

EKSEKUTIF REVIEW TERHADAP PERDA RETRIBUSI DI DAERAH OTONOMI KHUSUS

(The Executive Reviews On Retribution Regional Regulation in the Special Autonomy Region)

Muhammad Siddiq Armia

Fakultas Syariah dan Hukum, UIN Ar-Raniry

Jl. Syeikh Abdul Rauf, Kopelma Darussalam-Banda Aceh

Email: msiddiq@ar-raniry.ac.id & muhammad.siddiq.armia@gmail.com

Naskah diterima: 13 Juni 2016; revisi: 14 Juli 2016; disetujui: 15 Agustus 2016

Abstrak

Dalam upaya pelaksanaan otonomi khusus, berbagai provinsi di Indonesia bersaing dalam upaya peningkatan retribusi daerahnya masing-masing. Hal ini telah mendorong provinsi-provinsi untuk membuat peraturan daerah (perda) regulasi yang dapat mendatangkan nilai tambah bagi provinsinya. Sayangnya, perda-perda tersebut kadangkala mengalami ketidakharmonisan dan ketidaksinkronan dengan regulasi yang lebih tinggi baik dari segi materi muatan maupun dari segi teknis pembuatannya. Hal ini mengakibatkan meningkatnya jumlah peraturan daerah yang dibatalkan atau yang perlu di revisi kembali melalui proses eksekutif review di Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri). Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan *black-letter law* untuk menjawab bagaimana permasalahan utama dalam materi muatan suatu perda dan faktor apa sajakah penyebab terjadinya pelanggaran hierarki dari suatu perda. Penelitian menunjukkan sejak pemerintahan Jokowi hingga Januari 2016, Kemendagri telah membatalkan 3.143 perda yang berasal dari seluruh kabupaten/kota dan provinsi di Indonesia. Jumlah tersebut diasumsikan akan terus bertambah seiring dengan semakin meningkatnya proses legislasi di daerah. Penyebab utama dari pembatalan perda-perda tersebut diantaranya adalah; pertentangan materi muatan, penentuan sanksi, rendahnya partisipasi masyarakat, dan problematika naskah akademik.

Kata Kunci: eksekutif review, retribusi, otonomi khusus

Abstract

In implementing special autonomy, Indonesia provinces have competed each other to gradually increase the province revenue. The province legislate several regional regulations in their province to create legal based for revenue income. However, those regional regulations commonly contradict with the higher law at national level. The contradictions are indicated both in legal substance and legislation technic. In other words, those regional regulations are vulnerable to violate the regulation hierarchy in national level. Thus, the increasing of annulled regional regulation has regularly amplified in the Ministry of Home Affairs. This research using normative law research method with black-letter law approach to answer what is the main problems within regional regulation legal substance and what factors cause hierarchy violations by the regional regulations. Since the empowered of Jokowi until January 2016, the Ministry of Home Affairs have invalidated more than 3.143 regional regulations, delivered from all cities, districts, and provinces in Indonesia. The invalidated regional regulations number is assumed to grow, together with the increasing of legislation in local government level. The main reasons of invalidation regional regulations consist of contradicting contents, punishment, low public participation, and lack quality of academic research.

Keywords: executive review, retribution, special autonomy

A. Pendahuluan

Dalam negara berdasarkan hukum mekanisme pengujian regulasi oleh pemerintah (*executive review*)¹ sangat penting sekali. Kemanfaatannya adalah untuk mengontrol proses legislasi dan regulasi di daerah. Dalam provinsi berotonomi khusus (seperti di Aceh dan Papua) potensi pertentangan norma (*clash of norms*)² antar regulasi sangat rentan terjadi, umumnya disebabkan oleh perluasan interpretasi norma-norma otonomi khusus untuk peningkatan keuangan daerah, seperti lazim terjadi pada peraturan tentang retribusi.³ Dengan mekanisme *executive review* pemerintah melalui Kemendagri dapat menggunakan kekuatan politiknya untuk membatalkan peraturan daerah, yang menurut pemerintah telah terjadi pertentangan prinsip-prinsip hirarki. Disamping itu *executive review* juga dapat berfungsi sebagai filter, sekaligus dapat mencegah menumpuknya perkara *judicial review* di Mahkamah Agung, khususnya dalam penyelesaian sengketa regulasi otonomi daerah.

Secara garis besar otonomi daerah bisa diartikan sebagai hak, kewenangan, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dari pengertian tersebut di atas maka akan tampak bahwa daerah diberi hak otonom oleh pemerintah pusat untuk mengatur dan mengurus kepentingan sendiri. Pasal 1 Ayat

(1) UUD 1945 menentukan bahwa *Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik*. Bila dikaji menurut bunyi ayat tersebut, jelas bahwa negara Indonesia merupakan sebuah negara kesatuan. Konsep negara kesatuan yang ditekankan yaitu negara kepulauan, hal tersebut dilihat dari geografis negara Indonesia yang begitu banyak sekali kepulauan dan luasnya lautan. Sementara itu, republik merupakan bentuk sistem pemerintahan yang didasarkan pada konsep kerakyatan.

Sebagai konsekuensi Indonesia sebagai negara kesatuan, maka setiap daerah tidak disebut sebagai negara bagian, namun disebut sebagai daerah provinsi yang terdiri dari kabupaten/kota. Hal ini dijelaskan dalam Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 yaitu *Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang*.

Masing-masing daerah provinsi dalam lingkup negara Indonesia, ditentukan menurut undang-undang dan disesuaikan dengan identitas masing-masing daerah. Kemudian dalam menata daerah provinsi juga ditetapkan sistem pemerintahan daerah berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.⁴ Dalam pelaksanaan otonomi dan tugas pembantuan diatur lebih lanjut dalam undang-undang, yaitu

¹ Muhammad Siddiq Armia, *Studi Epistemologi Perundang-Undangan* (Banda Aceh: Teratai Publisher, 2011), hlm. 97.

² Hans Kelsen, *General Theory of Norms* (Oxford: Oxford University Press, 2011), 63–82.

³ Lihat juga Rudy Badrudin dan Baldric Siregar, "The Evaluation Of The Implementation Of Regional Autonomy In Indonesia." *Economic Journal of Emerging Markets* 7 (2016): 1-11.

⁴ Undang-Undang Dasar 1945 setelah amandemen ke-4, Pasal 18 ayat 2.

UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.⁵

Dalam mengawal dan menjaga agar pelaksanaan otonomi sesuai dengan prinsip hierarki perundang-undangan, pemerintah pusat menetapkan mekanisme penyusunan dan fungsi pengawasan terhadap peraturan-peraturan di daerah otonomi khusus. Kecenderungan yang terjadi setelah otonomi khusus, banyak provinsi yang menyalahi asas hierarki dalam pembentukan regulasi, seperti terdapat pada peraturan daerah (perda) retribusi. Dalam upaya mengencij Pendapatan Asli Daerah (PAD) pemerintah daerah berpacu membuat regulasi yang bersifat peningkatan PAD seperti tarif, retribusi, pajak lalu lintas barang dan jasa, dan lain-lain.

Untuk mencegah pertentangan hierarki Kemendagri, sebagai perpanjangan tangan Presiden, membuat mekanisme *eksekutif review*. Dalam hal ini, pemerintah sebagai eksekutif mencoba mereview peraturan yang dibuat oleh pemerintah daerah untuk mencegah pertentangan dengan peraturan diatas. *Eksekutif review* dikenal juga sebagai proses pengawasan internal pemerintahan terhadap peraturan-peraturan dibawahnya.⁶ Kemendagri bekerja dengan staf ahlinya mencari dan menemukan pertentangan norma (*clash of norms*) dalam peraturan-peraturan daerah. Dalam hal ini Kemendagri lebih cenderung menggunakan penafsiran secara politis terhadap hukum (*political interpretation*

on a law)⁷ dalam menentukan suatu peraturan daerah itu bertentangan dengan norma yang lebih tinggi.

Sedangkan untuk pengawasan publik terhadap peraturan daerah dikenal dengan mekanisme *judicial review* (pengujian peraturan). Masyarakat yang keberatan terhadap peraturan daerah disuatu provinsi dapat mengajukan keberatannya dengan mekanisme *judicial review* di Mahkamah Agung.

Setelah amandemen Undang-Undang Dasar 1945, kedudukan provinsi-provinsi dengan status otonomi khusus mendapatkan tempat yang kuat dalam konstitusi. Hal ini sangat jelas disebutkan dalam pasal 18B ayat 1 Undang-Undang 1945 yaitu: *Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-undang*.⁸

Akan tetapi dalam pelaksanaannya, otonomi khusus di suatu provinsi kerap kali melahirkan problematika khususnya dalam hal pelaksanaan peraturan perundang-undangan di daerah.

Kedudukan otonomi khusus diperkuat lagi dengan penjabaran yang lebih jelas dan mendetail lagi dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.⁹ Undang-undang ini mempertegas hubungan antara eksekutif, legislatif, dan yudikatif di daerah. Baik itu yang berhubungan dengan internal provinsi maupun hubungannya dengan pemerintah pusat. Salah satu kewenangan pemerintah daerah adalah berhak menetapkan

⁵ Keberlakuan UU No. 23 Tahun 2014 bertujuan untuk mengganti UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah.

⁶ Muhammad Siddiq Armia, *Op.Cit*, hlm. 97.

⁷ William Bosworth, "An Interpretation Of Political Argument," *European Journal of Political Theory* (2016): 1-21, <http://ept.sagepub.com/content/early/2016/09/06/1474885116659842.abstract> (diakses 17 Oktober 2016).

⁸ Undang-Undang Dasar 1945 setelah amandemen ke-4, Pasal.18B, ayat 1.

⁹ Lihat Undang-Undang Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 (Lembaran Negara tahun 2004 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587)

peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.¹⁰

Untuk mencegah problematika pelaksanaan peraturan di daerah, secara yuridis pemerintah sudah mempersiapkan peraturan perundang-undangan pendukung. Dengan adanya peraturan perundang-undangan tersebut diharapkan tumpang tindih dan pertentangan hierarki dapat dicegah seminimal mungkin.

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan disebutkan bahwa kekuatan peraturan perundang-undangan berdasarkan hierarki peraturan perundang-undangan tersebut. Urutan hierarki tersebut adalah a. Undang-Undang Dasar 1945, b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, c. Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, d. Peraturan Pemerintah, e. Peraturan Presiden, f. Peraturan Daerah Provinsi, dan g. Peraturan Daerah Kabupaten/kota.¹¹ Dengan demikian, dari segi hierarki Peraturan Daerah memiliki kekuatan dibawah peraturan perundang-undangan yang ada diatasnya. Oleh karena itu peraturan daerah harus dipastikan tidak bertentangan dari segi materi muatan ataupun teknik pembuatannya dengan peraturan yang ada diatasnya.

Untuk memudahkan pelaksanaan penyusunan hukum di daerah, pemerintah juga

telah mempersiapkan peraturan pendukung berupa Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Dalam permendagri ini ditegaskan kembali bahwa yang dimaksud produk hukum daerah adalah peraturan daerah yang diterbitkan oleh kepala daerah dalam rangka pengaturan penyelenggaraan pemerintahan daerah.¹² Permendagri ini dibentuk sebagai penjabaran dari tata cara pembentukan perda yang diatur secara lebih khusus dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.¹³

Provinsi otonomi khusus yang dijadikan sampel dalam tulisan ini adalah Provinsi Aceh dan Papua, mengingat kedua provinsi ini mempunyai karakter tersendiri dalam pelaksanaan otonomi khusus jika dibandingkan dengan provinsi-provinsi otonomi khusus lainnya di Indonesia. Pembentukan otonomi khusus bagi Provinsi Aceh didasarkan pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh dan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Kedua undang-undang tersebut telah memberikan kewenangan yang agak sedikit lebih jikalau dibandingkan dengan provinsi lainnya di Indonesia.

Khusus dalam istilah perundang-undangan, lahir terminologi baru sebagai ganti dari istilah peraturan daerah. Di provinsi Aceh lahir istilah

¹⁰ Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 18 ayat 6.

¹¹ Lihat Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 (Lembaran Negara tahun 2011 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4389)

¹² Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 32).

¹³ Lihat Undang-Undang Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 (Lembaran Negara tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587).

lahir istilah *Qanun*¹⁴ sedangkan di Papua lahir istilah Peraturan Daerah Khusus (*Perdasus*) dan Peraturan Daerah Provinsi (*Perdasi*).¹⁵ Istilah-istilah tersebut dari segi hierarki peraturan perundang-undangan tetap di istilahkan dan disamakan dengan peraturan daerah (*perda*). Akan tetapi permasalahannya adalah peraturan-peraturan daerah otonomi khusus tersebut kadangkala mengalami ketidakharmonisan dan ketidaksinkronan dengan peraturan yang lebih tinggi baik dari segi materi muatan maupun dari segi teknis pembuatannya. Karena itu dalam prakteknya peraturan daerah selalu dapat diatasi atau dapat di *over-ruled* oleh peraturan tingkat pusat.¹⁶

Dari latar belakang di atas ada beberapa masalah penelitian yang ingin diteliti lebih lanjut dalam tulisan ini. *Pertama*, bagaimana permasalahan utama dalam materi muatan suatu perda? *Kedua*, faktor apa sajakah penyebab terjadinya pelanggaran hierarki dari suatu perda?

B. Metode Penelitian

Penelitian ini dititikberatkan pada kajian konseptual tentang produk peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, metode

yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan *black-letter law*.¹⁷ Dimana hukum yang tertulis dalam teks akan diteliti akibat dan fungsinya dalam penerapan didalam masyarakat. Metode pendukung lainnya adalah *library research* yaitu penekanan pada kajian konseptual yang terdapat dalam sejumlah literatur-literatur hukum ataupun literatur-literatur dalam disiplin ilmu lainnya, sejauh erat kaitannya dengan topik yang sedang dikaji.

Dikarenakan penelitian ini adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan *black-letter law*, maka kehadiran peneliti disini adalah untuk membuat sejumlah analisis terhadap beberapa produk peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan topik yang sedang diteliti. Kemudian temuan akan diuji dengan beberapa teori hukum,¹⁸ untuk melihat sejauhmana produk hukum tersebut berdampak pada terhadap objek dari produk tersebut.

Langkah awal dari penelitian ini adalah inventarisasi sumber data. Sumber data dimaksud adalah semua data yang berkaitan dengan topik yang dikaji. Baik penelitian yang bersifat primer maupun sumber penunjang lainnya sebagai sumber sekunder. Pengumpulan

¹⁴ Istilah Qanun dibagi dua yaitu Qanun Aceh untuk peraturan daerah provinsi dan Qanun kabupaten/kota untuk peraturan daerah kabupaten/kota. Lihat Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2011 (Lembaran Negara tahun 2011 Nomor 62, tahun 2006, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4633).

¹⁵ Peraturan Daerah Khusus (*Perdasus*) adalah peraturan daerah Provinsi Papua dalam rangka pelaksanaan pasal-pasal tertentu dalam Undang-undang Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, Sedangkan Peraturan Daerah Provinsi (*Perdasi*) adalah peraturan daerah Provinsi Papua dalam rangka pelaksanaan kewenangan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan. Lihat Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 (Lembaran Negara tahun 2001 Nomor 21, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4151).

¹⁶ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2007), hlm.248.

¹⁷ Michael Salter, *Writing Law Dissertations : An Introduction And Guide To The Conduct Of Legal Research* (United Kingdom: Longman, 2007), hlm. 45. Lihat juga John Knowles, *Effective Legal Research* (United Kingdom: Sweet & Maxwell 2012), hlm.1-7. Lihat juga Joseph M. Perillo, "UNIDROIT Principles of International Commercial Contracts: The Black Letter Text and a Review," *Fordham Law Review* 63 (1994): 281.

¹⁸ Gary Blasi and John T. Jost, "System Justification Theory and Research: Implications for Law, Legal Advocacy, and Social Justice," *California Law Review* 94 (2006): 1119-1168.

data dalam penulisan ini bersifat studi dokumen, yaitu upaya pencarian data mengenai hal atau variabel yang diteliti baik berupa catatan, transkrip, buku, surat kabar, majalah, dan sebagainya.¹⁹

Setelah berhasil mengumpulkan dan mengolah data, maka peneliti akan melakukan analisa data. Analisa tersebut menggunakan cara komparasi, yaitu membandingkan data yang terungkap menjadi objek penelitian. Data tersebut diklasifikasi berdasarkan kebutuhan penelitian. Setelah itu baru dilakukan kategorisasi data mana saja, yang bisa dilakukan analisa.

Analisa data diatas ditempuh dengan menggunakan metode *content-analysis*.²⁰ *Content-Analysis* adalah analisis ilmiah tentang isi pesan suatu komunikasi. Pemikiran para ahli akan diteliti, dijadikan sebagai kerangka acuan dalam perspektif ilmu hukum. Cara yang ditempuh adalah dengan cara reflektif (memantulkan, mengkaji secara mendalam data yang terungkap) tanpa menggunakan metode statistik agar terlihat lebih jelas sisi kesamaan dan perbedaan.

C. Pembahasan

1. Permasalahan Utama Dalam Materi Muatan Suatu Perda

Menurut Maria Farida Indrati Soeprapto istilah materi muatan dalam peraturan perundang-undangan diperkenalkan oleh Prof.

A.Hamid S.Attamimi dalam Majalah Hukum dan Pembangunan No.3. Tahun ke IX, Mei 1979, sebagai terjemahan dari *he eigenaardig onderwerp der wet*.²¹ Selanjutnya istilah materi muatan diformalkan dalam UU. No. 10/ 2004 dan UU. No.12/2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagai materi yang dimuat dalam Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.²² Sementara itu, materi muatan perda didefinisikan sebagai seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas perbantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta pejabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.²³

Materi muatan untuk peraturan daerah telah diperjelas secara rinci dalam UU.No.23/ 2014 Tentang Pemerintah Daerah, dimana materi muatan tersebut harus 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/atau; j.keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.²⁴

Pada umumnya masalah materi muatan dapat menjadi problematika tersendiri dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah. Dimana materi muatan tersebut dapat

¹⁹ J. Myron Jacobstein, Roy M. Mersky, and Donald J. Dunn, *Fundamentals of Legal Research* (USA: Foundation Press, 1994), hlm. 1-10.

²⁰ Karl Erik Rosengren, ed., *Advances in Content Analysis* (London: Sage Publications, 1981), hlm. 31-35.

²¹ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan* (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 234-236.

²² Lihat Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 (Lembaran Negara tahun 2011 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4389).

²³ Ibid.

²⁴ Lihat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 (Lembaran Negara tahun 2004 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587)

bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, bertentangan dengan prinsip dasar pembentukan perda, bertentangan dengan kepentingan umum, dan bertentangan dengan perda-perda lainnya yang ada di daerah. Materi-materi yang menjadi problematika pada umumnya adalah seputar masalah keuangan dari pusat seperti retribusi atau pajak. Namun tidak jarang juga problematika tersebut dapat terjadi penetapan sanksi pidana dan penetapan denda.

Sejak pemerintahan Jokowi sampai Januari 2016, Kemendagri telah membatalkan 3.143 perda, yang berasal dari seluruh kabupaten/kota dan provinsi di Indonesia.²⁵ Jumlah tersebut akan terus bertambah seiring dengan semakin meningkatnya proses legislasi di daerah. Perda yang akan diumukan telah dicabut itu merupakan regulasi yang terindikasi menghambat investasi, perizinan dan retribusi. Dalam hal ini terlihat pemerintah ingin memangkas aturan bermasalah, yang dapat pertumbuhan ekonomi di daerah.

a. Masalah materi muatan dalam perda retribusi daerah

Seiring dengan semangat otonomi daerah, provinsi-provinsi di Indonesia berlomba-lomba untuk meningkatkan PAD-nya masing-masing. Fenomena seperti ini telah mendorong provinsi-provinsi untuk membuat regulasi yang dapat menguntungkan daerah. Regulasi-

regulasi tersebut pada umumnya mengatur tentang masalah keuangan khususnya meliputi masalah pajak dan retribusi. Hal ini terindikasi dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri (Kepmendagri) tentang pembatalan peraturan daerah hampir didominasi oleh permasalahan pajak dan retribusi di daerah. Semangat peningkatan PAD ini, telah membuat daerah terkadang melupakan asas hierarki peraturan perundang-undangan.

Sebagai salah satu contoh adalah Qanun Kabupaten Aceh Jaya Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Pemberian Surat Izin Tempat Usaha (SITU) Kabupaten Aceh Jaya. Alasan Kemendagri membatalkan qanun ini karena pemberian izin tempat usaha kepada usaha-usaha yang dapat menimbulkan bahaya gangguan dan kerugian telah tercakup dalam Izin Gangguan sesuai dengan penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah Pasal 4 ayat (2) huruf c, dan untuk usaha yang tidak menimbulkan bahaya atau gangguan telah tercakup dalam Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP).²⁶ Pengaturan tentang Izin Gangguan yang terdapat dalam qanun tersebut telah mengakibatkan qanun tersebut bertentangan dari segi materi muatan dengan materi muatan yang terdapat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah.²⁸

Pembatalan qanun tentang retribusi di provinsi Aceh bukanlah yang pertama. Pada

²⁵ Tjahyo Kumolo, "Pemerintah Segera Launching Ribuan Pembatalan Perda," Kemendagri, <http://www.kemendagri.go.id/news/2016/06/08/pemerintah-segera-launching-ribuan-pembatalan-perda> (diakses 10 Juni 2016).

²⁶ Kementerian Dalam Negeri, Keputusan Menteri Dalam Negeri Tentang Pembatalan Qanun Kabupaten Aceh Jaya Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Pemberian Surat Izin Tempat Usaha (SITU) Kabupaten Aceh Jaya, Kepmendagri No. 67/ 2009.

²⁷ Hukumonline, "MA Minta MK Kembali Adili Sengketa Pilkada", <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt54db89dd56727/ma-minta-mk-kembali-adili-sengketa-pilkada>, (diakses 1 Februari 2016).

²⁸ Lihat Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 (Lembaran Negara tahun 2001 Nomor 119, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4139).

tahun 2008, Mendagri juga pernah membatalkan Qanun Kabupaten Nagan Raya Nomor 19 Tahun 2004 tentang Retribusi Izin Usaha Angkutan Kendaraan Bermotor.²⁹ Alasan Kemendagri membatalkan qanun ini karena bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 dan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah. Dalam Kepmendagri ini dijelaskan bahwa Izin Usaha Angkutan bersifat administrasi sehingga penetapan tarif tidak dikenakan setiap tahun berdasarkan volume usaha.³⁰ Pengenaan retribusi izin setiap tahun berdasarkan volume usaha (unit) bersifat pajak sehingga bertentangan dengan kriteria retribusi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.³¹

Sementara itu di provinsi Papua Barat, Kemendagri membatalkan Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Manokwari Nomor 4 Tahun 1998 tentang Pajak Pengambilan dan Pengolahan Bahan Galian Golongan C.³² Alasan Kemendagri membatalkan peraturan ini karena kegiatan pengambilan bahan galian golongan C yang nyata-nyata tidak dimaksudkan mengambil bahan galian golongan C dan tidak dimanfaatkan secara ekonomis, serta kegiatan lainnya yang

dikecualikan dari objek pajak harus diatur dalam Peraturan Daerah sesuai Pasal 63 Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah. Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah yang bertentangan dengan Peraturan Pemerintah disesuaikan dalam jangka waktu paling lambat 1 (satu) tahun sesuai Pasal 81 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2001.³³

Ketidakharmonisan hampir sebagian besar peraturan perundang-undangan yang menyangkut upaya peningkatan PAD di daerah bisa diasumsikan karena kurangnya sosialisasi peraturan tingkat pusat ke daerah. Hal ini tidak boleh berlangsung berlarut-larut. Mengingat upaya pembentukan suatu peraturan banyak menyita waktu dan tenaga.

b. Masalah materi muatan dalam dalam penentuan sanksi

Penentuan pidana kurungan dan denda dalam peraturan daerah telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah. Dimana batas maksimal ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan dan ancaman denda adalah Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).³⁴ Penentuan sanksi pidana yang melebihi dari ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan dari peraturan perundang-undangan diatas,

²⁹ Kementerian Dalam Negeri, Keputusan Menteri Dalam Negeri Tentang Pembatalan Qanun Kabupaten Nagan Raya Nomor 19 Tahun 2004 Tentang Retribusi Izin Usaha Angkutan Kendaraan Bermotor, Kepmendagri No. 229/ 2008.

³⁰ Ibid.

³¹ Lihat Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 (Lembaran Negara tahun 2000 Nomor 246, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4048).

³² Kementerian Dalam Negeri, Keputusan Menteri Dalam Negeri Tentang Pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Manokwari Nomor 4 Tahun 1998 Tentang Pajak Pengambilan Dan Pengolahan Bahan Galian Golongan C, Kepmendagri No.18/ 2008.

³³ Ibid.

³⁴ Lihat Undang-Undang Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 (Lembaran Negara tahun 2004 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587) Pasal. 238.

dengan sendirinya telah memposisikan suatu peraturan daerah kepada posisi yang lemah, sehingga dapat mudah dibatalkan oleh otoritas yang lebih tinggi.

Sebagai contoh bisa dilihat pada pembatalan Qanun Aceh Nomor 14 Tahun 2014 Tentang Retribusi Jasa Umum. Dalam qanun ini Pemerintah Aceh membuat norma fleksibel (*flexibel norms*)³⁵ dalam qanun tersebut, yang menegaskan "...denda paling banyak 3 (tiga) kali jumlah Retribusi terutang yang tidak atau kurang dibayar."³⁶ Seharusnya dalam pasal ini menegaskan secara jelas bahwa jumlah dendanya tidak melebihi Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah). Ketidakjelasan jumlah tersebut bisa mengakibatkan penafsiran beragam terhadap jumlah denda, sehingga berpotensi melanggar norma dalam peraturan yang lebih tinggi. Pernyataan "... 3 (tiga) kali jumlah Retribusi terutang..." bisa melahirkan penafsiran matematis, dimana hitung-hitungan angka lebih dominan daripada ketetapan pasti jumlah denda.

Penetapan norma denda seperti diatas juga di lakukan oleh Provinsi Papua. Melalui Peraturan Daerah Provinsi Papua Nomor 5 Tahun 2011 tentang Retribusi Daerah, Provinsi Papua juga melakukan pelanggaran norma

yang sama seperti yang dilakukan Provinsi Aceh dalam Qanun Aceh Nomor 14 Tahun 2014. Dalam Pasal 71 Perda No.5/ 2011 Provinsi Papua juga menerapkan norma fleksibel (*flexibel norms*), yang menegaskan "...3 (tiga) kali jumlah Retribusi terutang...".³⁷ Kedua peraturan daerah ini terindikasi menyusun norma hukum yang sama, bahkan terkesan ada kesamaan format penyusunan regulasi. Akibatnya adalah apabila salah satu terjadi pertentangan norma (*clash of norms*) maka yang lainnya juga akan terikut secara otomatis.

2. Faktor Penyebab Terjadinya Pelanggaran Hierarki Dari Suatu Perda

a. Rendahnya partisipasi masyarakat

Dalam Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ditegaskan bahwa: *masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah*.³⁸ Ini berarti bahwa undang-undang harus menjamin terciptanya partisipasi masyarakat pada setiap proses legislasi. Ada beberapa hal yang diharapkan dengan adanya partisipasi masyarakat, diantaranya adalah:

³⁵ Sue Farran, James Gallen, and Christa Rautenbach., *The Diffusion of Law: the Movement of Laws and Norms Around the World*, (New York: Routledge, 2016): 1-6.

³⁶ Pasal 33 (1) menyatakan bahwa *Wajib Retribusi yang tidak melaksanakan kewajibannya sehingga merugikan keuangan daerah diancam pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda paling banyak 3 (tiga) kali jumlah Retribusi terutang yang tidak atau kurang dibayar*. Qanun Aceh Nomor 14 Tahun 2014 Tentang Retribusi Jasa Umum (Lembaran Daerah Tahun 2014 Nomor 2, Tambahan Lembaran Daerah Nomor 63) Pasal. 238.

³⁷ Pasal 71, *Wajib Retribusi yang tidak melaksanakan kewajibannya untuk membayar retribusi, sehingga merugikan keuangan Daerah diancam pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau pidana denda paling banyak 3 (tiga) kali jumlah retribusi terutang yang tidak atau kurang dibayar*. Peraturan Daerah Provinsi Papua Nomor 5 Tahun 2011 tentang Retribusi Daerah (Lembaran Daerah Tahun 2011 Nomor 5),

³⁸ Lihat Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 (Lembaran Negara tahun 2011 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4389).

- 1) Peraturan daerah didasarkan terutama pada kepentingan dan kebutuhan masyarakat. Berbagai peraturan akan lebih sesuai dengan kenyataan, dan lebih mungkin memenuhi harapan-harapan masyarakat lokal jika ada partisipasi masyarakat di dalamnya.
- 2) Mendorong masyarakat lokal untuk lebih mematuhi peraturan dan bertanggung jawab secara sosial. Masyarakat akan cenderung lebih patuh terhadap peraturan yang pembuatannya melibatkan mereka secara aktif.
- 3) Memberdayakan pemerintah daerah untuk mendemokratisasi proses pembuatan kebijakan, dan menjadi lebih bertanggungjawab kepada pemilih mereka. Konsultasi terbuka dengan para pemangku kepentingan, seperti universitas, lembaga swadaya masyarakat (LSM), dan masyarakat umum, memungkinkan pengawasan dan keseimbangan (*check and balances*)³⁹ menjadi bagian dalam proses.

Ada beberapa hal yang mungkin dapat dikategorikan sebagai bentuk partisipasi masyarakat. *Pertama*, adanya kewajiban publikasi yang efektif dari segi medium, waktu dan sasaran. *Kedua*, kewajiban informasi dan dokumentasi yang baik, bebas, dan mudah diakses. *Ketiga*, jaminan prosedur dan forum yang terbuka dan efektif bagi masyarakat untuk terlibat dan mengawasi proses sejak perencanaan. *Keempat*, publik berhak mengajukan rancangan undang-undang. *Kelima*, dokumen-dokumen dasar seperti naskah akademik atau draf peraturan perundang-undangan wajib ada dan bebas diakses. *Keenam*,

adanya hak banding bagi publik apabila proses pembuatan peraturan perundang-undangan tidak sesuai dengan aturan-aturan dasar yang diatur undang-undang.

Partisipasi masyarakat dalam penyusunan peraturan perundang-undangan sifatnya adalah anjuran, sehingga tidak ada konsekuensi hukum apabila hal tersebut tidak dilaksanakan. Dalam UU.No.12/2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak menyebutkan sanksi baik administratif ataupun pidana bagi pihak yang tidak melakukan partisipasi masyarakat. Hal ini mengakibatkan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah minim dari partisipasi masyarakat. Kalaupun ada, itu sifatnya hanya sebatas sebagai pemenuhan anjuran dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dampak yang sangat terasa dari hal ini adalah penolakan yang bersifat masal dari masyarakat terhadap suatu kebijakan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu perlu diatur adanya konsekuensi hukum yang mengikat DPR/DPRD maupun pemerintah dalam hal partisipasi masyarakat.

Untuk perbaikan kedepan, partisipasi masyarakat perlu diatur dalam format yang jelas. Dimana harus ada mekanisme standar yang mengatur bagaimana suatu peraturan perundang-undangan di daerah bisa dikatakan sudah mengakomodir partisipasi masyarakat. Karena mengundang seluruh masyarakat dengan berbagai latar belakang pendidikan dan pekerjaan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan juga bukan merupakan suatu tindakan yang efektif. Bentuk ukuran untuk menentukan adanya partisipasi masyarakat

³⁹ Lihat juga Ashley Deeks, "Checks and Balances from Abroad," *The University of Chicago Law Review* 83 (2016): 65-88.

jangan hanya semata proses, namun juga dapat diuji dari esensi yang diatur dalam peraturan perundang-undangan itu sendiri.

b. Problematika naskah akademik

Berdasarkan Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia, yang dimaksud dengan naskah akademik adalah naskah yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai konsepsi yang berisi latar belakang, tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan dan lingkup, jangkauan, objek, atau arah pengaturan substansi rancangan peraturan perundang-undangan.⁴⁰ Naskah akademik paling tidak memuat dasar filosofis, sosiologis, yuridis, pokok dan lingkup materi yang akan diatur.⁴¹

Secara garis besar, ada beberapa tujuan dari pembuatan naskah akademis, di antaranya adalah: *pertama*, untuk menguraikan secara mendalam berbagai aspek yang berkaitan dengan sebuah rancangan peraturan. Dalam ilmu hukum khususnya ilmu perundang-undangan, sebelum undang-undang dibuat, seharusnya pokok peraturan yang hendak dibuat itu memang harus dikaji secara mendalam, baik dari sisi sosial, ekonomi, politik, dan sebagainya. Sehingga suatu undang-undang akan tajam, berbobot dan tahan lama, sebab dalam pembuatannya memang sudah melewati beberapa saringan dan tahapan yang ketat. Dan yang *kedua*, dari naskah akademik dapat dirumuskan pokok-pokok pikiran yang akan

menjadi bahan dan dasar penyusunan sebuah rancangan peraturan.

Dalam prakteknya penyusunan naskah akademis dilakukan dengan metode yang berbeda-beda. Tahap-tahap yang ditempuh dalam penyusunan naskah akademis dipengaruhi oleh kebutuhan, situasi dan kondisi. Ada naskah akademis yang membutuhkan penelitian lapangan (*field research*) yang mendalam. Sementara naskah akademis lainnya cukup dilakukan dengan penelitian kepustakaan (*library research*) dan studi dokumen. Naskah akademik inilah yang nantinya akan membawa sampai pada proses legislasi diparlemen.

Penyusunan naskah akademik dalam suatu proses penyusunan peraturan perundang-undangan hanya sebagai pelengkap bukan suatu kewajiban. Hal ini terindikasi dari Pasal 5 ayat 1 Perpres No.68 tahun 2005 Tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden, yang menegaskan bahwa "*pemrakarsa dalam menyusun Rancangan Undang-Undang dapat terlebih dahulu menyusun Naskah Akademik mengenai materi yang akan diatur dalam Rancangan Undang-Undang.*"⁴² Kata '*dapat*' dalam ayat tersebut sangat jelas mengindikasikan bahwa penyusunan naskah akademik bukan suatu kewajiban.

Karena penyiapan naskah akademik sifatnya bukan suatu keharusan, hal ini dapat

⁴⁰ Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, *Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Tentang Pedoman Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Perundang-Undangan*, Permenkumham No. M.HH-01. PP.01.01, tahun 2008, Pasal 1 ayat 1.

⁴¹ Peraturan Presiden Tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden, Perpres No.68 tahun 2005, Pasal. 5.

⁴² Ibid.

mengakibatkan proses legislasi di daerah sangat minim sekali dengan proses penyusunan naskah akademik. Dengan demikian, suatu peraturan yang akan dilahirkan dikhawatirkan lebih besar nuansa politisnya dibandingkan dengan nuansa akademisnya.

Naskah akademik untuk sebagian peraturan perundang-undangan kemungkinan bisa saja tidak terlalu dibutuhkan seperti misalnya peraturan yang menyangkut penyusunan anggaran belanja tahunan. Tetapi untuk sebagian peraturan lainnya yang dapat mengikat orang banyak, penyusunan naskah akademik dirasakan sebagai sesuatu yang sangat dibutuhkan.

Oleh karena itu, untuk perbaikan sistem regulasi ke depan dibutuhkan suatu mekanisme yang jelas terhadap kebutuhan naskah akademik pada suatu peraturan perundang-undangan. Perlu dibuat klasifikasi khusus mana jenis peraturan perundang-undangan yang membutuhkan naskah akademik dan yang mana sifatnya sebagai pelengkap.

Disamping itu teknik penyusunan peraturan perundangan-undangan juga perlu dicermati lebih lanjut. Walaupun teknik penyusunan ini telah diatur dalam beberapa peraturan perundangan-undangan, namun tetap saja terjadi kesalahan dalam sejumlah perda. Berdasarkan kajian yang dilakukan oleh Direktorat Fasilitasi Perancangan Peraturan Daerah Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia terhadap Peraturan Daerah Provinsi pada 31 Provinsi (1500 Perda) dan

Peraturan Daerah Kabupaten/Kota pada 50 Kabupaten/Kota (2500 Perda) yang ditetapkan pada tahun 2004 dan tahun 2005 diperoleh data bahwa sebagian besar Peraturan Daerah dalam penyusunannya belum mengikuti teknik penyusunan peraturan perundang-undangan.⁴³ Fenomena tersebut menggambarkan ada permasalahan yang harus segera diselesaikan dalam proses pembentukan peraturan daerah. Jika problematika ini dibiarkan bukan tidak mungkin ketidakharmonisan dan ketidaksinkronan dengan peraturan yang lebih tinggi akan terus berlanjut.

c. Kurangnya keterlibatan perancang peraturan perundang-undangan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

Dari berbagai pertentangan hirarki norma dalam peraturan daerah mengindikasikan bahwa ada koordinasi tidak sinkron antara pemerintah daerah dengan Kementerian Hukum dan HAM (Kemenkumham) di tingkat provinsi. Seharusnya pemerintah daerah membuat semacam koordinasi lintas instansi dengan Kemenkumham, khususnya dengan perancang peraturan perundang-undangan yang ada di Kemenkumham. Secara profesionalitas, para perancang peraturan perundang-undangan sudah memiliki keahlian dan pengetahuan khusus dalam hal meneliti dan menemukan norma-norma yang dimungkinkan terjadi pertentangan dengan peraturan di atasnya.⁴⁴

⁴³ Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Bekerjasama dengan United Nation Development Programme, *Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah*, (Jakarta: CAPPLER Project, 2008), hlm.15.

⁴⁴ Lihat juga Yohanes Usfunan, "Perancangan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik Menciptakan Pemerintahan Yang Bersih dan Demokratis," *Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap Dalam Bidang Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Udayana, Denpasar, Tanggal 1 (2004)*.

d. Kurangnya pelibatan Kantor Wilayah Kemenkumham dalam pembentukan perda.

Sebagai instansi vertikal, Kemenkumham merupakan perwakilan Pemerintah Pusat di daerah. Oleh karena itu keterlibatan Kantor Wilayah (Kanwil) Kemenkumham di daerah merupakan suatu keharusan. Keterlibatan ini perlu di rancang sejak dari dimulainya inisiatif penyusunan suatu regulasi, dari pembuatan rancangan peraturan daerah, proses di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), hingga sampai ke tingkat akhir. Keterlibatan ini dirasakan perlu, sehingga suatu peraturan daerah dirasakan sebagai bentuk pekerjaan bersama, bukan suatu kelompok atau golongan. Dengan bekerjasama sebagai tim, nantinya akan terlihat upaya saling mengisi dan mengoreksi terhadap suatu regulasi. Sehingga kecenderungan *copy paste* suatu peraturan perundang-undangan akan dapat dihindari.

e. Tidak dilakukannya analisis dan evaluasi perundang-undangan sebelumnya.

Banyaknya pertentangan hirarki norma bisa juga disebabkan tidak adanya analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan sebelumnya. Seharusnya pemerintah daerah sebelum menyusun suatu rancangan peraturan daerah perlu membuat daftar inventarisir peraturan perundang-undangan terkait. Daftar inventarisir ini merupakan satu satu langkah diantara beberapa langkah penyusunan peraturan perundang-undangan. Tidak sempurnanya suatu langkah akan mengakibatkan efek domino terhadap langkah-langkah selanjutnya.

Analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan sangat diperlukan sekali. Hal ini mengingat pembentukan regulasi di tingkat pusat berlangsung sangat cepat dan banyak sekali, khususnya peraturan perundang-undangan ditingkat pemerintah (presiden dan kementerian). Keterlambatan akses informasi regulasi terbaru bisa mengakibatkan peraturan daerah di tingkat daerah akan rentan dengan pertentangan norma, yang mengakibatkan fokus pemerintah daerah hanya untuk memperbaiki sejumlah regulasi. Hal ini bisa dicegah kalau ada upaya identifikasi dini (*early identifying*) dalam hal evaluasi peraturan perundang-undangan sebelumnya.⁴⁵

D. Penutup

Eksekutif review perda retribusi harus dilihat secara komprehensif, karena hal ini merupakan rangkaian dari satu sistem kenegaraan. Dimana antara satu komponen dengan komponen lainnya mempunyai keterkaitan yang erat. Pemerintah daerah merupakan perpanjangan tangan dari pemerintah pusat, sehingga peran administratifnya lebih dominan daripada peran-peran lainnya.

Fungsi legislasi di daerah, disatu sisi disamping berfungsi sebagai pendukung pembangunan di daerah, disisi yang lainnya juga berfungsi sebagai pendukung kebijakan pemerintah pusat. Oleh karena itu eksekutif review perda retribusi di daerah otonomi khusus bukan hanya kekeliruan pemerintah provinsi tetapi juga merupakan akibat dari minimnya upaya harmonisasi dan sinkronisasi dari pemerintah pusat. Disamping itu, meningkatnya proses legislasi di daerah juga

⁴⁵ Lihat juga Jazim Hamidi, "Paradigma Baru Pembentukan dan Analisis Peraturan Daerah: Studi Atas Perda Pelayanan Publik dan Perda Keterbukaan Informasi Publik," *Jurnal Hukum* 18 (2011): 336 – 363.

dapat mengakibatkan proses harmonisasi dan sinkronisasi peraturan di daerah berlangsung lambat.

Menyangkut tentang ketidakharmonisan hampir sebagian besar peraturan perundang-undangan yang menyangkut upaya peningkatan PAD di daerah bisa diasumsikan karena kurangnya sosialisasi peraturan tingkat pusat ke daerah. Hal ini tidak boleh berlarut-larut. Mengingat upaya pembentukan suatu peraturan banyak menyita waktu dan tenaga. Untuk mengantisipasi problematika ini, diperlukan sosialisasi yang lebih intensif mengenai peraturan yang menyangkut upaya peningkatan PAD, karena peraturan-peraturan seperti ini banyak menimbulkan permasalahan dilapangan.

Menyangkut partisipasi masyarakat, perlu diatur mekanisme khusus dalam menangani hal ini. Harus ada ketentuan standar yang mengatur bagaimana suatu peraturan perundang-undangan di daerah bisa dikatakan sudah mengakomodir partisipasi masyarakat atau tidak. Karena mengundang seluruh masyarakat dengan berbagai latar pendidikan dan pekerjaan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan juga bukan merupakan suatu tindakan yang efektif. Bentuk ukuran untuk menentukan adanya partisipasi masyarakat jangan hanya semata pada proses, namun juga dapat diuji dari esensi yang diatur dalam peraturan perundang-undangan itu sendiri.

Berkenaan dengan pembentukan naskah akademik, diperlukan mekanisme khusus untuk menetapkan apakah suatu peraturan tersebut membutuhkan naskah akademik atau tidak. Ada peraturan yang bisa saja tidak terlalu butuh naskah akademik seperti peraturan yang menyangkut penyusunan anggaran belanja tahunan yang dibuat setiap tahun. Namun

untuk peraturan yang mengikat orang banyak apalagi terdapat sanksi pidana di dalamnya, maka penyusunan naskah akademik dirasakan sebagai sesuatu yang sangat dibutuhkan bahkan bisa dikatakan suatu kewajiban. Oleh karena itu, untuk perbaikan sistem regulasi ke depan dibutuhkan suatu peraturan yang jelas terhadap kebutuhan naskah akademik pada suatu peraturan perundang-undangan. Perlu dibuat klasifikasi khusus mana jenis peraturan perundang-undangan yang membutuhkan naskah akademik dan yang mana sifatnya sebagai pelengkap.

Teknik penyusunan peraturan perundang-undangan di daerah perlu lebih sering di sosialisasikan ke daerah. Hal ini bertujuan untuk menghindari interpretasi yang beragam dalam menerapkan otonomi khusus di daerah khususnya dalam peraturan pendukung otonomi khusus.

Untuk mengantisipasi problematika diatas, Pemerintah pusat telah mempersiapkan acuan utama berupa Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah sebagai rujukan dan acuan dalam proses legislasi di daerah. Disamping itu, pemerintah melalui Dirjen Peraturan Perundang-Undangn Kemenkumham juga telah mempersiapkan panduan perancangan peraturan. Namun sejumlah peraturan pendukung tersebut masih membutuhkan lebih banyak sosialisasi ke seluruh provinsi di Indonesia pada umumnya dan khususnya provinsi yang berotonomi khusus.

Selain itu, koordinasi dan kerjasama intensif diantara pemerintah daerah dan Kanwil Kemenkumham merupakan suatu keharusan. Hal ini mengingat proses legislasi di daerah

otonomi khusus rentan dengan pertentangan norma, dikarenakan multi-intepretasi dalam memahami norma-norma otonomi khusus yang terdapat dalam undang-undang. Oleh karena itu harus diakui bahwa Kemenkumham, dengan fungsional perancang peraturan perundang-undangannya, telah memiliki pengalaman, jam terbang, dan keahlian khusus dalam mengidentifikasi sejumlah norma peraturan daerah yang mungkin bisa bertentangan dengan hirarki lebih tinggi. Dengan demikian pertentangan norma dapat diminimalisir dan dicegah sedini mungkin, sehingga ketidakefisiensi waktu dan biaya dalam penyusunan suatu peraturan daerah dapat ditekan seminimal mungkin.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Armia, Muhammad Siddiq, *Studi Epistimologi Perundang-Undangan*, (Banda Aceh: Teratai Publisher, 2011)
- Asshiddiqie, Jimly, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2007)
- Farran, Sue, James Gallen, and Christa Rautenbach., *The Diffusion of Law: the Movement of Laws and Norms Around the World*, (New York: Routledge, 2016)
- Jacobstein, J. Myron Roy M. Mersky, and Donald J. Dunn, *Fundamentals of Legal Research* (USA: USA Foundation Press, 1994)
- Kelsen, Hans, *General theory of Norms* (Oxford: Oxford University Press, 2011)
- Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Bekerjasama dengan United Nation Development Programme, *Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah*, (Jakarta: CAPLER Project, 2008)
- Knowles, John, *Effective Legal Research*, (United Kingdom Sweet & Maxwell 2012)
- Rosengren, Karl Erik, ed., *Advances in Content Analysis*, (London Sage Publications, 1981)
- Salter, Michael, *Writing Law Dissertations: An Introduction And Guide To The Conduct Of Legal Research*, (United Kingdom: Longman, 2007)
- Soeprapto, Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007)

Makalah/Artikel/Prosiding/Hasil Penelitian

- Badrudin, Rudy dan Baldrice Siregar, "The Evaluation Of The Implementation Of Regional Autonomy In Indonesia." *Economic Journal of Emerging Markets* 7 (2016)
- Blasi, Gary and John T. Jost, "System Justification Theory and Research: Implications for Law, Legal Advocacy, and Social Justice," *California Law Review* 94 (2006)
- Deeks, Ashley, "Checks and Balances from Abroad," *The University of Chicago Law Review* 83 (2016)
- Hamidi, Jazim, "Paradigma Baru Pembentukan dan Analisis Peraturan Daerah: Studi Atas Perda Pelayanan Publik dan Perda Keterbukaan Informasi Publik," *Jurnal Hukum* 18 (2011)
- Perillo, Joseph M., "UNIDROIT Principles of International Commercial Contracts: The Black Letter Text and a Review," *Fordham Law Review* 63 (1994)
- Yohanes Usfunan, "Perancangan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik Menciptakan Pemerintahan Yang Bersih dan Demokratis," *Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap Dalam Bidang Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Udayana, Denpasar, Tanggal 1* (2004)

Internet

- Bosworth, William, "An Interpretation Of Political Argument," *European Journal of Political Theory* (2016): 1-21, <http://ept.sagepub.com/content/early/2016/09/06/1474885116659842.abstract> (diakses 17 Oktober 2016)
- Kumolo, Tjahyo, "Pemerintah Segera Launching Ribuan Pembatalan Perda," Kemendagri, <http://www.kemendagri.go.id/news/2016/06/08/pemerintah-segera-launching-ribuan-pembatalan-perda> (diakses 10 Juni 2016).

Peraturan

- Undang-Undang Dasar 1945
- Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 1997 Tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua
Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh
Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah
Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden.
Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor M.HH-01.PP.01.01 Tahun 2008 tentang Pedoman Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah
Peraturan Daerah Provinsi Papua Nomor 5 Tahun 2011 tentang Retribusi Daerah
Qanun Aceh Nomor 14 Tahun 2014 tentang Retribusi Jasa Umum
Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 229 Tahun 2008 tentang Pembatalan Qanun Kabupaten Nagan Raya Nomor 19 Tahun 2004 tentang Retribusi Izin Usaha Angkutan Kendaraan Bermotor
Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Manokwari Nomor 4 Tahun 1998 Tentang Pajak Pengambilan Dan Pengolahan Bahan Galian Golongan C
Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 67 Tahun 2009 tentang Pembatalan Qanun Kabupaten Aceh Jaya Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Pemberian Surat Izin Tempat Usaha (SITU) Kabupaten Aceh Jaya