

**PERUBAHAN PERATURAN DAERAH TENTANG RETRIBUSI DENGAN
PERATURAN KEPALA DAERAH SEBAGAI AMANAT PASAL 155
UNDANG-UNDANG NOMOR 28 TAHUN 2009
TENTANG PAJAK DAERAH DAN RETRIBUSI DAERAH**

TESIS



Oleh

RIHARI WULANDARI

**Nomor Mhs : 10912607
BKU : HTN/HAN
Program Studi : Ilmu Hukum**

**PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

2012

PERUBAHAN PERATURAN DAERAH TENTANG RETRIBUSI DENGAN
PERATURAN KEPALA DAERAH SEBAGAI AMANAT PASAL 155
UNDANG-UNDANG NOMOR 28 TAHUN 2009
TENTANG PAJAK DAERAH DAN RETRIBUSI DAERAH

TESIS

Oleh

RIHARI WULANDARI

Nomor Mhs : 10912607
BKU : HTN/HAN
Program Studi : Ilmu Hukum

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan ke
Dewan Penguji dalam ujian tesis

Pembimbing I

Dr. Ni'matul Huda, SH, MHum

Tanggal.....

Mengetahui
Ketua Program

Dr. Ni'matul Huda, SH, MHum

Tanggal.....

PERUBAHAN PERATURAN DAERAH TENTANG RETRIBUSI DENGAN
PERATURAN KEPALA DAERAH SEBAGAI AMANAT PASAL 155
UNDANG-UNDANG NOMOR 28 TAHUN 2009
TENTANG PAJAK DAERAH DAN RETRIBUSI DAERAH

TESIS

Oleh

RIHARI WULANDARI

Nomor Mhs : 10912607
BKU : HTN/HAN
Program Studi : Ilmu Hukum

Telah dipertahankan di depan Dewan Penguji
pada tanggal 14 Desember 2012 dan dinyatakan LULUS

Tim Penguji

| | | |
|---------------------------|---------|--------------|
| | Ketua | Tanggal..... |
| Dr. Ni'matul Huda,SH.MHum | | |
| | Anggota | Tanggal..... |
| DR. Mustaqiem, SH.MSi | | |
| | Anggota | Tanggal..... |
| Zairin Harahap, SH.MSi | | |

Mengetahui
Ketua Program

| | |
|-----------------------------|--------------|
| Dr. Ni'matul Huda, SH, MHum | Tanggal..... |
|-----------------------------|--------------|

Persembahkan

Thesis ini aku persembahkan untuk suamiku tercinta Riyadi Purnama, SJP sebagai hadiah perkawinan kami yang ke -15 tahun, Orang tuaku dan anak-anakku tersayang Muhammad Ilham Aqli Dilan, Muhammad Ichsan Fajri Dilan dan Muhammad Ikmal Zharif Dilan yang selalu memberikan dukungan, doa dan selalu setia mendampingi selama ini

Motto

.....Aja rumangsa bisa ananging bisa ngrumangsani.....

KATA PENGANTAR

Tiada kata yang dapat mengungkapkan rasa syukur penulis akan terselesainya penulisan Thesis ini, kecuali dengan mengucapkan puji syukur kehadiran Tuhan Yang Maha Kuasa, dengan rahmat dan hidayahNya , maka penulis dapat menyelesaikan tugas S-2 ini. Tanpa ridho dan karuniaNya, sangatlah sulit bagi penulis untuk menyelesaikan tugas ini, yang telah memakan waktu, tenaga dan pikiran untuk menuangkan ide-ide dalam bentuk Tugas akhir pada S-2 di Universitas Islam Indonesia.

Karya tulis ini kupersembahkan kepada Suamiku tercinta *Riyadi Purnama,SIP* dan untuk ketiga buah hatiku *Muhammad Ilham Aqli Dilan, Muhammad Ichsan Fajri Dilan dan Muhammad Ikmal Zharif Dilan* serta *orang tuaku* yang selalu memberikan dukungan, doa dan setia mendampingiku sehingga aku terpacu untuk segera menyelesaikan karya tulis ini.

Tanpa mengurangi sejengkal dalamnya rasa hormat penulis, perkenankanlah penulis mengucapkan beribu terima kasih kepada :

1. Bapak Walikota Yogyakarta dan Wakil Walikota yang telah memberikan Izin Belajar bagi penulis untuk meningkatkan wawasan dan pengetahuan;
2. Sekretaris Daerah Kota Yogyakarta yang telah memberikan izin belajar kepada penulis;
3. Direktur Program Pasca Sarjana Universitas Islam Indonesia, Dosen Pasca Sarjana dan segenap staf yang telah membantu penulis selama kuliah di Magister Hukum Universitas Islam Indonesia sampai selesai;
4. Ibu DR. Ni'matul Huda , SH. MHum sebagai pembimbing dalam menyelesaikan tugas ini dengan sepenuh hati, dengan segala kesabaran, pengertian dan dorongan

serta sifat keibuan beliau telah membimbing penulis dari awal hingga selesainya tugas ini. Sekali lagi dengan penuh hormat, penulis ucapkan terima kasih;

5. Bapak DR. Mustaqiem,SH.MSi. Ibu DR. Ni'matul Huda, SH. MHum dan Bapak Zairin, SH. MSi sebagai penguji dalam kelulusan penulis untuk mencapai gelar Magister Hukum yang telah memberikan banyak masukan dan telah membuka cakrawala berpikir penulis, sekali lagi terima kasih;
6. Adikku Roos Yulianti dan Purwantini, yang selalu membantu menunggu buah hatiku apabila aku sedang menempuh kuliah;
7. Bapak Kepala Kantor Kesatuan Bangsa Kota Yogyakarta yang telah memberikan izin penulis untuk segera menyelesaikan tugas ini;
8. Mas Ciko, mas Yudha, mas Taufik dan mbak Maha yang senantiasa memberi dukungan pengertian dan membantu selama terselesainya tugas ini;

Tanpa mengurangi setitik kadar rasa terima kasih penulis, penulis juga menyampaikan beribu terima kasih kepada semua pihak baik yang terlibat secara langsung maupun tidak langsung, baik yang memberi bantuan secara fisik maupun moril, serta semua pihak yang terlibat secara emosional dalam penyelesaian tugas ini.

Akhirnya untuk semuanya , tiada balas jasa yang bisa penulis lakukan, kecuali permohonan penulis supaya kiranya Allah SWT memberikan imbalan yang sebesar-besarnya. Amin....ya RabbilAlamin.

Yogyakarta, 14 Desember 2012

Rihari Wulandari

DAFTAR ISI

| | | |
|-----------------------|---|-----|
| Halaman Judul | | i |
| Halaman Persetujuan | | ii |
| Halaman Pengesahan | | iii |
| Halaman Persembahan | | iv |
| Motto | | v |
| Prakata | | vi |
| Daftar Isi | | vii |
| BAB I | PENDAHULUAN | |
| | A. Latar Belakang..... | 1 |
| | B. Rumusan Masalah..... | 7 |
| | C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian | 8 |
| | D. Kerangka Teori..... | 9 |
| | 1. Pengawasan Peraturan Perundang-undangan..... | 9 |
| | 2. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan..... | 23 |
| | 3. Hierrarki Peraturan Perundang-undangan..... | 29 |
| | 4. Kewenangan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan..... | 31 |
| | E. Metode Penelitian..... | 31 |
| BAB II | PERATURAN DAERAH TENTANG RETRIBUSI DIUBAH DENGAN PERATURAN KEPALA DAERAH | |
| | A. Pembentukan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah..... | 35 |
| | B. Perubahan Peraturan Daerah tentang Retribusi dengan Peraturan Kepala Daerah..... | 39 |
| | C. Latar Belakang Terbentuknya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009.... | 43 |
| BAB III | PENGAWASAN PERATURAN DAERAH DAN PERATURAN KEPALA DAERAH | |
| | A. Mekanisme Pengawasan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah Oleh Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta..... | 51 |
| | B. Mekanisme Pengawasan Terhadap Perubahan Peraturan Daerah tentang Retribusi dengan Peraturan Kepala Daerah..... | 69 |
| BAB IV | KESIMPULAN DAN SARAN | |
| | A. Kesimpulan..... | 76 |
| | B. Saran..... | 77 |
| DAFTAR PUSTAKA | | 78 |
| LAMPIRAN | | |

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Baik secara konseptual maupun hukum, pasal-pasal baru Pemerintahan Daerah dalam Undang-undang Dasar memuat berbagai paradigma baru dan arah politik Pemerintahan Daerah yang baru pula.

Perubahan Pasal 18 menjadi Pasal 18, 18 A dan Pasal 18 B dimaksud untuk lebih memperjelas pembagian daerah dalam negara Kesatuan republik Indonesia yang meliputi Propinsi, dan Kabupaten/kota. Ketentuan Pasal 18 ayat (1) mempunyai keterkaitan erat dengan ketentuan Pasal 25 A mengenai luas wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ketentuan tersebut menjelaskan bahwa negara kita adalah negara kesatuan dimana kedaulatan negara berada ditangan pemerintah pusat. Hal ini konsisten dengan kesepakatan untuk tetap mempertahankan bentuk negara kesatuan.¹

Dalam rangka menata kembali beberapa jenis retribusi, maka perlu adanya penyederhanaan dan perbaikan jenis dan struktur retribusi untuk meningkatkan pendapatan daerah dengan mengganti Undang-undang Nomor 11 dan 12 Drt. Tahun 1957 dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Kemudian pada tahun 2000 Undang-undang tentang pajak Daerah dan Retribusi Daerah telah diubah untuk

¹ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah, Filosofi Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm 20

disesuaikan dengan kondisi hukum di Indonesia yaitu Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000.

Adanya perubahan terhadap Undang-Undang Pajak dan Retribusi Daerah, maka Daerah-Daerah segera menindaklanjuti untuk menyusun bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Peraturan Daerah yang mengatur Pajak dan Retribusi Daerah. Dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 jo Undang-undang 34 Tahun 2000 tidak mengatur jenis pajak dan retribusi yang menjadi kewenangan Daerah, akan tetapi diatur dengan Peraturan Pemerintah sebagai tindak lanjut dari Undang-Undang dimaksud, sehingga Peraturan Pemerintah yang menjadi pedoman teknis bagi Pemerintah Daerah untuk mengatur kewenangannya baru ditetapkan pada tahun 2001 yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 66 tahun 2001 tentang Retribusi Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2001 mengatur tentang masing-masing jenis Pajak Daerah yang menjadi kewenangan daerah Propinsi dan Daerah Kabupaten Kota , obyek , subyek pajak , besaran pajak yang boleh dipungut mekanisme pemungutannya, sedangkan untuk Retribusi Daerah di dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Jo Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tidak diatur masing-masing jenis retribusi melainkan klasifikasi dari retribusi yaitu Retribusi Jasa Umum, Retribusi Jasa Usaha dan Retribusi Perizinan Tertentu, sepanjang Daerah tersebut memiliki potensi dan kewenangan, maka Daerah dapat menetapkan retribusi dengan Peraturan Daerah.

Peraturan Daerah merupakan instrumen yang digunakan Daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan di Daerah, materi yang dimuat dalam Peraturan Daerah mencakup semua urusan rumah tangga daerah baik dalam rangka penyelenggaraan otonomi maupun tugas pembantuan baik yang bersifat wajib maupun yang pilihan.

Dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

“materi muatan Peraturan Daerah Propinsi dan Peraturan Daerah Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi Daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi”,

Ketentuan Pasal ini menunjukkan bahwa ada 4 (empat) jenis Peraturan Daerah yaitu *pertama* Perda dalam rangka otonomi daerah; *kedua* Perda untuk tugas pembantuan; *ketiga* Perda untuk menampung kondisi khusus dan *keempat* Perda dalam rangka penjabaran peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Peraturan Daerah yang mengatur tentang retribusi daerah yang disusun dalam rangka otonomi daerah dan merupakan penjabaran dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sehingga dengan adanya amanat Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah, maka banyak Peraturan Daerah yang dibatalkan oleh Pemerintah Pusat karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum.

Pembatalan peraturan daerah tersebut dalam rangka pengawasan agar daerah dalam melaksanakan otonomi daerah dapat dilakukan secara efisien dan efektif sesuai dengan peraturan perundang-undangan, sehingga pemerintah wajib melakukan pembinaan, pengawasan, perencanaan dan pengembangan.

Setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan berdasarkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, maka Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 jo Undang-undang 34 Tahun 2000 diubah untuk disesuaikan dengan kebijakan otonomi daerah dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Undang-undang tersebut membatasi Daerah untuk menetapkan jenis Pajak dan Retribusi yang boleh dipungut dan diatur oleh Pemerintah Daerah. Daerah tidak boleh menambah jenis pungutan baik pajak maupun retribusi, Sifat dari Undang-Undang ini *tertutu/ close list* terhadap penambahan jenis pajak dan retribusi daerah.

Agar penyelenggaraan otonomi daerah dibidang pajak dan retribusi daerah dapat terlaksana sesuai dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, perlu dilakukan pengawasan terhadap Peraturan Daerah tentang Pajak dan Retribusi Daerah. Pengawasan peraturan daerah Kabupaten/Kota dilakukan oleh Propinsi sedangkan untuk Peraturan Daerah Propinsi dilakukan oleh Menteri Keuangan.

Untuk memudahkan terhadap perubahan tarif retribusi yang dahulu harus diatur dengan Peraturan Daerah sekarang cukup diatur dan ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah. Hal ini dikandung maksud bahwa apabila perubahan tarif tersebut harus dilakukan dengan pembahasan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, maka membutuhkan proses yang panjang, sedangkan kebutuhan daerah sudah mendesak untuk segera disesuaikan. Maka agar Daerah dapat segera menyesuaikan tarif retribusi sepanjang tidak menambah atau mengubah jenis layanan retribusi cukup ditetapkan dengan peraturan kepala daerah. Oleh sebab itu dalam Pasal 155 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang berbunyi:

- (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 sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah.

Adanya amanat tersebut, maka Peraturan Daerah yang ditetapkan bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dapat diubah tarifnya dengan Peraturan Kepala Daerah, tanpa adanya persetujuan bersama dengan wakil rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam penyusunan Peraturan Daerah tentang Retribusi peran serta wakil rakyat sangat menentukan kebijakan. Kebijakan yang memperhatikan kemampuan rakyat, kepentingan masyarakat banyak, sehingga retribusi tersebut tidak membebani masyarakat.

Adanya Perubahan tarif yang hanya ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah tersebut, maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak sepenuhnya dapat menentukan kebijakan dalam penetapan tarif, karena merupakan hak penuh Kepala Daerah untuk menentukan perubahan tarif tersebut, sehingga ada kekhawatiran dari penulis bahwa kenaikan tarif dapat diubah dan ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah, semakin lama semakin membebani masyarakat, karena muncul kesewenang-wenangan dari penguasa dalam memungut retribusi, karena dalam Pasal 155 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tidak diatur pembatasan terhadap perubahan tersebut. Selain itu pengawasan baik dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai wakil rakyat dan Propinsi sendiri tidak seperti pengawasan Peraturan Daerah, seolah-olah Daerah ada kewajiban untuk melakukan kenaikan retribusi paling lama 3 (tiga) tahun sekali, hal ini tidak beda jauh dengan filosofi Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 jo Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000, yaitu Daerah diberi kebebasan untuk memungut pajak dan retribusi sepanjang ada kewenangan dan potensi Daerah.

Ditinjau dari kewenangan Pembentukan, bahwa Peraturan Daerah dibentuk atau disusun bersama-sama antara Pemerintah Daerah dalam hal ini Gubernur/Bupati/Walikota dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sedangkan Peraturan Kepala Daerah yang berwenang membentuk adalah Kepala Daerah tanpa adanya campur tangan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Perubahan suatu Peraturan Daerah tentang Retribusi yang mengatur tentang besaran tarif, dapat diubah tarifnya dengan Peraturan Kepala Daerah,

secara hierarki tata urutan peraturan perundang-undangan bertentangan, namun demikian karena ini amanat dari sebuah Undang-Undang seolah-olah dibenarkan, padahal ini jelas bertentangan. Hal ini akan memunculkan pendapat bahwa peraturan yang lebih tinggi dapat diubah dengan peraturan yang lebih rendah seperti Peraturan Daerah dapat diubah dengan Peraturan Kepala Daerah, sehingga dapat merusak Teori Hierarki , Teori Pembentukan Peraturan Perundang-Undang dan Teori tentang Kewenangan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan..

B. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang diatas, maka rumusan yang dapat disampaikan dalam penelitian ini adalah :

1. Apakah perubahan Peraturan Daerah dengan Peraturan Kepala Daerah yang diatur dalam Pasal 155 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah tidak bertentangan dengan Pasal 158 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah?
2. Bagaimana mekanisme pengawasan oleh Propinsi terhadap Peraturan Kepala Daerah sebagai perubahan peraturan daerah tentang retribusi ?

C. TUJUAN DAN KEGUNAAN PENELITIAN

1. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah tersebut diatas, penelitian ini dilakukan dengan tujuan sebagai berikut:

- a. Untuk mengetahui Peraturan Kepala Daerah boleh mengubah Peraturan Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sedangkan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah harus diatur dengan Undang-Undang dan pelaksanaan ditetapkan dengan Peraturan Daerah..
- b. Untuk mengetahui mekanisme pengawasan Peraturan Kepala Daerah sebagai perubahan dari Peraturan Daerah tentang retribusi yang dilakukan Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta;

2. Kegunaan Penelitian

a. Umum

Penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan dalam disiplin ilmu hukum terkait dengan penyusunan sebuah regulasi agar taat pada Teori Hierarki , Teori Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Kewenangan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan serta pengawasan yang dilakukan oleh Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta terhadap Peraturan Kepala Daerah sebagai perubahan dari Peraturan Daerah tentang

Retribusi dan secara teori perubahan tersebut diperbolehkan atau tidak menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

b. Khusus

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk ilmu hukum khususnya Hukum Tata Negara, supaya teori Hierarki , teori pembentukan peraturan perundang-undangan dan kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan dapat dipedomani dalam penyusunan sebuah regulasi baik itu dari Undang-Undang sampai dengan Peraturan Daerah. Sehingga jangan sampai ada penyimpangan dari kedua teori tersebut. Meskipun itu merupakan amanat dari Undang-Undang akan tetapi dalam penyusunan peraturan perundang-undangan harus tetap memperhatikan teori teori Hierarki dan teori pembentukan peraturan perundang-undangan.

D. KERANGKA TEORI

1. Pengawasan Peraturan Perundang-undangan

Hubungan antara Pemerintah dengan Daerah dalam hal pengawasan terhadap Peraturan Daerah diatur dalam Pasal 218 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 bahwa pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan Pemerintah meliputi, pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan daerah

dan pengawasan terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah. Pembinaan dan pengawasan tersebut secara nasional dikoordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri, sedangkan pembinaan dan pengawasan untuk kabupaten/kota dikoordinasikan oleh Gubernur (Propinsi).

Petunjuk teknis mengenai pengaturan pembinaan dan pengawasan khususnya untuk pembinaan dan pengawasan terhadap Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah diatur dalam Pasal 37, Pasal 38, Pasal 39, Pasal 40 dan Pasal 41 Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Rancangan Peraturan Daerah yang wajib dilakukan evaluasi adalah yang berkaitan dengan Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, dan tata ruang daerah.

Menurut Pasal 189 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 terkait dengan Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Pajak Daerah dan Retribusi Daerah evaluasi dikoordinasikan dengan Menteri Keuangan, sedangkan untuk tata ruang daerah dikoordinasikan dengan menteri yang membidangi urusan tata ruang.

Pengawasan dilakukan dengan dua cara yaitu konsultasi, evaluasi/fasilitasi dan klarifikasi terhadap rancangan Peraturan Daerah, rancangan peraturan kepala daerah, Peraturan Daerah dan rancangan peraturan kepala daerah.

Gubernur dalam kedudukannya sebagai wakil pemerintah pusat di daerah diberikan kewenangan oleh Pemerintah untuk melakukan pengawasan

terhadap produk hukum yang dibentuk dan ditetapkan oleh Pemerintah kabupaten/kota.

Dalam Pasal 218 dan Pasal 222 disebutkan bahwa pembinaan dan pengawasan pemerintahan daerah secara nasional dikoordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri dan untuk tingkat propinsi bagi kabupaten/kota dikoordinasikan oleh Gubernur. Pengawasan tidak hanya menyangkut tentang tata cara penyelenggaraan saja tetapi juga termasuk pengawasan terhadap produk hukum yang ditetapkan oleh masing-masing Daerah.

Proses penetapan rancangan peraturan daerah yang berkaitan dengan pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang menjadi peraturan daerah berlaku Pasal 185 dan Pasal 186 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yaitu disesuaikan dengan evaluasi yang dilakukan terhadap rancangan peraturan daerah yang mengatur tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, sedangkan untuk Peraturan kepala Daerah hanya yang berkaitan dengan penjabaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan penjabaran perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Khusus untuk pengawasan dan pembatalan Peraturan Daerah tentang Pajak daerah dan Retribusi Daerah diatur secara tersendiri dalam Pasal 157, Pasal 158 Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 menegaskan bahwa dalam rangka pengawasan, pemerintah melakukan pengawasan terhadap produk

hukum Propinsi Dan Kabupaten/Kota, Gubernur dalam kedudukannya sebagai wakil pemerintah pusat di daerah diberi kewenangan oleh Pemerintah pusat untuk melakukan pengawasan terhadap produk hukum yang dibentuk dan ditetapkan oleh pemerintah Kabupaten/Kota.

Tata cara pengawasan terhadap produk hukum daerah diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, mekanisme pengawasan meliputi konsultasi, evaluasi, fasilitasi dan klarifikasi. Konsultasi merupakan kegiatan yang dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri dan Gubernur terhadap rancangan Peraturan Daerah Propinsi dan Kabupaten/Kota sebelum dilakukan pembahasan dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), fasilitasi /Evaluasi adalah kajian pencermatan yang dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri dan Gubernur terhadap Rancangan Peraturan Daerah yang telah mendapat persetujuan bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sedangkan klarifikasi adalah kajian dan pencermatan yang dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri dan Gubernur setelah Peraturan Daerah, Peraturan Bupati/Walikota, Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat ditetapkan.

Kegiatan evaluasi sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 bahwa evaluasi dilakukan terhadap Rancangan Peraturan Daerah yang mengatur tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pajak Daerah, Retribusi Daerah dan Tata Ruang Daerah. Dalam melakukan evaluasi dimaksud Menteri Dalam Negeri telah menetapkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2007 tentang Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah

tentang Penjabaran APBD dan Perubahan APBD, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 65 Tahun 2007 tentang Tata cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD dan Perubahan APBD. Sedangkan ketentuan dan pedoman dalam melakukan pengawasan terhadap Rancangan Peraturan Daerah tentang Tata ruang Daerah diatur dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 28 Tahun 2008 tentang Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang Tata Ruang Daerah.

Sesuai dengan Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 yaitu mekanisme evaluasi diatur dalam Pasal 144 sebagai berikut : (1) rancangan peraturan daerah yang telah disetujui bersama DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Gubernur, Bupati/Walikota untuk ditetapkan sebagai peraturan daerah, (2) penyampaian rancangan peraturan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam jangka 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama, (3) rancangan peraturan daerah dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) ditetapkan oleh Gubernur, Bupati/Walikota paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan tersebut disetujui bersama, sehingga jangka waktu yang diperlukan untuk menetapkan rancangan peraturan daerah menjadi peraturan daerah paling lama 37 (tiga puluh tujuh) hari. Sedangkan untuk mekanisme klarifikasi sesuai Pasal 145 ayat (1) Peraturan Daerah disampaikan kepada Pemerintah paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan, apabila peraturan daerah tersebut bertentangan dengan kepentingan

umum dan atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka dapat dibatalkan dengan Peraturan Presiden paling lama 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya peraturan daerah tersebut oleh Pemerintah.

Sesuai dengan Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Pasal 157 ayat (2) rancangan peraturan daerah Kabupaten/Kota tentang pajak / 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. Ayat (4) Gubernur melakukan evaluasi terhadap rancangan peraturan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) untuk menguji kesesuaian rancangan peraturan daerah dengan ketentuan undang-undang ini, kepentingan umum dan atau peraturan perundang-undangan lain yang lebih tinggi. Ayat (5) Menteri Dalam Negeri dan Gubernur dalam melakukan evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan (4) berkoordinasi dengan Menteri Keuangan, ayat (6) hasil evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dapat berupa persetujuan atau penolakan. Ayat (7) Hasil evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (6) disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri kepada Gubernur untuk rancangan peraturan daerah propinsi dan oleh Gubernur Kepada Bupati/Walikota dalam jangka waktu paling lambat 15 (lima belas) hari kerja sejak diterimanya rancangan peraturan daerah dimaksud, sedangkan pada ayat (8) dan ayat (9) mengatur apabila hasil evaluasi ditolak maka disampaikan dengan alasan penolakan dan apabila disetujui maka rancangan peraturan daerah tersebut dapat ditetapkan menjadi peraturan daerah.

Menurut Prayudi, pengawasan adalah proses kegiatan-kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki direncanakan atau diperintahkan.² Dengan demikian pengawasannya dapat bersifat (1) politik, bilamana yang menjadi ukuran atau sasaran adalah efektifitas dan atau legitimasi, (2) yuridis bilamana tujuannya adalah menegakkan dan atau legalitas (3) ekonomis bilamana yang menjadi sasaran adalah efisiensi dan teknologi (4) moral dan susila bilamana yang menjadi sasaran atau tujuan adalah mengetahui keadaan moralitas.³

Menurut Muchsan pengawasan⁴ adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara de facto, sedangkan tujuan pengawasan hanya terbatas pada pencocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolok ukur yang telah ditetapkan sebelumnya (dalam hal ini berujud suatu rencana/plan), sedangkan Bagir Manan memandang Kontrol⁵ sebagai sebuah fungsi dan sekaligus hak, sehingga lazim disebut fungsi kontrol atau hak kontrol. Kontrol mengandung dimensi pengawasan dan pengendalian. , dari uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa mengatur hubungan serasi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah tidaklah mudah, karena tidak ada peraturan perundang-

² S. Prayudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Kesepuluh, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1995, hlm 84

³ Ni'matul Huda *Problematika Pembatalan Perda*, FH UII Press, Yogyakarta 2010, hlm 49

⁴ Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1992, hlm 38.

⁵ Bagir Manan *Peningkatan Fungsi Kontrol Masyarakat Terhadap Lembaga Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif*, Makalah pada Forum Orientasi dan Tatap Muka Tingkat Nasional Kosgoro, Cipanas – Cianjur, 26 Juli 2000, hlm 1-2

undangan yang mengatur seluruh hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah. ⁶

Tujuan utama dilakukan pengawasan (*control*) terhadap pemerintah menurut Paulus Effendie Lolutung adalah menghindari kekeliruan baik yang sengaja maupun yang tidak disengaja, sebagai suatu usaha *preventif* atau juga untuk memperbaiki apabila sudah terjadi kekeliruan itu sebagai usaha *represif*. Adanya control sebagai sarana untuk mencegah timbulnya segala bentuk penyimpangan tugas pemerintahan dari apa yang telah digariskan, disini hakekat dari suatu pengawasan⁷.

Apabila dilihat ke dalam Undang-Undang dasar 1945 Pasal 1 ayat (1), negara Indonesia secara tegas dinyatakan sebagai negara kesatuan yang berbentuk Republik. Prinsip pada negara kesatuan ialah bahwa yang memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara adalah Pemerintah Pusat tanpa adanya suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada Pemerintah Daerah (*local government*)⁸. Dalam negara kesatuan terdapat asas bahwa segenap urusan-urusan negara tidak dibagi antara Pemerintah Pusat (*central government*) dengan Pemerintah local (*local government*), sehingga urusan-urusan negara dalam negara kesatuan tetap merupakan suatu kebulatan (*eenheid*) dan bahwa pemegang kekuasaan tertinggi di negara itu ialah Pemerintah Pusat.⁹ Pengawasan Pusat terutama dilakukan oleh Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Keuangan,

⁶. Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan*, Op.cit hlm 53

⁷ Paulus Effendie Lolutung, *Beberapa Sistem tentang Komtrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, Edisi Kedua, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1993, Hlm, XV

⁸ M. Solly Lubis, *Pergeseran garis Politik dan Perundang-Undangan Mengenai Pemerintah Daerah*, Alumni, Bandung, 1983, hlm.8

⁹ ibid

akan tetapi dalam bidang lain dapat juga dilakukan oleh Kementrian – kementrian lain seperti Kementrian Pekerjaan Umum. Pengawasan dilakukan secara tidak langsung melalui *mayors* dan *perfect*, melalui para inspektur dari kementrian dan melalui *Council d'Etat*. Disini Nampak dengan jelas salah satu ciri Pemerintahan di Daerah, bahwa terdapat susunan hirarkis, dimana yang lebih tinggi mengawasi yang lebih rendah¹⁰.

Pengawasan dapat dibedakan menjadi pengawasan administratif (non yudisial) dan pengawasan yudisial. Pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah termasuk Pengawasan Administratif. Pengawasan preventif dapat dibedakan menjadi dua yaitu (1) pertimbangan atau pengawasan dijalankan sebelum pemerintah tingkat lebih rendah mengambil atau menetapkan suatu keputusan, pengawasan ini disebut *voortoezicht*; (2) pertimbangan atau pengawasan dilakukan setelah pemerintah yang lebih rendah mengambil keputusan , tetapi sebelum keputusan itu berlaku dan mempunyai akibat hukum, keputusan ini disebut *middentoezicht* contoh yaitu pengesahan (*goedkeuring*) dan pengumuman atau pengundangan (*afkondiging*).¹¹ Ada beberapa teori mengenai pengesahan yaitu *pertama* : teori yang menyatakan bahwa pengesahan mengandung makna bahwa raja atau ratu merupakan *medegesfter*, teori ini berasal dari Thorbecke dan menurutnya ada tiga tujuan pengawasan preventif yaitu :

¹⁰ S. Pamudji, *Perbandingan Pemerintahan*, Cetakan Keempat, Bumi Aksara, Jakarta, 1994, hlm.80

¹¹ Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan*, Op.cit hlm 69

1. Mempertahankan undang-undang atau kepentingan negara (*handhaving van de rijks wetten of van het rijksbelang*);
2. Mempertahankan kepentingan daerah atau propinsi lain, karena peraturan yang bersangkutan dapat mengenai pihak ketiga (*handhaving van de belangen van andere plaatsen of provincien, welke bij de verordeningen eener derde kunnen betrokken zijn*);
3. Mempertahankan kepentingan propinsi yang bersangkutan sendiri dan kepentingan atau hak bagian-bagiannya, Gemmte dan penduduk yang tidak diperhatikan oleh peraturan yang dibuat secara sepihak, salah dan bersifat memihak (*handhaving van het belang der provincien zelve, van de belangen of regten hare deelen, gemeenten of ingezetenen, bij eenzijdige, onjuiste, partijdige provincienverordeningen, miskend*).¹²

Kedua : Pengesahan merupakan Hak Placet, teori ini yang paling umum diterima. Hak Placet adalah hak untuk mencegah atau mengukuhkan suatu keputusan agar mempunyai atau tidak mempunyai kekuatan mengikat oleh suatu badan pemerintahan yang berbeda dari badan yang membuat keputusan tersebut. Sekali pengesahan diberikan, keputusan tersebut mempunyai kekuatan mengikat dan tidak dapat ditarik kembali. *Ketiga*: Pengesahan merupakan suatu tindak lanjut dalam pembuatan suatu keputusan pengesahan bukanlah sesuatu tindakan mencabut palang pintu melainkan suatu tindakan lanjutan.¹³

Jenis-jenis pengawasan preventif yaitu:

1. Pernyataan tidak berkeberatan (*verclaring van geen bezwaar*) termasuk dalam kategori ini adalah ketentuan-ketentuan mengenai *bestemmingplan*.
2. pemberian kuasa (*machtiging*), misalnya dalam hal perubahan atau penghapusan suatu mata anggaran (pos anggaran) belanja perubahan atau penghapusan itu dilarang oleh Undang-Undang Penghapusan atau perubahan dimungkinkan antara lain apabila *Gedeputeerde Staten* secara khusus mengesahkan keputusan Gemeemte raad dalam bentuk pemberian kuasa (*machtiging*).
3. Dispensasi (*Ontheffing*).

¹² Ibid. hlm 69

¹³ Ibid hlm 69-70

4. Persetujuan (*toestemming*).
5. *Gedeputeerde Staten* memberikan petunjuk-petunjuk kepada Pemerintah Gemeente mengenai isi *bestemmingplan* atau menteri memberikan petunjuk-petunjuk kepada pemerintah propinsi mengenai isi rencana daerah (*streek plan*)¹⁴

Sedangkan pengawasan represif dilakukan setelah suatu keputusan mempunyai kekuatan hukum (*rechtsgevolgen*) baik dalam bidang otonomi maupun tugas pembantuan . dalam Gronwet 1983 pengawasan represif dilakukan dalam bentuk pembatalan (*vernietiging*).¹⁵ Terhadap berbagai norma hukum, dapat dilakukan kontrol atau pengawasan yang disebut mekanisme kontrol norma hukum (*legal norm control mechanism*). Kontrol terhadap norma hukum itu dapat dilakukan melalui pengawasan atau pengendalian politik, pengendalian administratif atau melalui kontrol hukum (*judicial*).

Menurut Bagir Manan untuk menjaga agar kaidah-kaidah konstitusi yang memuat dalam Undang-Undang dasar dan peraturan perundang-undangan konstitusional lainnya tidak dilanggar atau disimpangi, perlu ada badan serta tata cara mengawasinya. Ada tiga kategori pengujian peraturan perundang-undangan yaitu : (1) Pengujian oleh badan peradilan (*judicial review*), (2) Pengujian oleh badan yang sifatnya politik (*politik review*), (3) Pengujian oleh Pejabat atau badan administrasi negara (*administrative review*).¹⁶

Dalam hubungannya dengan obyek undang-undang dapat dikatakan bahwa saat ketika undang-undang belum resmi atau sempurna sebagai undang-undang

¹⁴ *ibid*

¹⁵ *ibid*

¹⁶ Badan Manan, *Empat Tulisan tentang Hukum*, Program Pascasarjana BKU Hukum Ketatanegaraan, Universitas Padjadjaran, Bandung, 1995, hlm 3, dikutip kembali oleh Ni'matul Huda dalam *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta 2005, hlm 73.

yang mengikat untuk umum dan saat ketika undang-undang itu sudah resmi menjadi undang-undang adalah dua keadaan yang berbeda. Jika undang-undang tersebut sudah sah menjadi undang-undang, maka pengujian atasnya dapat disebutkan sebagai *Judicial review*, akan tetapi, jika statusnya masih sebagai rancangan undang-undang dan belum diundangkan secara resmi sebagai undang-undang, maka pengujian atasnya disebut *judicial preview*.¹⁷

Menurut Maurice duverger, *judicial control* adalah penting agar undang-undang atau peraturan perundang-undangan tidak menyimpang dari undang-undang dasar atau konstitusi. Undang-undang dasar akan kehilangan asas-asasnya dan akan menjadi rangkaian kata-kata yang tidak ada artinya sama sekali kalau tidak ada lembaga-lembaga yang mempertahankan dan menjaga kehormatan hukum tersebut. Selain itu control terhadap tindakan badan eksekutif bertujuan agar tindakan badan eksekutif tidak melanggar hukum.¹⁸

Untuk menjaga kesatuan system tata hukum dalam negara, maka perlu dilakukan pengujian untuk mengetahui kaidah hukum yang satu dengan yang lain bertentangan atau tidak, dan kaidah hukum yang satu tidak ingkar dari atau bersifat menyisihkan kaidah hukum yang lebih penting dan lebih tinggi derajatnya. Perbedaan dan pertentangan antara kaidah-kaidah hukum dalam satu tata hukum harus diselesaikan dan diakhiri oleh lembaga peradilan yang berwenang menentukan apa yang menjadi hukum dalam satu negara. Pekerjaan mengambil keputusan tentang sesuai tidaknya kaidah hukum dengan undang-

¹⁷ Jimly Asshiddiqie, *Model-model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm 2-3.

¹⁸ Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan*, op.cit, hlm 75.

undang dasar atau dengan kaidah konstitusi yang setaraf dengan itu oleh Usep Ranawijaya disebut Pengujian Konstitusional secara material.¹⁹

Pengujian konstitusional secara material mendapat dasar yang kuat dalam negara yang mempunyai undang-undang dasar sebagai satu kumpulan kaidah fundamental yang dianggap supreme dibanding dengan kaidah-kaidah lain. Secara umum dengan pengujian konstitusional ini jabatan peradilan dapat membatasi atau mengendalikan tingkah laku jabatan legislatif dan jabatan eksekutif atas dasar konstitusi.²⁰

Dalam rangka *judicial review* hakim berhak melarang dan membatalkan tindakan-tindakan pemerintah yang dilakukan :

- a. Dilakukan secara sewenang-wenang (*arbitrary*) semau-maunya dan berganti-ganti (*capricious*) penyalahgunaan wewenang diskresioner (*abuse of discretion*) dan lain-lain tindakan yang tidak sesuai dengan hukum.
- b. Bertentangan dengan hak-hak konstitusional, bertentangan dengan wewenang/ kekuasaan, *privilege* atau *imunitas*.
- c. Melampaui batas wewenang yang telah ditentukan oleh undang-undang atau tidak didasarkan pada suatu hak apapun.
- d. Dilakukan tanpa memperhatikan atau menuruti prosedur yang telah ditentukan oleh hukum.
- e. Tidak didukung oleh kebenaran di dalam fakta-fakta persoalan yang bersangkutan yang merupakan suatu "*substansial evidence*" dalam tindakan pemerintah tersebut.²¹

Ditinjau dari segi saat atau waktu dilaksanakannya suatu control atau pengawasan dapat dibedakan dalam 2 (dua) jenis kontrol yaitu *Kontrol a priori*

¹⁹ Usep Ranawijaya, *Hukum Tata Negara Indonesia Dasar-dasarnya*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983, Hlm190-191.

²⁰ *ibid*

²¹ Paulus Effendi Lolutung, *Beberapa Sistem*loc.cit, Hlm.xv

dan *kontrol a posteriori*, dikatakan sebagai *kontrol a-priori* adalah pengawasan itu dilakukan sebelum dikeluarkannya suatu keputusan atau ketetapan Pemerintah atau peraturan lainnya yang pengeluarannya memang menjadi wewenang Pemerintah, disini tampak jelas adanya unsur *preventif* dari maksud kontrol itu sebab tujuan utamanya untuk mencegah atau menghindari terjadinya kekeliruan.²²

Kontrol a-posteriori adalah pengawasan dilakukan setelah keputusan dikeluarkan atau ditetapkan Pemerintah atau sesudah terjadinya tindakan atau perbuatan Pemerintah. Pengawasan ini tujuan yang bersifat korektif dan memulihkan suatu keadaan yang keliru. Biasanya peranan badan peradilan adalah bersifat *a-posteriori*, karena selalu dilakukan sesudah terjadinya suatu perbuatan atau tindakan.²³

Ada dua jenis pengawasan baku terhadap satuan Pemerintahan otonomi yaitu pengawasan preventif (*preventief toezicht*) dan pengawasan represif (*represief toezicht*). Pengawasan ini berkaitan dengan produk hukum dan tindakan tertentu dari organ pemerintahan daerah. Pengawasan *preventif* dikaitkan dengan wewenangan mengesahkan (*goedkeuring*), sedangkan pengawasan *represif* adalah wewenang pembatalan (*vernietiging*) atau penangguhan (*schorsing*)²⁴.

Pengawasan *preventif* dilakukan sesudah keputusan daerah ditetapkan, tetapi sebelum keputusan ini mulai berlaku. Bagi Peraturan Daerah pengawasan

²² ibid

²³ Ibid, xvii

²⁴ Ridwan, *Hukum Administrasi Di Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2009, Hlm 126.

preventif dilakukan sesudah Peraturan Daerah itu ditetapkan dengan persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, tetapi sebelum Peraturan Daerah itu diundangkan.²⁵

Pengawasan *represif* dilaksanakan dalam bentuk (a) menanggukkan berlakunya suatu peraturan daerah dan atau keputusan kepala daerah dan (b) membatalkan suatu peraturan daerah atau keputusan kepala daerah²⁶.

2. Teori Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Untuk memahami produk hukum, adalah hal penting memahami terlebih dahulu sistem hukum yang ada dan menjadi ciri sistem hukum suatu negara. Sistem hukum secara konvensional ada 2 (dua) yaitu Sistem Hukum Eropa kontinental dan Sistem Hukum Anglo Sexon.²⁷ Sistem hukum Eropa Kontinental lebih mengutamakan peraturan perundang-undangan sebagai sendi utama dan hukum berfungsi sebagai “sosial engineering atau social modification” sehingga sesuai dengan fungsi hukum yaitu sebagai sarana pembaharuan (*law as a tool of social engineering*)²⁸, sedangkan sistem Hukum Anglo Sexon merupakan kebalikan dari Sistem Hukum Eropa Kontinental, dimulai dari kasus-kasus kongkrit yang kemudian ditarik asas-asas hukum dan kaidah-kaidah hukum umum. Dengan demikian putusan-putusan hakim (yurisprudensi) menjadi “barometer” dalam menilai kasus-kasus yang lahir kemudian. Putusan hakim

²⁵ Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan*, op.cit, hlm 58

²⁶ ibid

²⁷ Rasjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, Bandung, mandar maju, 1998, hlm 30

²⁸ Ibid,

menjadi sendi utama dalam pembentukan hukum. Oleh karena itu sistem Hukum Anglo Saxon disebut “case law system”²⁹

Peraturan adalah hukum yang *in abstracto* atau *general norm* yang sifatnya mengikat umum (berlaku umum) dan tugasnya adalah mengatur hal-hal yang bersifat umum (*general*)³⁰. Istilah perundang-undangan mempunyai dua pengertian yaitu *pertama* perundang-undangan merupakan proses pembentukan/proses membentuk peraturan – peraturan negara baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah; *kedua* perundang-undangan adalah segala peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan baik ditingkat pusat maupun di tingkat daerah³¹.

Menurut Hans Kelsen bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan mengisyaratkan “*law regulates its own creation in as much as one legal norm determines the way in which another norm is created, and also to some extent, the contents of that norm. since a legal norm is valid because it is created in a way determined by another legal norm, the latter vis the former. The relation between the regulating the creation of another norm and this other norm may be presented as a relationship of super and sub ordination, which is a spatial figure of speech. The norm determining the created according to this regulation, I the inferior norm. the legal order, especially the legal order the personification of which is the State, is therefore not a system of norm coordinated to each other, standing, so to speak. Side on the same level, but a hierarchy of different levels of norm. The unity of this norm is constituted by the fact that the creation of norm – the lower one – is determined by a still higher norm, and this regressus is terminated by a highest, the basic norm which, being the supreme reason of validity of the whole legal order, constitutes its unity*”.³²

²⁹ Ibid, hlm 32

³⁰ Sf. Marbun dan Moh. Mahfud, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta. Liberty, 1987. hlm 94

³¹ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan*, Yogyakarta, Kanisius, 1993, hlm 3

³² Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Russel and Russel, New York, 1961. h 124, (dikutip dari buku Widodo Ekatjahjana, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2008. hlm 11)

Jadi menurut Hans Kelsen, hukum mengatur pembentukannya sendiri karena suatu norma hukum menentukan cara untuk membuat suatu norma lainnya tersebut. Suatu norma hukum itu valid, karena ia dibuat menurut cara yang ditentukan oleh norma hukum lainnya dan norma hukum lainnya adalah landasan validas norma hukum yang disebut pertama. Hubungan antara norma yang mengatur pembentukan norma yang lain dengan norma yang lainnya ini dapat digambarkan sebagai hubungan antara “superordinasi” dan “subordinasi” yang merupakan kiasan keruangan. Norma yang lebih tinggi , norma yang dibentuk menurut peraturan ini adalah norma yang lebih rendah. Tata hukum terutama tata hukum yang dipersonifikasikan dalam bentuk negara, bukanlah system norma-norma yang satu sama lain dikoordinasikan semata, yang berdiri sejajar atau sederajat, melainkan suatu tata urutan norma-norma dari tingkatan-tingkatan yang berbeda. Kesatuan norma-norma ini ditunjukkan oleh fakta bahwa pembentukan norma yang satu yaitu norma yang lebih rendah ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi lagi dan bahwa *regressusini* (rangkaiian proses pembentukan hukum) diakhiri oleh suatu norma dasar tertinggi dari validitas keseluruhan tata hukum, membentuk kesatuan tata hukum ini.³³

Pembentukan peraturan perundang-undangan menurut Burkhardt Krems, meliputi dua hal pokok. *Pertama*, kegiatan pembentukan isi peraturan (*inhalt de regelung*), kedua kegiatan yang menyangkut pemenuhan bentuk peraturan (*form der regelung*) dan proses serta prosedur pembentukan peraturan (*verfahren der ausarbeitung der regelung*), sehingga pembentukan isi suatu peraturan

³³ Widodo Ekatjahjana, *ibid* , hlm 11- 12

perundang-undangan merupakan gabungan antara politik hukum (*rechtspolitik*) dan sosiologi hukum (*rechtssoziologie*). Hal ini disebabkan adanya semacam rumus bahwa kekuatan hukum secara material mengasumsikan kekuatan hukum secara formal. Sedangkan proses dan prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan, hukum tata negara dogmatic, ilmu negara, ilmu pengetahuan politik dan ilmu perencanaan memainkan peran penting. Selain itu kontribusi dari sosiologi hukum ilmu pengetahuan tata hukum dan ilmu tentang perencanaan tidak dapat diabaikan begitu saja, oleh karena untuk menentukan suatu peraturan itu valid dan efektif diperlukan bantuan ilmu-ilmu tersebut.³⁴

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan telah diatur pedoman yang dituangkan dalam sebuah Undang-Undang yaitu Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang merupakan pengganti dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004. Dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan secara garis besar diatur tahapan-tahapan 1) tahap Pembahasan dan tahap Penetapan 2) tahap pengundangan dan penyebarluasan. Menurut pengertian dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah maka pembentukan Produk Hukum Daerah adalah proses pembuatan peraturan perundang-undangan daerah yang dimulai dari tahap perencanaan, persiapan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan.

Tahapan pembahasan dan penetapan rancangan peraturan daerah *pertama*; pembahasan dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bersama

³⁴ Maria Farida Indrati S, Ilmu Perundang-Undangan (1) (jenis, fungsi, materi muatan) Perkembangan dari Perkuliaan A. Hamid S Tattamimi, Kanisius, Yogyakarta,

Gubernur/Bupati/Walikota. *Kedua* pembahasan dilakukan dengan melalui tingkat-tingkatan pembicaraan, *ketiga* tingkatan tersebut dilakukan dalam rapat komosi/panitia khusus/ badan/ alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang khusus menangani bidang legislasi dan rapat paripurna, *keempat* rancangan peraturan daerah yang telah disetujui bersama disampaikan kepada Gubernur / Bupati/Walikota untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah, *kelima* penyampaian dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama, *keenam* gubernur/bupati/walikota membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan peraturan daerah tersebut disetujui bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Gubernur/Bupati/Walikota.

Tahapan Pengundangan dimaksudkan agar setiap orang mengetahui adanya peraturan perundang-undangan, maka pengundangannya dengan menempatkan pada Lembaran Daerah atau Berita Daerah untuk Peraturan Kepala Daerah, pengundangan tersebut dilakukan oleh Sekretaris Daerah.

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah pada Pasal 155 ayat (3) bahwa perubahan tarif sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah". Dengan demikian dapat diartikan bahwa peraturan perundang-undangan yang berbentuk Peraturan Daerah dapat diubah dengan Peraturan Kepala Daerah. Jika dilihat dari heirarki Peraturan Daerah lebih tinggi daripada Peraturan Kepala Daerah, sehingga perubahan tarif retribusi dari Peraturan Daerah menjadi

kewenangan Kepala daerah, peran wakil rakyat dalam hal ini Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) pada perubahan tarif tersebut tidak ada.

Sesuai dengan pendapat Maria Farida Indrati S dalam bukunya ilmu perundang-undangan (proses Teknik Penyusunan) bahwa perubahan suatu peraturan perundang-undangan dilakukan apabila terdapat ketentuan-ketentuan dalam peraturan perundang-undangan tersebut yang tidak sesuai lagi dengan situasi dan kondisi yang berlaku dalam masyarakat.

Perubahan suatu peraturan perundang-undangan dapat meliputi :³⁵

1. Menambah atau menyisipkan ketentuan baru, menyempurnakan atau menghapus ketentuan yang ada, baik yang berbentuk BAB, Bagian, Paragraf, Pasal, ayat maupun perkataan angka, huruf , tanda baca dan lain-lainnya .
2. Mengganti suatu ketentuan dengan ketentuan lainnya baik yang berbentuk BAB, Bagian, Paragraf, Pasal, ayat, maupun perkataan, angka, huruf , tanda baca maupun yang lain-lainnya.

Dalam mengadakan perubahan terhadap suatu peraturan perundang-undangan, hal-hal yang harus diperhatikan adalah sebagai berikut:

- a. Perubahan suatu peraturan perundang-undangan dilakukan oleh pejabat yang berwenang membentuknya, berdasarkan prosedur yang berlaku, dan dengan suatu peraturan perundang-undangan yang sejenis (setingkat).
- b. Perubahan suatu peraturan perundang-undangan diharapkan dilakukan dengan cara baik, tanpa mengubah sistematika dari peraturan perundang-undangan yang diubah.
- c. Dalam suatu peraturan perubahan, perumusan Judul hendaknya disebut peraturan perundang-undangan mana yang diubah dan untuk perubahan kedua kali dan berikutnya disebutkan dengan jelas perubahan yang keberapa kalinya.
- d. Dalam Konsideran dari peraturan perundang-undangan yang diubah harus dikemukakan alasan atau pertimbangan lainnya mengapa peraturan yang lama dilakukan perubahan

³⁵ Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan (Proses dan Teknik Penyusunan)* dikembangkan dari Perkuliahan Prof. Dr. A. Hamid Attamimi, SH. Kanisius 2007

- e. Batang tubuh suatu peraturan perundang-undangan yang diubah hanya terdiri atas dua Pasal yang ditulis dengan angka Romawi. Dalam kedua Pasal tersebut dimuat ketentuan sebagai berikut:
 - 1. Pasal I memuat segala perubahan, dengan diawali penyebutan peraturan perundang-undangan yang diubah, dan urutan perubahan-perubahan tersebut hendaknya ditulis dengan angka Arab 1,2,3 dan selanjutnya.
 - 2. Pasal II memuat ketentuan mengenai mulai berlakunya peraturan perubahan tersebut.
- f. Apabila suatu peraturan perundang-undangan sudah mengalami perubahan berulang kali, maka sebaiknya peraturan perundang-undangan tersebut dicabut dan diganti dengan peraturan perundang-undangan yang baru.
- g. Apabila pembuat peraturan perundang-undangan berniat mengubah suatu peraturan perundang-undangan secara besar-besaran, maka demi kepentingan pemakai peraturan perundang-undangan tersebut dipandang lebih baik apabila dibentuk peraturan perundang-undangan yang baru.

Dengan demikian apabila suatu peraturan yang akan diubah, maka perubahannya harus setingkat dengan yang diubah, dalam hal ini apabila suatu Peraturan Daerah apabila akan diubah, maka perubahannya harus dengan Peraturan Daerah (setingkat).

3. Teori Hierarki peraturan perundang-undangan

Hierarki adalah penjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.³⁶

Dalam kaitannya dengan hierarki norma hukum Hans Kelsen mengemukakan teori mengenai Jenjang Norma Hukum (stufentheorie) yaitu bahwa norma-norma hukum itu berjenjang- jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu

³⁶ Widodo Ekatjahjana, op. cit., hlm 52

tata susunan, dalam arti suatu norma yang lebih rendah berlaku , bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif yaitu norma dasar (grundnorm).³⁷

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan pernah diatur dalam bentuk peraturan perundang-undangan dan satu surat presiden yaitu:

1. Melalui Surat Presiden Nomor 2262/HK/1959 tertanggal 20 Agustus yang ditujukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong;
2. Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan;
3. Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata urutan Peraturan Perundang-Undangan;
4. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan; dan
5. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

³⁷ Hans Kelsen, op.cit 1961.hlm 113

4. Kewenangan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, maka Peraturan Daerah Provinsi atau nama lainnya dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota atau nama lainnya, yang selanjutnya disebut Perda, adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Kepala Daerah, sedangkan Peraturan Kepala Daerah yang selanjutnya disebut Perkada adalah Peraturan Gubernur dan/atau Peraturan Bupati/Walikota, dimana Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak ikut melakukan pembahasan.³⁸

Dengan adanya ketentuan dalam Pasal 155 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009, maka ditinjau dari lembaga yang membentuk sudah berbeda, lembaga yang berwenang membentuk juga berbeda, karena Peraturan Daerah dibentuk oleh dua lembaga sedangkan Peraturan Kepala Daerah dibentuk oleh Kepala Daerah atau hanya satu lembaga saja.

E. METODE PENELITIAN

1. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis yaitu mengkaji perubahan tarif retribusi yang telah ditetapkan dengan Peraturan Daerah diubah dengan Peraturan Kepala Daerah bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 terutama

³⁸ Pengertian Umum Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011

pada Pasal 158, karena dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 bahwa Pajak Daerah dan Retribusi Daerah diatur dalam Undang-undang dan pelaksanaannya ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Apabila tarifnya diubah dengan Peraturan Kepala Daerah. Maka pungutan retribusi tidak diatur dengan Peraturan Daerah lagi, melainkan diatur dengan Peraturan Kepala Daerah. dan melakukan kajian terhadap mekanisme pengawasan yang dilakukan oleh Propinsi terhadap Perubahan Peraturan Daerah dengan Peraturan Kepala Daerah menggunakan Undang-Undang nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah atau Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah.

2. Peraturan Kepala Daerah yang dikaji

Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta mempunyai ketugasan dan kewenangan melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap produk hukum Daerah di 4 (empat) kabupaten dan 1(satu) Kota selaku. Berdasarkan Ketentuan Penutup Undang-Undang Nomor 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah bahwa Daerah harus sudah melaksanakan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang dimaksud paling lambat 2012, sehingga dari kabupaten dan kota di Daerah Yogyakarta sudah menyusun Peraturan Daerah yang mengatur Retribusi Daerah.

3. Teknik Pengumpulan Data

- a. Wawancara, yaitu dengan mengadakan wawancara secara langsung dengan Bagian Pengawasan pada Biro Hukum Propinsi Setda Propinsi DIY dan Bagian Hukum Kota Yogyakarta.
- b. Studi Pustaka, penulis mengumpulkan data-data tertulis yang terkait dengan obyek penelitian yang berada di Biro Hukum dan Bagian Hukum Kota Yogyakarta.

4. Sumber Data

- a. Data Primer, adalah data yang diperoleh secara langsung dari lapangan dengan wawancara. Wawancara dalam penelitian ini dilakukan dengan Bagian Pengawasan pada Biro Hukum Propinsi Setda Propinsi DIY, dan Bagian Hukum Setda Kota Yogyakarta.
- b. Data Sekunder
 - 1) Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat berupa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pengawasan yang dilakukan oleh Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yaitu Undang – undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan

Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2007 tentang Mekanisme Pengawasan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah ;

- 2) Bahan hukum sekunder, dalam hal ini berupa buku-buku, makalah-makalah, peraturan Daerah tentang Retribusi, risalah sidang dan laporan.
- 3) Bahan Tersier, yaitu berupa kamus bahasa

BAB II

PERATURAN DAERAH TENTANG RETRIBUSI DIUBAH DENGAN PERATURAN KEPALA DAERAH

A. Pembentukan Peraturan daerah dan Peraturan Kepala Daerah

Peraturan Daerah merupakan nomenklatur peraturan perundang-undangan yang dibentuk di tingkat daerah baik propinsi maupun kabupaten/kota, pembentukannya merupakan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan Gubernur/Bupati/ Walikota. Kewenangan untuk membentuk peraturan daerah menunjukkan bahwa pemerintahan daerah adalah satuan pemerintahan otonom, sehingga setiap satuan pemerintahan yang bersifat otonom memiliki hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Dalam pembentukan Peraturan Daerah ada petunjuk yang dapat dipergunakan sebagai pedoman, *pertama*, sistem rumah tangga daerah, dalam sistem rumah tangga formal segala urusan pada dasarnya dapat diatur oleh daerah sepanjang belum diatur atau tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, pada sistem rumah tangga material hanya urusan yang ditetapkan sebagai urusan rumah tangga daerah yang dapat diatur dengan peraturan daerah. *Kedua*, ditentukan secara tegas dalam undang-undang pemerintahan daerah, seperti APBD, Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.³⁹

³⁹ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi, Menurut UUD 1945*, Dikutip kembali oleh Widodo Ekatjahjana, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.....op.cit*, hlm 147.

Pembentukan suatu Peraturan Daerah harus memperhatikan beberapa hal, antara lain:⁴⁰

1. Dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan;
2. Adanya kebutuhan akan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan;
3. Memperhatikan karakteristik atau ciri khas masing-masing daerah;
4. Tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
5. Seoptimal mungkin melibatkan peran serta masyarakat dalam memberikan masukan, baik yang bersifat lisan maupun tertulis pada tingkat penyiapan rancangan hingga pembahasan peraturan daerah.

Pembentukan peraturan daerah didasarkan pada asas-asas *pertama*, asas kejelasan tujuan; *kedua*, asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat; *ketiga*, kesesuaian antara jenis dan materi; *keempat*, asas dapat dilaksanakan; *kelima*, asas kedayagunaan dan keberhasilgunaan; *keenam*, asas kejelasan rumusan; dan *ketujuh*, asas keterbukaan⁴¹. Materi muatan peraturan daerah mencerminkan asas; pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan, kenusantaraan, bhineka tunggal ika, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, ketertiban dan kepastian hukum dan/ atau keseimbangan, keserasian dan keselarasan.⁴²

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Daerah mempunyai kekuatan hukum sesuai dengan hierarki yaitu :

⁴⁰ Widodo Ekatjahjana, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*.ibid, hlm 148

⁴¹ Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

⁴² Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Propinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.⁴³

Materi yang diatur dalam peraturan daerah berisi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan / atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi⁴⁴. Peraturan Daerah merupakan salah satu bagian dari peraturan perundang-undangan mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:

1. Bersifat umum dan komprehensif;
2. Bersifat universal, diciptakan untuk menghadapi peristiwa-peristiwa yang akan datang yang belum jelas konkretnya. Oleh karena itu , ia tidak dapat dirumuskan untuk mengatasi peristiwa tertentu saja.
3. Memiliki kekuatan untuk mengoreksi dan memperbaiki dirinya sendiri, adalah lazim bagi suatu peraturan untuk mencantumkan klausul yang memuat kemungkinan dilakukannya peninjauan kembali.⁴⁵

Peraturan Daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan Bersama Bupati/Walikota. Dalam hal ini kedudukan antara eksekutif dan legislatif adalah sama, karena peraturan daerah tersebut dibahas bersama-sama dan setelah selesai mendapat persetujuan bersama antara Bupati/Walikota dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Persetujuan bersama ini menunjukkan bahwa antara

⁴³ Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

⁴⁴ Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

⁴⁵ Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, Bandung , Alumni, 1996, hlm 83-84

Bupati/Walikota dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai kedudukan yang sama dalam pembentukan Peraturan Daerah.

Penyusunan dan pembentukan Peraturan daerah dilalui dengan pembahasan dalam rapat panitia khusus antara eksekutif dan legislatif. Kebijakan yang dituangkan dalam sebuah peraturan daerah merupakan kebijakan dari eksekutif dan legislatif, sehingga kebijakan tersebut tetap pada keperpihakan kepada rakyat, tidak hanya merupakan kebijakan penguasa saja, karena adanya keterlibatan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai wakil dari rakyat, sehingga kebijakan tersebut tidak sewenang-wenang penguasa saja. Dewan Perwakilan rakyat Daerah berhak untuk menolak apabila kebijakan yang diatur dalam rancangan peraturan daerah tersebut membebani masyarakat atau memberatkan masyarakat atau bertentangan dengan kepentingan umum⁴⁶.

Rancangan Peraturan Daerah dapat diusulkan dari eksekutif, legislatif maupun dari masyarakat, apabila masyarakat mengajukan kepada eksekutif dan legislatif untuk materi yang sama, maka yang dibahas adalah rancangan yang diajukan kepada legislatif.

Peraturan Kepala Daerah adalah peraturan yang dibentuk oleh Kepala Daerah berdasarkan kewenangan yang merupakan tindak lanjut dari peraturan daerah atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan Kepala Daerah pembentukannya merupakan hak dari Kepala Daerah atau eksekutif dan penetapannya tanpa ada persetujuan bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat

⁴⁶ Penjelasan dari Ka. Sub .Bag. Perundang-undangan pada Bagian Hukum Setda Kota Yogyakarta.

Daerah. Kepala Daerah hanya memberikan laporan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap adanya Peraturan tersebut⁴⁷.

B. Perubahan Peraturan Daerah tentang Retribusi dengan Peraturan Kepala Daerah

Peraturan Daerah yang mengatur tentang retribusi berdasarkan ketentuan dari Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah pada Pasal 155 yang berbunyi sebagai berikut :

- (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 sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah.

Maka tarif yang diatur dalam peraturan daerah apabila diubah, perubahannya cukup dengan peraturan kepala daerah, meskipun hanya tarif retribusinya.

Materi pokok yang diatur dalam Peraturan Daerah tentang Retribusi adalah pada penetapan tarifnya yaitu besaran tarif yang harus dipungut kepada masyarakat. Pencantuman nilai atau besaran retribusi tersebut untuk menjamin kepastian dalam pemungutan kepada masyarakat atas pelayanan yang diberikan oleh Pemerintah Daerah. Apabila tarif tersebut diubah dan ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah, maka peran dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

⁴⁷ Penjelasan dari Ka. Sub .Bag. Perundang-undangan pada Bagian Hukum Setda Kota Yogyakarta

tidak bisa optimal, karena Peraturan Kepala Daerah sudah menjadi hak penuh dari Eksekutif dalam hal ini Kepala Daerah untuk menetapkan sebuah regulasi.

Menurut penjelasan dari Kementrian Keuangan Bapak Samudera bahwa perubahan yang boleh diatur dalam Peraturan Kepala Daerah adalah perubahan tarif saja/ besaran retribusi, tidak diperkenankan apabila ada jenis pelayanan baru yang akan dipungut pada masyarakat, atau menambah jenis retribusi atau jenis pelayanan dalam retribusi tersebut. maka perubahan tidak boleh hanya dengan Peraturan Kepala Daerah⁴⁸, akan tetapi harus dengan Peraturan Daerah.

Menurut Maria Farida Indrati, S dalam bukunya Ilmu Perundang-undangan 2 (Proses dan Teknik Penyusunan) bahwa perubahan suatu peraturan perundang-undangan dilakukan apabila terdapat ketentuan-ketentuan dalam peraturan perundang-undangan tersebut yang tidak sesuai lagi dengan situasi atau kondisi yang berlaku dalam masyarakat.⁴⁹ Perubahan suatu peraturan perundang-undangan dilakukan oleh pejabat yang berwenang membentuknya, berdasarkan prosedur yang berlaku dan dengan suatu peraturan perundang-undangan yang sejenis atau setingkat.⁵⁰ Perubahan suatu peraturan perundang-undangan menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dilakukan dengan *pertama*: menyisip atau menambah materi ke dalam peraturan perundang-undangan, *kedua*;

⁴⁸ Penjelasan dari Bapak Samudera H Seyawan, SH Kasi Pajak Daerah dan Retribusi daerah II-D, Kementrian Keuangan Republik Indonesia, Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan Direktorat Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

⁴⁹ Maria Farida Indrati, S dalam bukunya Ilmu Perundang-undangan 2 (proses dan Teknik Penyusunan), Kanisius, Yogyakarta, hlm 179.

⁵⁰ Ibid, Maria Farida Indrati, S, hlm 180

menghapus atau mengganti sebagai materi peraturan perundang-undangan. Perubahan peraturan perundang-undangan dapat dilakukan terhadap *pertama* seluruh atau sebagian buku, bab, bagian, paragraf, pasal dan atau ayat; atau *kedua* frasa, istilah, kalimat, angka dan atau tanda baca.⁵¹

Walaupun dimungkinkan adanya perubahan terhadap suatu peraturan perundang-undangan, akan tetapi apabila perubahan tersebut mengakibatkan :

- a. Sistematisanya peraturan perundang-undangan yang lama menjadi berubah;
- b. Materi berubah lebih dari 50% (lima puluh persen) atau essensinya

Maka peraturan perundang-undangan yang diubah tersebut lebih baik dicabut dan disusun kembali dalam peraturan perundang-undangan yang baru mengenai masalah itu. Selain itu apabila peraturan perundang-undangan telah sering mengalami perubahan, sehingga menyulitkan pengguna peraturan perundang-undangan tersebut, sebaiknya peraturan perundang-undangan tersebut , sebaiknya peraturan perundang-undangan tersebut diumumkan kembali menurut bunyi yang baru sesuai dengan perubahan-perubahan yang telah dilakukan dengan mengadakan penyesuaian pada *pertama*: urutan BAB, Bagian, Paragraf, Pasal, ayat, angka atau butir, *kedua*; penyebutan-penyebutan dan *ketiga* ejaan, jika peraturan perundang-undangan yang diubah masih tertulis dalam ejaan lama.⁵²

Padahal amanat dari Pasal 155 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 ayat (3) bahwa perubahan tarif yang telah ditetapkan dalam Peraturan Daerah

⁵¹ Lampiran II huruf D tentang Perubahan Peraturan Perundang-Undang Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

⁵² Ibid, Maria Farida .., hlm 181

dapat diubah dan perubahannya ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah, disini Peraturan Daerah yang pembentukannya diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 diubah dengan Peraturan Kepala Daerah yang tingkatannya tidak sama atau tidak sejenis, Peraturan Daerah dibentuk berdasarkan persetujuan bersama Gubernur/Bupati/Walikota dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sedangkan Peraturan Kepala Daerah dibentuk oleh Kepala Daerah, prosedurnya juga berbeda kalau Peraturan Daerah melalui komisi/ Rapat Panitia Khusus/badan / alat kelengkapan dalam Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sedangkan Peraturan Kepala Daerah cukup ditetapkan oleh Kepala Daerah. Meskipun demikian Peraturan Kepala Daerah ini tetap mempunyai kekuatan hukum, karena diperintahkan dari Undang-Undang. Dalam Undang-undang tersebut juga tidak ada ketentuan berapa kali perubahan tersebut dapat dilakukan, sehingga Pemerintah Kabupaten/Kota dapat melakukan perubahan sepanjang diperlukan, tanpa adanya campur tangan dari pihak Legislatif. Hal ini dapat menimbulkan permasalahan lagi, karena penetapan tarif menjadi kewenangan dari Pemerintah Daerah.

Ditinjau dari tingkatan tata urutan peraturan perundang-undangan atau secara Heirarki peraturan perundang-undangan Peraturan Daerah dengan Peraturan Kepala Daerah tidak sama kedudukannya, lembaga yang membentuk juga tidak sama, berdasarkan salah satu pendapat dari Maria Farida Indrati, S⁵³Perubahan suatu peraturan perundang-undangan dilakukan oleh pejabat yang berwenang membentuknya, berdasarkan prosedur yang berlaku, dan dengan suatu

⁵³ Ibid, Maria Farida, hlm 176

peraturan perundang-undangan yang sejenis (setingkat), dalam hal ini Peraturan Daerah diubah dengan Peraturan Daerah , bukan Peraturan Daerah diubah dengan Peraturan Kepala Daerah.

C. Latar Belakang Perubahan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009

Dalam Naskah Akademik yang disampaikan oleh Kementerian Keuangan Republik Indonesia bahwa latar belakang adanya perubahan Undang-undang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah mengenai spesifikasi dasar dan tujuan dari Rancangan Undang-Undang *pertama*, sisi yuridis legal adanya TAP MPR Nomor 6 Tahun 2002, *kedua*, kebutuhan melakukan sinkronisasi antara Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dengan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, *ketiga*, kesepakatan Pansus Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 untuk memperbaiki iklim investasi, *keempat*, memberikan kepastian perpajakan, *kelima* meminimalisasi pajak daerah dan retribusi daerah yang bermasalah.

Alasan yuridis TAP MPR Nomor 6 Tahun 2002 menyatakan bahwa MPR merekomendasikan kepada Presiden mengenai perlunya penggunaan Undang-Undang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, sampai hari ini belum sempat adanya penyempurnaan dan semakin hari semakin banyak permasalahan yang harus diselesaikan, kemudian di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 158 ayat (2) disebutkan bahwa Pemerintah Daerah dilarang melakukan pungutan atau dengan sebutan apapun diluar yang ditetapkan

dalam Undang-Undang. Padahal disatu sisi otonomi daerah banyak aspirasi daerah yang berkeinginan untuk bisa meningkatkan pendapatan sendiri, yang kemudian memunculkan berbagai pungutan. Daerah menggunakan terminologi seperti sumbangan sukarela, tetapi suka rela yang bermaterai atau yang lain-lain yang menimbulkan ketidakpastian baik dari Pemerintah Daerah dari pemerintah sendiri apa yang boleh dan tidak boleh maupun terutama kepada masyarakat dan pelaku usaha apa yang dipungut dan tidak dipungut, belum lagi kita bicara tentang efisiensinya.

Penjelasan dari Pasal 8 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 selanjutnya menyebutkan bahwa perubahan dari Undang-Undang Pajak Daerah Retribusi Daerah diarahkan untuk memberikan kewenangan yang lebih besar kepada daerah dalam perpajakan dan retribusi daerah melalui pembuatan basis pajak, dan retribusi daerah dan pemberian diskresi didalam penetapan tarif pajak retribusi tersebut. Sebetulnya sejalan dengan otonomi kalau kewenangan lebih banyak di daerah untuk basis penerimaan di daerah, khususnya lebih banyak di daerah, termasuk dalam hal ini penetapan tarifnya.⁵⁴

Isu-isu yang dipertikaikan sehingga terjadi tarik-menarik antara pusat dan daerah ini mencakup tiga hal pokok. *Pertama*, wewenang dan tugas daerah (*expenditure assignment*). *Kedua*, wewenang daerah untuk memungut pajak (*taxassignment*). *Ketiga*, sistem transfer antar pemerintahan (*intergovernmental fiscaltransfer*). Sehubungan dengan adanya ketidakselarasan antara kewenangan

⁵⁴ Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah , hlm 5.

fiskal daerah relatif dibandingkan beban fungsi/tanggung jawabnya, maka kewenangan fiskal daerah, khususnya dalam bidang penerimaan/perpajakan perlu ditingkatkan. Hal ini mencakup kewenangan pemerintah daerah dalam menetapkan dan memperluas basis pajak daerah serta kewenangan pengelolaan administrasi perpajakan termasuk dalam penetapan dan penyesuaian besarnya tarif pajak. Perluasan kewenangan pemajakan pemerintah daerah tersebut dapat meliputi, perluasan pajak daerah (*own taxes*) maupun melalui pemberian hak untuk memungut pajak yang tumpang tindih dengan basis pajak pusat (*overlapping taxes*) yang sering juga disebut dengan “*piggyback taxes*”, dimana pemerintah pusat dan daerah mengenakan pajak atas basis pajak yang sama namun masing-masing memiliki kewenangan untuk menetapkan besarnya tarif yang akan dikenakan terhadap basis pajak tersebut⁵⁵

Mengenai perluasan basis pajak tersebut antara lain dengan menambah jenis pajak maupun retribusi baru serta diskresi penetapan basis dilakukan kewenangan sepenuhnya kepada daerah. Dalam menentukan tarif sesuai tarif maksimal yang ditetapkan dalam Undang-Undang, artinya Undang-Undang menetapkan tarif maksimal, daerah bisa menetapkan tarif di bawah ketentuan itu tetapi memiliki diskresi artinya kewenangan, menetapkan lebih rendah dari itu dalam rangka daerah yang ingin menetapkan daerahnya menjadi lebih atraktif atau lebih menarik dibandingkan daerah lain. Sehingga Perluasan basis Pajak dan retribusi daerah tidak lagi memungkinkan menetapkan jenis pungutan baru itu terdapat artinya ini adalah

⁵⁵ Ibid , hlm 6

semacam closes selama ini karena open list daerah bisa menentukan dan punya ide sendiri.

Alasan yang kedua mengenai kondisi keuangan daerah dan pendapatan asli daerah. Dari tahun 2001 akhir sampai dengan situasi terakhir, proporsi pengeluaran negara dalam hal ini di antara tiga tingkatan pemerintah pusat, provinsi, kabupaten atau kota, terlihat bahwa kecenderungan dalam empat tahun terakhir pengeluaran untuk tingkat pemerintah pusat makin lama makin menurun, dan lebih banyak dilakukan pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten atau kota. Artinya sesuai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa pendelegasian Tugas dan Kewenangan makin banyak di daerah memang seharusnya *meanly Value vention*, artinya uang juga harus mengikuti fungsi yang sekarang didelegasikan di daerah jadi memang ini akan menurun dan ini akan meningkat.⁵⁶

Untuk Daerah Kabupaten dan Kota komposisi dari PAD menunjukkan mungkin agak beragam dalam hal ini, Pajak Daerah dan Retribusi hampir seimbang, ini yang menggambarkan sebagian besar retribusi dipungut dalam level di tingkat kabupaten/kota mereka sedikit melihat ada sesuatu langsung di buat Peraturan daerah untuk membuat Retribusi. Tetapi dari sisi distribusi atau deviasi, variasi, dari PAD Kota Surabaya yang tertinggi PADnya sedangkan Kabupaten Fak-Fak Barat adalah yang paling kecil PADnya.

Untuk Pajak daerah komposisinya melihat masih di dominasi oleh Bea balik lama dari kendaraan bermotor, ini adalah sumber pendapatan untuk

⁵⁶ Ibid, Naskah Akademik, hlm 6

provinsi. Sedangkan untuk daerah tingkat II kabupaten dan kota adalah sumber yang paling besar setelah adanya perubahan tarif listrik, sehingga Pajak Penerangan Jalan menjadi pendapatan yang pertama di Kabupaten/Kota dan yang kedua adalah Pajak Hotel dan Restoran, itu yang termasuk yang ketiga mungkin belum dari beberapa daerah yang relevan pajak bahan galian golongan C, dan yang terakhir adalah pajak Catering yang dahulu menjadi pajak Pusat sekarang menjadi Pajak Daerah, karena bisnis makanan catering di daerah berkembang cukup banyak .

Data dari peraturan daerah tentang Pajak dan retribusi daerah, sampai dengan data terbaru November 2006, jumlah pungutan dan retribusi yang dilakukan di daerah di seluruh Indonesia sampai 13.310 (tiga belas ribu tiga ratus sepuluh) dengan perkiraan di setiap provinsi ada pungutan pajak 120 (seratus dua puluh), ada 30 provinsi masing-masing minimal ada 4 jenis Pajak, sedangkan retribusi di masing rata-rata ada 8 retribusi di total keseluruhan ada 120+240 retribusi itu adalah total dari tingkat Propinsi itu saja⁵⁷.

Di daerah kota Kabupaten Pajak dari 370 (tiga ratus tujuh puluh) ada rata-rata 7 (tujuh) jenis pajak retribusinya bahkan lebih banyak lagi ada 28 (dua puluh delapan) sehingga mencapai 10.300 (sepuluh ribu tiga ratus) yang menunjukkan betapa variatifnya berbagai macam jenis retribusi yang kemudian menyebabkan banyak ketidak pastian yang masing-masing daerah mempunyai ke khasan sendiri, untuk masing-masing retribusinya.⁵⁸

⁵⁷ Ibid, Naskah Akademik , hlm 7

⁵⁸ Ibid, Naskah Akademik , hlm 7

Peraturan daerah total yang saat ini diterima Pemerintah Pusat termasuk keputusan dan peraturan daerah yang penyangkut bukan pungutan saat ini adalah sebesar 1269 (seribu dua ratus enam puluh Sembilan) peraturan daerah yang saat ini sedang diteliti oleh Pemerintah Pusat untuk ditinjau dari sisi konsisten dan kesesuaian dengan peraturan diatas sebanyak 7701 (tujuh ribu tujuh tarus satu) peraturan, yang sedang dalam proses penelitian adalah 4968 (empat ribu Sembilan ratus enam puluh delapan) dan kemudian yang dalam proses dibatalkan adalah 3102 (tiga ribu seratus dua) yang terdiri dari batal yaitu 824 (delapan ratus dua puluh empat) peraturan dan keputusan kepala daerah 2600 (dua ribu enam ratus) dan yang harus melakukan revisi yang terdiri dari 148 (seratus empat puluh delapan) perda tapi berisi perdanya yaitu berbagai pungutan 418 (empat ratus delapan belas) pungutan, baik dalam bentuk paiak maupun dalam bentuk Retribusi. Jadi ini menggambarkan tingkat kesesuaian atau kemampuan dari pemerintah daerah agar bisa menyusun peraturan daerah . hal ini dikarenakan pajak dan retribusi jadi *open list* saat mereka bisa menemukan apa kemudian membuat dalam bentuk *Close list*.⁵⁹

Kemudian untuk memberikan kepastian pungutan Pajak dan retribusi daerah, daerah sudah memiliki gambaran pasti mengenai apa-apa yang boleh atau tidak boleh, sehingga mengurangi efisiensi dari bentuk pengawasan peraturan daerah. Kewenangan dalam bentuk pemungutan pajak retribusi daerah itu akan mengubah menjadi *close list*, jenis pajak yang dapat dipungut oleh daerah hanya

⁵⁹ Ibid, Naskah Akademik , hlm 9

yang telah ditetapkan oleh undang-undang ini, artinya daerah tidak muncul dengan ide-ide pajak baru, dan retribusi baru .

Untuk lebih memudahkan daerah dalam melakukan perubahan terhadap Tarif retribusi , maka dalam pembahasan yang melalui proses penjangkangan aspirasi ke daerah, maka ada usulan perubahan tarif tidak harus dengan Peraturan Daerah, karena sifat retribusi tersebut mudah sekali mengalami perubahan terkait dengan peningkatan biaya pelayanan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah, sangat *fluktuatif* dan tiap-tiap daerah kharakteristiknya berbeda-beda, sehingga besaran tarif maksimal tidak diatur dalam Undang-Undang.

Untuk itu muncul Pasal 155 baru yang mengatur mengenai evaluasi terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan Perubahan Tarif yang ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah. Perubahan yang ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah dimaksudkan untuk memudahkan Daerah dalam melakukan perubahan , tidak perlu dengan pembahasan bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.⁶⁰ Draf Rancangan Undang-Undang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang diajukan oleh Kementerian Keuangan Republik Indonesia memuat XVIII BAB dan 164 Pasal. Ketentuan yang mengatur mengenai Peninjauan tarif ada pada Pasal 136 yang berbunyi “Tarif retribusi ditinjau kembali paling lama 3 (tiga) tahun sekali”.

⁶⁰ Penjelasan dari Penjelasan dari Bapak Samodera H Seyawan, SH Kasi Pajak Daerah dan Retribusi daerah II-D, Kementerian Keuangan Republik Indonesia, Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan Direktorat Pajak Daerah dan Retribusi Daerah., tanggal 14 bFebruari 2012

Setelah mengalami pembahasan klausul tersebut menjadi Pasal 155 yang terdiri dari 3 (tiga) ayat yang berbunyi:

- (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 sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah.

Sehingga ada tambahan pengaturan pada ayat (2) dan ayat (3)

BAB III
PENGAWASAN PERATURAN DAERAH
DAN
PERATURAN KEPALA DAERAH

A. Mekanisme Pengawasan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah Oleh Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta

Istilah pengawasan disebut juga dengan istilah *controlling*, *apprasing*, *correcting* maupun kontrol, jika ditinjau dari hubungan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah pengawasan merupakan pengikat kesatuan agar bandul kebebasan berotonom tidak bergerak begitu jauh, sehingga mengurangi bahkan mengancam kesatuan⁶¹. Muchsan berpendapat bahwa pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara *de facto*, sedangkan tujuan dari pengawasan hanya terbatas pada pencocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolok ukur yang telah ditetapkan sebelumnya⁶².

Apabila dihubungkan dengan pengawasan terhadap Pemerintah, terlihat bahwa pengertian umum pengawasan masih relevan dengan alasan *pertama* pada umumnya sasaran pengawasan terhadap pemerintah adalah pemeliharaan atau penjagaan agar negara kesejahteraannya dapat berjalan dengan baik dan dapat pula membawa kekuasaan pemerintah sebagai penyelenggara kesejahteraan masyarakat kepada pelaksanaan yang baik pula dan tetap dalam batasan

⁶¹ Sir William O Hart – JF. Garner *Introduction To The Law of Lokal Government and Administration*, Butterwordths, London, 1973, hlm 297, dikutip kembali oleh Ni'matul Huda dalam *Pengawasan Pusat terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, FH UII PRESS, Jogjakarta, Tahun 2007, hlm 33.

⁶² Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Leberty, Yogyakarta, 1992, hlm 37.

kekuasaannya⁶³; *kedua* tolok ukurnya adalah hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan dan tindakan pemerintah dalam bentuk hukum maupun material maupun formal (*rechtmatigheid*), serta manfaatnya bagi kesejahteraan rakyat (*doelmatigheid*); *ketiga* adanya pencocokan antara perbuatan dan tolok ukur yang telah ditetapkan; *keempat* jika terdapat tanda-tanda akan terjadi penyimpangan; *kelima* apabila dalam pencocokan menunjukkan telah terjadi penyimpangan dari tolok ukur, kemudian dikoreksi melalui tindakan pembatalan, pemulihan terhadap akibat yang ditimbulkan dan mendisplinkan pelaku kekeliruan itu.⁶⁴

Dengan demikian pemerintah pusat atau pemerintah propinsi dalam melakukan pengawasan terhadap pemerintah daerah kabupaten/kota mengacu pada kelima alasan, agar pelaksanaan otonomi dapat dikendalikan sesuai dengan ketentuan dari pusat. Hal ini disebabkan sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pengawasan terhadap pelaksanaan otonomi di daerah banyak terjadi penyimpangan dan akhirnya banyak juga regulasi daerah dibatalkan, karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, membebani masyarakat dan akhirnya berujung pada kesejahteraan masyarakat semakin menurun.

Agar otonomi dapat dilaksanakan sejalan dengan tujuan yang hendak dicapai, pemerintah wajib melakukan pembinaan yang berupa pengawasan,

⁶³ SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Leberty. 1997, hlm 12 yang telah dikutip oleh dikutip kembali oleh Ni'matul Huda dalam *Pengawasan op.cit*, hlm 35.

⁶⁴ Irfan Fachrudin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung, 2004, hlm 90-91 dikutip kembali oleh Ni'matul Huda dalam *Pengawasan Pengawasan Pusat terhadap Daerah....ibid* 36.

perencanaan dan pengembangan, sehingga dalam menyelenggarakan otonomi daerah diberi hak untuk membentuk Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lainnya, namun demikian Pemerintah Daerah tidak boleh membuat Peraturan Daerah yang bertentangan dengan prinsip-prinsip negara kesatuan.⁶⁵ Oleh sebab itu pengawasan terhadap pelaksanaan otonomi daerah khususnya yang diatur dalam Peraturan Daerah maupun Peraturan Kepala Daerah bertujuan sesuai dengan pendapat yang disampaikan oleh Irfan Fachrudin dalam bukunya *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, yang dikutip kembali oleh Ni'matul Huda dalam bukunya *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah*.

Oleh karena itu kebijakan yang dituangkan dalam bentuk Peraturan Daerah maupun Peraturan Kepala Daerah dapat berpijak pada kepentingan rakyat. Pemerintah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan otonomi daerah berpedoman pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dan khusus untuk pengawasan terhadap Rancangan Peraturan Daerah yang mengatur tentang Pajak dan retribusi daerah berpedoman pada Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah. Hal ini sesuai dengan fungsi Gubernur selaku wakil Pemerintah di Daerah mengemban tanggungjawab agar otonomi yang dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Salah satu fungsi Gubernur adalah melakukan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan di Kabupaten/ Kota. Pengawasan ini tidak hanya jalannya pembangunan, kemasyarakatan saja , akan

⁶⁵ Dr. Ni'matul Huda , SH.Mhum,op.cit , halaman 6

tetapi juga terhadap produk-produk hukum daerah sebagai payung hukum jalannya pemerintahan di Kabupaten/ Kota.

Pengawasan adalah kegiatan konsultasi, fasilitasi dan evaluasi terhadap Rancangan Peraturan Daerah, Rancangan Peraturan Bupati/Walikota dan kegiatan klarifikasi terhadap Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati/Walikota, Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota serta monitoring terhadap Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati/Walikota⁶⁶.

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dalam Pasal 218 dan Pasal 222 yang berbunyi sebagai berikut ;

Pasal 218

- (1) Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Pemerintah yang meliputi:
 - c. Pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah;
 - d. Pengawasan terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah.
- (2) Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dilaksanakan oleh aparat pengawas intern pemerintah sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pasal 222 ayat (1) dan ayat (2)

- (1) Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 217 dan Pasal 218 secara nasional dikoordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri.
- (2) Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk Kabupaten/Kota dikoordinasikan oleh Gubernur.

Berdasarkan 2 (dua) Pasal dimaksud, maka pembinaan dan pengawasan pemerintah daerah secara nasional dikoordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri dan untuk tingkat provinsi bagi kabupaten/kota dikoordinasikan oleh Gubernur. Mekanisme pengawasan yang dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri/Gubernur meliputi Konsultasi, Evaluasi, Fasilitasi serta Klarifikasi dan Monitoring.

⁶⁶ Ketentuan Umum angka 2 Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 43 tahun 2009 tentang Perubahan Atas Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 69 Tahun 2009 tentang Mekanisme Pengawasan Produk Hukum Kabupaten / Kota

Konsultasi adalah kegiatan yang dilakukan oleh gubernur terhadap rancangan peraturan daerah kabupaten/kota sebelum dilakukan pembahasan dengan DPRD yang berupa arahan, bimbingan, supervise, asistensi, Fasilitasi adalah pemberian pedoman dan petunjuk teknis, arahan, bimbingan teknis, supervise, asistensi dan kerjasama serta monitoring dan evaluasi terhadap penyusunan dan pelaksanaan Peraturan Daerah tentang organisasi dan tata kerja satuan organisasi dan kepentingan umum yang dikoordinasikan oleh Biro Organisasi, Evaluasi adalah kajian dan pencermatan terhadap Rancangan Peraturan Daerah yang telah mendapatkan persetujuan dengan DPRD untuk mengetahui kesesuaian dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum, evaluasi terhadap rancangan peraturan daerah tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dikoordinasikan oleh Biro Hukum sedangkan untuk evaluasi terhadap rancangan peraturan daerah tentang tata ruang daerah dikoordinasikan oleh Dinas PU, Perumahan dan ESDM, Klarifikasi adalah kajian dan pencermatan yang dilakukan Gubernur setelah Peraturan Daerah/Peraturan Bupati /Walikota Peraturan DPRD ditetapkan dikoordinasikan oleh Biro Hukum, dan monitoring adalah pemantauan terhadap hasil dari Klarifikasi⁶⁷.

Jenis Rancangan Peraturan Daerah yang menjadi objek pengawasan adalah :

- a. Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD/Peraturan Daerah tentang APBD, Rancangan Peraturan Daerah Perubahan APBD/Peraturan Daerah tentang Perubahan, Rancangan Peraturan Daerah Pertanggungjawaban APBD/Peraturan Daerah tentang Pertanggungjawaban APBD ;

⁶⁷ Pendahuluan Lampiran Keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 219/KEP/2009 tentang Prosedur Tetap Pengawasan Produk Hukum Kabupaten/Kota.

- b. Rancangan / Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah;
- c. Rancangan / Peraturan Daerah tentang Retribusi Daerah;
- d. Rancangan / Peraturan Daerah tentang Kelembagaan;
- e. Rancangan / Peraturan Daerah tentang Tata Ruang Daerah;
- f. Peraturan daerah lainnya.

Sedangkan untuk proses dan waktu untuk melakukan evaluasi berpedoman pada Pasal 185 dan Pasal 186 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 .

Pasal 185 berbunyi sebagai berikut:

- (1) Rancangan Perda provinsi tentang APBD yang telah disetujui bersama dan rancangan Peraturan Gubernur tentang penjabaran APBD sebelum ditetapkan oleh Gubernur paling lambat 3 (tiga) hari disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri untuk dievaluasi.
- (2) Hasil evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan oleh Menteri Dalam Negeri kepada Gubernur paling lambat 15 (limabelas) hari terhitung sejak diterimanya rancangan dimaksud.
- (3) Apabila Menteri Dalam Negeri menyatakan hasil evaluasi rancangan Perda tentang APBD dan rancangan Peraturan Gubernur tentang penjabaran APBD sudah sesuai dengan kepentingan Umum dan peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, Gubernur menetapkan rancangan dimaksud menjadi Perda dan Peraturan Gubernur.
- (4) Apabila Menteri Dalam Negeri menyatakan hasil evaluasi rancangan Perda tentang APBD dan rancangan Peraturan Gubernur tentang penjabaran APBD bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Gubernur bersarna DPRD melakukan penyempurnaan paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak diterimanya hasil evaluasi.
- (5) Apabila hasil evaluasi tidak ditindaklanjuti oleh Gubernur dan DPRD, dan Gubernur tetap menetapkan rancangan Perda tentang APBD dan rancangan Peraturan Gubernur tentang penjabaran APBD menjadi Perda dan Peraturan Gubernur, Menteri Dalam Negeri rnembatalkan Perda dan Peraturan Gubernur dimaksud sekaligus menyatakan berlakunya pagu APBD tahun sebelumnya.

Pasal 186

- (1) Rancangan Perda kabupaten/kota tentang APBD yang telah disetujui bersama dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang Penjabaran APBD sebelum ditetapkan oleh Bupati/Walikota paling lama 3 (tiga) hari disampaikan kepada Gubernur untuk dievaluasi.
- (2) Hasil evaluasi disampaikan oleh Gubernur kepada Bupati/Walikota paling lama 15 (lima belas) hari terhitung sejak diterimanya rancangan Perda kabupaten/kota dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang Penjabaran APBD sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (3) Apabila Gubernur menyatakan hasil evaluasi rancangan Perda tentang APBD dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang Penjabaran APBD sudah sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Bupati/Walikota menetapkan rancangan dimaksud menjadi Perda dan Peraturan Bupati/Walikota.
- (4) Apabila Gubernur menyatakan hasil evaluasi rancangan Perda tentang APBD dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang Penjabaran APBD tidak sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Bupati/Walikota bersama DPRD melakukan penyempurnaan paling lama 7 (tujuh) hari sejak diterimanya hasil evaluasi.
- (5) Apabila hasil evaluasi tidak ditindaklanjuti oleh Bupati/Walikota dan DPRD, dan Bupati/Walikota tetap menetapkan rancangan Perda tentang APBD dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang penjabaran APBD menjadi Perda dan Peraturan Bupati/Walikota, Gubernur membatalkan Perda dan Peraturan Bupati/Walikota dimaksud sekaligus menyatakan berlakunya pagu APBD tahun sebelumnya.
- (6) Gubernur menyampaikan hasil, evaluasi rancangan Perda kabupaten/kota tentang APBD dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang Penjabaran APBD kepada Menteri Dalam Negeri.

Proses penetapan Rancangan Peraturan Daerah yang mengatur mengenai Pajak Daerah, Retribusi Daerah dan Tata Ruang Daerah menjadi Perda sesuai dengan Pasal 189 berpedoman pada Pasal 185 dan Pasal 186 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, 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.

Pemerintah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dalam melaksanakan pengawasan telah menetapkan Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 43 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 69 Tahun 2008 tentang Mekanisme Pengawasan Produk Hukum Kabupaten/Kota dan Keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 219/KEP/2009 tentang Prosedur Tetap Pengawasan Produk Hukum Kabupaten/Kota, sebagai petunjuk pelaksanaan dari Peraturan Gubernur dimaksud.⁶⁸

A.1. Konsultasi

Konsultasi dilakukan terhadap rancangan peraturan daerah kabupaten / kota sebelum disampaikan kepada DPRD untuk dilakukan pembahasan dengan cara *pertama* Bupati/Walikota menyampaikan Raperda secara tertulis kepada Gubernur melalui Biro Hukum untuk dikonsultasikan, *kedua* . dalam melakukan konsultasi tersebut , Biro Hukum menyampaikan kepada :

- a. Dinas PPKA terhadap Raperda tentang APBD ;
- b. Dinas PU, Perumahan dan ESDM cq. BKPRD terhadap Raperda tentang Tata Ruang Daerah ;dan
- c. Biro Organisasi terhadap Raperda tentang Organisasi Perangkat Daerah.

⁶⁸ Hasil wawancara dengan Bapak Purwanto,SH Kepala Sub. Bagian Pembinaan dan Evaluasi Produk Hukum Kabupaten/Kota dan Kepala Sub. Bagian Klarifikasi pada Bagian Pengawasan Biro Hukum Setda Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Jenis Rancangan Peraturan Daerah yang menjadi objek Konsultasi adalah :

- a. Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD/ Rancangan Peraturan Daerah Perubahan APBD Rancangan Peraturan Daerah Pertanggungjawaban APBD;
- b. Rancangan Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah;
- c. Rancangan Peraturan Daerah tentang Retribusi Daerah;
- d. Rancangan Peraturan Daerah tentang Kelembagaan;
- e. Rancangan Peraturan Daerah tentang Tata Ruang Daerah;
- f. Rancangan Peraturan Daerah lainnya.

Waktu pelaksanaan konsultasi tidak dibatasi tergantung kepada situasi dan kondisi masing-masing Kabupaten/Kota. Sedangkan mekanisme konsultasi diatur dalam Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 69 Tahun 2008 tentang Mekanisme Produk Hukum Kabupaten/Kota, untuk APBD, *pertama* Dinas PPKA dalam memberikan konsultasi Raperda tentang APBD, Pajak Daerah, Pajak Daerah terlebih dahulu mengadakan rapat koordinasi dengan instansi yang terkait di lingkungan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan Kabupaten/Kota. *Kedua* dalam memberikan konsultasi Dinas PPKA dan instansi yang terkait berpedoman kepada Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi, APBD Provinsi dan kepentingan umum. *Ketiga* hasil konsultasi disampaikan kepada Gubernur untuk diteruskan kepada Bupati/Walikota. *Keempat* hasil konsultasi merupakan bahan pertimbangan bagi Bupati/Walikota dalam melakukan pembahasan Raperda tentang APBD dengan DPRD.

Untuk konsultasi Raperda tentang organisasi dilakukan: *pertama* Biro Organisasi dalam memberikan konsultasi Perangkat Daerah, terlebih dahulu mengadakan rapat koordinasi dengan instansi yang terkait di lingkungan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan Kabupaten/Kota. *Kedua* Biro Organisasi dan instansi yang terkait berpedoman kepada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, muatan lokal dan kepentingan umum. *Ketiga* hasil konsultasi disampaikan kepada Gubernur untuk diteruskan kepada Bupati/Walikota. *Keempat* hasil konsultasi merupakan bahan pertimbangan bagi Bupati/Walikota dalam melakukan pembahasan Raperda tentang Organisasi Perangkat Daerah dengan DPRD.⁶⁹

Konsultasi untuk raperda Tata Ruang Daerah *Pertama*, Dinas PU, Perumahan dan ESDM Cq. BKPRD dalam memberikan konsultasi Raperda Tata Ruang Daerah terlebih dahulu mengadakan rapat koordinasi dengan instansi yang terkait di lingkungan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan Kabupaten/Kota, *Kedua* konsultasi Raperda Tata Ruang Daerah menyangkut substansi teknis Raperda tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW), Raperda tentang Rencana Tata Ruang (RTR) Kawasan Strategis, dan Raperda tentang Rencana Detail Tata Ruang (RDTR), untuk disesuaikan dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Provinsi, RTR Pulau/Kepulauan dan Rencana Tata Ruang Nasional (RTRN), *Ketiga* substansi teknis yang dikonsultasikan dilengkapi dengan lampiran yang terdiri dari :

⁶⁹ Lampiran Keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 219/KEP/2009 Protap Pengawasan Produk Hukum Kabupaten/Kota, Biro Hukum Setda Propinsi DIY

- a. dokumen Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota (RTRWK/K) dan album peta;
- b. dokumen Rencana Tata Ruang (RTR) Kawasan Strategis dan album peta; dan
- c. dokumen Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) dan album peta.

Keempat konsultasi dilakukan sebelum Raperda tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) , Raperda tentang Rencana Tata Ruang (RTR) Kawasan Strategis, dan Raperda tentang Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) disetujui bersama DPRD dan Bupati/Walikota. *Kelima* Hasil konsultasi Raperda tentang Tata Ruang Daerah disampaikan oleh Dinas PU, Perumahan dan ESDM Cq. BKPRD kepada Gubernur untuk diberikan rekomendasi. *Keenam* Rekomendasi merupakan kelengkapan dokumen bagi Bupati/Walikota dalam melakukan konsultasi kepada Badan Koordinasi Tata Ruang Nasional (BKTRN).⁷⁰

A.2 Evaluasi

Evaluasi dilakukan pertama terhadap Raperda yang telah disetujui bersama Bupati/Walikota dengan DPRD dan Raperbup/Raperwal. Kedua evaluasi dilakukan terhadap :

- a. Raperda tentang APBD dan Raperbup/Raperwal tentang Penjabaran APBD ;
- b. Raperda tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah; dan
- c. Raperda tentang Tata Ruang Daerah.

Mekanisme pelaksanaan evaluasi terhadap

⁷⁰ Lampiran Keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 219/KEP/2009 Protap Pengawasan Produk Hukum Kabupaten/Kota, Biro Hukum Setda Propinsi DIY

A.2.1 terhadap Raperda APBD

1. Bupati/Walikota menyampaikan Raperda tentang APBD yang telah disetujui bersama DPRD dan Raperbup/Raperwal tentang Penjabaran APBD, secara tertulis kepada Gubernur melalui Biro Hukum untuk dievaluasi oleh Dinas PPKA.
2. Raperda dan Raperbup/Raperwal disampaikan paling lambat 3 (tiga) hari kerja kepada Gubernur yang dilengkapi dengan dokumen sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.
3. dibentuk Tim Evaluasi Raperda tentang APBD dan Raperbup/Raperwal tentang Penjabaran APBD, yang ditetapkan dengan Keputusan Gubernur.
4. Anggota Tim Evaluasi terdiri dari pejabat dan atau staf dari unsur Sekretariat Daerah, Inspektorat, Dinas, Badan dan Kantor di lingkungan Pemerintah Provinsi sesuai kebutuhan .
5. Tim Evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) bertugas membantu Dinas PPKA untuk melakukan kajian dan pencermatan terhadap Raperda tentang APBD dan Raperbup/Raperwal tentang Penjabaran APBD
6. Dalam melakukan evaluasi Raperda tentang APBD dan Raperbup/Raperwal tentang Penjabaran APBD, Dinas PPKA yang dibantu Tim Evaluasi terlebih dahulu melakukan rapat koordinasi dengan instansi yang terkait di lingkungan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan Kabupaten/Kota.
7. Dinas PPKA mencantumkan hasil kajian dan pencermatan Tim Evaluasi dalam berita acara, sebagai bahan pertimbangan Gubernur dalam menetapkan Keputusan tentang Evaluasi.
8. Keputusan Gubernur tentang Evaluasi disampaikan oleh Biro Hukum kepada Bupati/Walikota paling lambat 15 (lima belas) hari kerja terhitung sejak diterimanya Raperda tentang APBD dan Raperbup/Raperwal tentang Penjabaran APBD.
9. Apabila Keputusan Gubernur tentang evaluasi tidak ditindaklanjuti oleh Bupati/Walikota dan DPRD, dan Bupati/Walikota tetap menetapkan Raperda tentang APBD dan Raperbup/Raperwal tentang Penjabaran APBD menjadi Perda dan Perbup/Perwal, maka Gubernur menyampaikan persetujuan kepada Menteri Dalam Negeri untuk membatalkan Perda dan Perbup/Perwal dimaksud, sekaligus menyatakan tidak diperkenankan melakukan perubahan APBD dan tetap berlaku APBD tahun anggaran berjalan.
10. Gubernur melaporkan hasil evaluasi atas Raperda dan Raperbup/Raperwal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada Menteri Dalam Negeri paling lambat 7 (tujuh) hari kerja setelah Keputusan Gubernur tentang Evaluasi ditanda tangani.

A.2.2 Evaluasi Raperda Pajak dan Retribusi Daerah

2. Bupati/Walikota menyampaikan Raperda tentang Pajak dan Retribusi Daerah yang telah disetujui bersama DPRD, secara tertulis kepada Gubernur melalui Biro Hukum untuk dievaluasi.
3. Raperda disampaikan paling lambat 3 (tiga) hari kerja kepada Gubernur.
4. Untuk melaksanakan evaluasi dibentuk Tim Evaluasi Raperda Pajak dan Retribusi Daerah yang ditetapkan dengan Keputusan Gubernur.
5. Anggota Tim Evaluasi terdiri dari Pejabat dan atau staf Sekretariat Daerah, Inspektorat, Dinas, Badan, Kantor dan Kabupaten/Kota sesuai kebutuhan.
6. Tim Evaluasi bertugas membantu Biro Hukum untuk melakukan kajian dan pencermatan terhadap Raperda tentang Pajak dan Retribusi Daerah
7. Dalam melakukan evaluasi Raperda tentang Pajak dan Retribusi Daerah, Biro Hukum yang dibantu Tim Evaluasi terlebih dahulu melakukan rapat koordinasi dengan instansi yang terkait di lingkungan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan Kabupaten/Kota.
8. Biro Hukum mencantumkan hasil kajian dan pencermatan Tim Evaluasi dalam berita acara , sebagai bahan pertimbangan Gubernur dalam menetapkan Keputusan tentang Evaluasi.
9. Sebelum Gubernur menyampaikan Keputusan Gubernur tentang Evaluasi kepada Bupati/Walikota, terlebih dahulu dilakukan konsultasi dengan Menteri Keuangan Cq. Direktorat Perimbangan Keuangan Pusat Daerah Departemen Keuangan.
10. Hasil konsultasi dengan Menteri Keuangan menjadi bahan pertimbangan dalam melakukan evaluasi terhadap Raperda .
11. Keputusan Gubernur tentang Evaluasi disampaikan oleh Biro Hukum kepada Bupati/Walikota paling lambat 15 (lima belas) hari kerja terhitung sejak diterimanya Raperda dimaksud.
12. Apabila Keputusan Gubernur tentang Evaluasi tidak ditindaklanjuti oleh Bupati/Walikota dan DPRD, dan Bupati/Walikota tetap menetapkan Raperda tentang Pajak dan Retribusi Daerah menjadi Perda, Gubernur

menyampaikan persetujuan kepada Menteri Dalam Negeri untuk membatalkan Perda dimaksud.

13. Gubernur melaporkan hasil evaluasi atas Raperda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada Menteri Dalam Negeri paling lambat 7 (tujuh) hari kerja setelah Keputusan Gubernur tentang Evaluasi ditanda tangani.

A.2.3 Evaluasi Raperda tentang Tata Ruang Daerah

1. Bupati/Walikota menyampaikan Raperda tentang Tata Ruang Daerah yang telah disetujui bersama DPRD , secara tertulis kepada Gubernur melalui Biro Hukum untuk dievaluasi oleh Dinas PU, Perumahan dan ESDM.
2. Raperda disampaikan paling lambat 3 (tiga) hari kerja kepada Gubernur yang dilengkapi dengan dokumen sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.
3. Untuk melaksanakan evaluasi dibentuk Tim Evaluasi Raperda tentang Tata Ruang Daerah yang ditetapkan dengan Keputusan Gubernur.
4. Anggota Tim Evaluasi terdiri dari pejabat dan atau staf dari unsur Sekretariat Daerah, Inspektorat Provinsi, Dinas, Badan, Kantor dan BKPRD di lingkungan Pemerintah Provinsi sesuai kebutuhan .
5. Tim Evaluasi bertugas membantu Dinas PU, Perumahan dan ESDM untuk melakukan kajian dan pencermatan terhadap Raperda tentang Tata Ruang Daerah.
6. Dalam melakukan evaluasi Raperda tentang Tata Ruang Daerah, Dinas PU, Perumahan dan ESDM yang dibantu Tim Evaluasi terlebih dahulu melakukan rapat koordinasi dengan instansi yang terkait di lingkungan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan Kabupaten/Kota.
7. Dinas PU, Perumahan dan ESDM mencantumkan hasil kajian dan pencermatan Tim Evaluasi dalam berita acara , sebagai bahan pertimbangan Gubernur dalam menetapkan Keputusan tentang Evaluasi.
8. Sebelum Gubernur menyampaikan Keputusan Gubernur tentang evaluasi kepada Bupati/Walikota, terlebih dahulu dilakukan konsultasi dengan Menteri yang membidangi urusan tata ruang melalui Menteri Dalam Negeri.

9. Hasil konsultasi dengan Menteri yang membidangi urusan tata ruang menjadi bahan pertimbangan dalam melakukan evaluasi terhadap Raperda.
10. Keputusan Gubernur tentang Evaluasi disampaikan oleh Biro Hukum kepada Bupati/Walikota paling lambat 15 (lima belas) hari kerja terhitung sejak diterimanya Raperda tentang Tata Ruang Daerah.
11. Apabila Keputusan Gubernur tentang Evaluasi tidak ditindaklanjuti oleh Bupati/Walikota dan DPRD, dan Bupati/Walikota tetap menetapkan Raperda tentang Tata Ruang Daerah menjadi Perda, Gubernur menyampaikan persetujuan kepada Menteri Dalam Negeri untuk membatalkan Perda dimaksud .
12. Gubernur melaporkan hasil evaluasi atas Raperda tentang Tata Ruang Daerah kepada Menteri Dalam Negeri paling lambat 7 (tujuh) hari kerja setelah Keputusan Gubernur tentang Evaluasi ditanda tangani.

A.3 Klarifikasi

1. Bupati/Walikota menyampaikan Perda , Perbup/Perwal secara tertulis kepada Gubernur melalui Biro Hukum untuk diklarifikasi.
2. Pimpinan dan/atau Sekretaris DPRD menyampaikan Keputusan DPRD dan Keputusan Pimpinan DPRD , secara tertulis kepada Gubernur melalui Biro Hukum untuk diklarifikasi.
3. Penyampaian Perda , Perbup/Perwal dan Keputusan DPRD dan Keputusan Pimpinan DPRD paling lambat 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan.
4. Perda dan Perbup/Perwal berlaku untuk semua Perda dan Perbup/Perwal kecuali terhadap Perda Organisasi Perangkat Daerah disampaikan paling lambat 15 (lima belas) hari kerja setelah ditetapkan.
5. Untuk melakukan klarifikasi dibentuk Tim Klarifikasi dengan Keputusan Gubernur.
6. Anggota Tim Klarifikasi terdiri dari Pejabat dan atau staf Sekretariat Daerah, Inspektorat, Dinas, Badan, Kantor dan Kabupaten/Kota sesuai kebutuhan.
7. Tim Klarifikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertugas membantu Biro Hukum untuk melakukan kajian dan pencermatan terhadap Perda/Perbup/Perwal/Keputusan DPRD dan Keputusan Pimpinan DPRD.

8. Dalam melakukan klarifikasi Perda/Perbup/Perwal/Keputusan DPRD dan Keputusan Pimpinan DPRD, Biro Hukum yang dibantu Tim Klarifikasi terlebih dahulu melakukan rapat koordinasi dengan instansi yang terkait di lingkungan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan Kabupaten/Kota.
9. Biro Hukum mencantumkan hasil kajian dan pencermatan Tim Klarifikasi dalam berita acara, sebagai bahan pertimbangan Gubernur dalam menetapkan Keputusan tentang Klarifikasi.
10. Keputusan Gubernur tentang Klarifikasi Perda, Perbup/Perwal disampaikan Biro Hukum kepada Bupati/Walikota.
11. Keputusan Gubernur tentang Klarifikasi Keputusan DPRD dan Keputusan Pimpinan DPRD disampaikan Biro Hukum kepada Sekretaris DPRD/Pimpinan DPRD Kabupaten/Kota.
12. Apabila Keputusan Gubernur tentang Klarifikasi tidak ditindaklanjuti oleh Bupati/Walikota, maka Gubernur menyampaikan persetujuan kepada Menteri Dalam Negeri untuk melakukan pembatalan Perda/Perbup/Perwal dimaksud.
13. Gubernur melaporkan hasil klarifikasi Perda/Perbup/Perwal/Keputusan DPRD dan Keputusan Pimpinan DPRD kepada Menteri Dalam Negeri paling lambat 7 (tujuh) hari kerja setelah Keputusan Gubernur tentang Klarifikasi ditandatangani.

A.3.1 untuk Perda tentang APBD dan Perwal APBD

1. Biro Hukum menyampaikan Perda tentang APBD dan Perbup/Perwal tentang Penjabaran APBD kepada Dinas PPKA untuk diklarifikasi;
2. Untuk melakukan klarifikasi Perda tentang APBD dan Perbup/Perwal tentang Penjabaran APBD dibentuk Tim Klarifikasi dengan Keputusan Gubernur.
3. Anggota Tim Klarifikasi terdiri dari Pejabat dan atau staf Sekretariat Daerah, Inspektorat, Dinas, Badan, Kantor dan Kabupaten/Kota sesuai kebutuhan.
4. Tim Klarifikasi bertugas membantu Dinas PPKA untuk melakukan kajian dan pencermatan terhadap Perda tentang APBD dan Perbup/Perwal tentang Penjabaran APBD.

5. Dalam melakukan Klarifikasi Perda tentang APBD dan Perbup/Perwal tentang Penjabaran APBD, Dinas PPKA yang dibantu Tim Klarifikasi terlebih dahulu melakukan rapat koordinasi dengan instansi yang terkait di lingkungan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan Kabupaten/Kota.
6. Dinas PPKA mencantumkan hasil kajian dan pencermatan Tim Klarifikasi dalam berita acara, sebagai bahan pertimbangan Gubernur dalam menetapkan Keputusan tentang Klarifikasi.
7. Keputusan Gubernur tentang Klarifikasi Perda tentang APBD dan Perbup/Perwal tentang Penjabaran APBD disampaikan Biro Hukum kepada Bupati/Walikota.
8. Apabila Keputusan Gubernur tentang Klarifikasi tidak ditindaklanjuti oleh Bupati/Walikota, maka Gubernur menyampaikan persetujuan kepada Menteri Dalam Negeri untuk melakukan pembatalan Perda/Perbup/Perwal dimaksud.
9. Gubernur melaporkan hasil klarifikasi Perda tentang APBD dan Perbup/Perwal tentang Penjabaran APBD kepada Menteri Dalam Negeri paling lambat 7 (tujuh) hari kerja setelah Keputusan Gubernur tentang Klarifikasi ditandatangani.

A.3.2 untuk Perda Tata Ruang Daerah

1. Biro Hukum menyampaikan Perda tentang Tata Ruang Daerah kepada Dinas PU, Perumahan dan ESDM untuk diklarifikasi.
2. Untuk melakukan klarifikasi Perda tentang Tata Ruang Daerah dibentuk Tim Klarifikasi dengan Keputusan Gubernur.
3. Anggota Tim Klarifikasi terdiri dari Pejabat dan atau Staf Sekretariat Daerah, Inspektorat, Dinas, Badan, Kantor dan Kabupaten/Kota sesuai kebutuhan.
4. Tim Klarifikasi bertugas membantu Dinas PU, Perumahan dan ESDM untuk melakukan kajian dan pencermatan terhadap Perda tentang Tata Ruang Daerah.
5. Dalam melakukan klarifikasi Perda tentang Tata Ruang Daerah, Dinas PU, Perumahan dan ESDM yang dibantu Tim Klarifikasi terlebih dahulu melakukan rapat koordinasi dengan instansi yang terkait di lingkungan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan Kabupaten/Kota.

6. Dinas PU, Perumahan dan ESDM mencantumkan hasil kajian dan pencermatan Tim Klarifikasi dalam berita acara, sebagai bahan pertimbangan Gubernur dalam menetapkan Keputusan tentang Klarifikasi.
7. Keputusan Gubernur tentang Klarifikasi Perda tentang Tata Ruang Daerah disampaikan Biro Hukum kepada Bupati/Walikota.
8. Apabila Keputusan Gubernur tentang Klarifikasi tidak ditindaklanjuti oleh Bupati/Walikota, maka Gubernur menyampaikan persetujuan kepada Menteri Dalam Negeri untuk melakukan pembatalan Perda/Perbup/Perwal dimaksud.
9. Gubernur melaporkan hasil Klarifikasi Perda tentang Tata Ruang Daerah kepada Menteri Dalam Negeri paling lambat 7 (tujuh) hari kerja setelah Keputusan Gubernur tentang Klarifikasi ditandatangani.

A.4. Monitoring

Gubernur melakukan monitoring terhadap :

- a. tindak lanjut hasil klarifikasi Produk Hukum ;
- b. tindak lanjut terhadap pembatalan Perda/Perbup/Perwal ;dan
- c. inventarisasi Perda/Perbup/Perwal.

Untuk melakukan monitoring pertama dibentuk Tim Monitoring yang ditetapkan dengan Keputusan Gubernur, kedua Anggota Tim Monitoring) terdiri dari Pejabat dan atau staf Sekretariat Daerah, Inspektorat, Dinas, Badan, Kantor dan Kabupaten/Kota sesuai kebutuhan, yang pembagian ketugasannya adalah sebagai berikut:

- b. Monitoring terhadap Perda APBD dan Perbup/Perwal tentang Penjabaran APBD dilaksanakan oleh Dinas PPKA.
- c. Monitoring terhadap Perda tentang Tata Ruang Daerah dilaksanakan oleh Dinas PU, Perumahan dan ESDM.

Hasil Monitoring yang dilakukan oleh Tim Monitoring merupakan bahan rekomendasi Gubernur kepada Bupati/Walikota untuk melakukan perbaikan.

B. Pengawasan Terhadap Perubahan Peraturan Daerah tentang Retribusi Daerah dengan Peraturan Kepala Daerah

Peraturan Daerah merupakan peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi/Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Gubernur/ Bupati/Walikota⁷¹, sehingga dalam penyusunan sebuah peraturan daerah ada keterlibatan wakil rakyat dalam menentukan sebuah kebijakan, bukan hanya kewenangan kepala daerah saja, di sini ada sistem control dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk pelaksanaan otonomi daerah, karena Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai fungsi *controlling*.

Peraturan Daerah yang mengatur tentang Retribusi Daerah disusun/ dibentuk berdasarkan persetujuan bersama antara Kepala Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Penyusunan Peraturan Daerah tentang Retribusi Daerah berdasarkan amanat dari Undang-Undang Nomor 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, sehingga daerah wajib melaksanakan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009. Dalam penyusunan dan pembahasan yang dilakukan dalam Rapat Panitia khusus antara Legislatif dan Eksekutif, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai kewenangan untuk menentukan tarif yang diatur dalam Peraturan Daerah tersebut, dengan maksud jangan sampai tarif retribusi membebani masyarakat yang dampaknya akan menimbulkan kesejahteraan masyarakat menurun, karena tingginya tarif retribusi tersebut. Oleh sebab itu Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 mempunyai sifat yang *Close List*, yaitu membatasi jenis-jenis

⁷¹ Ketentuan umum angka 7-8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

pungutan retribusi maupun pajak daerah agar tidak menimbulkan pungutan berganda, karena dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 sudah ditentukan jenis-jenis Pajak dan jenis-jenis retribusi yang dapat dipungut oleh Pemerintah Daerah.

Daerah dalam penetapan tarif retribusi diukur dengan memperhatikan berdasarkan kriteria dalam klasifikasi retribusi, untuk retribusi jasa umum maka:

1. Jasa yang bersangkutan (yang diberikan oleh Pemerintah Daerah) merupakan kewenangan Daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi;
2. Jasa tersebut memberikan manfaat bagi orang pribadi atau badan yang diharuskan membayar retribusi, disamping untuk melayani kepentingan dan kemanfaatan umum;
3. Jasa tersebut hanya dapat diberikan kepada orang pribadi atau badan yang membayar retribusi dengan memberikan keringanan bagi masyarakat yang tidak mampu;
4. Retribusi tidak bertentangan dengan kebijakan nasional mengenai penyelenggaraannya;
5. Retribusi dapat dipungut secara efektif dan efisien, serta merupakan salah satu sumber pendapatan Daerah yang potensial; dan
6. Pemungutan retribusi memungkinkan penyediaan jasa tersebut dengan tingkat dan atau kualitas pelayanan yang lebih baik.⁷²

Untuk retribusi Jasa Usaha yang penting adalah jasa yang diberikan adalah jasa yang bersifat komersial yang seyogyanya disediakan oleh sektor swasta tetapi belum memadai atau terdapat harta yang dimiliki/dikuasai Daerah yang belum dimanfaatkan secara penuh oleh Pemerintah Daerah, sedangkan untuk retribusi Perizinan Tertentu adalah bahwa perizinan tersebut benar-benar diperlukan guna kepentingan umum.

⁷² Pasal 150 huruf a Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Dengan adanya kriteria-kriteria tersebut, maka Pemerintah Daerah dalam penetapan tarifnya wajib mengacu pada ketentuan tersebut, sehingga tarif tersebut benar-benar mengakomodir kepentingan masyarakat dan tidak membebani masyarakat. Namun demikian pengaturan tarif yang sudah diatur dan ditetapkan dalam sebuah peraturan daerah dapat diubah dengan Peraturan Kepala Daerah, apabila dalam pelaksanaan Peraturan Daerah tersebut ternyata besaran tarif sudah tidak sesuai dengan situasi dan kondisi perekonomian, maka Satuan Kerja Perangkat Daerah yang mempunyai kewenangan mengajukan usulan untuk perubahan kepada Walikota. Perubahan tarif ini sifat dapat naik lebih tinggi dari tarif terdahulu atau sebaliknya, akan tetapi kecenderungan untuk menurunkan tarif sangatlah kecil, biasanya Pemerintah Daerah cenderung perubahan tarif tersebut naik dari tarif sebelumnya.

Tarif yang dahulunya diatur dan ditetapkan dalam sebuah peraturan daerah, maka dengan berlakunya Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 dapat dilakukan perubahan cukup dengan Peraturan Kepala Daerah. Mekanisme pengawasan untuk Peraturan Kepala Daerah sebagai perubahan Peraturan Daerah tentang Retribusi berbeda dengan mekanisme pengawasan peraturan daerah tentang Retribusi, hal ini dalam Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 tidak diatur mengenai pengawasan terhadap Peraturan Kepala Daerah yang merupakan Perubahan dari Peraturan Daerah tentang Retribusi, sehingga Pemerintah Propinsi

Daerah Istimewa Yogyakarta masih mengacu pada mekanisme pengawasan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 .⁷³

Propinsi dalam rangka melakukan pengawasan yang dilakukan terhadap Peraturan Kepala Daerah yang merupakan perubahan tarif dari Peraturan Daerah tentang Retribusi, dilakukan pengawasan dalam bentuk Konsultasi dan Klarifikasi, pengawasan yang berupa evaluasi tidak dilakukan oleh Propinsi. Menurut keterangan dari Ka. Sub. Bag. Pembinaan dan Evaluasi Produk Hukum Kabupaten/Kota, evaluasi tidak dilakukan karena perubahan tarif sudah menjadi kewenangan kabupaten/kota, propinsi tidak mengevaluasi terhadap besarnya tarif yang akan dipungut kepada masyarakat dari hasil konsultasi Pemerintah Propinsi dapat memberikan rekomendasi terhadap perubahan tersebut.⁷⁴ Apabila kabupaten/kota tidak melakukan konsultasi Pemerintah Propinsi tidak dapat menjatuhkan sanksi, karena protap untuk melakukan pengawasan yang khusus untuk Peraturan Kepala Daerah yang merupakan hasil dari Perubahan Peraturan Daerah tentang retribusi belum ada. Menurut penjelasan dari Ka.Su.Bag. Pembinaan dan Evaluasi Produk Hukum Kabupaten/Kota bahwa selama ini Kabupaten/Kota Belum pernah mengirimkan rancangan Peraturan Kepala Daerah untuk dikonsultasikan maupun diklarifikasikan, meskipun dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah diatur mengenai pengawasan terhadap Peraturan Daerah maupun Peraturan Kepala Daerah, akan

⁷³ Hasil wawancara dengan Bapak Purwanto,SH Kepala Sub. Bagian Pembinaan dan Evaluasi Produk Hukum Kabupaten/Kota dan Kepala Sub. Bagian Klarifikasi pada Bagian Pengawasan Biro Hukum Setda Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

⁷⁴ Hasil wawancara dengan Bapak Purwanto,SH Kepala Sub. Bagian Pembinaan dan Evaluasi Produk Hukum Kabupaten/Kota dan Kepala Sub. Bagian Klarifikasi pada Bagian Pengawasan Biro Hukum Setda Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta

tetapi secara teknis untuk mekanismenya tidak diatur hanya Peraturan Daerah saja yang diatur.

Setelah Peraturan Kepala Daerah tersebut ditetapkan, maka kabupaten/kota mengirimkan ke Propinsi untuk dilakukan klarifikasi. Klarifikasi ini untuk meninjau apakah perubahan tarif tersebut benar-benar hanya mengubah tarif atau kabupaten/kota menambahkan jenis pungutan baru, apabila terjadi pelanggaran Propinsi berwenang untuk membatalkan Peraturan Kepala Daerah tersebut, karena bertentangan dengan Peraturan Daerahnya.⁷⁵ karena dalam Ketentuan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 bahwa perubahan tersebut hanya perubahan nominal dari tarif saja, tidak mengubah jenis pelayanan yang diatur dalam peraturan daerah. Apabila dalam peraturan kepala daerah terdapat tambahan jenis layanan retribusi yang baru dan materinya tidak sama dengan jenis layanan yang diatur dalam peraturan daerah maka peraturan kepala daerah ini bertentangan dengan peraturan daerahnya.

Perubahan tarif yang cukup diatur dengan Peraturan Kepala Daerah dapat menyebabkan fungsi kontrol dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berkurang, karena Peraturan Kepala Daerah merupakan kewenangan penuh dari Kepala Daerah untuk menentukan kebijakan perubahan tersebut. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah hanya dapat mengimbau kepada eksekutif untuk melaporkan apabila terjadi perubahan kepada legislatif, himbauan tersebut dituangkan dalam

⁷⁵ Hasil wawancara dengan Bapak Purwanto, SH Kepala Sub. Bagian Pembinaan dan Evaluasi Produk Hukum Kabupaten/Kota dan Kepala Sub. Bagian Klarifikasi pada Bagian Pengawasan Biro Hukum Setda Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

salah satu pasal yang mengatur mengenai pengawasan dalam Peraturan Daerah tentang Retribusi (Kota Yogyakarta maupun Kabupaten di DIY)⁷⁶.

Berbeda dengan pengawasan yang dilakukan terhadap Rancangan Peraturan Daerah tentang Retribusi, pengawasannya meliputi konsultasi, evaluasi dan klarifikasi. Tahapan konsultasi dilakukan di Propinsi saja, tahapan evaluasi dan klarifikasi dilakukan oleh Kementerian Keuangan dan Propinsi. Pengawasan yang dilakukan pada tahap konsultasi sesuai dengan mekanisme yang diatur dalam Peraturan Gubernur, untuk tahapan evaluasi dilakukan terlebih dahulu oleh Kementerian Keuangan dengan mengundang Kabupaten/kota yang dikoordinasikan Propinsi. Evaluasi yang dilakukan di Kementerian Keuangan adalah evaluasi terhadap substansi atau materi dari rancangan peraturan daerah tersebut, apakah rancangan peraturan daerah tersebut bertentangan dengan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 atau peraturan perundang-undangan lainnya atau tidak.⁷⁷ Apabila substansi atau materi pengaturan yang diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Retribusi tersebut bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009, maka harus disesuaikan terlebih dahulu sebelum ditetapkan menjadi Peraturan Daerah, sehingga hasil pembahasan yang dilakukan antara Legislatif dan Eksekutif dalam Rapat Panitia Khusus dapat mengalami perubahan, yaitu dapat menambah atau menghilangkan materi yang diatur, karena bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Setelah selesai pembahasan dengan Kementerian Keuangan, maka

⁷⁶ Data diperoleh dari Bagian Pengawasan pada Biro Hukum Setda Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

⁷⁷ Penjelasan dari Bapak Samodera H Seyawan, Kasi Pajak Daerah dan Retribusi daerah II-D, Kementerian Keuangan Republik Indonesia, Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan Direktorat Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

dikeluarkan Surat dari Menteri Keuangan yang berisikan rekomendasi dari hasil pembahasan yang ditujukan kepada Gubernur dengan tembusan kepada Bupati/Walikota . Rekomendasi tersebut harus ditindak lanjuti oleh Pemerintah Kabupaten/Kota bersamaan dengan evaluasi yang dilakukan oleh Gubernur, evaluasi yang dilakukan oleh Gubernur melalui Biro Hukum disamping substansi seperti yang tertuang dalam Surat Menteri Keuangan juga evaluasi terhadap Legal Draftingnya. Setelah dilakukan evaluasi baik secara materi maupun legal draftingnya, maka hasil pembahasan dijadikan lampiran Keputusan Gubernur tentang Evaluasi terhadap Rancangan Peraturan Daerah tentang Retribusi “X”. Daerah yang ditujukan kepada Bupati/Walikota.

BAB IV

KESIMPULAN dan SARAN

A. Kesimpulan

Berdasarkan analisa dari penulis setelah melakukan penelitian baik dari Perpustakaan maupun dari hasil wawancara dan disesuaikan dengan teori maka dari permasalahan tersebut dapat disimpulkan bahwa

1. Dalam Pasal 155 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 diamanatkan dengan bahwa Perubahan tarif retribusi ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah sedangkan dalam Pasal 158 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 bahwa Pajak Daerah dan Retribusi Daerah diatur dengan Undang-undang dan pelaksanaannya ditetapkan dengan Peraturan Daerah, sehingga Tarif retribusi yang telah ditetapkan dengan Peraturan Daerah dapat diubah dengan Peraturan Kepala Daerah, berdasarkan teori perundang-undangan dan teori hierarki perubahan tersebut bertentangan, karena tata urutan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah tidak sama atau setingkat. Disamping itu materi muatan yang diatur dalam Peraturan Daerah tidak sama dengan Peraturan Kepala Daerah. Mekanisme penyusunan dan pembuatan kedua peraturan tersebut juga berbeda, peraturan daerah pembuatannya bersama-sama dengan DPRD sedangkan peraturan kepala daerah hanya kewenangan pembentukannya kepala daerah saja.

2. Pengawasan yang dilakukan oleh Propinsi ternyata mekanismenya tidak sama dengan pengawasan terhadap Peraturan Daerah tentang Retribusi, pengawasan yang dilakukan hanya sebatas konsultasi dan klarifikasi, sedangkan protap yang khusus untuk pengawasan tersebut tidak diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
3. Kementrian Keuangan dan Propinsi dalam melakukan pengawasan tidak sampai melakukan pengawasan terhadap besaran nilai retribusi, hanya sebatas ruang lingkup materi yang sesuai dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 dan Legal Draftingnya.

B. Saran

1. Pasal 155 ayat (3) sebaiknya diubah, karena bertentangan dengan teori Pembentukan Perundang-undangan, meskipun ini adalah amanat dari Undang-undang akan tetapi juga harus memperhatikan Pasal 158 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 karena kedua Pasal ini saling bertentangan, yang satu mengamanatkan pungutan retribusi dapat diatur dengan Peraturan Kepala Daerah karena perubahan dari Peraturan Daerah sedangkan dalam 158 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 bahwa Pajak Daerah dan Retribusi Daerah diatur dengan Undang-undang dan pelaksanaannya ditetapkan dengan Peraturan Daerah,

2. Perlu adanya pembatasan terhadap perubahan tarif yang ditetapkan dengan peraturan kepala daerah, agar tidak terjadi kesewenang-wenangan dalam penetapan tarif yang dilakukan oleh kepala daerah.
3. Protap pengawasan untuk peraturan daerah kepala daerah yang mengatur tentang perubahan tarif retribusi dari sebuah peraturan daerah perlu segera dibuat.

DAFTAR PUSTAKA

- Bagir Manan Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945, Sinar Harapan, Jakarta, 1994,
-, Menyongsong fajar Otonomi Daerah, Pustaka Pelajar Offset;
-, Peningkatan Fungsi Kontrol Masyarakat Terhadap Lembaga Legislatif ,Eksekutif dan Yudikatif , Makalah pada Forum Orientasi dan Tatap Muka Tingkat Nasional Kosgoro, Cipanas - Cianjur,26 Juli 2000
-, Empat Tulisan tentang Hukum, Program Pascasarjana BKU Hukum Ketatanegaraan, Universitas Padjadjaran, Bandung, 1995,
- Hans Kelsen, General Theory of Law and State, Russel and Russel,New York, 1961.h 124, (dikutip dari buku Widodo Ekatjahjana, Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, PT Citra Aditya Bakti, Bandung,2008.
- Irfan Fachrudin Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah, Alumni, Bandung, 2004,
- Jimly Asshiddiqie, Model-model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara,Konstitusi Press, Jakarta 2005, hlm 2-3.
- Ni'matul Huda, Problematika Pembatalan Peraturan Daerah. FH.UII Press;
-, Otonomi Daerah, Filosofi Sejarah Perkembangan dan Problematika, Pustaka Pelajar;
-, Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, FH.UII Press
- Muchsan , Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia, Liberty, Yogyakarta
- Maria Farida Indrati,S, Ilmu Perundang-Undangan 2 (Proses dan Teknik Penyusunan) dikembangkan dari Perkuliahan Prof. Dr. A. Hamid Attamimi, SH. Kanisius 2007,
-, Ilmu Perundang-Undangan, Yogyakarta,Kanisius
- M. Solly Lubis, Pergeseran garis Politik dan Perundang-Undangan Mengenai Pemerintah Daerah, Alumni, Bandung, I 983

- Paulus Effendie Lolutung, Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah, Edisi Kedua, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1993,
- Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, Bandung, Alumni, 1996
- Sri Soemantri M, Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara, Rajawali, Jakarta 1981.
- S. Prayudi Atmosudirjo, Hukum Administasi Negara, Cetakan Kesepuluh, Ghalia Indonesia Jakarta, 1995
- SF. Marbun , Peradilan Administasi Negara dan Upaya Administatif di Indonesia, Liberty Yogyakarta, 1997
- Sir William O Hart - JF. Garner Introduction To The Law of Lokal Government and Administration, Butterwordths, London, 1973,
- Rasjidi Ranggawidjaja Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia , Bandung, mandar maju, 1998
- Ridwan, Hukum Administrasi Di Daersh, FH UII Press, Yogyakarta 2009
- Usep Ranawijaya, Hukum Tata Negara Indonesia Dasar-dasarnya, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983
- Widodo Ekatjahjana, Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2008

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah;

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437 sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844)

Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5049);

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82 , Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234);

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Peraturan Gubernur Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 69 Tahun 2008 tentang Mekanisme Produk Hukum Kabupaten/Kota (Berita Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2008 Nomor 70);

Risalah Pembahasan Rancangan Undang-Undang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah .