

PENGAWASAN MENTERI DALAM NEGERI TERHADAP PERATURAN DAERAH TENTANG PAJAK DAERAH

MUH. IRHADI HAKIM, JUMADI, ANDI SAFRIANI
Universitas Islam Negeri Alauddin Makassar
Email: jumadirahman263@yahoo.com

Abstrak

Bentuk pengawasan yang dimiliki oleh menteri dalam negeri sebelum perda dibatalkan sebaiknya dalam proses pembuatan perda semestinya diuji sebaik mungkin sebelum disahkan pada tingkat provinsi oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat bahwa apakah ada atau tidak poin-poin dari aturan perda tersebut yang bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi secara hierarki peraturan perundang-undangan, bertentangan dengan kepentingan umum dengan kesusilaan. Pemerintah Daerah yang terkait sekiranya dapat lebih baik lagi berkomunikasi dengan pemerintah pusat dalam pengujian dan pembuatan perda.

Kata Kunci : Pengawasan, Peraturan Daerah, Pajak Daerah.

Abstract

The form of supervision held by the Minister of Home Affairs before the regional regulation was canceled should be in the process of making the local regulation as well as possible before being approved at the provincial level by the Governor as the central government representative whether or not there are points from the regulation that contravene the rules above hierarchy of laws and regulations, contrary to the public interest with decency. The relevant regional government should be able to better communicate with the central government in testing and making regional regulations.

Keywords: Supervision, Regional Regulations, Regional Taxes.

Pendahuluan

Pada masa sekarang ini pajak sangatlah memiliki manfaat yang banyak bagi pembangunan negara yang diperuntukkan bagi seluruh masyarakat yang berada di negara tersebut. Pajak yang dipungut pemerintah dari masyarakat yang dibagi menjadi beberapa jenis pajak bertujuan memberikan manfaat kembali kepada masyarakat itu sendiri dalam berbagai hal termasuk dalam hal pembangunan, pendidikan, kesehatan dan lain sebagainya.¹ Pajak adalah iuran kepada negara yang dapat dipaksakan yang terhutang oleh yang wajib membayarnya menurut peraturan-peraturan dengan tidak mendapat prestasi kembali yang langsung dapat ditunjuk dan yang gunanya adalah untuk membiayai biaya pengeluaran-pengeluaran umum berhubungan dengan tugas negara untuk menyelenggarakan pemerintahan.

R.A. Seligman mengatakan pajak ialah pemungutan yang sifatnya memaksa kepada pemerintah atau penguasa untuk biaya segala pengeluaran yang berhubungan dengan masyarakat dan tanpa ditunjuk serta tidak ada keuntungan khusus yang diperoleh.² Dr. P.J.A Andriani mengatakan pajak merupakan iuran masyarakat kepada negara yang dapat dipaksakan dan terhutang bagi yang wajib membayarnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan dengan tidak memperoleh sebuah *reward* secara langsung, dapat ditunjuk dan dipakai untuk membayar pengeluaran-pengeluaran umum yang berhubungan dengan tugas negara untuk menyelenggarakan pemerintahan.³ Menurut Dr. Soeparman Soemahamidjaja dalam disertasinya yang berjudul “Pajak Berdasarkan Asas Gotong Royong”, pengertian pajak adalah: “iuran wajib berupa uang atau barang yang dipungut oleh penguasa berdasarkan norma-norma hukum guna menutup biaya produksi barang-barang dan jasa-jasa kolektif dalam mencapai kesejahteraan umum”.⁴

Di Indonesia yang juga memakai sistem otonomi daerah yang memberikan kewenangan kepada pemerintahan daerah untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri termasuk dalam hal pemungutan pajak daerah maka disitulah terkadang memberikan sedikit perbedaan antara daerah satu dengan daerah lainnya yang berada dalam ruang lingkup negara Indonesia secara umumnya. Namun, peraturan daerah yang diatur oleh pemerintah daerah dapat dibatalkan oleh pemerintah pusat dengan alasan untuk kepentingan dan kebijakan pemerintah secara nasional. Pengambilan keputusan oleh pemerintah dengan alasan untuk kepentingan nasional haruslah dilakukan secara musyawarah dan memiliki dasar yang kuat agar tak terjadi kesewenang-wenangan dalam pengambilan keputusan. Jauh sebelum perundang-undangan, sesungguhnya Al-Qur’an yang merupakan sebagai sumber hukum tertinggi telah menjelaskan tentang pengambilan keputusan harus dilakukan secara musyawarah.

Hal ini disebutkan dalam firman Allah Q.S As-Syura ayat:38

وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَىٰ بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنْفِقُونَ



Terjemahannya:

¹ Andriani, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, (Jakarta: Kencana, 1991), hlm.23.

² R.A. Seligman, *Essay In Taxation*, (Jakarta: Kencana, 1999), hlm.17.

³ P.J.A. Andriani, *Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah*, (Jakarta: Mitra Wacana Media, 2010), hlm.15.

⁴ Soeparman Soemahamidjaja, *Pajak Dan Retribusi Daerah*, (Jakarta: Mitra Wacana Media, 2010), hlm.10

“Dan (bagi) orang-orang yang menerima (mematuhi) seruan Tuhannya dan mendirikan shalat, sedang urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarah antara mereka dan mereka menafkahkan sebagian dari rezeki yang kami berikan kepada mereka.”

Maksud dari ayat ini, salah satunya adalah agar setiap pengambilan keputusan sebaiknya dilakukan secara bermusyawarah karena jika tidak dilakukan secara bermusyawarah terkadang akan mengakibatkan hal-hal yang tidak diinginkan termasuk kesalahpahaman antara orang-orang yang terkait di dalamnya. Kemudian setelah perundang-undangan lahir, maka secara umum tugas dan fungsi menteri dalam negeri dijelaskan dalam Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2015 tentang Kementerian Dalam Negeri, kementerian dalam negeri mempunyai tugas melaksanakan urusan di bidang pemerintahan dalam negeri untuk membantu Presiden dalam melaksanakan pemerintahan negara.

Dalam melaksanakan tugas tersebut, kementerian dalam negeri menyelenggarakan fungsi:

1. Perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidang politik dan pemerintahan umum, otonomi daerah, pembinaan administrasi kewilayahan, pembinaan pemerintahan desa, pembinaan urusan pemerintahan dan pembangunan daerah, pembinaan keuangan daerah, serta kependudukan dan pencatatan sipil, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
2. Koordinasi pelaksanaan tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan kementerian dalam negeri;
3. Pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawab kementerian dalam negeri;
4. Pengawasan atas terlaksananya tugas di lingkungan kementerian dalam negeri;
5. Pelaksanaan bimbingan teknis dan supervisi atas pelaksanaan urusan kementerian dalam negeri di daerah;
6. Pengoordinasian, pembinaan dan pengawasan umum, fasilitasi, dan evaluasi atas penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
7. Kegiatan penelitian dan pengembangan di bidang pemerintahan dalam negeri;
8. Kegiatan pengembangan sumber daya manusia di bidang pemerintahan dalam negeri;
9. Pelaksanaan kegiatan teknis dari pusat hingga ke daerah;
10. Pelaksanaan dukungan yang bersifat substantif kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan kementerian dalam negeri.

Namun pada kenyataannya, terkadang ada beberapa masyarakat yang menganggap bahwa keputusan yang dilakukan oleh pihak pemerintah seolah-olah lebih dominan kepada kepentingan pribadi atau kelompok tertentu dan bukan berdasarkan kepentingan masyarakat secara umum yang menganggap adanya ketidakadilan dalam pengambilan keputusan tak terkecuali menteri dalam negeri yang merupakan bagian dari pemerintah terkadang kebijakan dan keputusannya masih bisa patut untuk dipertanyakan dan dimintai kejelasannya. Ketidakpercayaan masyarakat kepada pemerintah itulah yang membuat segala kebijakan dan keputusannya masih patut untuk dipertanyakan dan dimintai kejelasannya serta dasar hukumnya atas keputusannya terlebih lagi karena Indonesia juga dikatakan sebagai negara hukum yang segala sesuatunya harus dilakukan berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku.

Metode Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan penyusun ialah jenis penelitian hukum secara normatif-empiris yaitu secara yuridis dengan mengkaji aturan tentang tugas dan kewenangan Menteri Dalam Negeri di Indonesia terkhusus mengenai pembatalan perda tentang pajak di Kota Makassar. Metode pendekatan yang digunakan dengan Pendekatan Yuridis dan pendekatan sosiologi. Pendekatan yuridis yaitu suatu cara atau metode yang digunakan berdasarkan peraturan-peraturan yang berlaku dan memiliki hubungan atau korelasi dengan masalah yang diteliti. Pendekatan Sosiologis yaitu pendekatan terhadap gejala sosial yang timbul di dalam masyarakat.

Dasar Hukum Pembatalan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2010 tentang Pajak Daerah di Kota Makassar oleh Menteri Dalam Negeri

Menurut Bagir Manan ada 4 (empat) landasan yang dapat digunakan dalam menyusun perundang-undangan demi menghasilkan perundang-undangan yang berkualitas, yaitu landasan yuridis, landasan sosiologis, landasan filosofis dan landasan politis.⁵ Landasan yuridis yang dimaksud yaitu ketentuan hukum yang menjadi dasar kewenangan (*bevoegheid, competentie*) dari pembuat peraturan perundang-undangan. Apakah kewenangan pejabat atau badan mempunyai dasar hukum yang telah ditentukan dalam perundang-undangan atau tidak. Sedangkan, landasan sosiologis yang dimaksud yaitu suatu peraturan perundang-undangan yang dibuat tersebut haruslah dapat diketahui dan dipahami oleh masyarakat sesuai dengan kenyataan hidup. Hal ini berarti bahwa hukum yang dibentuk tersebut haruslah sesuai dengan hukum yang berlaku atau hukum yang hidup (*the living law*) dalam masyarakat.⁶

Landasan filosofis yang dimaksud yaitu dasar filsafat atau pandangan atau ide yang menjadi dasar ketika menuangkan hasrat dan kebijakan (pemerintah) ke dalam suatu rencana atau draft peraturan negara. Suatu rumusan perundang-undangan yang dibuat harus mendapat pembenaran (*rechthvaardiging*) yang dapat diterima dan dikaji secara filosofis. Pembenaran tersebut harus sesuai dengan cita-cita dan pandangan hidup masyarakat yaitu cita-cita kebenaran (*idée der waarheid*), cita-cita keadilan (*idée der grerechtsigheid*) dan cita-cita kesusilaan (*idée der eedelijkheid*).⁷ Landasan politis yaitu garis kebijakan politik yang menjadi dasar setelahnya bagi kebijakan dan pengarahannya ketatalaksanaan pemerintahan negara.

Dalam Putusan MK No.137/PUU-XIII/2015 yang membatalkan Pasal 251 ayat (2), (3), (4), dan (8) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, secara linier telah sesuai dengan "*original intent*" makna yang terkandung di dalam Pasal 24A UUD 1945 yang turunannya terdapat di dalam Pasal 9 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang mana pada pokoknya hanya memberikan jalur/sarana legal dan konstitusional terhadap pembatalan peraturan daerah (perda) melalui *judicial review* di lembaga yudikatif atau dalam hal ini Mahkamah Agung (MA), bukan oleh lembaga eksekutif (Kemendagri).⁸

⁵ Bagir Manan dalam W. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Harsono, *Legislatif Drafting Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah*, (Yogyakarta: Universitas Atmajaya, 2009), hlm.23

⁶ Rosyidi Ranggawidjaja dikutip oleh Soimin, *Pembentukan Peraturan Negara Di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm.18

⁷ Budiman NPD, *Ilmu Pengantar Perundang-Undangan*, (Yogyakarta: UII press, 2005), hlm.33.

⁸ Fachri Fachruddin, "Keputusan MK Mencabut Kewenangan Mendagri Batalkan Perda Provinsi", <https://nasional.kompas.com/read/2017/06/15/15280191/ma.siap.terima.dampak.putusan.mk.terkait.pembatalan.perda>, Diakses pada tanggal 14 Juni 2017

Adanya instruksi pemerintah untuk mencabut sejumlah peraturan daerah (Perda) dinilai kontra dengan upaya mewujudkan pemerintah yang baik (*good governance*). Dalam melaksanakan tugasnya, pemerintah sebagai pejabat negara terikat dengan sejumlah asas diantaranya yakni asas kepastian hukum, akuntabilitas, kecermatan dan kehati-hatian. Dari sisi perspektif hukum pemerintahan daerah, mekanisme pembatalan perda bukanlah menjadi suatu hal yang baru. Mekanisme ini telah lama diperkenalkan sejak era pemerintahan orde lama melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah. Aturan tersebut bermetamorfosa hingga sampai saat ini menjadi UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang digunakan kini juga memuat aturan yang serupa.

Oleh karena itu, membatalkan sebuah peraturan daerah merupakan hal yang sangat esensial dalam mewujudkan sistem pemerintahan yang baik antara pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah, kemudian dibentuklah oleh pemerintah UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang telah mengatur kewenangan atas pembatalan perda ini secara tegas. Dalam UU terbaru tersebut dijelaskan bahwa ada beberapa hal yang bisa dijadikan dasar pembatalan, diantaranya yaitu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih di atasnya atau lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan. Bertentangan dengan kepentingan umum meliputi: terganggunya kerukunan antar warga dalam masyarakat, terganggunya akses terhadap pelayanan publik, terganggunya ketenteraman dan ketertiban umum, terganggunya kegiatan ekonomi demi meningkatkan kesejahteraan masyarakat, dan diskriminasi terhadap suku, agama dan kepercayaan, ras, antara golongan dan gender. Hal-hal atau alasan-alasan inilah yang digunakan sebagai dasar pembatalan masih sangat umum dan abstrak sehingga memberikan ruang untuk terjadinya penafsiran yang sangat luas bagi pemegang kewenangan ini.

Berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang baru, mekanisme pembatalan Perda berubah menjadi sebagai berikut:

Pasal 251 ayat:

1. Perda provinsi dan peraturan gubernur yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh Menteri.
2. Perda kabupaten/kota dan peraturan bupati/wali kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.
3. Dalam hal gubernur sebagai wakil pemerintah pusat tidak membatalkan Perda kabupaten/kota dan/atau peraturan bupati/wali kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Menteri membatalkan perda kabupaten/kota dan/atau peraturan bupati/wali kota.
4. Pembatalan Perda provinsi dan peraturan gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan keputusan Menteri dan pembatalan Perda kabupaten/kota dan peraturan bupati/wali kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan keputusan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.
5. Paling lama 7 (tujuh) hari setelah keputusan pembatalan sebagaimana dimaksud pada ayat (4), kepala daerah harus menghentikan pelaksanaan Perda dan selanjutnya DPRD bersama kepala daerah mencabut Perda dimaksud.

6. Paling lama 7 (tujuh) hari setelah keputusan pembatalan sebagaimana dimaksud pada ayat (4), kepala daerah harus menghentikan pelaksanaan Perkada dan selanjutnya kepala daerah mencabut Perkada dimaksud.
7. Dalam hal penyelenggara pemerintahan daerah provinsi tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda provinsi dan gubernur tidak dapat menerima keputusan pembatalan peraturan gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan, gubernur dapat mengajukan keberatan kepada presiden paling lambat 14 (empat belas) hari sejak keputusan pembatalan Perda atau peraturan gubernur diterima.
8. Dalam hal penyelenggara pemerintahan daerah kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda kabupaten/kota dan bupati/wali kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan peraturan bupati/wali kota sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan, bupati/wali kota dapat mengajukan keberatan kepada Menteri paling lambat 14 (empat belas) hari sejak keputusan pembatalan Perda kabupaten/kota atau peraturan bupati/wali kota diterima.

Pasal 252 ayat:

1. Penyelenggara pemerintahan daerah provinsi atau kabupaten/kota yang masih memberlakukan Perda yang dibatalkan oleh Menteri atau oleh gubernur sebagai wakil pemerintah pusat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 251 ayat (4), dikenai sanksi.
2. Sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa: a. sanksi administratif; dan/atau b. sanksi penundaan evaluasi rancangan Perda;
3. Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a dikenai kepada kepala daerah dan anggota DPRD berupa tidak dibayarkan hak-hak keuangan yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan selama 3 (tiga) bulan.
4. Sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak diterapkan pada saat penyelenggara pemerintahan daerah masih mengajukan keberatan kepada presiden untuk Perda provinsi dan kepada Menteri untuk Perda kabupaten/kota.
5. Dalam hal penyelenggara pemerintahan daerah provinsi atau kabupaten/kota masih memberlakukan Perda mengenai pajak daerah dan/atau retribusi daerah yang dibatalkan oleh Menteri atau dibatalkan oleh gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, dikenai sanksi penundaan atau pemotongan Dana Alokasi Umum dan/atau Dana Bagi Hasil bagi daerah bersangkutan.

Langkah-langkah yang Ditempuh Oleh Pemerintah Kota Makassar Terkait Dengan Pembatalan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2010 tentang Pajak Daerah di Kota Makassar Oleh Menteri Dalam Negeri

Adapun konstitusi dalam hal ini berbeda dengan Undang-Undang Pemerintahan Daerah, konstitusi menganut rezim *judicial review* atau pengujian melalui mekanisme peradilan bagi peraturan yang diduga melanggar konstitusi atau peraturan yang ada di atasnya. Dalam Pasal 24A dan 24C ditegaskan bahwa bagi Undang-Undang yang dianggap bertentangan dengan UUD 1945 diujinya di Mahkamah Konstitusi sementara peraturan di bawah undang-undang diujinya di Mahkamah Agung. Pengaturan ini ditegaskan lagi dalam Pasal 9 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahwa dalam hal suatu peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang diduga bertentangan dengan undang-undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung.

Menurut ketentuan pada Pasal 7 UU Nomor 12 Tahun 2011, Perda merupakan salah satu jenis aturan di dalam hirarki peraturan perundang-undangan yang posisinya

berada di bawah undang-undang. Dengan demikian, maka berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut, hanya Mahkamah Agung yang berwenang menguji sebuah Perda sehingga dari sudut pandang konstitusi, ketentuan pembatalan perda yang dilakukan oleh Mendagri sangat jelas bertentangan secara vertikal dengan UUD 1945 dan bertentangan secara horisontal dengan UU Nomor 12 Tahun 2011. Hak pemerintah daerah untuk membuat suatu Perda dilindungi oleh konstitusi tersebut ditegaskan dalam Pasal 18 ayat 6 UUD 1945 bahwa pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Hal ini berarti bahwa kewenangan Pemda dalam membuat suatu Perda bersumber langsung dari konstitusi.

Di lain sisi, Pemerintah Kota Makassar yang terkait dengan pembatalan Perda Nomor 3 Tahun 2010 tentang Pajak Daerah di Kota Makassar maka Pemerintah Kota Makassar mendukung pencabutan peraturan daerah yang dianggap bermasalah dan sepakat dengan rencana Menteri Dalam Negeri Tjahjo Kumolo untuk menganulir adanya peraturan daerah yang dinilai menghambat perizinan, investasi, dan birokrasi di daerah sepanjang tidak merugikan daerah. Hanya saja, perlu ada proses yang sesuai untuk dilalui oleh pemerintah jika ingin mencabut perda yang dianggap bermasalah dan diberikan kesempatan untuk mengkaji perda mana saja yang dinilai merugikan aktivitas investasi dan perizinan di Makassar termasuk untuk menilai apakah peraturan daerah yang dikeluarkan selama ini bertabrakan atau tumpang tindih dengan peraturan di atasnya atau tidak sehingga tidak terjadi kesewenang-wenangan dari pihak pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.

Untuk itu, sebagai bagian dari pemerintah pusat maka Pemerintah Kota Makassar juga membentuk tim yang bertugas untuk mengkaji apa dan bagaimana peraturan yang menjadi keinginan pemerintah pusat sehingga ke depannya tidak terjadi lagi pembatalan perda yang dianggap bertabrakan atau tumpang tindih dengan peraturan di atasnya dan tidak menjadi kerugian bagi tingkat pemerintahan pusat. Menurut Rudianto Lallo, S.H, salah satu anggota DPRD Kota Makassar Fraksi Nasdem mengatakan bahwa “langkah yang ditempuh oleh pihak Pemerintah Kota Makassar bersama DPRD Kota Makassar yaitu dengan merevisi Perda Nomor 3 Tahun 2010 tentang Pajak Daerah di Kota Makassar dimana telah ada Tim Pansus yang dibentuk guna membahas Ranperda yang baru untuk menggantikan Perda Nomor 3 Tahun 2010 tentang Pajak Daerah di Kota Makassar dan proses revisi serta rapat tersebut sedang berlangsung saat ini”.⁹

Menurut undang-undang pemerintahan daerah, bentuk pengawasan pemerintahan pusat terhadap pemerintahan daerah terdiri dari pengawasan secara hirarki dan pengawasan secara fungsional. Pengawasan hirarki artinya pengawasan terhadap pemerintahan daerah yang dilakukan oleh otoritas yang lebih tinggi dan organisasi baik organisasi yang terdapat di dalam pemerintah itu sendiri (DPRD) dan organisasi kemasyarakatan di luar DPRD (Pengawasan Eksternal). Pengawasan fungsional artinya pengawasan terhadap pemerintah daerah yang dilakukan secara fungsional baik yang dilakukan oleh departemen sektoral maupun yang dilakukan oleh departemen yang menyelenggarakan pemerintah umum (Departemen Dalam Negeri)

1. Bentuk Pengawasan Mendagri Terhadap Perda

Bentuk pengawasan Mendagri terhadap Perda yaitu menggunakan pendekatan *executive review* atau pengujian terhadap sebuah aturan yang dilakukan oleh pemerintah. Dalam hal ini, yang melakukan pengujian atas Perda adalah kementerian dalam negeri. Seolah-olah pemerintah pusat menjadi hakim yang melakukan *review*

⁹ Rudianto Lallo, S.H *Hasil Wawancara*. (Makassar: 29 September 2017)

atas produk hukum daerah. Dalam perspektif hukum pemerintahan daerah, pembatalan perda merupakan bagian dari mekanisme pengawasan pusat atas daerah. Ada tiga model pengawasan yang dilakukan. Pertama: pengawasan umum, Kedua: pengawasan represif (*repressief toezicht*) dan Ketiga: pengawasan preventif (*preventief toezicht*). Ketiga model pengawasan ini dilakukan sebagai mekanisme kontrol pusat atas produk hukum daerah, baik berupa perda maupun Peraturan Kepala Daerah (Perkada) sehingga setiap penyusunan regulasi di daerah harus dikonsultasikan ke pemerintah pusat dan jika ditemukan perda yang dianggap bermasalah maka pemerintah pusat berwenang membatalkannya. Adapun bentuk pengawasan Mendagri terhadap perda dibagi menjadi 3 yaitu:

- a. Pengawasan umum ialah suatu jenis pengawasan terhadap segala kegiatan pemerintahan daerah dengan baik yang dilakukan oleh pemerintahan pusat. Pengawasan umum terhadap pemerintahan daerah dilakukan oleh menteri dalam negeri dan gubernur/bupati/walikota atau kepala daerah sebagai wakil pemerintah di daerah yang bersangkutan. Pengawasan ini juga dapat dipahami sebagai pengawasan terhadap keseluruhan pelaksanaan tugas dan wewenang pemerintah daerah dan komponen dalam lingkungan departemen dalam negeri.
- b. Pengawasan represif merupakan bentuk pengawasan yang dilakukan setelah keputusan atau peraturan tersebut berlaku. Pengawasan ini juga dianggap sebagai suatu paksaan pemerintah terhadap daerah dalam rangka menjaga keselarasan antara otonomi daerah dan sistem negara kesatuan yang dianut Indonesia serta menjaga rasa keadilan masyarakat.
- c. Pengawasan preventif yakni pengawasan yang dilakukan terhadap suatu rancangan peraturan daerah atau sebelum suatu peraturan daerah disahkan dan berlaku. Dengan pengawasan preventif ini, maka pemerintah pusat dapat memahami sejauh mana kebutuhan hukum masyarakat di daerah apakah dipaksakan ataupun tidak.

Pengawasan pembentukan peraturan daerah oleh pemerintah pusat dapat dilakukan secara preventif, terhadap kebijakan dari pemerintah daerah yang menyangkut tentang pajak daerah, retribusi daerah, tata ruang daerah dan APBD. Dengan secara represif, terhadap kebijakan berupa Perda dan Peraturan Kepala Daerah selain yang menyangkut tentang pajak daerah, retribusi daerah, tata ruang daerah dan APBD dan melihat secara fungsional, terhadap pelaksanaan kebijakan pemerintah daerah melakukan pengawasan legislatif terhadap pelaksanaan kebijakan daerah dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh masyarakat serta pengawasan terhadap suatu Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda), yakni terhadap Ranperda yang mengatur tentang pajak daerah, retribusi daerah, APBD dan RUTR (Rencana umum tata ruang) sebelum disahkan oleh Kepala Daerah maka terlebih dahulu dievaluasi oleh menteri dalam negeri untuk Ranperda provinsi dan oleh gubernur terhadap ranperda kabupaten/kota. Pengawasan terhadap semua Perda diluar yang mengatur pajak daerah, retribusi daerah, APBD dan RUTR, yaitu setiap Perda wajib disampaikan terlebih dahulu kepada menteri dalam negeri untuk provinsi dan oleh gubernur untuk kabupaten/kota.

Tujuannya adalah untuk mendapatkan klarifikasi terhadap Perda yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan yang lebih tinggi sehingga dapat dibatalkan sesuai dengan mekanisme yang berlaku. Permasalahan yang muncul ialah pembentukan perda bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih di atasnya atau yang lebih tinggi. Kepala Daerah harus menghentikan pelaksanaan perda dan selanjutnya DPRD bersama kepala daerah mencabut perda yang dimaksud. Apabila provinsi/kabupaten/kota tidak dapat menerima hasil dari keputusan pembatalan perda tersebut dengan alasan yang dapat dibenarkan

oleh peraturan perundang-undangan, maka kepala daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung.

2. Bentuk Pengawasan Masyarakat Terhadap Perda

Bentuk pengawasan yang dilakukan oleh aparat dari luar pemerintah seperti masyarakat. Pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat dapat berbentuk dalam perseorangan, dalam bentuk kelompok, maupun dalam bentuk organisasi dengan cara seperti pemberian informasi bahwa adanya indikasi tentang korupsi, kolusi, ataupun nepotisme di dalam lingkungan pemerintah daerah atau DPRD dan juga dapat berupa penyampaian pendapat atau saran mengenai perbaikan, serta penyempurnaan yang secara prefentif maupun secara represif atas masalah yang ada. Informasi dan pendapat tersebut dapat disampaikan kepada pihak/instansi yang terkait.¹⁰

Masyarakat juga dapat memberikan pengawasan dalam pembuatan peraturan daerah yang merupakan sebagai salah satu wujud dari pemerintahan yang demokratis, oleh sebab itu maka masyarakat juga perlu diberikan ruang yang seluas-luasnya karena dialah pemegang kekuasaan tertinggi di dalam negara yang menganut paham demokrasi. Rakyat diharapkan bukan saja hanya sekedar menikmati pembangunan semata, akan tetapi juga diharapkan untuk ikut menata hendak kemana akhirnya pembangunan itu diarahkan. Oleh sebab itu, rakyat hendaknya diikutsertakan dimulai dari tahap pembuatan peraturan yang akan menjadi penuntun dan pengendali sampai kepada tahap pelaksanaan dan sekaligus evaluasi. Partisipasi masyarakat dalam proses jalannya pembangunan berarti membuat masyarakat juga ikut serta bertanggung jawab, apabila dikemudian hari terjadi kesalahan atau penyimpangan dalam pembangunan.

Partisipasi masyarakat terlibat dalam perumusan kebijakan daerah dapat menumbuhkan kepercayaan, penghargaan dan pengakuan masyarakat terhadap pemerintah daerah serta menghadirkan kepercayaan dalam diri masyarakat akan adanya keberpihakan dari pemerintah terhadap kepentingan dan kebutuhan masyarakat. Keikutsertaan masyarakat dalam perumusan kebijakan daerah merupakan bagian dari *political will* pemerintah terhadap masyarakatnya.

Di dalam peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah terdapat satu pasal yang mengatur tentang partisipasi masyarakat yakni Pasal 166, di mana di dalam pasal tersebut mengatur bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan peraturan daerah, peraturan kepala daerah, peraturan bersama kepala daerah dan/atau peraturan DPRD. Dengan adanya regulasi tentang partisipasi masyarakat tersebut maka akan menjadi dasar yuridis bagi pemerintah daerah (provinsi/kota/kabupaten) untuk menjaring aspirasi dari masyarakat dan membuka ruang yang luas bagi masyarakat untuk ikut berpartisipasi.

Pengawasan masyarakat adalah suatu jenis pengawasan yang dapat berfungsi sebagai wujud pengawasan melekat yang berasal dari luar proses manajemen atau proses kegiatan, antara lain aturan atau norma kemasyarakatan dan etika. Pengawasan masyarakat sebagai salah satu bentuk pengawasan melekat yang berasal dari luar organisasi memiliki manfaat yang sifatnya lebih luas jika dibandingkan dengan pengawasan dari atasan langsung karena bukan saja hanya untuk kepentingan pimpinan semata akan tetapi juga bagi kepentingan seluruh aparat dalam pemerintahan yang bersangkutan tersebut.

¹⁰ Tutik Triwulan Tutik dan Ismu Gunadi Widodo, *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, (Jakarta: Kencana, 2011), hlm.475.

Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan diatas, penulis mengambil kesimpulan:

1. Dasar hukum Mendagri membatalkan Perda yaitu UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dengan beberapa alasan, antara lain karena Perda Nomor 3 Tahun 2010 tentang Pajak Daerah di Kota Makassar dianggap bertentangan dengan peraturan yang lebih di atasnya serta bertentangan dengan kepentingan umum.
2. Langkah yang ditempuh oleh Pemkot Makassar beserta DPRD Kota Makassar yaitu membentuk tim khusus yang bertugas mengkaji peraturan yang seperti apa yang diinginkan oleh pemerintah pusat, setelah itu dibentuklah Pansus untuk membahas dan membuat aturan yang baru sebagai pengganti (revisi) Perda Nomor 3 Tahun 2010 tentang Pajak Daerah di Kota Makassar.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Andriani. *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*. Jakarta: Kencana, 1991.

Bagir Manan dalam W. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Harsono. *Legislatif Drafting Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah*. Yogyakarta: Universitas Atmajaya, 2009.

Budiman NPD. *Ilmu Pengantar Perundang-Undangan*. Yogyakarta: UII press, 2005.

P.J.A. Andriani. *Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah*. Jakarta: Mitra Wacana Media, 2010.

R.A. Seligman. *Essay In Taxation*. Jakarta: Kencana, 1999.

Rosyidi Ranggawidjaja dikutip oleh Soimin, *Pembentukan Peraturan Negara Di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010).

Soeparman Soemahamidjaja. *Pajak Dan Retribusi Daerah*. Jakarta: Mitra Wacana Media, 2010.

Tutik Triwulan Tutik dan Ismu Gunadi Widodo. *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara PeradilanTata Usaha Negara Indonesia*. Jakarta: Kencana, 2011.

Websites

Fachri Fachruddin. "Keputusan MK Mencabut Kewenangan Mendagri Batalkan Perda Provinsi." <https://nasional.kompas.com/read/2017/06/15/15280191/ma.siap.terima.dampak.putusan.mk.terkait.pembatalan.perda> Diakses 14 Juni 2017.