

**“Analisis Yuridis Terhadap Pembatalan Peraturan Daerah dan Pengaruh Terhadap
Penerimaan PAD (Study Peraturan Daerah No. 1 Tahun 2011 Tentang Retribusi
Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akta Catatan Sipil
di Kabupaten Karimun) ”**

TESIS

**Diajukan untuk memenuhi salah satu syarat ujian guna memperoleh gelar Magister
Hukum (M.H.) program Magister Ilmu Hukum**



OLEH :

NAMA : MUHAMMAD SYAIFUL BAHRI

NOMOR POKOK MAHASISWA : 171021045

BIDANG KAJIAN UTAMA : HUKUM TATA NEGARA

PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM TATA NEGARA

PROGRAM PASCA SARJANA

UNIVERSITAS ISLAM RIAU

PEKANBARU

2021

TESIS

Analisis Yuridis Terhadap Pembatalan Peraturan Daerah dan Pengaruh Terhadap Penerimaan PAD (Study Peraturan Daerah No. 1 Tahun 2011 Tentang Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akta Catatan Sipil di Kabupaten Karimun)

NAMA : MUHAMMAD SYAIFUL BAHRI
NPM : 171021045
BIDANG KAJIAN UTAMA : HUKUM TATA NEGARA

Telah dipertahankan di depan Tim Penguji pada tanggal 14 Juli 2021 dan dinyatakan **LULUS**

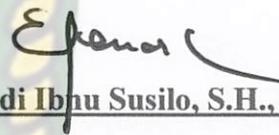
Tim Penguji :

Ketua,



Prof. Dr. Hj. Ellydar Chaidir, S.H., M.Hum

Sekretaris,



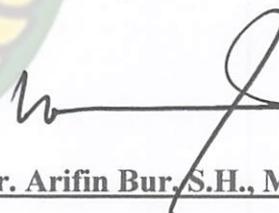
Dr. Efendi Ibhū Susilo, S.H., M.H

Anggota,



Prof. Dr. H. Yusri Munaf, S.H., M.H

Anggota



Dr. Arifin Bur, S.H., M.H

Mengetahui;

Direktur Program Pascasarjana

Universitas Islam Riau



Prof. Dr. H. Yusri Munaf, S.H., M.H

TESIS

Analisis Yuridis Terhadap Pembatalan Peraturan Daerah dan Pengaruh Terhadap Penerimaan PAD (Study Peraturan Daerah No. 1 Tahun 2011 Tentang Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akta Catatan Sipil di Kabupaten Karimun)

Nama : Muhammad Syaiful Bahri

Nomor Induk Mahasiswa : 171021045

Bidang Kajian Utama : Hukum Tata Negara

Telah diperiksa dan disetujui oleh dosen Pembimbing

Pembimbing 1

Tanggal : 02 Juni 2021

Prof. Dr. Hj. Ellydar Chaidir, S.H., M.Hum

Pembimbing 2

Tanggal : 07 Mei 2021

Dr. Efendi Ibnu Susilo, S.H., M.H

Mengetahui

Kepala Program Studi

Dr. Surizki Febrianto, SH., MH



PROGRAM PASCASARJANA UNIVERSITAS ISLAM RIAU

Jalan KH. Nasution No. 113 Gedung B Pascasarjana Universitas Islam Riau
Marpoyan Damai, Pekanbaru, Riau

SURAT KETERANGAN BEBAS PLAGIAT

Nomor: 103/A-UIR/5-PPs/2021

Program Pascasarjana Universitas Islam Riau menerangkan:

Nama : MUHAMMAD SYAIFUL BAHRI
NPM : 171021045
Program Studi : Ilmu Hukum (Hukum Tata Negara)

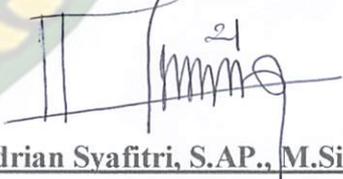
Telah melalui proses pemeriksaan kemiripan karya ilmiah (tesis) menggunakan aplikasi *Turnitin* pada tanggal 16 Juni 2021 dan dinyatakan memenuhi syarat batas maksimal tingkat kemiripan tidak melebihi 30 % (tiga puluh persen).

Demikian surat keterangan bebas plagiat ini dibuat sesuai dengan keadaan sebenarnya, untuk dapat digunakan sebagaimana mestinya.

Mengetahui
Ketua Prodi. Magister Ilmu Hukum


Dr. Surizki Febrianto, S.H., M.H

Pekanbaru, 16 Juni 2021
Staf Pemeriksa


Indrian Syafitri, S.AP., M.Si.

Lampiran :

- Turnitin Originality Report
- Arsip *Syafitri_ind05*

Analisis Yuridis Terhadap Pembatalan Peraturan Daerah dan Pengaruh Terhadap Penerimaan PAD (Study Peraturan Daerah No. 1 Tahun 2011 Tentang Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan by Muhammad Syaiful Bahri

From Prodi. Ilmu Hukum (TESIS PASCASARJANA UIR)

Similarity Index	Similarity by Source
29%	Internet Sources: 28%
	Publications: 16%
	Student Papers: 19%

sources:

Processed on 16-Jun-2021 16:19 WIB
ID: 1607401622
Word Count: 16518

1

3% match (Internet from 28-Jul-2019)
<https://id.scribd.com/doc/258442088/Kumpulan-Perda-Karifgmun-20111>

2

2% match (Internet from 20-Apr-2021)

<http://e-campus.iainbukittinggi.ac.id/ecampus/AmbilLampiran?clazz=ais.database.model.file.LampiranLain&download=false&jenis=Item&jurusan=&ref=95612&usingId=false>

3

2% match (publications)

Taufik H. Simatupang. "Mendudukan Konsep Executive Review dalam Sistem Hukum Ketatanegaraan Indonesia", Jurnal Penelitian Hukum De Jure, 2019

4

2% match (Internet from 23-Apr-2021)

<http://ejournal.uin-suska.ac.id/index.php/eksekusi/article/download/8223/4553>

5

1% match (student papers from 13-Jul-2018)

Submitted to Universitas Islam Indonesia on 2018-07-13

6

1% match (student papers from 14-Nov-2018)

Submitted to Universitas Islam Indonesia on 2018-11-14

7

1% match (Internet from 12-Nov-2020)

<https://balegsetwanbwi.blogspot.com/2012/12/teknik-perancangan-peraturan.html>

8

1% match (Internet from 02-Jul-2013)

<http://adhonknow.wordpress.com/2010/08/12/lembaga-pembentuk-undang-undang-dan-peraturan-perundang-undangan/>

9

1% match (Internet from 12-Oct-2018)

<http://eprints.umm.ac.id/37852/4/jiptumpp-gdl-charismamo-51311-3-bab2.pdf>

10

1% match (Internet from 28-Aug-2015)

http://eprints.dinus.ac.id/8833/1/jurnal_13626.pdf

11

1% match ()

BERITA ACARA BIMBINGAN TESIS

Telah Dilaksanakan Bimbingan Tesis Terhadap

Nama : MUHAMMAD SYAIFUL BAHRI

No. Mahasiswa : 171021045

Bidang Kajian utama : Hukum Tata Negara

Pembimbing I : Prof. Dr. Hj. Ellydar Chaidir, S.H., M.Hum

Pembimbing II : Dr. Efendi Ibnu Susilo, S.H., M.H

Judul Tesis : **Analisis Yuridis Terhadap Pembatalan Peraturan Daerah dan Pengaruh Terhadap Penerimaan PAD (Study Peraturan Daerah No. 1 Tahun 2011 Tentang Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akta Catatan Sipil di Kabupaten Karimun)**

No	Tanggal	Berita Bimbingan	Paraf Pembimbing II	Paraf Pembimbing I
1	Tanggal 20 Maret 2021	Perbaiki Penulisan Pada Bab I		
2	Tanggal 1 Mei 2021	<ul style="list-style-type: none">- Perbaiki Penulisan Daftar Isi- Perbaiki Bab 1 Latar Belakang- Perbaiki Bab III Hasil Penelitian dan Pembahasan- Tambahkan Data		

		Pada Bab III		
3	Tanggal 7 Mei 2021	- Perbaiki Kesimpulan dan Saran		
4	Tanggal 19 Mei 2021	- Perbaiki Bab 1 Latar Belakang - Perbaiki Sistematika Penelitian		
5	Tanggal 26 Mei 2021	- Perbaiki Kesimpulan dan Saran		
6	Tanggal 31 Mei 2021	- Perbaiki Daftar Pustaka		

Pekanbaru, 02 Juni 2021
Mengetahui
Direktur Pasca Sarjana
Universitas Islam Riau



Prof. Dr. H. Yusri Munaf, S.H., M.Hum



UNIVERSITAS ISLAM RIAU

PROGRAM PASCASARJANA

Jalan Kaharuddin Nasution No. 113 Pekanbaru 28284 Riau
Telp. (+62) (761) 674717 - 7047726 Fax. (+62) (761) 674717

SURAT KEPUTUSAN DIREKTUR PROGRAM PASCASARJANA UNIVERSITAS ISLAM RIAU
NOMOR : 262/KPTS/PPS-UIR/2019
TENTANG PENUNJUKAN PEMBIMBING PENULISAN TESIS MAHASISWA
PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM PPS UIR

DIREKTUR PROGRAM PASCASARJANA UNIVERSITAS ISLAM RIAU

- Menimbang : 1. Bahwa penulisan tesis merupakan tugas akhir dan salah satu syarat bagi mahasiswa dalam menyelesaikan studinya pada Program Magister (S2) Ilmu Hukum PPS – UIR.
2. Bahwa dalam upaya meningkatkan mutu penulisan dan penyelesaian tesis, perlu ditunjuk pembimbing yang akan memberikan bimbingan kepada mahasiswa tersebut.
3. Bahwa nama – nama dosen yang ditetapkan sebagai pembimbing dalam Surat Keputusan ini dipandang mampu dan mempunyai kewenangan akademik dalam melakukan pembimbingan yang ditetapkan dengan Surat Keputusan Direktur Program Pascasarjana Universitas Islam Riau.
- Mengingat : 1. Undang – Undang Nomor : 20 Tahun 2003
2. Peraturan Pemerintah Nomor : 60 Tahun 1999
3. Keputusan Presiden Republik Indonesia :
a. Nomor : 85/M/1999 c. Nomor : 228/M/2001
b. Nomor : 102/M/2001
4. Keputusan Menteri Pendidikan Nasional R.I. :
a. Nomor : 232/U/2000 c. Nomor : 176/O/2001
b. Nomor : 234/U/2000
5. Surat Direktur Jenderal Pendidikan Tinggi Depdiknas R.I. :
a. Nomor : 2283/D/T/2003 Jo. Nomor : 625/D/T/2007 d. Nomor : 2/Dikti/Kep/1991
b. Nomor : 681/D/T/2004 Jo. Nomor : 624/D/T/2007 e. Nomor : 490/D/T/2007
c. Nomor : 156/D/T/2007 f. Nomor : 4009/D/T/2007
6. Surat Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi (BAN-PT) Nomor : 021/BAN-PT/Ak-VI/S2/II/2009
7. Statuta Universitas Islam Riau Bab IX Pasal 54, 55, 56, 57.
8. SK. Dewan Pimpinan YLPI Daerah Riau :
a. Nomor : 007/Kep.D/YLPI-I/1993 b. Nomor : 135/Kep.A/YLPI-VII/2005
9. SK. Rektor Universitas Islam Riau Nomor : 117/UIR/Kpts/2012

MEMUTUSKAN

- Menetapkan : 1. Menunjuk :
a. Nama : **Prof. Dr. Hj. Ellydar Chaidir, S.H., M.Hum** sebagai Pembimbing I
b. Nama : **Dr. H. Efendi Ibnu Susilo, S.H., M.H** sebagai Pembimbing II
Untuk Penulisan Tesis Mahasiswa :
Nama : **MUHAMMAD SYAIFUL BAHRI**
N P M : **171021045**
Program Studi / BKU : **Ilmu Hukum / Hukum Tata Negara**
Judul Proposal Tesis : **"ANALISIS YURIDIS PEMBATALAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN KARIMUN NOMOR 1 TAHUN 2011 TENTANG RETRIBUSI PENGGANTIAN BIAYA CETAK KARTU TANDA PENDUDUK DAN AKTA CATATAN SIPIIL OLEH KEMENTERIAN DALAM NEGERI SERTA KONSEKUENSI TERHADAP PAD DI KABUPATEN KARIMUN"**
2. Tugas – tugas pembimbing adalah memberikan bimbingan kepada mahasiswa Program Magister (S2) Ilmu Hukum dalam penulisan tesis.
3. Dalam pelaksanaan bimbingan supaya diperhatikan usul dan saran dari forum seminar proposal dan ketentuan penulisan tesis sesuai dengan Buku Pedoman Program Magister (S2) Ilmu Hukum.
4. Kepada yang bersangkutan diberikan honorarium, sesuai dengan peraturan yang berlaku di Universitas Islam Riau.
5. Keputusan ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan dengan ketentuan bila terdapat kekeliruan segera ditinjau kembali.
- KUTIPAN** : Disampaikan kepada yang bersangkutan untuk dapat diketahui dan diindahkan.

DITETAPKAN DI : PEKANBARU
PADA TANGGAL : 16 April 2019

Direktur,

Dr. Ir. Saipul Bahri, M.Ec
NPK. 92 11 02 199

Tembusan : disampaikan kepada :

1. Yth. Bapak Kopertis Wilayah X di Padang.
2. Yth. Bapak Rektor Universitas Islam Riau di Pekanbaru.
3. Yth. Ketua Program Magister (S2) Ilmu Hukum PPS UIR di Pekanbaru.
4. Yth. Sdr. Kepala Biro Keuangan UIR di Pekanbaru.

**“Analisis Yuridis Terhadap Pembatalan Peraturan Daerah dan Pengaruh Terhadap
Penerimaan PAD (Study Peraturan Daerah No. 1 Tahun 2011 Tentang Retribusi
Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akta Catatan Sipil
di Kabupaten Karimun) ”**

TESIS

**Diajukan untuk memenuhi salah satu syarat ujian guna memperoleh gelar Magister
Hukum (M.H.) program Magister Ilmu Hukum**



OLEH :

NAMA : MUHAMMAD SYAIFUL BAHRI

NOMOR POKOK MAHASISWA : 171021045

BIDANG KAJIAN UTAMA : HUKUM TATA NEGARA

PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM TATA NEGARA

PROGRAM PASCA SARJANA

UNIVERSITAS ISLAM RIAU

PEKANBARU

2021

“Analisis Yuridis Terhadap Pembatalan Peraturan Daerah dan Pengaruh Terhadap Penerimaan PAD (Study Peraturan Daerah Tentang Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akta Catatan Sipil Kabupaten Karimun, No. 1 Tahun 2011) ”

ABSTRAK

Setiap tahun selama 2001-2016, ada puluhan hingga ribuan Peraturan Daerah (Perda) yang bermasalah. Terakhir pada tahun 2016 sebanyak 3.143 Perda yang dibatalkan oleh Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri). Sebagian Perda yang dibatalkan termasuk yang berkaitan dengan pendorongan taraf ekonomi daerah yaitu Peraturan Daerah tentang Retribusi. Adanya pengujian terhadap Peraturan Daerah yang dilakukan oleh pemerintah tidak sepenuhnya diterima baik oleh daerah-daerah. Pada kenyataannya, banyak daerah yang merasa keberatan jika Peraturan Daerah yang telah dibuat dengan susah payah, membutuhkan biaya yang banyak dan waktu yang lama, serta melibatkan wakil rakyat pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri. Dalam hal ini, Kementerian Dalam Negeri berpendapat bahwa Peraturan Daerah yang sudah disahkan dan dibuat dengan cara yang benar untuk kepentingan rakyat, tidak begitu saja dapat dibatalkan. Jika seandainya dibatalkan pun, harus melalui prosedur hukum yang sesuai dengan Pasal 7 UU No.12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Permasalahan pokok dalam penelitian ini adalah apa yang menjadi dasar pertimbangan dan bagaimana pelaksanaan pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten Karimun No. 1 Tahun 2011 Tentang Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akta Catatan Sipil oleh Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) serta pengaruhnya terhadap PAD Kabupaten Karimun. Metode Penelitian yang dipakai adalah penelitian observasi (*observational research*). Hasil penelitian yang diperoleh melalui studi ini adalah mengetahui dasar pertimbangan Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) dalam menetapkan pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten Karimun No. 1 Tahun 2011 Tentang Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akta Catatan Sipil yaitu dikarenakan bertentangan dengan peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesesuaian. Kemudian, adanya pembatalan Peraturan Daerah tersebut ternyata tidak mempengaruhi PAD Kabupaten Karimun. Hal ini terbukti dengan tetap meningkatnya PAD Kabupaten Karimun setiap tahunnya.

KATA PENGANTAR

Segala Puji ke hadirat Allah SWT atas Rahmat, Nikmat dan Taufiknya, sehingga dapat diselesaikannya tesis ini yang berjudul **“Analisis Yuridis Terhadap Pembatalan Peraturan Daerah dan Pengaruh Terhadap Penerimaan PAD (Study Peraturan Daerah No. 1 Tahun 2011 Tentang Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akta Catatan Sipil di Kabupaten Karimun) ”**.

Tesis ini diajukan sebagai bagian dari tugas akhir dalam rangka menyelesaikan studi di Program Magister Ilmu Hukum Bidang Kajian Utama Hukum Tata Negara Program Pascasarjana Universitas Islam Riau. Dalam penyelesaian Tesis ini, Penulis banyak mendapatkan bantuan, bimbingan dan pengarahan dari berbagai pihak, baik secara langsung maupun tidak langsung. Untuk itu, peneliti mengucapkan terimakasih dan penghargaan yang sebesar-besarnya. Secara khusus peneliti menyampaikan terimakasih ini kepada :

1. Ayahanda dan Ibunda (Hasanuddin Bin Alm. H. Saleh & Siti Mukhlisyatun Binti Abdul Kamid) yang sangat berjasa, bukan saja dalam rangka penulis menyelesaikan pendidikan Program Pascasarjana (S2) Program Studi Ilmu Hukum Universitas Islam Riau, akan tetapi sangat berjasa dalam perjalanan hidup penulis;
2. Prof. Dr. H. Syafrinaldi ,SH. MCL., selaku Rektor Universitas Islam Riau yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk mengikuti pendidikan pada Program Pascasarjana (S2) Program Studi Ilmu Hukum Universitas Islam Riau;

3. Prof. Dr. H. Yusri Munaf, S.H., M.Hum., selaku Direktur Pasca Sarjana Universitas Islam Riau.
4. Prof. Dr. Hj. Ellydar Chaidir, S.H., M.Hum., sebagai pembimbing I, yang telah banyak memberikan arahan dan bimbingan sehingga tesis ini dapat di ujikan dan di selesaikan.
5. Dr. Efendi Ibnu Susilo, S.H., M.H., sebagai pembimbing II, yang telah banyak memberikan perhatian terhadap penyelesaian tesis ini, baik secara teknis maupun isinya.
6. Para Dosen Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Islam Riau, beserta seluruh staf administrasi yang telah banyak membantu dan memberikan kemudahan untuk semua urusan berkenaan dengan pelaksanaan pendidikan
7. Keluarga Besar Drs. Erwan Martias, yang telah banyak mendukung dan memberikan semangat kepada penulis, baik secara moril maupun materil, sehingga penulis dapat menyelesaikan urusan perkuliahan dengan baik.
8. Rekan-rekan seperjuangan mahasiswa Program Pascasarjana (S2) Program Studi Ilmu Hukum Universitas Islam Riau.

Akhirnya penulis menyadari masih banyak kekurangan dan kelemahan. Untuk itu saran dan kritik yang konstruktif akan sangat membantu agar proposal tesis ini dapat menjadi lebih baik.

Pekanbaru, 22 Juni 2021

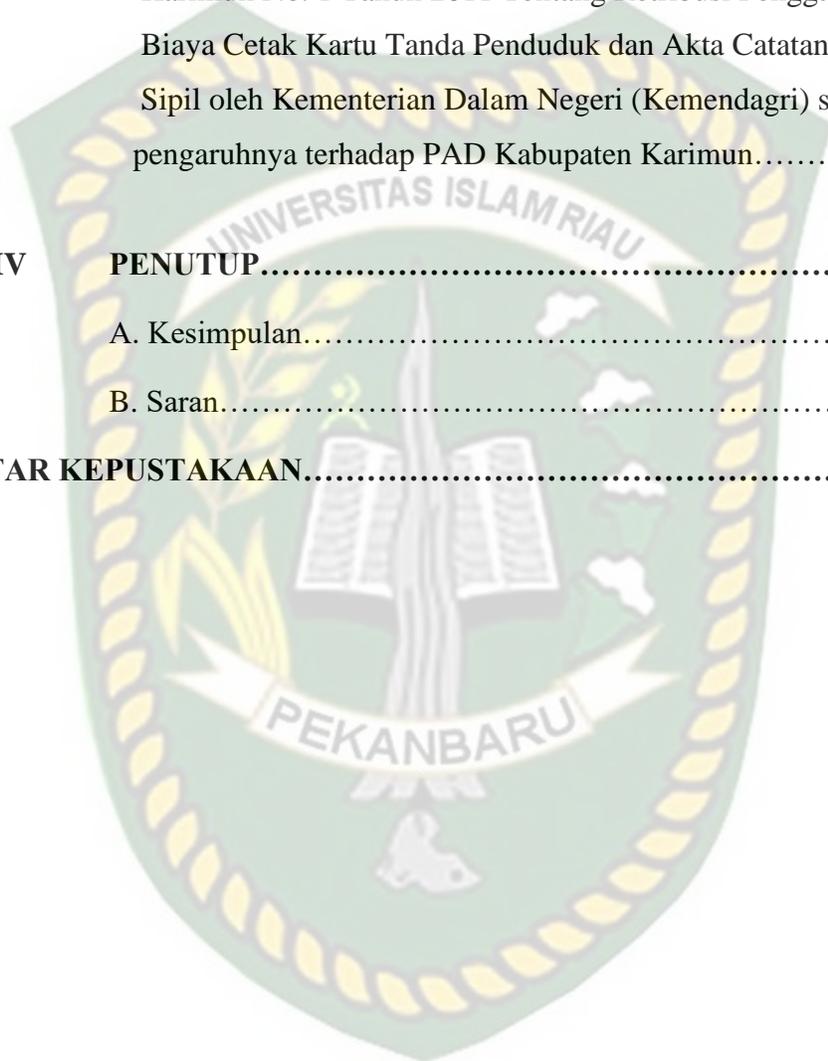
Penulis,

Muhammad Syaiful Bahri, S.Pd

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
PERNYATAAN.....	ii
PENGESAHAN.....	iii
ABSTRAK.....	iv
KATA PENGANTAR.....	v
DAFTAR ISI.....	vi
DAFTAR SINGKATAN.....	viii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang	1
B. Masalah Pokok.....	16
C. Tujuan dan Manfaat Penelitian.....	17
D. Kerangka Teori.....	18
E. Konsep Operasional.....	39
F. Metode Penelitian.....	40
BAB II TINJAUAN TEORITIS TENTANG PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN DAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN NO. 1 TAHUN 2011.....	45
A. Tinjauan Teoritis Tentang Peraturan Perundang-Undangan..	45
B. Tinjauan Umum Tentang Peraturan Daerah Kabupaten Karimun Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akta Catatan Sipil.....	75
BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	81
A. Pertimbangan Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) menetapkan Pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten Karimun No. 1 Tahun 2011 Tentang Retribusi Penggantian	

	Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akta Catatan Sipil.....	81
	B. Pelaksanaan Pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten Karimun No. 1 Tahun 2011 Tentang Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akta Catatan Sipil oleh Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) serta pengaruhnya terhadap PAD Kabupaten Karimun.....	98
BAB IV	PENUTUP.....	104
	A. Kesimpulan.....	104
	B. Saran.....	105
	DAFTAR KEPUSTAKAAN.....	106



BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam perkembangannya telah mengamanatkan tentang konsep Negara Kesatuan yang sifatnya mutlak sesuai dengan Pasal 1 Ayat 1 yaitu Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik. Indonesia adalah salah satu negara kepulauan yang terbesar di dunia dari 5 pulau besar dan ribuan pulau-pulau kecil. lima pulau tersebut terdiri atas Pulau Sumatera, Pulau Kalimantan, Pulau Papua, Pulau Jawa, dan Pulau Sulawesi. Luas wilayah Indonesia sekitar $\pm 5.193.250$ km². Negara Indonesia juga merupakan Negara yang berpenduduk terbesar keempat didunia. Komposisi penduduknya sangat beragam, baik dari suku bangsa, etnisitas, anutan agama, maupun dari segi-segi lainnya. Wilayahnya sangat luas, terdiri atas lebih dari 17.000-an pulau besar dan kecil dan sebagian terbesar terpencil dari kehidupan ramai.¹

Dengan wilayah yang sangat luas tersebut memungkinkan penduduk Indonesia tersebar diberbagai wilayah dan mendiami baik bagian perkotaan dan desa-desa yang tersebar, bahkan penduduk Indonesia masih ada yang tinggal di daerah pedalaman yang sulit dijangkau oleh pemerintah dikarenakan letak wilayah yang sulit dijangkau.

¹ Jimly Asshiddiqie. 2011, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta. Hlm. 61

Wilayah Indonesia yang sangat luas memerlukan kepastian dan keadilan dalam kehidupan masyarakat terutama jaminan hukum. Jaminan hukum dimaksudkan agar seluruh daerah yang terbagi menjadi daerah Provinsi, Kabupaten / Kota merasakan keadilan baik dalam bidang ekonomi, sosial, budaya, hukum dan HAM. Hal ini disebabkan karena Negara Indonesia adalah negara hukum, senada dengan apa yang tertuang didalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 pada Pasal 1 ayat 3 berbunyi : “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Sesuai dengan dasar yang dimiliki negara Indonesia yaitu pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang merupakan pedoman bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia maupun penduduk di dalamnya yang sejatinya berkewajiban untuk memberikan perlindungan dan pengakuan terhadap status pribadi dan status hukum dari setiap peristiwa kependudukan dan peristiwa penting yang dialami oleh penduduk yang berada di dalam atau di luar wilayah dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Setiap daerah yang ada di Indonesia sejak setelah reformasi 1998 berlomba-lomba mengembangkan dan memajukan daerahnya agar rakyat yang berada didaerah mendapatkan keadilan yang merata dengan sistem desentralisasi. Bahkan mengenai Pemerintah Daerah diatur kedalam UUD 1945 yang diamandemen yang selengkapnya tertuang pada Pasal 18, Pasal 18 A dan Pasal 18 B. Meningkatkan daya saing daerah merupakan salah satu tujuan ide desentralisasi dan otonomi daerah sejak 2001.² Dalam rangka otonomi daerah diperlukan upaya pemerintah daerah dalam menggali dan mengembangkan potensi daerah masing-

²Mudrajat Kuncoro, Ph.D. 2018, *Perencanaan dan Pembangunan Daerah*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta. Hlm. 27.

masing dalam rangka guna memperoleh dana sehubungan dengan penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan daerah. Mengenai otonomi daerah telah dijamin dalam Pasal 1 Ayat 2 UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah yang selengkapnya berbunyi “Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”

Tantangan yang sekarang dihadapi adalah bagaimana memastikan pertumbuhan ekonomi lokal menghasilkan pekerjaan dan mengurangi kemiskinan. Tata kelola ekonomi merupakan faktor penting dalam menciptakan iklim usaha yang sehat dan meningkatkan daya saing dan pertumbuhan daerah.³ Setiap daerah melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) baik Provinsi, Kabupaten/Kota mengusahakan segenap upaya dalam membangun daerahnya. Baik dalam sektor legislasi seperti Peraturan Daerah (PERDA) yang regulasinya meningkatkan Pendapatan Asli Daerah, kenaikan kesempatan kerja, maupun memperbaiki sumberdaya publik.

Kita semua memahami bahwa insentif dan kebijakan-kebijakan keuangan merupakan input penting bagi proses pembangunan ekonomi. Banyak pemerintah daerah sekarang mengkaji ulang sistem regulasinya dengan sungguh-sungguh untuk menunjukkan bahwa biaya melakukan kegiatan usaha di daerah mereka

³ *Ibid.*, hal. 27.

mencerminkan keinginan mereka untuk mencapai pertumbuhan ekonomi yang tinggi.⁴ Dari penjelasan tersebut bisa dilihat bahwa ada perbaikan regulasi guna meningkatkan taraf pendapatan daerah termasuk dalam hal ini memungut retribusi dengan regulasi legislasi yaitu Peraturan Daerah.

Salah satu sumber pemasukan pendapatan daerah selain dari pajak daerah, pendapatan daerah juga berasal dari Retribusi daerah. Menurut ketentuan Pasal 1 angka 64 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, yang dimaksud retribusi daerah, yang selanjutnya disebut retribusi adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan. Sedangkan menurut Munawir retribusi adalah iuran kepada Pemerintah yang dapat dipaksakan dan dapat jasa balik secara langsung dapat ditunjuk. Paksaan disini bersifat ekonomis karena siapa saja yang tidak merasakan jasa balik pemerintah.⁵

Daerah melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) terus berusaha bagaimana meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) agar memperkuat taraf perekonomian Pemerintah Daerah maupun rakyatnya. Karena Tujuan dari retribusi daerah adalah meningkatkan penyediaan layanan dan penyelenggaraan pemerintahan dan sekaligus memperkuat otonomi daerah, karena yang ditentukan oleh hasil tersebut adalah untuk memelihara atas

⁴Mudrajat Kuncoro, Ph.D. *Ibid*, hal. 24.

⁵ Muhammad Djafar S, 2007, *Pembaharuan Hukum Pajak*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, Hlm. 27.

kelangsungan pekerjaan, milik dan jasa masyarakat, disamping agar sarana dan prasarana unit - unit jasa pelayanan dapat ditingkatkan dan dikembangkan sebaik mungkin sesuai dengan perkembangan masyarakat.⁶ Dalam hal ini Pemerintah Daerah bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) membuat regulasi legislasi daerah dalam turut serta meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) demi tercapainya tujuan peningkatan perekonomian daerah walaupun ada dana perimbangan yang bersumber dari penerimaan APBN yang dialokasikan kepada daerah karena merupakan Hak yang dimiliki oleh daerah.

Hak yang dimiliki oleh daerah tersebut yaitu : (1) hak untuk memungut pajak berdasarkan UU Nomor 34 Tahun 2000 Tentang Pajak dan Retribusi Daerah; (2) hak untuk mendapatkan dana perimbangan; (3) hak dapat melakukan pinjaman. Ketiga hak tersebut merupakan *financial sources* yang dapat digunakan oleh daerah dalam rangka membiayai penyelenggaraan urusan yang menjadi kewenangannya.⁷ Dari hal tersebut pemerintah daerah melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) bersama Gubernur, Bupati/Walikota membuat berbagai regulasi legislasi guna menunjang Pendapatan Asli Daerah.

Namun dalam praktiknya, regulasi legislasi dalam hal ini Peraturan Daerah (PERDA) yang dibuat oleh DPRD bersama Gubernur, Bupati/Walikota. Mengalami hambatan dalam hal pemberlakuan. Dimana banyaknya Peraturan-Peraturan Daerah yang dibatalkan oleh Kementerian Dalam Negeri.

⁶fe.petra.ac.id/files/files/EK4232_pajak_daerah.pdf, diunduh pada tanggal 23 Januari 2019

⁷ Prof. Mudrajat Kuncoro, Ph.D, *op.cit.*, hal 87.

Iniilah yang memungkinkan regulasi datang dari kalangan yang berkuasa dalam suatu masyarakat. Kegiatan ataupun proses menciptakan peraturan-peraturan dari “atas” yang berupa ketentuan-ketentuan abstrak yang berlaku umum, lazimnya disebut *regeling* (pengaturan) atau perundang-undangan dalam arti yang luas.⁸

Setiap tahun selama 2001-2016, ada puluhan hingga ribuan Peraturan Daerah (Perda) yang bermasalah.⁹ Terakhir pada tahun 2016 sebanyak 3.143 Perda yang dibatalkan oleh Kementrian Dalam Negeri (Kemendagri). Sebagian Perda yang dibatalkan termasuk yang berkaitan dengan pendorongan taraf ekonomi daerah yaitu Peraturan Daerah tentang Retribusi.

Adanya pengujian terhadap peraturan daerah yang dilakukan oleh pemerintah tidak sepenuhnya diterima baik oleh daerah-daerah, pada kenyataannya banyak daerah yang merasa keberatan jika peraturan daerah yang telah dibuat dengan susah payah, membutuhkan biaya yang banyak dan waktu yang lama dan melibatkan waki 1 rakyat pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pada akhirnya dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri, sehingga mereka berpendapat oleh karena peraturan daerah yang sudah disahkan dan dibuat dengan cara yang benar untuk kepentingan rakyat, tidak begitu saja dapat dibatalkan dan seandainya dibatalkan pun harus melalui prosedur hukum yang sesuai dengan hierarki pembentukan peraturan perundang-undangan dalam Pasal 7 UU No.12 Tahun 2011 yaitu:

⁸ Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, Hlm. 243.

⁹ Mudrajad Kuncoro, *op.cit.*, hal 24.

1. Undang-undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
3. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
4. Peraturan Pemerintah
5. Peraturan Presiden
6. Peraturan daerah Provinsi
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Adapun Prosedur yang dimaksud adalah melalui Mahkamah Agung RI karena Mahkamah Agung RI dapat melakukan *judicial review* terhadap peraturan daerah yang dinilai bermasalah dan sekaligus membuktikan apakah peraturan -peraturan daerah itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya atau tidak apakah sudah sesuai dengan asas-asas pembentukan undang-undang atau tidak. Sesuai dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang dikemukakan oleh Prof. Soerjono Soekanto yaitu ;

- a. Peraturan perundang-undangan tidak berlaku surut (*non retroaktif*).
- b. Peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula.

- c. Peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus menyampingkan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum (*lex specialis derogate lex generalis*).
- d. Peraturan perundang-undangan yang berlaku belakangan membatalkan peraturan perundang-undangan yang berlaku terdahulu (*lex posteriori derogate lex priori*).
- e. Peraturan perundang-undangan tidak dapat diganggu gugat.
- f. Peraturan perundang-undangan sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan materil bagi masyarakat maupun individu melalui pembaharuan atau pelestarian (*asas welvaarstaat*).¹⁰

Dilihat dari struktur hierarki, Perda berada pada tingkatan paling bawah, sehingga secara teoritik memiliki tingkat fleksibilitas yang sempit karena tidak boleh menyimpang dari sekat-sekat peraturan nasional yang ratusan jumlahnya, dari segi pembuatannya, baik perda tingkat provinsi maupun perda tingkat kabupaten/kota dapat dilihat setara dengan produk undang-undang karena sama-sama merupakan produk hukum dari lembaga legislative, namun jika dilihat dari segi isinya sudah seharusnya kedudukan peraturan yang mengatur materi dalam ruang lingkup daerah berlaku yang lebih sempit dianggap mempunyai kedudukan lebih rendah dibandingkan peraturan dengan ruang lingkup wilayah yang lebih luas. Dengan demikian undang-undang lebih tinggi keudukannya daripada perda, baik itu perda provinsi, perda kabupaten

¹⁰ Firman Freaddy Busroh, *Teknik Perundang-Undangan*, Cintya Press, Jakarta, 2016, hlm. 102.

ataupun perda kota, oleh karena itu sesuai dengan prinsip hierarki peraturan perundang-undangan bahwa peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang derajatnya lebih tinggi.¹¹

Menurut Bagir Manan, mengingat bahwa perda (termasuk peraturan desa) dibuat oleh satuan pemerintahan yang mandiri (otonom), dengan lingkungan wewenang yang mandiri pula, maka dalam pengujiannya terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tidak boleh sekedar berdasarkan “peringkatan”, melainkan juga pada “lingkungan wewenangnya”.¹²

Sejak otonomi mulai berlaku, sudah banyak perda dibuat oleh pemerintah daerah baik level provinsi maupun kabupaten/kota. Namun perjalanan perda-perda tersebut mengalami hambatan-hambatan dalam ranah pembatalan oleh Kementerian Dalam Negeri. Kementerian Dalam Negeri menegaskan bahwa pembatalan 3.143 Peraturan Daerah bermasalah dilakukan sesuai aturan perundang-undangan yang berlaku. Keputusan ini diambil berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, khususnya Pasal 21 ayat (1), (2) dan (3). "Dalam pasal itu intinya disebutkan bahwa Mendagri mempunyai kewenangan untuk membatalkan peraturan di tingkat provinsi kabupaten atau kota". Perda yang dibatalkan itu terdiri dari 1.765 pada tingkat provinsi, 1.276 pada tingkat kabupaten kota dan 111 di tingkat kementerian dalam negeri. Indikator untuk membatalkan perda,

¹¹ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009, Hlm. 234.

¹²*Ibid*, hlm. 239

yakni karena menghambat investasi, bertentangan dengan kepentingan umum, serta bertentangan dengan percepatan pelayanan publik. Ada juga Perda yang bertentangan dengan UU di atasnya atau bertentangan dengan putusan Mahkamah Konstitusi.¹³

Dalam mekanisme pembatalan perda yang dianggap bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dapat diuji oleh dua lembaga lewat dua model kewenangan, yaitu *judicial review* oleh Mahkamah Agung dan *executive review* oleh Pemerintah dalam hal ini Departemen Dalam Negeri. Berkaitan dengan kekuasaan kehakiman yang telah diamanatkan didalam UUD NRI 1945, Mahkamah Agung diberi kewenangan untuk melakukan uji materi terhadap peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang. Kewenangan inilah yang biasa dikenal dengan istilah *judicial review*. jika dilihat dalam perspektif UU No. 12 Tahun 2012 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, maka Mahkamah Agung memiliki kewenangan untuk menguji Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Daerah. Dasar kewenangan Mahkamah Agung dapat melakukan pengujian terhadap tiga jenis peraturan diatas dimuat dalam beberapa peraturan perundang-undangan. Mulai dari dasar konstitusional dalam Pasal 24 A ayat (1) UUD 1945,¹⁴ kemudian Pasal 11 ayat (2) huruf b UU No. 4 Tahun 2004 dan

¹³Ihsanuddin, *kemendagri.tegaskan.pembatalan.3.143.perda.sesuai.aturan*, dalam <https://nasional.kompas.com>. Diakses tanggal 28 Februari 2019, Pukul. 21:30.

¹⁴ Pasal 24 A ayat (1) UUD 1945 berbunyi : Mahkamah Agung berwenang mengadili pada

UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman,¹⁵ selanjutnya Pasal 31 ayat (2) UU No. 5 tahun 2004 tentang Mahkamah Agung mempertegas alasan suatu peraturan dibawah undang-undang dapat dibatalkan¹⁶ yaitu : karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (aspek materil) atau pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku (aspek formil).

Dalam prakteknya, dibanyak Peraturan Daerah diuji oleh Mendagri sampai ketahap pembatalan Peraturan Daerah melalui intruksi Mendagri. Berdasarkan Pasal 249 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ditegaskan bahwa peraturan daerah provinsi yang telah ditetapkan disampaikan oleh gubernur kepada menteri (dalam negeri) paling lama tujuh hari setelah ditetapkan, sedangkan bupati/walikota wajib menyampaikan Peraturan Daerah kabupaten/kota dan peraturan bupati/walikota kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat paling lama tujuh hari setelah ditetapkan. Penyampaian Peraturan Daerah kepada pemerintah ini dalam rangka pengawasan agar Peraturan Daerah tersebut tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih

tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.

¹⁵ Pasal 11 ayat (2) huruf b UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman berbunyi: Mahkamah Agung mempunyai kewenangan menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang

¹⁶ Pasal 31 ayat (2) UU No. 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung berbunyi : Mahkamah Agung menyatakan tidak sah peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku.

tinggi.¹⁷Disinilah letak kewenangan atributif Mendagri dalam melakukan pembatalan suatu Perda dan pengujian Rancangan Perda (*executive preview*) atau disebut juga pengawasan preventif.

Setiap tahun selama 2001-2016, ada puluhan hingga ribuan Peraturan Daerah (Perda) yang bermasalah. Perda yang bermasalah berkisar antara 53 hingga 3.143 pertahun, ada yang dibatalkan, diberi surat teguran, perlu direvisi dan belum ditindaklanjuti.¹⁸ Perda tersebut dibatalkan oleh kementerian pada tahun 2016. Padahal didalam perda-perda yang dibatalkan tersebut ada peraturan daerah kabupaten/kota. Yang mana menurut undang-undang pemerintah daerah yang sehubungan dengan kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, maka menurut Pasal 91 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ditegaskan bahwa dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota dan tugas pembantuan oleh daerah/kota, presiden dibantu oleh gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.¹⁹

Berdasar implementasi tugas dan wewenang serta ketentuan peraturan perundangundangan dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Gubernur diberikan kewenangan untuk membatalkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan Peraturan Bupati/Walikota

¹⁷Anggreime Igir, *Pembatalan Terhadap Peraturan Daerah Menurut Undang-Undang No. 23 Tahun 2014*, Lex Privatum Vol. V/No. 3/Mei/2017, hlm.62

¹⁸ Mudrajad Kuncoro, *loc cit.*

¹⁹ Anggreime Igir, *op. cit.*, hal 63.

apabila materi muatan dalam peraturan-peraturan tersebut bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan.²⁰

Menteri Dalam Negeri telah menerbitkan Instruksi Mendagri Nomor: 582/476/SJ Tahun 2016 yang diterbitkan pada 16 Februari 2016, Tentang Pencabutan/Perubahan Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah, dan Keputusan Yang Menghambat Birokrasi Dan Perizinan Investasi. Salah satu perda yang dibatalkan yaitu Perda Kabupaten Karimun yaitu Peraturan Daerah No. 1 Tahun 2011 Tentang Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akta Catatan Sipil.

Mahkamah Konstitusi (MK) memutuskan bahwa frasa " perda provinsi dan" yang tercantum dalam Pasal 251 Ayat 7, serta Pasal 251 Ayat 5 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah, bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Ini merupakan putusan MK atas uji materi Nomor 56/PUU-XIV/2016 yang diterbitkan pada 21 Juli 2016, terkait pembatalan perda oleh gubernur dan menteri. Pemohon mengajukan uji materi terhadap Pasal 251 Ayat 1, 2, 7 dan 8 UU Nomor 23 Tahun 2014. Dengan adanya putusan MK ini, maka Menteri Dalam Negeri tidak lagi bisa mencabut perda Provinsi, Kabupaten/Kota. MK dalam pertimbangannya mengacu pada Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015

²⁰ Pasal 251 ayat (5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

yang diterbitkan pada 5 April 2017 lalu.²¹ Dalam hal ini, Kementerian Dalam Negeri tidak memiliki kewenangan *Judicial Review* melainkan *Executive review*. *Executive review* yang dimiliki oleh Menteri atau Gubernur terhadap rancangan Perda provinsi atau kabupaten/kota, berupa pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan rancangan Perda dikoordinasikan bersama dengan kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum, sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 58 ayat (2) dan Pasal 63 UU 12/2011.

Pada kenyataannya, walaupun sudah dicabut kewenangan Kementerian Dalam Negeri terkait pembatalan Perda Provinsi, Kabupaten/Kota. Perda yang dibatalkan tersebut tidak bisa berlaku, artinya tetap harus dihapuskan maupun direvisi oleh DPRD Provinsi, Kabupaten/ Kota.

Dalam konteks tersebut, penulis tertarik untuk meneliti Peraturan Daerah No. 1 Tahun 2011 Tentang Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akta Catatan Sipil, yang dibatalkan oleh Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) baik itu menyangkut alasan pembatalan, kewenangan, tindak lanjut dari daerah setempat maupun pengaruh pembatalan perda tersebut terhadap Pendapatan Asli Daerah setempat. Fenomena yang terjadi pada PAD yang diperoleh Kabupaten Karimun, menunjukkan peningkatan dari tahun 2014 s.d 2016. PAD Kabupaten Karimun tahun 2015 meningkat sebesar 16 % atau setara Rp50.255.344.541,85 dibandingkan

²¹<https://nasional.kompas.com/read/2017/06/14/22392261/putusan.mk.cabut.kewenangan.mendagri.batalkan.perda.provinsi> Tanggal 1 september 2019 pukul 22.38 WIB

dengan tahun 2014. Meskipun tidak sebesar peningkatan tahun sebelumnya, peningkatan PAD tahun 2016 hanya sebesar 10% atau setara Rp36.800.864.523,91²². Walaupun Perda yang telah dibatalkan oleh Kementerian Dalam Negeri yang merupakan bagian dari dan untuk meningkatkan pendapatan murni daerah tidak bisa di gunakan, namun terbukti ada peningkatan pada keuangan daerah Karimun. Hal ini terbukti pada Usulan APBD Kabupaten Karimun 2019 naik menjadi Rp 1,56 triliun dari sebelumnya Rp 1,3 triliun pada pembahasan Oktober lalu. Usulan itu disebabkan terjadinya penambahan dana transfer dari pusat ke Pemerintah Karimun.²³ Akan tetapi, dari angka tersebut juga terdapat dari PAD Karimun sehingga termasuk secara keseluruhan baik pendapatan murni maupun pendapatan dana transfer pusat. Dengan dibatalkannya Peraturan Daerah No. 1 Tahun 2011 Tentang Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akta Catatan Sipil oleh Kementerian Dalam Negeri menimbulkan problematika dalam proses pembatalan Peraturan Daerah yang dalam konstitusi telah jelas di amanahkan kepada Mahkamah Agung dalam menguji Peraturan Perundangan-undangan dibawah Undang-Undang dalam Pasal 24 A Ayat 1 Undang –Undang Dasar Negara Republik Indonesia.

Dari uraian tersebut diatas menambah keinginan penulis untuk mengetahui lebih jelas tentang Peraturan Daerah yang dibatalkan yaitu Peraturan Daerah No. 1 Tahun 2011 Tentang Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk

²² <http://berkas.dpr.go.id/puskajiakn/analisis-ringkas-cepat/public-file/analisis-ringkas-cepat-public-8.pdf> 1 september 2019 pukul 21.31 WIB

²³ <https://www.batamnews.co.id/berita-41116-apbd-kabupaten-karimun-2019-naik-jadi-rp-156-triliun-ini-sebabnya.html> 8 september 2019 pukul 11.25 WIB

dan Akta Catatan Sipil yang dibatalkan oleh Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) yang penulis susun dan sajikan dalam bentuk Tesis atau Karya Ilmiah dengan judul : **“Analisis Yuridis Terhadap Pembatalan Peraturan Daerah dan Pengaruh Terhadap Penerimaan PAD (Study Peraturan Daerah No. 1 Tahun 2011 Tentang Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akta Catatan Sipil di Kabupaten Karimun) ”**.

B. Masalah Pokok

Berdasarkan uraian pada latar belakang masalah diatas ada beberapa masalah pokok yang dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Apa yang menjadi dasar pertimbangan Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) menetapkan pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten Karimun No. 1 Tahun 2011 Tentang Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akta Catatan Sipil oleh Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri)?
2. Bagaimanakah pelaksanaan pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten Karimun No. 1 Tahun 2011 Tentang Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akta Catatan Sipil oleh Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) serta pengaruhnya terhadap PAD Kabupaten Karimun?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Berdasarkan rumusan pokok masalah di atas maka tujuan dari penelitian yang penulis lakukan ini yaitu sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui apa yang menjadi dasar pertimbangan Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) menetapkan pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten Karimun No. 1 Tahun 2011 Tentang Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akta Catatan Sipil oleh Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri).
2. Untuk mengetahui bagaimanakah pelaksanaan pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten Karimun No. 1 Tahun 2011 Tentang Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akta Catatan Sipil oleh Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) serta pengaruhnya terhadap PAD Kabupaten Karimun

Sedangkan manfaat penelitian yang penulis harapkan dalam penulisan ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk menambah ilmu pengetahuan penulis mengenai Hukum Tata Negara, khususnya dalam hal proses pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten Karimun No. 1 Tahun 2011 Tentang Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akta Catatan Sipil oleh Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) dan bagaimana pengaruhnya terhadap Pendapatan Asli Daerah akibat dibatalkannya Peraturan Daerah tersebut.

2. Untuk dapat mendatangkan manfaat bagi peneliti yang akan memperdalam kajian dalam Hukum Tata Negara, khususnya dalam hal proses-proses pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten Karimun No. 1 Tahun 2011 Tentang Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akta Catatan Sipil oleh Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) dan bagaimana pengaruhnya terhadap Pendapatan Asli Daerah, dan juga para mahasiswa/wi lainnya dalam hal mengangkat penelitian yang sama dalam perbendaharaan mengenai peraturan-peraturan perundangan yang berkaitan dengan penelitian ini.

D. Kerangka Teori

1. Pemerintah Daerah

Pemerintah atau disebut juga *Government* dalam bahasa Indonesia berarti pengarahan dan administrasi yang berwenang atas kegiatan orang-orang dalam sebuah negara, negara bagian, atau kota dan sebagainya. Bisa juga berarti lembaga atau badan yang menyelenggarakan pemerintahan negara, negara bagian, atau kota, dan sebagainya.

Negara Indonesia adalah negara yang menganut bentuk negara kesatuan (unitary) namun hal ini akan berbeda ketika kita lihat dalam sistem pemerintahan daerah dalam negara Indonesia telah mengadopsi prinsip-prinsip federalisme seperti otonomi daerah. Ada sebuah kolaborasi yang unik berkaitan dengan prinsip kenegaraan di Indonesia. Hal ini dapat dilihat utamanya pasca

reformasi²⁴.

Daerah provinsi selain berstatus sebagai Daerah juga merupakan Wilayah Administratif yang menjadi wilayah kerja bagi gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dan wilayah kerja bagi gubernur dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah Daerah provinsi. Daerah kabupaten/kota selain berstatus sebagai Daerah juga merupakan Wilayah Administratif yang menjadi wilayah kerja bagi bupati/wali kota dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah Daerah kabupaten/kota²⁵.

Adapu dalam pemerintahan daerah terdapat pengaturan rumah tangga daerahnya masing-masing sesuai dengan Otonomi Daerah. Membahas otonomi daerah di Indonesia akan berkaitan dengan konsep dan teori pemerintahan lokal (*local government*) dan bagaimana aplikasinya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia. *Local government* merupakan bagian dari negara maka konsep ini tidak bias dilepaskan dari konsep- konsep tentang kedaulatan negara dalam system *unitary* dan *federal* serta sentralisasi, desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan²⁶.

Adapun tujuan dari adanya otonomi daerah berdasarkan Pasal 31

Ayat

(2) Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah

yaitu :

1. Mewujudkan efektivitas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;

²⁴ H. M. Busrizalti, *Hukum Pemda Otonomi Daerah dan Implikasinya*, Total Media, Yogyakarta, 2013, hlm. 61

²⁵ Undang-Undang Nomor. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 13 ayat(3)

²⁶ H. M. Busrizalti ,*op.cit.*, hal. 67

2. Mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat;
3. Mempercepat peningkatan kualitas pelayanan publik;
4. Meningkatkan kualitas tata kelola pemerintahan;
5. Meningkatkan daya saing nasional dan daya saing Daerah; dan
6. Memelihara keunikan adat istiadat, tradisi, dan budaya Daerah.

Menurut Pasal 1 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Syafrudin mengatakan, bahwa otonomi mempunyai makna kebebasan dan kemandirian tetapi bukan kemerdekaan. Kebebasan terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggung jawabkan. Secara implisit definisi otonomi tersebut mengandung dua unsur, yaitu adanya pemberian tugas dalam arti sejumlah pekerjaan yang harus diselesaikan serta kewenangan untuk melaksanakannya, dan adanya pemberian kepercayaan berupa kewenangan Untuk memikirkan dan menetapkan sendiri berbagai penyelesaian tugas itu²⁷.

2. Teori Kewenangan

Dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering

²⁷ Ateng Syafrudin, *Titik Berat Otonomi Daerah pada Daerah Tingkat II dan Perkembangannya*, Mandar Maju, hlm. 23.

disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah” (*the rule and the ruled*)²⁸.

Berdasarkan pengertian tersebut di atas, dapat terjadi kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum. Kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum oleh Henc van Maarseven disebut sebagai “*blote macht*”²⁹. Sedangkan kekuasaan yang berkaitan dengan hukum oleh Max Weber disebut sebagai wewenang rasional atau legal, yakni wewenang yang berdasarkan suatu sistem hukum ini dipahami sebagai suatu kaidah-kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan bahkan yang diperkuat oleh negara.³⁰

Kewenangan atau wewenang memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum tata Negara dan hukum administrasi. Sebegitu pentingnya kewenangan ini sehingga F.A.M. Stroink dan J.G Steenbeek menyatakan : “ *Het Begrip bevoegdheid is dan ook een kembegrip in he staats-en administratief recht*”.³¹ Berdasarkan pernyataan ini maka dapat disimpulkan suatu pengertian bahwa

²⁸ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1998, hlm. 35-36.

²⁹ Suwoto Mulyosudarmo, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan*, Universitas Airlangga, Jakarta, 1990, hlm. 30.

³⁰ A. Gunawan Setiardja, *Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, Kanisius, Jogjakarta, 1990, hlm. 52

³¹ Nur Basuki Winanrno, *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi*, laksana mediatama, Yogyakarta, 2008, hlm. 65.

wewenang merupakan konsep inti dari hukum tata Negara dan hukum administrasi.

Wewenang sebagai konsep hukum publik sekurang-kurangnya terdiri dari tiga komponen, yaitu; pengaruh, dasar hukum dan konformitas hukum.³²

1. Komponen pengaruh adalah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum.
2. Komponen dasar hukum bahwa wewenang itu selalu dapat ditunjukkan dasar hukumnya.
3. Komponen konformitas mengandung makna adanya standar wewenang yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).

Kewenangan yang sah bila ditinjau dari sumber darimana kewenangan itu lahir atau diperoleh, maka terdapat tiga kategori kewenangan, yaitu Atribut, Delegatif dan Mandat, yang dapat dijelaskan sebagai beriku³³:

1. Kewenangan Atribut

Kewenangan atribut biasanya digariskan atau berasal dari adanya pembagian kekuasaan oleh peraturan Perundang- undangan. Dalam pelaksanaan kewenangan atributif ini pelaksanaannya dilakukan sendiri oleh pejabat atau badan yang tertera dalam peraturan

³² *Ibid.*, hlm. 66

³³ *Ibid.*, hlm. 70

dasarnya. Terhadap kewenangan atributif mengenai tanggung jawab dan tanggung gugat berada pada pejabat atau badan sebagaimana tertera dalam peraturan dasarnya.

2. Kewenangan Delegatif

Kewenangan Delegatif bersumber dari pelimpahan suatu organ pemerintahan kepada organ lain dengan dasar peraturan Perundang-undangan. Dalam hal kewenangan delegatif tanggung jawab dan tanggung gugat beralih kepada yang diberi wewenang tersebut dan beralih pada delegataris.

3. Kewenangan Mandat

Kewenangan Mandat merupakan kewenangan yang bersumber dari proses atau prosedur pelimpahan dari pejabat atau badan yang lebih tinggi kepada pejabat atau badan yang lebih rendah. Kewenangan mandat terdapat dalam hubungan rutin atasan dan bawahan, kecuali bila dilarang secara tegas.

3. Peraturan Perundang-undangan.

Dari sisi pembuatannya, Perda dapat dilihat setara dengan undang-undangan dalam arti semata-mata merupakan produk hukum lembaga legislatif, baik itu perda tingkat Provinsi maupun perda tingkat Kabupaten/Kota. Dan dari segi isinya dapat kita lihat bahwa kedudukan peraturan yang mengatur materi dalam ruang lingkup daerah berlaku yang

lebih sempit dianggap mempunyai kedudukan yang lebih rendah dibandingkan dengan ruang lingkup yang berlaku lebih luas. Dengan demikian, undang-undang lebih tinggi kedudukannya daripada perda Provinsi, maupun perda Kabupaten/Kota, oleh karena itu sesuai prinsip hierarki peraturan perundang-undangan, konsekuensinya adalah peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya. Hal ini sesuai dengan asas-asas utama dalam hukum. Adapun menurut Firman Freddy Busroh dalam bukunya dengan judul “Teknik Perundang-Undangan” mengklasifikasikan dua bagian kelompok asas-asas utama dalam perundang-undangan, yang Pertama, Asas Materil atau prinsip-prinsip substantif; dan Kedua, Asas Formal atau prinsip-prinsip teknik pembentukan peraturan perundang-undangan. Untuk kelompok asas yang pertama Prof. Purnadi Purbacaraka dan Prof. Soerjono Soekanto, mengemukakan 6 asas yaitu:

- a. Peraturan perundang-undangan tidak berlaku surut (*non retroaktif*).
- b. Peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula.
- c. Peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus menyampingkan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum (*lex specialis derogate lex generalis*).
- d. Peraturan perundang-undangan yang berlaku belakangan membatalkan peraturan perundang-undangan yang berlaku terdahulu (*lex posteriori derogate lex priori*).

- e. Peraturan perundang-undangan tidak dapat diganggu gugat.
- f. Peraturan perundang-undangan sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan materil bagi masyarakat maupun individu melalui pembaharuan atau pelestarian (*asas welvaarstaat*).³⁴

Selanjutnya menurut A. Hamid. S. Attamimi, jika dihubungkan dengan pembagian atas asas formal dan materil, maka pembagiannya sebagai berikut:³⁵

1. Asas-asas formal:
 - a. Asas tujuan yang jelas.
 - b. Asas perlunya pengaturan.
 - c. Asas organ/lembaga yang tepat.
 - d. Asas materi muatan yang tepat.
 - e. Asas dapat dilaksanakan.
 - f. Asas dapat dikenali.
2. Asas-asas materiil:
 - a. Asas sesuai dengan cita hukum Indonesia dan norma fundamental negara.
 - b. Asas sesuai dengan hukum dasar negara.
 - c. Asas sesuai dengan prinsip negara berdasarkan hukum.
 - d. Asas sesuai dengan prinsip pemerintahan berdasarkan konstitusi.

3. Peraturan Mahkamah Agung (PERMA)

³⁴ Firman Freaddy Busroh, *loc cit.*

³⁵ *Ibid.*, hal. 104.

Pada dasarnya Mahkamah Agung bukan merupakan badan atau cabang kekuasaan negara yang diberi kekuasaan dan kewenangan membuat peraturan perundang-undangan, karena kekuasaan dan kewenangannya sebagai kekuasaan kehakiman (*judicial power*) menurut Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 adalah kekuasaan untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan (*to enforce the law and justice*).³⁶

Mahkamah Agung dapat mengatur lebih lanjut hal-hal yang diperlukan bagi kelancaran penyelenggaraan peradilan apabila terdapat hal-hal yang belum cukup diatur dalam Undang-undang tentang Mahkamah Agung sebagai pelengkap untuk mengisi kekurangan atau kekosongan Hukum yang diperlukan bagi kelancaran penyelenggaraan peradilan (Pasal 27 Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970, Pasal 79 Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985) dan Mahkamah Agung dapat membuat peraturan acara sendiri bilamana dianggap perlu untuk mencukupi Hukum acara yang sudah diatur Undang-Undang.³⁷

Bentuk pengaturan itu dikenal dalam 3 bentuk pranata pengaturan, yaitu :³⁸

- a. Surat edaran Mahkamah Agung (SEMA), yaitu surat bentuk edaran dari pimpinan Mahkamah Agung keseluruhan jajaran peradilan yang isinya merupakan petunjuk dalam penyelenggaraan peradilan yang

³⁶ M. Yahya Harahap. 2008. *Kekuasaan Mahkamah Agung Pemeriksaan Kasasi dan Peninjauan Kembali Perkara Perdata*. Jakarta Sinar Grafika. Hal. 165.

³⁷ Anistia Ratenia Putri Siregar. 2013. *Eksistensi Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Penyesuaian Batasan Tindak Pidana Ringan Dan Jumlah Denda Dalam Kuhp Pada Peradilan Pidana*. Medan. Jurnal Ilmiah. Fakultas Hukum. Universitas Sumatera Utara. Hal.15

³⁸ Henry Pandapotan Panggabean. 2005. *Fungsi Mahkamah Agung Bersifat Pengaturan*. Yogyakarta. Penerbit Liberty. Hal. 2

- lebih bersifat administrasi.
- b. Peraturan mahkamah agung (Perma) yaitu suatu bentuk peraturan dari pimpinan mahkamah agung keseluruhan jajaran peradilan tertentu yang isinya merupakan ketentuan bersifat Hukum acara.
 - c. Beberapa Skep ketua Mahkamah Agung yang merupakan petunjuk bersifat pembinaan administratif dan SDM.

Secara yuridis, Pasal 7 Ayat (1) UU No 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan menyebutkan apa saja yang termasuk sebagai peraturan perundang-undangan, jenis dan hirarkinya sebagai berikut:

- 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 Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Peraturan MA atau PERMA pada dasarnya adalah bentuk peraturan yang berisi ketentuan bersifat Hukum acara. Sedangkan, Surat Edaran MA atau

SEMA bentuk edaran pimpinan MA ke seluruh jajaran peradilan yang berisi bimbingan dalam penyelenggaraan peradilan, yang lebih bersifat administrasi.³⁹

Selain itu, 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. Selain itu, kontrol terhadap tindakan badan eksekutif bertujuan agar tindakan badan eksekutif tidak melanggar hukum.⁴⁰

Jika dibiarkan suatu Peraturan Daerah yang telah berlaku mengikat untuk umum yang ditetapkan oleh para politikus yang duduk dilembaga eksekutif dan legislatif ditingkat pemerintahan bawahan, dibatalkan lagi oleh para politikus yang duduk dilembaga eksekutif tingkat pemerintahan atasan, berarti Peraturan Daerah dibatalkan hanya atas dasar pertimbangan politik belaka. Hal demikian itu sama saja dengan membenarkan bahwa supremasi hukum ditundukkan oleh supremasi politik.⁴¹

4. Materi Muatan dan Pembentukan Perda

Dalam memahami batasan kewenangan yang diberikan oleh pusat kepada daerah, Ni'matul Huda dalam buku yang berjudul "Hukum Pemerintahan Daerah" menjelaskan setelah Undang-Undang Nomor 22 diganti

³⁹ Henry P. Panggabean. 2001. *Fungsi mahkamah agung dalam praktek sehari-hari*. Jakarta. Sinar Harapan. Hal. 144.

⁴⁰ Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2010, hlm. 292

⁴¹ *Ibid.*, hal. 75

dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pembagian urusan pemerintah pusat dan daerah bahwa pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan pemerintah (pusat).⁴² Dalam Pasal 10 ayat (3) urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat adalah : Politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, fiskal dan moneter nasional, dan agama. Dalam pasal tersebut juga dijelaskan bahwa dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, pemerintah pusat dapat menyelenggarakan sendiri atau dapat melimpahkannya kepada perangkat atau wakil pemerintah desa, dalam pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 juga dijelaskan bahwa penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antara susunan pemerintahan.

Dalam Pasal 14 ayat (1) dikatakan urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk Kabupaten/Kota merupakan urusan yang berskala Kabupaten/Kota meliputi: perencanaan dan pengendalian pembangunan, perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat, penyediaan sarana dan prasarana umum, penanganan bidang kesehatan, penyelenggaraan pendidikan, penanggulangan masalah sosial, pelayanan bidang ketenagakerjaan, fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah,

⁴² Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2009, hlm.216

pengendalian lingkungan hidup, pelayanan pertanahan, pelayanan kependudukan, dan catatan sipil, pelayanan administrasi umum dan pemerintahan, pelayanan administrasi penanaman modal, penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya, dan urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

5. Pengertian Daerah dan Keuangan Daerah

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Mengenai Pemerintah Daerah, Daerah otonom yang selanjutnya disebut daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan pengertian Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang, termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah, dalam kerangka anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD).⁴³ Oleh karena itu, pengertian keuangan daerah selalu melekat dengan pengertian APBD, yaitu : suatu rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan berdasarkan peraturan. Selain itu, APBD merupakan salah satu alat untuk meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Dari definisi Keuangan Daerah tersebut melekat 4 (empat) dimensi, yaitu : 1. Adanya

⁴³ Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

dimensi hak dan kewajiban; 2. Adanya dimensi dan tujuan perencanaan; 3. Adanya dimensi penyelenggaraan dan pelayanan publik; dan 4. Adanya dimensi nilai uang dan barang (investasi dan inventarisasi)

6. Pajak Daerah dan Ruang Lingkupnya

Menurut Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 dan terakhir diubah dengan Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009, yang dimaksud dengan Pajak Daerah adalah Pajak Daerah, yang selanjutnya disebut Pajak, adalah kontribusi wajib kepada Daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan Daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Jenis-jenis Pajak Daerah, menurut Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang perubahan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 dan Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang pajak daerah dan retribusi daerah dibagi menjadi dua jenis pajak daerah, yaitu Pajak Propinsi dan Pajak Kabupaten atau Kota.⁴⁴ Pajak Propinsi terdiri dari : 1. *Pajak kendaraan bermotor* 2. *Bea balik nama kendaraan bermotor* 3. *Pajak bahan bakar kendaraan bermotor* 4. *Pajak air permukaan* 5. *Pajak rokok* Sedangkan Pajak Kabupaten atau Kota terdiri dari : 1. *Pajak Hotel* 2. *Pajak Restoran* 3. *Pajak Hiburan* 4. *Pajak Reklame* 5. *Pajak Penerangan Jalan* 6. *Pajak Mineral bukan Logam dan Batuan* 7. *Pajak*

⁴⁴ Marihot Pahala Siahaan. Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Edisi Revisi. PT. Raja Grafindo., Jakarta: 2013, hlm. 20

Parkir 8. Pajak Air Tanah 9. Pajak Sarang Burung Walet 10. Pajak Bumi dan Bangunan Pedesaan dan Perkotaan 11. Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan

7. Retribusi Daerah dan Ruang Lingkupnya

Menurut Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 dan terakhir diubah dengan Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009, yang dimaksud dengan Retribusi Daerah, yang selanjutnya disebut Retribusi, adalah pungutan Daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau Badan. Perbedaan utama retribusi dari pajak adalah pada retribusi terdapat kontra-prestasi langsung. Hal tersebut berarti pihak pembayar retribusi melakukan pembayaran karena ditujukan untuk memperoleh prestasi tertentu dari pemerintah misalnya untuk mendapatkan izin atas usaha tertentu. Pungutan atas retribusi diberikan atas pembayaran berupa jasa atau pemberian izin tertentu yang diberikan oleh pemerintah kepada orang pribadi atau badan. Berdasarkan Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang perubahan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 dan Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang pajak daerah dan retribusi daerah. Retribusi Daerah dibagi menjadi tiga golongan yaitu :

Retribusi Jasa Umum, Retribusi Jasa Usaha, Retribusi Perizinan Tertentu.⁴⁵ 1. *Retribusi Jasa Umum*, retribusi atas jasa yang disediakan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan. Objek pendapatan yang termasuk dalam kategori retribusi jasa umum untuk Pemerintah Kabupaten/Kota adalah sebagai berikut :⁴⁶ a. *Retribusi pelayanan kesehatan* b. *Retribusi pelayanan kebersihan* c. *Retribusi penggantian beban cetak KTP dan beban cetak akta catatan sipil* d. *Retribusi pelayanan pemakaman dan pengabuan mayat* e. *Retribusi pelayanan parkir di tepi jalan umum* f. *Retribusi pelayanan pasar* g. *Retribusi pengujian kendaraan bermotor* h. *Retribusi pemeriksaan alat pemadam* i. *Retribusi penggantian beban cetak peta* j. *Retribusi penyediaan dan atau penyedotan kakus* k. *Retribusi pengolahan limbah cair* l. *Retribusi pelayanan tera/tera ulang* m. *Retribusi pelayanan pendidikan* n. *Retribusi pengendalian menara telekomunikasi* 2. *Retribusi Jasa Usaha*, adalah retribusi atas jasa yang disediakan oleh pemerintah daerah dengan menganut prinsip komersial karena pada dasarnya dapat pula disediakan oleh sektor swasta. Retribusi Jasa usaha untuk Pemerintah Kabupaten/Kota meliputi : a. *Retribusi pemakaian kekayaan daerah* b. *Retribusi jasa usaha pasar grosir atau pertokoan* c. *Retribusi jasa usaha tempat pelelangan* d. *Retribusi jasa usaha terminal* e. *Retribusi jasa usaha tempat khusus parkir* f. *Retribusi jasa usaha tempat penginapan/pesanggrahan/villa* g. *Retribusi jasa usaha rumah potong hewan*

⁴⁵ *Ibid.*, hlm. 22

⁴⁶ *Ibid.*, hlm. 23

h. *Retribusi jasa usaha pelayanan kepelabuhan* i. *Retribusi jasa usaha tempat rekreasi dan olahraga* j. *Retribusi penyeberangan di air* k. *Retribusi jasa usaha penjualan produksi usaha daerah*

3. *Retribusi Perizinan Tertentu*, yaitu retribusi atas kegiatan tertentu oleh Pemerintah Daerah dalam rangka pemberian izin kepada orang pribadi atau badan yang dimaksudkan untuk pengaturan dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan. Jenis retribusi perizinan tertentu untuk Pemerintah Kabupaten/Kota yaitu sebagai berikut :⁴⁷

a. *Retribusi izin mendirikan bangunan* b. *Retribusi izin tempat penjualan minuman beralkohol* c. *Retribusi izin gangguan* d. *Retribusi izin trayek* e. *Retribusi izin usaha perikanan*

Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Prinsip dan sasaran dalam penetapan tarif retribusi daerah di tentukan sebagai berikut :

1. Tarif retribusi jasa umum ditetapkan berdasarkan kebijakan daerah dengan mempertimbangkan biaya penyediaan jasa yang bersangkutan, kemampuan masyarakat, dan aspek keadilan;
2. Sesuai dengan Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 Pasal 153, prinsip dan sasaran dalam penetapan tarif retribusi jasa usaha didasarkan pada tujuan untuk memperoleh keuntungan yang layak; dan
3. Tarif retribusi perizinan tertentu diterapkan berdasarkan pada tujuan untuk menutup sebagian atau seluruh biaya penyelenggaraan pemberian izin yang

⁴⁷ *Ibid.*, hlm. 25

bersangkutan.

8. Pendapatan Asli Daerah dalam Otonomi Daerah

Menurut Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, yang dimaksud dengan Pendapatan Asli Daerah, selanjutnya disebut PAD adalah pendapatan yang diperoleh Daerah yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pendapatan Asli Daerah bersumber dari : 1. Pajak Daerah; 2. Retribusi Daerah; 3. Hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan; dan 4. Lain-lain PAD yang sah. Menurut Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004, yang dimaksud dengan lain-lain PAD yang sah antara lain meliputi : 1. Hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan; 2. Jasa giro; 3. Pendapatan bunga; 4. Keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing, dan 5. Komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan atau pengadaan barang dan atau jasa oleh Daerah.

9. Reformasi Undang-Undang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah 2009

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia akhirnya mengesahkan Rancangan Undang-undang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (RUU PDRD) menjadi Undang-undang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (UU PDRD) Nomor 28 Tahun 2009, sebagai pengganti dari Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 dan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000. Dalam pendapat akhir pemerintah, Menteri Keuangan menyatakan bahwa penyelesaian Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 merupakan langkah yang strategis dan

fundamental dalam memantapkan kebijakan desentralisasi fiskal, khususnya dalam rangka membangun hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah yang lebih ideal. Undang-undang yang baru ini mulai berlaku pada tanggal 1 Januari 2010 mempunyai tujuan sebagai berikut :⁴⁸

1. Memberikan kewenangan yang lebih besar kepada daerah dalam perpajakan dan retribusi sejalan dengan semakin besarnya tanggung jawab daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat.
2. Meningkatkan akuntabilitas daerah dalam penyediaan layanan dan penyelenggaraan dan sekaligus memperkuat otonomi daerah.
3. Memberikan kepastian bagi dunia usaha mengenai jenis-jenis pungutan daerah dan sekaligus memperkuat dasar hukum pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah. Ada beberapa prinsip pengaturan pajak daerah dan retribusi daerah yang dipergunakan dalam penyusunan Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 ini, yaitu :
 1. Pemberian kewenangan pengaturan pajak daerah dan retribusi daerah tidak terlalu membebani rakyat dan relatif netral terhadap fiskal nasional
 2. Jenis pajak dan retribusi yang dapat dipungut oleh daerah hanya ditetapkan dalam Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009
 3. Pemberian kewenangan kepada daerah untuk menetapkan tarif pajak daerah dalam batas tarif minimum dan maksimum yang ditetapkan dalam undang-undang
 4. Pemerintah daerah dapat tidak memungut jenis pajak dan retribusi yang tercantum dalam undang-undang sesuai kebijakan pemerintah daerah
 5. Pengawasan pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah dilakukan secara preventif dan korektif. Rancangan

⁴⁸ *Ibid.*, hlm. 26

Peraturan Daerah yang mengatur pajak dan retribusi harus mendapat persetujuan pemerintah sebelum ditetapkan menjadi peraturan daerah. Materi yang diatur dalam Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 ini, antara lain : a. Penambahan Jenis Pajak Daerah Terdapat penambahan 4 (empat) jenis pajak daerah, yaitu⁴⁹ : 1 jenis pajak provinsi dan 3 jenis pajak kabupaten/kota. Jenis pajak provinsi yang baru adalah Pajak Rokok, sedangkan 3 jenis pajak kabupaten/kota yang baru adalah PBB Pedesaan dan Perkotaan, BPHTB, dan Pajak Sarang Burung Walet. Sebagai catatan, untuk kabupaten/kota ada penambahan 1 jenis pajak yaitu Pajak Air Tanah yang sebelumnya merupakan pajak provinsi, yaitu Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan. b. Penambahan Jenis Retribusi Daerah Terdapat penambahan 4 jenis retribusi daerah, yaitu Retribusi Tera/Tera Ulang; Retribusi Pengendalian Tower Telekomunikasi; Retribusi Pelayanan Pendidikan; dan Retribusi Izin Usaha Perikanan. c. Perluasan Basis Pajak Daerah Perluasan basis pajak daerah, antara lain adalah : a) PKB dan BBNKB, termasuk kendaraan pemerintah, b) Pajak Hotel, mencakup seluruh persewaan di hotel, dan c) Pajak restoran, termasuk jasa katering/jasa boga d. Perluasan Basis Retribusi Daerah Perluasan Basis Pajak Daerah dilakukan dengan mengoptimalkan pengenaan Retribusi Izin Gangguan, sehingga mencakup berbagai retribusi yang berkaitan dengan lingkungan yang selama ini dipungut, seperti Retribusi Izin Pembuangan Limbah Cair, Retribusi AMDAL, serta Retribusi Pemeriksaan Kesehatan dan Keselamatan Kerja. e. Kenaikan Tarif

⁴⁹ *Ibid.*, hlm. 27

Maksimum Pajak Daerah Untuk memberi ruang gerak bagi daerah mengatur sistem perpajakan dalam rangka peningkatan pendapatan dan peningkatan kualitas pelayanan, penghematan energi, dan pelestarian/perbaikan lingkungan, tarif maksimum beberapa jenis pajak daerah dinaikkan, antara lain ⁵⁰: a) Tarif maksimum Pajak Kendaraan Bermotor, dinaikkan dari 5% menjadi 10% khusus untuk kendaraan pribadi dapat dikenakan tarif progresif b) Tarif maksimum Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor, dinaikkan dari 10% menjadi 20% c) Tarif maksimum Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor, dinaikkan dari 5% menjadi 10%. Khusus untuk kendaraan angkutan umum. Tarif dapat ditetapkan lebih rendah. d) Tarif maksimum Pajak Parkir, dinaikkan dari 20% menjadi 30% e) Tarif maksimum Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan (sebelumnya Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C), dinaikkan dari 20% menjadi 25% f. Bagi Hasil Pajak Provinsi Dalam rangka pemerataan pembangunan dan peningkatan kemampuan keuangan kabupaten/kota dalam membiayai fungsi pelayanan kepada masyarakat, pajak propinsi dibagikan kepada kabupaten/kota dengan proporsi sebagai berikut : a) Pajak Kendaraan Bermotor, 70% untuk propinsi dan 30% untuk kabupaten/kota b) Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor, 70% untuk propinsi dan 30% untuk kabupaten/kota c) Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor, 30% untuk propinsi dan 70% untuk kabupaten/kota d) Pajak Air Permukaan, 50% untuk propinsi dan 50% untuk kabupaten/kota e) Pajak Rokok, 30% untuk propinsi dan 70% untuk kabupaten/kota g) Pengalokasian Pajak Untuk meningkatkan

⁵⁰ *Ibid.*, hlm. 29

kualitas pelayanan secara bertahap dan terus-menerus dan sekaligus menciptakan pemerintahan yang baik dan bersih, penerimaan beberapa jenis pajak daerah wajib dialokasikan untuk mendanai pembangunan sarana dan prasarana secara langsung dapat dinikmati oleh pembayar pajak dan seluruh masyarakat. Pengaturan pengalokasian pajak tersebut adalah : a) 10% dari penerimaan Pajak Kendaraan Bermotor wajib dialokasikan untuk pemeliharaan dan pembangunan jalan, serta peningkatan sarana transportasi umum b) 50% dari penerimaan Pajak Rokok dialokasikan untuk mendanai pelayanan kesehatan dan penegakan hukum c) Sebagian penerimaan Pajak Penerangan Jalan digunakan untuk penyediaan penerangan jalan

E. Konsep Operasional

Dari judul Proposal Tesis ini yaitu “**Analisis Yuridis Terhadap Pembatalan Peraturan Daerah dan Pengaruh Terhadap Penerimaan PAD (Study Peraturan Daerah No. 1 Tahun 2011 Tentang Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akta Catatan Sipil di Kabupaten Karimun)**” maka dikemukakan Konsep Operasional sebagai berikut:

1. Analisis Yuridis yang dimaksud adalah penelaah berdasarkan Perundang-Undangan maupun doktrin-doktrin hukum dari pendapat hukum para ahli sehingga menghasilkan suatu pendapat, yang mana sesudah menyelidiki fakta-fakta dan mempelajari suatu proses melalui langkah-langkah yang

tersusun secara sistimatis untuk mencari jalan keluar terhadap perkara yang dimaksud.

2. Retribusi dokumen kependudukan yang selanjutnya disebut retribusi adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa pelayanan pendaftaran penduduk dan akta catatan sipil yang disediakan atau diberikan oleh Pemerintah Kabupaten Karimun untuk kepentingan serta dapat dinikmati oleh penduduk.
3. Yang dimaksud Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Karimun disini adalah pendapatan daerah yang diperoleh dari daerah Kabupaten Karimun sebagai daerah otonom dan dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundangundangan yang berlaku meliputi : Hasil pajak daerah, Hasil retribusi daerah, Hasil pengeluaran kekayaan daerah yang dipisahkan dan Lain-lain pendapatan daerah yang sah.

F. Metode Penelitian

Dalam melakukan penelitian Tesis ini, penuls menggunakan metode penelitian sebgai berikut :

1. Jenis dan Sifat Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian observasi (*observational research*). Observasi adalah bagian dalam pengumpulan data. Observasi berarti mengumpulkan data langsung dari lapangan. Observasi juga berarti peneliti

berada bersama partisipan. Sedangkan dilihat dari sifatnya adalah deskriptif analitis. Dimana, deskriptif analitis merupakan metode analisis yang bertujuan mendeskripsikan atau menjelaskan sesuatu hal apa adanya.⁵¹ Dalam hal ini akan dikumpulkan data langsung dari bagian hukum Pemerintah Kabupaten Karimun. Untuk selanjutnya membandingkan data yang dikumpulkan disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2. Objek Penelitian

Objek penelitian dalam karya ilmiah ini adalah permasalahan yang berkaitan dengan pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten Karimun No. 1 Tahun 2011 Tentang Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akta Catatan Sipil oleh Kementerian Dalam Negeri Serta Konsekuensinya Terhadap PAD di Kabupaten Karimun yang dibatalkan oleh Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri).

3. Lokasi Penelitian

Sesuai dengan judul Penelitian, maka penelitian ini dilakukan dibagian Hukum Kantor Pemerintah Kabupaten Karimun . Adapun alasan pemilihan judul dikarenakan Bagian Hukum Pemerintah Kabupaten Karimun yang menerima hasil dari intruksi Kementerian Dalam Negeri terkait Pembatalan Perda Kabupaten Karimun.

⁵¹ Ali Baroroh, *Trik-Trik Analisis Statistik dengan SPSS15*, PT Elex Media Komputindo, Jakarta, 2008, hlm. 1

4. Populasi dan Sampel

Populasi adalah jumlah keseluruhan dari obyek yang akan diteliti yang mempunyai karakteristik yang sama.⁵² Sampel adalah himpunan bagian atau sebagian dari populasi yang dapat mewakili keseluruhan objek penelitian untuk mempermudah peneliti dalam menentukan penelitian.⁵³

Adapun yang menjadi populasi dan sampel dalam penelitian ini terdiri dari :

- a. Kepala Bagian Hukum pada Pemerintah Kabupaten Karimun, Provinsi Kepulauan Riau.
- b. Kepala Disdukcapil Pemerintah Kabupaten Karimun, Provinsi Kepulauan Riau.
- c. Kepala Dinas Pendapatan Pemerintah Kabupaten Karimun, Provinsi Kepulauan Riau.
- d. Ketua Komisi I DPRD Kabupaten Krimun, Bidang Hukum Kabupaten Karimun, Provinsi Kepulauan Riau.

5. Data dan Sumber Data

Dalam penelitian ini penulis menggunakan dua sumber data yaitu:

⁵² Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo, Jakarta, 2005, hal. 118.

⁵³ Masri Singarimbun dan Sofian Effendi, *Metode Penelitian Survei*, Yogyakarta, 1987, hal. 22

a. Data Primer adalah data utama yang diperoleh secara langsung oleh penulis. Data yang dimaksud diatas berupa wawancara dan kuesioner yang berhubungan langsung dengan responden.

b. Data Sekunder adalah data yang penulis peroleh secara tidak langsung. Data yang dimaksud diatas berupa buku-buku perundangan, otonomi daerah, hukum tata negara, peraturan perundang-undangan, peraturan daerah kabupaten Karimun, Jurnal/artikel/ Tesis terdahulu dan internet.

6. Alat Pengumpul Data

Dalam melakukan penelitian ini penulis menggunakan teknik pengumpulan data dengan cara wawancara adalah data dengan cara melakukan tanya jawab/dialog secara langsung kepada responden.

7. Analisis Data

Setelah data yang penulis peroleh, lalu penulis olah data tersebut dengan cara menguraikan dalam bentuk rangkaian-rangkaian kalimat yang jelas dan rinci. Kemudian dilakukan pembahasan dengan memperhatikan teori-teori hukum, undang-undang, dokumen-dokumen, dan data lainnya serta dengan membandingkannya dengan pendapat para ahli.

3. Metode Penarikan Kesimpulan

Adapun cara penulis mengambil kesimpulan dalam penelitian ini adalah berpedoman pada cara deduktif yaitu, penyimpulan dari hal-hal yang umum kepada hal-hal yang khusus.



BAB II

Tinjauan Teoritis Tentang Peraturan Perundang- Undangan dan Peraturan Daerah Kabupaten No. 1 Tahun 2011

A. Tinjauan Teoritis Tentang Peraturan Perundang-Undangan

Ilmu pengetahuan perundang-undangan secara umum terjemahan dari *gesetzgebungswissenschaft* merupakan suatu cabang ilmu baru, yang mula-mula berkembang di Eropa Barat, terutama di Negara-negara yang berbahasa Jerman. Istilah lain yang juga sering dipakai adalah *Wetgevingswetenschap*, atau *science of legislation*.⁵⁴

1. Pengertian Ilmu Perundang-undangan

Secara konseptual Ilmu Perundang-undangan menurut Burkhardt Krems adalah ilmu pengetahuan yang interdisipliner tentang pembentukan hukum Negara (*die interdisziplinäre wissenschaft wönder staatlichen rechtssetzung*).⁵⁵

Lebih lanjut Burkhardt Krems membagi Ilmu Perundang-undangan dalam tiga wilayah:

1. Proses Perundang-undangan.
2. Metode Perundang-undangan.
3. Teknik Perundang-undangan.

⁵⁴ Firman Freaddy Busroh, *op. cit.*, hal. 83.

⁵⁵ *Ibid.*, hal. 84

Burkhardt Kreams mengatakan Perundang-undangan mempunyai dua pengertian:

1. Teori Perundang-undangan yang berorientasi pada mencari kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian-pengertian bersifat kognitif.
2. Ilmu Perundang-undangan yang berorientasi melakukan perbuatan dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan dan bersifat normative.⁵⁶

Dalam arti khusus, Pengertian peraturan Perundang-undangan yang dimaksud adalah keseluruhan susunan hierarki peraturan perundang-undangan yang berbentuk undang-undang kebawah, yaitu semua produk hukum yang melibatkan peran lembaga perwakilan rakyat bersama-sama dengan pemerintah ataupun melibatkan peran pemerintah karena kedudukan politiknya dalam rangka melaksanakan produk legislative yang ditetapkan oleh lembaga perwakilan rakyat bersama-sama dengan pemerintah menurut tingkatannya masing-masing.⁵⁷

Disamping itu, yang juga termasuk dalam pengertian peraturan Perundang-undangan disini ialah segala perangkat peraturan yang tingkatannya dibawah UU dan dimaksudkan untuk melaksanakan ketentuan yang termuat dalam bentuk peraturan yang tingkatannya lebih tinggi. Sebagai konsekuensi diantarnya ajaran

⁵⁶ *Ibid.*, hal. 84

⁵⁷ Jimly Asshiddiqie, *op.cit.*, hal. 264.

pemisahan kekuasaan legislative dan eksekutif secara tegas, para pejabat yang dapat dianggap memiliki kewenangan demikian itu adalah Presiden, Menteri, dan pejabat setingkat Menteri. Adapun para pejabat dalam birokrasi pemerintahan yang terikat menurut ketentuan peraturan kepegawainegerian tidak dapat diberi wewenang menetapkan peraturan sama sekali, mengingat jabatannya murni bersifat eksekutif.⁵⁸

Dengan demikian, produk-produk peraturan Perundang-undangan dalam pengertian yang khusus ini sangat berbeda dari peraturan yang disebut sebagai Peraturan Dasar yang dibuat oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai majelis tertinggi penjelmaan segenap rakyat Indonesia yang berdaulat. Oleh karena itu, tepatlah jika keduanya dibedakan dengan sebutan Peraturan Dasar dan Peraturan Perundang-undangan dibawah Peraturan Dasar.⁵⁹

Arti Perundang-undangan atau istilah dan pengertian pengertian Perundang-undangan secara etimologis, Perundang-undangan berasal dari istilah ‘undang-undang’ dengan awalan ‘per’ dan akhiran “an”. Imbuhan Per-an menunjukkan arti segala hal yang berhubungan dengan undang-undang. Sedangkan secara maknawi, pengertian Perundang-undangan belum ada kesepakatan. Ketidak kesepakatan berbagai ahli sebagian besar ketika sampai pada persoalan apakah perundang-undangan mengandung arti proses pembuatan atau mengandung arti hasil (produk) dari pembuatan perundang-undangan.⁶⁰

⁵⁸ *Ibid.*, hal. 264-265.

⁵⁹ *Ibid.*, hal. 265.

⁶⁰ Firman Freaddy Busroh, *op. cit.*, hal 85.

Istilah Perundang-undangan untuk menggambarkan proses dan teknik penyusunan atau pembuatan keseluruhan peraturan Negara, sedangkan istilah peraturan perundang-undangan untuk menggambarkan keseluruhan jenis-jenis atau macam peraturan Negara. Dalam arti lain Peraturan Perundang-undangan merupakan istilah yang dipergunakan untuk menggambarkan berbagai jenis (bentuk) peraturan (produk hukum tertulis) yang mempunyai kekuatan mengikat secara umum yang dibuat oleh pejabat atau lembaga yang berwenang.⁶¹

Dari pengertian-pengertian diatas, jika dicermati bahwa hukum adalah himpunan peraturan-peraturan yang dibuat oleh yang berwenang dan perundang-undangan adalah proses dan teknik penyusunan dari himpunan peraturan hukum, kita dapat menarik sebuah garis besar bahwa suatu hukum harus diproduksi sebagai produk hukum dengan sebuah proses dan teknik yang kemudian disebut sebagai peraturan perundang-undangan.⁶²

Maria Farida Indrati Soeprapto mengatakan bahwa: secara teoritik, istilah “perundang-undangan” (legislation), wetgeving atau gesetgebung mempunyai dua pengertian yaitu: pertama, perundang-undangan merupakan proses pembentukan atau 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 di tingkat pusat maupun di tingkat Daerah. Pengertian perundang-undangan dalam konstruksi UU No 12 Tahun 2011, merupakan sebuah aturan tertulis yang mengikat secara umum

⁶¹ *Ibid.*, hal. 85.

⁶² *Ibid.*, hal. 85.

dan dibuat oleh pejabat yang berwenang melalui perosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan pula.⁶³

Menurut Bagir Manan, pengertian peraturan-perundang-undangan sebagai berikut.⁶⁴

- a. Setiap keputusan yang tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat umum.
- b. Merupakan aturan-aturan tingkah laku yang berisi ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status atau suatu tatanan.
- c. Merupakan peraturan yang mempunyai ciri-ciri umum dan abstrak yang berarti tidak mengatur atau tidak ditujukan pada objek/peristiwa/gejala konkret tertentu.
- d. Dengan mengambil pemahaman dalam kepustakaan Belanda, peraturan perundang-undangan lazim disebut dengan *wet in materiele zin*, atau sering juga disebut dengan *algemeen verbindende voorschrift* yang meliputi antara lain: *de supra nationale algemeen verbindende voorschriften*, *wet*, *A MvB*, *de Ministeriele verordening*, *de gemeentelijke raadsverordeningen*, *de provinciale stater verordebingen*.

⁶³ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan*, Yogyakarta: kanisius, 2007 hal. 3.

⁶⁴ Bagir Manan dikutip dalam Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundangundangan*, Yogyakarta: kanisius, 2007 hal. 11

Kemudian menurut Sajipto Raharjo, peraturan perundang-undangan memiliki ciri-ciri sebagai berikut:⁶⁵

- a. Bersifat umum dan komprehensif yang merupakan kebalikan dari sifat-sifat khusus dan terbatas.
 - b. Bersifat universal. Artinya, dibentuk untuk menghadapi peristiwa-peristiwa yang akan datang yang belum jelas bentuk konkretnya. Oleh karena itu, tidak dapat dirumuskan untuk menghadapi peristiwa-peristiwa tertentu saja.
 - c. Lazimnya bagi suatu peraturan perundang-undangan mencantumkan klausul yang memuat kemungkinan dilakukannya peninjauan kembali.
2. Landasan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Landasan dari pembentukan peraturan perundang-undangan antara lain sebagai berikut:

- a. Landasan Filosofis

Landasan filosofis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam kedudukannya sebagai dasar dan ideologi

⁶⁵ Sajipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: PT Citra Aditya, 2004, hlm.25

Negara Indonesia, Pancasila harus dijadikan paradigma (kerangka berfikir, sumber nilai, dan orientasi arah) dalam pembangunan hukum termasuk semua upaya pembaruannya.⁶⁶

b. Landasan Yuridis

Landasan Yuridis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.⁶⁷

c. Landasan Sosiologis

Dalam teori pengakuan (*anerkennungstheorie*) ditegaskan bahwa kaidah hukum berlaku berdasarkan penerimaan masyarakat tempat hukum itu berlaku. Tegasnya bahwa dimensi sosial ini mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat.⁶⁸

3. Fungsi Peraturan Perundang-Undangan.

Fungsi peraturan perundang-undangan, yang dapat dibagi menjadi dua kelompok utama, yaitu :

a. Fungsi Internal

⁶⁶ M. Khozim, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu sosial*, Bandung: Nusa Media, 2009, hlm.12-19.

⁶⁷ King Faisal Sulaiman, *Teori Peraturan Perundang-undangan dan Aspek Pengujiannya*, Yogyakarta: Thafa Media, 2017, hlm. 24.

⁶⁸ *Ibid.*, hal. 25.

Fungsi Internal adalah fungsi pengaturan perundang-undangan sebagai sub system hukum (hukum perundang-undangan) terhadap system kaidah hukum pada umumnya secara internal, peraturan perundang-undangan menjalankan fungsi penciptaan hukum, fungsi pembaharuan hukum, fungsi integrasi pluralisme hukum, fungsi kepastian hukum.

Secara internal, peraturan perundang-undangan menjalankan beberapa fungsi :⁶⁹

1). *Fungsi Penciptaan Hukum.*

Penciptaan hukum (*rechtschepping*) yang melahirkan sistem kaidah hukum yang berlaku umum dilakukan atau terjadi melalui beberapa cara yaitu melalui putusan hakim (yurisprudensi). Kebiasaan yang tumbuh sebagai praktek dalam kehidupan masyarakat atau negara, dan peraturan perundang-undangan sebagai keputusan tertulis pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang yang berlaku secara umum. Secara tidak langsung, hukum dapat pula terbentuk melalui ajaran-ajaran hukum (doktrin) yang diterima dan digunakan dalam pembentukan hukum.

2). *Fungsi Pembaharuan Hukum.*

Peraturan perundang-undangan merupakan Instrumen yang efektif dalam pembaharuan hukum (*law reform*) dibandingkan dengan penggunaan hukum kebiasaan atau hukum yurisprudensi. Telah dikemukakan, pembentukan peraturan perundang-undangan dapat direncanakan, sehingga pembaharuan

⁶⁹ Firman Freaddy Busroh, *op. cit.*, hal. 86.

hukum dapat pula direncanakan. Peraturan perundang-undangan tidak hanya melakukan fungsi pembaharuan terhadap peraturan perundang-undangan (yang telah ada).

Peraturan perundang-undangan dapat pula dipergunakan sebagai sarana memperbaiki yurisprudens. Hukum kebiasaan atau hukum adat. Fungsi pembaharuan terhadap peraturan perundang-undangan antara lain dalam rangka mengganti peraturan perundang-undangan dari masa pemerintahan Hindia-Belanda. Tidak pula kalah pentingnya memperbaiki peraturan perundang-undangan nasional (dibuat setelah kemerdekaan) yang tidak sesuai lagi dengan kebutuhan dan perkembangan baru.⁷⁰

3). *Fungsi integrasi pluralisme system hukum.*

Pada saat ini masih berlaku berbagai system hukum (empat macam sistem hukum), yaitu: “sistem hukum continental (Barat), sistem hukum adat, sistem hukum agama (khususnya Islam) dan sistem hukum nasional”. Pluralisme sistem hukum yang berlaku hingga saat ini merupakan salah satu warisan kolonial yang harus ditata kembali. Penataan kembali berbagai sistem hukum tersebut tidaklah dimaksudkan meniadakan berbagai system hukum, terutama system hukum yang hidup sebagai satu kenyataan yang dianut dan dipertahankan dalam pergaulan masyarakat.⁷¹

4). *Fungsi kepastian hukum.*

⁷⁰ *Ibid.*, hal. 87.

⁷¹ *Ibid.*, hal. 88.

Kepastian hukum (*rechtszekerheid, legal certainty*) merupakan asas penting dalam tindakan hukum (*hendhaving, uitvering*). Telah menjadi pengetahuan umum, bahwa peraturan perundang-undangan dapat memberikan kepastian hukum yang lebih tinggi dan pada hukum kebiasaan, hukum adat, atau hukum yurisprudensi. Namun, perlu diketahui, kepastian hukum peraturan perundang-undangan tidak semata-mata diletakkan pada bentuknya yang tertulis (*geschreven, written*).⁷²

b. Fungsi Eksternal

Fungsi eksternal adalah keterkaitan peraturan perundang-undangan dengan tempat berlakunya. Fungsi eksternal ini dapat disebut sebagai fungsi sosial hukum, yang meliputi fungsi perubahan, fungsi stabilitas, fungsi kemudahan.

Dengan demikian fungsi ini dapat juga berlaku pada hukum-hukum kebiasaan, hukum adat, atau hukum yurisprudensi. Bagi Indonesia, fungsi sosial ini akan lebih diperankan oleh peraturan perundang-undangan. Fungsi sosial ini dapat dibedakan :⁷³

1). Fungsi perubahan

Telah lama dikalangan pendidikan hukum diperkenalkan fungsi perubahan ini yaitu hukum sebagai sarana pembaharuan (*law as social engineering*). Peraturan perundang-undangan diciptakan atau dibentuk untuk mendorong

⁷² *Ibid.*, hal. 88.

⁷³ *Ibid.*, hal. 89

perubahan masyarakat dibidang ekonomi, social, maupun budaya. Masyarakat “patrilineal” atau “matrilineal” dapat didorong menuju masyarakat parental melalui peraturan perundang-undangan perkawinan.

2). *Fungsi stabilisasi*

Peraturan perundang-undangan dapat pula berfungsi sebagai stabilisasi. Peraturan perundang-undangan dibidang pidana, dibidang ketertiban dan keamanan adalah kaidah-kaidah yang terutama bertujuan menjamin stabilitas masyarakat. Kaidah stabilitas dapat pula mencakup kegiatan ekonomi, seperti pengaturan kerja, pengaturan tata cara perniagaan dan lain-lain. Demikian pula dilapangan pengawasan terhadap budaya luar, dapat pula berfungsi menstabilkan sistem sosial budaya yang telah ada.

3). *Fungsi kemudahan*

Peraturan perundang-undangan dapat pula dipergunakan sebagai sarana mengatur berbagai kemudahan (fasilitas). Peraturan perundang-undangan yang berisi ketentuan insentif seperti keringanan pajak, penundaan pengenaan pajak, penyederhanaan tata cara perizinan, struktur permodalan dalam penanaman modal merupakan kaidah-kaidah kemudahan. Namun perlu diperhatikan, tidak selamanya, peraturan kemudahan akan serta merta membuahkan tujuan pemberian kemudahan. Dalam penanaman modal misalnya, selain kemudahan-kemudahan seperti disebutkan diatas diperlukan

juga persyaratan lain seperti stabilitas politik, sarana dan prasarana ekonomi, ketenagakerjaan dan lain sebagainya.⁷⁴

3. Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Asas adalah dasar atau sesuatu yang dijadikan tumpuan berpikir, berpendapat, dan bertindak. Asas-asas pembentuk peraturan perundang-undangan berarti dasar atau sesuatu yang dijadikan tumpuan dalam menyusun peraturan perundang-undangan. Padanan kata asas adalah prinsip yang berarti kebenaran yang menjadi pokok dasar dalam berpikir, berpendapat dan bertindak.⁷⁵

Untuk kelompok asas yang pertama Prof. Purnadi Purbacaraka dan Prof. Soerjono Soekanto, mengemukakan 6 (enam) asas yaitu sebagai berikut:⁷⁶

- a. Peraturan perundang-undangan tidak berlaku surut (*non retroaktif*);
- b. Peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula;
- c. Peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus menyampingkan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum (*lex specialis derogate lex generalis*);

⁷⁴ *Ibid.*, hal. 90.

⁷⁵ *Ibid.*, hal. 102.

⁷⁶ *Ibid.*, hal. 102.

- d. Peraturan perundang-undangan yang berlaku belakangan membatalkan peraturan perundang-undangan yang berlaku terdahulu (*lex posteriori derogate lex periori*);
- e. Peraturan perundan-undangan tidak dapat diganggu gugat;
- f. Peraturan perundang-undangan sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan materil bagi masyarakat maupun individu, melalui pembaharuan atau pelestarian (*asas welvaarstaat*).

Adapun asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang diamanahkan UU No. 12 Tahun 2011, yaitu:⁷⁷

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

⁷⁷ Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Adapun pendapat para ahli yang lain terkait asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu pendapat yang dikemukakan oleh I.C Van Der Vlies, yang dibagi menjadi dua, yaitu Asas Formal dan Asas Materil.⁷⁸

Asas formal mencakup:

- a. Asas tujuan yang jelas (*beginsel van duetlijke doelstelling*);
- b. Asas organ / lembaga yang tepat (*beginsel van bet juiste organ*);
- c. Asas perlu pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*);
- d. Asas dapat dilaksanakan (*het beginsel van uitvoorbaarheid*);
- e. Asas consensus (*het beginsel van consensus*).

Sedangkan yang masuk asas materil adalah sebagai berikut:

- a. Asas dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*);
- b. Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechsgelijkheids beginsel*);
- c. Asas kepastian hukum (*het rechtszekerheidsbeginsel*);
- d. Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual (*het beginsel van de individuale rechtsbedeling*).

4. Peraturan Daerah

⁷⁸ Firman Freaddy Busroh, *op. cit.*, hal. 103.

Mengenai Peraturan Daerah (Perda) ini, sejala dengan agenda desentralisasi dan otonomi daerah yang makin luas, perlu makin dikukuhkan kedudukan yang dapat bersifat mandiri. Dari segi pembuatannya, sudah semestinya kedudukan Peraturan Daerah ini, baik pada tingkat provinsi maupun perda tingkat kabupaten atau kota, dapat dilihat setara dengan undang-undang dalam arti sama-sama merupakan produk hukum lembaga legislative. Namun demikian, dari segi isinya sudah seharusnya, kedudukan peraturan yang mengatur materi dalam ruang lingkup daerah berlaku yang lebih sempit dianggap mempunyai kedudukan yang lebih rendah dibandingkan peraturan dengan ruang lingkup wilayah yang lebih luas.⁷⁹

Peraturan Daerah adalah peraturan yang ditetapkan kepala daerah atas persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam rangka menyelenggarakan otonomi daerah. Peraturan Daerah dibuat berdasarkan Undang-Undang atau penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Untuk melaksanakan Peraturan Daerah dan atas kuasa peraturan perundang-undangan lain yang berlaku, kepala daerah menetapkan keputusan kepala daerah.⁸⁰

Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota. Dalam tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai Pemerintah

⁷⁹ Jimly Asshiddiqie, *op.cit.*, hal. 229.

⁸⁰ Soebono Wirjosoegito, *Proses & Perencanaan Peraturan Perundangan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2004, hlm 14.

Daerah, yang diatur dengan Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Keberadaan Peraturan Daerah merupakan bentuk dari pemberian kewenangan pemerintah pusat kepada daerah dalam mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri, sebab dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah sangat diperlukan adanya peraturan lebih lanjut berupa Peraturan Daerah. Menurut Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Daerah adalah Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan Kepala Daerah baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota

5. Landasan-Landasan Pembentukan Peraturan Daerah

Sebagai salah satu jenis Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia, Peraturan Daerah dalam pembentukannya tunduk pada asas maupun teknik dalam penyusunan Perundang-Undangan yang telah ditentukan. Hal yang sangat penting dalam pembentukan Peraturan Perundang-Undangan diantaranya adalah menyangkut tentang landasannya. Landasan yang dimaksud disini adalah pijakan, alasan atau latar belakang mengapa Perundang-Undangan itu harus dibuat.⁸¹

Landasan yang digunakan dalam menyusun Perundang-Undangan yang tangguh dan berkualitas, meliputi:

a.Landasan Yuridis

Yakni ketentuan hukum yang menjadi dasar kewenangan (*bevoegheid competentie*) pembuat Peraturan Perundang-

⁸¹ Sofiana Hanjani, 2014, Pelaksanaan Perda Kabupaten Sleman Nomor 11 Tahun 2004 tentang Penggunaan Fasilitas Pejalan Kaki (Trotoar) oleh Pedagang Kaki Lima di Sepanjang Kawasan UGM (Di Area RSUP Prof. Dr. Sardjito), Skripsi, *Universitas Muhammadiyah Yogyakarta*, hlm. 9

Undang. Apakah kewenangan pejabat atau badan mempunyai dasar hukum yang ditentukan dalam Perundang-Undang atau tidak. Hal ini sangat penting untuk disebutkan dalam Perundang-Undang karena seorang pejabat/suatu badan tidak berwenang (*onbevoegheid*) mengeluarkan aturan. Landasan ini dibagi menjadi dua: dari segi formil landasan ini memberikan kewenangan bagi instansi tertentu untuk membuat peraturan tertentu; dari segi materiil sebagai dasar hukum mengatur hal-hal tertentu. Dalam suatu Perundang- Undang landasan yuridis ini ditempatkan pada bagian konsideran “mengingat”. Landasan yuridis dari penyusunan Peraturan Perundang- Undang meliputi 3 hal, yakni:

- 1) Kewenangan dari pembuat Perundang-Undang;
- 2) Kesesuaian bentuk dan jenis Peraturan Perundang-Undang dengan materi yang diatur;
- 3) Keharusan mengikuti tata cara tertentu pembuatan Perundang- Undang

b. Landasan Sosiologis

Yakni satu Peraturan Perundang-Undang yang dibuat harus dapat dipahami oleh masyarakat sesuai dengan kenyataan hidup. Hukum yang dibentuk harus sesuai dengan hukum hidup (*the living law*) dalam masyarakat. Dalam kondisi demikian inilah maka Peraturan Perundang- Undang tidak mungkin lepas dari

gejala-gejala sosial yang ada di masyarakat. Dengan melihat kondisi sosial yang terjadi pada masyarakat dalam rangka penyusunan suatu Perundang-Undangan maka tidak begitu banyak lagi pengarahannya institusi kekuasaan dalam melaksakannya.

c. Landasan Filosofis

Yaitu dasar filsafat atau pandangan atau ide yang menjadi dasar sewaktu menuangkan hasrat dan kebijakan pemerintah ke dalam suatu rancangan atau draft peraturan negara. Suatu rumusan Perundang-Undangan harus mendapat pembeneran (*rechvaardiging*) yang dapat diterima dan dikaji secara filosofis. Pembeneran itu harus sesuai dengan cita-cita kebenaran (*idee der waarheid*), cita-cita keadilan (*idee der grerechtsigheid*) dan cita-cita kesusilaan (*idee der eedelijkheid*).

Dengan demikian Perundang-Undangan dikatakan mempunyai landasan filosofis (*filosofis grondflag*) apabila rumusannya mendapat pembeneran yang dikaji secara filosofis. Dalam konteks negara Indonesia yang menjadi inti dari landasan filosofis ini adalah Pancasila sebagai suatu sistem nilai nasional bagi sistem kehidupan bernegara.

d. Landasan Politis

Yakni garis kebijakan yang menjadi dasar selanjutnya bagi kebijakan dan pengarahannya ketatalaksanaan pemerintahan negara. Hal ini dapat diungkapkan pada garis politik seperti pada saat ini tertuang pada Program Legislasi Nasional (Prolegnas) maupun Program Legislasi Daerah (Prolegda), dan juga kebijakan Program Pembangunan Nasional (Propernas) sebagai arah kebijakan pemerintah yang akan dilaksanakan selama pemerintahannya kedepan. Ini berarti memberi pengarahannya dalam pembuatan Peraturan Perundang-Undangan yang akan dibuat oleh badan maupun pejabat yang berwenang.⁸²

6. Asas Penyelenggaraan Peraturan Daerah

Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dikenal dengan tiga prosedur atau asas penting yaitu asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.⁸³

Adapun asas-asas tersebut ialah :

a. Asas Desentralisasi

Istilah desentralisasi berasal dari bahasa latin “*de*” yang artinya dan “*centrum*” yang artinya pusat. Sehingga desentralisasi berarti melepas atau menjauh

⁸² Bagir Manan dalam W. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Harsono, 2009, *Legal Drafting Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah*, Universitas Atmajaya, Yogyakarta, hlm. 25-28

⁸³ Sirojul Munir, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia: Konsep, Azas dan Aktualisasinya*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2013, hlm. 102.

dari pusat. Asas desentralisasi adalah asas yang dimaksud memberikan wewenang dari pemerintah negara pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu sebagai urusan rumah tangga sendiri, yang biasanya disebut dengan otonomi.⁸⁴ Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat (8) desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi. Pembagian bentuk desentralisasi pada dasarnya dapat dibedakan menurut tingkat peralihan kewenangan. Berupa kewenangan untuk merencanakan, memutuskan, dan mengatur dari pemerintahan pusat ke lembaga-lembaga yang lain. Ada empat bentuk utama desentralisasi, antara lain:

- 1) Dekonsentrasi;
- 2) Delegasi ke lembaga-lembaga semi-otonom atau antar daerah;
- 3) Pelimpahan kewenangan (delegasi) ke pemerintah daerah;Peralihan fungsi dari lembaga-lembaga Negara ke Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM).⁸⁵

b. Asas Dekonsentrasi

Pelaksanaan desentralisasi terdapat beberapa tingkat peralihan kewenangan, yakni kewenangan merencanakan, mencetuskan, dan mengatur dari pemerintah pusat ke lembaga-lembaga yang lain, aspek dari hubungan

⁸⁴ Lukman Santoso As, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2015, hlm. 43.

⁸⁵ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusamedia, Yogyakarta, 2012, hlm. 62.

kewenangan ini adalah dekonsentrasi.⁸⁶ Menurut Pasal 1 ayat (9) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa asas dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagai urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada Gubernur sebagai wakil pemerintahan pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada Gubernur dan Bupati/Walikota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.⁸⁷

c. Asas Tugas Pembantuan

Dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah disamping pengertian otonomi dijumpai istilah “*medebewind*” atau yang biasa disebut dengan “Tugas Pembantuan” yang mengandung arti bahwa kewenangan Pemerintah Daerah menjalankan sendiri aturan-aturan dari Pemerintah Pusat, atau Pemerintah Daerah yang lebih tinggi tingkatannya.⁸⁸

Menurut Pasal 1 ayat (11) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dijelaskan Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom, untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat atau pemerintah daerah provinsi kepada daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi. Tugas pembantuan dilaksanakan oleh pemerintahan daerah dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggung jawabkannya kepada

⁸⁶ Lukman Santoso, *Negara Hukum dan Demokrasi: Pasang Surut Negara Hukum Indonesia Pasca Reformasi*. Perpustakaan Nasional, Yogyakarta, 2016. hlm. 54-55

⁸⁷ Pasal 1 ayat (9) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁸⁸ Munir Sirojul, *Hukum Pemerintahan Daerah Indonesia, Konsep Azas dan Aktualisasinya*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2013, hlm. 108.

pemerintahan pusat.⁸⁹

7. Fungsi Peraturan Daerah

Fungsi Peraturan daerah merupakan fungsi yang bersifat atributif yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Peraturan Daerah dirumuskan dalam Pasal 236, sebagai berikut:

- a. Menyelenggarakan peraturan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan;
- b. Menyelenggarakan peraturan sebagai penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah;
- c. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan masing-masing kepentingan umum.⁹⁰

8. Pengawasan Terhadap Rancangan Peraturan Daerah

Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik dalam penjelasannya diterangkan bahwa melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan berdasarkan persatuan dengan mewujudkan keadilan social bagi seluruh rakyat Indonesia.⁹¹

Sesuai dengan amanat UUD NRI Tahun dalam rangka penyelenggaraan Pemerintah Daerah, Pemerintah Daerah yang mengatur dan mengurus urusan

⁸⁹ H.A.W. Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Rajawali Pers, Jakarta, 2014, hlm. 169.

⁹⁰ Maria Farida Indarti S, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis Fungsi dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007 hlm 323.

⁹¹ Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Di Negara Republik Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, 2002, Hlm 3.

pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia diarahkan untuk peningkatan daya saing daerah dan mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat.⁹² Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 Ayat 1 berbunyi “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan Daerah Provinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap Provinsi, Kabupaten, Kota itu mempunyai Pemerintahan Daerah yang diatur dengan Undang-Undang”.

Disamping Pemerintahan Daerah adalah bagian untuk terselenggaranya Pemerintahan Negara, adalah bagian penting dalam rangka pembinaan dan Pengawasan Pemerintah Daerah sehingga harus berjalan sesuai dengan yang direncanakan dan ketentuan peraturan Perundang-undangan yang berlaku.⁹³

Implikasi NKRI adanya pengawasan yang dilakukan terhadap Perda, Keputusan Kepala Daerah dan juga segala kegiatan pemerintah daerah. Pengawasan itu dilakukan agar tidak terjadi praktik negara dalam negara karena dalam Negara Kesatuan tidak ada yang lepas dan sejajar. Pengawasan adalah sebagai suatu proses untuk mengetahui pekerjaan yang telah dilaksanakan kemudian di koreksi pelaksanaan pekerjaan tersebut agar sesuai dengan yang

⁹² HAW Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007. Hlm 37.

⁹³ Utang Rosidin, *Otonomi Daerah Dan Desentralisasi*, CV Pusaka Setia, Bandung, 2015. Hlm. 329.

semestinya atau telah ditetapkan.⁹⁴

Pengawasan Preventif adalah pengawasan terhadap Perda dan keputusan kepala daerah ketika masih berbentuk rancangan setelah dilaksanakan pengawasan kemudian pengesahan, barulah peraturan itu berlaku. Tahapan pengawasan preventif yang lazim disebut atau diistilahkan mekanisme “*Eksekutif Preview*” Perda. Sesuai dengan syarat yang diberikan oleh pasal 250 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 maka secara formil dan materiil tindakan pengujian (*eksekutif review*) Perda oleh pemerintah termasuk Perda yang termasuk dalam kelompok khusus yang harus melewati pintu atau mekanisme “*eksekutif preview*” terlebih dahulu, pada prinsipnya mempunyai 3 (tiga) standar normative atau batu uji yang digunakan yakni: pertama, apakah pembentukan dan pemberlakuan sebuah perda tersebut bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi ataukah tidak. Kedua, untuk memastikan keberlakuan Perda tersebut tidak kontras dengan kepentingan umum. Ketiga, implementasi Perda tersebut dapat dipastikan tidak melanggar nilai-nilai atau norma kesusilaan.⁹⁵

Pengujian yang dilakukan oleh lembaga eksekutif disebut *executive review*. Pengujian ini berkaitan dengan aspek legalitas dari peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh lembaga eksekutif misalnya Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Menteri, apakah bertentangan tidak dengan

⁹⁴ Amran Saudi, *Sistem Pengawasan Badan Peradilan Di Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014. Hlm 79.

⁹⁵ King Faisal Sulaiman, *Politik Hukum Pengujian Peraturan Daerah Oleh Mahkamah Agung Dan Pemerintah Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Disertasi Program Doktor (S-3) Ilmu Hukum Program Pasca Sarjana Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2016. Hlm. 214.

perundang-undangan tingkat atasnya yang merupakan sumber dari pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut. Termasuk dalam pengertian *executive review* adalah pengujian yang dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan tingkat daerah (Perda dan peraturan pelaksanaannya). Khusus pengujian peraturan perundang-undangan tingkat daerah ini erat kaitannya dengan teori pemencaran kekuasaan dalam bentuk desentralisasi atau otonomi daerah. Bahkan dalam beberapa UU Pemerintahan Daerah yang pernah atau sedang berlaku di Indonesia diatur pula pengujian terhadap rancangan Peraturan Daerah (*executive review*) dalam rangka pengawasan dan pembinaan penyelenggaraan otonomi daerah (Pengawasan Preventif).⁹⁶

Setelah Perda lolos dari instrumen *eksekutif preview*, kepala daerah melakukan pengesahan menjadi Perda. Ketika telah ditetapkan menjadi perda, pengawasan yang bermaksud melihat kesesuaian materi Perda dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dilakukan secara represif oleh Mahkamah Agung dengan instrumen *judicial review*.⁹⁷ Jadi, pengawasan preventif itu dilakukan yaitu sesudah Perda atau Keputusan Kepala Daerah ditetapkan, tetapi sebelum Peraturan dan Keputusan itu berlaku. Bagi Perda khususnya pengawasan preventif dilakukan sesudah Perda ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD tetapi sebelum perda itu di undangkan.⁹⁸

Adapun berkaitan dengan pengawasan preventif evaluasi Rancangan

⁹⁶ Machmud Aziz, Pengujian Peraturan Perundang-undangan Dalam Sistem Perundang-undangan Indonesia, Jurnal Konstitusi, Volume 7, Nomor 5 Oktober. Hlm 142

⁹⁷ Uumbu Rauta, *Rekonstruksi Sistem Pengujian Rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Daerah Sesuai Amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang 2015. Hlm 12.

⁹⁸ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Cet 3, Nusa Media, Bandung, 2012. Hlm 130.

Peraturan Daerah telah diatur didalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagai berikut:

Rancangan Peraturan Daerah yang berkaitan dengan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD), perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, Pajak dan Retribusi setelah mendapat persetujuan bersama DPRD Kabupaten dan/atau Kota dan Bupati dan/atau Walikota tetapi belum ditetapkan menjadi Perda di evaluasi oleh Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Hasil evaluasi yang dilakukan oleh Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat dikonsultasikan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Sekretaris Jenderal paling lama 3 hari Sekretaris Jenderal menyampaikan kepada Direktur Jenderal Bina Keuangan untuk di evaluasi dan berkoordinasi Menteri Keuangan.

Konsultasi yang disebut diatas merupakan pengkajian oleh Menteri Dalam Negeri terhadap hasil evaluasi yang dilakukan oleh Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat. Hasil evaluasi ditetapkan dengan keputusan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat. Apabila hasil evaluasi menyatakan bahwa Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten dan/atau Kota sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan kesusilaan dilanjutkan dengan pemberian nomor register. Sedangkan jika hasil evaluasi dinyatakan bahwa Rancangan Peraturan Daerah bertentangan denga Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan kesusilaan. Bupati bersama DPRD Kabupaten dan /atau Kota melakukan penyempurnaan paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak hasil evaluasi diterima.

Pemberian nomor register Rancangan Perda Kabupaten dan/atau Kota dilaksanakan oleh Pimpinan Perangkat Daerah yang membidangi hukum Provinsi. Rancangan Peraturan Daerah yang belum mendapat nomor register belum dapat ditetapkan oleh Kepala Daerah dan belum dapat diundangkan dalam lembar daerah. Rancangan Perda Kabupaten dan/atau Kota yang telah diberikan nomor register dikembalikan kepada Bupati dan/atau Wali Kota untuk dilakukan penetapan dan pengundangan. Pemberian register ini dalam rangka pengawasan dan tertib administrasi untuk mengetahui jumlah Rancangan Peraturan Daerah yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah sebelum dilakukan penetapan dan pengundangan.

9. Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah

Pengawasan Represif menyangkut penangguhan atau pembatalan Perda yang bertentangan dengan kepentingan umum, atau Peraturan Perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi.⁹⁹ Dalam kaitan dengan pengawasan represif Perda yang bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi akan batal demi hukum atau dibatalkan. Sepanjang Perda bertentangan dengan UUD, Tap MPR, dan Undang-Undang akan batal demi hukum atau dibatalkan. Tidak demikian halnya dengan Peraturan Perundang-undangan lain. Apabila Peraturan Perundang-undangan dibawah Undang-Undang ternyata mengatur hal-hal dibidang otonomi atau tugas pembantuan sebagai urusan rumah tangga Daerah, maka peraturan itulah yang seharusnya dibatalkan

⁹⁹ C.S.T, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Cet 4, PT Bumi Aksara, Jakarta, 2011. Hlm 155

bukan Perda dengan alasan mengatur tanpa wewenang (*ultra vires*).¹⁰⁰

Di Indonesia, *eksekutif review* diwujudkan dalam bentuk pengujian terhadap Perda yang dilakukan oleh pemerintah dalam hal ini Kementerian Dalam Negeri. *Eksekutif Review* merupakan bagian dari sistem pengawasan dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah, khususnya pengawasan terhadap produk legislasi daerah. Pengawasan terhadap Produk Legislasi Daerah (Perda) dilakukan agar materi muatan sebuah Perda tidak bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum serta kesusilaan. Ketentuan mengenai pengujian Peraturan Perundang-undangan, khususnya Peraturan Daerah, di era otonomi daerah ternyata tidak konsisten antara Peraturan Perundang-undangan yang satu dengan yang lain. Perdebatan mengenai berlakunya *judicial review* dan *eksekutif reiew* terhadap Peraturan Daerah menjadi pertanyaan tersendiri mengingat Perda di era otonomi daerah saat ini adalah produk kepala daerah dan DPRD di suatu daerah yang bersifat otonom.¹⁰¹

Pembatala Perda dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Sebagai berikut: Perda Provinsi yang bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan kesusilaan dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri. Direktur Jenderal Otonomi Daerah atas nama Menteri Dalam Negeri membentuk Tim pembatalan Perda. Tim ini berasal dari Lingkup Kementerian Dalam Negeri. Sementara itu untuk usulan pembatalan Perda bisa berasal dari Perseorangan, Kelompok Masyarakat, Instansi Pemerintah,

¹⁰⁰ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Op., Cit., hal 134.

¹⁰¹ Johan Jasin, Sutrisno S. Ade, Kewenangan Pemerintah Membatalkan Peraturan Daerah, *Indonesian Journal OF Legality Of Law*, Vol 4 No. 2 August 2020. Hlm 220

Badan Hukum dan juga temuan dari tim. Setelah itu Tim melakukan pengkajian terhadap Perda tersebut bersama Pakar/Ahli Kementerian/Lembaga/Instansi terkait sesuai kebutuhan dalam waktu yang telah ditetapkan yaitu 30 hari. Jika dalam pengkajian ditemukan bahwa Perda tersebut tidak bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, serta kesusilaan maka diterbitkan surat oleh Direktur Jenderal Otonomi Daerah atas nama Menteri Dalam Negeri pernyataan sesuai kepada Gubernur.

Pembatalan Perda Kabupaten/Kota dilakukan oleh Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat. Sekretaris Daerah atas nama Gubernur membentuk tim pembatalan Perda. Tim ini Keanggotaanya berasal dari lingkup Perangkat Daerah Provinsi. Adapun usulan pembatalan Perda bisa berasal dari perseorangan, kelompok masyarakat, Instansi Pemerintahan, Badan Hukum, dan temuan Tim Pembatalan Peraturan Daerah. Usulan itu dilakukan pengkajian oleh tim bersama para Pakar/Ahli, Kementerian/Instansi terkait sesuai kebutuhan. Pengkajian tersebut oleh tim dilakukan pengkajian paling lama yaitu dalam waktu 30 hari sejak diterimanya usulan.

Tentang *“larangan bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”*, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tidak menjabarkannya lebih lanjut. Akan tetapi, dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, disebutkan bahwa Peraturan Daerah yang ditetapkan oleh Daerah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan. Disamping itu Peraturan Daerah sebagai bagian dari system peraturan Perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan

umum sebagaimana diatur dalam kaidah penyusunan Peraturan Daerah.¹⁰²

Pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan Peraturan Bupati/Walikota dilakukan oleh Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan Peraturan Bupati/Kota ditetapkan dengan Keputusan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Dalam hal Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat tidak membatalkan Perda Kabupaten Kota dan/atau Peraturan Bupati/Wali Kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan, Menteri membatalkan Perda Kabupaten/Kota dan/atau Peraturan Bupati/Wali Kota.¹⁰³

Paling lama 7 (Tujuh) Hari setelah keputusan pembatalan, Kepala Daerah harus menghentikan pelaksanaan Perda dan Selanjutnya DPRD bersama Kepala Daerah mencabut Perda dimaksud. Keberatan atas Pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan Peraturan Bupati/Wali Kota dalam hal ini, Bupati/Wali Kota dapat mengajukan keberatan kepada Menteri atas pembatalan Perda Kabupaten/Kota karena: (i) Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda Kabupaten/Kota, (ii) Bupati/Wali Kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Peraturan Bupati/Wali Kota, (iii) dengan alasan yang dapat dibenarkan dengan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan.

Kemudian mengajukan keberatan paling lambat 14 (empat belas) hari sejak keputusan pembatalan Perda atau Peraturan Gubernur diterima.¹⁰⁴

¹⁰² Imam Soebechi, Op., Cit., hal. 64

¹⁰³ Ibid., hal. 64

¹⁰⁴ Ibid., hal. 65

B. Tinjauan Umum Tentang Peraturan Daerah Kabupaten Karimun Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akta Catatan Sipil.

Salah satu tugas Pemerintah Kabupaten adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat pada umumnya dan pelayanan administrasi kependudukan pada khususnya. Disamping tugas tersebut Pemerintah Kabupaten bertugas mencari pendapatan daerah yang bersumber dari retribusi daerah dalam bentuk pelayanan penerbitan dokumen kependudukan yang mengarah kepada sistem pemungutan retribusi yang sederhana, adil, efektif dan efisien, sehingga dapat menggerakkan masyarakat untuk turut serta dalam membiayai pembangunan kota.

Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akta Catatan Sipil meliputi : Pendaftaran kependudukan dalam bentuk KK, KTP dan kartu/surat keterangan kependudukan lainnya dan Pendaftaran Akta Pencatatan Sipil dalam bentuk akta kelahiran, akta perkawinan, akta perceraian, akta kematian, akta pengakuan anak, pengesahan anak, pengangkatan anak, perubahan nama, perubahan status kewarganegaraan dan surat keterangan peristiwa penting lainnya. Dalam Peraturan Daerah ini diatur seluruh tarif retribusi penggantian Biaya Buku Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Catatan sipil yang dibayar penduduk atas pelayanan yang diberikan oleh pemerintah kota guna membiayai penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan kota yang nyata, dinamis, transparan dan bertanggung jawab.

1. Ketentuan Umum

Peraturan Daerah Kabupaten Karimun Nomor 19 Tahun 2001 tentang retribusi pengganti biaya cetak kartu tanda penduduk dan akta catatan sipil yang berlaku selama ini sudah tidak sesuai dengan harga satuan yang ditetapkan oleh perusahaan pencetak, maka perlu dilakukan penyesuaian kembali .

Retribusi dokumen kependudukan yang selanjutnya disebut retribusi adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa pelayanan pendaftaran penduduk dan akta catatan sipil yang disediakan atau diberikan oleh Pemerintah Kabupaten Karimun untuk kepentingan serta dapat dinikmati oleh penduduk.¹⁰⁵

Kartu Tanda Penduduk yang selanjutnya disingkat dengan KTP adalah identitas resmi penduduk sebagai bukti diri yang diterbitkan oleh instansi pelaksana yang berlaku diseluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kartu Keluarga yang selanjutnya disingkat dengan KK adalah kartu identitas keluarga yang memuat data tentang nama, susunan dan hubungan dalam keluarga serta identitas anggota keluarga.

Akta Catatan Sipil adalah akta autentik yang berisi catatan lengkap seorang mengenai kelahiran, perkawinan, perceraian, kematian, pengakuan dan pengesahan anak, pengangkatan anak perubahan nama, perubahan kewarganegaraan dan peristiwa penting.

Pencatatan Sipil adalah pencatatan peristiwa penting yang dialami oleh seseorang dalam register pencatatan sipil pada instansi pelaksana.

Peristiwa Penting adalah Kejadian yang dialami oleh seseorang meliputi

¹⁰⁵ Pasal 1 (ayat 19) Perda No. 01 Tahun 2011 Tentang Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akta Catatan Sipil.

: kelahiran, lahir mati, kematian, perceraian, pembatalan perkawinan, pengangkatan, pengakuan dan pengesahan anak, perubahan nama perubahan kewarganegaraan dan peristiwa penting lainnya.

Wajib retribusi adalah orang pribadi atau badan yang menggunakan/menikmati pelayanan jasa umum

Kutipan Akta adalah catatan pokok tanggal dikutip dari Akta Catatan Sipil dan merupakan alat bukti sah bagi diri yang bersangkutan maupun pihak ketiga mengenai kelahiran perkawinan , perceraian , kematian , pengakuan anak dan pengesahan anak, pengangkatan anak dan perubahan nama , perubahan kewarganegaraan dan peristiwa penting lainnya

2. OBJEK, SUBJEK DAN WAJIB RETRIBUSI

Objek retribusi penggantian Biaya Cetak KTP dan Akta Catatan Sipil adalah Pelayanan :

- a. Kartu Keluarga (KK);
- b. Kartu Tanda Penduduk (KTP);
- c. Surat Keterangan Bertempat Tinggal (SKTT);
- d. Akta Catatan Sipil yang meliputi Akta Perkawinan, Akta Perceraian, Akta Pengesahan dan Pengakuan Anak, Akta Ganti Nama Bagi Warga Negara Asing dan Akta Kematian.

Subjek retribusi adalah orang pribadi atau badan pengelola yang membutuhkan pelayanan penerbitan dokumen kependudukan atau dokumen lainnya, berupa Kartu Keluarga (KK), Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan Akta

Catatan Sipil.

Wajib retribusi adalah pribadi/individu yang memperoleh KK, KTP, Akta Catatan Sipil dan dokumen kependudukan lainnya diberikan pelayanan oleh instansi pelaksana.

Retribusi Penggantian Biaya Cetak KTP dan Akta Catatan Sipil digolongkan sebagai retribusi jasa umum.

3. GOLONGAN RETRIBUSI DAN CARA MENGUKUR TINGKAT PENGGUNAAN JASA

Retribusi Penggantian Biaya Cetak KTP dan Akta Catatan Sipil digolongkan sebagai retribusi jasa umum. Tingkat Penggunaan jasa penggantian biaya cetak KTP dan akta catatan sipil dihitung berdasarkan jenis dan jumlah kartu/akta yang diterbitkan.

4. PRINSIP DAN SASARAN PENETAPAN TARIF RETRIBUSI

Prinsip dan sasaran dalam penetapan tarif retribusi Penggantian Biaya Cetak KTP dan Akta Catatan Sipil ditetapkan dengan memperhatikan biaya penyediaan jasa yang bersangkutan, kemampuan masyarakat dan aspek keadilan. Biaya pelayanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Pasal 7 adalah biaya jasa pembuatan dokumen kependudukan berupa Kartu Keluarga (KK), Kartu Tanda Penduduk

(KTP), akta catatan sipil dan dokumen penduduk lainnya.

5. BESARNYA TARIF RETRIBUSI

Penggolongan tarif retribusi berdasarkan jenis pelayanan yang diberikan kepada subjek retribusi. Penentuan besarnya tarif retribusi berdasarkan jenis pelayanan yang diberikan kepada individu/perorangan.

Tarif retribusi penggantian biaya cetak pendaftaran kependudukan adalah sebagai berikut :

1. Biaya penerbitan Kartu Keluarga (WNI) Rp. 10.000,-(sepuluh ribu rupiah),
2. Biaya penerbitan Kartu Keluarga (WNA) Rp. 30.000,-(tiga puluh ribu rupiah),
3. Biaya penerbitan Kartu Tanda Penduduk (WNI) Rp. 40.000,- (empat puluh ribu rupiah),
4. Biaya penerbitan Kartu Tanda Penduduk (WNA) Rp. 75.000,- (tujuh puluh lima ribu rupiah),
5. Biaya SKTT orang asing Rp.100.000,-(seratus ribu rupiah).

Biaya pencatatan dan penerbitan akta kelahiran bagi Pelaporan Kelahiran usia 0 (nol) hari sampai usia 60 (enam puluh) hari untuk anak kesatu dan seterusnya dibebaskan dari biaya pencatatan dan penerbitan kutipan akta kelahiran.

Biaya kutipan akta kelahiran kedua dan seterusnya untuk Warga Negara Indonesia sebesar Rp. 20.000,- (dua puluh ribu rupiah). Biaya kutipan akta

kelahiran kedua dan seterusnya untuk Warga Negara Asing sebesar Rp. 50.000,- (lima puluh ribu rupiah).



BAB III

A. Pertimbangan Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) menetapkan Pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten Karimun No. 1 Tahun 2011

Tentang Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akta Catatan Sipil

Pemerintah Kabupaten Karimun merupakan salah satu daerah yang terkena pembatalan regulasi, berupa Peraturan Daerah yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat yaitu Menteri Dalam Negeri.

Implikasi NKRI adanya pengawasan yang dilakukan terhadap Perda, Keputusan Kepala Daerah dan juga segala kegiatan pemerintah daerah. Pengawasan itu dilakukan agar tidak terjadi praktik negara dalam negara karena dalam Negara Kesatuan tidak ada yang lepas dan sejajar. Pengawasan adalah sebagai suatu proses untuk mengetahui pekerjaan yang telah dilaksanakan kemudian di koreksi pelaksanaan pekerjaan tersebut agar sesuai dengan yang semestinya atau telah ditetapkan.¹⁰⁶

Berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 188.34-5792 Tahun 2016 Tentang Pembatalan Beberapa Ketentuan Peraturan Daerah Kabupaten Karimun Nomor 9 Tahun 2011 Tentang Retribusi Daerah, Menteri Dalam Negeri telah mengeluarkan peringatan pertama dan peringatan kedua melalui Intruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 582/476/SJ Tentang Pencabutan/Perubahan Peraturan Daerah yang menghambat Birokrasi dan Perizinan Investasi, dan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 582/1107/SJ Tentang Penegasan Intruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 582/476/SJ Tentang Pencabutan/Perubahan Peraturan Daerah yang menghambat Birokrasi dan

¹⁰⁶ Amran Saudi, op.cit., hal. 79

Perizinan Investasi. Kemudian daripada itu sesuai dengan ketentuan Pasal 251 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, dalam hal Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat tidak membatalkan Perda Kabupaten Kota dan/atau Peraturan Bupati/Wali Kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan, dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri.

Untuk melihat bagaimana pertimbangan Menteri Dalam Negeri yang membatalkan Peraturan Daerah Kabupaten Karimun No. I Tahun 2011 Tentang Tentang Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akta Catatan Sipil, apakah sudah sesuai dengan dasar hukum uji materil yang berlaku di Indonesia.

Penulis melakukan wawancara yang berkaitan dengan perda tersebut. Dalam hal ini, Berdasarkan wawancara penulis kepada Pakar Hukum Tata Negara Bapak Dr. Husnu Abadi, M.Hum, penjelasan beliau bahwasannya wewenang pembatalan Peraturan Daerah mengacu pada Undang-Undang yang lama yaitu Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah, di mana waktu itu sebetulnya tidak ada yang mengatur tentang pengujian undang-undang. Artinya yang diatur pada masa lalu adalah pengujian atas peraturan di bawah undang-undang yang boleh dilakukan oleh Mahkamah Agung. Itu pun, harus melalui proses kasasi. harus ada kasus di Pengadilan Negeri, naik ke perguruan tinggi, naik ke Mahkamah Agung dan di Mahkamah Agung sekaligus diuji perda tersebut apakah bertentangan dengan undang-undang atau tidak. Tetapi, dalam praktiknya selama orde baru hampir tidak pernah ada. Yang ada adalah bagaimana

kewenangan pemerintahan pusat yang dilaksanakan oleh Menteri Dalam Negeri dalam membatalkan atau menunda pelaksanaan dari peraturan daerah. Baik peraturan Perda provinsi maupun Perda kabupaten. Setelah reformasi Peraturan tersebut masih juga memberikan kewenangan kepada pemerintah pusat termasuk pada menteri dalam negeri untuk membatalkan Perda provinsi maupun Perda kabupaten. Dan itu berlangsung sampailah tahun dua ribu lima belas. Ketika ada pihak-pihak yang berkeberatan yaitu Apkasi, Asosiasi Pemerintahan Kabupaten seluruh Indonesia dan beberapa orang. Di mana Menteri Dalam Negeri banyak sekali membatalkan perda-perda itu. Jadi banyak kabupaten Nih banyak eh provinsi, terutama kabupaten yang banyak. Karena perda tersebut memang memberikan kewenangan kepada bupati yang memberikan kepada daerah untuk membuat regulasi dalam bidang perizinan. Nah, dari sinilah kemudian apa makna pembatalan oleh Menteri Dalam Negeri atau oleh pemerintah pusat Pembatalan itu adalah hasil dari pengujian. Pengujian atas perda, Kalau provinsi tidak batalkan, maka Menteri Dalam Negeri boleh mengambil alih kewenangan pembatalan tersebut. Itu berlangsung ya setelah era masih sampai dua ribu lima belas. Tahun dua ribu empat belas adanya Undang-Undang Nomor dua puluh tiga Tahun dua ribu empat belas tentang Pemerintahan Daerah, kembali lagi pengaturan itu dibunyikan tentang kewenangan itu. Jadi, regulasi baru sampai order reformasi, masih terus demikian. Nah, persoalannya adalah apakah Perda itu merupakan peraturan perundang-undangan atau bukan? berdasarkan pada TAP MPR nomor tiga tahun dua ribu kemudian dijemakan menjadi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 kemudian dirubah lagi menjadi Undang-Undang No. 12

Tahun 2011, meletakkan bahwa peraturan daerah itu adalah peraturan perundang-undangan. Kalau peraturan perundang-undangan sudah, undang-undang itu mengakui keberadaan peraturan daerah, maka dia adalah bagian dari jenis-jenis peraturan perundang-undangan. Disinilah kemudian amandemen konstitusi jelas-jelas mengatakan bahwa Mahkamah Agung diberikan kewenangan menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Maka termasuklah perda. Sedangkan Mahkamah Konstitusi diberikan kewenangan untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar. Dengan demikian muncul dua lembaga di dalam konstitusi kita, MA (Mahkamah Agung), dan Mahkamah Konstitusi. Tetapi, undang-undang juga memberikan kewenangan kepada pemerintah pusat untuk membatalkan perda. Kan sama saja berarti undang-undang boleh menguji perda. Padahal hanya mengatakan Mahkamah Agunglah yang boleh menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Nah, sebetulnya kalau tidak ada mohon maka harus dianggap bahwa' Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 itu sesuai dengan konstitusi walaupun dia memberikan kewenangan kepada pemerintah pusat untuk menguji Perda. Yang product-nya adalah pembatalan perda. Prinsip dalam sistem hukum kita adalah the principle of constitutioni.¹⁰⁷

Diperkuat dengan pertimbangan hukum yang dilakukan oleh Kementerian Dalam Negeri yang dituangkan pada amar putusan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 188.34-4887 Tahun 2016 pada bulan Mei

¹⁰⁷ Husnu Abadi, wawancara pada Tanggal 3 Mei 2021

adalah bahwa menteri Dalam Negeri telah mengeluarkan peringatan pertama dan peringatan kedua melalui Intruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 582/476SJ tentang Pencabutan/perubahan Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah dan Keputusan Kepala Daerah yang menghambat birokrasi dan Perizinan Investasi dan Instruksi. Kemudian bahwasanya sesuai dengan ketentuan Pasal 251 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam hal gubernur sebagai wakil pemerintah tidak membatalkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan/atau Peraturan Bupati/Wali Kota yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesucilaan maka dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri.

Menurut Penulis, secara yuridis berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah sudah sesuai dengan asas-asas perundangan yang berlaku yaitu:¹⁰⁸

a. Peraturan perundang-undangan tidak berlaku surut (*non retroaktif*);

dalam hal ini Pemerintah Kabupaten Karimun tidak menerapkan Peraturan Daerah No. 1 Tahun 2011 yang telah dibatalkan oleh Kementerian Dalam Negeri, Dasar Hukum Dinas Kependudukan dan Akta Catatan Sipil dalam pelayanan tersebut ialah langsung dari turunan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan.

b. Peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh penguasa yang lebih

¹⁰⁸ Firman Freaddy Busroh, *op. cit.*, hal. 102

tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula;

pembatalan perda No. 1 Tahun 2011 Kabupaten Karimun dibatalkan oleh Kementerian Dalam Negeri dimana dalam hal ini Kementerian Dalam Negeri mewakili Pemerintah Pusat. Sesuai Pasal 2 ayat (2) Huruf c, Pasal 8 dan Lampiran I Huruf C perda dimaksud bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan Pasal 79 A Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Perubahan atas Kependudukan, yang menyatakan bahwa Pengurusan dan Penerbitan Dokumen Kependudukan tidak dipungut biaya.

- c. Peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus menyampingkan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum (*lex specialis derogate lex generalis*);

Pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten Karimun No. 1 Tahun 2011 juga merujuk pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Sebagai berikut: Perda Provinsi yang bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan kesusilaan dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri. Direktur Jenderal Otonomi Daerah atas nama Menteri Dalam Negeri membentuk Tim pembatalan Perda. Tim ini berasal dari Lingkup Kementerian Dalam Negeri. Sementara itu untuk usulan pembatalan Perda bisa berasal dari Perseorangan, Kelompok Masyarakat, Instansi Pemerintah, Badan Hukum dan juga temuan dari tim. Setelah itu Tim melakukan pengkajian terhadap Perda tersebut bersama

Pakar/Ahli Kementerian/Lembaga/Instansi terkait sesuai kebutuhan dalam waktu yang telah ditetapkan yaitu 30 hari. Jika dalam pengkajian ditemukan bahwa Perda tersebut tidak bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, serta kesusilaan maka diterbitkan surat oleh Direktur Jenderal Otonomi Daerah atas nama Menteri Dalam Negeri pernyataan sesuai kepada Gubernur.

- d. Peraturan perundang-undangan yang berlaku belakangan membatalkan peraturan perundang-undangan yang berlaku terdahulu (*lex posteriori derogate lex periori*);

Dalam hal ini penulis melihat pada proses pembatalan mengikuti peraturan yang dikeluarkan belakangan dimana menggunakan Undang-Undang 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

- e. Peraturan perundan-undangan tidak dapat diganggu gugat;

Menurut penulis Peraturan Daerah yang telah dibatalkan oleh Kementerian Dalam Negeri tidak di ganggu gugat. Maka dari itu Peraturan Daerah Kabupaten Karimun No. 1 Tahun 2011 tidak diterapkan. Karena itu ada regulasi baru yang menggantikan Perda tersebut.

- f. Peraturan perundang-undangan sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan materil bagi masyarakat maupun individu, melalui pembaharuan atau pelestarian (*asas welvaarstaat*).

Menurut penulis dengan dibatalkannya Peraturan Daerah Kabupaten Karimun No. 1 Tahun 2011 ini, pemerintah hadir untuk memaksimalkan tercapainya kesejahteraan rakyat dengan tidak dikenakan biaya sedikitpun dalam pengurusan Kartu Tanda Penduduk dan Akta Catatan Sipil. Sesuai amanat dalam Pasal 7 huruf a Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, yang menyatakan dalam upaya meningkatkan PAD, daerah dilarang menetapkan Perda tentang pendapatan yang menyebabkan ekonomi biaya tinggi.

Berikutnya, pertimbangan hukum Kementerian Dalam Negeri dalam pembatalan Peraturan Daerah No. 1 Tahun 2011 Tentang Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akta Catatan Sipil yaitu dituangkan pada Keputusan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 188.34-5792 Tahun 2016 Tentang Pembatalan Beberapa Ketentuan Peraturan Daerah Kabupaten Karimun Nomor 9 Tahun 2011 Tentang Retribusi Daerah. Setelah dilakukan hasil kajian Tim dari Kementerian Dalam Negeri, Adapun pertimbangan dimaksud adalah adanya bertentangan peraturan yang lebih tinggi dan kepentingan umum yaitu:

1. Pasal 2 ayat (2) Huruf c, Pasal 8 dan Lampiran I Huruf C perda dimaksud bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan Pasal 79 A Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Perubahan atas Kependudukan, yang menyatakan bahwa Pengurusan dan Penerbitan Dokumen Kependudukan tidak dipungut biaya.

2. Lampiran I Huruf L perda dimaksud bertentangan dengan :

- a. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUU-XII/2014 yang membatalkan Penjelasan Pasal 124 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah mengenai tarif retribusi ditetapkan paling tinggi 2% (dua persen) dari NJOP yang digunakan sebagai dasar penghitungan PBB Menara Telekomunikasi, sehingga tidak memiliki daya berlaku dan kekuatan hukum mengikat,
- b. Pasal 7 huruf a Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, yang menyatakan dalam upaya meningkatkan PAD, daerah dilarang menetapkan Perda tentang pendapatan yang menyebabkan ekonomi biaya tinggi.

3. Lampiran II huruf F sub huruf e perda dimaksud bertentangan dengan :

Pasal 7 huruf a Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, yang menyatakan dalam upaya meningkatkan PAD, daerah dilarang menetapkan Perda tentang pendapatan yang menyebabkan ekonomi biaya tinggi.

Selain itu, penulis menganalisis adanya kurang pengawasan secara efektif oleh Pemerintah Daerah Provinsi dalam hal menjalankan fungsi pengawasan secara prefentif (*eksekutif preview*) dibuktikan dengan adanya pembatalan yang langsung ditindaklanjuti oleh Menteri Dalam Negeri dalam amar putusan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 188.34-4887 Tahun

2016 pada bulan Mei, bahwa menteri Dalam Negeri telah mengeluarkan peringatan pertama dan peringatan kedua melalui Intruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 582/476SJ tentang Pencabutan/perubahan Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah dan Keputusan Kepala Daerah yang menghambat birokrasi dan Perizinan Investasi dan Instruksi. Namun dalam hal ini tidak ditindak lanjuti oleh gubernur.

Adapun peringatan pertama dan kedua yang dikeluarkan oleh Kementerian Dalam Negeri melalui Intruksi Menteri Dalam Negeri yaitu :

- a. Intruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 582/476/SJ tanggal 16 Februari 2016
Tentang Pencabutan/Perubahan Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah dan Keputusan Kepala Daerah yang menghambat birokrasi dan Perizinan Investasi; dan
- b. Intruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 582/1107/SJ tanggal 4 April 2016
tentang Penegasan Intruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 582/476/SJ tanggal 16 Februari 2016 Tentang Pencabutan/Perubahan Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah dan Keputusan Kepala Daerah yang menghambat birokrasi dan Perizinan Investasi.

Seharusnya Pemerintah Daerah Provinsi dalam hal ini Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat telah benar-benar mengkaji apakah Sesuai dengan syarat yang diberikan oleh pasal 250 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Maka secara formil dan materiil tindakan pengujian (*eksekutif review*) Perda oleh pemerintah termasuk Perda yang termasuk dalam kelompok khusus yang harus melewati pintu atau mekanisme "*eksekutif preview*" terlebih dahulu, pada

prinsipnya mempunyai 3 (tiga) standar normative atau batu uji yang digunakan yakni: pertama, apakah pembentukan dan pemberlakuan sebuah perda tersebut bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi ataukah tidak. Kedua, untuk memastikan keberlakuan Perda tersebut tidak kontras dengan kepentingan umum. Ketiga, implementasi Perda tersebut dapat dipastikan tidak melanggar nilai-nilai atau norma kesusilaan¹⁰⁹.

Pembatalan Perda dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Sebagai berikut: Perda Provinsi yang bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan kesusilaan dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri. Direktur Jenderal Otonomi Daerah atas nama Menteri Dalam Negeri membentuk Tim pembatalan Perda. Tim ini berasal dari Lingkup Kementerian Dalam Negeri. Sementara itu untuk usulan pembatalan Perda bisa berasal dari Perseorangan, Kelompok Masyarakat, Instansi Pemerintah, Badan Hukum dan juga temuan dari tim. Setelah itu Tim melakukan pengkajian terhadap Perda tersebut bersama Pakar/Ahli Kementerian/Lembaga/Instansi terkait sesuai kebutuhan dalam waktu yang telah ditetapkan yaitu 30 hari. Jika dalam pengkajian ditemukan bahwa Perda tersebut tidak bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, serta kesusilaan maka diterbitkan surat oleh Direktur Jenderal Otonomi Daerah atas nama Menteri Dalam Negeri pernyataan sesuai kepada Gubernur.

Selain kewenangan *preview* yang dilakuka dalam bentuk evaluasi,

¹⁰⁹ King Faisal Sulaiman, Op.,Cit. hal. 214

Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah juga memberikan kewenangan kepada kekuasaan eksekutif untuk melakukan *review* atau pengujian terhadap Perda yang sudah di undangkan. Eksekutif Review dilakukan Pemerintah Pusat dalam bentuk pembatalan jika materi muatan Perda bertentangan dengan ketentuan peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan. Sesuai ketentuan Pasal 250 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah bahwa Perda dan Perkada dilarang bertentangan dengan : Ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan.

Tentang “*larangan bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi*”, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tidak menjabarkannya lebih lanjut. Akan tetapi, dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, disebutkan bahwa Peraturan Daerah yang ditetapkan oleh Daerah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan. Disamping itu Peraturan Daerah sebagai bagian dari system peraturan Perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum sebagaimana diatur dalam kaidah penyusunan Peraturan Daerah.¹¹⁰

Pembatalan Perda Kabupaten/Kota dilakukan oleh Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat. Sekretaris Daerah atas nama Gubernur membentuk tim pembatalan Perda. Tim ini Keanggotaanya berasal dari lingkup Perangkat Daerah Provinsi. Adapun usulan pembatalan Perda bisa berasal dari perseorangan, kelompok masyarakat, Instansi Pemerintahan, Badan Hukum, dan temuan Tim

¹¹⁰ Imam Soebechi, Op.,Cit. Hlm. 62

Pembatalan Peraturan Daerah. Usulan itu dilakukan pengkajian oleh tim bersama para Pakar/Ahli, Kementerian/Instansi terkait sesuai kebutuhan. Pengkajian tersebut oleh tim dilakukan pengkajian paling lama yaitu dalam waktu 30 hari sejak diterimanya usulan.

Di Indonesia, *ekskutif review* diwujudkan dalam bentuk pengujian terhadap Perda yang dilakukan oleh pemerintah dalam hal ini Kementerian Dalam Negeri. *Eksekutif Review* merupakan bagian dari sistem pengawasan dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah, khususnya pengawasan terhadap produk legislasi daerah. Pengawasan terhadap Produk Legislasi Daerah (Perda) dilakukan agar materi muatan sebuah Perda tidak bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum serta kesusilaan. Ketentuan mengenai pengujian Peraturan Perundang-undangan, khususnya Peraturan Daerah, di era otonomi daerah ternyata tidak konsisten antara Peraturan Perundang-undangan yang satu dengan yang lain. Perdebatan mengenai berlakunya *judicial review* dan *eksekutif reiew* terhadap Peraturan Daerah menjadi pertanyaan tersendiri mengingat Perda di era otonomi daerah saat ini adalah produk kepala daerah dan DPRD di suatu daerah yang bersifat otonom.¹¹¹

Menurut penulis, pengawasannya akan jauh lebih efektif melalui mekanisme *judicial refiew*. Karena dalam konteks *check and balance* cabang kekuasaan negara, objek yang diuji adalah produk hukum suatu Negara.

Sesuai dengan apa yang disampaikan oleh Peter Cane yang mendefinisikan *judicial review* sebagai bentuk peninjauan dengan jelas kekuasaan

¹¹¹ Johan Jasin, Sutrisno S. Ade, Kewenangan Pemerintah Membatalkan Peraturan Daerah, Indonesian Journal OF Legality Of Law, Vol 4 No. 2 August 2020. Hlm 220

kehakiman terhadap keputusan pemerintah dan tindakan lembaga eksekutif dengan peraturan dan prinsip-prinsip hukum public.¹¹² Pada dasarnya Setelah Perda lolos dari instrumen *eksekutif preview*, kepala daerah melakukan pengesahan menjadi Perda. Ketika telah ditetapkan menjadi perda, pengawasan yang bermaksud melihat kesesuaian materi Perda dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dilakukan secara represif oleh Mahkamah Agung dengan instrument *judicial review*.¹¹³

Adapun proses pembatalan perda di Mahkamah Agung yaitu melalui hak uji materil harus ada pemohon yang menduga bahwa perda tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Adapun pemohon itu adalah perseorangan Warga Negara Indonesia, kesatuan masyarakat hukum adat, Badan Hukum Publik dan Badan Hukum Privat sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 Tentang Mahkamah Agung. Permohonan diajukan ke Mahkamah Agung baik dengan cara langsung diajukan ke Mahkamah Agung atau diajukan ke Mahkamah Agung melalui pengadilan Negeri diwilayah hukum tempat kedudukan tergugat.¹¹⁴

Menurut penulis, Sudah jelas kewenangan menguji peraturan perundang-undangan dibawah Undang-Undang dimiliki oleh Mahkamah Agung yang diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia pada Pasal 24 A Ayat (1). Peraturan Daerah merupakan salah satu bentuk produk hukum

¹¹² Imam Soebechi, Op.,Cit. Hal. 73

¹¹³ Uumbu Rauta, *Rekonstruksi Sistem Pengujian Rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Daerah Sesuai Amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang 2015. Hlm 12

¹¹⁴ Fatmawati, *Hak Menguji (Toetsingrecht) Yang Dimiliki Hakim Dalam Sistem Hukum Indonesia*, Jakarta: Rajagrafindo, 2005 hal: 5

perundang-undangan. Sebagaimana dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan yang tertuang dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam Pasal 7 ayat (1) dan kewenangan Mahkamah Agung yaitu menguji Peraturan Perundang-undangan dibawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang.

Menurut Hamid Attamimi, istilah “Perundang-undangan” mengandung arti yang sama dengan *Wetgeving* dan *Gesetzgebung*, yang berarti keseluruhan peraturan yang dibentuk oleh lembaga-lembaga negara/pemerintah dan dapat pula proses/kegiatan pembentukan peraturan tersebut. Sementara itu, yang dimaksud peraturan perundang-undangan adalah “semua peraturan hukum yang berlaku umum dan mengikat rakyat, biasanya disertai sanksi, yang dibuat oleh lembaga-lembaga tertentu dan menurut prosedur tertentu pula”. Pada bagian lain, Attamimi menjelaskan bahwa peraturan perundang-undangan adalah “keseluruhan peraturan yang dibentuk berdasarkan kewenangan atribusi ataupun kewenangan delegasi dari Undang-Undang”.¹¹⁵

Jadi apabila suatu Peraturan Perundang-undangan ditetapkan tidak berdasarkan cara-cara atau prosedur yang telah diatur dan/atau isinya tidak sesuai atau bertentangan dengan Undang-Undang, hak menguji dapat dilakukan oleh sebuah lembaga yang telah ditetapkan oleh UUD, dalam hal ini UUD 1945 telah menetapkan Mahkamah Agung.

Sebagai upaya sinkronisasi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan hak uji materiil, Mahkamah Agung mengganti peraturan

¹¹⁵ Imam Soebechi, Op.,Cit. hal. 101

Mahkamah Agung yang lama, yaitu Perma No. 1 Tahun 1999 diganti dengan Perma No. 1 Tahun 2004 tentang Hak Uji Materiil pada tahun 2011, Mahkamah Agung kembali merevisi ketentuan tentang hak uji materiil dengan mengeluarkan Perma No.1 Tahun 2011 Tentang Hak Uji Materiil.¹¹⁶

Dipertegas lagi dalam hal untuk menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang undang terhadap undang-undang sebagaimana jenis yang diatur dalam Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dilakukan oleh Mahkamah Agung. Hal ini sebagaimana dinyatakan dalam dalam pasal 24A ayat (1) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Pasal 9 ayat (2) Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Sehingga dapat disimpulkan bahwa Indonesia menganut sistem pengujian terbatas bagi Mahkamah Agung, yakni terbatas pada pengujian terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.

Pasal 9 ayat (2) Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyatakan dengan tegas bahwa pengujian terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang dilakukan oleh Mahkamah Agung. Ketentuan ini lebih mempertegas mengenai pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang.

Maka seharusnya peraturan perundang-undangan dalam hal ini Peraturan Daerah sejatinya tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan

¹¹⁶ Ibid., Hlm. 101

yang lebih tinggi. Agar terjalin suatu sistem check and balance antara kekuasaan legislative, eksekutif dan yudikatif, juga harus ditempatkan kewenangan yang sesuai dengan amanat konstitusi. Dalam hal ini mengenai pembatalan Peraturan Daerah harus melalui mekanisme Judicial Review yang dilakukan oleh Mahkamah Agung.

Tentang Peraturan Perundang-undangan, sebagai sebuah sistem, antara unsur satu dengan unsur yang lain dalam sistem yang bersangkutan saling berpengaruh. Dengan pemahaman sistem demikian, HAS Natabaya mencoba menganalisis peraturan perundang-undangan melalui pendekatan sistem. Unsur-unsur dari sistem peraturan perundang-undangan tidak dapat dipisahkan, antara satu dengan yang lainnya saling mempengaruhi. Apabila satu unsur baik yang berkaitan dengan formalitas maupun materinya tidak berjalan sebagaimana mestinya maka sistem tersebut akan timpang dan bahkan dapat menghasilkan suatu produk yang cacat hukum.¹¹⁷

B. Pelaksanaan Pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten Karimun No. 1 Tahun 2011 Tentang Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akta Catatan Sipil oleh Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) serta pengaruhnya terhadap PAD Kabupaten Karimun.

Proses pembatalan Peraturan Daerah yang dilakukan oleh Kementerian Dalam Negeri melalui Menteri Dalam Negeri berdasarkan Undang-Undang

¹¹⁷ Ibid., Hlm. 103

Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, dalam hal Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat tidak membatalkan Perda Kabupaten Kota dan/atau Peraturan Bupati/Wali Kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan.

Untuk memahami bagaimana proses pembatalan dilakukan, penulis melakukan survey langsung pada Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Karimun. Dalam hal ini, Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Karimun yaitu Ibuk Rusmawar Dewi, memberikan pemaparan langsung terkait proses pembatalan Perda No. 1 Tahun 2011 Tentang Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akta Catatan Sipil Kabupaten Karimun.

Berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 188.34-5792 Tahun 2016 Tentang Pembatalan Beberapa Ketentuan Peraturan Daerah Kabupaten Karimun Nomor 9 Tahun 2011 Tentang Retribusi Daerah, Menteri Dalam Negeri telah mengeluarkan peringatan pertama pada tanggal 16 Februari 2016 melalui Intruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 582/476/SJ Tentang Pencabutan/Perubahan Peraturan Daerah yang menghambat Birokrasi dan Perizinan Investasi. Kemudian Peringatan Kedua pada tanggal 4 April 2016 melalui Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 582/1107/SJ Tentang Penegasan Intruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 582/476/SJ Tentang Pencabutan/Perubahan Peraturan Daerah yang menghambat Birokrasi dan Perizinan Investasi.

Dalam hal ini Gubernur Provinsi Kepulauan Riau tidak membatalkan Peraturan Daerah yang dianggap bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, salah satunya Peraturan Daerah No. 1 Tahun 2011 Tentang Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akta Catatan Sipil Kabupaten Karimun. Peraturan Daerah tersebut bertentangan dengan Pasal 2 ayat (2) Huruf c, Pasal 8 dan Lampiran I Huruf C perda dimaksud bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan Pasal 79 A Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Perubahan atas Kependudukan, yang menyatakan bahwa Pengurusan dan Penerbitan Dokumen Kependudukan tidak dipungut biaya.

Kemudian daripada itu sesuai dengan ketentuan Pasal 251 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, dalam hal Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat tidak membatalkan Perda Kabupaten Kota dan/atau Peraturan Bupati/Wali Kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan, dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri.¹¹⁸

Berdasarkan wawancara penulis bersama dengan Kepala Dinas Kependudukan dan Akta Catatan Sipil Kabupaten Karimun yaitu Bapak Drs. Muhd. Tahar, M.Pd menyatakan bahwa setelah pembatalan Peraturan Daerah No. 1 Tahun 2011 Tentang Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akta Catatan Sipil Kabupaten Karimun yang dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri. Dinas penyelenggara yang terkait dengan regulasi tersebut yaitu Dinas

¹¹⁸ Pasal 251 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Kependudukan dan Akta Catatan Sipil melaksanakan layanan akta dan catatan sipil dengan menggunakan dasar hukum secara langsung turunan Undang-Undang No. 24 Tahun 2013 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan, yang dalam hal ini dengan jelas menyatakan bahwa pengurusan dan penerbitan dokumen kependudukan tidak dipungut biaya.¹¹⁹

Hal ini dilatarbelakangi oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Karimun yang merupakan perangkat pemerintah daerah yang bertanggungjawab dan berwenang melaksanakan pelayanan dalam urusan administrasi kependudukan memperoleh pelimpahan wewenang pengadaan KTPel dari Kementerian Dalam Negeri. Wewenang tersebut diperoleh berdasarkan Pasal 8 huruf c Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.

Pelimpahan wewenang yang diperoleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Karimun untuk mencetak KTP-el merupakan wewenang pemerintahan yang berasal dari peraturan perundang-undangan yang didapat melalui cara delegasi, yaitu pelimpahan wewenang pemerintah yang telah ada oleh suatu organ pemerintahan yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada organ lain dengan dasar peraturan perundang-undangan. Dengan adanya pendelegasian wewenang pengadaan KTP-el menimbulkan akibat bagi Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Karimun sebagai penerima delegasi, bagi Pemerintah Kabupaten Karimun sebagai pemerintah daerah yang

¹¹⁹ Muhd. Tahar, wawancara pada tanggal 30 Maret 2021

berkewajiban dan bertanggung jawab menyelenggarakan urusan administrasi kependudukan di daerah, serta bagi masyarakat Kabupaten Karimun yang dimudahkan dalam kepengurusan KTPel dan Akte Catatan Sipil.

Selanjutnya, pembatalan Peraturan Daerah No. 1 Tahun 2011 Tentang Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akta Catatan Sipil Kabupaten Karimun tidak mempengaruhi Pendapatan Asli Daerah . Berdasarkan wawancara penulis bersama Kepala Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Karimun, dalam hal ini diwakilkan oleh Sekretaris Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Karimun yaitu Bapak Raden Richky Dwi Muhandi, S.Stp, M.Mp. Bahwasannya dengan pembatalan Peraturan Daerah No. 1 Tahun 2011 Tentang Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akta Catatan Sipil Kabupaten Karimun oleh Kementerian Dalam Negeri tidak berpengaruh terhadap Pendapatan Asli Daerah dikarenakan Regulasi Retribusi tersebut dikelola oleh dinas yang secara langsung terkait dalam Perda tersebut yaitu Dinas Kependudukan dan Akte Catatan Sipil. Oleh karena Perda No. 1 Tahun 2011 dibatalkan oleh Kemeterian Dalam Negeri maka tidak boleh untuk dilaksanakan karena bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi yaitu Undang-Undang No. 24 Tahun 2013 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan, yang dalam hal ini dengan jelas menyatakan bahwa pengurusan dan penerbitan dokumen kependudukan tidak dipungut biaya. Maka Perda tersebut batal demi hukum, dan itu tidak ada pengaruh apapun terhadap perkembangan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Karimun.

Berdasarkan wawancara penulis kepada pakar Hukum, bapak Dr. Husnu Abadi, menjelaskan bahwasannya kasus retribusi KTP Itu adalah beban pada rakyat, bukan masalah investasi. *Executive Review* Harusnya itu diberikan kewenangan kepada pemerintah provinsi itu memang bisa, bisa saja itu inisiatif dari Pemerintah Provinsi sama dengan kewenangan pengawasan.¹²⁰

Peningkatan PAD, terutama dari sektor Pajak dan Retribusi sah-sah saja sepanjang mengikuti aturan yang berlaku, sehingga Pajak Daerah dan Retribusi Daerah menjadi lebih bermanfaat bagi kesejahteraan masyarakat sebab, tanpa kontrol terhadap pungutan Pajak dan Retribusi di Daerah dapat mengakibatkan inefisiensi penyelenggaraan pemerintahan dan berpotensi menimbulkan implikasi yang serius bagi penyelenggaraan pemerintahan dan masyarakat. Dua pungutan ini merupakan sumber pendapatan Daerah yang paling dominan dalam PAD dan rentan dilanggar. Demi meningkatkan pendapatan, daerah menambah jenis pajak-pajak baru dan Retribusi-retribusi baru diluar ketentuan Pemerintah Pusat dan abai terhadap beban yang ditimbulkannya pada masyarakat.¹²¹

Walaupun Perda yang telah dibatalkan oleh Kementerian Dalam Negeri yang merupakan bagian dari dan untuk meningkatkan pendapatan murni daerah tidak bias di gunakan, namun terbukti ada peningkatan pada keuangan daerah Karimun. Hal ini terbukti pada Usulan APBD Kabupaten Karimun 2019 naik menjadi Rp 1,56 triliun dari sebelumnya Rp 1,3 triliun pada pembahasan Oktober lalu. Usulan itu disebabkan terjadinya penambahan dana transfer dari pusat ke

¹²⁰ Husnu Abadi, wawancara pada Tanggal 3 Mei 2021

¹²¹ Josef Riwu Kaho, Analisis Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia, Center For Politics and Government (PolGov) Fisipol UGM, Yogyakarta, 2012, hlm. 254.

Pemerintah Karimun.¹²²

Menurut Penulis, upaya peningkatan Pendapatan Asli Daerah harus tetap mengutamakan kesejahteraan rakyat, dalam hal ini Pemerintah Pusat melalui Kementerian Dalam Negeri sudah hadir dalam memprioritaskan kesejahteraan rakyat dengan melaksanakan eksekutif review yang diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Dasar pertimbangan Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) menetapkan pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten Karimun No. 1 Tahun 2011 Tentang Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akta Catatan Sipil oleh Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri). Yaitu karena bertentangan dengan peraturan Perundang-undangan yang lebih

¹²² <http://berkas.dpr.go.id/puskajiakn/analisis-ringkas-cepat/public-file/analisis-ringkas-cepat-public-8.pdf> 6 Mei 2021 pukul 21.31 WIB

tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan, dalam hal ini sesuai dengan sesuai dengan ketentuan Pasal 251 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, dalam hal Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat tidak membatalkan Perda Kabupaten Kota dan/atau Peraturan Bupati/Wali Kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan, dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri..

2. Pelaksanaan pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten Karimun No. 1 Tahun 2011 Tentang Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akta Catatan Sipil oleh Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) serta pengaruhnya terhadap PAD Kabupaten Karimun, dapat disimpulkan bahwa tidak mempengaruhi Pendapatan Asli Daerah terbukti dengan tetap meningkatnya PAD Kabupaten Karimun setiap tahunnya.

B. Saran

Untuk Pemerintah Pusat Sebaiknya wewenang kelembagaan negara sudah saatnya dikembalikan sesuai dengan tugas dan fungsi yang telah diamanatkan oleh Konstitusi Republik Indonesia yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia . Dalam hal ini, wewenang menguji peraturan Perundang-undangan dibawah Undang-Undang dimiliki oleh Mahkamah Agung.

Kemudian untuk Pemerintah Kabupaten Karimun dalam upaya peningkatan Pendapatan Asli Daerah harus tetap mengutamakan kesejahteraan

rakyat, dan mengikuti aturan yang berlaku, sehingga Pajak Daerah dan Retribusi Daerah menjadi lebih bermanfaat bagi kesejahteraan masyarakat.



DAFTAR PUSTAKA

A. Buku-buku

Ateng Syfrudin, *Titik Berat Otonomi Daerah pada Daerah Tingkat II dan Perkembangannya*, Mandar Maju, Bandung. 1991.

Busrizalti H.M, *Hukum Pemda Otonomi Daerah dan Implikasinya*, Total Media, Yogyakarta, 2013.

Firman Freaddy Busroh, *Teknik Perundang-Undangan*, Cintya Press, Jakarta, 2016.

- Gunawan Setiardja A, *Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, Kanisius, Jogjakarta, 1990
- Henry Pandapotan Panggabean, *Fungsi Mahkamah Agung Bersifat Pengaturan*. Penerbit Liberty, Yogyakarta. 2005
- Imam Soebechi, *Hak Uji Materil*, Jakarta, Sinar Grafika, 2016.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1998.
- Mudrajat Kuncoro, Ph.D., *Perencanaan dan Pembangunan Daerah*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta. 2018.
- Muhammad Djafar S, *Pembaharuan Hukum Pajak*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2007.
- Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009.
- Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2009.
- Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*. FH UII Press, Yogyakarta, 2010.
- Nur Basuki Winanrno, *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi*, laksana mediatama, Yogyakarta, 2008
- Suwoto Mulyosudarmo, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan*, Universitas Airlangga, Jakarta. 1990
- Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta. 2007
- Rony Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Yurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1998.

B. Artikel dan Jurnal

Anggreime Igir, *Pembatalan Terhadap Peraturan Daerah Menurut Undang-Undang No. 23 Tahun 2014*, Lex Privatum Vol. V/No. 3/Mei/2017, hlm.62

C. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar 1945

UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman

UU No. 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung berbunyi

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

D. Internet

Ihsanuddin, *kemendagri.tegaskan.pembatalan.3.143.perda.sesuai.aturan*, dalam <https://nasional.kompas.com>. Diakses tanggal 28 Februari 2019, Pukul. 21:30.

fe.petra.ac.id/files/files/EK4232_pajak_daerah.pdf, diunduh pada tanggal 23 Januari 2019