

7-1-2019

HAK UJI MATERIIL PERATURAN DAERAH PAJAK DAN RETRIBUSI DAERAH

Adrian Joshua Lumban Tobing
Faculty of Law Universitas Indonesia, adrtbg@gmail.com

Follow this and additional works at: <https://scholarhub.ui.ac.id/jhp>



Part of the [Administrative Law Commons](#), and the [Constitutional Law Commons](#)

Recommended Citation

Tobing, Adrian Joshua Lumban (2019) "HAK UJI MATERIIL PERATURAN DAERAH PAJAK DAN RETRIBUSI DAERAH," *Jurnal Hukum & Pembangunan*: Vol. 49: No. 2, Article 1.

DOI: 10.21143/jhp.vol49.no2.2000

Available at: <https://scholarhub.ui.ac.id/jhp/vol49/iss2/1>

This Article is brought to you for free and open access by the Faculty of Law at UI Scholars Hub. It has been accepted for inclusion in *Jurnal Hukum & Pembangunan* by an authorized editor of UI Scholars Hub.

HAK UJI MATERIIL PERATURAN DAERAH PAJAK DAN RETRIBUSI DAERAH

Adrian Joshua Lumban Tobing *

* Mahasiswa Magister Hukum Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia
Korespondensi: adrtbg@gmail.com
Naskah dikirim: 22 Mei 2018
Naskah diterima untuk diterbitkan: 28 Juni 2018

Abstract

Legislation set two mechanisms of review or oversight of local regulations, the executive and judicial review. Executive authority to oversee the review of local regulations is owned by the government (executive power), while the judicial review of the authority overseeing local regulation held by the Supreme Court (judicial power). Both of these mechanisms may lead to the cancellation rules of the regulation is contrary regional. Research districts/cities were canceled by the Minister of domestic affairs who then filed a judicial review to the Supreme Court and its effect on empowerment regional. Approach used are normative and case studies. Secondary data to primary data. Data were collected by the research literature and several areas as places research. Result research shows that the implementation of the right of judicial review of Regulation Regency/negative effect on local empowerment.

Keywords: supervision, regulation rights judicial region, regional empowerment.

Abstrak

Peraturan perundang-undangan mengatur dua mekanisme *review* atau pengawasan terhadap peraturan daerah, yaitu *executive review* dan *judicial review*. *Executive review* merupakan kewenangan mengawasi peraturan daerah yang dimiliki oleh pemerintah (*executive power*), sementara itu *judicial review* merupakan kewenangan mengawasi peraturan daerah yang dimiliki oleh Mahkamah Agung (*judicial power*). Kedua mekanisme ini dapat berujung pada pembatalan peraturan daerah. Penelitian ini bertolak dari peraturan daerah kabupaten/kota yang dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri yang kemudian diajukan *judicial review* ke Mahkamah Agung dan pengaruhnya terhadap pemberdayaan daerah. Pendekatan yang digunakan adalah yuridis normatif dan studi kasus. Data sekunder menjadi data utama. Pengambilan data dilakukan dengan riset kepustakaan dan beberapa daerah sebagai tempat penelitian. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi hak uji materiil Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berpengaruh negatif terhadap pemberdayaan daerah.

Kata Kunci: pengawasan, hak uji materiil peraturan daerah, pemberdayaan daerah.

I. PENDAHULUAN

Pajak pada mulanya hanya kecil perannya, yaitu sebagai alat pembiayaan luar biasa bagi pengeluaran khusus dan insidental yang lambat laun berkembang menjadi bentuk terpenting pendapatan negara bersamaan berkembangnya penyediaan kolektif oleh negara.¹ Pajak sendiri merupakan suatu gejala sosial dan hanya terdapat dalam suatu masyarakat tanpa adanya masyarakat, tidak mungkin ada suatu pajak.² Pajak dipungut berdasarkan ketentuan perundang-undangan, yang menentukan orang-orang tertentu harus menyerahkan sebagaimana penguasaan sumber daya kepada pemerintah, ketentuan perundang-undangan tersebut memuat kriteria yang dijadikan dasar untuk melakukan pemungutan pajak tersebut.³

Dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 tentang Ketentuan Umum Perpajakan (KUP), Pasal 1 ayat (1) disebutkan Pajak adalah kontribusi wajib kepada negara yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan Negara bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.⁴

Pajak mempunyai fungsi yang terbagi atas fungsi *bugetair* (sumber keuangan negara) dan fungsi *reglerend* (mengatur).

1. Fungsi *Bugetair* (sumber keuangan negara) artinya pajak merupakan salah satu sumber penerimaan pemerintah untuk membiayai pengeluaran baik rutin maupun pembangunan. Sebagai sumber keuangan Negara, pemerintah berupaya memasukkan uang sebanyak-banyaknya untuk kas Negara. Upaya tersebut ditempuh dengan cara ekstensifikasi maupun intensifikasi pemungutan pajak melalui penyempurnaan peraturan berbagai jenis pajak seperti Pajak Penghasilan, Pajak Pertambahan Nilai, dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah, Pajak Bumi dan Bangunan, dan lain-lain.
2. Fungsi *Regulerend* (mengatur) artinya pajak sebagai alat untuk mengatur atau melaksanakan kebijakan pemerintah dalam bidang sosial dan ekonomi, dan mencapai tujuan-tujuan tertentu diluar bidang keuangan.

Selanjutnya Pemerintah Daerah dalam rangka memajukan daerahnya membutuhkan biaya, pemerintah daerah diberi kewenangan untuk membuat kebijakan dalam rangka memperkuat ekonomi daerah dalam membiayai pembangunan dan penyelenggaraan pemerintah daerah dengan meningkatkan penerimaan yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD). Kewenangan yang diharapkan tidak merugikan dan menimbulkan polemik yang dapat menghambat perkembangan dan kemajuan suatu daerah seperti ekonomi biaya tinggi dan menghambat mobilitas penduduk, lalu lintas barang dan jasa antar daerah dalam kegiatan ekonomi daerah. Namun bagaimanapun dalam menerbitkan peraturan daerah terkait pajak dan retribusi daerah, kadangkali beberapa pihak memiliki rasa keberatan terhadap adanya peraturan tersebut. Oleh karenanya menarik untuk dibahas Hak Uji Materiil Perda Pajak dan Retribusi Daerah.

Dari uraian diatas, maka permasalahan yang akan diangkat adalah bagaimana konsep Hak Uji Materiil Perda Pajak dan Retribusi Daerah?

¹ C. Goedhart sebagaimana dikutip M. Bakhrun Efendi, *Kebijakan Perpajakan di Indonesia*, Jogjakarta: Alinea Pustaka, 2006, hal.16.

² Rochmat Soemantri, *Asas dan Dasar Perpajakan 1*, Bandung: PT. Eresco, 1986, hal. 1

³ R. Mansury, *Kebijakan Perpajakan*, Jakarta: UI Press, 2006, hal.7

⁴ Indonesia, *Undang-Undang Nomor 28 tahun 2007 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan*. LNRI Tahun 2007 nomor 85, tambahan LNRI nomor 4740, Psl. 1 ayat 1.

II. PERATURAN DAERAH TENTANG PAJAK DAN RETRIBUSI DAERAH

1. Pajak Daerah

Menurut Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 Perubahan atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, yang dimaksud dengan 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 untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah.” Apabila memperhatikan prinsip umum perpajakan yang baik dengan bertitik tolak dengan pendapat Adam Smith dan ekonom-ekonom Inggris yang lain, maka menurut Musgrave haruslah memenuhi kriteria sebagai berikut:

- a. Penerimaan/pendapatan harus ditentukan dengan tepat;
- b. Distribusi beban pajak harus adil artinya setiap orang harus dikenakan pembayaran pajak sesuai dengan kemampuannya;
- c. Yang menjadi masalah penting adalah bukan hanya pada titik mana pajak tersebut harus dibebankan, tetapi oleh siapa pajak tersebut akhirnya harus ditanggung.
- d. Pajak harus dipilih sedemikian rupa untuk meminimumkan terhadap keputusan perekonomian dalam hubungannya dengan pasar efisien.
- e. Struktur pajak harus memudahkan penggunaan kebijakan fiskal untuk mencapai stabilitasi dan pertumbuhan ekonomi.
- f. Sistem pajak harus menerapkan administrasi yang wajar dan tegas/pasti serta harus dipahami oleh Wajib Pajak.
- g. Biaya administrasi dan biaya-biaya lain harus serendah mungkin jika dibandingkan dengan tujuan-tujuan lain.⁵

Untuk mempertahankan prinsip tersebut di atas, maka perpajakan daerah harus memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

- a. Pajak Daerah secara ekonomis dapat dipungut, berarti perbandingan antara penerimaan pajak harus lebih besar dari ongkos pemungutannya;
- b. Relatif stabil, artinya penerimaan pajak tidak berfluktuasi terlalu besar, terkadang meningkat secara drastis dan ada kalanya menurun secara tajam;
- c. Basis pajaknya harus merupakan perpaduan antara prinsip keuntungan (*benefit*) dan kemampuan untuk membayar (*ability to pay*).

Melihat definisi di atas dapat diambil kesimpulan bahwa Pajak Daerah merupakan pajak dalam konteks daerah yang dapat dipungut oleh Pemerintah Daerah dalam hal ini Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota. Diatur berdasarkan Peraturan Daerah dan hasilnya untuk membiayai pembangunan daerah. Dari segi kewenangan pemungutan pajak atas objek Pajak Daerah, dibagi menjadi 2 (dua) yakni:

1. Pajak Daerah yang dipungut oleh Provinsi
2. Pajak Daerah yang dipungut oleh Kabupaten /Kota

Perbedaan kewenangan pemungutan antara pajak yang dipungut oleh pemerintah Provinsi dan pemerintah Kabupaten/Kota, yakni sebagai berikut:

1. Pajak Provinsi kewenangan pemungutan terdapat pada Pemerintah Daerah Provinsi, sedangkan untuk pajak Kabupaten/Kota kewenangan pemungutan terdapat pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

⁵ Rochmat Soemitro, *Asas dan Dasar Perpajakan I*, PT. Eresco, Bandung, 1991, hal 15-16.

2. Objek pajak Kabupaten/Kota lebih luas dibandingkan dengan objek Pajak Provinsi, dan objek pajak Kabupaten/Kota masih dapat diperluas berdasarkan peraturan pemerintah sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan yang ada.

Sedangkan Pajak Provinsi apabila ingin diperluas objeknya harus melalui perubahan dalam Undang-Undang. Perpajakan Daerah oleh K.J. Davey dapat diartikan sebagai berikut:⁶

1. Pajak yang dipungut oleh Pemerintah Daerah dengan pengaturan dari daerah sendiri;
2. Pajak yang dipungut berdasarkan peraturan nasional tetapi penetapan tarifnya dilakukan oleh Pemerintah Daerah;
3. Pajak yang ditetapkan dan atau dipungut oleh Pemerintah Daerah.

Kriteria Pajak Daerah secara spesifik dapat diuraikan dalam 4 (empat) hal yakni:

1. Pajak yang dipungut oleh pemerintah daerah berdasarkan pengaturan yang dilaksanakan oleh daerah itu sendiri:
 - a. Pajak Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air;
 - b. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air;
 - c. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor;
 - d. Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan.
2. Pajak Daerah Kabupaten/Kota, yaitu Pajak Daerah yang dipungut oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, terdiri dari:
 - a. Pajak Hotel;
 - b. Pajak Restoran;
 - c. Pajak Reklame;
 - d. Pajak Hiburan;
 - e. Pajak Parkir;
 - f. Pajak Penerangan Jalan;
 - g. Pajak Pengambilan dan Pengelohan Bahan galian Golongan C.

Tarif pajak Provinsi yang berlaku dalam rangka keseragaman akan diatur dalam suatu peraturan pemerintah. Sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang pajak daerah provinsi yang seragam ditentukan dalam suatu peraturan pemerintah. Dalam hal ini, yang berlaku saat ini adalah Peraturan Pemerintah Nomor 65 tahun 2001 tentang Pajak Daerah.

Sedangkan Pajak Daerah Kabupaten/Kota, khususnya yang menyangkut masalah tarif Pajak Kabupaten/Kota ditentukan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah dan perlakuannya sama dengan tarif yang terdapat dalam Undang-Undang Pajak Daerah. Tarif tersebut merupakan tarif tertinggi yang dapat ditetapkan oleh pemerintah daerah Kabupaten/kota dalam pemungutan Pajak Daerah.

Pajak dapat dikenakan dengan satu syarat mutlak yang harus dipenuhi adalah adanya objek pajak yang dimiliki atau dinikmati oleh Wajib Pajak. Pada dasarnya objek pajak merupakan manifestasi dari *taatbestand* (keadaan yang nyata). Dengan demikian, *taatbestand* adalah keadaan, peristiwa, atau perbuatan yang menurut

⁶ K. J. Davey, *Pembiayaan Pemerintahan Daerah*, Universitas Indonesia, Jakarta, 1988, hlm.39

peraturan perundang-undangan pajak dapat dikenakan pajak.⁷ Kewajiban pajak dari seorang Wajib Pajak muncul (secara objektif) apabila ia memenuhi *taatbestand*. Tanpa terpenuhinya *taatbestand* tidak ada pajak terutang yang harus dipenuhi atau dilunasi. Ketentuan dalam Undang-Undang No.18 Tahun 1997 maupun Undang-Undang No.34 Tahun 2000 tidak secara tegas dan jelas menentukan yang menjadi objek pajak pada setiap jenis pajak daerah. Penentuan mengenai objek pajak daerah terdapat pada Peraturan Pemerintah Nomor 65 tahun 2001 tentang Pajak Daerah.

Pengertian subjek dan Wajib Pajak daerah dalam pemungutan pajak daerah, merupakan dua istilah yang kadang disamakan walaupun sebenarnya memiliki pengertian yang berbeda. Dalam beberapa jenis pajak, subjek pajak identik dengan Wajib Pajak yakni setiap orang atau badan yang memenuhi ketentuan sebagai subjek pajak diwajibkan untuk membayar pajak sehingga secara otomatis menjadi Wajib Pajak seperti Pajak Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air. Terminologi yang digunakan dalam Undang-Undang No. 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, yang dimaksud dengan:

1. Subjek Pajak adalah orang pribadi atau badan yang dapat dikenakan pajak daerah. Dengan demikian, siapa saja baik orang pribadi atau badan yang memenuhi syarat objeknya ditentukan dalam suatu Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah, akan menjadi subjek pajak.
2. Wajib Pajak adalah orang pribadi atau badan yang menurut peraturan perundang-undangan perpajakan daerah diwajibkan untuk melakukan pembayaran pajak yang terutang, termasuk pemungut atau pemotong pajak tertentu.

Oleh sebab itu, seseorang atau suatu badan menjadi Wajib Pajak apabila telah ditentukan oleh Peraturan Daerah untuk melakukan pembayaran pajak, serta orang atau badan yang diberi kewenangan untuk memungut pajak dari subjek pajak. Berdasarkan pengertian di atas menunjukkan bahwa Wajib Pajak dapat merupakan subjek pajak yang dikenakan kewajiban membayar pajak maupun pihak lain, yang bukan merupakan subjek pajak, yang berwenang untuk memungut pajak dari subjek pajak.

2. Otonomi Daerah

Otonomi daerah dapat dilihat secara vertikal yaitu melihat kekuasaan negara menurut tingkatnya. Carl J. Friedrich menyebutkannya dengan pembagian kekuasaan secara teritorial⁸ atau oleh Arthur Maass disebut *areal division of power*. Menurut Arthur Maass, *areal division of power* selalu dikaitkan dengan nilai-nilai dasar komunitas. Hakikat dari *areal division of power* adalah pertama sebagai sarana untuk merealisasikan nilai-nilai tersebut. Kedua, meliputi berbagai cara untuk membagi kekuasaan pemerintahan menurut wilayah. Ketiga, penerapannya dapat dinegara kesatuan atau federal.⁹

Berkaitan dengan penerapan pembagian kekuasaan dinegara secara vertikal, Sri Soemantri berpendapat bahwa negara serikat terdapat pembagian kekuasaan berdasarkan pemerintah negara serikat dan pemerintah negara-negara bagian. Pembagian kekuasaan tersebut diatur dalam konstitusinya. Hal demikian berbeda

⁷ R. Santoso Brotodiharjo, *Op.Cit.* hal. 86

⁸ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, cet.xxi, jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2000, hlm. 183.

⁹ Arthur Maass, *op.cit.* hlm. 9-10 dalam Dwi Andayani Budisetyowati, *Hukum Otonomi Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia*, *op.cit.* hlm. 31.

dengan negara yang berbentuk kesatuan dimana pada dasarnya seluruh kekuasaan berada di tangan pemerintahan pusat walaupun ada kemungkinan mengadakan dekonsentrasi kekuasaan daerah lain dan hal ini tidak diatur dalam konstitusi. Lain halnya dengan negara kesatuan yang bersistem desentralisasi.

Dalam konstitusinya terdapat suatu ketentuan mengenai pemancaran kekuasaan tersebut (desentralisasi).⁹ Sentralisasi (*centralized*),¹¹ sehingga seluruh urusan dalam negara terletak di tangan pemerintahan pusat (*central government*), dan semua kewenangan pemerintahan dilakukan oleh satu pusat pemerintahan (*Single Centralized Government*), atau oleh pusat bersama dengan organnya yang berada/dipencarkan didaerah-daerah dilakukan sebagai akibat dari tuntutan demokrasi, efisiensi dan efektivitas pemerintahan. Pelaksanaan pemerintahan itu didasarkan pada asas dekonsentrasi dan desentralisasi.¹⁰ Baik yang dekonsentrasi maupun yang desentralisasi merupakan metode-metode dalam pendistribusian kekuasaan pemerintah atas dasar wilayah-wilayah tertentu. Dekonsentrasi menimbulkan wilayah administrasi sedangkan desentralisasi menciptakan daerah otonom.¹¹

Tentang desentralisasi, I Gede Pantja Astawa berpendapat bahwa desentralisasi bukan sekedar pemencaran kewenangan (*spreading van bevoegheid*) tetapi juga mengandung pembagian kekuasaan (*scheiding van machten*) untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan negara antara pemerintahan pusat dan daerah. Desentralisasi senantiasa berkaitan dengan kemadirian.¹²

3. Peraturan Daerah Tentang Pajak Dan Retribusi Daerah

a) Karakteristik pajak dan retribusi

Terlepas definisi dan perdebatan esensi fungsi pajak sebagai *regulated* di samping fungsi *budgeter*, hal ini penting yang perlu dipahami adalah bahwa pajak merupakan sumber anggaran dan berperan penting dalam pembangunan. Setiap pemerintahan akan melakukan upaya pengaturan pajak terdapat teori pembenaran pemungutan pajak. Beranjak dari dasar pemikiran di atas. Adam Smith (1723-1790) dalam buku *An inquiry into the nature and cause if the wealth of nations* menyatakan pemungutan pajak di dasarkan pada empat asas yang dikenal *the four maxim*, yaitu:

- a. *Equality*
- b. *Certainty*
- c. *Convenience*
- d. *Efficiency*

The four maxim dari Adam Smith mendapat kritik dari Hofstrat yang mengatakan bahwa *The four maxim* merupakan formulasi klasik dari teori tentang pajak dan ada kepincangan dalam asas-asasnya, seperti tidak ada ukuran untuk mengukur asas *equity*.¹⁵ Dalam maxim kedua, sebenarnya berlaku untuk bidang

⁹ Sri Soemantri, *Prosedur Dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung: Alumni, 1992, hlm. 65.

¹¹ Abu Daud Busroh dan Abubakar Busroh, *op.cit.*, hlm. 145-146

¹⁰ Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Bandung, Alumni, 1978, hlm.4.

¹¹ Bhenyamin Hoessein, *Perubahan Model Pola, Dan Bentuk Pemerintahan Daerah Dari Era Orde Baru Ke Era Reformasi*, Jakarta: Departemen Ilmu Administrasi Fisip UI, 2009, hlm.59-60

¹² I Gede Pantja Astawa, *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*, Bandung Alumni, 2008, hlm.26.

¹⁵ R. Santoso Brotodihardjo, *Ilmu Hukum Pajak, op.cit.*, hlm. 27-28; Erly Suada, *Hukum Pajak*, Jakarta: Salemba Empat, 2000, hlm, 19-20.

hukum seluruhnya, tidak merupakan monopoli Hukum Pajak. Sementara itu dalam maxim ketiga dan keempat hanya sifat pemberian petunjuk dalam pelaksanaannya.¹³

Selain pajak, pemerintah dapat melakukan pungutan lain yaitu retribusi. Terdapat perbedaan mendasar antara pajak dan retribusi baik sumber, mekanisme pemungutannya maupun prestasi yang didapat oleh pembayar. Perbedaan yang nyata dari pajak dan retribusi adalah bahwa dalam pajak tidak dikenal prestasi langsung dari negara sebagai kontraprestasi atas pembayaran pajak sedangkan dalam retribusi, negara melakukan prestasi langsung kepada pembayar retribusi. Kontraprestasi dari negara atas retribusi dapat berupa jasa atau izin tertentu. Dalam implementasinya tidak semua jasa dapat dikenakan retribusi. Hanya jenis-jenis jasa tertentu yang menurut pertimbangan sosial-ekonomi layak dijadikan sebagai objek retribusi.¹⁴ Menurut UU No.34 Tahun 2000 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 18 tahun 1997 Tentang Pajak Dan Retribusi Daerah, jenis jasa yang tidak dapat dikenakan retribusi adalah jenis jasa urusan umum pemerintahan.

Pungutan retribusi juga didasarkan pada peraturan perundang-undangan dan dapat pula dipaksakan pelaksanaannya. Menurut Adriani, dalam pajak sifat memaksanya lebih kuat dari pungutan yang lain. Dalam retribusi, lebih lanjut Adriani mengatakan bahwa paksaannya pada umumnya bersifat ekonomis, sehingga pada hakikatnya diserahkan pada pihak yang berkepentingan atau tidak.¹⁵

Selain pajak dan retribusi, terdapat bentuk lain pungutan dari masyarakat yaitu sumbangan. Menurut Santoso Brotodihardjo, dasar pemikiran dilakukannya sumbangan adalah bahwa biaya-biaya yang dikeluarkan untuk tindakan atau prestasi pemerintah tertentu tidak boleh dikeluarkan dari Kas Umum, karena tindakan atau prestasi itu tidak ditujukan kepada penduduk seluruhnya, melainkan hanya sebagian penduduk saja. Hanya golongan tertentu dari penduduk ini sajalah yang diwajibkan membayar sumbangan ini.¹⁶

b) Pembentukan Undang-Undang Dan Peraturan Daerah

Sistem perundang-undangan di Indonesia menempatkan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara.¹⁷ Dalam kerangka pemikiran Hans Nawiasky, Pancasila menempati posisi tertinggi dalam jenjang norma hukum sebagai *staats fundamental norm* sedangkan dalam teori *stufenbau des recht* dari Kelsen sebagai *groundnorm*. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan dalam *theorie van stufenbau der rechtsordnung* dari Nawiasky sebagai *staatsgrundgesetz*. Sesuai ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, jenis dan susunan hierarki peraturan perundang-undangan adalah:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat

¹³ *Ibid*, hm.28-29.

¹⁴ Indonesia, UU No 34 tahun 2000 Tentang Perubahan Atas UU No 18 Tahun 1997 tentang *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*, LN RI Tahun 2000 Nomor 246, TLN RI No 1018.

¹⁵ R. Santoso. *op.cit.*, hlm.6

¹⁶ *Ibid*, hlm 7-8

¹⁷ Undang-Undang *Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, UU No. 12 Tahun 2011, Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5234.

²¹ Yani Ahmad, *Pembentukan Undang-Undang & Perda*. PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2011, hal 10.

- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- d. Peraturan Pemerintah
- e. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- f. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Undang-Undang (UU) dan Peraturan Daerah (Perda) merupakan jenis peraturan perundang-undangan yang secara langsung disebut “nama jenisnya” dalam UUD NRI Tahun 1945. Selain disebutkan dan diatur dalam UUD NRI Tahun 1945, kedua jenis peraturan perundang-undangan tersebut juga disebutkan dan diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (LNRI Tahun 2004 Nomor 53, TLNRI Nomor 4389), Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (LNRI Tahun 2004 Nomor 125, TLNRI Nomor 4437) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (LNRI Tahun 2008 Nomor 59, TLNRI Nomor 4844), dan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (LNRI Tahun 2009 Nomor 123, TLNRI Nomor 5043), beserta peraturan pelaksanaannya.

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UUPPP) diatur bahwa “Undang-Undang (UU) adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk Presiden.”²¹ Adapun “Perda adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama kepala daerah.” UU dan perda harus dibentuk berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yang meliputi asas: kejelasan tujuan; kelembagaan atau organ pembentukan yang tepat; kesesuaian antara jenis dan materi muatan; dapat dilaksanakan; kedayagunaan dan kehasilgunaan; kejelasan rumusan; dan keterbukaan.

Asas kejelasan tujuan adalah bahwa setiap pembentukan UU dan Perda harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai. Asas kelembagaan atau organ pembentukan yang tepat adalah bahwa setiap UU dan Perda harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk yang berwenang. UU dan Perda tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang. Asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan adalah bahwa dalam pembentukan UU dan Perda harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenisnya. Asas yang dapat dilaksanakan adalah bahwa setiap pembentukan UU dan Perda harus memperhitungkan efektivitas jenis peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan adalah bahwa setiap UU dan Perda dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Asas kejelasan rumusan adalah bahwa setiap UU dan Perda harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, dan pilihan kata atau terminolog, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya. Asas keterbukaan adalah bahwa dalam proses pembentukan UU dan perda mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka.¹⁸ Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan UU dan Perda.

¹⁸ *Ibid.*, hal 10-11.

Materi muatan UU berisi dal-hal yang mengatur lebih lanjut ketentuan UUD NRI Tahun 1945, yang meliputi: hak-hak asasi manusia; hak dan kewajiban warga negara; pelaksanaan negara; wilayah negara dan pembagian daerah; kewarganegaraan dan kependudukan; serta keuangan negara. Selain itu, materi muatan UU dapat berisi hal-hal yang diperintahkan oleh suatu UU untuk diatur dengan UU.¹⁹ Materi muatan Perda berisi seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi Materi muatan UU dan perda harus mengandung asas: pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan, kenusantaraan, bhineka tunggal ika, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, ketertiban dan kepastian hukum, dan/atau keseimbangan, keserasian, dan keselarasan. Selain itu UU dan Perda mengandung asas lain sesuai dengan bidang hukum dari UU dan Perda yang bersangkutan. Yang dimaksud dengan asas lain tersebut, antara lain:

- a. Dalam Hukum Pidana misalnya, asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah;
- b. Dalam Hukum Perdata, misalnya, dalam hukum perjanjian antara lain, asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan iktikad baik.²⁰

Asas pengayoman adalah bahwa setiap materi muatan UU dan Perda harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat. Asas kemanusiaan adalah setiap materi muatan UU dan Perda harus mencerminkan harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional. Asas kebangsaan adalah setiap watak bangsa Indonesia yang pluralistik dengan tetap menjaga prinsip negara kesatuan Republik Indonesia. Asas kekeluargaan adalah setiap materi muatan UU dan Perda harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan. Asas kenusantaraan adalah setiap materi muatan UU dan Perda senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan Perda yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila. Asas bhineka tunggal ika adalah materi muatan UU dan Perda harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Asas keadilan adalah setiap materi muatan UU dan Perda harus mencerminkan keadilan secara proporsional dan setiap warga negara tanpa terkecuali. Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan dalam setiap materi muatan UU dan Perda tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial. Asas ketertiban dan kepastian hukum adalah setiap materi muatan UU dan Perda harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum. Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan adalah setiap materi muatan UU dan Perda harus mencerminkan keseimbangan, keserasian dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.

Berdasarkan UUPPP (Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan), UU dan merupakan jenis peraturan perundang-undangan yang kedudukannya berada di bawah UUD NRI Tahun 1945. Adapun Perda merupakan

¹⁹ Yani Ahmad. *Op. Cit.*, hal 10-12.

²⁰ *ibid.*, hal 12.

jenis peraturan perundang-undangan yang kedudukannya di bawah UUD NRI 1945, UU, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Presiden. Perda terdiri atas: Perda Provinsi, Perda Kabupaten/Kota, dan peraturan desa/peraturan setingkat, yang dibuat oleh badan Perwakilan Desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.

UU dan Perda merupakan jenis peraturan perundang-undangan yang pembentukannya melibatkan lembaga perwakilan. Itu sebabnya, kedua jenis peraturan perundang-undangan tersebut mempunyai keistimewaan dalam hal materi muatan muatannya. Keduanya mempunyai kesitimewaan karena dapat memuat ketentuan pidana dalam materi muatannya. Selain itu, UU dan Perda merupakan jenis peraturan perundang-undangan yang perencanaannya diwujudkan dalam bentuk Program Legislasi Nasional (prolegnas) dan pogram legislasi daerah (prolegda).²¹ UU dan Perda juga merupakan jenis peraturan perundang-undangan yang jenis dan kedudukannya diatur dalam UUD NRI 1945.

Lembaga pembentuk UU terdiri atas: Presiden, DPR, dan/atau DPD. Ketiga lembaga tersebut, terlibat dalam pembentukan UU mulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan/atau penyebarluasan. Rancangan UU yang berasal dari Presiden, DPR, maupun DPD disusun berdasarkan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) Lembaga pembentuk Perda terdiri atas Kepala Daerah (Gubernur/Bupati/Walikota) dan DPRD (Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota). Berdasarkan UU nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, untuk mendukung tugas dan wewenang lembaga-lembaga tersebut khususnya lembaga DPRD, DPD, dan DPRD, dibentuk kelompok pakar atau tim ahli.

Bentuk formal UU terdiri atas lima model. Kelima model tersebut adalah UU biasa, UU perubahan, UU pencabutan, UU penetapan Perpu, dan UU ratifikasi perjanjian internasional. Adapun bentuk formal perda terdiri atas tiga model. Ketiga model tersebut adalah: Perda biasa, Perda perubahan dan Perda pencabutan.

III. HAK UJI MATERIIL PERDA PAJAK DAN RETRIBUSI DAERAH

Hak Uji pada dasarnya dibagi atas Hak Menguji Formal dan materiil. Hak Menguji Formal Yang dimaksud dengan hak menguji formal adalah wewenang untuk menilai suatu produk seperti Undang-Undang misalnya terjelma melalui cara-cara (*procedure*) sebagaimana telah ditentukan atau diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku atau tidak.

Di dalam Pasal 5 ayat (1) UUD NKRI Tahun 1945, umpamanya, ditentukan bahwa Presiden memegang kekuasaan untuk membentuk Undang-Undang dengan persetujuan DPR kemudian Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 menetapkan pula, bahwa tiap Undang-Undang menghendaki persetujuan DPR. Dengan kata lain, suatu peraturan dinamakan Undang-Undang apabila, peraturan tersebut merupakan produk bersama kedua lembaga Negara diatas. Dari pemahamannya terhadap doktrin/teori tersebut, para penyusun UUD NKRI Tahun 1945 datang pada kesimpulan bahwa UUD tersebut tidak menganut doktrin pemisahan kekuasaan (*Trias Politica*) dalam arti "*sparasin of power*" melainkan pembagian kekuasaan atau "*distribution of power*". Atas dasar uraian diatas apabila suatu peraturan yang diberi nama Undang-Undang ditetapkan tidak menurut cara-cara (*procedure*) yang telah ditentukan, hak menguji dapat dilakukan. Hak menguji demikian itu disebut dengan hak menguji formal (*toetsingsrecht*).

Hak menguji Material adalah suatu wewenang untuk menyelidiki dan kemudian menilai, adakah suatu peraturan perundang-undangan isinya sesuai atau

²¹ *Ibid.*, hal. 13.

bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya, apakah suatu kekuasaan tertentu (*verordenendemacht*) berhak mengeluarkan peraturan tertentu. Jadi hak menguji material ini berkenaan dengan isi dari suatu peraturan dalam hubungannya dengan peraturan yang lebih tinggi lagi derajatnya.

Pada dasarnya Peraturan Daerah merupakan produk hukum di bidang hukum publik karena menjadi landasan hukum bagi penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Sebagai suatu produk hukum publik maka implementasi Peraturan Daerah berlaku bagi setiap subyek hukum tanpa pengecualian. Karakter Peraturan Daerah yang sifatnya imperatif memperlihatkan sisi kepastian hukum dan sekaligus keadilan bagi setiap warga negara. Peraturan Daerah di bidang Pajak Daerah dan retribusi daerah merupakan salah satu bentuk pengaturan untuk kegiatan pemerintahan di bidang keuangan. Sandaran utama Peraturan Daerah ada pada Undang-undang No.32 Tahun 2004 dan Undang-undang No.10 Tahun 2004. Secara teknis, Peraturan Daerah di bidang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah juga dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan di bidang perpajakan.

Peraturan Daerah Nomor 4 tahun 2002 dibuat sebagai pelaksanaan amanat dari Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dimana Pasal 158 ayat (1) UU No.32 Tahun 2004 menyatakan segala bentuk Pajak Daerah dan Retribusi Daerah di daerah harus diatur dalam peraturan Daerah sebagai penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya. Payung hukum lainnya dari Peraturan Daerah nomor 4 Tahun 2002 adalah UU Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan atas UU Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Dengan demikian, keberadaan Perda No.4 tahun 2002 secara formil dan materil adalah valid dan implementasinya bersifat imperatif karena melaksanakan perintah peraturan lebih tinggi dari Perda No.4 tahun 2002 yaitu UU Nomor 34 Tahun 2004 dan UU Nomor 32 Tahun 2004.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 telah mengatur tentang proses pembentukan Perda. Adapun proses tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

a. Persiapan Pembentukan Perda

Ranperda dapat berasal dari DPRD maupun dari Gubernur atau Bupati/Walikota, masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah, propinsi, kabupaten atau kota. Ranperda yang telah disiapkan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota disampaikan dengan surat pengantar Gubernur atau Bupati/Walikota kepada DPRD oleh Gubernur atau Bupati/Walikota. Ranperda yang berasal dari inisiatif DPRD, dapat disampaikan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi. Selanjutnya Ranperda inisiatif DPRD ini disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada Gubernur atau Bupati/Walikota. Agar Ranperda diketahui oleh khalayak ramai dan masyarakat dapat memberikan masukan sehubungan dengan Pasal 139 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Pasal 53 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, bahwa masyarakat berhak memberikan masukan lisan maupun tulisan dalam rangka persiapan atau pembahasan Ranperda, maka Ranperda yang berasal dari DPRD ini harus dari Kepala Daerah, penyebarluasannya dilakukan oleh Sekretaris Daerah. Tahap persiapan ini diatur dalam Pasal 32-38 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

b. Pembahasan Ranperda

Pembahasan Ranperda di DPRD dilakukan oleh DPRD bersama-sama dengan Gubernur atau Bupati/Walikota. Pembahasan ini dilakukan melalui tingkat-tingkat pembicaraan. Tingkat-tingkat pembicaraan tersebut dilakukan dalam rapat

komisi/panitia/alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang khusus menangani bidang legislasi dan rapat paripurna. Ketentuan mengenai pembahasan ini diatur dalam Pasal 75-76 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

c. Penetapan

Raperda yang telah disetujui oleh DPRD dan Gubernur/Bupati/Walikota disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Gubernur atau Bupati/Walikota untuk ditetapkan menjadi Perda. Penyampaian tersebut dilakukan paling lambat 7 hari sejak tanggal persetujuan bersama. Penetapan dilakukan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lambat 30 hari sejak Ranperda disetujui bersama. Apabila dalam waktu tersebut tidak ditandatangani, maka Ranperda tersebut sah menjadi Perda dan wajib diundangkan dalam Lembaran Daerah. Tahap ini diatur dalam Pasal 78-79 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012.

d. Pengundangan dan Penyebarluasan

Perda yang telah ditetapkan, agar memiliki kekuatan hukum dan mengikat masyarakat harus diundangkan dalam Lembaran Daerah, yang dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah (Pasal 86 ayat (1), (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011). Dengan telah diundangkannya Perda tersebut, maka Perda tersebut mulai berlaku. Kemudian berdasarkan Pasal 94 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Pasal 147 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Pemerintah Daerah wajib menyebarluaskan agar khalayak ramai mengetahui isi serta maksud yang terkandung dalam Perda tersebut.

Berdasarkan penjelasan diatas, maka pengujian terhadap peraturan daerah terhadap Perda Pajak dan Retribusi Daerah, maka dilaksanakan dengan *Judicial Review*. Untuk *judicial review*, selain digunakan hukum sengketa (berbentuk gugatan) juga digunakan hukum acara non sengketa yang bersifat *volunteer* atau tidak ada dua pihak bersengketa/berbentuk permohonan). Bila menelaah asas-asas hukum publik yang salah satunya tercermin pada asas hukum acara peradilan administrasi, maka proses beracara *judicial review* seharusnya juga terikat pada asas tersebut. Asas tersebut adalah:

a. Asas Praduga *Rechtmatig*

Putusan pada perkara *judicial review* seharusnya merupakan putusan akhir dan mempunyai kekuatan hukum tetap pada saat putusan dibacakan dan tidak berlaku surut. Pernyataan tidak berlaku surut mengandung makna bahwa sebelum putusan dibacakan, obyek yang menjadi perkara (misalnya Perda yang akan diajukan *judicial review*) harus selalu dianggap sah atau tidak bertentangan sebelum putusan Hakim menyatakan sebaliknya. Konsekuensinya, akibat putusan Hakim adalah "*ex nunc*" yaitu dianggap ada sampai saat pembatalannya. Artinya, akibat ketidak absahan suatu peraturan karena bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi tidaklah berlaku surut namun sejak pernyataan bertentangan oleh lembaga berwenang (Mahkamah Agung) ke depan.

b. Asas *Ne Bis In Idem*

Adalah suatu perkara yang sama tidak boleh lebih dari satu kali diajukan untuk diputuskan oleh Pengadilan bahwa kekuatan mengikat suatu putusan ialah bahwa seseorang Hakim tidak boleh memutus perkara yang pernah diputus

sebelumnya antara para pihak yang sama serta mengenai pokok perkara yang sama, dan ulangan dari tindakan itu tidak mempunyai akibat hukum dan masalah seperti itu biasa diistilahkan dengan *ne bis in idem*.

c. Putusan memiliki kekuatan mengikat (*erga omnes*)

Adalah kewibawaan suatu putusan yang dikeluarkan institusi peradilan terletak pada kekuatan mengikatnya. Putusan suatu perkara *judicial review* haruslah merupakan putusan yang mengikat para pihak dan harus ditaati oleh siapapun. Dengan asas ini maka tercermin bahwa putusan memiliki kekuatan hukum mengikat dan karena sifat hukumnya publik maka berlaku pada siapa saja, tidak hanya para pihak yang berperkara.

Dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2004 tentang Hak Uji Materiil disebutkan bahwa Penggugat atau Pemohon adalah kelompok masyarakat atau perorangan. Namun tidak dijelaskan lebih lanjut kelompok masyarakat atau perorangan yang dimaksud dalam peraturan ini seperti apa.

Untuk mengetahui penerapan kewenangan hak uji ditegaskan pada Pasal 31 ayat (3) yang berbunyi: “putusan mengenai tidak sahnya peraturan perundang-undangan dapat diambil baik berhubungan dengan pemeriksaan pada tingkat kasasi maupun berdasarkan permohonan langsung pada Mahkamah Agung.” Bertitik tolak dari ketentuan pasal diatas, penerapan kewenangan hak uji yang dimiliki MA menganut dua metode, antara lain:

a. Diterapkan Sehubungan dengan Pemeriksaan pada Tingkat Kasasi

Metode ini sama dengan yang digariskan dahulu pada Pasal 26 ayat (2) UU No. 14 Tahun 1970 dan Pasal 31 ayat (2) UU No. 14 Tahun 1985, yakni kewenangan melakukan hak uji diterapkan MA bersamaan saat pemeriksaan perkara pada tingkat kasasi. Cara atau metode ini dianggap sangat bersifat terbatas dan terkendali sekali. Karena di luar proses kasasi hak uji MA tidak berdaya atau *ineffective*, sebab melalui metode ini, MA tidak berwenang melakukan hak uji di luar proses pemeriksaan tingkat kasasi. Untuk menyatakan tidak sah dan tidak mengikat suatu peraturan perundang-undangan, MA tidak berdaya (*impotentia*) meskipun nyata-nyata, kalau perkaranya tidak sampai pada tingkat kasasi. Karakter hak uji melalui metode pemeriksaan pada tingkat kasasi terkadang bisa menimbulkan ironi dan tragedi. Misalnya seorang mengajukan gugatan sengketanya timbul sebagai akibatnya peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Pada peradilan tingkat pertama di PN atau tingkat banding di PT, penggugat dikalahkan. Lantas karena kelalaiannya tidak mengajukan permohonan kasasi. Berarti mati dan tertutup kewenangan MA untuk mempergunakan hak uji. Akibatnya, meskipun peraturan perundang-undangan itu nyata-nyata bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, peraturan tersebut hidup dan eksis terus. Dengan demikian, metode ini dianggap tidak menyelesaikan permasalahan hak uji materiil dan formil yang dihadapi anggota masyarakat.

Selain itu, penyelesaian sengketa hak uji materiil maupun formil melalui sistem ini membutuhkan proses yang sangat panjang mulai dari peradilan pertama, tingkat banding, dan kasasi. Penyelesaiannya bisa berlarut-larut memakan waktu lama dan panjang. Bisa sampai 5 tahun, bahkan 10 tahun diperoleh putusan.

b. Melalui Permohonan Langsung ke MA

Metode kedua, kewenangan hak uji tersebut dapat diterapkan MA berdasarkan permohonan langsung kepada MA. Melalui metode ini pihak yang berkepentingan

dapat menyingkirkan keterlibatan peradilan tingkat pertama dan tingkat banding. Jauh sebelum UU No. 14 Tahun 1985 diubah dengan UU No.5 Tahun 2004 yang melahirkan Pasal 31 ayat (3) sekarang, MA sendiri telah merintis jalan terobosan untuk mengefektifkan hak uji yang digariskan Pasal 26 UU No.14 Tahun 1970 jo. Pasal 31 UU No. 14 Tahun 1985. Terobosan itu dituangkan dalam bentuk PERMA (Peraturan Mahkamah Agung) No. 1 Tahun 1993 telah diubah menjadi No. 1 Tahun 2011. Banyak kalangan yang kurang setuju terhadap karakter hak uji materiil yang digariskan Pasal 26 ayat (2) UU No. 14 Tahun 1970. Alasannya hak uji baru dapat berperan pada proses tingkat kasasi, sehingga tidak efektif dan efisien, oleh karena itu sangat, menghambat penyelesaian hak uji yang mendesak. Perluasan pemeriksaan peradilan tingkat pertama dan banding, diperlukan jangka waktu yang relatif panjang. Akibatnya, tuntutan kebutuhan penyelesaian secara sederhana dan cepat tidak mungkin terwujud. Tuntutan terobosan yang melahirkan PERMA No. 1 Tahun 1993 tersebut muncul dalam rangka mengantisipasi kasus pencabutan SIUP majalah Tempo. Kasus pencabutan SIUP itu menyangkut berbagai aspek yang membutuhkan penyelesaian dan kepastian hukum cepat, karena menyangkut masalah kegiatan bisnis majalah Tempo yang langsung mengancam kehidupan sosial ekonomi dan masa depan kehidupan pers dan hak mengeluarkan pendapat.

Alasan pokok penerbitan PERMA yang dikemukakan pada konsideran untuk memenuhi kebutuhan yang lebih praktis dan rasional. Ketentuan Pasal 26 ayat (2) UU No. 14 Tahun 1970 perlu diperluas penerapannya untuk menjembatani rumusan kalimat: “*dapat diambil berhubungan dengan pemeriksaan dalam tingkat kasasi*”. Kalimat itu dianggap bersifat ambiguitas. Kalimat itu tidak bisa ditafsirkan, harus melalui proses kasasi, tetapi ketentuan Pasal 31 ayat (3) UU MA, merupakan ide yang ditransfer dari PERMA No. 1 Tahun 1993. Sehubungan dengan itu, pada saat sekarang berdasarkan hukum prositif, Undang-Undang sendiri telah memberikan dua cara penyelesaian kasus perkara hak uji:

- 1) Melalui proses pemeriksaan pada tingkat kasasi, sebagaimana yang telah berlangsung selama ini berdasarkan Pasal 26 ayat (2) UU No. 14 Tahun 1970 jo. Pasal 31 ayat (3) UU No. 14 Tahun 1985;
- 2) Langsung diajukan kepada MA dalam bentuk permohonan:
 - a. Penyelesaiannya dengan cara menyingkirkan peran peradilan tingkat pertama dan tingkat banding;
 - b. Dengan demikian, MA langsung bertindak sebagai peradilan tingkat pertama dan terakhir (*the first and the last instance*) dalam penyelesaian perkara hak uji.

Selanjutnya yang seharusnya dapat menjadi pihak (memiliki *legal standing*) dalam mengajukan permintaan pengujian Perda adalah mereka yang memiliki kepentingan langsung dan mereka yang memiliki kepentingan yang tidak langsung. Rasionya karena sebenarnya Perda mengikat semua orang di wilayah hukum daerah Perda tersebut. Jadi sebenarnya semua orang “harus” dianggap berkepentingan atau punya potensi berkepentingan atau suatu Perda. Namun bila semua orang punya hak yang sama, ada potensi penyalahgunaan hak yang akhirnya dapat merugikan hak orang lain. Namun karena pengajuan perkara dapat dilakukan oleh individu maka sangat mungkin dampaknya adalah pada menumpuknya jumlah perkara yang masuk. Untuk itu di masa mendatang idealnya dalam pengajuan perkara hak uji materiil maka perlu diperhatikan bahwa yang berhak mengajukan permohonan/gugatan adalah kelompok masyarakat yang:

1. Berbentuk organisasi kemasyarakatan dan berbadan hukum tertentu.

2. Dalam Anggaran Dasarnya menyebutkan bahwa pencapaian tujuan mereka terhalang oleh perundang-undangan.
3. Yang bersangkutan telah melaksanakan kegiatan sesuai dengan Anggaran Dasarnya.
4. Dalam hal pribadi juga dapat memiliki *legal standing*, maka ia harus membuktikan bahwa dirinya memiliki *concern* yang tinggi terhadap suatu bidang tertentu yang terhalang oleh perundang-undangan yang bersangkutan.

Mahkamah Agung adalah lembaga yang diberi tugas menyelesaikan konflik norma yang timbul dari lahirnya suatu produk peraturan perundang-undangan, misalkan Perda. Dalam menjalankan fungsi itu, Mahkamah Agung bersifat pasif menanti datangnya permohonan keberatan dari para pihak yang berkepentingan di daerah. Ukuran yang dijadikan Mahkamah Agung dalam menguji Perda adalah dengan menjawab pertanyaan, apakah suatu Perda:

- a) bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau
- b) pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku.

Bila satu Perda yang dimohonkan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang di atasnya maka akibat hukum yang terjadi terhadap Perda tersebut adalah Mahkamah Agung mengabulkan permohonan dan memerintahkan Pemerintah Daerah bersama dengan DPRD untuk mencabut Perda tersebut paling lama dalam waktu 90 hari. Terhadap putusan pembatalan Perda yang dikeluarkan oleh Mahkamah Agung tidak dapat diajukan Peninjauan Kembali (PK). Dalam tinjauan normatif dari Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2004 ditemukan bahwa Perda atau peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang lainnya dapat diajukan permohonan keberatan (pengujian) kepada Mahkamah Agung paling lambat 180 hari, tenggat waktu pengajuan permohonan hak uji materiil ini tentu berimplikasi terhadap terbatasnya hak warga negara untuk mengajukan permohonan pengujian peraturan yang dianggap bermasalah dikemudian hari setelah 180 (seratus delapan puluh) hari yang dibatasi oleh Mahkamah Agung tersebut. Tidak jelas benar dari mana asal muasal batas waktu 180 (seratus delapan puluh) hari tersebut, dan mengapa tidak lebih cepat atau lebih lambat dari 180 (seratus delapan puluh) hari juga tidak ada seleksi waktu yang dapat dimengerti secara rasional, karena bila syarat untuk mengajukan permohonan keberatan terhadap berlakunya suatu Perda adalah anggapan kerugian publik dari pemohon, maka potensi kerugian publik itu tidak bisa dibatasi waktunya.

Bisa saja, misalnya Perda yang sudah berlaku selama satu tahun dianggap tidak bermasalah oleh masyarakat, kemudian dua atau tiga tahun atau beberapa tahun setelah berlakunya Perda tersebut baru menimbulkan masalah sosial, sehingga bila hal tersebut terjadi maka masyarakat kehilangan hak untuk mengajukan permohonan karena dipangkas oleh aturan yang dibuat oleh Mahkamah Agung secara sepihak. Salah satu kelemahan lagi dari Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2004 tentang Hak Uji Materil oleh Mahkamah Agung adalah tidak diaturnya batas waktu proses pengujian peraturan perundang-undangan, termasuk Perda, oleh Mahkamah Agung. Misalnya kapan dan berapa lama waktu penunjukan Majelis Hakim dilakukan dan berapa lama waktu maksimal yang dapat digunakan Majelis Hakim untuk memeriksa perkara pengujian peraturan. Ketiadaan pengaturan batas waktu proses itu sangat ironis mengingat dalam Peraturan Mahkamah Agung tersebut Mahkamah Agung malah membatasi waktu hak warga negara untuk menyampaikan permohonan keberatan. Ketiadaan batas waktu pengujian oleh Mahkamah Agung, apalagi ditengah menumpuknya perkara kasasi di Mahkamah Agung berpotensi membuat Perda yang

sedang diuji terkatung-katung pelaksanaannya di daerah karena pengujian yang lama. Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2004 juga tidak merumuskan ruang bagi masyarakat untuk dapat mengawasi jalannya proses pengujian oleh Mahkamah Agung.

Dari rumusan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2004 sendiri sudah nampak bahwa Mahkamah Agung masih bersifat tertutup, padahal objek yang sedang disengketakan adalah objek yang terkait dengan kepentingan publik, yaitu suatu peraturan (*regeling*) yang berlaku umum dimasyarakat. Dengan adanya dualisme terhadap hak pengujian Perda yang terdapat didalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dapat menimbulkan ketidakpastian, siapakah yang berhak memutuskan kata akhir, apakah pengujian secara yudisial atautkah pengujian secara non yudisial. Untuk menjawab hal tersebut di atas oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menjelaskannya di dalam Pasal 145 ayat (6): “Apabila keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dikabulkan sebagian atau seluruhnya putusan Mahkamah Agung tersebut menyatakan Peraturan Presiden menjadi batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum”. Jadi disini jelaslah bahwa upaya terakhir dari pengajuan keberatan yang dilakukan daerah terletak di tangan Mahkamah Agung, hal ini menggambarkan bahwa walaupun Pemerintah dapat menguji Perda tetapi ketentuan akhir tetap dipegang oleh hukum dalam hal ini oleh Mahkamah Agung. Dengan banyaknya kelemahan-kelemahan tersebut diatas maka Mahkamah Agung mencabut ketentuan tentang batasan waktu karena sudah dianggap tidak relevan lagi dengan kondisi dan keadaan perkembangan masyarakat saat ini. Kemudian Mahkamah Agung mengubah Peraturan Nomor 1 Tahun 2004 menjadi peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 yang mencabut ketentuan tentang tenggat waktu pengajuan hak uji materiil.

IV. KESIMPULAN

Bahwa pembentukan peraturan daerah haruslah berdasarkan asas dan materi mutannya sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, serta mengenai isi peraturan yang berkaitan dengan pajak baiknya melihat dan mendasarkan prinsip-prinsip atau teori-teori *Four Canons* Adam Smith. Sehingga bila suatu peraturan daerah pajak dan retribusi daerah yang tidak sesuai dengan undang-undang dan melanggar teori-teori pajak maka dapat diajukan *judicial review* kepada Mahkamah Agung

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- C. Goedhart sebagaimana dikutip M. Bakhrun Efendi, *Kebijakan Perpajakan di Indonesia*, Jogjakarta: Alinea Pustaka, 2006
- Rochmat Soemantri, *Asas dan Dasar Perpajakan 1*, Bandung: PT Eresco, 1986
- R. Mansury, *Kebijakan Perpajakan*, Jakarta: UI Press, 2006
- Rochmat Soemitro, *Asas dan Dasar Perpajakan I*, PT. Eresco, Bandung, 1991
- K. J. Davey, *Pembiayaan Pemerintahan Daerah*, Universitas Indonesia, Jakarta, 1988
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, cet.xxi, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2000
- Dwi Andayani Budi Setyowati, *Hukum Otonomi Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Jakarta, 2005

- Sri Soemantri, *Prosedur Dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung: Alumni, 1992
- Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Bandung, Alumni, 1978
- Bhenyamin Hoessein, *Perubahan Model Pola, Dan Bentuk Pemerintahan Daerah Dari Era Orde Baru Ke Era Reformasi*, Jakarta: Departemen Ilmu Administrasi Fisip UI, 2009,
- I Gede Pantja Astawa, *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*, Bandung Alumni, 2008
- Erly Suada, *Hukum Pajak*, Jakarta: Salemba Empat, 2000
- Yani Ahmad, *Pembentukan Undang-Undang & Perda*. PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2011

Peraturan Perundang-undangan

- Indonesia, *Undang-Undang Nomor 28 tahun 2007 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan*. LNRI Tahun 2007 nomor 85, tambahan LNRI nomor 4740
- Indonesia, UU No 34 tahun 2000 Tentang Perubahan Atas UU No 18 Tahun 1997 tentang *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*, LN RI Tahun 2000 Nomor 246, TLN RI No 1018.
- Undang-Undang *Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, UU No. 12 Tahun 2011, Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5234.