



REPUBLIK INDONESIA
KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA

SURAT PENCATATAN CIPTAAN

Dalam rangka perlindungan ciptaan di bidang ilmu pengetahuan, seni dan sastra berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta, dengan ini menerangkan:

Nomor dan tanggal permohonan : EC00201813399, 22 Mei 2018

Pencipta

Nama : **Prof. Dr. Yuswanto, S.H., M.H.**
Alamat : Jl. Anggrek No. 42 Perumahan Bataranila Rajabasa, Bandar Lampung, Lampung, 35362
Kewarganegaraan : Indonesia

Pemegang Hak Cipta

Nama : **Lembaga Penelitian Dan Pengabdian Kepada Masyarakat Universitas Lampung**
Alamat : Jl. Soemantri Brojonegoro No. 1 Gedongmeneng, Bandar Lampung, Lampung, 35145
Kewarganegaraan : Indonesia
Jenis Ciptaan : **Buku**
Judul Ciptaan : **Hukum Pajak Daerah: Posisi Undang-Undang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Edisi REvisi)**
Tanggal dan tempat diumumkan untuk pertama kali di wilayah Indonesia atau di luar wilayah Indonesia : 28 Maret 2015, di Bandar Lampung
Jangka waktu perlindungan : Berlaku selama 50 (lima puluh) tahun sejak Ciptaan tersebut pertama kali dilakukan Pengumuman.
Nomor pencatatan : 000108965

adalah benar berdasarkan keterangan yang diberikan oleh Pemohon.
Surat Pencatatan Hak Cipta atau produk Hak terkait ini sesuai dengan Pasal 72 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta.

a.n. MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA
DIREKTUR JENDERAL KEKAYAAN INTELEKTUAL

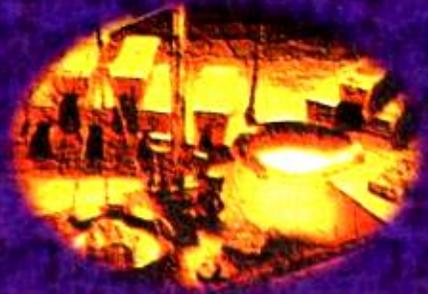


Dr. Freddy Harris, S.H., LL.M., ACCS.
NIP. 196611181994031001

DR. YUSWANTO, S.H., M.H.

HUKUM PAJAK DAERAH

**POSISI UNDANG-UNDANG PAJAK DAERAH DAN
RETRIBUSI DAERAH DALAM PENYELENGGARAAN
PEMERINTAHAN DAERAH**



**PROGRAM PASCASARJANA PROGRAM MAGISTER HUKUM
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS LAMPUNG**

2010

DR. YUSWANTO, S.H., M.H.

HUKUM PAJAK DAERAH

**POSISI UNDANG-UNDANG PAJAK DAERAH DAN
RETRIBUSI DAERAH DALAM PENYELENGGARAAN
PEMERINTAHAN DAERAH**



**PROGRAM MAGISTER HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LAMPUNG**

2010

Yuswanto

Hukum Pajak Daerah: Posisi Undang-Undang Pajak Daerah dan
Retribusi Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

@Yuswanto

Hak Cipta pada penulis

Diterbitkan pertama kali dalam Bahasa Indonesia

Oleh Program Pascasarjana Program Magister Hukum

Fakultas Hukum, Desember 2010

Jl. Prof. Dr. Sumantri Brojonegoro No.1 Gedong Meneng,

Rajabasa 35145 - Bandar Lampung

Penyunting : Dr. Jazim Hamidi, S.H., M.H.

Layout : Ade Arif Firmansyah
Fathoni

Desain Sampul : Fathoni

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)

Hukum Pajak Daerah: Posisi Undang-Undang Pajak Daerah dan

Retribusi Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Bandar Lampung, Desember 2010

xii + 85 hlm. : 15 x 23 cm

ISBN: 978.979.25.9334.1

KATA PENGANTAR

Buku yang ada di hadapan pembaca yang budiman ini merupakan hasil penulisan kembali dari laporan penelitian Tahun 2005 yang diketuai oleh penulis, kerjasama antara Badan Pengkajian Ekonomi, Keuangan dan Kerjasama Internasional (BAPEKKI) Departemen Keuangan (Depkeu) RI dan Lembaga Penelitian Universitas Lampung.

Substansi tulisan ini pada intinya merupakan hasil kajian terhadap lima hal, yaitu: rumusan kedudukan Undang-Undang tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (UU PDRD) terhadap UU Otonomi Daerah; proporsi Kewenangan Menteri Keuangan dalam pengawasan Perda PDRD; tata cara pengawasan Perda Propinsi tentang PDRD oleh Pemerintah Pusat; tata cara pengawasan Perda Kabupaten/Kota tentang PDRD oleh Pemerintah Propinsi; jenis dan bentuk sanksi terhadap pelanggaran yang dilakukan daerah berkaitan dengan proses pembuatan dan pelaksanaan Perda tentang PDRD.

Penulis mengucapkan terima kasih kepada H.S. Tisnanta, SH, MH, Muhammad Akib, SH, M. Hum., Muhammad Fakhri, SH, MH, Drs. Bambang Utoyo, MS, Marselina, SE, MPM, dan F.X. Sumarja, SH, MH, sebagai anggota peneliti yang hasilnya menjadi isi utama dari buku ini.

Demikian tulisan sederhana ini untuk menyibak posisi undang-undang tentang Pajak dan Retribusi Daerah terhadap pemerintahan daerah. Penulis berharap tulisan ini dapat menjadi sumbangan dalam mengkaji aspek historis keberadaan UU PDRD terhadap UU Otonomi Daerah, terutama karena saat ini telah terjadi perubahan mendasar dalam pengaturan PDRD dengan diundangkannya UU No.28 Tahun 2009 tentang PDRD.

Buku ini masih jauh dari sempurna, saran dan kritik pembaca sangat dibutuhkan untuk penyempurnaan buku ini. Akhirnya, selamat membaca dan semoga bermanfaat.

Bandar Lampung, Desember 2010

Penulis

DAFTAR ISI

Kata Pengantar	iii
Daftar Isi.....	v
Daftar Bagan	vii
Daftar Tabel	viii
Glosarium	ix
Bab 1 Pendahuluan.....	1
A. Memahami Konsepsi Pajak dan Retribusi	1
B. Eksistensi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Dalam Struktur Keuangan Daerah	8
C. Posisi Undang-Undang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Terhadap Undang-Undang Otonomi Daerah.....	14
Bab 2 Kewenangan Pengawasan Perda PDRD	19
A. Peraturan Daerah Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.....	19
B. Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah	22
C. Kewenangan Pengawasan Perda PDRD Oleh Kementerian Keuangan.....	26
Bab 3 Pengawasan Perda PDRD Provinsi	33
A. Tata Cara Pengawasan Pembentukan Perda	33
B. Tata Cara Pengawasan Pelaksanaan Perda	40
Bab 4 Pengawasan Perda PDRD Kabupaten/Kota.....	45
A. Tata Cara Pengawasan Pembentukan Perda	45
B. Tata Cara Pengawasan Pelaksanaan Perda	52

Bab 5 Pengaturan Sanksi dalam Penyusunan Perda PDRD	59
A. Dasar Pemberian Sanksi	59
B. Pelanggaran yang dapat Dikenakan Sanksi	63
C. Jenis Sanksi	66
D. Prosedur Pemberian Sanksi.....	72

DAFTAR PUSTAKA
INDEKS
TENTANG PENULIS

DAFTAR BAGAN

Bagan 3.1. Mekanisme Pengawasan Pembentukan Perda PDRD Propinsi	36
Bagan 3.2. Mekanisme Pengawasan Pembentukan Perda PDRD Propinsi (Usulan)	38
Bagan 3.3 Mekanisme Pengawasan Pelaksanaan Perda PDRD Propinsi (Usulan).....	42
Bagan 4.1. Mekanisme Pengawasan Pembentukan Perda PDRD Kab/Kota	47
Bagan 4.2. Mekanisme Pengawasan Pembentukan Perda PDRD Kab/Kota (Usulan)	50
Bagan 4.3. Hubungan antar pemerintahan menurut UU No. 22/1999.....	53
Bagan 5.1. Tahapan dan Bentuk Sanksi terhadap Kabupaten/Kota	79
Bagan 5.2. Tahapan dan Bentuk Sanksi terhadap Propinsi	80

DAFTAR TABEL

Tabel 5.1. Kewajiban yang Harus Dilakukan Oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah Berkaitan dengan Pelanggaran yang Telah Dilakukan	64
Tabel 5.2. Bentuk dan kriteria sanksi melalui Dana Perimbangan	70
Tabel 5.3. Bentuk Sanksi Yang Berkaitan Dengan Pelanggaran Mekanisme Pembentukan Dan Pelaksanaan Perda PDRD Kabupaten/Kota	74
Tabel 5.4. Bentuk Sanksi Yang Berkaitan Dengan Pelanggaran Mekanisme Pelanggaran Pembentukan dan Pelaksanaan Perda PDRD Propinsi	76

GLOSARIUM

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

Rencana keuangan tahunan pemerintahan negara yang disetujui dewan perwakilan rakyat.

Daerah Otonom

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.

Dana alokasi khusus

Dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional.

Dana alokasi umum

Dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar-daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

Dana bagi hasil

Dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka presentasi untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

Dana perimbangan

Dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

Dekonsentrasi

Pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.

Desentralisasi

Penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem negara kesatuan republik Indonesia.

Jasa umum

Jasa yang disediakan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan.

Jasa usaha

Jasa yang disediakan oleh pemerintah daerah dengan menganut prinsip-prinsip komersial karena pada dasarnya dapat pula disediakan oleh sektor swasta.

Otonomi daerah

Hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pajak daerah

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.

Pemerintah daerah

Gubernur, bupati, atau walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Pendapatan asli daerah

Pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Peraturan Daerah

Peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD provinsi dan/atau daerah kabupaten/ kota dengan persetujuan bersama Kepala Daerah.

Perimbangan keuangan antara pemerintah dan pemda

Suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan, dan bertanggung jawab dalam rangka pendanaan penyelenggaraan desentralisasi, dengan mempertimbangkan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah serta besaran pendanaan penyelenggaraan dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Perizinan tertentu

Kegiatan tertentu pemerintah daerah dalam rangka pemberian izin kepada orang pribadi atau Badan yang dimaksudkan untuk pembinaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan atas kegiatan, pemanfaatan ruang, serta penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan.

Retribusi daerah

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.

Sentralisasi

Kekuasaan atau kewenangan pemerintahan yang terpusat pada pemerintah pusat.

Tugas pembantuan

Penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Wewenang

Kemampuan untuk melakukan tindakan hukum yang diberikan oleh undang-undang.

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Memahami Konsepsi Pajak dan Retribusi

Salah satu teori yang menjelaskan tentang terjadinya suatu negara meyakini bahwa sebuah negara lahir dari sebuah perjanjian masyarakat yang JJ. Rousseau mengistilahkannya dengan “*du contract social*”. Dari sinilah kemudian suatu tatanan masyarakat terbentuk, yang dalam skala yang lebih besar, masyarakat itu kemudian disebut dengan negara. Ajaran tentang apa itu negara dan unsur apa yang membentuknya akan dibahas dalam bab-bab lanjutan dari buku ini. Pertanyaan tentang mengapa pungutan-pungutan negara terhadap rakyat diperlukan dan bagaimana mekanisme hukumnya juga merupakan elemen inti dari buku ini.

Mengapa negara memungut pajak dan retribusi kepada rakyatnya? Apakah dasar pemberlakuannya? Merupakan pertanyaan awal ketika kita mempelajari hukum pajak. Hal ini penting untuk dikupas di awal buku ini, agar kita mengetahui secara persis dan presisi (*distinct*) tentang kedudukan pajak dan retribusi sebagai suatu bentuk pungutan yang bersifat paksaan.

Pungutan yang bersifat paksaan oleh negara kepada rakyatnya harus didasarkan oleh peraturan perundang-undangan. Inilah konsep negara hukum yang menganut asas legalitas, sehingga setiap tindakan negara (baca: pemerintah) harus didasarkan oleh hukum dalam bentuknya sebagai peraturan. Dasar kewenangan pemerintah yang melekat atau dilekatkan oleh peraturan inilah yang menjadi dasar kewenangan pemerintah melakukan pungutan. Di dalam negara hukum, tidak dikenal adanya “pungli” (pungutan liar), karena setiap pungutan harus didasarkan pada kewenangan yang diberikan oleh

peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh pemerintah bersama dengan rakyat (dalam hal ini dewan perwakilan rakyat).

Pemerintah tidak hanya dipahami sebagai pemerintah dalam artian sebagai pemerintah (pusat), karena berjalannya konsep otonomi daerah meniscayakan adanya pemerintahan daerah yang otonom. Pemerintah daerah melaksanakan fungsi pemerintahan yang *concurrent* dengan pemerintah pusat.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah dijalankan bersamaan dengan proporsi perimbangan keuangan antara pusat dan daerah. Hal ini penting dipahami, karena selain transfer kewenangan, dalam konsep otonomi daerah juga dikenal adanya transfer keuangan. Penyelenggaraan pemerintahan daerah juga memberikan wewenang kepada pemerintah daerah untuk melakukan pungutan-pungutan yang bersifat memaksa. Pungutan-pungutan ini harus didasarkan pada peraturan undang-undang, yang pada tingkat pemerintahan daerah didasarkan pada peraturan daerah (Perda).

Perda yang mengatur pungutan yang bersifat wajib berupa pajak daerah dan retribusi daerah (PDRD) menghendaki adanya pengumpulan dana dari masyarakat ke kas daerah. Dengan demikian, Perda PDRD menjadi norma yang menjamin pedoman pemungutan dapat berjalan. Norma hukum dalam pandangan kajian hukum memang akan bersentuhan dengan subjek hukum sebagai penyanggah hak dan kewajiban. Pentaatan terhadap norma hukum ini semata-mata bertumpu pada sanksi yang “menempel” pada Perda, walaupun pada hakikatnya, kekuatan mengikat dari norma hukum justru bertumpu pada penerimaannya di masyarakat.

Konsep diterimanya hukum oleh masyarakat ini adalah teori Habermass tentang Legitimasi Sosial bahwa masyarakat akan cenderung menaati hukum yang menurut akal sehatnya (*Common sense*) dapat diterima. Oleh karena itu menjadi penting apabila kita menautkan konsep tentang pungutan yang bersifat wajib oleh negara kepada rakyat ini pada konsep penerimaan hukum oleh masyarakat. Norma hukum, dengan demikian akan berisi tentang hak dan kewajiban, berbeda dengan norma agama atau kepercayaan yang hanya berisi kewajiban dan tidak mengatur tentang hak. Kewajiban

tentang membayar zakat, misalnya, ditujukan kepada wajib zakat (*muzakki*) dan tidak diatur tentang hak si *muzakki*. Perihal yang diatur kemudian adalah tentang hak penerima zakat (*mustahik*) terhadap dana zakat yang terkumpul.

Sudikno Mertokusumo (1996 : 7) menggambarkan norma kepercayaan atau keagamaan ini dengan istilah kedah, yaitu bahwa:

“...kaedah-kaedah kepercayaan atau keagamaan hanyalah membebani manusia dengan kewajiban-kewajiban semata-mata dan tidak memberi hak. Adanya hanya menunaikan kewajiban, mentaati dan melaksanakan kedah kepercayaan atau keagamaan.”

Norma keagamaan dengan demikian tidak menghendaki adanya pertanyaan dari pemeluknya tentang mengapa suatu kewajiban dibebankan kepadanya, karena setiap kewajiban dalam norma keagamaan memang sudah pasti kebenarannya dan kesesuaiannya dengan hakikat kemanusiaan (*fitrah*). Tentu saja kewajiban-kewajiban (misalnya zakat) tidak dimaksudkan untuk diberikan (secara fisik) kepada Tuhan, namun untuk kemanfaatan manusia itu sendiri. Dalam tataran yang lebih luas, ini yang disebut dengan pemerataan ekonomi. Jadi, pada hakikatnya, norma keagamaan memang dimaksudkan untuk kebaikan manusia itu sendiri. Jika ada seseorang melakukan derma, pada hakikatnya ia berderma untuk dirinya sendiri. Ketaatan akan norma keagamaan, pada tataran yang paling rendah, dimulai dari kesadaran bahwa ia sedang “menabung” untuk kepentingan dirinya, bukan orang lain.

Ketaatan hukum dalam contoh di atas akan berbeda dengan ketaatan terhadap norma hukum negara. Kewajiban membayar sejumlah uang berupa pajak atau retribusi memang tidak dimaksudkan untuk dijalankan secara sukarela, namun memang merupakan kewajiban yang dibebankan kepada wajib pajak atau retribusi. Kewajiban ini disertai dengan sanksi bagi wajib pajak atau retribusi yang tidak memenuhi kewajibannya.

Kita tidak akan terlalu kesulitan untuk menjelaskan mengapa negara menarik retribusi kepada rakyatnya, karena konsep retribusi

adalah imbal balik terhadap pelayanan yang telah diberikan. Retribusi selalu didasarkan pada pelayanan yang telah diberikan oleh negara (dalam hal ini pemerintah) kepada masyarakat. Oleh sebab itu, pungutan dalam retribusi bersifat pasti besarnya. Kalau dapat kita analogikan, retribusi merupakan uang pengganti (kontraprestasi langsung) atas jasa yang telah diberikan oleh pemerintah.

Akan berbeda halnya bila konsep ini diterapkan pada pajak, karena pajak tidak dimaksudkan sebagai kontraprestasi langsung kepada wajib pajak. Pajak dimaksudkan sebagai penghimpunan dana untuk kebutuhan "mengisi kas negara", untuk kemudian dipergunakan untuk belanja negara.

Banyak teori yang menjelaskan tentang dasar filosofis pembenaran pemungutan pajak oleh negara kepada rakyatnya, antara lain teori asuransi, teori kepentingan, teori pengorbanan, teori gaya beli, teori gaya pikul. Hal paling esensial dari keempat teori ini adalah bahwa wajib pajak hanya dapat dikenai pajak setelah ia dapat memikul kebutuhan ekonominya secara wajar. Analogi untuk hal ini adalah gaya pikul jembatan, yaitu bahwa hal pertama yang harus dipikul oleh jembatan adalah beban jembatan itu sendiri. Apabila jembatan mampu menahan beratnya sendiri, ia baru dapat diberikan beban di atasnya. Jembatan di sini adalah analogi untuk wajib pajak, sedang beban yang diletakkan di atasnya adalah kewajiban membayar pajak. Jangan sampai beban berat justru membuat jembatan amblas. Dengan demikian, beban pajak harus disesuaikan dengan kemampuan wajib pajak.

Dalam memahami pembebanan negara kepada wajib pajak dikenal juga konsep tentang penghindaran pajak ganda (*double taxation*). Jangan sampai ada pengenaan pajak berganda karena pada dasarnya akan memberikan pajak berlebih kepada wajib pajak. Rokhmat Sumitro menyatakan dalam bukunya Pajak dan Pembangunan Kumpulan Karangian (1974 : 67) "*Double taxation occurs where one legal system or where several Jurisdiction subject one item to two or more taxes of a substantially similiar character and effect*". Jadi, pada dasarnya tidak dibenarkan pembebanan pajak ganda pada suatu pajak yang secara substansial memiliki karakter dan efek yang serupa.

Untuk pertama kalinya Indonesia memiliki undang-undang yang mengatur mengenai pajak daerah dan retribusi daerah sekaligus, adalah dengan diberlakukannya Undang-Undang (UU) No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Undang-undang ini secara garis besar mengatur mengenai dua hal. Pertama, menetapkan ketentuan-ketentuan pokok yang memberikan pedoman kebijakan dan arahan bagi Daerah dalam pelaksanaan pemungutan pajak dan retribusi. Kedua, menetapkan pengaturan yang cukup rinci untuk menjamin penerapan prosedur umum perpajakan daerah dan retribusi.

Sebelum UU No. 18 Tahun 1997, pengaturan mengenai Pajak dan Retribusi Daerah (PDRD) diatur berdasarkan dua undang-undang yang berbeda. Pertama, UU No. 11 Drt. Tahun 1957 tentang Peraturan Umum Pajak Daerah, dan kedua, UU No. 12 Drt. Tahun 1957 tentang Peraturan Umum Retribusi Daerah. Berdasarkan kedua undang-undang ini, sistem perpajakan daerah dan retribusi daerah tidak bersifat sederhana, tidak adil, tidak efektif, tidak efisien, dan tidak dapat menggerakkan peranserta masyarakat dalam membiayai pembangunan daerah. Karena itulah, maka perlu dibuat undang-undang yang dapat menciptakan pembaharuan sistem perpajakan daerah dan retribusi daerah tersebut.

Dalam perkembangannya UU No. 18 Tahun 1997 tidak berumur panjang, karena pada tahun 2000 undang-undang ini diperbaharui kembali seiring dengan pelaksanaan desentralisasi fiskal yang berkaitan dengan diberlakukannya undang-undang tentang otonomi daerah. Pembaharuan terhadap UU No. 18 Tahun 1997 tersebut hanya diamanatkan dalam Penjelasan Pasal 5 ayat (1) UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Meskipun demikian, hal itu sudah cukup menjadi alasan bagi Pemerintah untuk melakukan perubahan terhadap undang-undang itu. Penjelasan Pasal 5 ayat (1) UU No. 25 Tahun 1999 menyatakan sebagai berikut:

“Jenis-jenis pajak daerah dan retribusi daerah disesuaikan dengan kewenangan yang diserahkan kepada Daerah Propinsi dan Daerah Kabupaten/kota. Penyesuaian tersebut

dilakukan dengan mengubah UU No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah”.

Meskipun perubahan undang-undang PDRD secara eksplisit hanya diamanatkan dalam Penjelasan Pasal 5 ayat (1) UU No. 25 Tahun 1999, tetapi semangat perubahan tersebut sebenarnya terlebih dahulu mengacu kepada UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Berdasarkan kedua undang-undang otonomi daerah itu, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) bersumber dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan penerimaan dana perimbangan yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

PAD tersebut antara lain bersumber dari PDRD, yang diharapkan dapat menjadi salah satu sumber pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah untuk meningkatkan dan pemeratakan kesejahteraan masyarakat. Pada gilirannya, daerah mampu melaksanakan otonomi yang dengan kata lain, mampu mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Berkaitan dengan tujuan yang akan dicapai dengan pembentukan UU No. 34 Tahun 2000, maka undang-undang ini sebagaimana halnya UU No. 18 Tahun 1997 juga menetapkan dua tujuan. Pertama, menetapkan ketentuan-ketentuan pokok yang memberikan pedoman kebijakan dan arahan bagi Daerah dalam pelaksanaan pemungutan PDRD. Kedua, menetapkan pengaturan untuk menjamin penerapan prosedur umum perpajakan daerah dan retribusi daerah.

Pajak daerah dan pajak pusat merupakan suatu sistem perpajakan nasional, yang pada hakikatnya merupakan beban bagi masyarakat sehingga perlu dijaga agar kebijakan tersebut merupakan beban yang adil. Untuk itu, pembinaan perpajakan daerah dilakukan secara terpadu dengan perpajakan nasional. Pembinaan ini dilakukan secara sinergis, terutama mengenai obyek dan tarif pajak, agar pajak pusat dan pajak daerah dapat saling melengkapi dan tidak saling tumpang tindih.

UU No. 34 Tahun 2000 menganut sistem buka tutup dalam penetapan jenis PDRD kabupaten/kota. Meskipun beberapa jenis PDRD telah ditetapkan dalam undang-undang ini, namun daerah kabupaten/kota diberi peluang dalam menggali potensi sumber-sumber keuangannya dengan menetapkan jenis pajak dan retribusi selain yang telah ditetapkan. Penetapan jenis PDRD tambahan tersebut harus memenuhi kriteria yang ditetapkan dalam undang-undang dan sesuai dengan aspirasi masyarakat setempat.

Pasal 4 ayat (1) UU No. 34 Tahun 2000 menyatakan bahwa pajak daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah (Perda). Begitu pula menurut Pasal 24 ayat (1) bahwa retribusi daerah ditetapkan juga dengan Perda. Pembuatan Perda baik tentang pajak daerah maupun tentang retribusi daerah ini tidak boleh bertentangan dengan ketentuan dalam peraturan-perundangan lain terutama dengan undang-undang tentang otonomi daerah.

Persoalan yang muncul dengan dibukanya peluang tersebut, di lapangan banyak Perda PDRD yang dibuat tetapi bertentangan dengan kepentingan umum dan atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Hal ini terjadi antara lain juga karena baik dalam UU No. 22 Tahun 1999 maupun UU No. 34 Tahun 2000 tidak mengenal pengawasan preventif dalam bentuk evaluasi Rancangan Perda (Raperda) oleh tingkat pemerintahan yang lebih tinggi. Persoalan ini menjadi semakin rumit ketika Perda tersebut dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri (Mendagri) (baca: pemerintah pusat), tetapi pemerintah daerah tetap memberlakukannya alias tidak menghentikan pelaksanaan dan atau mencabutnya, karena tanpa sanksi yang jelas.

Berlakunya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (sebagai pengganti UU No. 22 Tahun 1999) membawa implikasi positif seperti telah diaturnya tata cara pengawasan preventif dan kewenangan Gubernur dalam bentuk evaluasi Raperda kabupaten/kota. Diaturnya wewenang Menteri Keuangan (Menkeu) dalam proses pembuatan Perda, dan sanksi berupa pembatalan Perda yang bertentangan dengan kepentingan umum dan atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Persoalannya adalah tidak jelas apakah Gubernur dan Menkeu juga memiliki kewenangan untuk

membatalkan Perda PDRD kabupaten/kota yang dianggap bertentangan dengan kepentingan umum dan atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Selain itu, sanksi yang diatur hanya berupa sanksi administratif yang bersifat represif setelah jadi Perda.

Selain persoalan di atas, berlakunya UU No. 32 Tahun 2004 menimbulkan dualisme pengaturan hukum yang berkaitan dengan PDRD. UU No. 32 Tahun 2004 mengatur pengawasan preventif, sebaliknya dalam UU No. 34 Tahun 2000 tidak. UU No. 32 Tahun 2004 tidak mengatur dengan jelas kewenangan Menkeu dalam pembatalan Perda PDRD, sebaliknya dalam UU No. 34 Tahun 2000, PP No. 65 Tahun 2001, dan PP No. 66 Tahun 2001 Menkeu memiliki kewenangan untuk memberi pertimbangan kepada Mendagri dalam hal pembatalan Perda. Dengan demikian berdasarkan UU No. 34 Tahun 2000 peran Menkeu telah ada dalam proses evaluasi dan pembatalan Perda. Persoalan lain adalah mengenai jangka waktu penyampaian Perda yang sudah disahkan daerah kepada pusat untuk dievaluasi, UU No. 34 Tahun 2000 memberikan waktu yang lebih lama yaitu 15 hari dibandingkan dengan UU No. 32 Tahun 2004 yang hanya tujuh hari. Dualisme ketentuan hukum ini menjadi persoalan yang serius karena kedua undang-undang tersebut sama-sama berlaku efektif.

Perbedaan limitasi waktu penyampaian Perda kepada Pemerintah antara UU No. 22 Tahun 1999 dengan UU No. 32 Tahun 2004 tidak menjadi persoalan, karena undang-undang yang disebut pertama tidak berlaku lagi. Akan tetapi, perbedaan antara ketentuan UU No. 34 Tahun 2000 dengan UU No. 32 Tahun 2004 menjadi persoalan karena kedua undang-undang tersebut masih berlaku efektif. Meskipun demikian, jika ditinjau dari asas hukum, *lex posterior derogat legi priori* (undang-undang yang baru mengesampingkan undang-undang yang lama), maka yang berlaku adalah ketentuan yang ada dalam undang-undang yang baru. Artinya, yang berlaku adalah ketentuan dalam UU No. 32 Tahun 2004, yakni waktu penyampaian Perda yang telah ditetapkan kepada Pemerintah paling lama tujuh hari.

Meskipun dengan asas hukum tersebut dapat terjawab bahwa ketentuan dalam UU No. 32 Tahun 2004 yang berlaku, tetapi hal itu tetap menimbulkan permasalahan yang kompleks.

B. Eksistensi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Dalam Struktur Keuangan Daerah

Pasal 1 angka 6 UU No. 34 Tahun 2000 menyatakan bahwa Pajak Daerah adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada Daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah. Begitu pula Pasal 1 angka 26 menyatakan bahwa Retribusi Daerah 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.

Pajak biasanya harus dibayar oleh anggota masyarakat sebagai suatu kewajiban hukum tanpa pertimbangan secara pribadi mereka mendapat manfaat atau tidak dari pelayanan yang mereka biayai. Sebaliknya retribusi dibayar langsung oleh mereka yang menikmati suatu pelayanan yang biasanya dimaksudkan untuk menutup seluruhnya atau sebagian dari biaya pelayanan tersebut. Meskipun demikian, dalam praktik perbedaan antara keduanya tidak selalu jelas. Pertama, retribusi dapat dikenakan lebih besar melebihi biaya jasa-jasa yang diberikan. Kedua, suatu jasa mungkin hanya sebagian dibiayai oleh retribusi, sisanya berasal dari subsidi khusus atau terselubung dari penerimaan pajak.

PDRD ini merupakan komponen penting dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). APBD terkait dengan penganggaran, yakni suatu proses penyusunan rencana keuangan yang menyangkut pendapatan dan pembiayaan, yang kemudian mengalokasikan dana ke berbagai kegiatan sesuai dengan fungsi dan sasaran yang hendak dicapai. APBD merupakan suatu rencana tahunan daerah yang ditetapkan berdasarkan Perda, atau dengan kata

lain, APBD adalah model penganggaran pemerintahan daerah yang ditetapkan dengan Perda.

Dalam penganggaran daerah terdapat tiga analisis yang saling terkait, yakni analisis penerimaan, analisis pengeluaran, dan analisis anggaran. PDRD adalah berkaitan erat dengan analisis penerimaan. Analisis penerimaan adalah suatu kajian mengenai kemampuan daerah dalam menggali sumber-sumber pendapatan daerah yang potensial dan biaya-biaya yang dikeluarkan untuk meningkatkan pendapatan tersebut. Pendapatan daerah adalah semua penerimaan kas daerah dalam periode tahun anggaran tertentu yang menjadi hak daerah. Dalam konteks ini, keuangan daerah yang sehat adalah keuangan daerah yang mampu meningkatkan penerimaan daerah secara berkesinambungan seiring dengan perkembangan perekonomian tanpa memperburuk alokasi faktor-faktor produksi dan keadilan serta dengan sejumlah biaya administrasi tertentu. Kondisi ini dapat dilihat berdasarkan empat indikator, yakni: (1) daya pajak (*tax effort*); (2) efektivitas (*effectivity*); (3) efisiensi (*efficiency*); dan (4) elastisitas (*elasticity*). Keempat indikator ini dalam pelaksanaannya akan saling berhubungan satu dengan lainnya.

Pertama, daya pajak adalah rasio antara penerimaan pajak dengan kapasitas atau kemampuan membayar pajak di suatu daerah. Salah satu indikator yang dapat digunakan untuk mengetahui kemampuan membayar pajak masyarakat adalah Produk Domestik Regional Bruto (PDRB). Hal itu dapat diketahui dengan menggunakan rumus sebagai berikut:

$$\text{Daya Pajak} = \frac{\text{Penerimaan Pajak}}{\text{Kemampuan Bayar Pajak}} = \frac{(\text{Penerimaan Pajak})}{\text{PDRB}} \times 100 \%$$

Dengan demikian, jika PDRB suatu daerah meningkat, maka kemampuan daerah dalam membayar pajak (*ability to pay*) juga akan meningkat. Artinya, administrasi penerimaan daerah dapat meningkatkan daya pajaknya agar penerimaan pajak meningkat pula.

Kedua, efektivitas adalah mengukur hubungan antara hasil pungut suatu pajak dengan potensi pajak itu sendiri. Efektivitas ini dapat diketahui dengan menggunakan rumus sebagai berikut:

$$\text{Efektivitas} = \frac{\text{Penerimaan Pajak}}{\text{Potensi pajak}} = \frac{(\text{Penerimaan Pajak})}{\text{PDRB}} \times 100 \%$$

Adapun yang menjadi indikator dari efektivitas ini adalah rasio antara hasil pemungutan suatu pajak dengan potensi hasil pajak. Keadaan tersebut terjadi didasarkan pada asumsi bahwa semua wajib pajak membayar pajak terutang. Efektivitas tersebut menyangkut semua tahap administrasi penerimaan pajak, menentukan wajib pajak, menetapkan nilai kena pajak, memungut pajak, menegakkan sistem pajak, dan membukukan penerimaan.

Ketiga, efisiensi dilakukan dengan mengukur bagian dari hasil pajak yang digunakan untuk menutup biaya pemungutan pajak yang bersangkutan. Efisiensi ini dapat diketahui dengan menggunakan rumus sebagai berikut:

$$\text{Efisiensi} = \frac{\text{Biaya Pemungutan}}{\text{Penerimaan Pajak yang dipungut}} \times 100 \%$$

Adapun yang dimaksud biaya pemungutan adalah tidak semata-mata biaya langsung untuk operasional pemungutan di lapangan, melainkan termasuk biaya-biaya tidak langsung seperti waktu yang diperlukan, biaya rapat-rapat, dan biaya *overhead*.

Keempat, elastisitas adalah ukuran tingkat kepekaan perubahan suatu jenis penerimaan apabila terjadi perubahan pada jumlah PDRB dan jumlah penduduk. Dalam kaitan ini, semakin tinggi nilainya adalah semakin elastis, dan sebaliknya, semakin rendah nilainya maka menjadi semakin tidak elastis. Arti dari semakin elastis adalah tingkat daya bayar masyarakat tidak terganggu. Untuk mengetahui elastisitas dipergunakan dua buah rumus, yakni untuk

mengetahui tingkat kepekaan perubahan pada PDRB dan tingkat kepekaan perubahan pada penduduk. Untuk mengetahui tingkat kepekaan perubahan pada PDRB dipergunakan rumus sebagai berikut:

$$\text{Elastisitas PDRB} = \frac{\% \text{ PAD}}{\% \text{ PDRB}} \times 100 \% \quad \text{dan}$$

$$\text{Elastisitas Penduduk} = \frac{\% \text{ PAD}}{\% \text{ Penduduk}} \times 100 \%$$

Berdasarkan Pasal 5 ayat (2) UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintahan Daerah terdiri dari PAD, Dana Perimbangan, dan lain-lain pendapatan. Menurut Pasal 6 ayat (1), PAD bersumber dari: (a) pajak daerah; (b) retribusi daerah; (c) hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan (d) lain-lain PAD yang sah. Dengan demikian, berarti bahwa pajak daerah dan retribusi daerah merupakan komponen dari PAD, dan PAD adalah komponen dari Pendapatan Daerah, dan Pendapatan Daerah merupakan bagian dari Penerimaan Daerah, dan Penerimaan Daerah merupakan sisi lain dari APBD.

PDRD ini dikelola oleh Daerah Propinsi dan Kabupaten/Kota berdasarkan kewenangan yang dimiliki. Pasal 2 ayat (1) UU No. 34 Tahun 2000 menyatakan jenis pajak daerah propinsi terdiri dari empat jenis. Pertama, pajak kendaraan bermotor dan kendaraan di atas air. Kedua, bea balik nama kendaraan bermotor dan kendaraan di atas air. Ketiga, pajak bahan bakar kendaraan bermotor. Keempat, pajak pengambilan dan pemanfaatan air bawah tanah dan air permukaan. Pasal 2 ayat (2), jenis pajak kabupaten/kota terdiri dari: (a) pajak hotel; (b) pajak restoran; (c) pajak hiburan; (d) pajak reklame; (e) pajak penerangan jalan; (f) pajak pengambilan bahan galian golongan C; dan (g) pajak parkir.

Pasal 18 ayat (2) UU No. 34 Tahun 2000 menyatakan bahwa retribusi dibagi atas tiga golongan, yakni: (a) retribusi jasa umum; (b) retribusi jasa usaha; dan (c) retribusi perizinan tertentu. Pasal 18 ayat (3), jenis-jenis retribusi jasa umum, retribusi jasa usaha, dan retribusi perizinan tertentu tersebut ditetapkan berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP), yakni PP No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah. Berdasarkan Pasal 5 ayat (1) dan (2) PP No. 66 Tahun 2001, jenis retribusi untuk daerah propinsi dan kabupaten/kota ditetapkan sesuai dengan kewenangan masing-masing daerah tersebut sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pasal 2 ayat (2) PP No. 66 Tahun 2001 menyatakan bahwa jenis-jenis retribusi jasa umum adalah: (a) retribusi pelayanan kesehatan; (b) retribusi pelayanan persampahan/kebersihan; (c) retribusi penggantian biaya cetak kartu tanda penduduk dan akte 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 kebakaran; (i) retribusi penggantian biaya cetak peta; dan (j) retribusi pengujian kapal perikanan. Pasal 3 ayat (2), jenis-jenis retribusi jasa usaha adalah: (a) retribusi pemakaian kekayaan daerah; (b) retribusi pasar grosir dan/atau pertokoan; (c) retribusi tempat pelelangan; (d) retribusi terminal; (e) retribusi tempat khusus parkir; (f) retribusi tempat penginapan/pesanggrahan/villa; (g) retribusi penyedotan kakus; (h) retribusi rumah potong hewan; (i) retribusi pelayanan pelabuhan kapal; (j) retribusi tempat rekreasi dan olah raga; (k) retribusi penyeberangan di atas air; (l) retribusi pengolahan limbah cair; dan (m) retribusi penjualan produksi usaha daerah. Pasal 4 ayat (2), jenis-jenis retribusi perizinan tertentu adalah: (a) retribusi izin mendirikan bangunan; (b) retribusi izin tempat penjualan minuman beralkohol; (c) retribusi izin gangguan; dan (d) retribusi izin trayek.

C. Posisi Undang-Undang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Terhadap Undang-Undang Otonomi Daerah

Perlu dijelaskan terlebih dahulu apa yang dimaksud dengan UU PDRD dan UU Otonomi Daerah. Hal ini perlu untuk menghindari kerancuan dalam pembahasan selanjutnya. Pertama, UU PDRD tidak lain adalah UU No. 34 Tahun 2000 tentang Perubahan UU No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Kedua, UU Otonomi Daerah adalah UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan adalah: (a) UUD 1945; (b) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu); (c) Peraturan Pemerintah (PP); (d) Peraturan Presiden (Perpres); dan (e) Peraturan Daerah (Perda). Dengan demikian, jika merujuk kepada ketentuan tersebut, maka kedudukan UU PDRD dan UU Otonomi Daerah berdasarkan jenisnya adalah sama. Pertanyaannya adalah: bagaimana cara membedakan kedudukan kedua undang-undang itu ?

Untuk menjawab pertanyaan tersebut tidaklah mudah, karena keduanya merupakan hukum positif tertulis yang berjenis undang-undang. Sebagai undang-undang keduanya dibuat dan ditetapkan atau dibentuk oleh pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang menurut atau berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan tertentu dalam bentuk tertulis yang berisi aturan tingkah laku yang berlaku atau mengikat secara umum (Bagir Manan, 2004: 14). Untuk sedikit membedakan kedua undang-undang itu mungkin dapat dilihat berdasarkan wewenang pembentukannya dan berdasarkan daya ikatnya. Pertama, berdasarkan wewenang pembentukannya maka UU Otonomi Daerah bersifat kenegaraan, sedangkan UU PDRD bersifat administrasi negara. Kedua, berdasarkan daya ikatnya maka UU Otonomi Daerah bersifat ketatanegaraan (*staatsrechtelijk*), sedangkan UU PDRD bersifat administrasi negara (*administratiefrechtelijk*). Namun

demikian kedua perbedaan tersebut tidak cukup kuat untuk membedakan kedudukan kedua jenis undang-undang tersebut.

Pembedaan yang mungkin akan dapat mempersandingkan kedudukan kedua UU tersebut adalah jika dilihat berdasarkan asas-asas penerapannya. Sebagaimana penegakan hukum, maka penerapan hukum selain dilakukan oleh pengadilan juga dilakukan oleh administrasi negara sebagai pelaksanaan dari fungsi pemerintahan. Dalam kaitan ini, penerapan aturan hukum dilakukan dalam rangka dua hal. Pertama, melaksanakan hukum sebagai fungsi pelayanan atau pengawasan terhadap kegiatan masyarakat. Kedua, mempertahankan hukum akibat terjadi pelanggaran atas suatu aturan hukum (Bagir Manan, 2004: 50).

Menurut Bagir Manan (2004: 52), "selain berdasarkan ketentuan normatif yang diatur dalam perundang-undangan, penerapan hukum positif harus tunduk pada asas-asas tertentu". Setidaknya terdapat dua asas untuk membedakan kedudukan antara UU PDRD dan UU Otonomi Daerah. Kedua asas tersebut adalah asas "*lex specialis derogat legi generalis*" dan asas "*lex posterior derogat legi priori*". Asas yang pertama mengandung makna bahwa aturan hukum yang khusus akan mengesampingkan aturan hukum yang umum, sedangkan asas yang kedua mengandung makna bahwa aturan hukum yang lebih baru akan mengesampingkan atau meniadakan aturan hukum yang lama.

Pertanyaannya adalah: apa betul bahwa UU PDRD merupakan *lex specialis* dan UU Otonomi Daerah merupakan *lex generalis*? Untuk menjawab pertanyaan ini maka harus dilihat apakah UU PDRD merupakan aturan khusus yang menindaklanjuti UU Otonomi Daerah. Dengan demikian, jawaban tersebut dapat dilihat dari menelaah materi muatan UU Otonomi Daerah yang mengatur mengenai PDRD.

Pasal 157 huruf a UU No. 32 Tahun 2004 mengatur bahwa PAD terdiri dari: (1) hasil pajak daerah; (2) hasil retribusi daerah; (3) hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan (4) lain-lain PAD yang sah. Ketentuan yang sama juga terdapat pada Pasal 6 ayat (1) UU No. 33 Tahun 2004 yang mengatur bahwa PAD bersumber

dari: (a) pajak daerah; (b) retribusi daerah; (c) hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan (d) lain-lain PAD yang sah. Berdasarkan ketentuan yang terdapat dalam UU Otonomi Daerah ini merupakan fakta bahwa undang-undang tersebut merupakan *lex generalis*.

Ketentuan yang lebih tegas lagi adalah terdapat dalam Pasal 158 ayat (1) UU No. 32/2004 dan Pasal 8 UU No. 33 Tahun 2004. Pertama, pajak daerah dan retribusi daerah ditetapkan dengan undang-undang yang pelaksanaannya di daerah diatur lebih lanjut dengan Perda. Kedua, ketentuan mengenai pajak daerah dan retribusi daerah dilaksanakan sesuai dengan undang-undang. Ketentuan tersebut merupakan perintah dari UU Otonomi Daerah untuk menetapkan dan memberlakukan UU PDRD. Hal ini membuktikan bahwa dalam satu segi UU PDRD merupakan *lex specialis* dan UU Otonomi Daerah merupakan *lex generalis*. Berdasarkan asas ini maka UU PDRD berkedudukan lebih utama dalam penerapannya dibandingkan dengan UU Otonomi Daerah.

Demikian pula Pasal 79 huruf a UU No. 22 Tahun 1999 menyatakan bahwa PAD terdiri dari: (1) hasil pajak daerah; (2) hasil retribusi daerah; (3) hasil perusahaan milik daerah, dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan (4) lain-lain PAD yang sah. Ketentuan yang sama juga terdapat pada Pasal 4 UU No. 25 Tahun 1999 yang menyatakan bahwa sumber PAD adalah: (a) hasil pajak daerah; (b) hasil retribusi daerah; (c) hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan (d) lain-lain PAD yang sah. Hal ini merupakan fakta bahwa UU Otonomi Daerah (UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999) merupakan *lex generalis* dan UU PDRD (UU No. 18 Tahun 1997) merupakan *lex specialis*.

Berlainan dengan asas *lex specialis derogat legi generalis*, maka penerapan asas *lex posterior derogat legi priori* secara *existing* memberikan kedudukan yang utama pada UU Otonomi Daerah dibandingkan dengan UU PDRD. Fakta ini diperoleh bahwa UU PDRD lahir terlebih dahulu dibandingkan dengan UU Otonomi Daerah. Meskipun UU Otonomi Daerah mempunyai kedudukan yang utama

dibandingkan dengan UU PDRD, tetapi sifatnya hanyalah sementara. Alasannya, karena kata “ditetapkan dengan UU” yang terdapat dalam Pasal 158 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 mengandung perintah untuk menetapkan UU baru. Awalan “di” yang dihubungkan dengan kata “tetap” dan diakhiri dengan “kan”, membuktikan bahwa kata tersebut menjadi kata kerja. Ditetapkan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (2001: 1187) berarti: (1) dijadikan tetap; (2) ditentukan; (3) diambil keputusan; (4) ditunjuk; dan (5) diteguhkan. Hal ini berarti bahwa berdasarkan arti yang tersirat dari kata “ditetapkan” mengandung makna bahwa UU yang dimaksud belum ada. Artinya, membuka peluang untuk melakukan perubahan terhadap UU yang senyatanya ada, sehingga UU PDRD diperintahkan untuk diperbaharui kembali. Dengan menjadi baru kembalinya UU PDRD maka UU Otonomi Daerah menjadi UU yang lama. Disinilah letak sementara pemberlakuan asas ini.

Kasus yang sama pernah terjadi pada UU Otonomi Daerah tahun 1999. Pasal 5 ayat (1) UU No. 25 Tahun 1999 menyatakan bahwa ketentuan mengenai pajak daerah dan retribusi daerah diatur dengan undang-undang. Kata “diatur” merupakan kata kerja yang mengisyaratkan bahwa seolah-olah belum ada undang-undang yang mengaturnya atau setidaknya undang-undang yang lama harus diperbaharui. Hal ini dipertegas dalam Penjelasan Pasal 5 ayat (1) UU No. 25 Tahun 1999 yang menyatakan bahwa: “penyesuaian tersebut dilakukan dengan mengubah UU No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah”. Dengan demikian, UU No. 18 Tahun 1997 diubah dengan UU No. 34 Tahun 2000.

Oleh karena berdasarkan ketentuan normatif yang terdapat dalam undang-undang membuat asas *lex posterior derogat legi priori* bersifat sementara, maka asas yang lebih diutamakan adalah asas *lex specialis derogat legi generalis*. Hal ini berarti bahwa asas tersebut gugur manakala undang-undang yang dijadikan patokan diadakan perubahan. Arti lainnya adalah, bahwa ketentuan normatif yang terdapat dalam UU Otonomi Daerah memerintahkan untuk memperbaharui UU PDRD. Dengan demikian, asas yang berlaku

kekal di antara kedua UU tersebut adalah asas *lex specialis derogat legi generalis*.

Kenyataan di atas diperkuat dengan pendapat Bagir Manan, bahwa untuk melihat apakah benar UU PDRD merupakan *lex specialis* dan UU Otonomi Daerah merupakan *lex generalis*, adalah dapat dilihat dari *regim* hukum yang terkandung dalam kedua UU tersebut. UU PDRD berada dalam dua *regim* hukum sekaligus, yaitu mengenai pajak dan retribusi berada dalam *regim* hukum pajak (Hukum Administrasi Negara), sedangkan aturan mengenai Perda berada dalam *regim* hukum otonomi daerah. Oleh karena PDRD dalam pelaksanaannya diatur berdasarkan Perda, maka UU PDRD dan UU Otonomi Daerah sepanjang mengenai Perda berada dalam *regim* hukum yang sama, yaitu *regim* hukum otonomi daerah. Berdasarkan pendapat Bagir Manan pula, bahwa jika kedua UU tersebut berada pada *regim* hukum yang sama, maka berlaku asas *lex specialis derogat legi generalis* (wawancara, 8/11/2005).

BAB 2

KEWENANGAN PENGAWASAN PERDA PDRD

A. Peraturan Daerah Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

Pasal 4 ayat (1) UU No. 34 Tahun 2000 menyatakan bahwa pajak daerah ditetapkan dengan Perda. Pasal 4 ayat (3), Perda tentang pajak daerah sekurang-kurangnya mengatur mengenai: (a) nama, obyek, dan subyek pajak; (b) dasar pengenaan, tarif, dan cara penghitungan pajak; (c) wilayah pemungutan; (d) masa pajak; (e) penetapan; (f) tata cara pembayaran dan penagihan; (g) kadaluwarsa; (h) sanksi administrasi; dan (i) tanggal mulai berlakunya. Pasal 4 ayat (4), Perda tentang pajak daerah dapat pula mengatur ketentuan mengenai tiga hal. Pertama, pemberian pengurangan, keringanan, dan pembebasan dalam hal-hal tertentu atas pokok pajak dan atau sanksinya. Kedua, tata cara penghapusan piutang pajak yang kadaluwarsa. Ketiga, tentang asas timbal balik (resiprositas).

Pasal 24 ayat (1) UU No. 34 Tahun 2000 menyatakan bahwa retribusi daerah ditetapkan dengan Perda. Pasal 24 ayat (3), Perda tentang retribusi daerah sekurang-kurangnya mengatur mengenai: (a) nama, obyek, dan subyek retribusi; (b) golongan retribusi; (c) cara mengukur tingkat penggunaan jasa yang bersangkutan; (d) prinsip yang dianut dalam penetapan struktur dan besarnya tarif; (e) struktur dan besarnya tarif retribusi; (f) wilayah pemungutan; (g) tata cara pemungutan; (h) sanksi administrasi; (i) tata cara penagihan; (j) tanggal

mulai berlakunya retribusi. Pasal 24 ayat (4), Perda tentang retribusi daerah dapat juga mengatur mengenai tiga hal. Pertama, masa retribusi. Kedua, pemberian keringanan, pengurangan, dan pembebasan dalam hal-hal tertentu atas pokok retribusi dan atau sanksinya. Ketiga, tata cara penghapusan piutang retribusi yang kadaluwarsa.

Berdasarkan penelitian/kegiatan inventarisasi Rencana Legislasi Daerah, sampai Agustus 2001 saja Departemen Dalam Negeri (Depdagri) telah menerima sekitar 1979 Perda. Perda tersebut terdiri dari 1503 Perda tentang pajak daerah dan 926 Perda tentang Desa. Dari jumlah itu sebanyak 926 Perda memenuhi ketentuan perundang-undangan, 104 Perda dinyatakan bermasalah, dan 949 Perda ketika itu sedang dievaluasi lebih lanjut. Menurut penelitian Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD), dari sejumlah Perda tersebut terdapat 47 Perda harus dibatalkan dan 189 Perda harus direvisi. Jika data sampai Agustus 2001 saja telah begitu banyak ditemukan Perda bermasalah, menjadi pertanyaan adalah: berapa banyak Perda bermasalah hingga Agustus 2005?

Penelitian yang dilakukan oleh KPPOD tentang "Pemeringkatan Daya Tarik Investasi (Studi Kasus di 90 Kabupaten/Kota di Indonesia)", menentukan tolok ukur Perda bermasalah dengan penekanan pada aspek ekonomi. Artinya, banyaknya Perda yang tergolong bermasalah sehingga perlu dibatalkan dan direvisi tersebut umumnya disebabkan melanggar prinsip-prinsip ekonomi. Terdapat lima jenis kasus Perda yang melanggar prinsip-prinsip ekonomi tersebut disertai dengan berbagai contohnya. Pertama, adanya hambatan perdagangan terhadap keluar masuk barang dari dan ke daerah lain baik dengan mekanisme tarif maupun non tarif. Contohnya adalah Perda Propinsi Lampung No. 6 Tahun 2000, Perda Kabupaten Pasaman No. 2 Tahun 2001, Perda Kabupaten Bima No. 16 Tahun 2000, dan sebagainya.

Kedua, adanya monopoli dengan perlakuan diskriminatif terhadap pelaku usaha lainnya. Contohnya adalah Perda Kabupaten Cirebon No. 23 Tahun 2001, Perda Kabupaten Karawang No. 15 Tahun 2001, dan sebagainya. Ketiga, pungutan berganda dengan pajak

pusat (PPN, PBB, dll). Contohnya adalah Perda Kabupaten Bengkulu Selatan No. 6 Tahun 2001, Perda Kabupaten Serang No. 7 Tahun 2001, dan sebagainya. Keempat, pungutan dalam bentuk sumbangan yang dipaksakan dengan penerapan sanksi. Contohnya adalah Perda Kabupaten Flores Timur No. 2 Tahun 2000, Perda Kabupaten Tapin No. 5 Tahun 2000, Perda Kabupaten Kampar No. 23 Tahun 2000, dan sebagainya. Kelima, retribusi yang tidak memberi manfaat langsung terhadap pembayar retribusi. Contohnya adalah Perda Kabupaten Bengkulu Selatan No. 22 Tahun 2001, Perda Kabupaten Blitar No. 24 Tahun 2000, Perda Kabupaten Bekasi No. 25 Tahun 2000, dan sebagainya.

Di samping itu, temuan IMF (*Internastional Monetary Found*) mengenai Perda bermasalah dari perspektif ekonomi tidak kalah menariknya. IMF telah merekomendasikan kepada Pemerintah mengenai Perda bermasalah dari sisi investasi asing. Perda bermasalah tersebut dapat menghambat kegiatan dunia usaha dan sekaligus merupakan “*counter productive*” terhadap usaha Pemerintah maupun Daerah dalam menarik investasi.

Berbeda dengan hal di atas, Depdagri menentukan tolok ukur Perda bermasalah lebih ditekankan pada aspek hukumnya. Dalam konteks ini suatu Perda dikualifikasi bermasalah apabila dalam pembentukannya melanggar asas legalitas. Perda tersebut dibentuk melanggar prinsip-prinsip pembuatan peraturan perundang-undangan, yakni bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, bertentangan dengan Perda lain, melanggar kepentingan umum, dan disharmonis dengan peraturan pelaksanaannya.

Dalam perspektif hukum, Perda dikatakan bermasalah adalah jika bertentangan dengan kepentingan umum dan atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Hal itu sesuai dengan Pasal 136 ayat (4) UU No. 32 Tahun 2004, Perda dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Untuk menghindari Perda agar tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka dalam pembentukannya harus taat asas.

Ketaatan asas yang dimaksud atas pembentukan Perda setidak-tidaknya menyangkut dua kelompok. Pertama, Pasal 137 UU No. 32 Tahun 2004, Perda dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang meliputi: (a) kejelasan tujuan; (b) kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat; (c) kesesuaian antara jenis dan materi muatan; (d) dapat dilaksanakan; (e) kedayagunaan dan kehasilgunaan; (f) kejelasan rumusan; dan (g) keterbukaan. Kedua, Pasal 138 ayat (1), materi muatan Perda mengandung asas: (a) pengayoman; (b) kemanusiaan; (c) kebangsaan; (d) kekeluargaan; (e) kenusantaraan; (f) bhineka tunggal ika; (g) keadilan; (h) kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; (i) ketertiban dan kepastian hukum; dan (j) keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Pasal 2 ayat (4) UU No. 34 Tahun 2000 menyatakan bahwa daerah kabupaten/kota dapat menetapkan jenis pajak daerah selain yang telah ditetapkan dalam undang-undang ini dengan ketentuan memenuhi beberapa kriteria. Pertama, bersifat pajak dan bukan retribusi. Kedua, obyek pajak terletak atau terdapat di wilayah daerah kabupaten/kota yang bersangkutan dan mempunyai mobilitas yang cukup rendah serta hanya melayani masyarakat di wilayah daerah kabupaten/kota yang bersangkutan. Ketiga, obyek dan dasar pengenaan pajak tidak bertentangan dengan kepentingan umum. Keempat, obyek pajak bukan merupakan obyek pajak propinsi dan/atau obyek pajak pusat. Kelima, potensinya memadai. Keenam, tidak memberikan dampak ekonomi yang negatif. Ketujuh, memperhatikan aspek keadilan dan kemampuan masyarakat. Kedelapan, menjaga kelestarian lingkungan.

B. Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

Menurut Bagir Manan (2001: 39), sistem pengawasan menentukan kemandirian suatu otonomi. Untuk menghindarkan agar pengawasan tidak melemahkan otonomi, maka sistem pengawasan harus ditentukan secara spesifik baik lingkup maupun tata caranya. Hal itu karena, pada saat semakin banyak dan intensif pengawasan

dilakukan maka semakin sempit pula kemandirian daerah, sehingga membuat semakin terbatas otonominya. Sebaliknya pula, tidak boleh ada sistem otonomi yang sama sekali meniadakan pengawasan. Dengan demikian, kebebasan berotonomi di satu pihak dan pengawasan di pihak yang lain, merupakan lembaran dalam berotonomi untuk menjaga keseimbangan kecenderungan pendulum ke arah desentralisasi maupun sentralisasi.

Pengawasan dalam UU No. 32 Tahun 2004, Pemerintah tidak mengutamakan sistem pengawasan represif, melainkan lebih menekankan pada pengawasan preventif. Hal itu dimaksudkan untuk memberikan kebebasan daerah dalam mengambil keputusan, di samping memberi peran lebih besar kepada DPRD untuk menjalankan fungsinya. Oleh sebab itu, Perda yang ditetapkan daerah tidak perlu pengesahan terlebih dahulu oleh Pemerintah atau oleh Daerah tingkat atasnya. Perda tersebut baru dilakukan pengawasan oleh Pemerintah setelah ditetapkan oleh daerah yang bersangkutan.

Dari sudut teori pengawasan, maka pengawasan yang dilakukan Pemerintah terhadap Perda adalah bersifat "*a posteriori*", yakni pengawasan itu baru dilakukan setelah dikeluarkannya Perda tersebut oleh daerah. Dari sudut kelembagaan, pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah terhadap Perda adalah merupakan pengawasan ekstern. Pengawasan tersebut dilakukan oleh organ atau lembaga yang secara organisatoris berada di luar pemerintahan daerah. Oleh sebab itu, pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah tersebut mempunyai tiga ciri-ciri khusus. Pertama, bersifat ekstern karena dilakukan oleh suatu badan atau lembaga di luar pemerintahan daerah. Kedua, "*a posteriori*" karena selalu dilakukan sesudah Perda tersebut ditetapkan. Ketiga, segi hukum karena menilai dari segi hukumnya saja. Pengawasan dari segi hukum adalah dimaksudkan untuk menilai segi-segi atau pertimbangan yang bersifat hukumnya saja (legalitas) dari perbuatan hukum pemerintah daerah melalui produk hukum yang bernama Perda.

Pasal 80 ayat (1) PP No. 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah menyatakan bahwa dalam rangka pengawasan, Perda tentang pajak daerah disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri dan Menteri

Keuangan paling lama 15 hari setelah ditetapkan. Pasal 17 ayat (1) PP No. 66 Tahun 2001 mengatur hal dan cara yang sama mengenai pengawasan terhadap Perda tentang Retribusi Daerah. Pasal 80 ayat (2) PP No. 65 Tahun 2001 menyatakan apabila Perda tentang Pajak Daerah bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka Mendagri dengan pertimbangan Menkeu membatalkan Perda tersebut. Hal yang sama diatur pula dalam Pasal 17 ayat (2) PP No. 66 Tahun 2001 mengenai retribusi daerah. Pembatalan tersebut dilakukan paling lama satu bulan sejak diterimanya Perda yang dimaksud.

Persoalannya sekarang setelah diberlakukannya UU No. 32 Tahun 2004 adalah masa penyampaian Perda yang telah ditetapkan oleh daerah ke Pemerintah adalah selama tujuh hari saja. Timbul pertanyaan: dapatkah dalam waktu 7 (tujuh) hari daerah menyampaikan Perda yang telah ditetapkan kepada Pemerintah? Di samping itu, khusus mengenai Perda tentang PDRD, apakah kewenangan melakukan pengawasan dapat diberikan lebih besar kepada Menkeu? Jika kedua pertanyaan ini dapat dijawab, maka akan tercipta tata cara pengawasan yang baik mengenai keberlakuan Perda tentang PDRD ke depan.

Pengawasan terhadap Perda tentang PDRD yang dilakukan oleh Pemerintah setidaknya-tidaknya dalam tiga tahun terakhir ini berdasarkan: (1) UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah; (2) UU No. 34 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 18/1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah; (3) PP No. 20 Tahun 2000 tentang Pembinaan dan Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah; (4) PP No. 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah; (5) PP No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah. Secara substansial peraturan perundang-undangan tersebut melahirkan empat hal. Pertama, waktu penyampaian Perda yang telah ditetapkan daerah kepada Pemerintah adalah paling lambat 15 hari. Kedua, penyampaian Perda tersebut diberikan oleh Daerah kepada Mendagri dan Menkeu. Ketiga, Mendagri dalam mengambil keputusan atas Perda tersebut terlebih dahulu menerima masukan dari Menkeu. Keempat, pembatalan Perda bermasalah dilakukan oleh

Mendagri selambat-lambatnya satu bulan sejak Perda tersebut disampaikan oleh Daerah.

Dengan berlakunya UU No. 32 Tahun 2004, maka jangka waktu penyampaian Perda kepada Pemerintah diperpendek menjadi tujuh hari saja. Hal ini menjadi persoalan, karena dalam dua undang-undang yang sama-sama masih berlaku efektif, tetapi mengatur jangka waktu penyerahan tersebut yang berbeda. Meskipun terdapat solusi yuridis (*legal solution*) mengenai ketentuan mana yang harus diberlakukan didasarkan pada asas hukum "*lex a posteriori derogat legi priori*", tetapi berakibat bahwa UU No. 34 Tahun 2000 harus disesuaikan dengan UU No. 32 Tahun 2004. Oleh sebab itu, dalam penyesuaian tersebut harus dapat diciptakan ketentuan mengenai lima hal. Pertama, harus diatur dengan tegas tentang tata cara pengawasan Perda oleh Pemerintah Propinsi. Kedua, harus diatur dengan tegas tentang tata cara pengawasan Perda oleh Pemerintah Pusat. Ketiga, harus bisa diletakkan bahwa kewenangan Menkeu menjadi lebih besar dalam melakukan pengawasan terhadap Perda PDRD. Keempat, harus diciptakan sanksi yang tegas bagi daerah yang melakukan pelanggaran dalam rangka pembuatan Perda tentang PDRD. Kelima, harus dapat dijustifikasi bahwa kemungkinan perubahan UU No. 34 Tahun 2000 menjadi tidak sejalan dengan UU No. 32 Tahun 2004 terutama berkaitan dengan pengawasan Perda PDRD.

Terdapat dua alasan diberikannya kewenangan yang lebih besar kepada Menkeu dalam melakukan pengawasan terhadap Perda PDRD. Pertama, kewenangan bidang moneter dan fiskal berada di pundak Menkeu selaku pembantu presiden bidang itu. Kedua, berdasarkan UU No. 10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, bahwa peraturan perundang-undangan yang setingkat di atas Perda adalah Peraturan Presiden. Dengan demikian, ke depan pembatalan Perda tidak lagi dilakukan dengan Keputusan Mendagri melainkan dengan Peraturan Presiden atas usul Menkeu.

C. Kewenangan Pengawasan Perda PDRD Oleh Kementerian Keuangan

Pengawasan (*toezicht, supervision*) Perda merupakan unsur yang tidak dapat dipisahkan dari kebebasan otonomi. Antara kebebasan dan kemandirian berotonomi di satu pihak dan pengawasan di pihak lain, merupakan dua hal yang tidak dapat dipisahkan dalam negara kesatuan dengan sistem otonomi (desentralisasi). Pengawasan ini merupakan kendali terhadap desentralisasi yang berlebihan. Tidak ada otonomi tanpa pengawasan. Selain itu pengawasan adalah suatu bentuk hubungan dengan sebuah *legal entity* yang mandiri, bukan hubungan internal dari intitas yang sama. Bentuk dan isi pengawasan dilakukan semata-mata menurut atau berdasarkan ketentuan undang-undang. Hubungan pengawasan hanya dilakukan terhadap hal yang secara tegas ditentukan dalam undang-undang. Pengawasan tidak berlaku atau tidak diterapkan terhadap hal yang tidak ditentukan atau berdasarkan undang-undang.

Ada dua jenis pengawasan baku terhadap satuan pemerintahan otonom yaitu pengawasan preventif (*preventief toezicht*) dan pengawasan represif (*repressief toezicht*). Pengawasan ini berkaitan dengan produk hukum dan tindakan tertentu organ pemerintahan daerah. Pengawasan preventif dikaitkan dengan wewenang mengesahkan (*goedkeuring*), sedangkan pengawasan represif adalah wewenang pembatalan (*vernietiging*) atau penangguhan (*schorsing*) (Bagir Manan, 2001).

UU No. 22 Tahun 1999 tidak mengatur pengawasan preventif dalam pembentukan Perda, sehingga Perda langsung berlaku setelah ditetapkan tanpa memerlukan pengesahan dari pemerintahan yang lebih tinggi. Yang ada hanya pengawasan represif yaitu dalam bentuk pembatalan atau penundaan berlakunya Perda. Sebaliknya UU No. 32 Tahun 2004 menganut dua jenis pengawasan yaitu pengawasan preventif dalam hal pembentukan Perda dan pengawasan represif dalam bentuk pembatalan Perda.

Pengawasan preventif dalam pembentukan Perda diatur dalam Pasal 185, 186, dan Pasal 189 UU No. 32 Tahun 2004 yang berupa kewajiban dari pemerintah daerah untuk menyampaikan Raperda

kepada Propinsi atau Pemerintah untuk dievaluasi sebelum ditetapkan menjadi Perda. Pengawasan represif dalam bentuk pembatalan Perda yang bertentangan dengan kepentingan umum dan atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi diatur dalam Pasal 145 dan 186 ayat (5).

Peran Depkeu dalam hal pengawasan terhadap pembentukan Perda PDRD ditegaskan dalam Pasal 189 yang pada intinya menyatakan bahwa "proses penetapan Raperda yang berkaitan dengan PDRD terlebih dahulu dikoordinasikan dengan Menkeu". Artinya, sebelum Raperda Propinsi dan Kabupaten/Kota ditetapkan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota menjadi Perda, terlebih dahulu harus dikoordinasikan dengan Menkeu. Namun demikian, tidak diatur secara tegas baik kewenangan maupun mekanisme koordinasi antara Menkeu dan Mendagri (*horizontal coordination*) dalam hal evaluasi Raperda PDRD propinsi. Selain itu, terhadap evaluasi Raperda kabupaten/kota juga tidak diatur mekanisme koordinasi antara Gubernur dengan Menkeu (*vertical coordination*). Hal ini dapat dipahami karena ketentuan Pasal 144 dan 145 UU No. 32 Tahun 2004 mengatur pembentukan Perda secara umum, sedangkan Pasal 185 dan 186 mengatur proses pembentukan Perda tentang APBD, yang berdasarkan ketentuan Pasal 189 diberlakukan juga terhadap pembentukan Raperda PDRD. Ketidakjelasan kewenangan dan mekanisme koordinasi tersebut berakibat menimbulkan implikasi negatif terhadap proses evaluasi secara keseluruhan, karena baik pihak Depdagri maupun Depkeu mengklaim bahwa lembaganyalah yang memiliki kompetensi untuk mengevaluasi Raperda PDRD baik propinsi maupun kabupaten/kota.

Dalam pelaksanaannya, peran Depkeu dalam evaluasi Raperda PDRD biasanya dilakukan jika ada permintaan pertimbangan dari Depdagri. Namun berdasarkan hasil wawancara dengan pihak Depkeu dan Depdagri, sampai dengan Bulan Oktober 2005 belum ada Raperda PDRD yang dibuat berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 yang disampaikan Daerah ke pemerintah pusat, sehingga Depkeu belum pernah melakukan evaluasi Raperda PDRD berdasarkan ketentuan UU No. 32 Tahun 2004. Kondisi ini

dimungkinkan karena UU No. 32 Tahun 2004 baru satu tahun diberlakukan (Wawancara dengan pihak Depdagri dan Depkeu, Oktober 2005).

Untuk mencegah terjadinya implikasi negatif dari ketidakjelasan wewenang dan mekanisme koordinasi sebagaimana disebutkan di atas, khusus mengenai PDRD seharusnya diatur lebih lanjut dalam UU PDRD (asas prospektif). Persoalannya saat ini, dalam UU No. 34 Tahun 2000 tentang PDRD hanya mengatur pengawasan represif melalui penyampaian Perda kepada pemerintah untuk dievaluasi. Untuk itu dalam UU PDRD mendatang perlu diadakan pembagian kewenangan (*division of authority*) yang tegas antara Depdagri dan Depkeu. Depdagri diberikan kewenangan berkaitan dengan teknis perundang-undangan secara umum, sedangkan Depkeu diberikan kewenangan berkaitan dengan substansi PDRD. Menurut UU No. 32 Tahun 2004, hal yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maupun bertentangan dengan kepentingan umum dapat dijadikan dasar untuk membagi kewenangan secara tegas antara Depdagri dan Depkeu. Berdasarkan kedua bentuk kewenangan itu, maka Depdagri berwenang mengevaluasi Raperda PDRD dari sisi kesesuaian dengan teknik pembentukan Perda, sedangkan Depkeu berwenang mengevaluasi dari segi substansi PDRD.

Termasuk dalam teknik pembentukan Perda yang dijadikan kewenangan Depdagri adalah: (a) penamaan; (b) pembukaan; (c) batang tubuh; (d) penjelasan; (e) penyidikan; (f) pencabutan; (g) perubahan; (h) bahasa (pemilihan kata dan istilah); (i) teknik pengacuan; dan (j) bentuk. Termasuk dalam substansi Perda PDRD dibedakan antara yang berkaitan dengan pajak daerah dan yang berkaitan dengan retribusi daerah. Substansi yang berkaitan dengan pajak daerah adalah: (a) nama, obyek, dan subyek; (b) dasar pengenaan, tarif, dan cara perhitungan; (c) wilayah pemungutan; (d) masa pajak; (e) penetapan; (f) kadaluwarsa; (g) sanksi administrasi; (h) tata cara pembayaran dan penagihan; (i) pemberian pengurangan, keringanan, dan pembebasan dalam hal-hal tertentu atas pokok pajak dan atau sanksinya; (j) tata cara penghapusan piutang pajak yang

kadaluwarsa; dan (k) asas timbal balik (*reciprocity principle*). Substansi yang berkaitan dengan retribusi daerah adalah: (a) nama, obyek, dan subyek; (b) cara mengukur tingkat penggunaan jasa; (c) golongan retribusi; (d) prinsip yang dianut dalam penetapan struktur dan besarnya tarif; (e) struktur dan besarnya tarif; (f) wilayah pemungutan; (g) tata cara pemungutan; (h) sanksi administrasi; (i) tata cara penagihan; (j) masa retribusi; (k) pemberian keringanan, pengurangan, dan pembebasan dalam hal-hal tertentu atas pokok retribusi dan atau sanksinya; dan (l) tata cara penghapusan piutang retribusi yang kadaluwarsa.

Berkaitan dengan pembagian kewenangan yang tegas antara Depdagri dan Depkeu, maka harus diatur kewajiban bagi Mendagri untuk menyampaikan Raperda kepada Menkeu di satu pihak dan kewajiban bagi Menkeu untuk menyampaikan hasil evaluasi tersebut dalam jangka waktu yang ditentukan dipihak lain, termasuk juga akibat hukum yang terjadi apabila kewenangan tersebut tidak dilaksanakan. Hal ini penting karena berkaitan dengan kepastian hukum mengenai batas waktu penyampaian hasil evaluasi Raperda yang dilakukan oleh kedua departemen tersebut kepada pemerintah daerah.

Selanjutnya, peran Depkeu dalam pengawasan represif berupa pembatalan Perda tidak diatur secara jelas dalam UU No. 32 Tahun 2004. Pasal 145 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004 hanya menyatakan bahwa Perda yang bertentangan dengan kepentingan umum dan atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh pemerintah. Pertanyaannya adalah: siapa yang dimaksud dengan pemerintah, apakah hanya Mendagri atau termasuk Menkeu ?. Sementara itu, Pasal 189 UU No. 32 Tahun 2004 hanya mengatur koordinasi antara Mendagri/Gubernur dengan Menkeu dalam proses penetapan Raperda, bukan pembatalan Perda. Berdasarkan Pasal 1 angka 1 UU No. 32 Tahun 2004 yang dimaksud dengan pemerintah adalah Presiden. Namun demikian, dalam menjalankan pemerintahan Presiden dibantu oleh sejumlah menteri, antara lain Mendagri dan Menkeu. Mendagri bertindak atas nama Presiden dalam hal kewenangan yang berkaitan dengan pembinaan dan pengawasan

otonomi daerah, sedangkan Menkeu bertindak atas nama Presiden dalam kewenangan yang berkaitan dengan pembinaan dan pengawasan mengenai desentralisasi fiskal. Adapun kewenangan yang berkaitan dengan PDRD adalah merupakan bagian dari pelaksanaan desentralisasi fiskal, karena PDRD merupakan bagian dari PAD, dan PAD merupakan bagian dari hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang dilaksanakan berdasarkan desentralisasi fiskal itu sendiri.

Berbeda halnya dengan UU No. 32 Tahun 2004, dalam UU No. 34 Tahun 2000, PP No. 65 Tahun 2001, dan PP No. 66 Tahun 2001 bahwa Perda PDRD dapat dibatalkan oleh Mendagri dengan pertimbangan Menkeu. Dengan demikian berdasarkan UU No. 34 Tahun 2000 peran Depkeu telah ada dalam proses evaluasi dan pembatalan Perda. Hanya saja saat ini peran Depkeu masih terbatas pada memberikan pertimbangan kepada Mendagri untuk pembatalan tersebut. Selaras dengan semangat otonomi daerah seharusnya peran Depkeu diperbesar dalam proses pembentukan dan pembatalan Perda kabupaten/kota yang dilakukan oleh Gubernur. Artinya, Depkeu berperan dalam melakukan evaluasi Perda sebagai bahan rekomendasi pada Gubernur untuk membatalkan Perda yang bertentangan dengan kepentingan umum dan atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Berkaitan dengan pelaksanaan evaluasi Perda PDRD seperti yang disebutkan di atas, sayogyanya terdapat pembagian kewenangan dan mekanisme yang jelas antara Depdagri dan Depkeu sebagaimana halnya dalam proses pembentukan Perda seperti diuraikan sebelumnya. Alasannya, karena seluruh kewenangan yang berkaitan dengan desentralisasi fiskal merupakan tanggung jawab Depkeu. Hal ini diperkuat dengan pendapat Bagir Manan yang menyatakan bahwa: "Depkeu dapat saja diberikan kewenangan yang lebih besar dalam pengawasan Perda karena secara fungsional PDRD memang berada di bawah kewenangan Menkeu. Depkeu merupakan lembaga yang mengurus persoalan fiskal secara fungsional, sedangkan tata caranya dapat dirumuskan lebih lanjut dalam kaidah UU yang mengatur mengenai PDRD" (wawancara, 8/11/2005).

Bagir Manan juga berpendapat bahwa pembuat UU harus tegas menyatakan dalam hal-hal tertentu agar menunjuk keberlakuan UU PDRD, sehingga UU tersebut dapat dipedomani dalam hal pemberlakuan Perda yang berkaitan dengan PDRD. Penegasan ini penting karena UU tersebut harus dapat dijadikan pedoman jika pada waktu yang sama terdapat UU lain yang juga mengatur mengenai PDRD. Kata kuncinya adalah bahwa pembuat UU harus merumuskan secara tegas dalam kaidahnya agar UU PDRD yang harus dipatuhi jika berbenturan dengan UU lain yang juga mengatur tentang PDRD (wawancara, 8/11/2005).

Berdasarkan hasil wawancara dengan Hakim Agung Prof.Dr. Muchsan, S.H. (Oktober 2005) bahwa pentingnya pengawasan dan evaluasi masalah pajak oleh pusat adalah harus berdasarkan Asas-Asas Pemungutan Pajak (*The Four Maxims atau Four Canons*) yang dikemukakan oleh Adam Smith yakni equality, certainty, convenience, dan efficiency. *The Four Maxims* inilah yang perlu diperhatikan dan hanya dapat dievaluasi oleh instansi yang berwenang yang dalam hal ini lebih tepat adalah Depkeu karena selaku pemegang urusan fiskal dan moneter tertinggi. Namun dalam praktiknya, pola pengawasan PDRD perlu adanya suatu Surat Keputusan Bersama (SKB) antara Depdagri dan Depkeu, sehingga akan terjadi saling pengertian satu sama lain. SKB ini menjadi tidak penting manakala UU yang bersangkutan telah mengatur secara tegas pembagian kewenangan pengawasan tersebut seperti yang dikemukakan Bagir Manan di atas. Lebih lanjut juga dikemukakan oleh Sudarsono salah seorang Hakim pada Mahkamah Konstitusi (Oktober 2005), bahwa perlu adanya koordinasi antara Pemda dengan Depkeu dalam hal pengawasan PDRD. Tindakan ini cukup penting, mengingat seperti yang pernah dikemukakan oleh pihak Dipenda Kabupaten Lampung Selatan bahwa perlu pengawasan dan kordinasi yang harmonis antara Depkeu dan Pemda, sebab dalam praktiknya terdapat beberapa PDRD yang kurang mempertimbangkan kemampuan wajib pajak/retribusi. Hal ini dapat dikatakan sebagai upaya kontrol terhadap emosional dan kedewasaan daerah dalam membuat Perda PDRD (wawancara Oktober 2005).

Berdasarkan informasi yang dikemukakan di atas, pengawasan PDRD oleh Depkeu menjadi relevan, sebab produk peraturan semacam Perda PDRD bukan hanya bergantung pada aspek yuridisnya (legalitas) saja tetapi juga harus memperhatikan substansi materi muatan (opportunitas) sebagaimana diuraikan dalam peran Depkeu dalam pengawasan preventif terhadap proses pembentukan Perda.

BAB 3

PENGAWASAN PERDA PDRD PROVINSI

A. Tata Cara Pengawasan Pembentukan Perda

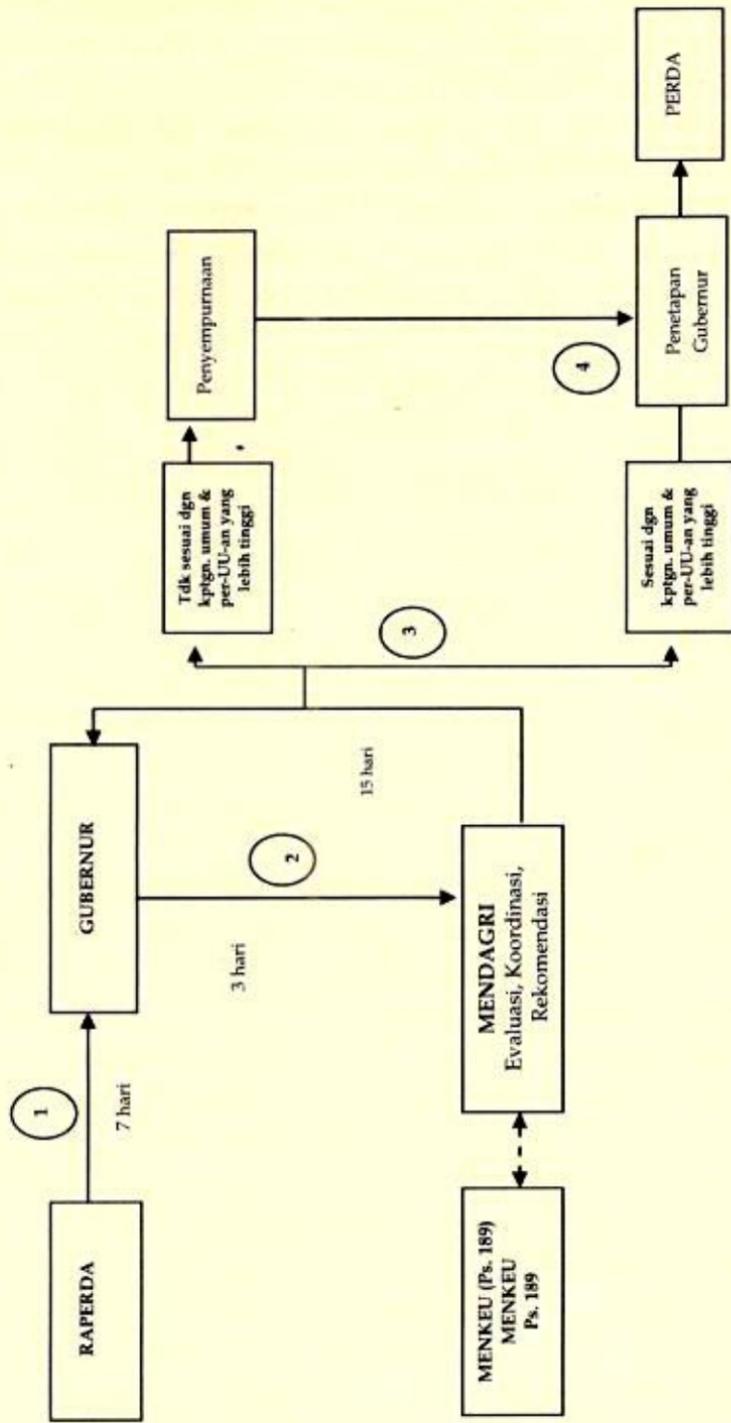
Dalam UU No. 22 Tahun 1999 tidak ada satu pasal pun yang mengatur pengawasan pembentukan Perda Propinsi tentang PDRD, demikian juga dalam UU No. 18 Tahun 1997 jo UU No. 34 Tahun 2000 jo Peraturan Pemerintah No. 65 dan 66 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Dalam peraturan tersebut hanya ditemukan pengaturan pengawasan peraturan daerah bukannya pengawasan pembentukan peraturan daerah. Sejalan dengan kondisi tersebut banyak Perda Propinsi tentang PDRD yang dengan terpaksa harus dibatalkan oleh Pemerintah karena bertentangan dengan kepentingan umum atau dengan peraturan yang lebih tinggi. Hal ini dapat terjadi karena dalam pembentukan peraturan daerah sampai menjadi peraturan daerah tidak ada kontrol pemerintah. Terbukti sampai dengan bulan Oktober 2005 Departemen Keuangan RI telah mengevaluasi Perda sebanyak 4.419 buah dan yang direkomendasikan untuk dibatalkan sebanyak 600 Perda (13,6%) (wawancara dengan Depkeu, Oktober 2005). Perda yang direkomendasikan untuk dibatalkan misalnya *pertama*, Perda yang menghambat Perdagangan terhadap keluar masuk barang dari dan ke daerah lain baik dengan mekanisme tarif maupun non tarif yaitu adalah Perda Propinsi Lampung No. 6 Tahun 2000, Perda Kabupaten Pasaman No. 2 Tahun 2001, Perda Kabupaten Bima No. 16 Tahun 2000, dan sebagainya.

Kedua, adanya monopoli dengan perlakuan diskriminatif terhadap pelaku usaha lainnya. Contohnya adalah Perda Kabupaten Cirebon No. 23 Tahun 2001, Perda Kabupaten Karawang No. 15 Tahun 2001, dan sebagainya. *Ketiga*, pungutan berganda dengan pajak pusat (PPN, PBB, dll). Contohnya adalah Perda Kabupaten Bengkulu Selatan No. 6 Tahun 2001, Perda Kabupaten Serang No. 7 Tahun 2001, dan sebagainya. *Keempat*, pungutan dalam bentuk sumbangan yang dipaksakan dengan penerapan sanksi. Contohnya adalah Perda Kabupaten Flores Timur No. 2 Tahun 2000, Perda Kabupaten Tapin No. 5 Tahun 2000, Perda Kabupaten Kampar No. 23 Tahun 2000, dan sebagainya. *Kelima*, retribusi yang tidak memberi manfaat langsung terhadap pembayar retribusi. Contohnya adalah Perda Kabupaten Bengkulu Selatan No. 22 Tahun 2001, Perda Kabupaten Blitar No. 24 Tahun 2000, Perda Kabupaten Bekasi No. 25 Tahun 2000, dan sebagainya. Mengingat banyaknya Perda yang bermasalah tersebut sudah sepatutnya bahwa mulai dari pembentukan Perda sudah dilakukan pengawasan.

Dengan terbitnya UU No. 32 Tahun 2004 dalam pembentukan Perda PDRD Propinsi, pemerintah pusat mempunyai kewenangan untuk melakukan pengawasan. Pasal 144 UU tersebut mengatur bahwa Raperda yang telah disetujui bersama DPRD dan Gubernur disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Gubernur untuk ditetapkan sebagai Perda dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. Gubernur menetapkan Raperda menjadi Perda paling lama 30 hari sejak tanggal persetujuan bersama. Apabila gubernur tidak menetapkan Raperda menjadi Perda dalam jangka waktu 30 hari, maka Raperda sah menjadi Perda dan wajib diundangkan dengan memuatnya dalam Lembaran Daerah. Pasal 185 ayat (1,2,3, 4, dan 5) mengatur bahwa Raperda propinsi yang telah disetujui bersama sebelum ditetapkan oleh Gubernur paling lambat tiga hari disampaikan kepada Mendagri untuk dievaluasi. Hasil evaluasi oleh Mendagri di sampaikan kepada Gubernur paling lambat 15 hari terhitung sejak diterimanya Raperda. Apabila Mendagri menyatakan Raperda telah sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan yang lebih tinggi, maka Gubernur

menetapkannya menjadi Perda. Namun apabila Mendagri menyatakan Raperda bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan yang lebih tinggi, maka Gubernur bersama DPRD menyempurnakan Raperda tersebut paling lama 7 hari semenjak diterimanya hasil evaluasi. Apabila hasil evaluasi tidak ditindaklanjuti oleh Gubernur dan DPRD namun Gubernur tetap menetapkan Raperda menjadi Perda, maka Mendagri membatalkan Perda tersebut. Berdasarkan ketentuan Pasal 144, 185, dan Pasal 189 UU No. 32 Tahun 2004, dapat digambarkan mekanisme pengawasan pembentukan perda kabupaten/kota dalam Bagan 3.1 berikut ini:

Bagan 3.1. Mekanisme Pengawasan Pembentukan Perda PDRD Propinsi

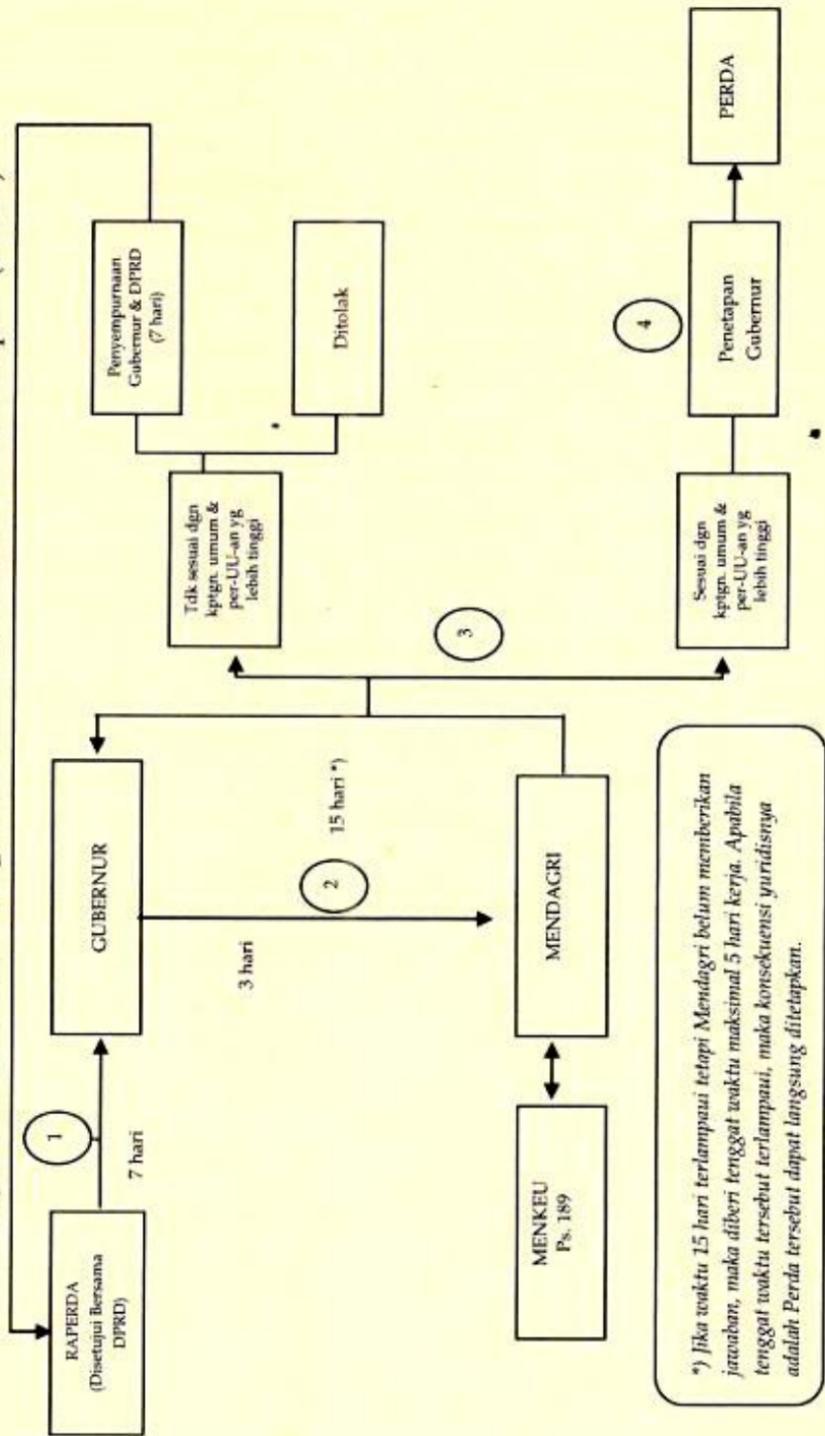


Dalam kenyataan satu tahun sejak berlakunya UU No 32 Tahun 2004 (Oktober 2004-Oktober 2005) Mendagri belum pernah mengevaluasi Raperda PDRD Propinsi. Hal ini disebabkan belum ada Raperda PDRD Propinsi yang diterima. Terdapat beberapa propinsi yang baru melakukan konsultasi terkait dengan Raperda PDRD dengan Depdagri, seperti Propinsi Jawa Timur, Daerah Istimewa Yogyakarta dan Jawa Tengah (wawancara dengan Bagian Administrasi Keuangan Depdagri, Oktober 2005).

Meskipun selama ini belum pernah ada Raperda PDRD Propinsi yang diterima Mendagri maupun Menkeu untuk dievaluasi, namun Menkeu merasa bahwa jangka waktu yang disediakan oleh Undang-Undang yaitu 15 hari untuk mengevaluasi Raperda PDRD dirasa masih kurang. Alasannya adalah: Pertama, waktu yang disediakan dibagi dua instansi yaitu Mendagri dan Menkeu. Kedua, birokrasinya panjang. Dikatakan birokrasi panjang, karena setelah Mendagri melakukan evaluasi, masih harus meminta pertimbangan kepada Menkeu sebagai bahan rekomendasi untuk disampaikan kepada gubernur. Dengan alasan tersebut sulit untuk menepati jangka waktu yang telah disediakan untuk evaluasi Raperda PDRD (wawancara dengan Depkeu, Oktober 2005). Oleh karena itu dalam RUU PDRD perlu dipertimbangkan lagi mengenai mekanisme koordinasinya.

Berdasarkan kelemahan-kelemahan mekanisme pengawasan pembentukan Perda Propinsi dapat dirumuskan pada Bagan 3.2 berikut ini:

Bagan 3.2. Mekanisme Pengawasan Pembentukan Perda PDRD Propinsi (Usulan)



Berdasarkan bagan 2 di atas dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Raperda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Gubernur disampaikan oleh ketua DPRD kepada Gubernur dalam waktu paling lama tujuh hari terhitung sejak disetujui bersama tersebut;
2. Raperda tersebut disampaikan oleh Gubernur kepada Mendagri paling lama tiga hari sejak diterimanya Raperda dari DPRD untuk dievaluasi;
3. Hasil evaluasi Raperda harus sudah disampaikan kepada Gubernur paling lama 15 hari sejak Raperda diterima oleh Mendagri setelah berkoordinasi dengan Menkeu. Dengan catatan, bahwa waktu 15 hari itu dimanfaatkan dengan sebaik-baiknya berkaitan dengan: (a) evaluasi Raperda; (b) koordinasi dengan Menkeu; dan (c) membuat rekomendasi untuk disampaikan kepada Gubernur. Bentuk koordinasi Mendagri dengan Menkeu adalah bahwa Mendagri meminta Raperda sebagai bahan untuk rekomendasi kepada gubernur;
4. Jika Mendagri merekomendasikan hasil evaluasi Raperda telah sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka Raperda dapat ditetapkan menjadi Perda oleh Gubernur;
5. Jika Mendagri merekomendasikan hasil evaluasi tidak sesuai, maka Gubernur melakukan: (a) penyempurnaan Raperda mengikuti mekanisme pembentukan semula yang diawali dengan persetujuan bersama dengan DPRD; dan (b) Jika Raperda ditolak, maka tidak dapat diajukan kembali;
6. Jika dalam waktu 21 hari Mendagri tidak menyampaikan rekomendasi mengenai Raperda yang dievaluasinya kepada Gubernur, maka Raperda tersebut dapat ditetapkan menjadi Perda. Penetapan waktu 21 hari dimaksudkan agar pemerintah daerah yang mengajukan Raperda kepada pemerintah atasannya, mendapat kepastian hukum mengenai waktu kembalinya Raperda tersebut. Waktu yang diberikan oleh Undang-Undang adalah 15 hari/ 2 Minggu, sehingga jika pemerintah atasan dalam waktu 21 hari/ 3 Minggu atau satu setengah kali waktu yang diberikan oleh Undang-Undang tidak mengembalikan Raperda dari pemerintah

daerah yang dirugikan. Oleh sebab itu kepala daerah yang mengajukan Raperda tersebut dapat menetapkan menjadi perda. Hal ini sesuai dengan tenggat waktu yang diatur dalam Pasal 144 ayat (3) UU No.32 Tahun 2004, yaitu bahwa Raperda yang telah disepakati bersama ditetapkan oleh gubernur atau bupati/walikota paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak Raperda disetujui bersama.

Dari gambaran tersebut diketahui bahwa lamanya pembentukan Raperda secara normal sejak disetujui bersama oleh DPRD dan Gubernur mencapai 30 (tiga puluh) hari. Akan tetapi, jika Raperda tersebut harus disempurnakan atas rekomendasi Mendagri, maka mekanisme pembentukannya diulang dari persetujuan DPRD dan Gubernur dengan proses dan waktu yang sama, sehingga waktu yang diperlukan secara keseluruhan paling lama menjadi 60 (enam puluh) hari.

B. Tata Cara Pengawasan Pelaksanaan Perda

Pasal 113 UU No. 22 Tahun 1999 menyatakan bahwa dalam rangka pengawasan, Perda dan Keputusan Kepala Daerah disampaikan kepada Pemerintah selambat-lambatnya 15 hari setelah ditetapkan. Namun mengingat tidak ada sanksi bagi pemerintah daerah yang tidak menyampaikan Perdanya ke pemerintah pusat, maka tidak mengherankan jika banyak Perda yang tidak disampaikan kepada pemerintah. Hal ini terbukti dari 13.520 Perda yang ada hanya 7.238 (53,5%) yang disampaikan kepada pemerintah (Depkeu, Oktober 2005). Oleh karena itu pemerintah jelas mengalami kesulitan untuk mengawasi pelaksanaan Perda-Perda yang telah dikeluarkan pemerintah propinsi.

Untuk mengatasi hal di atas ada dua cara yang ditempuh oleh pemerintah dalam hal ini Depdagri. Pertama, pemerintah melakukan sistem "jemput bola", maksudnya pemerintah secara langsung meminta Perda-Perda yang telah dikeluarkan pemerintah daerah. Kedua, Depdagri mengevaluasi dan menindaklanjuti pengaduan dari berbagai pihak, baik mengenai substansi (materi muatan) Perda

maupun pelaksanaan di lapangan (wawancara dengan Bagian Administrasi Keuangan Depdagri, Oktober 2005).

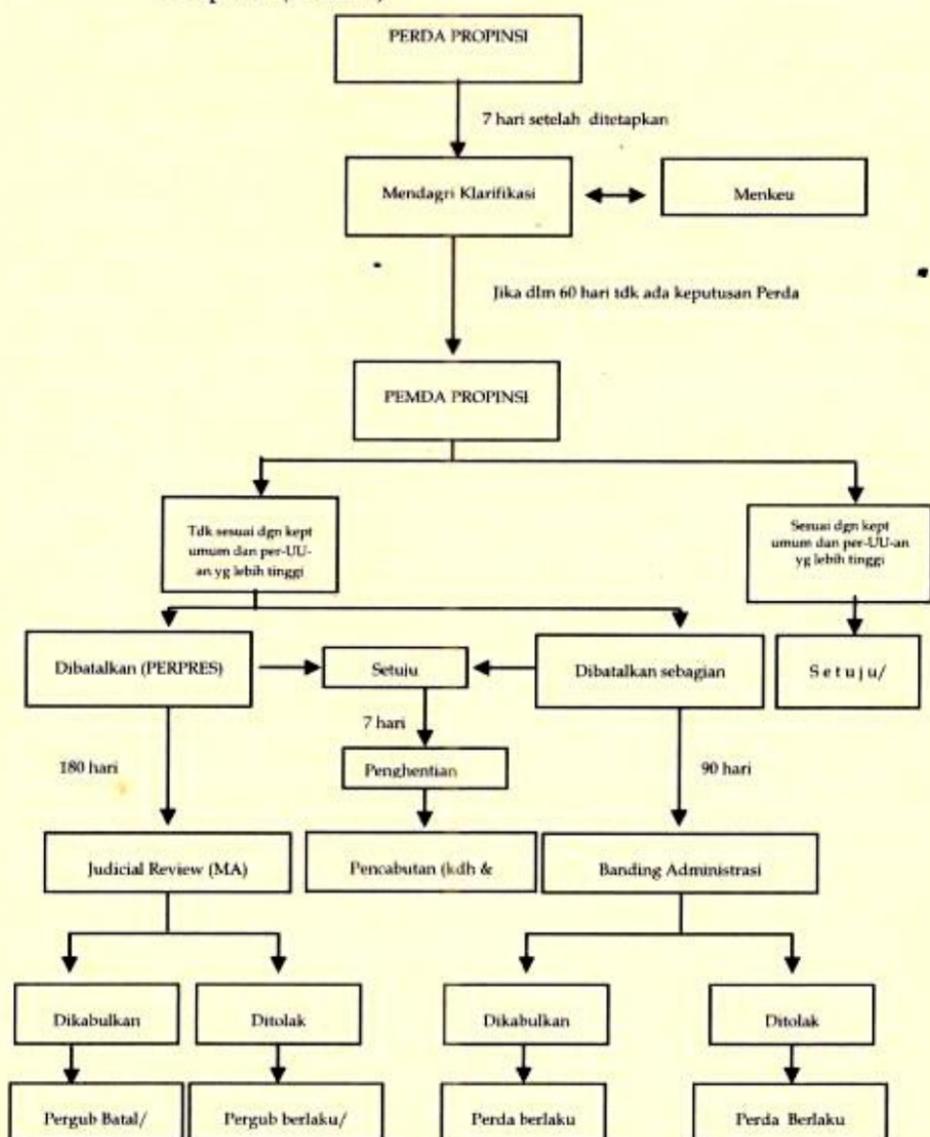
Khusus mengenai pengawasan Perda PDRD, sesuai ketentuan Pasal 5A jo 25 A UU No 34 tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Perda tersebut harus disampaikan kepada Pemerintah paling lama 15 (lima belas) hari setelah ditetapkan. Jika berdasarkan hasil evaluasi ternyata Perda tersebut bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, pemerintah dapat membatalkannya paling lama 1 (satu) bulan sejak diterimanya Perda dimaksud.

Dengan adanya UU pemerintahan daerah yang baru yaitu UU No. 32 Tahun 2004, maka terjadi perubahan dalam hal waktu penyampaian dan pembatalan Perda. Menurut Pasal 145 UU tersebut, Perda disampaikan kepada Pemerintah paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan. Perda yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh pemerintah. Keputusan pembatalan ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lama 60 hari sejak diterimanya Perda. Apabila pemerintah tidak mengeluarkan keputusan pembatalan Perda dalam waktu 60 hari tersebut, maka Perda dinyatakan berlaku. Selanjutnya, paling lama 7 (tujuh) hari setelah keputusan pembatalan, kepala daerah harus menghentikan pelaksanaan Perda dan selanjutnya DPRD bersama kepala daerah mencabut Perda tersebut. Apabila propinsi tidak dapat menerima keputusan pembatalan tersebut, maka dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung (MA). Jika keberatan dikabulkan sebagian/seluruhnya, maka putusan MA menyatakan Peraturan Presiden menjadi batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum.

Pelaksanaan pengawasan Perda Propinsi diatur dalam Pasal 145 UU No. 32 Tahun 2004 mengandung beberapa kelemahan antara lain: tidak ditegaskannya yang dimaksud dengan pemerintah, tidak ada pengaturan apabila Perda yang diklarifikasi ternyata hanya sebagian kecil substansi yang tidak sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Oleh sebab itu

diusulkan mekanisme pengawasan pelaksanaan Perda PDRD Propinsi. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada Bagan 3.3 berikut ini:

Bagan 3.3 Mekanisme Pengawasan Pelaksanaan Perda PDRD Propinsi (Usulan)



Dari Bagan 3.3 tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Perda yang telah ditetapkan oleh Gubernur paling lama 7 (tujuh) hari disampaikan kepada Mendagri untuk mendapatkan "klarifikasi";
2. Jika dalam waktu paling lama 60 (enam puluh) hari Mendagri tidak menerbitkan keputusan pembatalan, maka Perda tersebut dianggap disetujui dan Gubernur dapat melanjutkan pemberlakuannya. Dalam melakukan klarifikasi, Mendagri berkoordinasi dengan Menkeu berkaitan dengan kesesuaian Perda dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
3. Jika Gubernur menerima pembatalan tersebut, maka Perda dihentikan pelaksanaannya dan selanjutnya Gubernur bersama DPRD mencabut Perda dimaksud dengan menerbitkan Perda Pencabutan;
4. Jika Perda tersebut ternyata bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Mendagri dapat mengajukan usulan keputusan pembatalan dalam bentuk Peraturan Presiden (Perpres). Pembatalan tersebut dapat berwujud dua tingkatan, yaitu: (a) dibatalkan sebagian; atau (b) dibatalkan seluruhnya;
5. Jika dibatalkan sebagian, maka Gubernur dapat mengajukan "Banding Administrasi" terhadap Perpres dimaksud kepada Presiden dalam jangka waktu paling lama 90 (sembilan puluh) hari. Jika "Banding Administrasi" tersebut dikabulkan, maka Perda yang bersangkutan dapat diberlakukan semuanya, tetapi jika ditolak, maka Perda diberlakukan dengan menghilangkan bagian-bagian yang dibatalkan tersebut;
6. Jika dibatalkan seluruhnya, maka Gubernur dapat melakukan upaya hukum berbentuk *judicial review* ke Mahkamah Agung dalam kurun waktu 180 (seratus delapan puluh) hari. Jika upaya hukum tersebut dikabulkan, maka Perda dapat diberlakukan, dan jika ditolak maka Perda tersebut batal.

BAB 4

PENGAWASAN PERDA PDRD KABUPATEN/KOTA

A. Tata Cara Pengawasan Pembentukan Perda

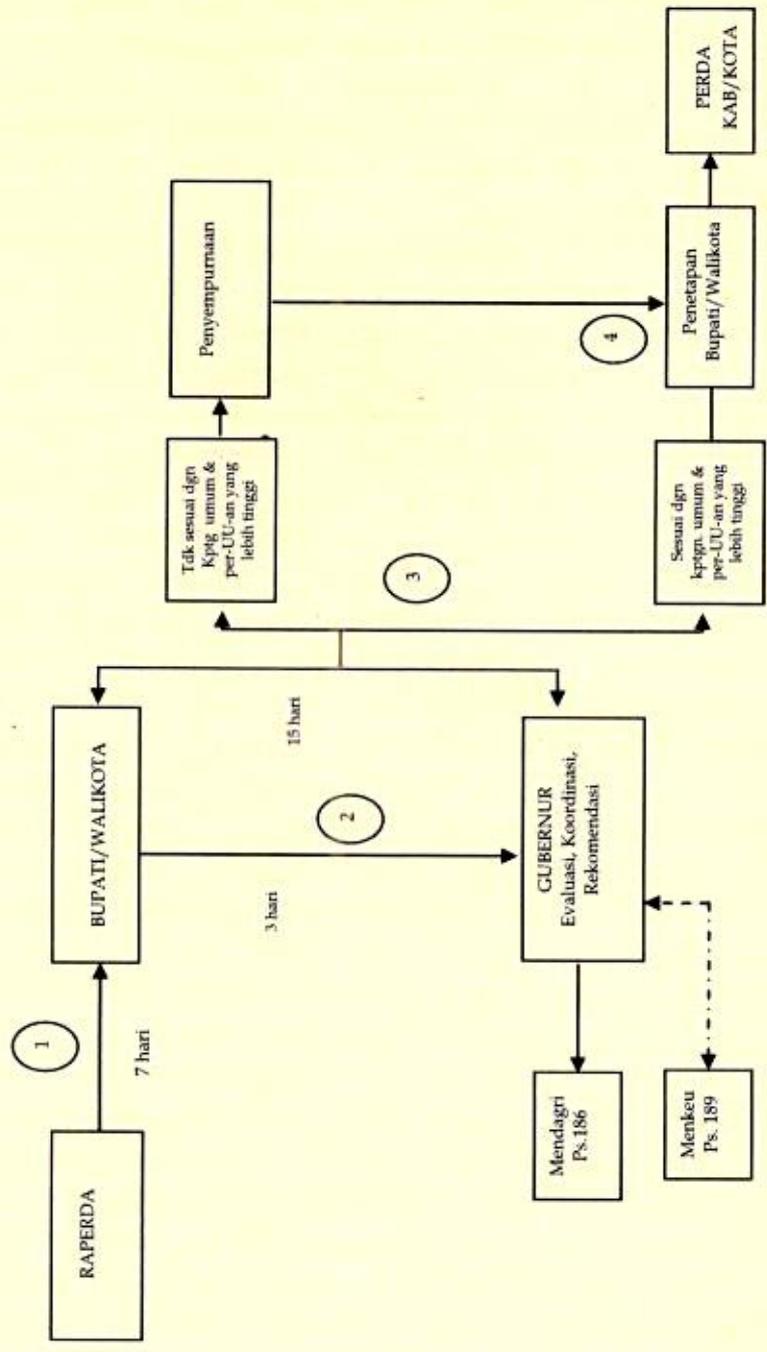
Dalam UU No. 22 Tahun 1999 tidak diatur tatacara^{*} pengawasan pembentukan Perda PDRD Kabupaten/Kota, yang berupa penyampaian Raperda kepada Gubernur maupun Mendagri dan Menkeu untuk dievaluasi. Oleh karena itu wajar jika saat itu terdapat banyak Perda bermasalah, baik yang bertentangan dengan kepentingan umum maupun dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Keadaan tersebut diperparah lagi dengan tidak diaturnya mengenai hirarkhi antara pemerintah kabupaten/kota dengan pemerintah propinsi. Akibatnya, dalam pembentukan Perda yang dimulai dari penyusunan Raperda sampai dengan penetapan Perda hanya dilakukan oleh pemerintah kabupaten/kota tanpa melibatkan peran pemerintah propinsi.

Raperda yang sudah dibahas dan disetujui DPRD kabupaten/kota dan disahkan oleh bupati/walikota sudah dapat langsung dilaksanakan tanpa menunggu pengesahan Gubernur atau Mendagri, melainkan cukup mengirimkan tembusannya kepada kedua pejabat tersebut. Oleh karenanya ditemukan beberapa Perda bermasalah yang sudah berjalan, namun sulit dihentikan walaupun sudah ada pembatalan dari pemerintah.

Berbeda halnya dengan UU No. 32 Tahun 2004, yang mengharuskan setiap Raperda yang sudah disetujui bersama oleh Bupati/Walikota dan DPRD sebelum ditetapkan menjadi Perda wajib disampaikan kepada Gubernur untuk dievaluasi. Evaluasi tersebut bertujuan agar tidak lagi terjadi penerapan Perda bermasalah yang

hanya mengejar peningkatan PAD semata, tanpa memperhatikan asas keadilan, efisiensi, ekonomis dan mendorong tumbuhnya dunia usaha dan investasi. Hal ini menunjukkan bahwa UU No. 32 Tahun 2004 menganut sistem pengawasan preventif dalam pembentukan Perda sebagaimana diatur dalam Pasal 144, 186, dan Pasal 189. Berdasarkan ketentuan tersebut, maka dalam pembentukan Perda saat ini telah melibatkan peran pemerintah di berbagai lini, sebagaimana dapat dilihat dalam Bagan 4.1 berikut ini.

Bagan 4.1. Mekanisme Pengawasan Pembentukan Perda PDRD Kab/Kota



Berdasarkan bagan 4.1 di atas dapat dijelaskan tatacara pembentukan Perda kabupaten/kota sebagai berikut:

1. Dinas teknis terkait mengajukan usulan obyek pajak/retribusi yang akan diatur dalam Perda dengan terlebih dahulu menyusun naskah akademik ataupun langsung menyusun draf Raperda pajak/retribusi ke Bagian Hukum.
2. Bagian Hukum mengkaji draf usulan tersebut berdasarkan peraturan-peraturan yang ada dengan membentuk tim yang terdiri dari dinas terkait, bagian hukum, Dipenda, Bappeda dan Instansi Lain yang dipandang perlu. Tim kemudian melakukan evaluasi atas usulan draft Raperda tersebut berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku, hasilnya disampaikan ke DPRD.
3. DPRD melakukan rapat paripurna untuk mendengarkan pokok-pokok pikiran pentingnya usulan Perda dimaksud, selanjutnya menetapkan komisi yang akan membahas draf Raperda; komisi melakukan rapat dan membentuk Panitia Khusus (Pansus) serta menetapkan jadwal kerja. Selanjutnya Pansus melakukan evaluasi dan melakukan dengar pendapat dengan berbagai narasumber, seperti akademisi, LSM, masyarakat, organisasi profesi serta pihak-pihak lain yang dianggap perlu. Hasil evaluasi disampaikan pada rapat paripurna untuk mendapat persetujuan. Jika disetujui, maka Raperda disampaikan kepada Bupati/Walikota untuk ditetapkan menjadi Perda dalam waktu paling lama 7 (tujuh) hari sejak disetujui bersama. Jika tidak disetujui, maka Raperda dikembalikan kepada eksekutif untuk direvisi atau ditolak.
4. Raperda yang telah disetujui bersama paling lambat 3 (tiga) hari harus disampaikan kepada Gubernur untuk dievaluasi.
5. Gubernur melalui Sekda menyerahkan Raperda ke Biro Hukum untuk dievaluasi dengan melibatkan dinas instansi terkait. Hasil evaluasi paling lama 15 (lima belas) hari harus disampaikan kepada Bupati/Walikota serta Depdagri. Jika hasil evaluasi Gubernur menyatakan Raperda diterima bupati/walikota dapat menetapkannya menjadi Perda. Jika tidak disetujui, bupati/walikota bersama DPRD melakukan penyempurnaan paling lama 7 (tujuh) hari.

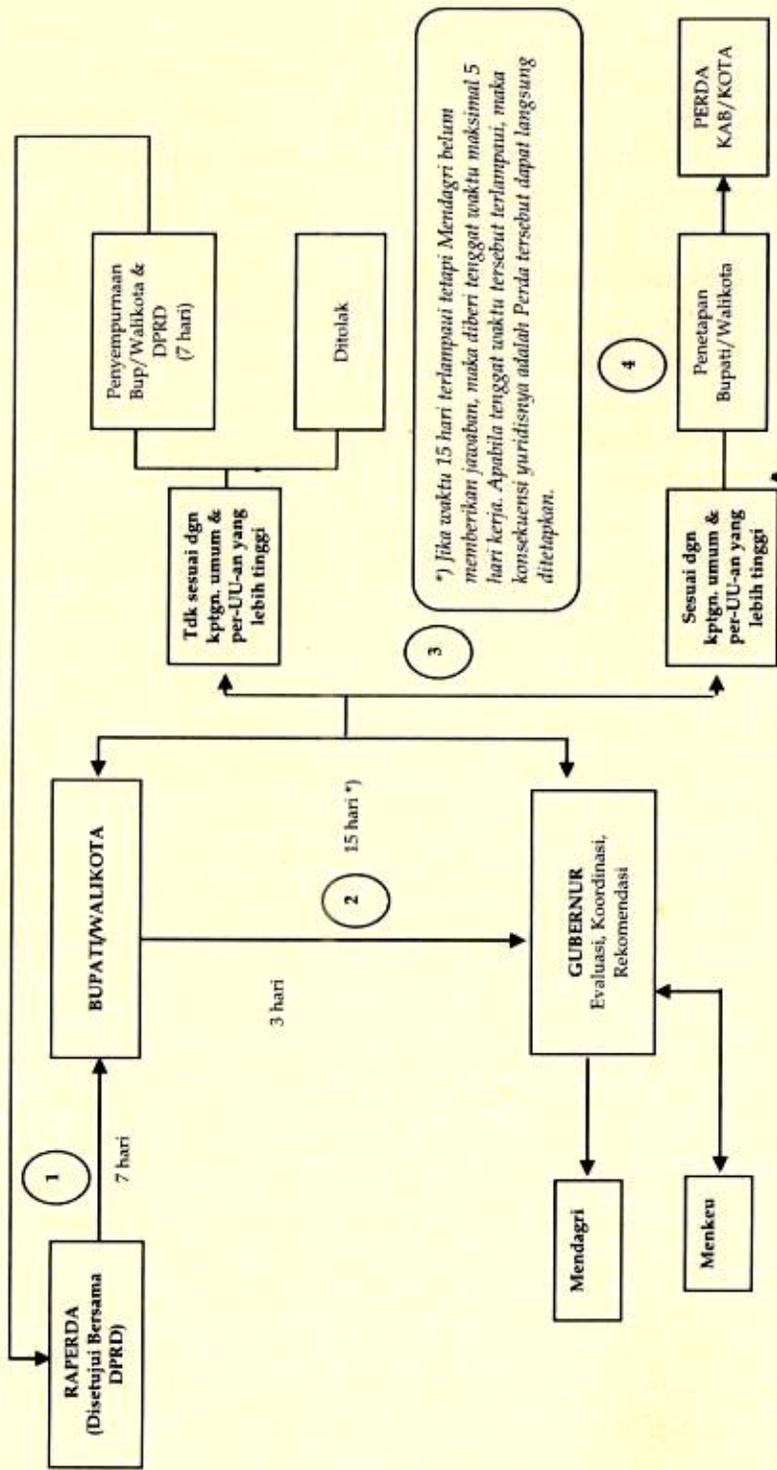
6. Setelah ditetapkan menjadi Perda, selanjutnya disampaikan kepada pemerintah paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan.

Kendatipun demikian, berdasarkan hasil wawancara dan FGD baik di kabupaten/kota maupun di propinsi dalam pelaksanaannya masih terdapat beberapa kelemahan antara lain:

1. Dinas instansi terkait dalam mengusulkan objek PDRD seringkali tidak melibatkan pihak yang akan terkena atau menjadi objek PDRD.
2. Pengenaan Pajak/retribusi cenderung lebih mengedepankan peningkatan PAD (fungsi *budgeter*).
3. Perda PDRD cenderung bernuansa "pungutan", sehingga seringkali tidak disampaikan ke pemerintah propinsi maupun pusat.
4. DPRD dalam melakukan evaluasi, tidak ada target waktu sehingga pembahasan Draft Raperda menjadi lama dan berlarut-larut.
5. Bila draft Raperda yang disampaikan lebih dari 1 (satu) usulan, maka dianggap 1 (satu) paket dengan usulan lainnya sehingga persetujuannya harus menunggu draft lain yang belum selesai dibahas.
6. Keterlibatan masyarakat dalam pembahasan draft Raperda oleh DPRD seringkali tidak menjadi prioritas.
7. Persepsi di kalangan anggota DPRD, bahwa Perda PDRD cenderung dianggap sebagai sumber PAD (fungsi *budgeter*) daripada fungsi pengaturan (*reguler*).
8. Pada tingkat propinsi kualitas dan kuantitas sumberdaya aparatur yang memahami PDRD beserta peraturan perundang-undangannya secara komprehensif untuk mengevaluasi Perda PDRD masih terbatas.
9. *Database* tentang PDRD relatif belum tersedia, baik di tingkat propinsi maupun kabupaten/kota.

Untuk mengatasi berbagai kelemahan di atas, dalam revisi UU No. 34 Tahun 2000 perlu diatur secara konkrit mekanisme pengawasan pembentukan Perda sebagaimana yang dapat diperhatikan dalam bagan 5 berikut ini:

Bagan 4.2. Mekanisme Pengawasan Pembentukan Perda PDRD Kab/Kota (Usulan)



Bagan 4.2 di atas menjelaskan tentang mekanisme pengawasan pembentukan Perda PDRD Kab/Kota, sebagai berikut:

1. Raperda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Bupati/Walikota disampaikan oleh ketua DPRD kepada Bupati/Walikota dalam waktu paling lama tujuh hari terhitung sejak disetujui bersama;
2. Raperda tersebut disampaikan oleh Bupati/Walikota kepada Gubernur paling lama tiga hari sejak diterimanya Raperda dari DPRD untuk dievaluasi;
3. Hasil evaluasi Raperda harus sudah disampaikan kepada Bupati/Walikota paling lama 15 (lima belas) hari sejak Raperda diterima oleh Gubernur setelah berkoordinasi dengan Menkeu. Dengan catatan, bahwa waktu 15 (lima belas) hari itu dimanfaatkan dengan sebaik-baiknya berkaitan dengan: (a) evaluasi Raperda; (b) koordinasi dengan Menkeu; dan (c) membuat rekomendasi untuk disampaikan kepada Bupati/Walikota. Bentuk koordinasi Gubernur dengan Menkeu adalah bahwa Gubernur menyampaikan laporan evaluasi Raperda kepada Menkeu untuk mendapat tanggapan sebagai bahan rekomendasi kepada Bupati/Walikota;
4. Jika Gubernur merekomendasikan bahwa hasil evaluasi Raperda telah sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka Raperda dapat ditetapkan menjadi Perda oleh Bupati/Walikota;
5. Jika Gubernur merekomendasikan bahwa hasil evaluasi tidak sesuai, maka Bupati/Walikota melakukan: (a) penyempurnaan Raperda mengikuti mekanisme pembentukan semula yang diawali dengan persetujuan bersama dengan DPRD; dan (b) Jika Raperda ditolak, maka tidak dapat diajukan kembali;
6. Jika dalam waktu 21 (duapuluh satu) hari Gubernur tidak menyampaikan rekomendasi mengenai Raperda yang dievaluasinya kepada Bupati/Walikota, maka Raperda tersebut dapat ditetapkan menjadi Perda. Penjelasan 21 (duapuluh satu) hari ini sama dengan uraian sebelumnya.

Dari gambaran tersebut diketahui bahwa jangka waktu pembentukan Raperda secara normal sejak disetujui bersama oleh DPRD dan Bupati/Walikota mencapai 30 (tigapuluh) hari. Akan tetapi, jika Raperda tersebut harus disempurnakan atas rekomendasi Gubernur maka mekanisme pembentukannya diulang dari persetujuan DPRD dan Bupati/Walikota dengan proses dan waktu yang sama, sehingga waktu yang diperlukan secara keseluruhan paling lama menjadi 60 (enam puluh) hari.

B. Tata Cara Pengawasan Pelaksanaan Perda

Tata cara pengawasan terhadap pembentukan dan pelaksanaan Perda secara umum diatur dalam Pasal 69 s/d Pasal 74 UU No. 22 Tahun 1999. Selanjutnya, mengenai pembinaan dan pengawasan Perda diatur dalam Bab XII yang terdiri dari 3 (tiga) Pasal, yaitu pasal 112, 113 dan 114. Pengaturan lebih lanjut terhadap pengawasan pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam PP No. 20 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, khususnya dalam Pasal 7 dan Pasal 8.

Kewenangan pengawasan pelaksanaan Perda kabupaten/kota oleh propinsi dalam UU No. 22 Tahun 1999 mengalami berbagai kendala struktural hubungan antara pemerintah propinsi dengan kabupaten/kota. Dalam UU tersebut tidak ada hubungan hirarkhi antara pemerintah propinsi dengan pemerintah kabupaten/kota, sehingga posisi pemerintah propinsi dalam melakukan pengawasan menjadi lemah.

Posisi gubernur dalam konteks UU No. 22 Tahun 1999, diawali dari Pasal 4 ayat (1) yang menyatakan bahwa dalam rangka pelaksanaan desentralisasi, dibentuk dan disusun daerah propinsi, daerah kabupaten dan daerah kota yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Selanjutnya dalam ayat (2) dinyatakan bahwa daerah-daerah sebagaimana disebut pada ayat (1), masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hirarkhi satu sama lain. Penjelasan ayat (2) menegaskan bahwa yang dimaksud dengan tidak mempunyai hubungan hirarkhi satu sama lain, adalah

bahwa Daerah Propinsi tidak membawahkan Daerah Kabupaten/Kota, tetapi dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan terdapat hubungan koordinasi, kerjasama dan atau kemitraan dengan Kabupaten dan atau Kota dalam kedudukannya masing-masing sebagai daerah otonom. Sementara itu, dalam kedudukan sebagai Kepala wilayah Administrasi, Gubernur selaku wakil pemerintah melakukan hubungan pembinaan dan pengawasan terhadap Kabupaten/Kota.

Ketentuan Pasal 4 ayat (2) tersebut dalam praktiknya telah diterjemahkan secara parsial dan bukan secara keseluruhan, dimana pemerintah kabupaten/kota menganggap tidak mempunyai hubungan sama sekali dengan Daerah Propinsi, sehingga Propinsi tidak mempunyai kewenangan apapun terhadap pemerintah kabupaten/kota. Padahal sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 4 ayat (2) tersebut, antara pemerintah kabupaten/kota dengan propinsi mempunyai hubungan yang cukup erat terutama dalam kedudukan propinsi sebagai wilayah administrasi, dimana Gubernur selaku wakil pemerintah pusat (dalam rangka tugas dekonsentrasi) melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap daerah kabupaten/kota. Secara sederhana konstruksi hubungan antar pemerintahan menurut UU No.22 Tahun 1999, dapat dilihat pada Bagan 4.3 berikut ini:

Bagan 4.3. Hubungan antar pemerintahan menurut UU No. 22/1999.



Gubernur mempunyai kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota sepanjang telah dilimpahkan oleh Pemerintah Pusat. Pengawasan tersebut dilakukan oleh Gubernur dalam rangka pelaksanaan dekonsentrasi, sebagaimana ditegaskan dalam Peraturan Pemerintah No. 39 Tahun 2001 tentang Penyelenggaraan Dekonsentrasi. Dalam Pasal 3 huruf k dinyatakan bahwa kewenangan Pemerintah yang dilimpahkan kepada Gubernur adalah pengawasan represif terhadap Peraturan Daerah, Keputusan Kepala Daerah dan Keputusan DPRD serta Keputusan Pimpinan DPRD kabupaten/kota. Pengawasan represif dilakukan terhadap kebijakan pemerintah daerah, berupa Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah (Pasal 8 huruf a PP No. 20 Tahun 2001).

Dengan pengawasan represif, maka Perda maupun Keputusan Kepala Daerah tidak memerlukan pengesahan terlebih dahulu oleh pejabat yang berwenang. Namun demikian, Perda maupun Keputusan Kepala Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan-perundangan yang lebih tinggi dan atau peraturan perundang-undangan lainnya, maka Pemerintah dalam hal ini Mendagri atas nama Presiden menerbitkan keputusan pembatalan (Pasal 10 PP No. 20 Tahun 2001). Pembatalan Perda dan Keputusan Kepala Daerah tersebut, diberitahukan kepada daerah (kabupaten/kota) yang bersangkutan dengan menyebutkan alasan-alasannya.

Gubernur selaku wakil Pemerintah menerbitkan Keputusan pembatalan Peraturan Daerah dan atau Keputusan Kepala Daerah kabupaten/kota, sesuai dengan kewenangan yang dilimpahkan kepadanya. Daerah kabupaten/kota yang tidak dapat menerima keputusan pembatalan oleh Gubernur, dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung setelah terlebih dahulu mengajukan kepada Gubernur selaku wakil pemerintah di daerah.

Berdasarkan penjelasan ketentuan Pasal 4 ayat (2) UU No. 22 Tahun 1999 di atas, menjadi jelas bahwa posisi tawar (*bargaining position*) yang dimiliki Gubernur terlihat lemah manakala berhadapan dengan bupati/walikota karena kedudukan keduanya relatif sama atau setara. Ditiadakannya model penyerahan kewenangan secara

bertingkat dari pusat kepada propinsi dan dari propinsi kepada kabupaten/ kota sebagaimana dianut dalam UU No. 5 Tahun 1974, telah memposisikan Gubernur secara lemah terhadap bupati/walikota. Mengingat otoritas jabatan dan kewenangan berasal dari pemerintah pusat, maka sangat wajar kalau sebagian besar pemerintah kabupaten/kota (termasuk di dalamnya peraturan daerah), selama ini lebih tunduk kepada pemerintah pusat. Terlebih dari ke-13 (tiga belas) kewenangan dekonsentrasi yang dimiliki oleh Gubernur hanya kewenangan ke-11 (sebelas), yaitu pengawasan represif terhadap peraturan daerah dan keputusan DPRD serta keputusan pimpinan DPRD kabupaten/kota yang relatif memiliki daya otoritas (*power*) terhadap kabupaten/kota. Sedangkan 12 (duabelas) kewenangan lainnya lebih terkait dengan fungsi fasilitasi yang selama ini masih dimiliki oleh pusat terhadap daerah otonom.

Berdasarkan kelemahan sebagaimana diuraikan di atas, UU No. 22 Tahun 1999 telah diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004 kembali memberikan landasan kewenangan yang kuat kepada pemerintah propinsi untuk melakukan proses pembinaan dan pengawasan kepada penyelenggaraan pemerintahan kabupaten/kota. Pemerintah propinsi mempunyai kemampuan untuk melakukan intervensi penyelenggaraan pemerintah kabupaten/kota.

Kewenangan pembinaan dan pengawasan secara umum diatur dalam Pasal 217 UU No.32 Tahun 2004. Pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh pemerintah yang meliputi:

1. Koordinasi antar susunan pemerintahan.
2. Pemberian pedoman dan standar pelaksanaan urusan pemerintahan.
3. Pemberian bimbingan, supervisi, konsultasi pelaksanaan pemerintahan.
4. Pendidikan dan Pelatihan.
5. Perencanaan, penelitian, pengembangan, pemantauan, dan evaluasi pelaksanaan urusan pemerintahan.

Kewenangan tersebut di atas berdasarkan Pasal 222 ayat (2) diatur bahwa pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan

pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota dikoordinasikan oleh gubernur. Ketentuan ini merupakan “pintu masuk” bagi pemerintah propinsi untuk melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan kabupaten/kota khususnya berkenaan dengan pembentukan dan pelaksanaan Perda.

Kewenangan ini dapat dicermati kembali dalam Pasal 218 yang menentukan bahwa pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dilaksanakan oleh pemerintah meliputi:

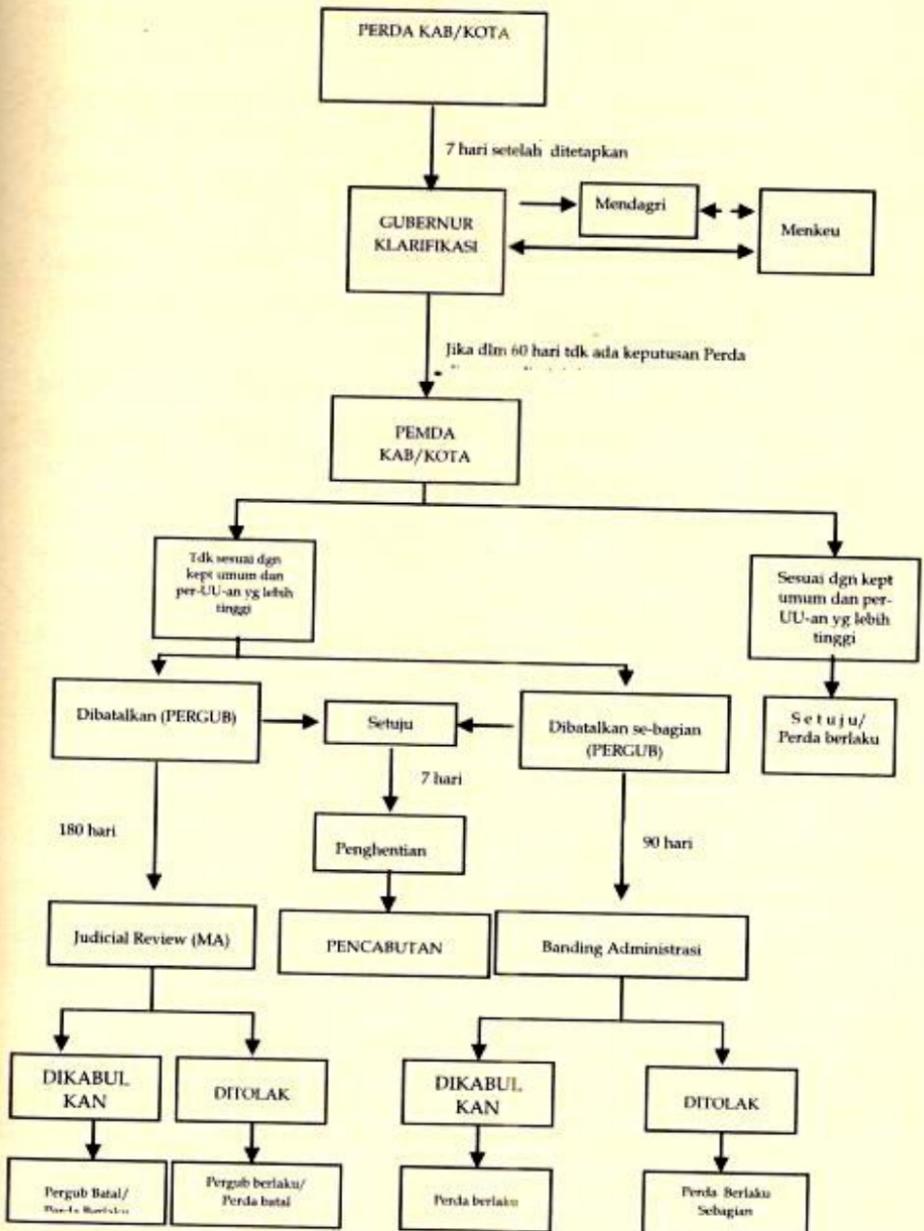
1. pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah;
2. pengawasan terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah.

Berkaitan dengan pengawasan Perda PDRD kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan Pasal 186 ayat (5) dan Pasal 189 UU No. 32 Tahun 2004, Gubernur dapat membatalkan Perda yang bertentangan dengan kepentingan umum dan atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Namun demikian, untuk melaksanakan kewenangan pengawasan tersebut Peraturan Pemerintah yang mengatur tentang standar, norma, prosedur, penghargaan dan sanksi sebagaimana diperintahkan oleh Pasal 223 UU No. 32 Tahun 2004 belum ada.

Pada tahun pertama berlakunya UU No. 32 Tahun 2004 dalam praktiknya di Propinsi Lampung mekanisme evaluasi ini secara umum sudah berjalan. Hasil evaluasi terhadap beberapa Raperda yang dikirim kabupaten/kota ke propinsi ternyata terdapat dua Raperda yang ditolak, yakni Raperda Kabupaten Tanggamus dan Lampung Tengah tentang Sewa Beli Kendaraan Bermotor. Penolakan tersebut dengan alasan bahwa kedua Raperda tersebut bukan mengatur kepentingan publik, melainkan hubungan keperdataan antara pelanggan dengan lembaga pembiayaan. Namun mekanisme evaluasi yang dilakukan oleh propinsi selama ini belum ada mekanisme yang baku.

Berdasarkan uraian di atas, maka diusulkan bentuk mekanisme pengawasan pelaksanaan Perda PDRD kabupaten/kota sebagaimana digambarkan dalam Bagan 4.4 di bawah ini :

Bagan 4.4. Mekanisme Pengawasan Pelaksanaan Perda PDRD Kab/Kota (Usulan)



Dari bagan tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Perda yang telah ditetapkan oleh Bupati/Walikota paling lama 7 (tujuh) hari disampaikan kepada Gubernur untuk mendapatkan “klarifikasi”;
2. Jika dalam waktu paling lama 60 (enam puluh) hari Gubernur tidak menerbitkan keputusan pembatalan, maka Perda tersebut dianggap disetujui dan Bupati/Walikota dapat melanjutkan pemberlakuannya. Dalam melakukan klarifikasi, Gubernur berkoordinasi dengan Menkeu berkaitan dengan kesesuaian Perda dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
3. Jika Bupati/Walikota menerima pembatalan tersebut, maka Perda dihentikan pelaksanaannya dan selanjutnya Bupati/Walikota bersama DPRD mencabut Perda dimaksud dengan menerbitkan Perda Pencabutan;
4. Jika Perda tersebut ternyata bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Gubernur dapat menerbitkan keputusan pembatalan dalam bentuk Peraturan Gubernur (Pergub). Pembatalan tersebut dapat berwujud dua tingkatan, yaitu: (a) dibatalkan sebagian; atau (b) dibatalkan seluruhnya;
5. Jika dibatalkan sebagian, maka Bupati/Walikota dapat mengajukan “banding administrasi” terhadap Pergub dimaksud kepada Mendagri dalam jangka waktu paling lama 90 (sembilan puluh) hari. Jika “banding administrasi” tersebut dikabulkan, maka Perda yang bersangkutan dapat diberlakukan semuanya, tetapi jika ditolak, maka Perda diberlakukan dengan menghilangkan bagian-bagian yang dibatalkan tersebut;
6. Jika dibatalkan seluruhnya, maka Bupati/Walikota dapat melakukan upaya hukum berbentuk *judicial review* ke Mahkamah Agung dalam kurun waktu 180 (seratus delapan puluh) hari. Jika upaya hukum tersebut dikabulkan, maka Perda dapat diberlakukan, dan jika ditolak maka Perda tersebut batal.

BAB 5

PENGATURAN SANKSI DALAM PENYUSUNAN PERDA PDRD

A. Dasar Pemberian Sanksi

Sanksi merupakan bagian penting dalam sebuah undang-undang yang memberikan kekuatan mengikat pada keberlakuannya. Ketentuan mengenai sanksi harus dipahami sebagai upaya terakhir setelah upaya pengawasan dilakukan secara optimal. Selain itu juga harus dipahami dengan baik bahwa tujuan pemberian sanksi kepada pemerintahan daerah adalah sebagai upaya pembinaan.

Keberadaan pengaturan tentang sanksi dalam pembentukan Peraturan Daerah didasarkan pada kenyataan bahwa pemerintahan daerah arogan dalam menyelenggarakan otonomi daerah. Kewenangan otonomi daerah yang luas digunakan oleh daerah secara tidak proporsional dan tidak didasarkan pada pemikiran jangka panjang. Dengan alasan untuk meningkatkan PAD, pemerintah daerah dengan persetujuan DPRD berlomba membuat Perda PDRD tanpa memperhatikan batasan-batasan yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan. UU No. 18 Tahun 1997 tentang PDRD yang telah diubah dengan UU No. 34 Tahun 2000, memberikan pedoman dan kriteria tentang materi muatan yang boleh diatur dalam Perda. Namun demikian, ketentuan tersebut seringkali diingkari atau bahkan dilanggar oleh daerah.

Ketentuan mengenai sanksi secara eksplisit telah diatur dalam Pasal 114 ayat (1) UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang menentukan bahwa:

“Pemerintah dapat membatalkan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau peraturan perundangan lainnya”.

Kewenangan membatalkan sebenarnya merupakan sanksi yang sifatnya administratif yang timbul dari kewenangan pembinaan dan pengawasan pemerintah kepada pemerintah propinsi dan atau kabupaten/kota. Akan tetapi perumusan sanksi pembatalan tersebut mengandung kelemahan yang sangat substansial. Oleh karena itu, kewenangan pemerintah pusat dalam pengawasan terhadap pemerintah daerah tidak dapat berjalan secara efektif.

Kewenangan Pemerintah hanya sebatas membatalkan sebuah Perda yang dibuat oleh pemerintah daerah. Pembatalan tersebut bukan berarti dengan serta merta Perda menjadi tidak berlaku. Pembatalan terhadap sebuah produk hukum harus diikuti dengan pencabutan. Adapun instansi yang mempunyai kewenangan untuk mencabutnya adalah instansi yang mengeluarkan produk hukum tersebut. Hal inilah yang menjadikan fungsi pengawasan pemerintah terhadap pemerintah daerah menjadi tumpul. Di sisi lain pemerintah daerah sendiri seringkali mengalami kesulitan untuk melakukan pencabutan Perda, karena harus dilakukan dengan Perda juga. Kesulitan yang dihadapi oleh Pemda dalam pencabutan sebuah Perda yang dibatalkan antara lain karena harus melibatkan DPRD.

Dalam Bab III Pasal 8 PP No. 20 Tahun 2001 diatur tentang Pembinaan dan Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, yaitu:

Pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 dilakukan:

- a. secara represif terhadap kebijakan pemerintah daerah yang berupa Peraturan Daerah dan atau Keputusan Kepala Daerah serta Keputusan DPRD dan Keputusan Pimpinan DPRD.

- b. Secara fungsional terhadap pelaksanaan kebijakan Pemerintah daerah.

Ketentuan tersebut menunjukkan adanya kewenangan represif yang berimplikasi pada adanya sanksi kepada daerah dalam konteks pengawasan. Lebih lanjut, diatur Pasal 16 PP No. 20 Tahun 2001 bahwa "Pemerintah dapat memberikan sanksi terhadap Pemerintah Daerah Propinsi, Kabupaten dan kota dan atau aparatnya yang menolak pelaksanaan serta tindak lanjut pengawasan berdasarkan peraturan perundang-undangan". Namun demikian Peraturan Pemerintah ini tidak mengatur lebih lanjut bentuk dan jenis sanksi yang dapat dikenakan.

Ketentuan Pasal 7 UU No. 33 Tahun 2004 telah memberikan batasan dan arahan yang membatasi upaya pemerintahan daerah dalam melakukan peningkatan PAD melalui PDRD, yaitu :

Dalam upaya meningkatkan PAD, daerah dilarang:

- a. menetapkan peraturan daerah tentang pendapatan yang menyebabkan ekonomi biaya tinggi; dan
- b. menetapkan peraturan daerah tentang pendapatan yang menghambat mobilitas penduduk, lalu lintas barang dan jasa antar daerah dan kegiatan impor/ekspor.

Ketentuan Pasal 7 tersebut di atas bersifat melarang, namun ketentuan larangan tersebut tidak disertai dengan sanksi sehingga berpotensi untuk dilanggar oleh pemerintah daerah.

Dasar pengenaan sanksi kepada pemerintahan daerah diatur dalam Pasal 220 UU No. 32 tahun 2004 yang menentukan bahwa:

- (1) Sanksi diberikan oleh pemerintah dalam rangka pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- (2) Sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan kepada pemerintahan daerah, kepala daerah atau wakil kepala daerah, anggota DPRD, perangkat daerah, PNS daerah, dan kepala desa.

Ketentuan tersebut membuka peluang bagi pemerintah untuk memberikan sanksi kepada pemerintahan daerah yang dilakukan dalam konteks pengawasan. Sedangkan subyek yang dapat dikenai sanksi meliputi :

- 1) Pemerintahan Daerah;
- 2) Kepala Daerah atau Wakil Kepala Daerah;
- 3) Anggota DPRD;
- 4) Perangkat Daerah;
- 5) PNS Daerah; dan
- 6) Kepala desa.

Penentuan subyek pemerintahan daerah yang dapat dikenai sanksi ini sangat penting dipahami sehubungan dengan upaya penegakan dan penataan pemerintahan daerah terhadap pembatalan peraturan daerah oleh pemerintah atasannya.

Dalam UU No. 32 Tahun 2004 dirumuskan bahwa pemerintahan daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945. Pengertian pemerintahan daerah tersebut menunjukan bahwa bilamana sanksi dikenakan kepada pemerintahan daerah, maka pemerintah daerah dan DPRD adalah subyek utama yang harus secara bersama-sama (mitra) untuk mempertanggung-jawabkan kepada masyarakat. Dengan kata lain bahwa sanksi kepada pemerintahan daerah merupakan sanksi yang dikenakan kepada sebuah lembaga atau badan hukum publik. Hal ini sangat berbeda dengan subyek lainnya yang diatur dalam Pasal 220 ayat (2) yang sifatnya individual.

Khusus mengenai DPRD dalam Pasal 145 UU tersebut menyatakan bahwa terhadap Perda yang bertentangan dengan kepentingan umum dan atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Gubernur/Pemerintah. Namun demikian, bagi pemerintahan daerah yang tidak mau menghentikan pelaksanaan Perda yang telah dibatalkan sanksinya, tidak diatur lebih lanjut. Demikian halnya dengan ketentuan Pasal 220 juga tidak mengatur secara tegas dan jelas tentang sanksi apa yang akan

dijatuhkan. Kendatipun demikian, pasal ini dapat menjadi "pintu masuk" dan dasar bagi pengenaan sanksi terhadap pemerintahan daerah yang bandel dan tidak menaati keputusan pembatalan Perda yang telah dikeluarkan oleh pemerintah. Oleh karena itu, sanksi ini sebenarnya dapat diatur lebih lanjut dalam UU PDRD. Persoalannya, dalam UU No. 34 Tahun 2000 hal ini juga belum diatur.

Agar pasal tersebut dapat operasional dengan baik maka harus diatur lebih lanjut melalui peraturan perundang-undangan tentang PDRD mendatang (prospektif). Aspek-aspek yang perlu dijelaskan lebih lanjut akan meliputi:

- 1) Jenis pelanggaran yang dapat dikenakan sanksi;
- 2) Jenis dan bentuk sanksi;
- 3) Prosedur pemberian sanksi.

B. Pelanggaran yang dapat Dikenakan Sanksi

Berdasarkan uraian dalam mekanisme pengawasan pembentukan dan pelaksanaan Perda PDRD, dapat dipetakan beberapa tindakan dan perbuatan yang mengimplikasikan pengaturan sanksi atas dilakukan atau tidak dilakukannya sebuah kewajiban oleh pemerintahan daerah propinsi dan kabupaten/kota. Perbuatan tersebut dapat dikategorikan sebagai pelanggaran terhadap mekanisme pembentukan dan pelaksanaan Perda. Secara garis besar dapat dikemukakan dua jenis pelanggaran, yaitu:

- 1) Pelanggaran terhadap perintah untuk mentaati mekanisme pembentukan Perda;
- 2) Pelanggaran terhadap kewajiban yang harus ditaati berkenaan dengan hasil evaluasi dan klarifikasi yang telah dilakukan oleh pemerintah atasan.

Secara lebih rinci pelanggaran yang mungkin terjadi dapat dipetakan secara beturut-turut dari yang paling berat sampai dengan yang ringan sebagai berikut;

- 1) Pemerintah daerah tetap melaksanakan Perda PDRD yang sudah dibatalkan.

- 2) Pemerintah daerah tidak menyampaikan Raperda yang telah disetujui bersama (Pemda dan DPRD) dan langsung menetapkan menjadi Perda .
- 3) Pemerintah daerah (Propinsi atau Kabupaten/ kota) mengesahkan Raperda yang belum direvisi
- 4) Pemerintahan daerah (Gubernur atau Bupati/Walikota) tidak menyampaikan perda yang telah ditetapkan kepada pemerintah pusat.
- 5) Pemerintahan Daerah menyampaikan perda melampaui batas waktu sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
- 6) Gubernur tidak melakukan fungsi evaluasi dan klarifikasi terhadap Raperda/Perda Kabupaten/ Kota sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
- 7) Gubernur tidak melakukan koordinasi dengan pemerintah dalam melakukan fungsi evaluasi terhadap Raperda Kabupaten/Kota.

Selain perbuatan tersebut di atas, juga terbuka kemungkinan adanya pengurangan perbuatan oleh pemerintah daerah untuk hal yang sama. Terhadap perbuatan tersebut diperlukan adanya sanksi yang diatur dalam Undang-Undang.

Terhadap pelanggaran-pelanggaran tersebut di atas, mengimplikasikan kewajiban kepada Gubernur dan Bupati/Walikota untuk segera melakukan perbaikan atau melakukan tindakan tertentu agar pelanggaran tidak terus berlangsung. Kewajiban dan tindakan yang harus dilakukan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah dapat dipetakan dalam tabel berikut:

Tabel 5.1. Kewajiban yang Harus Dilakukan Oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah Berkaitan dengan Pelanggaran yang Telah Dilakukan

No.	Pelanggaran	Kewajiban yang harus dilakukan Pemerintah	Kewajiban yang harus dilakukan Pemda
1.	Pemda tetap melaksanakan Perda PDRD yang sudah	➤ Memantau pelaksanaan proses	➤ Gubernur atau bupati /walikota

	dibatalkan.	<p>pencabutan</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Memberikan teguran 	<p>memberhentikan pelaksanaan perda</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Mencabut perda yang telah dibatalkan
2.	Gub atau Bupati/walikota tetap menetapkan Raperda yang telah ditolak oleh pemerintah pusat (untuk raperda propinsi) atau gubernur (untuk Raperda Kab./kota).	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Melakukan evaluasi ➤ Membatalkan perda 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Gubernur atau bupati /walikota memberhentikan pelaksanaan perda ➤ Mencabut perda yang telah dibatalkan
3.	Pemda (Propinsi atau Kab/kota) menetapkan Raperda yang belum direvisi	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Melakukan evaluasi ➤ Menyatakan tidak sah perda 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Gubernur atau bupati /walikota memberhentikan pelaksanaan perda ➤ Mencabut perda yang telah dibatalkan
4.	Pemda (Gub atau Bupati/Wlkota) tidak menyampaikan perda yang telah ditetapkan kepada pemerintah pusat.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Menerima laporan ➤ Melakukan klarifikasi perda 	Gubernur atau bupati /walikota segera sampaikan perda yang telah ditetapkan
5.	Pemda menyampaikan Raperda melampaui batas waktu sesuai dengan ketentuan yang berlaku.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Menerima laporan ➤ Menegur kinerja gubernur 	Gubernur atau bupati /walikota segera sampaikan perda yang telah ditetapkan

6.	Gubernur tidak melakukan fungsi evaluasi dan kalrifikasi terhadap raperda Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan yang berlaku.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Memantau proses evaluasi dan klarifikasi raperda ➤ Menegur kinerja gubernur 	Gubernur dan perangkatnya harus meningkatkan kinerjanya
7.	Gubernur tidak melakukan koordinasi dengan pemerintah pusat dalam melakukan fungsi evaluasi terhadap Raperda Kabupaten/Kota	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Koordinasi dengan gubernur ➤ Menerima laporan ➤ Menegur kinerja gubernur 	Gubernur dan perangkatnya harus meningkatkan kinerjanya

C. Jenis Sanksi

Hasil wawancara dan *FGD* yang dilakukan menunjukkan bahwa pada umumnya responden maupun peserta *FGD* menyatakan setuju bahwa terhadap pemerintahan daerah yang bandel dan tidak mentaati keputusan pembatalan Perda perlu dikenakan sanksi. Sanksi diyakini sebagai instrumen untuk memaksa agar pelaku pelanggaran mau mentaati keputusan yang telah diambil oleh pemerintah.

Pengenaan sanksi administratif harus memperhatikan karakter sanksinya yaitu bersifat *reparatoir* atau mengembalikan pada keadaan semula dan mencegah agar pelanggaran tidak terus berlangsung. Selain itu sifat sanksi administratif juga bersifat *parate executie* (eksekusi langsung) dalam bidang keuangan. Karakteristik yang pertama dimaksudkan untuk melakukan pencegahan (preventif) terhadap perbuatan (yang diperkirakan akan) melanggar hukum yang dilakukan oleh Pemda berkaitan dengan penerbitan Perda PDRD. Karakteristik yang kedua dimaksudkan untuk memberi tindakan hukum terhadap perbuatan melanggar hukum yang dilakukan Pemda berkaitan dengan pemberlakuan Perda PDRD yang sudah ditetapkan.

Berkaitan dengan hal di atas, maka sanksi-sanksi yang terpenting dalam hukum administrasi negara adalah: (1) tindakan penertiban (eksekusi riil); (2) *parate executie* di bidang keuangan; (3) pencabutan dan perubahan izin-izin yang bersifat menguntungkan; dan (4) lain-lain sanksi administratif. Khusus pemberlakuan sanksi yang berkaitan dengan PDRD adalah *parate executie* bidang keuangan dalam bentuk penundaan DAU dan atau penundaan atau pemotongan DBH. Bagi propinsi DBH yang dapat ditunda atau dipotong oleh Menkeu adalah PBB, BPHTB, dan PPh Pasal 21, sedangkan bagi kabupaten/kota, DBH yang dapat dipotong atau ditunda Gubernur adalah PKB dan BBNKB.

Pengenaan sanksi dalam hukum administrasi tunduk pada asas bahwa instansi yang dapat mencabut sebuah keputusan adalah instansi yang mengeluarkan keputusan. Oleh karena itu yang dapat dilakukan oleh pemerintah maupun terhadap perda yang bermasalah hanya sebatas membatalkan saja. Implikasi lebih lanjut dari pembatalan tersebut adalah proses pencabutan yang harus dilakukan oleh instansi yang menerbitkan perda. Sehubungan dengan sanksi pembatalan ini Bagir Manan mengemukakan bahwa setiap pembatalan, pada dasarnya hanya berlaku ke depan (prospektif). Daerah tidak perlu membuat ketetapan khusus untuk membatalkan pelaksanaan dimaksud. Pendapat Bagir Manan tersebut bermakna bahwa tanpa ada tindakan lebih lanjut maka keputusan atau Perda yang dibatalkan dengan sendirinya akan tidak berlaku lagi. Namun demikian pada kenyataannya seringkali daerah tidak mau memberhentikan pelaksanaan Perda yang telah dibatalkan.

Lebih lanjut Bagir Manan mengemukakan bahwa apabila Perda tetap dilaksanakan melebihi waktu satu minggu sejak keputusan pembatalan, daerah yang bersangkutan harus bertanggungjawab untuk memulihkan (*recovery*) segala hak dan kerugian yang timbul akibat penundaan pelaksanaan pembatalan tersebut. Pertanyaan yang timbul dari pendapat dari Bagir Manan tersebut adalah instrumen apa yang dapat digunakan untuk menegakkannya (*law enforcement*). Salah satu kemungkinan yang dapat digunakan untuk menekan agar daerah mau mentaati perintah pembatalan pelaksanaan Perda adalah pengumuman

keputusan pembatalan agar masyarakat mengetahuinya dan kemudian menuntut hak dan kerugian yang diderita akibat pelaksanaan perda yang telah dibatalkan

Jenis sanksi yang dapat dikenakan terhadap pemerintah daerah yang tidak mau mencabut Perda yang telah dibatalkan adalah sanksi administratif. Sanksi jenis ini diberlakukan terhadap tindakan hukum yang dilakukan oleh administrasi negara dalam menjalankan fungsi pemerintahan di daerah. Jenis-jenis sanksi administratif yang dapat dikenakan kepada pemerintah daerah antara lain:

1) Teguran

Teguran/peringatan tertulis diberikan oleh pemerintah atasan kepada pemerintah tingkat bawahannya. Peringatan tertulis dilakukan bilamana pemerintah daerah melakukan tindakan pelanggaran terhadap proses pembentukan dan pelaksanaan Perda. Peringatan tertulis dapat dikenakan kepada pemerintahan daerah yang meliputi Bupati/Walikota dan DPRD. Akan tetapi kekuatan mengikat peringatan tertulis tidak akan efektif, karena kedudukan Bupati/Walikota dan DPRD yang merupakan pejabat politik. Namun demikian, peringatan tertulis merupakan langkah awal yang harus dilakukan sebagai "*warning*" kepada Pemerintahan Daerah.

Substansi peringatan tertulis yang diberikan kepada pemerintah daerah paling tidak meliputi:

- a) Perintah untuk segera mentaati rekomendasi dan keputusan yang telah dijatuhkan.
- b) Jangka waktu untuk segera menindaklanjuti
- c) Implikasi hukum bila tidak melaksanakan peringatan.

2) Paksaan Pemerintah (*bestuurdwang*)

Setelah diberikan peringatan tertulis, tetapi Pemerintahan Daerah tidak melaksanakannya, maka upaya lanjutan yang dapat dilakukan adalah dengan melakukan upaya paksaan dengan menggunakan instrumen Dana Perimbangan yang meliputi Dana Alokasi Umum, Dana Bagi Hasil, dan Dana Alokasi Khusus. Hasil wawancara dan FGD menunjukkan bahwa dana perimbangan

merupakan *instrumen* yang dapat digunakan sebagai sanksi kepada pemerintah daerah. Dana perimbangan yang meliputi Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Bagi Hasil (DBH), dan Dana Alokasi Khusus (DAK) mempunyai daya lebih efektifitasnya karena ketergantungan daerah pada dana perimbangan tersebut sangat tinggi (signifikan).

Namun demikian dalam menggunakan instrumen Dana Perimbangan Keuangan tersebut harus dilakukan secara hati-hati agar fungsinya sebagai perekat bangsa dan menjamin terselenggaranya fungsi layanan dasar umum di daerah sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 28 (ayat 1) UU No. 33 Tahun 2004 tetap dapat dilaksanakan.

Pada hakikatnya pemerintah mempunyai tiga fungsi utama yaitu fungsi distribusi, fungsi stabilisasi dan fungsi alokasi. Berkenaan dengan penggunaan dana perimbangan sebagai instrumen sanksi maka fungsi-fungsi tersebut harus tetap terjaga keberlangsungannya (wawancara dengan Haryono, Hakim Mahkamah Konstitusi). Lebih lanjut juga dikemukakan oleh Haryono, dan Kepala Biro Hukum Propinsi Lampung, bahwa tujuan dana perimbangan pada dasarnya selain ditujukan untuk membantu daerah dalam mendanai kewenangannya, juga bertujuan untuk mengurangi ketimpangan sumber pendanaan pemerintahan antara pusat dan daerah (*vertical imbalance*) serta untuk mengurangi kesenjangan pendanaan antar daerah (*horizontal imbalance*). Selain itu juga dikemukakan bahwa DAU mempunyai tujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antar daerah yang dimaksudkan untuk mengurangi ketimpangan kemampuan keuangan antar daerah melalui penerapan formula yang mempertimbangkan kebutuhan dan potensi daerah. Hal penting yang harus diperhatikan adalah bahwa dalam menggunakan dana perimbangan sebagai instrumen sanksi terhadap daerah, tujuan dari pengaturan dana perimbangan tersebut tidak boleh terganggu.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, maka penggunaan dana perimbangan sebagai instrumen sanksi dapat dipetakan dalam tabel berikut.

Tabel 5.2. Bentuk dan kriteria sanksi melalui Dana Perimbangan

Jenis Data	Bentuk Sanksi	Kriteria Sanksi
Dana Alokasi Umum	Penundaan	➤ Waktu penundaan maksimum 2 bulan
Dana Bagi Hasil	Penundaan	➤ Ditunda penerimaan DBH yang seharusnya diterima sampai dengan dilaksanakan perintah dan kewajiban yang harus dilakukan
	Pemotongan	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Dipotong 25 % dari jumlah DBH yang seharusnya diterima ➤ Dipotong sampai dengan 50% dari jumlah DBH yang seharusnya diterima
Dana Alokasi Khusus	Tidak layak dijadikan instrumen sanksi karena tidak setiap daerah mendapat Dana Alokasi Khusus dan bersifat insidental	

Tabel tersebut di atas menunjukkan ada dua macam bentuk sanksi yang dapat dijadikan instrumen pemaksa bagi pemerintah daerah untuk mentaati dan menindaklanjuti kewajiban yang harus dilakukan, yaitu (a) penundaan DAU dan DBH dan (b) pemotongan DBH untuk memaksa agar pemerintah Kabupaten/Kota atau Propinsi mau memperbaiki dan memulihkan pelanggaran yang telah dilakukan dalam pembentukan dan pelaksanaan Perda.

Penundaan DAU harus memperhatikan eksistensi DAU dalam penyelenggaraan pemerintahan Daerah. Berdasarkan penelitian desertasi Yuswanto (Tahun 2005) menunjukkan bahwa sebagian besar

pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan daerah bergantung pada DAU yang kisaran angkanya antara 70 persen sampai dengan 84 persen. Oleh sebab itu dalam penundaan DAU sebagai sanksi bagi pemerintah daerah yang melakukan pelanggaran terhadap proses pembentukan dan pelaksanaan Perda PDRD harus terukur dan tidak mengganggu fungsi DAU sebagaimana digariskan dalam UU 33 Tahun 2004.

Ketergantungan pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan daerah terhadap DAU yang demikian tinggi, maka penundaan DAU hanya dapat dilakukan antara 1 (satu) bulan sampai dengan maksimum 2 (dua) bulan. Bilamana melebihi jangka waktu tersebut maka akan mengganggu kelancaran pembiayaan (stabilitas) penyelenggaraan pemerintahan daerah. Penundaan DAU merupakan sanksi yang paling berat yang dapat dikenakan kepada daerah yang tidak mentaati perintah dan kewajiban yang harus dilakukannya sehubungan dengan proses pembentukan dan pelaksanaan perda PDRD.

Penundaan pencairan DAU sampai dengan dua bulan akan sangat mempengaruhi kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah karena proses pencairan DAU dilakukan setiap bulan. Pengaruh yang cukup signifikan tersebut diharapkan dapat memaksa pemerintah daerah untuk mentaati perintah dan kewajiban yang harus dilakukan.

Penundaan DBH merupakan bentuk sanksi yang lebih ringan dibandingkan dengan penundaan DAU, mengingat bahwa tidak semua DBH dapat secara efektif dijadikan sarana sanksi. DBH yang dapat digunakan sebagai sarana sanksi adalah DBH yang besumber dari penerimaan pajak yang menjadi hak daerah yaitu PBB, BPHTB dan PPH 21. Alasan mendasar mengapa tiga komponen tersebut saja yang dapat dijadikan sebagai sarana pemberian sanksi karena:

1. Semua daerah mempunyai potensi tiga jenis pajak tersebut.
2. Hanya tiga komponen pajak tersebut yang dibagikan kepada daerah.
3. Secara teknis administratif pelaksanaannya relatif lebih mudah karena kewenangan tersebut berada pada Menkeu.

Dengan alasan-alasan tersebut maka operasionalisasi sanksi dapat lebih efektif. Sanksi penundaan DBH akan dikenakan kepada pemerintah daerah sampai dengan dilaksanakan perintah dan kewajiban yang harus dilakukan. Batas waktu pelaksanaan perintah dan kewajiban dilandaskan pada limit waktu yang diberikan melalui peringatan tertulis oleh pejabat yang berwenang. Sehubungan dengan hal itu maka pemerintah perlu mengatur lebih lanjut tentang mekanisme penundaan DBH terhadap pemerintah daerah yang melakukan pelanggaran dalam pembentukan dan pelaksanaan Perda PDRD.

Pemotongan DBH merupakan sanksi yang paling berat dari pada sanksi penundaan DBH. Pemotongan dapat dilakukan oleh pemerintah secara langsung dengan kriteria tertentu sesuai dengan berat atau ringannya pelanggaran yang dilakukan oleh pemerintah daerah. Pemotongan DBH dilakukan atas dasar keputusan Menkeu. Besaran potongan yang meliputi 25 persen dan 50 persen dilandaskan pada kewenangan diskresi Menkeu dengan melihat berat ringannya pelanggaran.

D. Prosedur Pemberian Sanksi

Hasil wawancara dengan Depdagri menunjukkan bahwa output pengawasan terhadap Perda hanya terdiri atas revisi dan pembatalan. Revisi hanya dapat dilakukan terhadap Raperda, sedangkan pembatalan dilakukan terhadap Perda yang telah ditetapkan. Pembatalan terhadap Perda yang bermasalah dilakukan secara menyeluruh walaupun hanya satu pasal saja yang bertentangan. Salah satu contoh yang dapat dikemukakan adalah Perda Pajak Penerangan Jalan Kota Bandar Lampung yang dibatalkan hanya karena satu pasal saja yang bertentangan. Hal ini menimbulkan dampak yang kontra produktif bagi Daerah Kota Bandar Lampung.

Idealnya, bila yang dibatalkan hanya satu pasal saja maka bukan berarti membatalkan seluruh ketentuan yang ada dalam perda tersebut. Oleh karena itu diperlukan sebuah model pembatalan yang bersifat membatalkan seluruhnya atau sebagian. Oleh sebab itu, terhadap kejadian semacam ini harus dipisahkan secara tegas antara

pembatalan Perda secara keseluruhan dan pembatalan Perda pada bagian-bagian tertentu dari norma yang diaturnya saja berdasarkan ketentuan dalam UU tentang PDRD.

Terhadap daerah yang tetap memberlakukan Perda PDRD yang telah dibatalkan diberikan teguran secara tertulis untuk segera mencabutnya dalam kurun waktu tertentu. Apabila daerah yang bersangkutan tidak mentaati teguran secara tertulis, maka kepadanya diberikan sanksi yang lebih keras berupa penundaan dan atau pengurangan alokasi Dana Perimbangan yang berasal dari sumber penerimaan pajak yang menjadi hak daerah itu, seperti PBB, BPHTB, dan PPh Pasal 21. Selanjutnya, jika daerah tersebut melakukan pelanggaran hukum secara berulang pada kasus serupa, maka daerah yang bersangkutan akan diberi sanksi berupa penundaan atau pengurangan DAU yang seharusnya diterima. Pemberlakuan sanksi administrasi seperti itu merupakan bentuk *parate executie* bidang keuangan. Artinya bila pemerintah daerah dikenakan sanksi maka dengan serta merta sanksi tersebut akan berlaku secara efektif. Sebagai contoh bila suatu pemerintah daerah dikenakan sanksi penundaan DAU maka Daerah tidak dapat melaksanakan pencairan DAU sesuai dengan ketentuan sanksi yang diberikan.

Apabila sanksi yang sama dikenakan terhadap kabupaten/kota oleh Pemda Propinsi, maka terhadap daerah kabupaten/kota yang bersangkutan diberlakukan penundaan Dana Bagi Hasil Pajak Propinsi yang menjadi hak daerah itu. Dana Bagi Hasil Pajak Propinsi yang dilakukan penundaan tersebut adalah bagian kabupaten/kota yang berasal dari Pajak Kendaraan Bermotor (PKB) dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBNKB).

Aspek-aspek yang harus dicermati dalam prosedur pemberian sanksi kepada pemerintahan daerah antara lain adalah:

1. Jenis pelanggaran yang dapat dikenai sanksi
2. Tahapan/tingkatan sanksi yang dikenakan
3. Subyek/penanggungjawab yang dikenai sanksi
4. Otoritas pemberi sanksi

Aspek-aspek tersebut dapat dipetakan melalui dengan mengacu pada wilayah pemerintahan daerah Propinsi dan kabupaten/kota sebagaimana disajikan dalam tabel berikut:

Tabel 5.3. Bentuk Sanksi Yang Berkaitan Dengan Pelanggaran Mekanisme Pembentukan Dan Pelaksanaan Perda PDRD Kabupaten/Kota.

No	Jenis pelanggaran	Bentuk sanksi	Subyek yg dikenai sanksi	Otoritas Pemberi sanksi
1.	Pemda tetap melaksanakan Perda PDRD yang sudah dibatalkan.	Peringatan tertulis	➤ Pemerintahan Kabupaten/ kota ➤ Bupati/ Walikota	Gubernur
		Penundaan DBH	Pemerintahan Kabupaten/ kota	Menkeu/ Gubernur
		Penundaan DAU	Pemerintahan Kabupaten/ kota	Menteri Keuangan
		Pemotongan DBH	Pemerintahan Kabupaten/ kota	Menkeu/ Gubernur
2	Bupati/walikota tetap menetapkan Raperda yang telah ditolak	Pembatalan Perda	Pemerintahan Kabupaten/ kota	Gubernur
		Peringatan tertulis	➤ Pemerintahan Kabupaten/ kota ➤ Bupati/ Walikota	Gubernur
		Penundaan DBH	Pemerintahan Kabupaten/kota	Menkeu/ Gubernur
		Penundaan DAU	Pemerintahan kabupaten/ kota	Menteri Keuangan
		Pemotongan DBH	Pemerintahan kabupaten/ kota	Menkeu/ Gubernur

3.	Pemda Kab/kota menetapkan Raperda yang belum direvisi	Pembatalan Perda	Pemerintahan kabupaten/kota	Gubernur
		Peringatan tertulis	➤ Pemerintahan Kabupaten/kota ➤ Bupati/Walikota	Gubernur
		Penundaan DBH	Pemerintahan Kabupaten/kota	Menkeu/ Gubernur
		Penundaan DAU	Pemerintahan Daerah	Menteri Keuangan
		Pemotongan DBH	Pemerintahan Daerah	Menkeu/ Gubernur
4.	Pemda kab/kota tidak menyampaikan perda yang telah ditetapkan kepada pemerintah pusat	Peringatan tertulis	➤ Pemerintahan daerah ➤ Bupati/Walikota	Gubernur
		Penundaan DBH	Pemerintahan daerah	Menkeu/ Gubernur
5.	Pemda kabupaten/kota menyampaikan Raperda melampaui batas waktu sesuai dengan ketentuan yang berlaku	Peringatan tertulis	➤ Pemerintahan daerah ➤ Bupati/Walikota	Gubernur
6.	Gubernur tidak melakukan fungsi evaluasi dan kalrifikasi terhadap raperda Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan yang berlaku.	Peringatan tertulis	Gubernur	Mendagri

7.	Gubernur tidak melakukan koordinasi dengan pemerintah pusat dalam melakukan fungsi evaluasi terhadap Raperda Kabupaten/Kot	Peringatan tertulis	Gubernur	Mendagri
----	--	---------------------	----------	----------

Jenis sanksi sebagaimana tersebut di atas berkenaan dengan tahapan dan akumulasi dalam pemberian sanksi yang dapat dikenakan kepada daerah yang melakukan pelanggaran. Pemberian sanksi dilakukan melalui tahapan sanksi teguran atau peringatan tertulis. Bilamana jangka waktu yang telah ditetapkan untuk mentaati perintah dan kewajiban yang harus dilakukan tetap tidak ditaati maka pemerintah dapat menggunakan sanksi yang lebih berat. Sanksi yang lebih berat dapat diberikan bilamana pemerintahan daerah tetap tidak mau melakukan perintah dan kewajiban yang harus dilakukan. Adapun pemberian sanksi dilandaskan pada diskresi pemerintah dengan tetap mendasarkan pada tujuan pemberian sanksi yang lebih menitik beratkan pada aspek pembinaan.

Sedangkan untuk pemberian sanksi kepada pemerintah Propinsi berkenaan dengan pelanggaran mekanisme pembentukan dan pelaksanaan perda PDRD adalah sebagaimana tersaji dalam tabel berikut.

Tabel 5.4. Bentuk Sanksi Yang Berkaitan Dengan Pelanggaran Mekanisme Pelanggaran Pembentukan dan Pelaksanaan Perda PDRD Propinsi.

No.	Jenis Pelanggaran	Bentuk Sanksi	Subyek Yg Dikenai Sanksi	Otoritas Pemberi Sanksi
1.	Pemda tetap melaksanakan Perda PDRD	Peringatan tertulis	➤ Pemerintahan Propinsi ➤ Gubernur	Mendagri

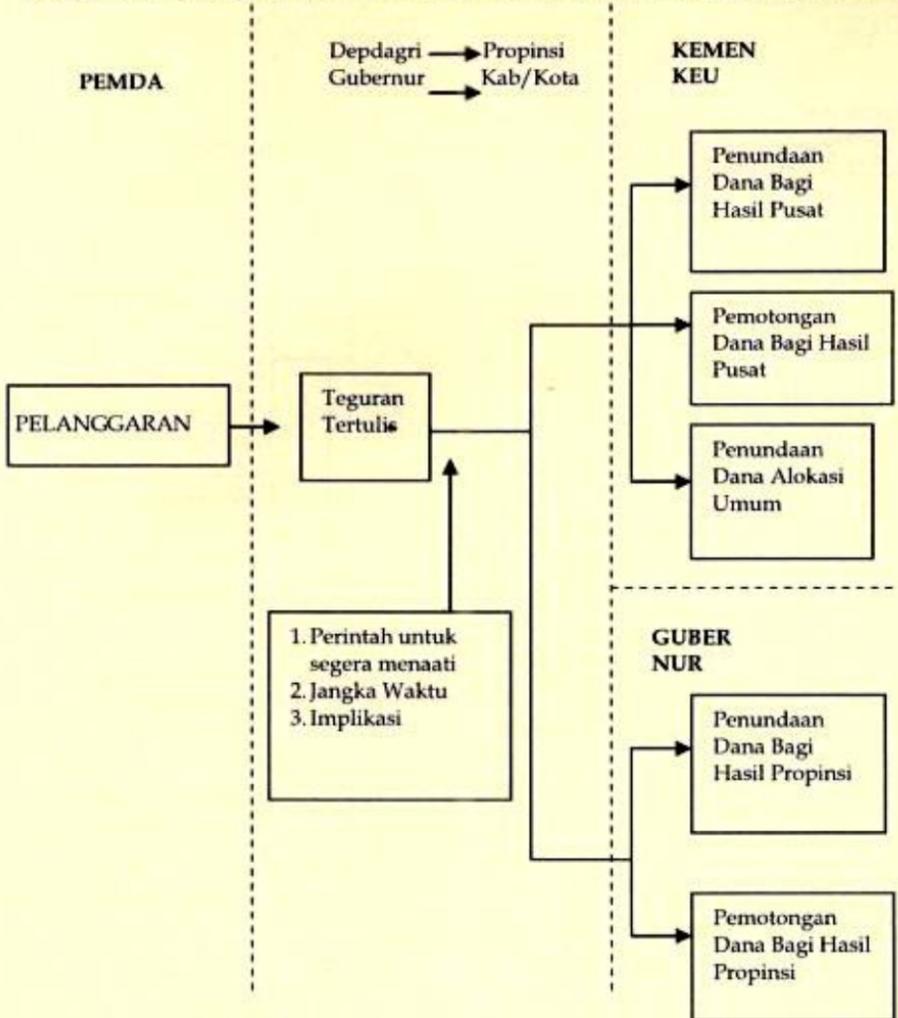
	yang sudah dibatalkan.	Penundaan DAU dan DBH	Pemerintahan propinsi	Menteri Keuangan
		pemotongan DBH	Pemerintahan Propinsi	Menteri Keuangan
2.	Gubernur tetap menetapkan Raperda yang telah ditolak	Pembatalan Perda	Pemerintahan propinsi	Mendagri
		Peringatan tertulis	➤ Pemerintahan Propinsi ➤ Gubernur	Mendagri
		Penundaan DAU	Pemerintahan Propinsi	Menteri Keuangan
		Pemotongan BDH	Pemerintahan Propinsi	Menteri Keuangan
3.	Pemda Propinsi menetapkan Raperda yang belum direvisi	Pembatalan Perda	Pemerintahan Propinsi	Mendagri
		Peringatan tertulis	➤ Pemerintahan Propinsi ➤ Gubernur	Mendagri
		Penundaan DAU dan DBH	Pemerintahan Propinsi	Menteri Keuangan
		Pemotongan DBH	Pemerintahan Propinsi	Menteri Keuangan
4.	Pemda Propinsi tidak menyampaikan perda yang telah ditetapkan kepada pemerintah pusat	Peringatan tertulis	➤ Pemerintahan Propinsi ➤ Gubernur	Mendagri
		Penundaan DBH	Pemerintahan daerah	Menteri Keuangan
5.	Pemda Propinsi menyampaikan Raperda melampaui batas waktu sesuai dengan ketentuan yang berlaku	Peringatan tertulis	➤ Pemerintahan Propinsi ➤ Gubernur	Mendagri

Beban sanksi tersebut di atas diberikan kepada pemerintah daerah sebagai sanksi pelanggaran yang dilakukan secara berjenjang melalui tahapan-tahapan yang dapat digambarkan dalam bagan dibawah. Adapun tahapan pemberian sanksi meliputi tahapan sebagai berikut:

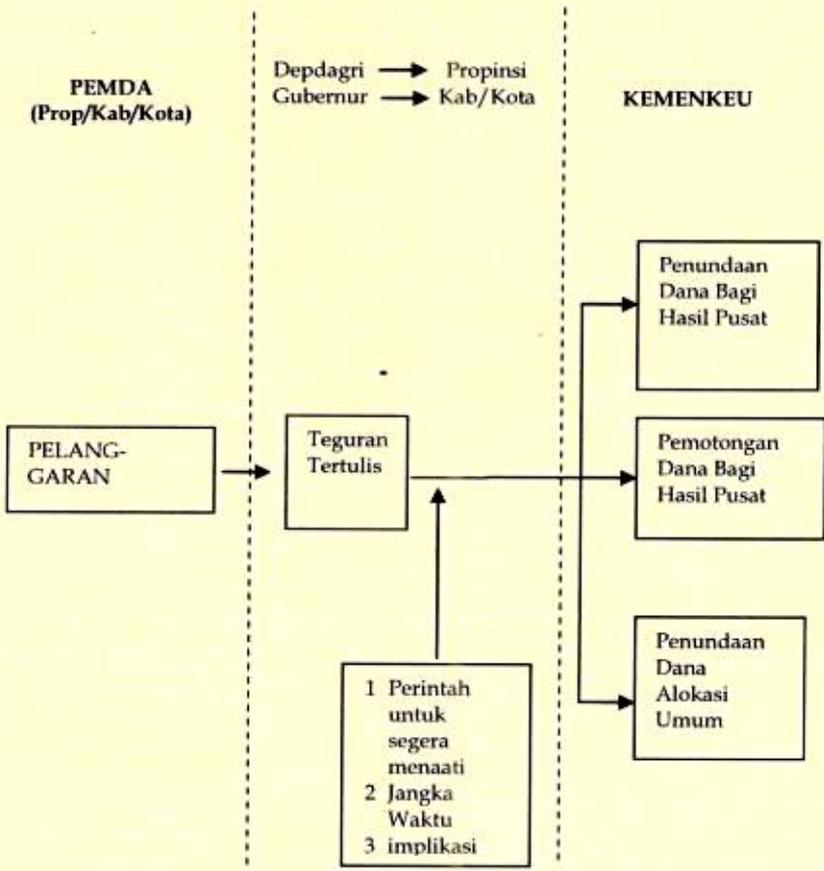
1. Peringatan tertulis yang dilakukan dengan landasan legalitas sebagaimana telah dirinci di atas. Sedangkan substansi peringatan tertulis meliputi aspek-aspek: a) Perintah untuk segera mentaati rekomendasi dan keputusan yang telah dijatuhkan; b) Jangka waktu untuk segera menindaklanjuti; c) Implikasi hukum bila tidak melaksanakan peringatan.
2. Setelah tahapan peringatan tertulis dilakukan dan tidak ditaati maka implikasi hukumnya adalah penerapan sanksi yang lebih berat yaitu a) penundaan DAU dan atau DBH serta pemotongan DBH.

Untuk lebih mempermudah memahami tahapan dan bentuk sanksi yang dijatuhkan kepada daerah yang tidak melaksanakan kewajibannya, di bawah ini disajikan bentuk bagan mengenai Tahapan dan Bentuk Sanksi terhadap Kabupaten/Kota dan Propinsi.

Bagan 5.1. Tahapan dan Bentuk Sanksi terhadap Kabupaten/Kota



Bagan 5.2. Tahapan dan Bentuk Sanksi terhadap Propinsi



INDEKS

A

APBD, 6, 9, 12, 27
APBN, vii, viii, 6
Atep Adya Barata, 83

B

Bagir Manan, 14, 15, 18, 22, 26, 30, 31,
67, 83
Bambang Trihartanto, 83
bupati, ix, 40, 45, 48, 54, 64, 65

D

Dadang Solihin, 83
DAK, 69
Dana alokasi khusus, vii
Dana alokasi umum, vii
Dana bagi hasil, viii
Dana perimbangan, viii, 69
Dasril Munir, 83
DAU, 67, 69, 70, 71, 73, 74, 75, 77, 78
Davey, 83
Dekonsentrasi, viii, 54
Desentralisasi, viii, 84
desentralisasi., vii, viii

E

Edy Suandi, 83

G

gubernur, viii, 34, 37, 39, 40, 52, 56,
65, 66

H

Hanif Nurcholis, 83
Harry Alexander, 84

I

Indra J. Piliang, 84
Indroharto, 84
instansi vertikal, viii

J

Jasa umum, viii
Jasa usaha, viii
Juli Panglima Saragih, 84

M

Mardiasmo, 84
Menkeu, 7, 8, 24, 25, 27, 29, 30, 37,
39, 43, 45, 51, 58, 67, 71, 72, 74, 75
Menteri Keuangan, iii, 7, 24, 74, 75,
77

N

Nick Devas, 84

O

Otonomi daerah, viii

P

PAD, 6, 12, 15, 16, 30, 46, 49, 59, 61

Yuswanto

Pajak daerah, ix, 6
Paulus Effendi Lotulung, 84
PDRD, iii, v, vi, 2, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12,
14, 15, 16, 17, 18, 19, 24, 25, 26, 27,
28, 30, 31, 32, 33, 34, 36, 37, 38, 41,
42, 45, 47, 49, 50, 51, 56, 57, 59, 61,
62, 63, 64, 66, 67, 71, 72, 73, 74, 76
Pelimpahan, viii
Pemerintah daerah, ix, 2, 63, 64
Pendapatan asli daerah, ix
Peraturan Daerah, v, ix, 7, 14, 19, 22,
54, 59, 60, 84
Perda, iii, v, vi, 2, 7, 8, 9, 14, 16, 18, 19,
20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29,
30, 31, 32, 33, 34, 36, 37, 38, 39, 40,
41, 42, 43, 45, 47, 48, 49, 50, 51, 52,
54, 56, 57, 58, 59, 60, 62, 63, 64, 66,
67, 68, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77
Perimbangan keuangan, ix
Perizinan tertentu, ix
Pungutan, x, 1, 2
Putut Marhayudi, 83

R

Retribusi daerah, x
Rokhmat Sumitro, 4, 84

S

Sentralisasi, x
Sjaiful Rachman, 84
Sobirin Malian, 83
Sudikno Mertokusumo, 3, 84

T

Tugas pembantuan, x

W

walikota, ix, 40, 45, 48, 54, 64, 65, 74
wewenang, viii, 2, 7, 14, 26, 28
Wewenang, x

DAFTAR PUSTAKA

- Atep Adya Barata & Bambang Trihartanto, *Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Negara/Daerah*, Penerbit PT Elex Media Komputindo, Jakarta, 2004.
- Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Penerbit Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2001.
- _____, *Hukum Positif Indonesia (Suatu Kajian Teoritik)*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004.
- Dadang Solihin & Putut Marhayudi, *Panduan Lengkap Otonomi Daerah*, Penerbit ISMEE, Jakarta, 2002.
- Dasril Munir, dkk, *Kebijakan & Manajemen Keuangan Daerah*, Yayasan Pembaharuan Administrasi Publik Indonesia (YPAPI), Yogyakarta, 2004.
- Davey, K.J., *Pembiayaan Pemerintahan Daerah – Praktek-Praktek Internasional Dan Relevansinya Bagi Dunia Ketiga*, UI Press, Jakarta, 1988.
- Edy Suandi & Sobirin Malian, *Memperkokoh Otonomi Daerah – Kebijakan, Evaluasi, dan Saran*, UII Press, Yogyakarta, 2004.
- Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan Dan Otonomi Daerah*, Penerbit PT Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2005.

- Harry Alexander, *Panduan Perancangan Peraturan Daerah Di Indonesia*, XSYS Solusindo, Jakarta, 2004.
- Indra J. Piliang, dkk, *Otonomi Daerah – Evaluasi & Proyeksi*, Yayasan Harkat Bangsa, Jakarta, 2003.
- Indroharto, *Usaba Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaba Negara*, Buku I, Edisi Baru, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2002.
- Juli Panglima Saragih, *Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah Dalam Otonomi*, Penerbit Ghalia Indonesia, Jakarta, 2003.
- Mardiasmo, *Otonomi & Manajemen Keuangan Daerah*, Penerbit Andi, Yogyakarta, 2002.
- Nick Devas, dkk, *Keuangan Pemerintah Daerah Di Indonesia*, UI Press, Jakarta, 1989.
- Paulus Effendi Lotulung, *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, Penerbit PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993.
- Rokhmat Sumitro, *Pajak Dan Pembangunan: Kumpulan Karangan*, Bandung: Eresco, 1974, hlm. 67 Sadu Wasistiono, *Kapita Selekta Manajemen Pemerintahan Daerah*, CV Fokus-Media, Bandung, 2003.
- Sjaiful Rachman, *Pembangunan dan Otonomi Daerah*, Yayasan Pancur Siwah, Jakarta, 2004.
- Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (Cet. Kedua)*, Yogyakarta: Penerbit Liberty, 1996

TENTANG PENULIS



Dr. Yuswanto, S.H., M.H. adalah dosen Fakultas Hukum Universitas Lampung sejak Tahun 1987. Ia lahir di Bandar Krui, 14 Mei 1962. Gelar Sarjana Hukum diperolehnya dari Universitas Lampung pada Tahun 1986, Gelar Magister Hukum (1998), dan Gelar Doktor Ilmu Hukum (2006) diperolehnya dari Universitas Padjadjaran, Bandung. Penulis merupakan Ahli Hukum Keuangan Negara, Hukum Pajak, dan Teori Hukum yang Sejak tahun 2007, mengajar pada Program Pascasarjana Program Studi Magister Ilmu Pemerintahan (MIP) untuk matakuliah Analisis Hubungan Keuangan Pusat-Daerah dan Manajemen Hubungan Lembaga Pemerintahan. Mulai tahun 2009, mengajar pula pada Program Doktor Ilmu Hukum (PDIH) Kegiatan Pengumpul Kredit (KPK) Universitas Diponegoro – Universitas Lampung untuk matakuliah Hukum Tata Pemerintahan dan Pelayanan Publik dan matakuliah Filsafat Ilmu. Karya berupa buku antara lain: 1) *Tinjauan Tentang Etika dan Hukum dalam Hukum dan Ilmu Hukum* (Fakultas Hukum Unila, 1992); 2) *Upaya-Upaya Mewujudkan Reformasi Hukum Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah dalam Menembus Arus Perspektif Reformasi dari Lampung* (Pustaka Pelajar, 1998); 3) *Sistem Bikameral: Menuju Optimalisasi Peran Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam Peran Ideal DPD RI Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia* (Fakultas Hukum Unila, 2007). Di Tahun 2009, penulis mendapatkan penghargaan sebagai “Tokoh Lampung” dari Gubernur Lampung.

Buku ini merupakan salah satu penulisan kembali dari laporan penelitian Tahun 2005 yang diketuai oleh penulis, kerjasama antara Badan Pengkajian Ekonomi, Keuangan dan Kerjasama Internasional (BAPEKKI) Departemen Keuangan (Depkeu) RI dan Lembaga Penelitian Universitas Lampung.

Substansi tulisan ini pada intinya berisi tentang rumusan kedudukan Undang-Undang tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (UU PDRD) terhadap UU Otonomi Daerah; proporsi Kewenangan Menteri Keuangan dalam pengawasan Perda PDRD; tata cara pengawasan Perda Propinsi tentang PDRD oleh Pemerintah Pusat; tata cara pengawasan Perda Kabupaten/Kota tentang PDRD oleh Pemerintah Propinsi; jenis dan bentuk sanksi terhadap pelanggaran yang dilakukan daerah berkaitan dengan proses pembuatan dan pelaksanaan Perda tentang PDRD.

ISBN 978-979-259-334-1



PROGRAM PASCASARJANA PROGRAM MAGISTER HUKUM
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS LAMPUNG

Jl. Prof. Dr. Sumantri Brojonegoro No. 1 Gedong Meneng
Rajabasa, 35145 – Bandar Lampung