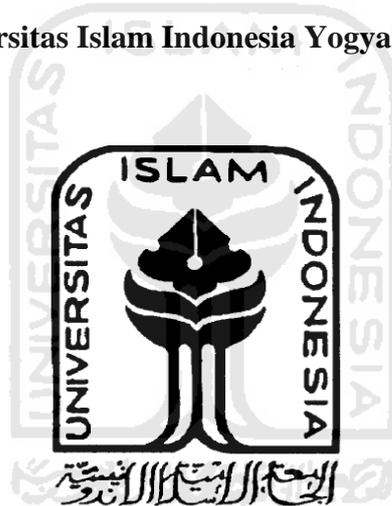


**PENGATURAN PEMBATALAN PERATURAN DAERAH MENURUT
UU NO 32 TAHUN 2004 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH
DAN UU NO 28 TAHUN 2009 TENTANG PAJAK DAERAH
DAN RETRIBUSI DAERAH**

SKRIPSI

**Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna Memperoleh
Gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia Yogyakarta**



Oleh:

MELANI

No. Mahasiswa: 08410549

PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2012

HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR PRA PENDADARAN

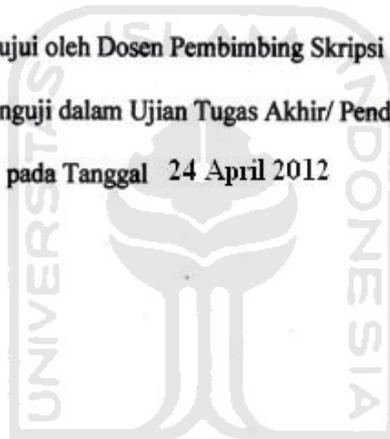
PENGATURAN PEMBATALAN PERATURAN DAERAH MENURUT

UU NO 32 TAHUN 2004 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH

DAN UU NO 28 TAHUN 2009 TENTANG PAJAK

DAERAH DAN RETRIBUSI DAERAH.

Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Skripsi untuk Diajukan ke
Depan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir/ Pendadaran
pada Tanggal 24 April 2012



Yogyakarta, 27 Maret 2012

Dosen Pembimbing Skripsi

Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.

NIP. 904100108



HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR

**PENGATURAN PEMBATALAN PERATURAN DAERAH MENURUT
UU NO 32 TAHUN 2004 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH
DAN UU NO 28 TAHUN 2009 TENTANG PAJAK
DAERAH DAN RETRIBUSI DAERAH**

Telah dipertahankan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Pendaran
Pada tanggal 26 April 2012 dan dinyatakan **LULUS**

Yogyakarta, 26 April 2012

Tim Penguji

Tanda Tangan

1. Ketua : Dr. Ni'matul Huda, S.H, M.Hum
2. Anggota : Dr. Drs. Muntoha, S.H, M.Ag.
3. Anggota : Drs. Agus Triyanta M.A., M.H., Ph.D.

Mengetahui :

Universitas Islam Indonesia Yogyakarta

Fakultas Hukum

Dekan



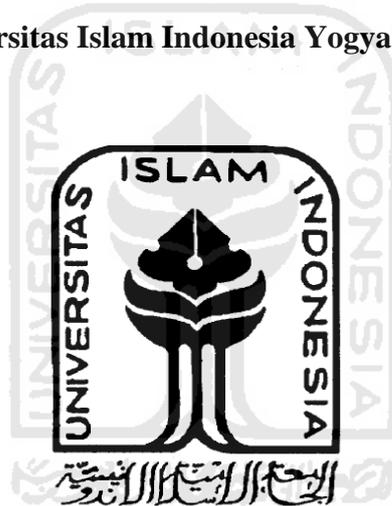
Dr. H. Rusli Muhammad. SH. MH.

NIP 19540612.198403.1.001

**PENGATURAN PEMBATALAN PERATURAN DAERAH MENURUT
UU NO 32 TAHUN 2004 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH
DAN UU NO 28 TAHUN 2009 TENTANG PAJAK DAERAH
DAN RETRIBUSI DAERAH**

SKRIPSI

**Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna Memperoleh
Gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia Yogyakarta**



Oleh:

MELANI

No. Mahasiswa: 08410549

**PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA**

2012

HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR PRA PENDADARAN

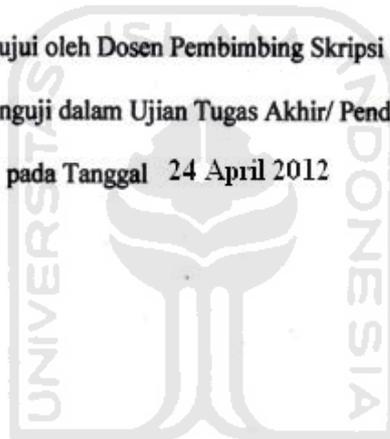
PENGATURAN PEMBATALAN PERATURAN DAERAH MENURUT

UU NO 32 TAHUN 2004 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH

DAN UU NO 28 TAHUN 2009 TENTANG PAJAK

DAERAH DAN RETRIBUSI DAERAH.

Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Skripsi untuk Diajukan ke
Depan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir/ Pendadaran
pada Tanggal 24 April 2012



Yogyakarta, 27 Maret 2012

Dosen Pembimbing Skripsi

Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.

NIP. 904100108



HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR

**PENGATURAN PEMBATALAN PERATURAN DAERAH MENURUT
UU NO 32 TAHUN 2004 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH
DAN UU NO 28 TAHUN 2009 TENTANG PAJAK
DAERAH DAN RETRIBUSI DAERAH**

Telah dipertahankan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Pendaran
Pada tanggal 26 April 2012 dan dinyatakan **LULUS**

Yogyakarta, 26 April 2012

Tim Penguji

Tanda Tangan

1. Ketua : Dr. Ni'matul Huda, S.H, M.Hum
2. Anggota : Dr. Drs. Muntoha, S.H, M.Ag.
3. Anggota : Drs. Agus Triyanta M.A., M.H., Ph.D.

Mengetahui :

Universitas Islam Indonesia Yogyakarta

Fakultas Hukum

Dekan



Dr. H. Rusli Muhammad. SH. MH.

NIP 19540612.198403.1.001

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Motto:

فَبِأَيِّ آلَاءِ رَبِّكُمَا تُكَذِّبَانِ

Maka nikmat Tuhan kamu yang manakah yang kamu dustakan?

(Ar-Rahman 55: 13)



Skripsi ini penulis persembahkan untuk:

Ibu dan Bapak, yang penulis hormati,
dan Kakak yang sangat penulis sayangi.

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

KATA PENGANTAR

Assalamu 'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh,

Alhamdulillah, puji syukur penulis haturkan ke hadirat Allah SWT, yang telah melimpahkan segala rahmat dan karunia-Nya berupa kekuatan lahir dan batin, sehingga skripsi yang berjudul “PENGATURAN PEMBATALAN PERATURAN DAERAH MENURUT UU NO 32 TAHUN 2004 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH DAN UU NO 28 TAHUN 2009 TENTANG PAJAK DAERAH DAN RETRIBUSI DAERAH.” dapat penulis selesaikan. Skripsi ini disusun guna memenuhi salah satu syarat untuk memperoleh gelar kesarjanaan pada Jurusan Ilmu Hukum Departemen Hukum Tata Negara di Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.

Kendala dan hambatan yang penulis hadapi dalam proses penyusunan skripsi ini dapat diatasi berkat bimbingan, dorongan, dan bantuan dari semua pihak, sehingga skripsi ini dapat selesai disusun pada waktunya. Untuk itu, terimakasih banyak dan penghargaan yang setinggi-tingginya serta rasa hormat kepada semua pihak yang telah membantu penulis dalam menyelesaikan skripsi ini, utamanya kepada:

1. Allah SWT yang telah memberikan rahmat, hidayah dan berbagai kemudahan sehingga skripsi ini dapat diselesaikan dengan baik.
2. Sholawat dan salam bagi Rasulullah SAW junjungan umat Islam.

3. Bapak Prof. Dr. H. Edy Suandi Hamid, M.Ec., selaku Rektor Universitas Islam Indonesia.
4. Bapak Dr. H. Rusli Muhammad, SH., MH., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
5. Ibu Ni'matul Huda, SH., M.Hum., selaku Dosen Pembimbing yang telah memberikan bimbingan dan pengarahan dalam penulisan skripsi ini.
6. Ibu Karimatul Ummah, SH., M.Hum., selaku Dosen Pembimbing Akademik dan Ibu Mirani Desi, selaku wakil Dosen Pembimbing Akademik.
7. Ibu dan Bapak Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah memberikan ilmu yang berharga kepada penulis.
8. Seluruh Staf Akademik dan Karyawan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah menjalankan perannya dengan baik.
9. Kedua orangtua Penulis, Pak Salono, Ibu Martinem. Pak, Buk, terimakasih telah menjadi orangtua yang luar biasa dan telah menghadirkan surga di rumah kita. Kakak tercinta, Nie, dengan adanya dirimu, penulis tidak pernah merasa kesepian. Keluarga besar Mulyodiono dan Joe Sentono, terimakasih atas do'a dan dukungannya.
10. Sahabat-sahabat seperjuangan penulis, Rinda, Hetty, Dwi, Icha Astonish, Ectroi, Mb Ilmi, terimakasih atas persahabatannya dari hari pertama kita menjadi mahasiswa sampai detik ini dan seterusnya. Anak-anak HTN, Mb Putih, Mb Sulis, Laisa, Idea, Arad, Awan, Hartono, Ghoza, Hary. Teman-teman eks. Kelas H, Opie, Cindy, Fikri, Akbar, Roni, Aldy, Hendra, Ambon, Nurul, Kiki, Ida, Panca, Rama, Renald, dll. Terimakasih kepada Ocha

(terimakasih bukunya), Novianda, Irma, Vinda, Hevi, Galih, Nikent, Merry, Ichun, Maulida, Ika, dan semua teman-teman FH UII angkatan 2008 yang tidak dapat penulis sebutkan satu per satu, tetap berjuang teman!. Dua sahabat penulis yang paling hebat, Ardani “menix” dan Renny, terimakasih sudah setiap hari menemani. Teman-teman KKN Unit 73, Intan, Atlit, Liya, Deni, Mas Arya, Luki dan Mitra, dan seluruh warga Kemiriombo, yang telah menjadi keluarga baru penulis

11. Keluarga besar TPA Nurul Hasanah. Terimakasih telah menjadi tempat penghilang duka lara. Rekan-rekan Risma Khoirul Ummah, semoga semakin solid.
12. Semua pihak yang tidak dapat saya sebutkan satu persatu yang telah memberikan dorongan moril maupun spirituil dalam penyelesaian pendidikan dan penulisan skripsi ini.

Semoga amal baik semua itu mendapat balasan yang setimpal dari Allah SWT dan juga penulis sadari bahwa skripsi ini jauh dari sempurna, oleh karena itu, penulis harapkan saran dan kritik yang membangun dari pembaca agar menjadi acuan dan pedoman penulis kelak di masa datang. Akhir kata, penulis berharap semoga skripsi ini dapat memberikan manfaat bagi penulis khususnya dan bagi pembaca umumnya.

Wassalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

Yogyakarta, 28 Maret 2012

Melani

DAFTAR ISI

HALAMAN PERSETUJUAN.....	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
MOTTO DAN PERSEMBAHAN.....	iii
KATA PENGANTAR.....	vi
DAFTAR ISI.....	vii
DAFTAR TABEL.....	ix
DAFTAR BAGAN.....	x
ABSTRAK.....	xi
BAB I. PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	4
C. Tujuan dan Manfaat Penelitian.....	4
D. Tinjauan Pustaka.....	5
E. Metode Penelitian.....	14
BAB II. TINJAUAN UMUM TENTANG PEMBATALAN PERATURAN DAERAH	
DAERAH	
A. Hubungan Antara Pusat dengan Daerah.....	18
B. Pengawasan Produk Hukum Daerah.....	20
C. Pembatalan Peraturan Daerah Menurut UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.....	28

D. Pembatalan Peraturan Daerah Menurut UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.....	35
BAB III. KEWENANGAN PEMBATALAN PERATURAN DAERAH	
A. Pembatalan Perda Bermasalah.....	41
B. Kewenangan Pemerintah dalam Pembatalan Peraturan Daerah	
1. <i>Executive Preview</i> oleh Menteri Dalam Negeri.....	46
2. <i>Executive Review</i> oleh Pemerintah Pusat (Presiden dan Menteri Dalam Negeri)	
2.1. Perda Bermasalah Didominasi oleh Perda tentang Pajak dan Retribusi.....	48
2.2. Pembatalan Peraturan Daerah dengan Peraturan Presiden (Perpres).....	58
3. <i>Judisial Review</i> oleh Mahkamah Agung.....	85
4. Peraturan Daerah di Revisi dengan Peraturan Kepala Daerah?....	90
BAB IV. PENUTUP	
A. Kesimpulan.....	96
B. Saran.....	98
DAFTAR PUSTAKA.....	99

DAFTAR TABEL

I. Produk Hukum yang Dibatalkan dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri menurut UU No 22 Tahun 1999.....	52
II. Produk Hukum Daerah yang Dibatalkan dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri menurut UU No 32 Tahun 2004.....	52
III. Perda dan Kep KDH yang Dibatalkan Tahun 2002-2009, menurut data yang dirilis Kementerian Dalam Negeri pada tanggal 5 Maret 2010.....	53
IV. Perda yang dibatalkan menurut data yang dikeluarkan oleh KPPOD.....	53



DAFTAR BAGAN

- I. Perubahan Kewenangan Pembatalan Perda PDRD..... 70
- II. Mekanisme Pengawasan Perda PDRD Menurut UU No.28/2009..... 71



ABSTRAK

Isu hukum yang diangkat dalam skripsi ini adalah (1) kewenangan pembatalan Peraturan Daerah menurut UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 28 Tahun 2009; (2) Kelemahan pengaturan pembatalan Peraturan Daerah menurut UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 28 Tahun 2009. Hasil temuan penelitian adalah (1) Bahwa Pemerintah Pusat dan Mahkamah Agung mempunyai kewenangan untuk membatalkan Peraturan Daerah. Baik menurut UU No. 32 Tahun 2004 maupun UU No. 28 Tahun 2009 menganut dua model pengawasan yaitu pengawasan preventif dan represif. Namun terdapat perbedaan klausul yang berpengaruh terhadap mekanisme pengawasan maupun penegakkan hukumnya, yaitu: a) sehubungan dengan pengawasan represif tidak ada kepastian hukum tentang kewenangan pembatalan Perda. Dيامanatkan dalam UU No 32 Tahun 2004 bahwa pembatalan Perda “dapat” dilakukan oleh Presiden, sedangkan UU No 28 Tahun 2009 membatasi kewenangan hanya ada di tangan Presiden; b) masih berkaitan dengan pengawasan represif, Pasal 155 UU No 28 Tahun 2009 mengandung pengertian bahwa Perda dapat direvisi hanya dengan Peraturan Kepala Daerah, tidak perlu dengan Perda perubahan; c) mekanisme pembatalan Perda dalam UU No 28 Tahun 2009 lebih jelas dengan menyebutkan Menteri Keuangan dan Menteri Dalam Negeri sebagai pihak yang merekomendasikan Perda untuk dibatalkan oleh Presiden (pasal 158), sedangkan dalam UU No 32 Tahun 2004, hanya menyebut Pemerintah sebagai pihak yang berwenang dalam mekanisme pembatalan Perda (Pasal 145). (2) Pengaturan pembatalan Perda bersifat fakultatif sehingga tidak ada kepastian hukumnya dan menimbulkan multi tafsir. Penelitian ini merekomendasikan supaya (1) dilakukan penyempurnaan terhadap Pasal 145 UU No 32 Tahun 2004 dan Pasal 158 UU No 28 Tahun 2009 (2) mengalihkan kewenangan pembatalan Perda kepada Mahkamah Agung agar terjadi konsistensi dengan UUD 1945. (3) Pemerintah Pusat segera mengeluarkan peraturan pelaksana undang-undang dan banyak melakukan sosialisasi dan pelatihan di Daerah.

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Motto:

فَبِأَيِّ آلَاءِ رَبِّكُمَا تُكَذِّبَانِ

Maka nikmat Tuhan kamu yang manakah yang kamu dustakan?

(Ar-Rahman 55: 13)



Skripsi ini penulis persembahkan untuk:

Ibu dan Bapak, yang penulis hormati,
dan Kakak yang sangat penulis sayangi.

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

KATA PENGANTAR

Assalamu 'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh,

Alhamdulillah, puji syukur penulis haturkan ke hadirat Allah SWT, yang telah melimpahkan segala rahmat dan karunia-Nya berupa kekuatan lahir dan batin, sehingga skripsi yang berjudul “PENGATURAN PEMBATALAN PERATURAN DAERAH MENURUT UU NO 32 TAHUN 2004 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH DAN UU NO 28 TAHUN 2009 TENTANG PAJAK DAERAH DAN RETRIBUSI DAERAH.” dapat penulis selesaikan. Skripsi ini disusun guna memenuhi salah satu syarat untuk memperoleh gelar kesarjanaan pada Jurusan Ilmu Hukum Departemen Hukum Tata Negara di Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.

Kendala dan hambatan yang penulis hadapi dalam proses penyusunan skripsi ini dapat diatasi berkat bimbingan, dorongan, dan bantuan dari semua pihak, sehingga skripsi ini dapat selesai disusun pada waktunya. Untuk itu, terimakasih banyak dan penghargaan yang setinggi-tingginya serta rasa hormat kepada semua pihak yang telah membantu penulis dalam menyelesaikan skripsi ini, utamanya kepada:

1. Allah SWT yang telah memberikan rahmat, hidayah dan berbagai kemudahan sehingga skripsi ini dapat diselesaikan dengan baik.
2. Sholawat dan salam bagi Rasulullah SAW junjungan umat Islam.

3. Bapak Prof. Dr. H. Edy Suandi Hamid, M.Ec., selaku Rektor Universitas Islam Indonesia.
4. Bapak Dr. H. Rusli Muhammad, SH., MH., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
5. Ibu Ni'matul Huda, SH., M.Hum., selaku Dosen Pembimbing yang telah memberikan bimbingan dan pengarahan dalam penulisan skripsi ini.
6. Ibu Karimatul Ummah, SH., M.Hum., selaku Dosen Pembimbing Akademik dan Ibu Mirani Desi, selaku wakil Dosen Pembimbing Akademik.
7. Ibu dan Bapak Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah memberikan ilmu yang berharga kepada penulis.
8. Seluruh Staf Akademik dan Karyawan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah menjalankan perannya dengan baik.
9. Kedua orangtua Penulis, Pak Salono, Ibu Martinem. Pak, Buk, terimakasih telah menjadi orangtua yang luar biasa dan telah menghadirkan surga di rumah kita. Kakak tercinta, Nie, dengan adanya dirimu, penulis tidak pernah merasa kesepian. Keluarga besar Mulyodiono dan Joe Sentono, terimakasih atas do'a dan dukungannya.
10. Sahabat-sahabat seperjuangan penulis, Rinda, Hetty, Dwi, Icha Astonish, Ectroi, Mb Ilmi, terimakasih atas persahabatannya dari hari pertama kita menjadi mahasiswa sampai detik ini dan seterusnya. Anak-anak HTN, Mb Putih, Mb Sulis, Laisa, Idea, Arad, Awan, Hartono, Ghoza, Hary. Teman-teman eks. Kelas H, Opie, Cindy, Fikri, Akbar, Roni, Aldy, Hendra, Ambon, Nurul, Kiki, Ida, Panca, Rama, Renald, dll. Terimakasih kepada Ocha

(terimakasih bukunya), Novianda, Irma, Vinda, Hevi, Galih, Nikent, Merry, Ichun, Maulida, Ika, dan semua teman-teman FH UII angkatan 2008 yang tidak dapat penulis sebutkan satu per satu, tetap berjuang teman!. Dua sahabat penulis yang paling hebat, Ardani “menix” dan Renny, terimakasih sudah setiap hari menemani. Teman-teman KKN Unit 73, Intan, Atlit, Liya, Deni, Mas Arya, Luki dan Mitra, dan seluruh warga Kemiriombo, yang telah menjadi keluarga baru penulis

11. Keluarga besar TPA Nurul Hasanah. Terimakasih telah menjadi tempat penghilang duka lara. Rekan-rekan Risma Khoirul Ummah, semoga semakin solid.
12. Semua pihak yang tidak dapat saya sebutkan satu persatu yang telah memberikan dorongan moril maupun spirituil dalam penyelesaian pendidikan dan penulisan skripsi ini.

Semoga amal baik semua itu mendapat balasan yang setimpal dari Allah SWT dan juga penulis sadari bahwa skripsi ini jauh dari sempurna, oleh karena itu, penulis harapkan saran dan kritik yang membangun dari pembaca agar menjadi acuan dan pedoman penulis kelak di masa datang. Akhir kata, penulis berharap semoga skripsi ini dapat memberikan manfaat bagi penulis khususnya dan bagi pembaca umumnya.

Wassalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

Yogyakarta, 28 Maret 2012

Melani

DAFTAR ISI

HALAMAN PERSETUJUAN.....	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
MOTTO DAN PERSEMBAHAN.....	iii
KATA PENGANTAR.....	vi
DAFTAR ISI.....	vii
DAFTAR TABEL.....	ix
DAFTAR BAGAN.....	x
ABSTRAK.....	xi
BAB I. PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	4
C. Tujuan dan Manfaat Penelitian.....	4
D. Tinjauan Pustaka.....	5
E. Metode Penelitian.....	14
BAB II. TINJAUAN UMUM TENTANG PEMBATALAN PERATURAN DAERAH	
DAERAH	
A. Hubungan Antara Pusat dengan Daerah.....	18
B. Pengawasan Produk Hukum Daerah.....	20
C. Pembatalan Peraturan Daerah Menurut UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.....	28

D. Pembatalan Peraturan Daerah Menurut UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.....	35
BAB III. KEWENANGAN PEMBATALAN PERATURAN DAERAH	
A. Pembatalan Perda Bermasalah.....	41
B. Kewenangan Pemerintah dalam Pembatalan Peraturan Daerah	
1. <i>Executive Preview</i> oleh Menteri Dalam Negeri.....	46
2. <i>Executive Review</i> oleh Pemerintah Pusat (Presiden dan Menteri Dalam Negeri)	
2.1. Perda Bermasalah Didominasi oleh Perda tentang Pajak dan Retribusi.....	48
2.2. Pembatalan Peraturan Daerah dengan Peraturan Presiden (Perpres).....	58
3. <i>Judisial Review</i> oleh Mahkamah Agung.....	85
4. Peraturan Daerah di Revisi dengan Peraturan Kepala Daerah?....	90
BAB IV. PENUTUP	
A. Kesimpulan.....	96
B. Saran.....	98
DAFTAR PUSTAKA.....	99

DAFTAR TABEL

I. Produk Hukum yang Dibatalkan dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri menurut UU No 22 Tahun 1999.....	52
II. Produk Hukum Daerah yang Dibatalkan dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri menurut UU No 32 Tahun 2004.....	52
III. Perda dan Kep KDH yang Dibatalkan Tahun 2002-2009, menurut data yang dirilis Kementerian Dalam Negeri pada tanggal 5 Maret 2010.....	53
IV. Perda yang dibatalkan menurut data yang dikeluarkan oleh KPPOD.....	53



DAFTAR BAGAN

- I. Perubahan Kewenangan Pembatalan Perda PDRD..... 70
- II. Mekanisme Pengawasan Perda PDRD Menurut UU No.28/2009..... 71



ABSTRAK

Isu hukum yang diangkat dalam skripsi ini adalah (1) kewenangan pembatalan Peraturan Daerah menurut UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 28 Tahun 2009; (2) Kelemahan pengaturan pembatalan Peraturan Daerah menurut UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 28 Tahun 2009. Hasil temuan penelitian adalah (1) Bahwa Pemerintah Pusat dan Mahkamah Agung mempunyai kewenangan untuk membatalkan Peraturan Daerah. Baik menurut UU No. 32 Tahun 2004 maupun UU No. 28 Tahun 2009 menganut dua model pengawasan yaitu pengawasan preventif dan represif. Namun terdapat perbedaan klausul yang berpengaruh terhadap mekanisme pengawasan maupun penegakkan hukumnya, yaitu: a) sehubungan dengan pengawasan represif tidak ada kepastian hukum tentang kewenangan pembatalan Perda. Dيامanatkan dalam UU No 32 Tahun 2004 bahwa pembatalan Perda “dapat” dilakukan oleh Presiden, sedangkan UU No 28 Tahun 2009 membatasi kewenangan hanya ada di tangan Presiden; b) masih berkaitan dengan pengawasan represif, Pasal 155 UU No 28 Tahun 2009 mengandung pengertian bahwa Perda dapat direvisi hanya dengan Peraturan Kepala Daerah, tidak perlu dengan Perda perubahan; c) mekanisme pembatalan Perda dalam UU No 28 Tahun 2009 lebih jelas dengan menyebutkan Menteri Keuangan dan Menteri Dalam Negeri sebagai pihak yang merekomendasikan Perda untuk dibatalkan oleh Presiden (pasal 158), sedangkan dalam UU No 32 Tahun 2004, hanya menyebut Pemerintah sebagai pihak yang berwenang dalam mekanisme pembatalan Perda (Pasal 145). (2) Pengaturan pembatalan Perda bersifat fakultatif sehingga tidak ada kepastian hukumnya dan menimbulkan multi tafsir. Penelitian ini merekomendasikan supaya (1) dilakukan penyempurnaan terhadap Pasal 145 UU No 32 Tahun 2004 dan Pasal 158 UU No 28 Tahun 2009 (2) mengalihkan kewenangan pembatalan Perda kepada Mahkamah Agung agar terjadi konsistensi dengan UUD 1945. (3) Pemerintah Pusat segera mengeluarkan peraturan pelaksana undang-undang dan banyak melakukan sosialisasi dan pelatihan di Daerah.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Salah satu dampak negatif dari penerapan otonomi daerah (otda) adalah lahirnya peraturan daerah (Perda) bermasalah. Kalangan pengusaha, misalnya, mengeluhkan tentang keberadaan perda yang tidak pro kepentingan publik. Mereka berharap perda semacam itu dicabut atau dibatalkan saja. Masalahnya, pencabutan perda sendiri masih menjadi polemik hingga sekarang karena ketidaksinkronan peraturan.

Saat ini, ketentuan pokok yang mengatur pengawasan Perda secara umum adalah UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Khusus menyangkut pengawasan atas Perda tersebut, UU ini mengenal dua model: pengawasan represif yang berujung pada pembatalan (Pasal 145) dan pengawasan preventif atas Raperda Pajak, Retribusi, APBD, Tata Ruang (Pasal 185-189).¹

Pengaturan pengawasan Perda juga diatur dalam UU No 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Pengawasan Peraturan Daerah tentang pajak dan retribusi daerah diatur di dalam Pasal 157 (pengawasan preventif) dan Pasal 158 (pengawasan represif)

Data yang diperoleh dari Departemen Keuangan, sampai Desember 2006 terdapat 9.617 Perda yang terkait dengan perizinan, pajak dan retribusi di daerah. Dari sejumlah itu Departemen Keuangan sudah merekomendasikan kepada

¹ Robert Endi Jaweng, *Mekanisme Baru Pengawasan Perda PDRD*, at <http://www.kppod.org>. Sept. 16, 2011.

Departemen Dalam Negeri untuk membatalkan 895 Perda yang terkait dengan pajak dan retribusi di daerah. Sedangkan data yang diperoleh dari Departemen Dalam Negeri menunjukkan bahwa sejak tahun 2002 sampai tahun 2007 perda yang dibatalkan baru berjumlah 761 Perda. Perda-perda yang dianggap bermasalah itu menimbulkan ekonomi biaya tinggi di daerah serta juga membebani masyarakat dan lingkungan.²

Sumber lain dalam situs internet menyebutkan sebanyak 1.878 Peraturan Daerah (Perda) tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dibatalkan Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri sepanjang 2002 sampai 2009. Untuk 2010, Kemendagri telah melakukan pengkajian dan evaluasi terhadap 3.000 Perda yang hasilnya ditemukan 407 Perda bermasalah, dan telah ditindaklanjuti dengan surat Mendagri kepada Pemerintah Daerah untuk menghentikan pelaksanaan, merevisi, dan/atau mencabut, Perda bermasalah tersebut. Sementara itu, untuk tiga bulan terakhir ini (Januari-Maret 2011) Kemendagri menemukan sebanyak empat Perda bermasalah dari 750 Perda yang dikaji.³

Sebelum adanya Undang-Undang Nomor 28 tahun 2009 pemerintah melalui Kementerian Dalam Negeri telah membatalkan sebanyak 1.107 Peraturan daerah sejak 2002 hingga 2009. Setelah adanya Undang-undang 28 tersebut, maka pembatalan perda selama 2010-2011 menunggu peraturan presiden atas usul yang disampaikan Kementerian Keuangan melalui Menteri Dalam Negeri. Sebelumnya

² Yance Arizona, *Disparitas Pengujian Peraturan Daerah: Suatu Tinjauan Normatif*, 2007, hal. 1-2.

³ <http://www.ditjen-otda.depdagri.go.id/index.php/1878-perda-dibatalkan> diakses 22 Oktober 2011, pukul 13.30 WIB

UU No 34 Tahun 2000 memperbolehkan Kementerian Dalam Negeri membatalkan perda bermasalah pengganggu investasi daerah, sehingga dari tahun 2002-2009 pemerintah sudah batalkan 1.107 perda, setelah adanya Undang-Undang baru tahun 2010-2011 pemerintah tidak melakukan pembatalan perda karena menunggu Perpres.⁴

Sesuai data di atas, dapat diketahui ada tumpang tindih kewenangan dan bahwa ada dua produk hukum yang dikeluarkan Pemerintah sebagai dasar pembatalan Perda, yaitu Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Peraturan Presiden. Sebelum diberlakukannya UU No. 28 Tahun 2009, Pemerintah dalam hal ini adalah Menteri Dalam Negeri mengeluarkan Kepmendagri untuk membatalkan Perda, setelah UU No. 28 Tahun 2009, pembatalan menunggu Perpres yang dikeluarkan Presiden. Adanya tumpang tindih atau tidak adanya kepastian hukum ini tentu saja menjadi pemicu ketidakjelasan dalam penegakkan hukumnya pula.

Jika berpegang pada asas *Lexs specialis derogate legi generalis* maka seharusnya ketentuan Pasal mengenai pembatalan Perda di Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menjadi dikesampingkan karena Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 merupakan pengaturan umum tentang pemerintahan daerah yang sebagian kecil di dalamnya memuat aturan tentang pajak daerah dan retribusi daerah yang secara khusus di atur kemudian dalam UU No 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Namun sejauh mana kedua undang-undang tersebut terjadi harmonisasi dalam pengaturan pembatalan Perda, perlu dikaji lebih dalam.

⁴ <http://www.indonesiainancetoday.com/read/22171/Belum-Keluarnya-Perpres-Pembatalan-Perda-Hambat-Investasi> diakses 21 Februari 2012, pukul 13.00 WIB

Dari latar belakang tersebut, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul PENGATURAN PEMBATALAN PERATURAN DAERAH MENURUT UU NO 32 TAHUN 2004 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH DAN UU NO 28 TAHUN 2009 TENTANG PAJAK DAERAH DAN RETRIBUSI DAERAH.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan pembatalan Peraturan Daerah menurut UU No 32 Tahun 2004 dan UU No 28 Tahun 2009?
2. Apa kelemahan-kelemahan atas pengaturan pembatalan Peraturan Daerah yang terdapat dalam UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 28 Tahun 2009?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui kesesuaian mengenai pengaturan pembatalan Peraturan Daerah menurut UU No 32 Tahun 2004 dan UU No 28 Tahun 2009.
2. Untuk mengetahui kelemahan klausul-klausul pembatalan Perda yang terdapat dalam UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 28 Tahun 2009 dan akibat yang ditimbulkan.

D. Tinjauan Pustaka

Hubungan antara Pusat dan Daerah merupakan sesuatu yang banyak diperbincangkan, karena masalah tersebut dalam praktiknya sering menimbulkan upaya tarik-menarik kepentingan (*spanning of interest*) antara dua satuan pemerintahan. Terlebih dalam negara kesatuan, upaya pemerintah pusat untuk selalu memegang kendali atas berbagai urusan pemerintahan sangat jelas sekali.⁵

Dari bentuk-bentuk utama pemencaran penyelenggaraan Negara dan pemerintahan di atas, akan dijumpai paling kurang tiga bentuk hubungan antara pusat dan daerah. *Pertama*, hubungan pusat dan daerah menurut dasar dekonsentrasi teritorial. *Kedua*, hubungan pusat dan daerah menurut dasar otonomi teritorial. *Ketiga*, hubungan pusat dan daerah menurut dasar federal.⁶

Hubungan pusat dan daerah atas dasar otonomi teritorial merupakan konsep dalam negara kesatuan. Satuan otonomi teritorial merupakan suatu satuan mandiri dalam lingkungan negara kesatuan yang berhak melakukan tindakan hukum sebagai subyek hukum untuk mengatur dan mengurus fungsi pemerintahan (administrasi negara) yang menjadi urusan rumah tangganya. Jadi, hubungan pusat dan daerah atas dasar otonomi teritorial memiliki kesamaan dengan hubungan pusat dan daerah atas dasar federal yaitu hubungan antara dua subyek hukum yang masing-masing berdiri sendiri. Perbedaannya, dalam otonomi teritorial, pada dasarnya seluruh fungsi kenegaraan dan pemerintahan ada dalam

⁵ Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2007, hal. 3.

⁶ *Ibid.*, hal. 4.

lingkungan pemerintah pusat yang kemudian dipencarkan kepada satuan-satuan otonomi.⁷

Negara kesatuan merupakan landasan batas dari isi pengertian otonomi. Berdasarkan landasan batas tersebut dikembangkanlah berbagai peraturan yang mengatur mekanisme yang akan menjelmakan keseimbangan antara tuntutan kesatuan dan tuntutan otonomi. Di sini pulalah letak kemungkinan *spanning* yang timbul dari kondisi tarik-menarik antara kedua kecenderungan tersebut.⁸

Berdasarkan catatan kritis perjalanan otonomi daerah, khususnya selama pemberlakuan UU No. 5 Tahun 1974 tersebut, maka MPR melalui Ketetapan MPR No. XV/MPR/1998 mengamanatkan kepada Presiden untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab.⁹

Tantangan yang dihadapi negara dewasa ini adalah, bagaimana menemukan keseimbangan yang tepat hubungan antara Pusat dan Daerah dalam Negara Kesatuan dan menghubungkan keduanya dengan cara yang dapat mendukung pembangunan secara efektif.¹⁰

Sejak lahirnya kebijakan otonomi daerah pasca Orde Baru, maka muncullah hubungan pengawasan produk hukum daerah antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Di era Otonomi daerah yang berlangsung sejak 1 Januari 2001 ini, memberikan kebebasan kepada

⁷ *Ibid.*, hal. 5.

⁸ *Ibid.*, hal. 7.

⁹ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005. hal. 81.

¹⁰ *Ibid.*, hal. 85.

Daerah untuk membuat Peraturan Daerah. Hal ini sebagai salah satu konsekuensi bahwa dalam otonomi, pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Dengan adanya otonomi seluas-luasnya tersebut, menjadikan Daerah cenderung membuat peraturan daerah yang mementingkan dan menguntungkan daerahnya sendiri yang kadang kala tidak memperhatikan kepentingan nasional ataupun tidak mengindahkan hubungan dengan pemerintah pusat. Sehingga banyak ditemukan Peraturan-peraturan daerah (Perda) yang bermasalah. Oleh karena itu, perlu adanya hubungan pengawasan antara pemerintah pusat dengan daerah dalam rangka menguji dan membatalkan perda-perda bermasalah tersebut.¹¹

Ketika berlakunya UU No. 32 Tahun 2004, model pengawasan yang dilakukan Pemerintah ada empat macam. Pertama, pengawasan preventif dibedakan menjadi dua macam. (1) terhadap rancangan peraturan daerah yang mengatur pajak daerah, retribusi daerah, APBD, dan RUTR sebelum disahkan oleh kepala daerah terlebih dahulu di evaluasi oleh Menteri Dalam Negeri untuk Raperda Provinsi dan oleh Gubernur terhadap Raperda Kabupaten/ Kota (*executive preview*). (2) pengesahan dari Menteri Dalam Negeri atau Gubernur terhadap rancangan peraturan kepala daerah tentang APBD. Kedua, pengawasan represif yang berupa pembatalan terhadap semua Perda oleh Pemerintah melalui Peraturan Presiden (*executive review*). Ketiga, pengawasan represif yang dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri atau Gubernur berupa pembatalan (*executive review*) terhadap Raperda APBD dan peraturan Gubernur/ Bupati/

¹¹ Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, cetakan pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2010, hal. 22-23.

Walikota tanpa mengindahkan hasil evaluasi dari Menteri Dalam Negeri untuk provinsi dan Gubernur untuk kabupaten/ kota. Keempat, upaya hukum *judicial review* terhadap Peraturan Presiden yang membatalkan produk hukum daerah ke Mahkamah Agung.

Di dalam UU No 32 Tahun 2004, Pemerintah Pusat, dalam hal ini Menteri Dalam Negeri, diberi kewenangan untuk menyatakan batal atau membatalkan berlakunya Peraturan Daerah yang dibentuk oleh Kepala Daerah (Gubernur, Bupati atau Walikota) dengan persetujuan DPRD (provinsi, kabupaten/kota). Mekanisme pembatalan ini dapat disebut sebagai mekanisme pengujian juga, tetapi tidak dilakukan oleh lembaga kehakiman (*judiciary*) ataupun oleh *legislator*, melainkan oleh lembaga pemerintahan eksekutif tingkat atas (pusat).¹²

Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa terlepas dari kenyataan bahwa sebenarnya Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 telah secara tegas menyatakan bahwa Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap UU, mekanisme pengujian demikian itulah yang dinamakan '*executive review*', bukan '*legislative review*' ataupun '*judicial review*'.

Menurut Abdul Bari Azed, potensi timbulnya ketidaktertiban dalam pembangunan hukum dan pembuatan produk legislasi di daerah perlu menjadi perhatian utama. Dalam kaitan dengan pembentukan peraturan daerah, hal ini dapat menimbulkan ketidakserasian atau disharmoni antara peraturan daerah dengan peraturan tingkat pusat, atau antara peraturan daerah yang satu dengan

¹² Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional Di Berbagai Negara*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hal 74.

daerah yang lain. Di bidang hukum, seringkali ditemukan adanya suatu kondisi ketidakharmonisan atau ketidaksinkronan antara satu peraturan perundang-undangan dengan peraturan yang lain, baik yang sifatnya sederajat maupun yang di bawahnya. Ketidakharmonisan peraturan perundang-undangan timbul karena satu dan lain sebab, antara lain:

1. Kebijakan-kebijaksanaan antar instansi Pemerintah Pusat yang saling bertentangan;
2. Adanya perbedaan antara kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah;
3. Adanya rumusan ketentuan peraturan perundang-undangan yang kurang tegas atau jelas dan menimbulkan perbedaan penafsiran; dan
4. Adanya benturan antara wewenang instansi-instansi Pemerintah karena pembagian wewenang yang tidak sistematis dan jelas.¹³

Sejak diberlakukannya otonomi daerah, fenomena yang muncul adalah kecenderungan daerah ingin mengatur segala hal berdasarkan pandangan bahwa objek dan subjek yang berada di wilayah teritorinya menjadi kewenangan daerah. Hal ini mengakibatkan munculnya semacam euphoria, di mana daerah adakalanya tidak lagi memerhatikan norma dan kaidah yang berlaku, diantaranya dengan membuat peraturan daerah yang mengatur materi di luar kewenangannya. Otonomi kadang-kadang juga diartikan bahwa pemerintah daerah harus mandiri yang berdiri sendiri. Untuk itu, pemerintah daerah perlu memperoleh Pendapatan

¹³ Abdul Bari Azed, *Harmonisasi Legislasi Pusat dan Daerah Melalui Penguatan Peran dan Fungsi DPRD di Bidang Legislasi*, dikutip dari Ni'matul Huda, op.cit., hal 336.

Asli Daerah (PAD) yang setinggi-tingginya yang dijabarkan dalam bentuk berbagai perda pajak maupun retribusi, tanpa mempertimbangkan kriteria-kriteria sebagai persyaratan penerbitan perda yang dimaksud.¹⁴

Peraturan daerah tentang pajak dan retribusi akan menjadi dasar dari kebijakan yang berkaitan dengan kegiatan pemungutan pajak maupun retribusi yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah. Sesuai dengan ketentuan perundang-undangan, pemberlakuan peraturan daerah harus mendapat persetujuan dari DPRD dan ditandatangani oleh kepala daerah serta diundangkan dalam lembaran daerah. Namun demikian, pemerintah daerah berkewajiban menyampaikan peraturan daerah kepada pemerintah pusat, dalam hal ini Menteri Keuangan dan Menteri Dalam Negeri, dalam jangka waktu 15 (lima belas) hari setelah ditetapkan. Kewajiban tersebut berkaitan dengan kewenangan pusat untuk melakukan pengawasan yang harus ditetapkan dalam tempo satu bulan sejak diterimanya perda tersebut.¹⁵

Tindak lanjut atas pengawasan tersebut ialah keputusan untuk membatalkan suatu perda pajak atau retribusi apabila dinyatakan bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Pengawasan dilakukan oleh pemerintah terhadap segala kegiatan pemerintah daerah, agar penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat dilakukan dengan sebaik-baiknya. Menteri Dalam Negeri melakukan pengawasan umum terhadap

¹⁴ Andrian Sutedi, *Hukum Pajak dan Retribusi Daerah*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2008, hal 128.

¹⁵ *Ibid*, hal 148.

jalannya pemerintahan di daerah dan segala hal yang menyangkut pekerjaan pemerintahan daerah.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah, memberikan ketentuan bahwa Peraturan Daerah yang ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah agar disampaikan kepada Pemerintah paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan. Terkait dengan pembatalan Peraturan Daerah, Pasal 136 ayat (4) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, menentukan bahwa “Peraturan Daerah dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”. Kemudian Pasal 145 ayat (2) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, menyebutkan “Peraturan Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah”. Dalam Pasal 145 ayat (3) ditentukan “Keputusan pembatalan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lama 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1)”. Selanjutnya dalam Pasal 145 ayat (5) ditentukan “Apabila Provinsi/Kabupaten/Kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, Kepala Daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung”.

Tindak lanjut pembatalan Peraturan Daerah menurut Pasal 145 ayat (3) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, harus dibuat Peraturan Presiden yang menyatakan pembatalan Peraturan Daerah paling lama 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya Peraturan Daerah oleh pemerintah pusat dari pemerintah daerah. Kemudian, menurut ketentuan Pasal 145 ayat (4) paling lama 7 (tujuh) hari setelah keputusan tersebut, kepala daerah harus memberhentikan pelaksanaan Peraturan Daerah dan selanjutnya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bersama Kepala Daerah mencabut Peraturan Daerah dimaksud. Bentuk hukum pembatalan Peraturan Daerah yang ditentukan dalam Pasal 145 ayat (7) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, adalah Peraturan Presiden. Dalam Pasal 145 ayat (7) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 ditentukan bahwa “Apabila Pemerintah tidak mengeluarkan Peraturan Presiden untuk membatalkan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Peraturan Daerah dimaksud dinyatakan berlaku”.

Khusus mengenai pembatalan Perda tentang Pajak dan Restribusi berdasar ketentuan dalam UU No.28 Tahun 2009, Perda yang telah ditetapkan oleh gubernur/bupati/walikota dibatalkan apabila bertentangan kepentingan umum dan/atau peraturan perundangundangan yang lebih tinggi atas rekomendasi *dari* Menteri Keuangan kepada Presiden yang disampaikan melalui Menteri Dalam Negeri. Keputusan pembatalan Peraturan Daerah ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lama 60 (enam puluh) hari kerja sejak diterimanya Perda oleh Menteri Keuangan dan Menteri Dalam Negeri. Selanjutnya sesuai Pasal 159 UU No.28 Tahun 2009 daerah yang tidak menyampaikan Perda tentang Pajak dan

Retribusi kepada Menteri Keuangan dan Menteri Dalam Negeri dikenai sanksi berupa penundaan atau pemotongan Dana Alokasi Umum dan/atau Dana Bagi Hasil atau restitusi.¹⁶

UU No 32 Tahun 2004 memberikan ruang lingkup urusan pemerintahan yang sangat luas (kewenangan) kepada daerah untuk diatur dalam peraturan daerah. Ketentuan tersebut mengharuskan para pejabat di lingkungan pemerintah daerah mengharuskan para pejabat di lingkungan pemerintah daerah yang ditugaskan untuk merancang sebuah peraturan daerah untuk mengetahui dan mempelajari berbagai peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang terkait dengan substansi rancangan peraturan daerah. Penelitian dan kajian yang mendalam terhadap substansi peraturan yang lebih tinggi sangat membantu DPRD dan Gubernur/bupati/walikota dalam menetapkan peraturan daerah dengan kualitas yang baik dan sekaligus menghindari kemungkinan pembatalan Perda oleh Pemerintah dan merepotkan DPRD dan Kepala Daerah untuk menetapkan Perda tentang pencabutan Perda.¹⁷

Peraturan Daerah dibuat oleh satuan pemerintahan yang mandiri (otonom), dengan lingkungan wewenang yang mandiri pula, maka dalam pengujiannya terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tidak boleh semata-mata berdasarkan “pertingkatan”, melainkan juga pada “lingkungan

¹⁶ Muhammad Sapta Murti, *Harmonisasi Peraturan Daerah dengan Peraturan Perundang-undangan Lainnya*, at <http://www.djpp.depkumham.go.id>, Okt. 02, 2011

¹⁷ Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, op.cit, hal. 105.

kewenangannya”. Perda yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi (kecuali UUD) belum tentu salah, kalau ternyata peraturan perundang-undangan tingkat tinggi melanggar hak dan kewajiban daerah yang dijamin UUD atau UU Pemerintahan Daerah.¹⁸

Setelah UU No.34 Tahun 2000 diganti dengan UU No. 28 Tahun 2009, maka ketentuan dalam Pasal 185 dan Pasal 186 UU No 32 Tahun 2004 beserta peraturan pelaksana UU tersebut harus segera disempurnakan, karena UU No 28 Tahun 2009 telah mengatur secara tegas bahwa yang berwenang membatalkan Perda adalah Presiden atas dasar rekomendasi dari Menteri Keuangan yang disampaikan melalui Menteri Dalam Negeri. Dengan demikian tidak boleh ada keputusan pembatalan Perda yang diatur dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri, semuanya harus dalam bentuk Peraturan Presiden.¹⁹

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian adalah Penelitian hukum Yuridis Normatif, yaitu tipe penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif.²⁰

¹⁸ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Cet. Kedua, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hal. 142.

¹⁹ Ni'matul Huda, *Problematika.*, op.cit., hal 153.

²⁰ Ibrahim Jhonny, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang : PT. Bayu Media Publishing, 2010, hal.295

2. Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah Data Sekunder, yaitu data yang bersumber dari perundang-undangan atau dari bahan hukum, baik itu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

- a. Bahan Hukum Primer yakni bahan hukum yang terdiri dari ketentuan hukum dan peraturan perundang-undangan yang mempunyai kekuatan hukum mengikat. Peraturan perundang-undangan yang digunakan dalam penelitian ini adalah:
 - 1) UUD Negara Republik Indonesia 1945
 - 2) UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
 - 3) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
 - 4) UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah
 - 5) PP No 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah
- b. Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang berupa literatur-literatur tertulis yang berkaitan dengan pokok masalah dalam penelitian ini, baik berbentuk buku-buku, jurnal-jurnal, makalah-makalah, laporan penelitian, artikel surat kabar, dan lain sebagainya; dan

- c. Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjabar terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti kamus, ensiklopedia, dan lain-lain.

3. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan studi pustaka. Yaitu cara pengumpulan data yang bersumber pada bahan-bahan pustaka. Studi ini akan menganalisis obyek penelitian dengan menggunakan data sekunder, yaitu data yang diperoleh dari kajian bahan-bahan pustaka

4. Analisis Data

Metode yang digunakan adalah analisis kualitatif, dimana setelah semua data terkumpul maka dilakukan pengolahan, penganalisisan, dan pengkonstruksian data secara menyeluruh. Setelah data diolah kemudian dilakukan interpretasi data untuk menarik kesimpulan dari kenyataan yang ditemui di lapangan. Selanjutnya uraian dan kesimpulan tersebut dihubungkan dengan teori-teori dan aturan-aturan formal yang ada.

5. Objek Penelitian

Objek dari penelitian ini adalah pengaturan pembatalan Peraturan Daerah menurut UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

F. Kerangka Penulisan

Penelitian ini akan dibagi ke dalam empat bab, terdiri dari:

Bab I adalah bagian pendahuluan yang akan menjelaskan secara garis besar, latar belakang permasalahan, rumusan masalah, tujuan penelitian, telaah pustaka, metode penelitian yang digunakan, serta uraian singkat mengenai sistematika penulisan skripsi ini.

Bab II akan membahas tentang tinjauan umum mengenai pengaturan pembatalan Perda yang diatur baik di dalam UU No. 32 Tahun 2004 maupun UU No. 28 Tahun 2009 dan memaparkan teori-teori yang terkait.

Bab III akan membahas, menguraikan dan menganalisis batasan kewenangan yang dimiliki Pemerintah dalam melakukan pembatalan Perda bermasalah. Menganalisis klausul-klausul pengaturan pembatalan Peraturan Daerah menurut UU No 32 Tahun 2004 dan UU No 28 Tahun 2009 dan menganalisis kesesuaian keduanya dengan peraturan perundang-undangan lainnya yang terkait.

Keseluruhan dari penelitian ini akan diakhiri dengan Bab IV, yaitu penutup yang secara singkat akan memaparkan kesimpulan-kesimpulan berdasarkan pembahasan-pembahasan dari bab-bab sebelumnya serta saran-saran yang dapat menjadi masukan bagi perkembangan di bidang yang berkaitan dengan penelitian ini.

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG PEMBATALAN PERATURAN DAERAH

A. Hubungan Antara Pusat dengan Daerah

Dalam menguraikan tentang hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, perlu terlebih dahulu diperhatikan bahwa Negara Republik Indonesia adalah negara kesatuan dan karena itu Negara Republik Indonesia tidak akan mempunyai daerah-daerah di dalam wilayahnya yang bersifat negara pula.²¹

Selain itu, perlu diketahui juga pengertian mengenai Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Menurut Pasal 1 angka (1) UU No 32 Tahun 2004, yang dimaksud dengan Pemerintah Pusat, selanjutnya disebut Pemerintah, adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sedangkan pengertian Pemerintah Daerah menurut Pasal 1 angka (3) UU No 32 Tahun 2004 adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Pemerintahan Daerah sendiri dalam Pasal 1 angka (2) disebutkan suatu penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

²¹ Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta. 1990, hal 183.

Pemerintah Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah, diberikan hak otonomi berdasarkan pasal 18 UUD 1945. Pasal 18 ini menjadi satu-satunya landasan konsitusional Pemerintah Daerah.

Hubungan antara Pusat dan Daerah dalam kerangka negara kesatuan memang menarik untuk dikaji, karena kelaziman negara yang berbentuk kesatuan pemegang otoritas pemerintahan adalah Pusat, atau dengan kata lain kekuasaan bertumpu di pusat pemerintahan. Kewenangan yang diberikan oleh Pusat kepada Daerah biasanya sangat terbatas. Seringkali disebut karakter negara kesatuan itu sentralistis. Hal itu berbeda secara diametrik dengan negara yang berbentuk federal. Dalam negara federal, negara-negara bagian relatif lebih memiliki ruang gerak yang leluasa untuk mengelola kekuasaan yang ada pada dirinya, karena kekuasaan negara terdesentralisir ke negara bagian. Karakter yang melekat pada bentuk negara federal adalah desentralisir dan lebih demokratis.²²

Negara Kesatuan dapat dibedakan dalam dua bentuk: (1) Negara kesatuan dengan sistem sentralistis. (2) Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi. Dalam negara kesatuan dengan sistem sentralisasi segala sesuatu dalam negara langsung diatur dan diurus oleh pemerintah pusat dan daerah-daerah hanya tinggal melaksanakan segala apa yang telah diinstruksikan oleh Pemerintah Pusat. Sedangkan dalam negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, kepada daerah-daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan daerah otonom.²³

²² Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung. 2009, Hal 1.

²³ Fahmi Amsruyi, "Otonomi Dalam Negara Kesatuan", dalam Abdurrahman (editor), *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*, Media Sarana Press, Jakarta, 1987, Hal. 56, dalam Ni'matul Huda, *Problematika*, *op.cit.* hal. 20.

Berdasarkan ketentuan pasal 18 UUD 1945, maka dapat diketahui bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah dilaksanakan tiga asas, ialah.²⁴

1. Asas desentralisasi adalah asas yang menghendaki adanya penyerahan urusan pemerintahan dari Pemerintah Pusat atau Daerah Otonom tingkat atasnya kepada Daerah Otonom menjadi urusan rumah tangganya.
2. Asas dekonsentrasi adalah asas yang menghendaki adanya pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat atau Kepala Wilayah atau Kepala Instansi Vertikal tingkat atasnya kepada Pejabat-Pejabat.
3. Asas Tugas Pembantuan adalah asas yang menghendaki adanya tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada Pemerintah Daerah Otonom oleh Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah Otonom tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggung-jawabkan kepada yang menugaskannya.

Daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berhak, berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.²⁵

Daerah Otonom dalam rangka mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, berhak dan berwenang membuat peraturan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

B. Pengawasan Produk Hukum Daerah

Pada umumnya dapat dikatakan, bahwa pengawasan terhadap segala kegiatan Pemerintah Daerah termasuk keputusan Kepala Daerah dan Peraturan Daerah, merupakan suatu akibat mutlak dari adanya negara kesatuan. Di dalam negara

²⁴ Soehino, *Hukum Tata Negara Penyusunan dan Penerapan Peraturan Daerah*. Liberty, Yogyakarta, 1977, hal. 3

²⁵ *Ibid.*

Kesatuan kita tidak mengenal bagian yang lepas dari atau sejajar dengan negara, tidak pula mungkin ada negara di dalam negara. Dalam menyelenggarakan tugas pemerintahan pada umumnya, haruslah diusahakan selalu adanya keserasian atau harmoni antara tindakan Pusat atau negara dengan tindakan Daerah, agar dengan demikian kesatuan negara dapat tetap terpelihara.²⁶

Dalam perspektif Islam, pengawasan adalah suatu cabang dari amar ma'ruf nahi munkar dalam politik dan perkara-perkara umum. Prinsip amar ma'ruf nahi munkar yang merupakan tujuan dari semua kewenangan dalam Islam, sebagaimana yang dikatakan oleh Ibnu Taimiyah: *"Semua kewenangan dalam Islam tujuannya hanyalah amar ma'ruf nahi munkar"*, pada hakikatnya - tersymbol dalam tugas pengawasan atas orang-orang yang memiliki kekuasaan - berarti mewujudkan partisipasi politik rakyat dalam segala perkara-perkara umum dan juga dalam hukum, berawal dari kewajiban memberikan nasihat (yang tulus) yang mana itu telah diperintahkan oleh Rasulullah SAW dalam sebuah hadist yang masyur: *"Agama adalah nasihat (ketulusan) kepada Allah, kepada Rasul-Nya dan kepada pemimpin-pemimpin kaum muslimin juga kepada seluruh kaum muslimin"*. Dan firman Allah SWT: *"Dan orang-orang beriman, lelaki dan perempuan, sebagian mereka (adalah) menjadi penolong bagi sebagian yang lain. Mereka menyuruh (mengerjakan) yang makruf, mencegah dari yang munkar, mendirikan sembahyang, menunaikan zakat, dan mereka taat kepada Allah dan Rasul-Nya..."* (Q.S. At-Taubah: 71). Kemudian seterusnya melewati fase-fase mengubah yang munkar sebagaimana disebutkan oleh Rasulullah SAW dalam

²⁶ Y.W Sunindhia, *Kepala Daerah dan Pengawasan dari Pusat*, Bina Aksara, Jakarta 1987, hal. 42

sabda beliau: *“Barang siapa di antara kalian yang melihat kemungkaran maka hendaklah dia mengubahnya dengan tangannya. Jika dia tidak sanggup maka ubahlah dengan lisannya, lalu jika dia tidak sanggup maka ubahlah dengan lisannya, lalu jika dia tidak sanggup juga maka ubahlah dengan hatinya, dan sikap itu adalah selemah-lemah iman”*²⁷

Dalam pidato Abu Bakar sesaat setelah penobatannya, beliau mengatakan *“...jika kalian melihat aku berada di atas kebatilan, maka luruskan aku.”* Demikian pula Umar bin Khatab juga pernah mengatakan, *“Jika kalian melihat pada diriku kebengkokan, maka luruskanlah aku.”* Pidato kedua tokoh Islam tersebut menetapkan prinsip pengawasan atas para khalifah dan itu adalah kewajiban keislaman.²⁸

Tanggungjawab bersama dalam mengubah kemungkaran dalam politik atau dalam perundang-undangan yang dilakukan ulil amri, memastikan prinsip pengawasan atas kerja pemerintah, sebab tidak cukup untuk menjaga rakyat dari tindakan sewenang-wenang penguasa atau dari penyalahgunaan kekuasaannya bahwa penguasa komitmen dengan bermusyawarah, tetapi harus ditambah dengan adanya satu jenis pengawasan atau kerjanya, karena penguasa dapat bebas berbuat dalam batas-batas spesialisasinya dengan adanya kekuasaan evaluatif yang luas. Kekuasaan evaluatif ini bisa membantu keistimewaan musyawarah terabaikan, kecuali bila musyawarah itu diikuti dengan pengawasan yang berkesinambungan. Imam Al-Ghazali menganggap pengawasan adalah salah satu “kutub terbesar”

²⁷ Ni'matul Huda, *Problematika.*, op.cit., hal 48

²⁸ *Ibid.*

dalam agama, maka tugas pengawasan atas orang-orang yang memiliki kekuasaan sebagai “kutub terbesar” pada sistem hukum Islam.²⁹

Hubungan antara Pemerintah Daerah dengan Pemerintah Pusat atau dengan Pemerintah Daerah Tingkat atasnya, merupakan hubungan pengawasan, bukan merupakan hubungan antara bawahan dengan atasan atau hubungan menjalankan pemerintahan seperti halnya hubungan antara pemerintah di daerah yang bersifat administratif atau Pemerintah Wilayah dengan Pemerintah Pusat.³⁰

Kata “pengawasan” berasal dari kata “awas”, berarti antara lain “penjagaan”. Istilah pengawasan dikenal dalam ilmu manajemen dan ilmu administrasi yaitu sebagai salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaan.³¹

Pengertian pengawasan menurut Bagir Manan adalah suatu bentuk hubungan dengan sebuah *legal entity* yang mandiri, bukan hubungan internal dari entitas yang sama. Bentuk dan isi pengawasan dilakukan semata-mata menurut atau berdasarkan ketentuan undang-undang. Hubungan pengawasan hanya dilakukan terhadap hal yang secara tegas ditentukan dalam undang-undang. Pengawasan tidak berlaku atau tidak diterapkan terhadap hal yang tidak ditentukan atau berdasarkan undang-undang.³²

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Y.W Sunindhia, *Kepala Daerah, .op.cit.* hal. 53

³¹ Anton M. Moeliono, dkk., *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1995, hal 68 dalam Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah, op.cit.* hal 101.

³² Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH FH UII, Yogyakarta, 2002, hal. 153

Dalam bukunya yang berjudul *Hukum Pemerintahan Daerah*, Ni'matul Huda mencantumkan beberapa pengertian pengawasan menurut para ahli, seperti Sondang P. Siagian, Newman, Sujamto, Henry Fayol dan Prayudi.³³

Menurut Sondang P. Siagian, pengawasan adalah Proses pengamatan daripada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.³⁴ Newman berpendapat bahwa "*control is assurance that the performance conform to plan*" (pengawasan adalah suatu usaha untuk menjamin agar pelaksanaan suatu tugas dapat sesuai dengan rencana).³⁵

Sedangkan menurut Sujamto pengawasan adalah "segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas dan kegiatan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak". Menurut Prayudi, pengawasan adalah proses kegiatan-kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan, atau diperintahkan. Hasil pengawasan harus dapat menunjukkan sampai di mana terdapat kecocokan atau ketidakcocokan, dan apakah sebab-sebabnya.³⁶

Menurut Henry Fayol pengawasan terdiri dari pengujian apakah segala sesuatu berlangsung sesuai dengan rencana yang telah ditentukan dengan instruksi

³³ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, *op.cit.*, hal. 103

³⁴ S.P. Siagian, *Filsafat Administrasi*, Gunung Agung, Jakarta, 1990, hal. 107 dalam Ni'matul Huda, *Ibid.*, hal. 103

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Sujamto, *Aspek-aspek Pengawasan Di Indonesia*, Cetakan Ketiga, Sinar Grafika, Jakarta, 1994, hal. 42 dalam Ni'matul Huda, *Ibid.*, hal. 104.

yang telah digariskan. Ia bertujuan untuk menunjukkan (menentukan) kelemahan-kelemahan dan kesalahan-kesalahan dengan maksud untuk memperbaikinya dan mencegah terulangnya kembali).³⁷

Pada umumnya dapat dikatakan, bahwa pengawasan terhadap segala kegiatan Pemerintahan Daerah termasuk Keputusan Kepala Daerah dan Peraturan Daerah, merupakan suatu akibat mutlak dari adanya negara kesatuan. Di dalam negara kesatuan kita tidak mengenal bagian yang lepas dari atau sejajar dengan negara, tidak pula mungkin ada negara dalam negara.

Pemerintah Pusat bertanggungjawab menjamin keutuhan negara kesatuan, menjamin pelayanan yang sama untuk seluruh rakyat Negara (*asas equal treatment*), menjamin keseragaman tindakan dan pengaturan dalam bidang-bidang tertentu (*asas uniformitas*). Pembatasan atas keleluasaan Daerah dalam mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya dengan beberapa kewajiban tersebut merupakan konsekuensi logis dianutnya prinsip negara hukum.

Ada dua jenis pengawasan baku terhadap satuan pemerintahan otonom yaitu pengawasan preventif (*preventief toezicht*) dan pengawasan represif (*repressief toezicht*). Pengawasan ini berkaitan dengan produk hukum dan tindakan tertentu organ pemerintahan daerah. Pengawasan preventif dikaitkan dengan wewenang mengesahkan (*goedkeuring*). Pengawasan represif adalah wewenang pembatalan (*vernietiging*) atau penangguhan (*schorsing*).³⁸

Di samping kedua bentuk pengawasan di atas, dalam berbagai kepustakaan disebut pula bentuk yang ketiga, yaitu pengawasan positif. Termasuk pengawasan

³⁷ *Ibid.*, hal. 103.

³⁸ Bagir Manan, *Menyongsong., Op.Cit.* hal. 154

positif adalah pembuatan petunjuk atau pedoman. Adanya bentuk pengawasan positif menimbulkan cara penggolongan lain, yaitu pengawasan positif dan pengawasan negatif. Disebut pengawasan positif karena pemerintah tingkat lebih atas aktif berinisiatif melakukan tindakan menghalangi (*tegen*) kelalaian (*nalaten*) pemerintah tingkat lebih rendah. Disebut pengawasan negatif karena hanya menghalangi suatu tindakan yang sudah dilakukan baik tindakan yang belum mempunyai akibat hukum atau yang sudah mempunyai akibat hukum. Pengawasan preventif dan pengawasan represif digolongkan ke dalam bentuk pengawasan negatif.³⁹

Y.W Sunindhia dalam bukunya yang berjudul *Kepala Daerah dan Pengawasan dari Pusat* menyebutkan bentuk dan sasaran pengawasan dapat digolongkan menjadi empat, yaitu:⁴⁰

1. Pengawasan yang dilakukan oleh Kepala Wilayah
2. Pengawasan umum
3. Pengawasan preventif
4. Pengawasan represif

Namun dalam penelitian ini yang akan dibahas hanya dua jenis pengawasan saja, yaitu pengawasan preventif dan pengawasan represif.

a. Pengawasan Preventif

Pengawasan preventif itu berbentuk member pengesahan atau tidak memberi (menolak) pengesahan. Sesuai dengan sifatnya, pengawasan preventif dilakukan sesudah keputusan daerah ditetapkan, tetapi sebelum

³⁹ Ni'matul Huda., *Otonomi*, *op.cit.* hal 246.

⁴⁰ Y.W. Sunindhia, *Kepala Daerah*, *op.cit.* hal.35.

keputusan itu mulai berlaku. Dengan kata lain, suatu keputusan daerah dalam arti luas, termasuk juga Peraturan Daerah, yang dikenakan pengawasan preventif hanya dapat mulai berlaku apabila keputusan itu telah lebih dahulu disahkan oleh penguasa yang berwenang mengesahkan. Bagi Peraturan Daerah, pengawasan preventif terhadap Peraturan Daerah tertentu, dilakukan sesudah peraturan-peraturan itu ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, tetapi sebelum Peraturan Daerah itu diundangkan.⁴¹

Pengawasan preventif hanya dilakukan terhadap Keputusan Kepala Daerah dan Peraturan Daerah, yang berisi atau yang mengatur materi-materi tertentu. Yang diletakkan di bawah pengawasan preventif itu pada umumnya materi-materi yang dianggap penting, yang menyangkut kepentingan-kepentingan besar terutama bagi daerah dan penduduknya, sehingga dengan meletakkannya di bawah kemungkinan timbulnya kerugian atau hal-hal yang tidak diinginkan bagi daerah tersebut.⁴²

Pengawasan preventif bersifat struktural dan spesifik karena sebelumnya telah ditetapkan keputusan-keputusan mana saja (jenis-jenis keputusan) yang harus disampaikan kepada pemerintahan tingkat lebih atas untuk memperoleh pengesahan. Pengawasan preventif dapat dibedakan menjadi dua macam. *Pertama*, pertimbangan atau pengawasan dijalankan sebelum pemerintah lebih rendah mengambil atau menetapkan suatu keputusan. Pengawasan preventif ini disebut *voortoezicht*. Contoh *voortoezicht* adalah pernyataan

⁴¹ Ni'matul Huda., *Problematika*,. *op.cit.* hal. 58

⁴² *Ibid.*

tidak keberatan (*de verklaring van geen bezwaar*) dari pemerintah tingkat lebih atas. *Kedua*, pertimbangan atau pengawasan dilakukan setelah pemerintah tingkat lebih rendah mengambil keputusan, tetapi sebelum keputusan itu berlaku dan mempunyai akibat hukum. Pengawasan preventif jenis kedua ini disebut *middentoezicht*. Contoh *middentoezicht*, yaitu pengesahan (*goedkeuring*) dan pengumuman atau pengundangan (*afkondiging*). Pada tingkat Gemeente, terdapat berbagai macam jenis pengawasan preventif, dan yang paling utama adalah pengesahan (*goedkeuring*).⁴³

C. Pembatalan Peraturan Daerah Menurut UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004, Perda yang sudah disahkan di tingkat daerah dapat dibatalkan atau dinyatakan batal demi hukum. Dibatalkan berarti ketidakabsahannya berlaku sejak tanggal ada pembatalan; sedangkan batal demi hukum berarti ketidakabsahannya berlaku sejak peraturan itu ditetapkan (yang berarti membatalkan pula akibat-akibat hukum yang timbul sebelum ada pembatalan). Dalam hubungan itu, pengawasan terdiri dari dua jalur, yakni pengawasan melalui jalur eksekutif (Pemerintah Pusat) dan pengawasan melalui jalur yudikatif (Mahkamah Agung).

Ketika berlakunya UU No. 32 Tahun 2004, Pemerintah mulai melakukan koreksi terhadap UU No. 22 Tahun 1999 dengan menerapkan empat model

⁴³ Ni'matul Huda, *Otonomi*, *op.cit.*, hal 247.

pengawasan terhadap produk hukum daerah. *Pertama, executive preview*, yakni terhadap rancangan Peraturan Daerah yang mengatur pajak daerah, retribusi daerah, APBD, dan RUTR sebelum disahkan oleh kepala daerah terlebih dahulu dievaluasi oleh Menteri Dalam Negeri untuk Raperda Provinsi, dan oleh Gubernur terhadap Raperda kabupaten/kota. *Kedua, executive review (terbatas)*, yakni apabila hasil evaluasi Raperda tentang APBD dan rancangan Peraturan Gubernur/Peraturan Bupati/ Walikota tentang penjabaran APBD dinyatakan bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tidak ditindaklanjuti oleh Gubernur/ Bupati/ Walikota bersama DPRD dan Gubernur/ Bupati/ Walikota tetap menetapkan Raperda tersebut menjadi Perda dan Peraturan Gubernur/ Bupati/ Walikota, Menteri Dalam Negeri untuk provinsi dan Peraturan Gubernur/ Bupati/ Walikota tersebut. *Ketiga, pengawasan represif*, berupa pembatalan (*executive review*) terhadap semua Peraturan Daerah dilakukan oleh Presiden melalui Peraturan Presiden. *Keempat, pengawasan preventif*, yakni terhadap rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang APBD baru dapat dilaksanakan setelah memperoleh pengesahan dari Menteri Dalam Negeri bagi provinsi dan Gubernur bagi kabupaten/ kota. UU No. 32 Tahun 2004 juga memberikan ruang kepada Pemerintah Daerah untuk mengajukan keberatan atas Peraturan Presiden yang membatalkan produk hukumnya melalui *judicial review* di Mahkamah Agung.⁴⁴

Executive Review (pengujian peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh pemerintah pusat) terhadap suatu Peraturan Daerah, apabila secara murni

⁴⁴ Ni'matul Huda, *Problematika*, *op.cit.* hal 281-282.

mengacu pada ketentuan normatif hukum pada Pasal 145 UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, bukanlah menjadi suatu permasalahan, dikarenakan Pemerintah Daerah merupakan bagian dari Pemerintah Pusat atau berada dibawah Pemerintah Pusat. Sehingga, Pemerintah Pusat juga mempunyai kewenangan untuk menguji dan membatalkan peraturan yang dibentuk oleh Pemerintah Daerah. Pengujian terhadap suatu Perda yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat adalah dalam rangka pengawasan dan pembinaan terhadap Pemerintahan Daerah. Jika Pemerintah Daerah bersama-sama DPRD menetapkan suatu Perda, maka Pemerintah Daerah wajib menyerahkan Perda tersebut kepada Pemerintah Pusat untuk di evaluasi. Dan jika hasil evaluasi Pemerintah mendapatkan bukti bahwa Perda tersebut bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka Pemerintah membatalkan Perda tersebut dan untuk selanjutnya diserahkan kembali ke Pemerintah Daerah bersangkutan agar bersama-sama DPRD mencabut Perda dimaksud. Selanjutnya, Jika Pemerintah Daerah tidak menyepakati pembatalan Perda yang dilakukan oleh Pemerintah, maka Pemerintah Daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung sebagaimana yang dimaksud pada Pasal 145 Ayat (5) UU Nomor 32 Tahun 2004.⁴⁵

⁴⁵ Icchank Nk Machazzart, *Analisis Normatif Evaluasi dan Pengujian Peraturan Daerah*, dalam <http://sujarman81.wordpress.com/2011/07/31/analisis-normatif-evaluasi-dan-pengujian-peraturan-daerah/>, 3 Desember 2011 pukul 09.30 WIB

Selanjutnya, pada ketentuan Ayat (6), apabila keberatan tersebut dikabulkan sebagian atau seluruhnya, maka putusan Mahkamah Agung menyatakan Peraturan Presiden yang membatalkan Perda bersangkutan menjadi batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum. Dengan menggunakan metode interpretasi *argumentum a contrario* terhadap Pasal 145 Ayat (6) tersebut, maka ditemukan bahwa Peraturan Presiden yang membatalkan tentang suatu Perda dinyatakan tetap berlaku dan mempunyai kekuatan hukum apabila Mahkamah Agung menolak keberatan dari Pemerintah Daerah. Artinya, berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004, Mahkamah Agung tidak membatalkan suatu Perda, melainkan yang membatalkan Perda adalah Pemerintah Pusat dengan dikeluarkannya Peraturan Presiden. Yang dibatalkan oleh Mahkamah Agung menurut ketentuan UU tersebut hanyalah Peraturan Presiden apabila permohonan keberatan yang diajukan oleh Pemerintah Daerah di kabulkan oleh MA.⁴⁶

Executive preview adalah pengujian yang dilakukan oleh pemerintah eksekutif terhadap rancangan peraturan perundang-undangan. Jadi, dalam hal executive preview, yang menjadi bahan pengujian adalah rancangan peraturan perundang-undangan yang belum diberlakukan atau belum di undangkan. Executive preview ini biasa juga di sebut sebagai pengawasan preventif.⁴⁷

Selama ini pada prakteknya, kebanyakan Peraturan Daerah yang telah diuji oleh Pemerintah c.q. Departemen Dalam Negeri, ketetapan pembatalannya dilakukan dengan instrumen Keputusan Menteri Dalam Negeri (Kepmendagri).

⁴⁶*Ibid.*

⁴⁷*Ibid.*

Dengan mengacu pada instrumen hukum tentang pengujian dan pembatalan suatu Perda yang dilakukan oleh pemerintah (*executive review*), maka Pasal 145 Ayat (3) UU Nomor 32 Tahun 2004 dengan tegas menyatakan bahwa keputusan pembatalan Perda di tetapkan dengan Peraturan Presiden. Jika mengacu pada instrument hukum tersebut, maka sebenarnya tidak ada kewenangan atributif Mendagri mengeluarkan suatu keputusan untuk menetapkan pembatalan perda, melainkan secara tegas yang berwenang membatalkan suatu perda ialah Presiden dengan Peraturan Presidennya. Jika Presiden mendelegasikan kewenangannya kepada Mendagri untuk membatalkan suatu Perda, maka Presiden sebenarnya telah menyalahi kewenangan atributifnya yang jelas-jelas bertentangan dengan Pasal 145 Ayat (3) UU No 32 Tahun 2004. Adapun kewenangan Mendagri mengeluarkan keputusan pembatalan suatu Perda, dikarenakan Pemerintah Daerah tidak menindak lanjuti hasil evaluasi dari Pemerintah dalam rangka pengawasan preventif dan tetap memberlakukan Perda dimaksud, sebagaimana yang dijelaskan pada Pasal 185 Ayat (5) UU Pemerintahan Daerah.

Disinilah sebenarnya letak kewenangan atributif Mendagri dalam melakukan pembatalan suatu Perda dan pengujian Rancangan Perda (*executive preview*) atau biasa juga di sebut pengawasan preventif. Namun, kewenangan Mendagri tersebut dalam hal pengawasan preventif secara langsung hanya terbatas pada tingkatan provinsi semata, dan selanjutnya pada tingkatan kabupaten/kota, pengawasan preventif Mendagri bersifat tidak langsung, karena yang menjalankan secara langsung adalah Gubernur. Hal ini dapat terlihat pada Pasal 185 dan Pasal 186 UU No 32 Tahun 2004. Dalam Pasal 185 dinyatakan bahwa, rancangan Perda provinsi

tentang APBD dan rancangan Peraturan Gubernur tentang penjabaran APBD setelah hasil dari evaluasi Menteri Dalam Negeri yang menyatakan bahwa rancangan perda dan rancangan pergub tersebut bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka Gubernur Bersama DPRD melakukan penyempurnaan paling lama tujuh hari terhitung sejak diterimanya hasil evaluasi. Apabila hasil evaluasi tidak di tindak lanjuti, dan Gubernur tetap menetapkan rancangan perda dan rancangan Pergub tersebut, maka Menteri Dalam Negeri membatalkan perda dan pergub dimaksud sekaligus menyatakan berlakunya pagu APBD tahun lalu. Dari sini terlihat jelas bahwa Menteri dalam Negeri melakukan pengawasan preventif terhadap rancangan perda provinsi (pengawasan secara langsung).⁴⁸

Sedangkan dalam Pasal 186 dinyatakan bahwa rancangan Perda kabupaten/kota tentang APBD dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang penjabaran APBD setelah hasil dari evaluasi Gubernur yang menyatakan bahwa rancangan peraturan daerah dan rancangan peraturan bupati/walikota tersebut bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka Bupati/Walikota Bersama DPRD melakukan penyempurnaan paling lama tujuh hari terhitung sejak diterimanya hasil evaluasi. Apabila hasil evaluasi tidak di tindak lanjuti, dan Bupati/Walikota tetap menetapkan rancangan perda dan rancangan Peraturan bupati/walikota, maka Gubernur membatalkan Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati/Walikota dimaksud sekaligus menyatakan berlakunya pagu APBD tahun lalu. Selanjutnya, Pasal 186 Ayat (6) beserta

⁴⁸ *Ibid.*

penjelasannya dinyatakan bahwa Gubernur menyampaikan hasil evaluasi rancangan perda kabupaten/kota tentang APBD dan rancangan peraturan bupati/walikota tentang penjabaran APBD kepada Menteri dalam negeri yang untuk selanjutnya di tindak lanjuti. Akan tetapi, tidak ada petunjuk jelas mengenai proses penindaklanjutan hasil evaluasi Gubernur yang dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri sehingga tampak samar bagaimana metode pengawasan yang dilakukan oleh Mendagri terhadap rancangan Perda kabupaten/kota. Dari penjelasan Pasal 186 Ayat (6) tersebut, terlihat jelas bahwa yang melakukan pengawasan preventif secara langsung adalah Gubernur, sementara Menteri Dalam Negeri hanya melakukan pengawasan preventif secara tidak langsung terhadap rancangan Perda kabupaten/kota.⁴⁹

Selanjutnya, pengawasan preventif oleh Pemerintah baik Mendagri untuk tingkat provinsi maupun Gubernur untuk tingkat kabupaten/kota, tidak hanya terbatas pada Rancangan Perda APBD beserta penjabarannya. Pengawasan preventif juga berlaku pada proses penetapan Rancangan Perda yang berkaitan dengan Pajak Daerah, Retribusi Daerah, dan Tata Ruang Daerah. Sebagaimana yang dimaksud Pasal 189 UU No.32 Tahun 2004 menyatakan bahwa Proses penetapan Rancangan Perda yang berkaitan dengan pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang daerah menjadi perda, berlaku Pasal 185 dan Pasal 186, dengan ketentuan untuk pajak daerah dan retribusi daerah dikoordinasikan terlebih dahulu dengan Menteri Keuangan, dan untuk tata ruang daerah dikoordinasikan dengan Menteri yang membidangi urusan tata ruang. Dengan berlakunya Pasal 189

⁴⁹ *Ibid.*

tersebut, maka ketentuan Pasal 5A dan Pasal 25A UU Nomor 34 Tahun 2000 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, menjadi tidak berlaku.⁵⁰

D. Pembatalan Peraturan Daerah Menurut UU. No 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

Khusus mengenai pembatalan Perda tentang Pajak dan Restribusi berdasar ketentuan dalam UU No.28 Tahun 2009, Perda yang telah ditetapkan oleh gubernur/bupati/walikota dibatalkan apabila bertentangan kepentingan umum dan/atau peraturan perundangundangan yang lebih tinggi atas rekomendasi dari Menteri Keuangan kepada Presiden yang disampaikan melalui Menteri Dalam Negeri. Keputusan pembatalan Peraturan Daerah ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lama 60 (enam puluh) hari kerja sejak diterimanya Perda oleh Menteri Keuangan dan Menteri Dalam Negeri. Selanjutnya sesuai Pasal 159 UU No.28 Tahun 2009 daerah yang tidak menyampaikan Perda tentang Pajak dan Retribusi kepada Menteri Keuangan dan Menteri Dalam Negeri dikenai sanksi berupa penundaan atau pemotongan Dana Alokasi Umum dan/atau Dana Bagi Hasil atau restitusi.⁵¹

UU No 32 Tahun 2004 memberikan ruang lingkup urusan pemerintahan yang sangat luas (kewenangan) kepada daerah untuk diatur dalam peraturan daerah. Ketentuan tersebut mengharuskan para pejabat di lingkungan pemerintah

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ Muhammad Sapta Murti, *Harmonisasi Peraturan Daerah dengan Peraturan Perundang-undangan Lainnya*, at <http://www.djpp.depkumham.go.id>, Okt. 02, 2011

daerah mengharuskan para pejabat di lingkungan pemerintah daerah yang ditugaskan untuk merancang sebuah peraturan daerah untuk mengetahui dan mempelajari berbagai peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang terkait dengan substansi rancangan peraturan daerah. Penelitian dan kajian yang mendalam terhadap substansi peraturan yang lebih tinggi sangat membantu DPRD dan Gubernur/bupati/walikota dalam menetapkan peraturan daerah dengan kualitas yang baik dan sekaligus menghindari kemungkinan pembatalan Perda oleh Pemerintah dan merepotkan DPRD dan Kepala Daerah untuk menetapkan Perda tentang pencabutan Perda.⁵²

Peraturan Daerah dibuat oleh satuan pemerintahan yang mandiri (otonom), dengan lingkungan wewenang yang mandiri pula, maka dalam pengujiannya terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tidak boleh semata-mata berdasarkan “pertingkatan”, melainkan juga pada “lingkungan kewenangannya”. Perda yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi (kecuali UUD) belum tentu salah, kalau ternyata peraturan perundang-undangan tingkat tinggi melanggar hak dan kewajiban daerah yang dijamin UUD atau UU Pemerintahan Daerah.⁵³

Setelah UU No.34 Tahun 2000 diganti dengan UU No. 28 Tahun 2009, maka ketentuan dalam Pasal 185 dan Pasal 186 UU No 32 Tahun 2004 beserta peraturan pelaksana UU tersebut harus segera disempurnakan, karena UU No 28 Tahun 2009 telah mengatur secara tegas bahwa yang berwenang membatalkan Perda adalah Presiden atas dasar rekomendasi dari Menteri Keuangan yang disampaikan

⁵² Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat, op.cit.*, hal. 105.

⁵³ Bagir Manan, *Teori, loc.cit*

melalui Menteri Dalam Negeri. Dengan demikian tidak boleh ada keputusan pembatalan Perda yang diatur dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri, semuanya harus dalam bentuk Peraturan Presiden.⁵⁴

Menurut Pasal 157 UU No 28 Tahun 2009, Rancangan Peraturan Daerah provinsi tentang Pajak dan Retribusi yang telah disetujui bersama oleh gubernur dan DPRD provinsi sebelum ditetapkan disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan paling lambat 3 (tiga) hari kerja terhitung sejak tanggal persetujuan dimaksud. Rancangan Peraturan Daerah kabupaten/kota tentang Pajak dan Retribusi yang telah disetujui bersama oleh bupati/walikota dan DPRD kabupaten/kota sebelum ditetapkan disampaikan kepada gubernur dan Menteri Keuangan paling lambat 3 (tiga) hari kerja terhitung sejak tanggal persetujuan dimaksud.

Menteri Dalam Negeri melakukan evaluasi terhadap Rancangan Peraturan Daerah, menguji kesesuaian Rancangan Peraturan Daerah dengan ketentuan Undang-Undang ini, kepentingan umum, dan/atau peraturan perundangundangan lain yang lebih tinggi. Sedangkan Gubernur melakukan evaluasi terhadap Rancangan Peraturan Daerah kabupaten/kota tentang Pajak dan Retribusi untuk menguji kesesuaian Rancangan Peraturan Daerah dengan ketentuan Undang-Undang ini, kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan lain yang lebih tinggi. Menteri Dalam Negeri dan gubernur dalam melakukan evaluasi berkoordinasi dengan Menteri Keuangan.

⁵⁴ Ni'matul Huda, *Problematika*., op.cit., hal 153.

Hasil evaluasi yang telah dikoordinasikan dengan Menteri Keuangan dapat berupa persetujuan atau penolakan. Hasil evaluasi tersebut kemudian disampaikan oleh Menteri Dalam Negeri kepada gubernur untuk Rancangan Peraturan Daerah provinsi dan oleh gubernur kepada bupati/walikota untuk Rancangan Peraturan Daerah kabupaten/kota dalam jangka waktu paling lambat 15 (lima belas) hari kerja sejak diterimanya Rancangan Peraturan Daerah dimaksud.

Hasil evaluasi berupa penolakan disampaikan dengan disertai alasan penolakan. Dalam hal hasil evaluasi berupa persetujuan, Rancangan Peraturan Daerah dimaksud dapat langsung ditetapkan. Dalam hal hasil evaluasi berupa penolakan, Rancangan Peraturan Daerah dimaksud dapat diperbaiki oleh gubernur, bupati/walikota bersama DPRD yang bersangkutan, untuk kemudian disampaikan kembali kepada Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan untuk Rancangan Peraturan Daerah provinsi dan kepada gubernur dan Menteri Keuangan untuk Rancangan Peraturan Daerah kabupaten/kota.

Menurut Pasal 158 UU No. 28 Tahun 2009 dijelaskan bahwa Peraturan Daerah yang telah ditetapkan oleh gubernur/bupati/walikota disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan paling lama 7 (tujuh) hari kerja setelah ditetapkan. Dalam hal Peraturan Daerah bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundangundangan yang lebih tinggi, Menteri Keuangan merekomendasikan pembatalan Peraturan Daerah dimaksud kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Penyampaian rekomendasi pembatalan oleh Menteri Keuangan kepada Menteri Dalam Negeri, dilakukan paling lambat 20 (dua puluh) hari kerja sejak tanggal diterimanya Peraturan Daerah.

Berdasarkan rekomendasi pembatalan yang disampaikan oleh Menteri Keuangan, Menteri Dalam Negeri mengajukan permohonan pembatalan Peraturan Daerah dimaksud kepada Presiden. Keputusan pembatalan Peraturan Daerah dimaksud ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lama 60 (enam puluh) hari kerja sejak diterimanya Peraturan Daerah dimaksud. Paling lama 7 (tujuh) hari kerja setelah keputusan pembatalan Peraturan Daerah dimaksud, Kepala Daerah harus memberhentikan pelaksanaan Peraturan Daerah dan selanjutnya DPRD bersama Kepala Daerah mencabut Peraturan Daerah dimaksud. Jika provinsi/kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Peraturan Daerah dengan alasan-alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, Kepala Daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung. Jika keberatan dikabulkan sebagian atau seluruhnya, putusan Mahkamah Agung tersebut menyatakan Peraturan Presiden menjadi batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum. Jika Pemerintah tidak mengeluarkan Peraturan Presiden untuk membatalkan Peraturan Daerah dimaksud, Peraturan Daerah dimaksud dinyatakan berlaku.

Pengawasan pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah menurut UU No. 28 Tahun 2009 dilakukan secara preventif dan korektif. Rancangan Perda yang mengatur pajak dan retribusi daerah harus mendapat persetujuan Pemerintah sebelum ditetapkan menjadi Perda. Terhadap Perda yang sudah ditetapkan oleh gubernur, bupati/ walikota, harus disampaikan kepada Menteri Keuangan dan Menteri Dalam Negeri untuk diperiksa apakah Perda tersebut bertentangan atau tidak dengan kepentingan umum dan/ atau peraturan perundang-undangan yang

lebih tinggi. Jika Perda bertentangan dengan kepentingan umum dan/ atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Menteri Keuangan merekomendasikan pembatalan Perda dimaksud kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Penegasan tersebut selaras dengan pengaturan dalam Pasal 145 UU No. 32 Tahun 2004, yang menentukan bahwa kewenangan pembatalan Perda ada pada Presiden dan bukan Menteri Dalam Negeri apalagi Gubernur.



BAB III

BATASAN KEWENANGAN PEMBATALAN PERATURAN DAERAH

A. Pembatalan Perda Bermasalah

Kemunculan persoalan mengenai Peraturan Daerah (Perda) “bermasalah” antara lain disebabkan oleh semangat berlebihan dari Daerah dalam rangka meningkatkan pendapatan daerah. Dengan adanya otonomi daerah yang di atur dalam UU No. 22 Tahun 1999 Daerah seolah berlomba untuk sebanyak-banyaknya membuat peraturan daerah tentang pajak dan retribusi daerah. Ada sebagian Perda yang dipandang bermasalah karena bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi, tetapi ada juga yang dipandang menghambat investasi ke Daerah. Kejadian ini mungkin berawal dari ketiadaan aturan operasional dari Pusat berupa peraturan pemerintah yang mengatur kewenangan daerah Kabupaten/Kota. Sehingga, setiap Daerah menafsirkan sendiri kewenangan yang ada pada dirinya. Apalagi peraturan pemerintah yang dimintakan oleh UU tersebut sebagai aturan pelaksanaannya sampai hari ini pun belum semua dikeluarkan oleh pemerintah.⁵⁵

Pembentukan Peraturan Daerah Pajak Daerah dan Retribusi Daerah mengacu pada UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Sebagai suatu upaya pencegahan maupun upaya untuk mengatasi adanya Perda “bermasalah”, baik bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maupun

⁵⁵ Ni'matul Huda., *Otonomi*, *op.cit.* hal. 228.

bertentangan dengan kepentingan umum, di dalam kedua undang-undang tersebut sudah diatur mekanisme pengawasannya.

Saat ini ketentuan pokok yang mengatur tentang pengawasan, khususnya mengenai pembatalan Peraturan Daerah (Perda) adalah UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. UU ini mengenal dua model pengawasan, yaitu pengawasan represif (Pasal 145) dan pengawasan preventif atas Raperda Pajak, Retribusi, APBD, Tata Ruang (Pasal 185-189). Pengawasan preventif tersebut bersifat evaluatif yang bertujuan untuk melindungi kepentingan umum, menelaraskan dan menyesuaikan materi Perda dengan Peraturan Perundang-undangan (PUU) yang lebih tinggi dan/atau Perda lainnya. Ketentuan ini mengisyaratkan bahwa pengharmonisasian Perda dilakukan baik secara vertikal maupun horizontal. Ketentuan mengenai tata cara evaluasi Raperda tentang pajak dan retribusi diatur dalam UU No.28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah (Pasal 157 s.d Pasal 158).

Baik UU No 32 Tahun 2004 maupun UU No 28 Tahun 2009 mengatur dua model pengawasan, yaitu pengawasan preventif dan represif. Pemberlakuan model ganda preventif dan represif menyisakan beberapa catatan. *Pertama*, melihat praktik yang pernah ada, pemberlakuan masing-masing model tersebut tidak tegas. Mestinya, jika suatu raperda sudah melewati mesin pengawasan preventif dan dinyatakan lolos maka tidak semestinya di belakang hari kembali dilakukan pengawasan represif ketika sudah berlaku sebagai perda definitif (hukum positif). Praktik semacam ini bisa kembali berulang kelak jika melihat substansi klausul dalam UU No.28 Tahun 2009 yang tidak mengatur demarkasi

semacam ini. Implikasinya, ketidakpastian bagi Pemda dan beban kerja ganda bagi pusat yang melakukan kedua tingkat pengawasan tersebut. *Kedua*, keberadaan model pengawasan preventif sering dinilai pusat sebagai cara untuk mendeteksi dini potensi kebermasalahan isi kebijakan. Namun, pada sisi lain, hal tersebut tentu berpengaruh pada kemandirian daerah (Pemda/DPRD) yang akhirnya sulit untuk bertindak otonom.⁵⁶

Mengingat asas hukum yang berbunyi *Lex Specialis derogate legi generalis* UU No 28 Tahun 2009 tentu saja mengesampingkan UU No 32 Tahun 2004. Mengesampingkan dalam arti bahwa UU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah ini mengatur lebih khusus dibandingkan dengan UU Pemerintahan Daerah, itu berarti dalam hal pengaturan mengenai Pajak dan Retribusi Daerah, Pemerintah Daerah mengacu atau mendasarkan aturan mereka pada UU No 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Peraturan Perundang-Undangan yang lebih khusus bukan berarti berdiri sendiri. Peraturan yang lebih khusus tentunya tidak bisa lepas dari peraturan yang umum yang sederajat dan mengatur hal yang sama atau paling tidak berhubungan. Bahwa pembentukan Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah harus didasarkan baik pada peraturan perundang-undangan yang lebih umum maupun peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sesuai hierarki, tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum.

Dalam rangka pengawasan terhadap Daerah, UU No 32 Tahun 2004 memberi perintah bahwa Perda yang dibuat oleh DPRD bersama Kepala Daerah agar

⁵⁶ Robert Endi Jaweng., *Mekanisme Baru Pengawasan Perda DPRD*, KPPOD Brief edisi Januari-Maret 2011

disampaikan kepada Pemerintah paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan.¹⁰ Terkait dengan pembatalan Perda, Pasal 136 ayat (4) UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemda menyebutkan bahwa *“Perda dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.”* Kemudian Pasal 145 ayat (2) UU tersebut menyebutkan *“Perda yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh pemerintah.”* Ayat (3) menyebutkan *“Keputusan pembatalan Perda ... ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lama 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya Perda...”* selanjutnya ayat (5) menyebutkan *“Apabila provinsi/kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda ... dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, kepala daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung.”*

Dilanjutkan pada Pasal 185 Menteri Dalam Negeri mempunyai kewenangan untuk membatalkan Peraturan Daerah terbatas pada Peraturan Daerah yang dulunya ketika masih menjadi Rancangan Peraturan Daerah, telah melalui tahap evaluasi yang dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri dan dinyatakan bahwa menurut hasil evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tersebut bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan setelah masa perbaikan yang telah diberikan, hasil evaluasi tidak ditindaklanjuti oleh Gubernur dan DPRD, dan Gubernur tetap menetapkan rancangan Peraturan Daerah tetap menjadi Peraturan Daerah.

Pembatalan Peraturan Daerah juga diatur dalam UU No 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, yaitu Pasal 158 Ayat (2) bahwa *"Dalam hal Peraturan Daerah bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundangundangan yang lebih tinggi, Menteri Keuangan merekomendasikan pembatalan Peraturan Daerah dimaksud kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri."* Kemudian Pasal 158 Ayat (5) menyebutkan *"Keputusan pembatalan Peraturan Daerah...ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lama 60 (enam puluh) hari kerja sejak diterimanya Peraturan Daerah..."* kemudian pasal (7) menyebutkan *"Jika provinsi/kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Peraturan Daerah...dengan alasan-alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, Kepala Daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung."*

Selain itu, sebagai usaha untuk meningkatkan efektivitas pengawasan pungutan Daerah, dalam UU Pajak Daerah dan Retribusi daerah ini juga dilakukan pengawasan preventif. Setiap Peraturan Daerah tentang Pajak dan Retribusi sebelum dilaksanakan harus mendapat persetujuan terlebih dahulu dari Pemerintah. Hal ini diatur pada Pasal 157, yaitu dilakukannya evaluasi terhadap rancangan Peraturan Daerah oleh Menteri Dalam Negeri. Bedanya, dalam UU ini tidak menyebutkan secara eksplisit mengenai kewenangan Menteri Dalam Negeri untuk membatalkan Peraturan Daerah.

Dari kedua peraturan perundang-undangan tersebut dapat disimpulkan bahwa Pembatalan Peraturan Daerah dapat melalui bentuk *Executive Preview*, *Executive Review* dan *Judicial Review* ke Mahkamah Agung. Namun seperti telah

disebutkan di atas, bahwa dalam prakteknya sebagai bentuk pengawasan represif, Menteri Dalam Negeri-lah yang membatalkan Peraturan Daerah (khususnya mengenai pajak dan retribusi daerah).

B. Kewenangan Pemerintah dalam Pembatalan Perda

1. *Executive Preview* oleh Menteri Dalam Negeri

Executive preview adalah pengujian yang dilakukan oleh pemerintah eksekutif terhadap rancangan peraturan perundang-undangan. Jadi, dalam hal *executive preview*, yang menjadi bahan pengujian adalah rancangan peraturan perundang-undangan yang belum diberlakukan atau belum di undangkan. *Executive preview* ini biasa juga di sebut sebagai pengawasan preventif.

Selama ini pada prakteknya, kebanyakan Peraturan Daerah yang telah di uji oleh Pemerintah c.q. Departemen Dalam Negeri, ketetapan pembatalannya dilakukan dengan instrumen Keputusan Menteri Dalam Negeri (Kepmendagri). Dengan mengacu pada instrumen hukum tentang pengujian dan pembatalan suatu Perda yang dilakukan oleh pemerintah (*executive review*), maka Pasal 145 Ayat (3) UU Nomor 32 Tahun 2004 dengan tegas menyatakan bahwa keputusan pembatalan Perda di tetapkan dengan Peraturan Presiden.

Jika mengacu pada satu instrument hukum itu saja, maka secara jelas Menteri Dalam Negeri tidak mempunyai kewenangan sama sekali untuk membatalkan Peraturan Daerah. Namun, perlu kiranya melihat

Pasal 185 UU No. 32 Tahun 2004. Kewenangan Mendagri mengeluarkan keputusan pembatalan suatu Perda, dikarenakan Pemerintah Daerah tidak menindak lanjuti hasil evaluasi dari Pemerintah dalam rangka pengawasan preventif dan tetap memberlakukan Perda dimaksud, sebagaimana yang dijelaskan pada Pasal 185 Ayat (5) UU Pemerintahan Daerah. Disinilah sebenarnya letak kewenangan atributif Mendagri dalam melakukan pembatalan suatu Perda dan pengujian Rancangan Perda (*executive preview*) atau biasa juga di sebut pengawasan preventif. Namun, kewenangan Mendagri tersebut dalam hal pengawasan preventif secara langsung hanya terbatas pada tingkatan provinsi semata, dan selanjutnya pada tingkatan kabupaten/kota, pengawasan preventif Mendagri bersifat tidak langsung, karena yang menjalankan secara langsung adalah Gubernur. Hal ini dapat terlihat pada Pasal 185 dan Pasal 186 UU No. 32 Tahun 2004.⁵⁷

Pengawasan preventif juga berlaku pada proses penetapan Rancangan Perda yang berkaitan dengan Pajak Daerah, Retribusi Daerah, dan Tata Ruang Daerah. Sebagaimana yang dimaksud Pasal 189 UU No.32 Tahun 2004. Undang-undang yang lebih khusus juga mengatur demikian, yaitu Pasal 158 UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

⁵⁷ *Analisis Normatif Hak Uji Materil terhadap Peraturan Daerah oleh Mahkamah Agung*, dalam www.facebook.com, 3 Desember 2011, pukul 09.30 WIB.

2. *Executive Review* oleh Pemerintah Pusat (Presiden dan Menteri Dalam Negeri)

2.1. Perda Bermasalah Didominasi oleh Perda tentang Pajak dan Retribusi

Berdasarkan Pasal 136 Ayat (4) UU No. 32 Tahun 2004, Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Istilah “kepentingan umum” bisa diartikan sebagai kepentingan umum nasional ataukah kepentingan umum lokal (daerah). Dalam penjelasan Pasal 136 Ayat (4) tersebut, dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan “bertentangan dengan kepentingan umum” adalah kebijakan yang mengakibatkan terganggunya kerukunan antar warga masyarakat, terganggunya pelayanan umum, dan terganggunya ketentraman ketertiban umum serta kebijakan yang bersifat diskriminatif. Mengingat peraturan daerah merupakan peraturan perundang-undangan yang bersifat lokal (*local wet*), maka yang dimaksud dengan istilah “kepentingan umum”, tidak lain merupakan kepentingan umum yang hanya mencakup daerah setempat. Yang menjadi permasalahan adalah, alat ukur apakah yang dipakai Pemerintah Pusat dalam hal menafsirkan bertentangan tidaknya suatu Perda dengan kepentingan umum, mengingat banyaknya daerah-daerah baik provinsi maupun

kabupaten/kota yang tersebar diseluruh wilayah Indonesia dengan corak masyarakat yang majemuk dan pluralistik.⁵⁸

Dalam undang-undang tentang Pemerintahan Daerah, dijelaskan bahwa apabila Pemerintah Pusat membatalkan suatu Perda, maka Pemerintah mengeluarkan Peraturan Presiden tentang pembatalan Perda tersebut, sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 145 Ayat (3). Itu berarti Pemerintah Pusat diberikan kewenangan untuk membatalkan Perda dengan mengeluarkan Peraturan Presiden.

Dalam sebuah artikel yang berjudul Disparitas Pengujian Peraturan Daerah: Suatu Tinjauan Normatif oleh Yance Arizona, sejak otonomi daerah digulirkan, sudah ribuan perda dibuat oleh pemerintah daerah baik pada level provinsi maupun kabupaten/kota. Data yang diperoleh dari Departemen Keuangan, sampai Desember 2006 terdapat 9.617 Perda yang terkait dengan perizinan, pajak dan retribusi di daerah. Dari sejumlah itu Departemen Keuangan sudah merekomendasikan kepada Departemen Dalam Negeri untuk membatalkan 895 Perda yang terkait dengan pajak dan retribusi di daerah. Sedangkan data yang diperoleh dari Departemen Dalam Negeri menunjukkan bahwa sejak tahun 2002 sampai tahun 2007 perda yang dibatalkan baru berjumlah 761 Perda. Perda-perda yang

⁵⁸ Icchank Nk Machazzart, *Analisis, loc.cit.*

dianggap bermasalah itu menimbulkan ekonomi biaya tinggi di daerah serta juga membebani masyarakat dan lingkungan.⁵⁹

Komisi Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD) mengumumkan sekitar 3.735 Perda terkait pajak dan retribusi bermasalah. Penilaian ribuan perda retribusi dan pajak daerah bermasalah itu merupakan hasil kajian Tim Monitoring bersama Kemkeu dan Kementerian Dalam Negeri. Oleh Kemkeu, sejumlah Perda tersebut direkomendasikan ke Kementerian Dalam Negeri untuk segera dibatalkan Presiden. Berdasarkan catatan KPPOD, baru 945 perda yang sudah dibatalkan. Jika mengacu pada UU No. 28 Tahun 2009, kewenangan Menteri Dalam Negeri hanya sebatas mengoreksi. Selanjutnya diserahkan pada daerah yang menghasilkan perda. Tapi, selama ini, untuk pembatalan perda di luar pajak dan retribusi daerah, Kemdagri hanya mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri).⁶⁰

Sumber lain dalam situs internet menyebutkan sebanyak 1.878 Peraturan Daerah (Perda) tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dibatalkan Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) sepanjang 2002 sampai 2009. Untuk 2010, Kemendagri telah melakukan pengkajian dan evaluasi terhadap 3.000 Perda yang hasilnya ditemukan 407 Perda bermasalah, dan telah ditindaklanjuti

⁵⁹ Yance Arizona, *Disparitas, op.cit.*

⁶⁰ Mendagri Tak Berwenang Batalkan Perda Pajak dan Retribusi, 2010, dalam <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4c3da442b7923/mendagri-tak-berwenang-batalkan-perda-pajak-dan-retribusi>- diakses 9 Februari 2012, pukul 12.30 WIB

dengan surat Mendagri kepada Pemerintah Daerah untuk menghentikan pelaksanaan, merevisi, dan/atau mencabut, Perda bermasalah tersebut. Sementara itu, untuk tiga bulan terakhir ini (Januari-Maret 2011) Kemendagri menemukan sebanyak empat Perda bermasalah dari 750 Perda yang dikaji. Kebanyakan Perda yang bermasalah tersebut terkait dengan kecenderungan Pemerintah Daerah untuk menciptakan berbagai pungutan yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan bertentangan dengan kepentingan umum, menghambat arus barang antardaerah, dan menimbulkan ekonomi biaya tinggi. Oleh Kemendagri, Perda bermasalah ini telah ditindaklanjuti dengan mengirimkan Surat Mendagri kepada Pemerintah Daerah yang Perda-nya bermasalah tersebut.⁶¹

Berdasarkan data dari Departemen Keuangan, sejak tahun 2001 hingga 10 Desember 2008, Departemen Keuangan telah mengevaluasi 1.121 rancangan peraturan daerah (Raperda). Dari jumlah tersebut, 67 persen di antaranya dibatalkan atau direvisi dan 33 persen diizinkan diterapkan menjadi Peraturan Daerah. Adapun dari 11.401 Peraturan Daerah yang berlaku, sebanyak 2.398 di antaranya dibatalkan Departemen Dalam Negeri. Peraturan daerah tersebut mengatur tentang pajak daerah dan retribusi daerah (PDRD).⁶²

⁶¹ <http://www.ditjen-otda.depdagri.go.id/index.php/1878-perda-dibatalkan> 9 Februari 2012, pukul 12.06 WIB

⁶² Hasil Penelitian Tim Peneliti Universitas Hasanudin., *Esensi dan Urgensitas Peraturan Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, 2009. hal. 105.

Tabel I⁶³

PRODUK HUKUM DAERAH YANG DIBATALKAN DENGAN
KEPUTUSAN MENTERI DALAM NEGERI
MENURUT UU NO 22 TAHUN 1999

Tahun	Perda Pajak	Perda Retribusi	Perda Lain-lain	SK Gub/ Bup/ Wal	Tanggal Pembatalan	Jumlah
2002	2	14	4	-	10 Mei s/d 3 Desember 2002	20
2003	8	87	7	2	23 Januari s/d 30 Desember 2003	104
2004	25	188	-	2	6 Januari s/d 7 Oktober 2004	215
Jumlah	35	289	11	4		339

Tabel II⁶⁴

PRODUK HUKUM DAERAH YANG DIBATALKAN DENGAN
KEPUTUSAN MENTERI DALAM NEGERI
MENURUT UU NO 32 TAHUN 2004

Tahun	Perda Pajak	Perda Retribusi	Perda Lain-lain	SK Gub/ Bup/ Wal	Tanggal Pembatalan	Jumlah
2005	21	97	3	6	31 Januari s/d 14 Desember 2005	127
2006	8	75	-	5	9 Januari s/d 9 Oktober 2006	88
Jumlah	29	172	3	11		215

⁶³ Ni'matul Huda, *Problematika*, *op.cit.* hal 158

⁶⁴ *Ibid.* hal 220

Tabel III.

PERDA DAN KEP KDH YANG DIBATALKAN, DATA THN 2002-2009⁶⁵

Menurut data yang dirilis Kementerian Dalam Negeri pada tanggal 5 Maret 2010:

Tahun	Perda Pajak	Perda Retribusi	Lain-lain	Jumlah
2002	2	13	4	19
2003	10	59	35	104
2004	21	162	53	236
2005	18	76	32	126
2006	12	72	30	114
2007	11	119	43	173
2008	41	142	46	229
2009	142	496	199	838

Tabel IV

Perda yang dibatalkan menurut data yang dikeluarkan oleh KPPOD⁶⁶:

Tahun	Perda Pajak	Perda Retribusi	Lain-lain	Jumlah
2002	2	14	4	22
2003	10	63	33	106
2004	21	163	53	237
2005	18	74	35	127
2006	11	75	28	114
2007	12	124	37	173
2008	40	144	45	229
2009	15	72	12	99

⁶⁵ www.depdagri.go.id diakses 21 Februari 2012, pukul 14.30 WIB

⁶⁶ www.kppod.org diakses 21 Februari 2012, pukul 14.38 WIB

Ni'matul Huda dalam bukunya *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, berdasarkan hasil penelitian yang beliau lakukan, pada 2005, produk hukum daerah yang banyak dibatalkan karena bertentangan dengan perundang-undangan yang lebih tinggi. Terutama yang mengatur urusan perikanan, hutan dan perkebunan, serta urusan izin usaha perusahaan dan pertambangan. Sedangkan pada 2006, produk hukum daerah yang paling dibatalkan mengatur tentang urusan dispensasi jalan dan angkutan jalan.

Sedangkan menurut data yang dirilis Kementerian Dalam Negeri, pada tahun 2007, Peraturan Daerah yang dibatalkan pada umumnya mengatur urusan peternakan, pekerbunan, perkoperasian, dan penyelenggaraan transportasi. Pada 2008, lebih banyak yang mengatur urusan penerangan jalan, perdagangan, izin usaha dan perkoperasian. Tahun 2009, peraturan daerah yang dibatalkan mengatur banyak hal karena melihat jumlah Perda yang dibatalkan juga banyak.

Perbedaan jumlah Peraturan Daerah yang telah dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri dari beberapa sumber yang sudah dikemukakan, bukanlah suatu hal yang harus diperdebatkan. Hal tersebut hanya dikarenakan perbedaan rentan waktu yang digunakan untuk mendata informasi tersebut. Namun dari data-data tersebut dapat disimpulkan bahwa 90% dari Peraturan Daerah yang dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri adalah Peraturan Daerah yang

mengatur mengenai pajak dan retribusi daerah. Dari sejumlah Perda Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang dibatalkan tersebut mengandung kelemahan-kelemahan, seperti kriteria penyusunan pajak daerah dan retribusi daerah yang tidak memperhatikan batasan-batasan sebuah Perda pajak daerah dan retribusi daerah, yang menjadi kendala tersendiri bagi iklim investasi. Dengan banyaknya pungutan berupa pajak daerah dan retribusi daerah akan menyebabkan ekonomi biaya tinggi, biaya marginal produksi akan mahal, karena besarnya pungutan tadi akan diperhitungkan pengusaha sebagai biaya produksi, output produk yang ditawarkan ke pasar harganya akan mahal dibandingkan dengan produk sejenis, sehingga produk tersebut tidak memiliki daya saing yang baik di pasar.

Persoalan yang paling mendominasi adalah tidak adanya kejelasan standar pelayanan Pemerintah Daerah dalam Peraturan Daerah. Struktur tarif pungutan pajak atau retribusi daerah tidak diformulasikan secara jelas. Hal ini fatal karena menyangkut biaya yang harus dibayar subjek pungutan. Beberapa Perda yang dibatalkan dalam kriteria ini menyerahkan pengaturan tarif pada peraturan di bawah Perda yaitu peraturan atau keputusan kepala daerah. Secara substansial hal ini bertentangan dengan ketentuan dalam UU No. 34 Tahun 2000 dan PP No. 65 Tahun 2001 dan PP

No. 66 Tahun 2001 yang mensyaratkan bahwa hal mengenai tarif harus jelas dideskripsikan dalam Perda.⁶⁷

Persoalan lain yang berkaitan dengan pembatalan Perda adalah adanya pelanggaran filosofi prinsip pungutan, karena tidak ada jasa langsung yang diberikan Pemerintah Daerah kepada pribadi atau badan yang melakukan kegiatan usaha tersebut, padahal sebuah retribusi harus ada jasa langsung yang diberikan oleh Pemerintah Daerah yang menerbitkan.⁶⁸

Implikasi dari banyaknya Peraturan Daerah yang mengatur tentang pajak daerah dan retribusi daerah adalah ekonomi biaya tinggi. Selain menghambat usaha bisnis di daerah, juga menyebabkan birokrasi di daerah menjadi panjang yang menyebabkan ongkos produksi menjadi tinggi yang berujung pada daya saing.

Apabila dilihat dari karakteristik produk hukum daerah yang dibatalkan tersebut, terdapat dua kategori besar permasalahan yang terjadi. *Kategori pertama*, adalah Perda-Perda sebenarnya merupakan pelaksanaan dari UU mengenai pajak dan retribusi daerah, tetapi Perda-Perda tersebut memberikan penafsiran yang salah terhadap UU tersebut. Dari data produk hukum daerah yang dibatalkan, diketahui bahwa yang paling sering tidak ditaati oleh Pemerintah Daerah dalam mengatur pajak daerah adalah mengatur

⁶⁷ Ni'matul Huda., *Problematika*, .op.cit. hal 312

⁶⁸ *Ibid.*

objek pajak yang bukan wewenangnya seperti yang diatur dalam UU No. 34 Tahun 2000. Sedangkan Peraturan Daerah yang mengatur tentang retribusi daerah, adalah tidak dipenuhinya kriteria yang harus dipenuhi yaitu ketentuan bahwa retribusi harus memberikan jasa langsung kepada pihak yang dikenai retribusi.⁶⁹

Kategori kedua, adalah Perda-Perda yang memang dibuat untuk menciptakan pajak dan retribusi baru yang tidak ada dalam UU yang berlaku. Kategori ini dampaknya lebih besar daripada kategori pertama dan akhirnya memicu reaksi publik bahwa otonomi daerah dan desentralisasi hanya menciptakan raja-raja kecil yang sibuk memungut dari perusahaan yang berlokasi di daerahnya. Dari kategori ini, muncullah jenis pungutan, seperti sumbangan wajib, pajak ekspor (retribusi terhadap hasil bumi daerah yang dijual ke luar daerah), pajak komoditas daerah tertentu dan bertentangan dengan UU pajak nasional), serta retribusi tenaga kerja.

Para pengusaha daerah dan investor potensial serentak mengeluhkan keberadaan Perda-Perda semacam ini. Mereka sebenarnya tidak mengeluhkan besarnya jumlah yang harus dibayar, tetapi lebih kepada ketidakpastian mengenai besarnya jumlah yang harus dibayar dan kerumitan administrasi yang ditimbulkan oleh begitu banyaknya jenis pungutan dan pajak. Dari sisi Pemerintah

⁶⁹ *Ibid.* hal. 316.

Daerah, keberadaan Perda-Perda tersebut tanpa mereka sadari telah menurunkan daya saing perekonomian lokal.

2.2. Pembatalan Peraturan Daerah dengan Peraturan Presiden (Perpres)

Pemberian kewenangan kepada daerah untuk menetapkan sendiri jenis pajak daerah melalui Perda tersebut tidak sesuai dengan sistem kedaulatan negara kesatuan sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 23A UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, di mana pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan UU. Pendelegasian kewenangan kepada daerah untuk menetapkan pajak daerahnya sendiri akan menimbulkan kesewenangan daerah untuk menetapkan pajak daerahnya dengan melanggar rambu-rambu criteria pajak daerah yang telah dirumuskan dalam UU. Namun dalam UU No. 28 Tahun 2009 telah ditegaskan jenis pajak dan retribusi yang dapat dipungut oleh daerah hanya yang ditetapkan dalam UU (*closed list*). UU No. 28 Tahun 2009 tidak lagi memberikan kewenangan pada Pemerintah Kabupaten/ Kota untuk mengatur jenis retribusi selain yang telah ditetapkan dalam UU.⁷⁰

Dalam hal pengawasan Perda, UU No. 32 Tahun 2004 maupun UU No. 28 Tahun 2009 menerapkan sistem pengawasan represif. Sistem pengawasan represif ini membawa konsekuensi berlakunya Perda-Perda yang kemungkinan bertentangan dengan

⁷⁰ *Ibid*, hal. 321.

peraturan perundang-undangan atau kepentingan umum, sebelum adanya pembatalan dari Pemerintah Pusat. Juga terbuka kemungkinan bahwa Pemerintah Daerah tidak mengirimkan Perda ke Pemerintah Pusat. Bahkan faktanya Perda-Perda yang sudah terlanjur dilaksanakan di lapangan, pada prakteknya amat sulit untuk dibatalkan oleh Pemerintah Daerah karena beberapa alasan mulai alasan politis, teknis, maupun terkait anggaran yang sudah ditetapkan. Meskipun demikian, sistem pengawasan represif ini mempercepat Pemerintah Daerah untuk menjalankan kebijakannya sendiri tanpa harus menunggu persetujuan Pemerintah Pusat apabila menggunakan sistem pengawasan preventif.⁷¹

P. Agung Pambudhi dalam jurnalnya yang berjudul “Peraturan Daerah dan Hambatan Investasi” berpendapat bahwa kelemahan lain dari sistem pengawasan dalam UU No. 32 Tahun 2004 adalah lebarnya rentang kendali manajemen Pemerintah Pusat melakukan pengawasan represif terhadap seluruh Perda Provinsi dan Kabupaten/ Kota yang amat berat karena banyaknya jumlah daerah. Akibatnya Pemerintah mengalami kesulitan untuk pengawasan yang antara lain bisa berupa evaluasi Perda, koordinasi dengan Pemerintah Daerah, penetapan SK Pembatalan dalam waktu satu bulan yang tersedia. Implikasinya, sangat mungkin ada Perda yang belum sempat dievaluasi dalam rentang waktu tersebut. Selain persoalan

⁷¹ *Ibid.* Hal. 322.

dalam sistem pengawasan represif tersebut, ada kelemahan Pemerintah dalam memastikan apakah keputusan Pemerintah atas pembatalan Perda diikuti oleh Pemerintah Daerah atau tidak. Persoalan lainnya adalah lemahnya sosialisasi pembatalan Perda ke daerah-daerah lain di Indonesia. Yang dilakukan Pemerintah terbatas pada pemberitahuan pembatalan tersebut kepada Pemerintah Daerah yang bersangkutan. Akibatnya selama ini masih bermunculan terus Perda-Perda baru dari berbagai daerah yang mempunyai substansi sama dengan Perda-Perda yang sudah dibatalkan oleh Pemerintah.⁷²

Ketika berlakunya UU No. 32 Tahun 2004, pengawasan Pemerintah Pusat terhadap Peraturan Daerah diatur dalam Pasal 145 yang menyatakan Perda disampaikan kepada Pemerintah paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan. Perda yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/ atau peraturan perundangan-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah (*executive review*). Keputusan pembatalan Perda ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lama 60 (enam puluh) hari setelah keputusan pembatalan, kepala daerah harus memberhentikan pelaksanaan Perda dan selanjutnya DPRD bersama kepala daerah mencabut Perda dimaksud.

Dari pengaturan di atas, jelas menunjukkan bahwa Pemerintah (eksekutif) tidak konsisten dengan UU yang telah

⁷²P. Agung Pambudhi, "Peraturan Daerah dan Hambatan Investasi", dalam Jurnal Jentera, Edisi 14 – tahun IV, Oktober-Desember 2006, hal. 47.

dibentuk (UU No. 32 Tahun 2004). Hal ini menegaskan bahwa Pemerintah kurang serius menyiapkan desain otonomi daerah, sehingga banyak menimbulkan kekacauan baik dalam dataran normatif maupun implementasinya.

UU Pemerintahan Daerah dan UU Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang mengatur mengenai pembatalan Perda bermasalah, tidak memberikan kewenangan kepada Menteri Dalam Negeri untuk membatalkan Perda karena pembatalan Perda berada ditangan Presiden dengan dikeluarkannya Peraturan Presiden. Namun dalam prakteknya Menteri Dalam Negeri-lah yang melakukan pembatalan.

Menurut Gamawan Fauzi, Menteri Dalam Negeri dalam sebuah wawancara menyatakan bahwa dalam UU Nomor 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (PDRD) menyebutkan bahwa pembatalan Perda itu berdasarkan Peraturan Presiden. Karena belum terbit Peraturan Pemerintah (PP), maka Mendagri bisa membatalkan Perda. "*Sementara belum turun (terbit) Peraturan Pemerintah, pembatalan Perda tetap oleh Mendagri,*"⁷³

Jika belum turunnya Peraturan Pemerintah sehubungan dengan pembatalan Perda menjadikan Menteri Dalam Negeri serta

⁷³ Perda Bisa Dibatalkan Mendagri dalam <http://www.depdagri.go.id/news/2010/07/20/perda-bisa-dibatalkan-mendagri> diakses 9 Februari 2012, pukul 12.08.

merta mempunyai kewenangan untuk membatalkan, itu tidak dapat dibenarkan sepenuhnya.

Peraturan Presiden yang dibuat oleh Presiden mengandung dua makna. *Pertama*, Peraturan Presiden dibuat oleh Presiden atas inisiatif dan prakarsa sendiri untuk melaksanakan Undang-Undang sehingga kedudukannya sederajat dengan Peraturan Pemerintah. *Kedua*, maksud pembuatan Peraturan Presiden ditujukan untuk mengatur materi muatan yang diperintahkan oleh Peraturan Pemerintah sehingga kedudukannya menjadi jelas berada di bawah Peraturan Pemerintah.⁷⁴

Peraturan Presiden dapat dibedakan dari Peraturan Pemerintah yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Dalam Pasal 39 UU No. 10 Tahun 2004, ditentukan:

- (1) Peraturan Pemerintah ditetapkan untuk melaksanakan Undang-Undang;
- (2) Setiap Undang-Undang wajib mencantumkan batas waktu penetapan Peraturan Pemerintah dan peraturan lainnya sebagai pelaksanaan Undang-Undang tersebut;
- (3) Penetapan Peraturan Pemerintah dan peraturan lainnya yang diperlukan dalam penyelenggaraan pemerintahan Negara tidak atas permintaan secara tegas dari suatu Undang-Undang dikecualikan dari ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2).

Peraturan Pemerintah yang menurut Gawaman sebagai pelaksana UU No. 28 Tahun 2009 terkait dengan kewenangan pembatalan Perda tersebut, ternyata tidak dicantumkan secara jelas

⁷⁴ B. Hestu Cipto Handoyo. *Prinsip-Prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik*. Penerbit Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, 2008. hlm. 114

dalam UU No. 28 Tahun 2009. Itu berarti ketentuan yang terdapat dalam pasal 158 UU No. 28 Tahun 2009 tidak memerlukan Peraturan Pemerintah untuk dapat menerapkannya. Namun jika melihat pada Pasal 39 Ayat (3) UU No. 10 Tahun 2004, terdapat pengecualian terhadap penetapan Peraturan Pemerintah dan peraturan lainnya yang diperlukan dalam penyelenggaraan pemerintahan negara tidak atas permintaan secara tegas dari Undang-Undang.⁷⁵

Jika “Peraturan Pemerintah” yang dimaksud ditulis dengan huruf besar, berarti yang dimaksud adalah Peraturan Pemerintah sebagaimana yang dimaksud oleh Pasal 5 ayat (2) UUD 1945, yaitu peraturan untuk menjalankan undang-undang. Sedangkan kata “peraturan lainnya” dapat diartikan dalam bentuk “Peraturan Presiden”. Nampaknya, ketentuan Pasal 39 ayat (3) itu memang bermaksud menyebutkan “Peraturan Pemerintah” dengan huruf besar. Dalam hal ini demikian berarti disamping ada Peraturan Pemerintah yang ditetapkan atas permintaan yang tegas dari suatu undang-undang, ada pula bentuk pengecualian, yaitu Peraturan Pemerintah yang ditetapkan tidak atas dasar permintaan dari undang-undang. Dalam hal demikian, ia mirip dengan Peraturan Presiden.⁷⁶

Secara spekulatif dapat diandaikan, misalnya, Presiden bermaksud menetapkan suatu kebijakan yang berbeda ataupun bertentangan dengan ketentuan undang-undang. Jika kebijakan itu

⁷⁵ Jimly Asshiddiqie., *Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Press kerjasama dengan PT Syaamil Cipta Media, Jakarta, 2006. Hal. 113

⁷⁶ *Ibid.*

dituangkan oleh Presiden dalam bentuk undang-undang, maka akan terlalu besar kendalanya. Padahal, memang belum ada undang-undang apapun yang dapat dijadikan rujukan untuk pelaksanaan idea tau kebijakan baru itu. Sementara kebijakan itu sendiri dinilai sangat penting untuk segera diterapkan. Jika dituangkan dalam bentuk Perpu pun juga berat bagi Presiden karena harus segera diajukan dalam siding DPR. Oleh karena itu, untuk amannya, mungkin saja terjadi bahwa Presiden mengambil jalan pintas dengan menuangkan penetapan kebijakan baru itu dalam bentuk Peraturan Presiden.⁷⁷

Namun, ada beberapa Peraturan Pemerintah sebagai pelaksana dari UU No. 32 Tahun 2004 yang mengatur adanya wewenang bagi Menteri Dalam Negeri untuk membatalkan Peraturan Daerah. Dan Peraturan Pemerintah ini sebenarnya memberikan kerancuan terhadap norma-norma hukum di Indonesia.

Dalam Pasal 39 PP No. 79 Tahun 2005 diatur mengenai kewenangan Menteri dan Gubernur untuk mengevaluasi rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah, sebagai berikut:

- (1) Rancangan Perda tentang APBD, Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD, pajak daerah, retribusi daerah, dan rencana tata ruang disampaikan paling lama 3 (tiga) hari setelah disetujui bersama antara Kepala Daerah dengan DPRD.
- (2) Menteri melakukan evaluasi rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Rancangan Peraturan Gubernur tentang Penjabaran APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah.
- (3) Gubernur melakukan evaluasi rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota dan rancangan Peraturan Bupati/ Walikota

⁷⁷ *Ibid.* Hal 114-115

tentang APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah.

- (4) Evaluasi rancangan Peraturan Daerah dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah dilakukan paling lambat 15 (lima belas) hari kerja setelah diterima rancangan dimaksud.

Dalam Pasal 40 PP No. 79 Tahun 2005 diatur tentang kewenangan Menteri dan Gubernur untuk membatalkan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah, sebagai berikut:

- (1) Gubernur dan Bupati/ Walikota menindaklanjuti hasil evaluasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 39 ayat (1) dan ayat (2) paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak diterima.
- (2) Apabila Gubernur tidak menindaklanjuti sebagaimana pada ayat (1) dan tetap menetapkan menjadi Peraturan Daerah dan/ atau Peraturan Kepala Daerah, Menteri dapat membatalkan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah tersebut dengan Peraturan Menteri.
- (3) Apabila Bupati/ Walikota tidak menindaklanjuti sebagaimana pada ayat (1) dan tetap menetapkan menjadi Peraturan Daerah dan/ atau Peraturan Kepala Daerah, Gubernur dapat membatalkan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah tersebut dengan Peraturan Gubernur.

Pengaturan di dalam Pasal 40 Peraturan Pemerintah No. 79 Tahun 2005 yang menegaskan bahwa Menteri Dalam Negeri berwenang membatalkan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah tersebut dengan Peraturan Menteri dan Gubernur berwenang membatalkan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah tersebut dengan Peraturan Gubernur mungkin dimaksudkan untuk mengisi kekosongan pengaturan dalam Pasal 185 ayat (5) dan Pasal 186 ayat (5) UU No. 32 Tahun 2004 yang tidak tegas mengatur apa dasar hukum keputusan pembatalan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah. Namun, Peraturan Pemerintah No. 79 Tahun 2005 telah

menambah norma baru dalam hal dasar hukum pembatalan produk hukum daerah selain Peraturan Presiden, yakni Peraturan Menteri dan Peraturan Gubernur.⁷⁸

Untuk melaksanakan ketentuan Pasal 42 Peraturan Pemerintah No. 79 Tahun 2005 dikeluarkanlah Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 53 Tahun 2007 tentang Pengawasan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah. Menurut Pasal 1 angka 4 yang dimaksud dengan pengawasan adalah klarifikasi (pengkajian dan penilaian terhadap Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah untuk mengetahui bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Pasal 1 angka 5 Permendagri No. 53 Tahun 2007) dan evaluasi (pengkajian dan penilaian terhadap rancangan Peraturan Daerah dan rancangan Peraturan Kepala Daerah untuk mengetahui bertentangan dengan kepentingan umum dan/ atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Pasal 1 angka 6 Permendagri 53 Tahun 2007) terhadap Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah, rancangan Peraturan Daerah dan rancangan Peraturan Kepala Daerah.

Di dalam Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 53 Tahun 2007 ditentukan bahwa Menteri Dalam Negeri melakukan pengawasan terhadap Perda dan Peraturan Kepala Daerah, melalui klarifikasi terhadap Perda Provinsi, Kabupaten/ Kota dan Peraturan

⁷⁸Ni'matul Huda., *Problematika*,. *op.cit.* hal 146.

Gubernur, Bupati/ Walikota; dan evaluasi terhadap rancangan Perda Provinsi tentang APBD/ Perubahan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan rencana tata ruang dan rancangan Peraturan Gubernur tentang penjabaran APBD/ penjabaran perubahan APBD.

Gubernur menyampaikan Perda Provinsi dan Peraturan Gubernur kepada Menteri Dalam Negeri paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan untuk mendapatkan klarifikasi. Bupati/ Walikota menyampaikan Perda Kabupaten/ Kota dan Peraturan Bupati/ Walikota kepada Gubernur dengan tembusan kepada Menteri Dalam Negeri paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan untuk mendapatkan klarifikasi (Pasal 4).

Hasil klarifikasi Peraturan Kepala Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum, Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dijadikan bahan pembatalan oleh Menteri Dalam Negeri. Pembatalan ditetapkan dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri. Hasil klarifikasi Peraturan Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum, Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dijadikan bahan usulan Menteri Dalam Negeri kepada Presiden untuk pembatalan. Pembatalan ditetapkan paling lama 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah. Demikian pula hasil klarifikasi Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota yang bertentangan dengan kepentingan umum, Peraturan Daerah dan

peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi untuk dijadikan bahan usulan Gubernur kepada Menteri Dalam Negeri untuk pembatalan.

Kekacauan pengaturan dalam Peraturan Pemerintah No. 79 Tahun 2005 semakin bertambah ketika Peraturan Daerah Provinsi dibatalkan dengan Peraturan Menteri dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dibatalkan oleh Peraturan Gubernur.⁷⁹

Menurut UU No. 10 Tahun 2004, Peraturan Daerah secara jelas disebut sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang resmi dengan hirarki di bawah Undang-Undang. Sepanjang suatu norma hukum dituangkan dalam bentuk peraturan sebagaimana dimaksud dalam UU No. 10 Tahun 2004 tersebut, dan tingkatannya berada dibawah Undang-Undang, maka sudah seharusnya yang diberi kewenangan untuk menilai dan mencabut Peraturan Daerah adalah Mahkamah Agung, dan tidak diperkenankan lagi dibatalkan oleh Pemerintah Pusat (Presiden atau Menteri) apalagi Gubernur.

Dalam Pasal 41 PP No. 79 Tahun 2005 diatur tentang prosedur keberatan terhadap pembatalan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah, sebagai berikut:

- (1) Apabila Gubernur tidak dapat menerima keputusan pembatalan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, Gubernur dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung paling lambat 15 (lima belas) hari kerja sejak diterimanya pembatalan.

⁷⁹ *Ibid*, hal 150.

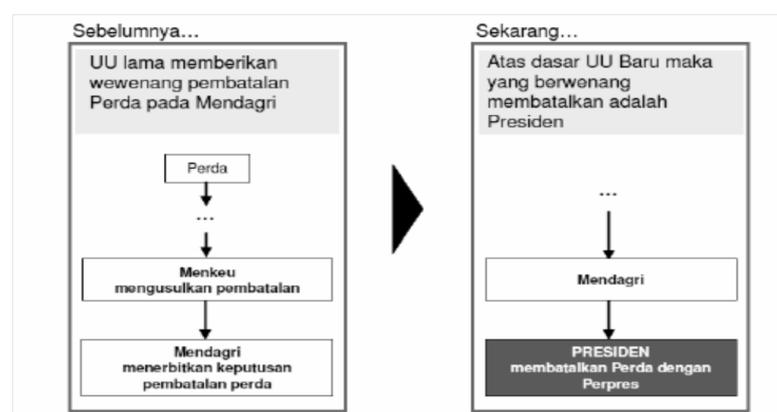
- (2) Apabila Bupati/ Walikota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, Bupati/ Walikota dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung paling lambat 15 (lima belas) hari sejak diterimanya pembatalan.

Apabila mengikuti logika pengaturan dalam Peraturan Pemerintah No. 79 Tahun 2005, maka pengajuan keberatan kepada Mahkamah Agung sebagaimana diatur dalam Pasal 41 tersebut tentu bukan terhadap Peraturan Presiden sebagaimana ditentukan dalam Pasal 145 UU No. 32 Tahun 2004, tetapi terhadap Peraturan Menteri atau Peraturan Gubernur (Pasal 40 PP No. 79 Tahun 2005). Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pengaturan pengawasan produk hukum daerah yang diatur dalam PP No. 79 Tahun 2005 bertentangan dengan UU No. 32 Tahun 2004.

Untuk UU No. 28 Tahun 2009, sampai saat ini belum ada Peraturan Pemerintah maupun Peraturan Presiden yang menyatakan bahwa Menteri Dalam Negeri mempunyai kewenangan untuk membatalkan Peraturan Daerah. Hal ini tidak dapat dijadikan alasan bagi Kementerian Dalam Negeri untuk tetap menggunakan Peraturan Presiden-Peraturan Presiden yang dikeluarkan sebagai pelaksana dari UU No. 32 Tahun 2004, karena norma yang di atur dalam UU No. 28 Tahun 2009 sudah secara eksplisit menyebutkan bahwa kewenangan pembatalan Peraturan Daerah terbatas, hanya ada pada Presiden dengan dikeluarkannya Peraturan Presiden. Beda halnya dengan ketentuan dalam pasal 145 UU No. 32 Tahun 2004 yang menyatakan

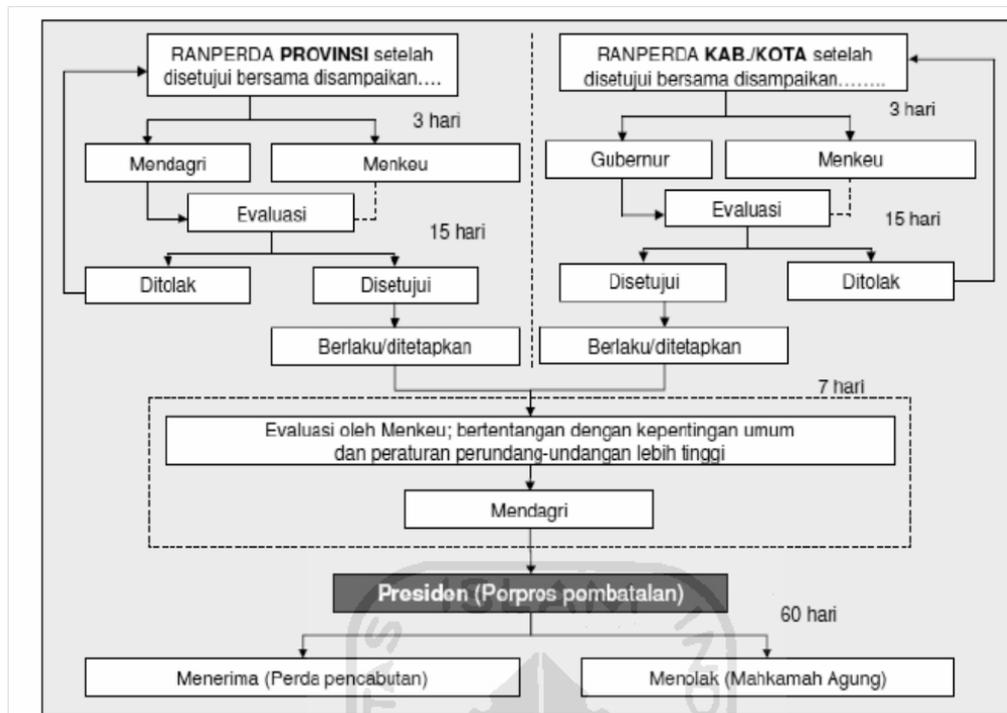
bahwa Pemerintah Pusat-lah yang mempunyai kewenangan membatalkan perda dan hal tersebut masih dapat ditafsirkan bahwa Menteri Dalam Negeri masih dalam jajaran Pemerintah Pusat yang diberikan kewenangan oleh Presiden.

Setelah UU No. 34 Tahun 2000 diganti dengan UU No. 28 Tahun 2009, maka ketentuan dalam Pasal 185 dan Pasal 186 UU No. 32 Tahun 2004 beserta peraturan pelaksana UU tersebut harus segera disempurnakan, karena UU No. 28 Tahun 2009 telah mengatur secara tegas bahwa yang berwenang membatalkan Perda adalah Presiden atas dasar rekomendasi dari Menteri Keuangan yang disampaikan melalui Menteri Dalam Negeri. Ketentuan tersebut memberikan batasan secara jelas bahwa kewenangan pembatalan Peraturan Daerah hanya ada pada Presiden. Dengan demikian tidak boleh lagi ada keputusan pembatalan Peraturan Daerah yang diatur dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri, semuanya harus dengan Peraturan Presiden.



*Bagan I: Perubahan Kewenangan Pembatalan Perda PDRD*⁸⁰

⁸⁰ Robert Endi Jaweng., *Mekanisme, op.cit*



Bagan II: Mekanisme Pengawasan Perda PDRD Menurut UU No.28/2009⁸¹

Dalam hal pengawasan terhadap produk hukum daerah, UU No. 32 Tahun 2004 menganut sistem pengawasan Preventif (terbatas), pengawasan represif dan evaluasi (*executive preview*). Pengawasan represif (*executive review*) dilakukan oleh Presiden, Menteri Dalam Negeri dan Gubernur. *Executive preview* dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri. Sedangkan pengawasan represif (*judicial review*) yang dilakukan oleh Mahkamah Agung bukan terhadap produk hukum daerah (Perda) tetapi terhadap Peraturan Presiden (dianut oleh UU No. 32 Tahun 2004). Mengingat banyaknya satuan pemerintahan daerah dan banyaknya keputusan tingkat daerah, nampaknya pengawasan

⁸¹ *Ibid*

represif akan sulit dilakukan dengan sempurna. Hal ini dapat diketahui dari pembatasan waktu bagi Perda dan Keputusan Kepala Daerah untuk disampaikan kepada Pemerintah selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan. Kemudian pembatalan Perda dilakukan paling lambat 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya Perda. Selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari setelah keputusan pembatalan Perda, kepada daerah harus memberhentikan pelaksanaan Perda dan selanjutnya DPRD bersama kepala daerah mencabut Perda dimaksud.⁸²

Peraturan Daerah yang akan dan telah ditetapkan dapat berlaku efektif dan tidak dicabut atau dibatalkan oleh pemerintah, maka pembuatan Peraturan Daerah harus memenuhi norma-norma atau kaidah-kaidah menurut hukum yang menjadi dasar hukumnya, serta norma-norma yang ada dan hidup di tengah-tengah masyarakat. Di samping itu, pembuatan Peraturan Daerah sebagai bentuk hukum harus memenuhi aspek yuridis, aspek filosofis, aspek sosiologis, termasuk aspek politis agar Peraturan Daerah memiliki karakter hukum yang responsif sehingga berlaku secara efektif dan sesuai tujuan yang diharapkan. Pembuatan Peraturan Daerah memiliki perbedaan sifat substansi materi muatan, jika Peraturan Daerah dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi dengan Peraturan Daerah yang dibentuk di bidang tugas pembantuan serta substansi

⁸² Ni'matul Huda., *Problematika.. op.cit*, hal. 142.

Peraturan Daerah sebagai penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.⁸³

Seringkali penyusunan Perda mengabaikan aspek sosiologis, yakni hukum yang berlaku di masyarakat, dan karena tidak melihat potensi dan karakteristik masyarakat, implementasi Perda banyak terganggu. Di samping itu, sebagian besar Perda yang bermasalah umumnya bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi, terjadi tumpang tindih antara kebijakan Pusat dan Daerah serta tumpang tindih antara pajak dan retribusi. Sebagian besar pejabat di daerah yang tidak memahami Undang-Undang memaksakan Perda yang berorientasi kepada keuntungan jangka pendek tanpa memikirkan akibat jangka panjangnya.

Mengingat masih banyaknya Perda yang dibatalkan oleh Pemerintah Pusat dengan alasan bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan yang lebih tinggi, maka langkah yang seharusnya ditempuh Pemerintah sebelum melaksanakan pengawasan represif memang sebaiknya juga melakukan pembinaan (evaluasi) kepada Daerah, khususnya dalam pembuatan Perda secara berkelanjutan, Raperda yang kurang tepat segera dikembalikan untuk direvisi. Sehingga kemungkinan adanya kesalahan dalam pembuatan Perda dapat diminimalisir sejauh mungkin.

⁸³ Hasil Penelitian., *op.cit.*, Hal. 106.

Selain itu, sebagai produk legislatif, Peraturan Daerah yang merupakan hasil kerja dua lembaga di daerah provinsi ataupun kabupaten/kota, yaitu Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang keduanya dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum dan pemilihan kepala daerah, tidak dapat dibatalkan oleh keputusan sepihak dari pemerintah pusat begitu saja. Dalam Pasal 145 ayat (2) dan ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa Peraturan Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dapat dibatalkan oleh pemerintah dalam bentuk Peraturan Presiden. Hal ini juga sama diatur dalam Pasal 158 ayat (5) UU No. 28 Tahun 2009. Sedangkan Pasal 185-189 pada intinya menyatakan bahwa Menteri Dalam Negeri dapat membatalkan Peraturan Daerah. Mekanisme peninjauan atau pengujian oleh Menteri Dalam Negeri ini dapat dikategorikan sebagai executive review yaitu mekanisme pengujian peraturan daerah oleh Menteri Dalam Negeri selaku pejabat eksekutif tingkat pusat.⁸⁴

Dalam teori perundang-undangan, Peraturan Daerah merupakan bagian dari peraturan karena bersifat mengatur (*regeling*) bukan bagian dari ketetapan atau keputusan (*beschikking*). Artinya, norma hukum yang dikandung dalam Peraturan Daerah adalah norma hukum umum. Norma hukum umum adalah suatu norma hukum yang

⁸⁴ Jimly Asshiddiqie., *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Cetakan Kedua, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2006. Hal 38.

ditujukan untuk umum, *addressat*-nya untuk umum, orang banyak, atau semua warga negara. Berbeda dengan ketetapan atau keputusan (*beschikking*) dimana *addresat*-nya tertuju pada seseorang, beberapa orang, atau perindividu. Oleh karena itu, pembatalan sebuah peraturan harus dengan instrumen peraturan. Demikian pula pembatalan sebuah ketetapan atau keputusan seharusnya dilakukan dengan ketetapan atau keputusan serupa.⁸⁵

Akan tetapi, pembatalan Peraturan Daerah oleh pemerintah (pusat) tidak dapat dilakukan secara sewenang-wenang. Ada syarat dan mekanisme sebuah Peraturan Daerah dapat dibatalkan oleh pemerintah. Syarat utama pembatalan Peraturan Daerah adalah bahwa keputusan pembatalan Peraturan Daerah harus ditetapkan dengan Peraturan Presiden (Pasal 145 Ayat 3 UU 32/2004). Peraturan Presiden (Perpres) adalah salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh Presiden yang materinya berupa materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang atau materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah.

Dengan demikian, Pembatalan Peraturan Daerah melalui Keputusan Menteri Dalam Negeri (Kepmendagri) merupakan sebuah kekeliruan hukum. Kekeliruan itu terjadi karena instrumen hukum untuk membatalkan Peraturan Daerah harus dalam bentuk Perpres bukan Kepmendagri, lagi pula sangat janggal karena Peraturan Daerah

⁸⁵ Hasil Penelitian.,*op.cit.*, hal 96-97.

yang masuk dalam rumpun *regeling* dibatalkan oleh keputusan yang masuk dalam rumpun *beschikking*. Setidaknya, Kepmendagri yang membatalkan Peraturan Daerah tersebut belum final sebagai keputusan pembatalan Peraturan Daerah oleh pemerintah, karena keputusan tersebut harus dikukuhkan atau dikemas ulang dalam bentuk Peraturan Presiden (Perpres).⁸⁶

Ketentuan bahwa Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Daerah lain cukup membingungkan, sebab Peraturan Daerah lain dapat berarti Peraturan Daerah dalam lingkungan pemerintahan daerah yang sama, atau Peraturan Daerah Pemerintahan Daerah lain yang sederajat, atau pula Peraturan Daerah dari pemerintahan Daerah Kabupaten atau Kota terhadap Peraturan Daerah Provinsi dalam Wilayah yang sama. Pada dasarnya memang tidak boleh ada pertentangan antar Peraturan Daerah dalam pemerintahan daerah yang sama. Apabila terjadi, akan diselesaikan melalui prinsip "*lex posterior derogat legi priori*" dan "*lex superior derogate legi inferiori*". Apabila ketentuan baru yang lebih rendah bertentangan dengan ketentuan lama yang lebih tinggi, maka ketentuan baru harus dikesampingkan dengan memperhatikan lingkungan wewenang masing-masing.⁸⁷

Apabila Peraturan Daerah suatu Pemerintah Daerah bertentangan dengan Peraturan Daerah Pemerintah Daerah sederajat

⁸⁶ *Ibid.*, hal. 11.

⁸⁷ *Ibid.*, hal. 10.

lainnya, maka tidak ada konsekuensi hukum dari pertentangan itu. Keduanya berlaku dan dijalankan pada masing-masing lingkungan pemerintah yang berbeda satu sama lain. Persoalan dapat timbul apabila Peraturan Daerah yang bertentangan tersebut akan merugikan secara mendasar berbagai kepentingan daerah lainnya. Misalnya, Pemerintah Daerah X sudah memiliki Peraturan Daerah yang mengatur tentang investasi di daerahnya. Pemerintah daerah Y kemudian membuat juga peraturan daerah tentang investasi. Namun, substansi Peraturan Daerah daerah Y berisi syarat-syarat dan berbagai kemudahan bagi masuknya investasi ke daerah Y, sehingga banyak investor yang memasukkan/menanamkan investasinya di daerah Y. Dalam hal seperti ini tentu daerah X merasa dirugikan. Dalam hal ini timbul "perselisihan kepentingan" yang dapat diselesaikan melalui mekanisme administratif (penyelesaian oleh pusat) atau melalui proses peradilan.⁸⁸

Menurut UUD NKRI Tahun 1945 dan pasal 1 butir 1 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, Pemerintah adalah Presiden. Penyampaian Peraturan Daerah kepada Pemerintah tersebut dimaksudkan untuk keperluan pengawasan represif. Dalam pasal 145 ayat (2) dan (3) ditentukan bahwa Peraturan Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh pemerintah. Dengan demikian

⁸⁸ *Ibid.*, hal. 103.

pembatalan Peraturan Daerah, baik Peraturan Daerah Provinsi maupun Peraturan Daerah Kabupaten/Kota oleh Presiden dilakukan dengan Peraturan Presiden. Ketentuan tersebut mengandung kelemahan yuridis dan dapat menimbulkan birokratisme dalam pembatalan produk hukum daerah. Kelemahan yuridis yang melekat pada ketentuan tersebut adalah bahwa pembatalan suatu produk hukum daerah seharusnya dengan norma hukum individual dan konkret dan bukan dengan Peraturan Presiden. Disamping, itu dengan disisipkannya kata "dapat" dalam ketentuan tentang pembatalan, maka pembatalan tersebut tidak bersifat imperatif tetapi fakultatif.⁸⁹

Peraturan Daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Kepala Daerah. Dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan bahwa materi muatan Peraturan Daerah mencakup tiga hal, yaitu (a) seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, (b) menampung kondisi khusus daerah, dan (c) penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Oleh karena itu, dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ditegaskan bahwa sebuah Peraturan Daerah tidak boleh atau dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

⁸⁹ *Ibid.*, hal. 107.

Apabila sebuah Peraturan Daerah bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka Peraturan Daerah tersebut dapat dibatalkan oleh Pemerintah. Akibat hukum dari Peraturan Daerah yang dibatalkan adalah paling lama tujuh hari setelah keputusan pembatalan, Peraturan Daerah tersebut dihentikan pelaksanaannya oleh Kepala Daerah, selanjutnya DPRD bersama Kepala Daerah mencabut Peraturan Daerah tersebut.

Mengapa pembatalan Peraturan Daerah tidak cukup dengan menggunakan Kepmendagri? Bukankah Mendagri bagian dari pemerintah, sehingga lebih efektif jika pembatalan itu dilakukan oleh Mendagri? Pendapat seperti ini pada dasarnya masih dipengaruhi oleh Undang-Undang Pemerintah Daerah yang lama (UU No. 22/1999), sebab dalam undang-undang tersebut memang tidak menyebutkan secara tegas tentang instrumen hukum pembatalan Peraturan Daerah. Di sana hanya disebutkan bahwa pemerintah dapat membatalkan peraturan daerah dan keputusan kepala daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau peraturan perundang-undangan lainnya.⁹⁰

Akan tetapi, syarat dan mekanisme pembatalan Peraturan Daerah dewasa ini harus mengacu pada UU No. 32 Tahun 2004 *juncto* UU No. 10 Tahun 2004 dimana ditegaskan bahwa pembatalan

⁹⁰ *Ibid.*, hal. 111.

Peraturan Daerah harus menggunakan instrumen hukum Perpres. Oleh karena itu, keberadaan Kepmendagri yang membatalkan Peraturan Daerah merupakan penggunaan kewenangan yang tidak pada tempatnya (*ultra vires*). Seharusnya keputusan pembatalan Peraturan Daerah dilakukan oleh Presiden melalui Peraturan Presiden (Perpres). Apabila pemerintah tidak mengeluarkan Peraturan Presiden untuk membatalkan Peraturan Daerah, maka Peraturan Daerah tersebut dinyatakan tetap berlaku. Namun demikian, Mendagri dapat membatalkan satu jenis Peraturan Daerah sesuai ketentuan undang-undang, yaitu Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), selebihnya pembatalan Peraturan Daerah harus dengan instrumen Peraturan Presiden (Perpres).⁹¹

UU No. 28 Tahun 2009 mulai berlaku pada tanggal 01 Januari 2010. Itu artinya, setelah UU tersebut berlaku, pembatalan Perda hanya dapat dilakukan oleh Presiden dengan mengeluarkan Peraturan Presiden. Namun saat ini, belum ada Peraturan Presiden yang keluar sehubungan dengan adanya Perda bermasalah dan membutuhkan pembatalan dengan segera. Belum keluarnya Peraturan Presiden yang mengatur pembatalan peraturan daerah ini menghambat investasi di daerah, dan juga menyebabkan tidak ada perda bermasalah yang dibatalkan selama periode 2010-2011 ini.

⁹¹ *Ibid.*, hal. 99.

Amalia Adi Ninggar, Direktur Perdagangan, Investasi dan Kerja Sama Internasional Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), dalam sebuah wawancara mengatakan pembatalan hanya dapat dilakukan melalui mekanisme Peraturan Presiden sesuai Undang-undang nomor 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Pemerintah saat ini telah mengusulkan pembatalan 7.360 peraturan daerah yang dinilai sangat mengganggu iklim investasi daerah. Pembatalan perda diyakini dapat mendorong investasi di daerah yang selama ini sulit masuk dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah.⁹²

Sebelum adanya Undang-Undang Nomor 28 tahun 2009 pemerintah melalui Kementerian Dalam Negeri telah membatalkan sebanyak 1.107 Peraturan daerah sejak 2002 hingga 2009. Setelah adanya Undang-undang 28 tersebut, maka pembatalan perda selama 2010-2011 menunggu peraturan presiden atas usul yang disampaikan Kementerian Keuangan melalui Menteri Dalam Negeri. Sebelumnya UU No 34 Tahun 2000 memperbolehkan Kementerian Dalam Negeri membatalkan perda bermasalah pengganggu investasi daerah, sehingga dari tahun 2002-2009 pemerintah sudah batalkan 1.107 perda, setelah adanya Undang-Undang baru tahun 2010-2011

⁹² <http://duniapajak.com/peraturan-pajak/tata-cara-pengenaan-sanksi-terhadap-pelanggaran-ketentuan-di-bidang-pajak-daerah-dan-retribusi-daerah> diakses 21 Februari 2012, pukul 13.00 WIB

pemerintah tidak melakukan pembatalan perda karena menunggu Perpres.⁹³

Namun, bukan berarti tidak ada Perda bermasalah yang dibatalkan. Sepanjang tahun 2011, Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) mengevaluasi sekitar 9000 peraturan daerah (perda). Dari jumlah itu, sebanyak 351 perda direkomendasikan untuk dibatalkan. Dari perda-perda yang dibatalkan sebagian besar merupakan perda yang mengatur tentang pajak dan retribusi, perda yang mengatur pelarangan peredaran minuman beralkohol, dan perda tentang sumbangan pihak ketiga. Khusus mengenai perda pelarangan peredaran minuman beralkohol antara lain Perda Nomor 7 tahun 2005 di Kota Tangerang, Perda Nomor 15 tahun 2006 di Kabupaten Indramayu, dan Perda Nomor 11 tahun 2010 di Kota Bandung, dibatalkan karena melanggar aturan yang lebih tinggi, yakni Keppres Nomor 3 Tahun 1997 tentang pengawasan dan pengendalian minuman beralkohol. Pembatalan ini menimbulkan polemik di masyarakat. Sebagian kalangan menyatakan bahwa langkah Mendagri tersebut melanggar aturan yang berlaku sebagaimana tercantum dalam Pasal 145 UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah selain itu juga terkesan Mendagri menolerir legalisasi miras di tengah-tengah masyarakat. Namun Kemendagri berkilah bahwa yang dilakukannya adalah merupakan klarifikasi bukan membatalkan perda tersebut,

⁹³ <http://www.indonesiainancetoday.com/read/22171/Belum-Keluarnya-Perpres-Pembatalan-Perda-Hambat-Investasi> diakses 21 Februari 2012, pukul 13.00 WIB

kewenangan pembatalan terhadap perda bukan merupakan kewenangan Mendagri akan tetapi merupakan kewenangan Presiden.⁹⁴

Agung Pambudi, Direktur Eksekutif Komite Pengawasan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD), mengatakan UU No 28 Tahun 2009 memang secara langsung dapat menghambat investasi daerah karena belum keluarnya peraturan presiden sebagai dasar hukum pembatalan perda bermasalah tersebut. Namun, ada sisi positif dari undang-undang tersebut, yaitu pemerintah dapat membuat kejelasan perda aturan pajak dan retribusi yang dapat dipungut di daerah sebelum daerah mengajukan rancangan peraturan daerah. Selain itu ada sanksi jika daerah tidak menjalankan peraturan daerah seperti yang ada dalam undang-undang tersebut. Oleh karena itu, selain melakukan pembatalan perda bermasalah pemerintah juga harus memperkuat perizinan pembuatan peraturan daerah sesuai dengan aturan yang ditetapkan undang-undang tersebut. Dan jika ada pasal yang menghambat investasi telah telanjur ditetapkan, maka pemerintah harus berani bersikap tegas untuk membatalkan dengan peraturan presiden.⁹⁵

Dalam analisis yang dilakukan KPPOD, dari 1.500 peraturan daerah sekitar 72% diantaranya belum mengikuti ketentuan

⁹⁴ Eka N.A.M. Sihombing, *Menyoal Pembatalan Perda Pelarangan Miras*, dalam http://www.analisadaily.com/news/read/2012/01/24/31837/menyoal_pembatalan_perda_pelarangan_miras/ 2012, diakses 24 Maret, pukul 16.00 WIB

⁹⁵ *Ibid.*

yang ada dalam UU No 28 Tahun 2009, sehingga seharusnya per 1 januari 2012 perda itu batal demi hukum. Namun, masalahnya 72% perda tersebut di lapangan masih dijalankan di beberapa daerah hingga saat ini.⁹⁶

Pergantian kerangka regulasi perpajakan daerah dari UU No.34 Tahun 2000 menjadi UU No.28 Tahun 2009, tidak saja berimplikasi pada perubahan ihwal substansi pajak daerah dan retribusi daerah (PDRD), tetapi juga perubahan krusial dalam hal mekanisme pengawasan pemerintah pusat atas dasar hukum (Perda) yang mengatur dua jenis pungutan tersebut.

Sementara dalam hal kewenangan pembatalan, argumen yang sering disampaikan pusat untuk menjelaskan perubahan tersebut adalah: kebijakan yang dibuat oleh pejabat yang dipilih (Perda dibuat kepala daerah dan DPRD) tidak bisa dibatalkan pejabat yang diangkat (Menteri) tetapi mesti oleh pejabat yang dipilih juga (Presiden).

Oleh karena Indonesia masih memegang teguh bentuk negara kesatuan, maka sudah semestinya jika Pemerintah Pusat memiliki otoritas penuh untuk mengatur pola hubungan antara Pusat dan Daerah, khususnya melalui mekanisme pengawasan produk hukum daerah agar tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip negara

⁹⁶ Dusep Malik, Belum Keluarnya Perpres Pembatalan Perda Hambat Investasi, dalam <http://www.indonesiainancetoday.com/read/22171/Belum-Keluarnya-Perpres-Pembatalan-Perda-Hambat-Investasi> diakses 2 Maret 2012, pukul 09.13 WIB.

kesatuan, terjadi sinkronisasi, harmonisasi dan tidak terjadi tumpang tindih kewenangan antara Pusat dan Daerah.

3. *Yudisial Review* oleh Mahkamah Agung

Menurut UU No. 10 Tahun 2004⁹⁷ tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, peraturan daerah ini jelas disebut sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang resmi dengan hirarki di bawah undang-undang. Sepanjang suatu norma hukum dituangkan dalam bentuk peraturan sebagaimana dimaksud dalam UU No. 10 Tahun 2004 tersebut, dan tingkatannya berada di bawah undang-undang, maka sebagaimana ditentukan oleh Pasal 24A ayat (1) UUD 1945, pengujiannya hanya dapat dilakukan oleh Mahkamah Agung (MA), bukan oleh lembaga lain.⁹⁸

Karena Perda itu termasuk kategori peraturan yang hirarkinya berada di bawah undang-undang, maka tentu dapat ditafsirkan bahwa Pemerintah Pusat sudah seharusnya tidak diberi kewenangan oleh undang-undang untuk menilai dan mencabut peraturan daerah sebagaimana diatur oleh UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 28 Tahun 2009. Yang berwenang untuk menguji Perda itu, menurut Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 adalah Mahkamah Agung.⁹⁹

Jika dalam prakteknya, pembatalan Perda lakukan oleh oleh Menteri Dalam Negeri dalam bentuk Keputusan Menteri Dalam Negeri

⁹⁷ UU No. 10 Tahun 2004 saat ini telah diganti dengan UU No. 12 Tahun 2011

⁹⁸ Jimly Asshiddiqie., *Hukum Acara.*, op.cit., hal 39.

⁹⁹ Ibid.

(Kepmendagri), maka tentu saja menyalahi hukum. Peraturan daerah merupakan regelling yang berarti pengujiannya adalah dengan *judicial review* oleh MA, bukan dengan *executive review* oleh Menteri Dalam Negeri dalam bentuk Keputusan Menteri Dalam Negeri.

Apabila pemerintah daerah tidak dapat menerima keputusan pembatalan Peraturan Daerah yang tertuang dalam Perpres – dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan – maka kepala daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung. Istilah “keberatan” di sini menimbulkan persoalan tersendiri, sebab prosedur keberatan lebih merupakan istilah untuk upaya hukum terhadap keputusan tata usaha negara (*beschikking*) yang dalam teori hukum administrasi merupakan bagian dari upaya administratif (*administratieve beroep*) di samping banding administratif.

Dengan istilah keberatan, seakan-akan sengketa pembatalan Peraturan Daerah merupakan sengketa di bidang hukum administrasi padahal sengketa tersebut adalah sengketa antara peraturan perundang-undangan (konflik peraturan) yakni antara Peraturan Daerah dengan Perpres. Seharusnya, istilah yang digunakan adalah “permohonan” sebagaimana istilah tersebut digunakan dalam UU No. 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung dan UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.¹⁰⁰

¹⁰⁰ *Ibid.* Hal. 100

Dalam UU No. 5 Tahun 2004 tentang MA disebutkan bahwa Mahkamah Agung berwenang menyatakan tidak sah peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku. Di samping itu, putusan MA dapat diambil baik berhubungan dengan pemeriksaan pada tingkat kasasi maupun berdasarkan “permohonan” langsung pada Mahkamah Agung. Dengan istilah permohonan, maka jelas pertentangan antara Peraturan Daerah dan Perpres masuk dalam wilayah “*judicial review*” Mahkamah Agung, sedangkan jika menggunakan istilah keberatan lebih mengarah pada uji materil yang dilakukan oleh pemerintah atau lembaga eksekutif (*executive review*). Padahal jelas bahwa, baik Peraturan Daerah maupun Perpres saat ini tergolong bagian dari peraturan perundang-undangan yang berlaku umum dan mengikat seluruh warga negara. Apabila keberatan atau permohonan *judicial review* dikabulkan oleh Mahkamah Agung baik sebagian atau seluruhnya, maka Peraturan Presiden yang telah membatalkan Peraturan Daerah tersebut dinyatakan batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum. Dengan demikian, Peraturan Daerah tersebut tetap berlaku.

Menurut Bagir Manan, mengingat bahwa Peraturan Daerah (termasuk peraturan desa) dibuat oleh satuan pemerintahan yang mandiri (otonom), dengan lingkungan wewenang yang mandiri pula, maka dalam pengujiannya terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi

tidak boleh semata-mata berdasarkan "peningkatan", melainkan juga pada "lingkungan wewenangnya". Suatu Peraturan Daerah yang bertentangan dengan suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi (kecuali UUD) belum tentu salah, kalau ternyata peraturan perundang-undangan tingkat yang lebih tinggi yang melanggar hak dan kewajiban daerah yang dijamin UUD atau UU Pemerintahan Daerah. Sehingga ke depan, kiranya perlu ditata ulang mekanisme *review* Peraturan Daerah yang dinilai bermasalah. Seyogianya, revisi terhadap Peraturan Daerah bermasalah apakah karena bertentangan dengan kepentingan umum atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tidak lagi diletakkan di pundak pemerintah, akan tetapi kewenangan itu diserahkan langsung kepada Mahkamah Konstitusi, sehingga Mahkamah tidak hanya menguji validitas UU terhadap UUD tetapi juga menguji validitas peraturan perundang-undangan lainnya terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, termasuk Peraturan Daerah. Selanjutnya, penilaian terhadap bermasalah tidaknya sebuah Peraturan Daerah seyogianya diserahkan kepada warga masyarakat baik perorangan maupun secara kolektif. Warga masyarakat yang merasa hak-hak dan kewenangan normatifnya dirugikan oleh sebuah Peraturan Daerah dapat meminta atau memohon pembatalan Peraturan Daerah tersebut kepada Mahkamah Konstitusi. Dengan demikian, eksistensi Peraturan Daerah benar-benar berada dalam satu kesatuan utuh dan hubungan hirarkhis

dengan peraturan perundang-undangan lainnya (UUD, UU/Perpu, Peraturan Pemerintah, Perpres, dan Peraturan Daerah).¹⁰¹

Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004, Perda yang sudah disahkan di tingkat daerah dapat dibatalkan atau dinyatakan batal demi hukum. Dibatalkan berarti ketidakabsahannya berlaku sejak tanggal ada pembatalan; sedangkan batal demi hukum berarti ketidakabsahannya berlaku sejak peraturan itu ditetapkan (yang berarti membatalkan pula akibat-akibat hukum yang timbul sebelum ada pembatalan). Dalam hubungan itu, pengawasan terdiri dari dua jalur, yakni pengawasan melalui jalur eksekutif (Pemerintah Pusat) dan pengawasan melalui jalur yudikatif (Mahkamah Agung)¹⁰²

Dalam pelaksanaannya, pembatalan Perda setelah berlakunya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, tidak ada satupun yang ditetapkan dengan Peraturan Presiden, semuanya masih ditetapkan dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri. Produk hukum daerah yang dibatalkan dianggap bertentangan dengan UU No. 32 Tahun 2004 karena masih ditetapkan dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri dan dari segi waktu pembatalannya juga bertentangan dengan UU No. 32 Tahun 2004. Oleh karena pembatalan Peraturan Daerah masih ditetapkan dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri, praktis tidak akan ada Kepala Daerah yang dapat

¹⁰¹ Jazim Hamidi, *Pembentukan Peraturan Daerah Partisipatif*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2008, hal. 35.

¹⁰² Moh. Mahfud MD., *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, 2007 hal. 241.

mengajukan keberatan ke Mahkamah Agung atas Perda yang dibatalkan karena menurut ketentuan Pasal 145 ayat (6) UU No. 32 Tahun 2004 yang diuji secara materiil oleh Mahkamah Agung adalah Peraturan Presiden, bukan Keputusan Menteri Dalam Negeri.

4. Peraturan Daerah di Revisi dengan Peraturan Kepala Daerah?

Terkait Pengawasan Peraturan Daerah, penyebab Perda Retribusi Daerah bermasalah adalah Pungutan dilakukan oleh Daerah berdasarkan keputusan/ peraturan Kepala Daerah.¹⁰³ Hal ini dapat kita jumpai pada pengaturan yang terdapat dalam UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Jadi, tidak heran apabila setelah pemberlakuannya tetap banyak Peraturan Daerah yang bermasalah, karena pengaturannya sendiri sangat potensial menimbulkan masalah.

Dengan diubahnya UU No. 34 Tahun 2000 dengan UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, ternyata masih menyisakan pertanyaan mengenai konsistensinya antara peraturan yang satu dengan yang lain yang pada dasarnya peraturan-peraturan tersebut tidak boleh saling bertentangan. UU No. 28 Tahun 2009 yang diharapkan membawa angin segar terhadap penyelesaian masalah mengenai Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, ternyata malah menciptakan masalah baru, baik dari aspek kepastian hukumnya maupun akibat hukumnya yang sangat berpengaruh dengan kepentingan umum.

¹⁰³ Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM DIY, Buletin Hukum, *Tanggapan Atas Rancangan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta*, 2010, hal. 18.

Selain perubahan mekanisme pengawasan di mana terjadi pembatasan kewenangan pembatalan Peraturan Daerah hanya ada pada Presiden dengan Peraturan Presiden. Dalam prakteknya walaupun khusus untuk Peraturan Daerah tentang Pajak dan Retribusi Daerah sudah mulai dipatuhi peraturan tersebut namun berkonsekuensi terhambatnya iklim investasi karena lama menunggu turunnya Peraturan Presiden sebagai produk hukum pembatalan Perda bermasalah, dan untuk beberapa Peraturan Daerah bermasalah lainnya masih dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri dengan dikeluarkannya Keputusan Menteri Dalam Negeri. Jelas ini merupakan suatu kekeliruan hukum.

Jika dicermati, klausul dalam Pasal 155 UU No. 28 Tahun 2009 juga mengandung kelemahan. Pasal 155 menyebutkan bahwa:

- (1) Tarif Retribusi ditinjau kembali paling lama 3 (tiga) tahun sekali.
- (2) Peninjauan tarif Retribusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan memperhatikan indeks harga dan perkembangan perekonomian.
- (3) Penetapan tarif Retribusi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, menurut pasal 155 maka Peraturan Daerah yang sudah berusia 3 tahun perlu dilakukan peninjauan kembali tarif yang terkandung dalam Peraturan Daerah tersebut. Pelaksanaan peninjauan kembali tarif retribusi tersebut harus memperhatikan indeks harga dan perkembangan perekonomian. Jika hasil peninjauan menyatakan bahwa tarif yang lama menyebabkan biaya penyediaan

layanan yang cukup besar dan/atau tarif tidak efektif lagi untuk mengendalikan permintaan layanan tersebut, maka perlu diadakan penetapan tarif yang baru. Penetapan tersebut dilakukan oleh Kepala Daerah dengan Peraturan Kepala Daerah. Hal ini seperti dijelaskan dalam penjelasan pasal demi pasal, Pasal 155 ayat (3) “bahwa dalam hal besarnya tarif retribusi yang telah ditetapkan dalam Peraturan Daerah perlu disesuaikan karena biaya penyediaan layanan cukup besar dan/atau besarnya tarif tidak efektif lagi untuk mengendalikan permintaan layanan tersebut, Kepala Daerah dapat menyesuaikan tarif retribusi.”

Jika terjadi penetapan tarif yang baru, maka secara otomatis akan terjadi perubahan klausul dalam Peraturan Daerah yang bersangkutan. Itu berarti harus dilakukan revisi terhadap Perda tersebut. Namun Pasal 155 ayat (3) tidak mengamanatkan demikian. Penetapan tarif yang baru dapat dilakukan Kepala Daerah hanya dengan mengeluarkan Peraturan Kepala Daerah.

Pasal tersebut tentu saja mengandung kesalahan karena secara tersirat menafsirkan bahwa Peraturan Daerah dapat direvisi dengan hanya Peraturan Kepala Daerah. Pasal 156 ayat (3) mengatur mengenai materi muatan dalam Peraturan Daerah. Peraturan Daerah tentang Retribusi paling sedikit mengatur ketentuan mengenai:

- a. nama, objek, dan Subjek Retribusi;
- b. golongan Retribusi;
- c. cara mengukur tingkat penggunaan jasa yang bersangkutan;
- d. prinsip yang dianut dalam penetapan struktur dan besarnya tarif Retribusi;
- e. struktur dan besarnya tarif Retribusi;

- f. wilayah pemungutan;
- g. penentuan pembayaran, tempat pembayaran, angsuran, dan penundaan pembayaran;
- h. sanksi administratif;
- i. penagihan;
- j. penghapusan piutang Retribusi yang kedaluwarsa; dan
- k. tanggal mulai berlakunya.

Dalam Pasal tersebut sudah jelas disebutkan bahwa penetapan besarnya tarif retribusi menjadi muatan Perda. Jadi apabila terjadi perubahan besarnya tarif retribusi, tidak dapat ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah, karena tarif retribusi adalah substansi muatan Perda dan apabila akan diubah harus dengan Perda Perubahan.

Selain itu, perlu diketahui juga kedudukan Peraturan Kepala Daerah dalam sistem hukum Indonesia. Jenis dan tata urutan (hierarki) peraturan perundang-undangan telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang dalam Pasal 7 menyebutkan¹⁰⁴:

- (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - c. Peraturan Pemerintah;
 - d. Peraturan Presiden;
 - e. Peraturan Daerah.
- (2) Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e meliputi:
 - a. Peraturan Daerah provinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi bersama dengan gubernur;
 - b. Peraturan Daerah kabupaten/kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota;

¹⁰⁴ Sekarang telah diubah dengan UU No. 12 Tahun 2011

- c. Peraturan Desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembuatan Peraturan Desa/peraturan yang setingkat diatur dengan Peraturan Daerah kabupaten/kota yang bersangkutan.
 - (4) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.
 - (5) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Jika Pasal 7 tersebut tersebut dibaca seakan-akan jenis peraturan perundang-undangan bersifat limitatif, hanya berjumlah 5 (lima) yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan Peraturan Daerah. Hal ini berarti di luar dari kelima jenis tersebut sepertinya bukan dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan.¹⁰⁵

Sedangkan ketentuan Pasal 7 ayat (4) tersebut, jika ditafsirkan secara gramatikal, berdasarkan interpretasi dan logika hukum, serta memperhatikan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, maka jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dalam Pasal 7 tidak bersifat limitatif hanya yang terdapat dalam Pasal 7 ayat (1) saja. Bahkan jika dikaitkan dengan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 disebutkan, "*Peraturan Perundang-undangan adalah*

¹⁰⁵ Denden Imadudin Soleh, *Kedudukan Peraturan Kepala Daerah/ Keputusan Kepala Daerah (Gubernur, Bupati, dan Walikota) dalam Sistem Hukum Negara Indonesia*, 2010, dalam <http://denden-imadudin.blogspot.com/2010/04/kedudukan-peraturan-kepala.html> diakses 24 Maret 2012, pukul 16.00

*peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum”.*¹⁰⁶

Sesuai dengan ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 hanya mengakui 5 (lima) jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, dan dalam ketentuan Pasal 7 ayat (4) adanya pengakuan terhadap jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Berdasarkan ketentuan ini dapat diperoleh bahwa Peraturan Kepala Daerah/Keputusan Kepala Daerah hanya diakui keberadaan berdasarkan Pasal 7 ayat (4) sepanjang diperintahkan (delegasi), dan untuk Peraturan Kepala Daerah/Keputusan Kepala Daerah ini juga diatur dalam Pasal 146 ayat (1) Undang-Undang No.32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, yaitu : *Untuk melaksanakan Perda dan atas kuasa peraturan perundang-undangan, kepala daerah menetapkan peraturan kepala daerah dan atau keputusan kepala daerah.*

Dari pasal tersebut bisa kita lihat bahwa Peraturan Kepala Daerah/Keputusan Kepala Daerah ini baru ada bila ada delegasi dari peraturan daerah. Sehingga Peraturan Kepala daerah/Keputusan Kepala Daerah yang didelegasikan oleh Peraturan daerah kedudukannya adalah sebagai peraturan perundang-undangan.

¹⁰⁶ *Ibid.*

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Dari pembahasan terhadap permasalahan yang telah dikemukakan dalam penelitian ini, maka kesimpulan yang dapat ditarik adalah sebagai berikut:

1. Bahwa Pemerintah Pusat dan Mahkamah Agung mempunyai kewenangan untuk membatalkan Peraturan Daerah. Baik menurut UU No. 32 Tahun 2004 maupun UU No. 28 Tahun 2009 menganut dua model pengawasan yaitu pengawasan preventif dan represif. Pengawasan preventif dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri sebatas evaluasi terhadap Rancangan Peraturan Daerah, sedangkan pengawasan represif dilakukan oleh Pemerintah Pusat dan Mahkamah Agung. Pemerintah Pusat yang dimaksud adalah Presiden, namun dalam prakteknya pembatalan dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri.

UU No 28 Tahun 2009 yang merupakan *lex specialis* dari UU No 32 Tahun 2004 dalam hal pengaturan pembatalan Perda terdapat perbedaan klausul yang berpengaruh terhadap mekanisme pengawasan maupun penegakkan hukumnya, yaitu: a) sehubungan dengan pengawasan represif tidak ada kepastian hukum tentang kewenangan pembatalan Perda. Diamanatkan dalam UU No 32 Tahun 2004 bahwa pembatalan Perda “dapat” dilakukan oleh Presiden, sedangkan UU No 28 Tahun 2009 membatasi kewenangan hanya ada di tangan Presiden;

b) masih berkaitan dengan pengawasan represif, Pasal 155 UU No 28 Tahun 2009 mengandung pengertian bahwa Perda dapat direvisi hanya dengan Peraturan Kepala Daerah, tidak perlu dengan Perda perubahan; c) mekanisme pembatalan Perda dalam UU No 28 Tahun 2009 lebih jelas dengan menyebutkan Menteri Keuangan dan Menteri Dalam Negeri sebagai pihak yang merekomendasikan Perda untuk dibatalkan oleh Presiden (pasal 158), sedangkan dalam UU No 32 Tahun 2004, hanya menyebut Pemerintah sebagai pihak yang berwenang dalam mekanisme pembatalan Perda (Pasal 145).

2. Kelemahan pengaturan pembatalan Perda ini adalah ketentuan yang bersifat fakultatif sehingga tidak ada kejelasan mengenai kepastian hukumnya. Hal ini menimbulkan banyaknya penafsiran oleh Daerah, dan sering kali penafsiran tersebut keluar dari koridor peraturan perundang-undangan yang berlaku sehingga menyebabkan Daerah seringkali tidak mengabaikan aspek-aspek yang harus dipenuhi dalam penyusunan Perda, baik aspek yuridis, filosofis maupun sosiologis.

Pembatalan Perda oleh Menteri Dalam Negeri merupakan kekeliruan hukum dan membatasi kewenangan hanya ada Presiden juga tidak menyelesaikan masalah, karena pada kenyataannya dikarenakan menunggu turunnya Perpres yang memakan waktu yang lama, hal tersebut mengakibatkan terhambatnya iklim investasi.

B. Saran

1. Perlu dilakukan revisi terhadap UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 28 Tahun 2009 berkaitan dengan kewenangan pembatalan Peraturan Daerah dan jangka waktu pembatalan atau agar terjadi keefektifan dan kesesuaian dengan UUD 1945, maka kewenangan Pembatalan Perda dialihkan kepada Mahkamah Agung saja. Menerapkan satu jenis pengawasan saja, preventif atau represif, sebagai upaya agar terjadi keefektifan.
2. Mengeluarkan Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden sebagai pelaksana undang-undang agar ketentuan-ketentuan yang masih bersifat umum dapat dijabarkan dengan baik sehingga membantu Daerah dalam menyusun Peraturan Daerah yang memenuhi aspek yuridis, filosofis dan sosiologis.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Andrian Sutedi, *Hukum Pajak dan Retribusi Daerah*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2008.

Anton M. Moeliono,dkk., *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1995.

Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH FH UII, Yogyakarta, 2002.

_____, *Teori dan Politik Konstitusi*, Cet.Kedua, FH UII Press, Yogyakarta, 2004.

B. Hestu Cipto Handoyo. *Prinsip-Prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik*. Penerbit Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta,. 2008.

Ibrahim Jhonny, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, PT. Bayu Media Publishing, Malang, 2010.

Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990.

Jazim Hamidi, *Pembentukan Peraturan Daerah Partisipatif*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2008.

Jimly Asshiddiqie., *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Cetakan Kedua, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2006.

_____, *Model-Model Pengujian Konstitusional Di Berbagai Negara*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005.

_____, *Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Press kerjasama dengan PT Syaamil Cipta Media, Jakarta, 2006.

Moh. Mahfud MD., *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, 2007.

Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Jakarta. 2009.

_____, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, cetakan pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2010.

_____, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2007.

_____, *Otonomi Daerah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005.

Soehino, *Hukum Tata Negara Penyusunan dan Penerapan Peraturan Daerah*. Liberty, Yogyakarta, 1997.

Y.W Sunindhia, *Kepala Daerah dan Pengawasan dari Pusat*, Bina Aksara, Jakarta 1987.

Peraturan Perundangan-Undangan

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang No. 29 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Penyusunan Peraturan Perundang-undangan

Peraturan Pemerintah No. 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Jurnal, Makalah dan Hasil Penelitian

Hasil Penelitian Tim Peneliti Universitas Hasanudin., *Esensi dan Urgensitas Peraturan Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, 2009.

Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM DIY, *Buletin Hukum, Tanggapan Atas Rancangan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta*, 2010

P. Agung Pambudhi, "*Peraturan Daerah dan Hambatan Investasi*", dalam *Jurnal Jentera*, Edisi 14 – tahun IV, Oktober-Desember 2006

Robert Endi Jaweng., *Mekanisme Baru Pengawasan Perda PDRD*, KPPOD Brief edisi Januari-Maret 2011

Yance Arizona, *Disparitas Pengujian Peraturan Daerah: Suatu Tinjauan Normatif*, 2007.

Yanwar Fakhri, *Analisis Normatif Hak Uji Materil terhadap Peraturan Daerah oleh Mahkamah Agung*, Aceh, 2009.

Data Elektronik

Denden Imadudin Soleh, *Kedudukan Peraturan Kepala Daerah/ Keputusan Kepala Daerah (Gubernur, Bupati, dan Walikota) dalam Sistem Hukum*

Negara Indonesia, 2010, dalam <http://denden-imadudin.blogspot.com/2010/04/kedudukan-peraturan-kepala.html> diakses 24 Maret 2012

Dusep Malik, *Belum Keluarnya Perpres Pembatalan Perda Hambat Investasi*, dalam <http://www.indonesiainancetoday.com/read/22171/Belum-Keluarnya-Perpres-Pembatalan-Perda-Hambat-Investasi> diakses 2 Maret 2012

Eka N.A.M. Sihombing, *Menyoal Pembatalan Perda Pelarangan Miras*, dalam http://www.analisadaily.com/news/read/2012/01/24/31837/menyoal_pembatalan_perda_pelarangan_miras/ 2012, diakses 24 Maret

<http://duniapajak.com/peraturan-pajak/tata-cara-pengenaan-sanksi-terhadap-pelanggaran-ketentuan-di-bidang-pajak-daerah-dan-retribusi-daerah>

Icchank Nk Machazzart, *Analisis Normatif Evaluasi dan Pengujian Peraturan Daerah*, dalam <http://sujarman81.wordpress.com/2011/07/31/analisis-normatif-evaluasi-dan-pengujian-peraturan-daerah/>, 3 Desember 2011

Mochamad Wahyudi, *Mekanisme Pembatalan Perda Bermasalah Tidak Efektif*, dalam <http://www.jurnas.com>, Sept. 16. 2011.

Muhammad Sapta Murti, *Harmonisasi Peraturan Daerah dengan Peraturan Perundang-undangan Lainnya*, dalam <http://www.djpp.depkuham.go.id>. Okt. 02, 2011

Robert Endi Jaweng, *Mekanisme Baru Pengawasan Perda PDRD*, dalam <http://www.kppod.org>. Sept. 16, 2011.

www.depdagri.go.id

www.indonesiainancetoday.com/read/22171/Belum-Keluarnya-Perpres-Pembatalan-Perda-Hambat-Investasi diakses 21 Februari 2012.

www.hukumonline.com