

PENGATURAN PEMBENTUKAN PRODUK HUKUM DAERAH TENTANG PENINJAUAN TARIF RETRIBUSI

Arief Haryanto, Program Studi Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum
Universitas Udayana, E-mail: ariefharyanto83@gmail.com
I Wayan Parsa, Fakultas Hukum Universitas Udayana,
Email: wayan_parsa@yahoo.co.id

doi: <https://doi.org/10.24843/KS.2021.v10.i01.p12>

ABSTRAK

Tujuan penelitian ini dilakukan untuk menganalisis terkait dengan pengaturan pembentukan produk hukum daerah tentang peninjauan tarif retribusi. Berdasarkan sudut pandang sudut pandang asas *contrarius actus* dalam hukum administrasi maka asas ini dapat didefinisikan sebagai kewenangan yang melekat pada badan atau pejabat tata usaha negara untuk menerbitkan keputusan tata usaha negara dapat juga membatalkan putusan tersebut. Asas *contrarius actus* merupakan tradisi hukum romawi yang memberi wewenang kepada pemerintah untuk menarik kembali keputusan/peraturan yang dibuatnya dengan ketentuan bahwa penarikan keputusan/peraturan tersebut dilakukan oleh lembaga yang membuatnya. Namun ketentuan Pasal 155 ayat (3) UU No. 28 Tahun 2009 mengatur terhadap *Penetapan tarif Retribusi dapat ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah yang semestinya berdasarkan pengaturan Penetapan tarif Retribusi diatur melalui Peraturan Daerah*. Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian normatif. Teknik pengumpulan data menggunakan teknik studi dokumen dan teknik wawancara. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan berdasarkan tata cara pembentukan undang-undang maka harus berpedoman pada *Stufentheory* (Hierarki Norma Hukum) sehingga ketentuan Pasal 155 ayat (3) UU No. 28 Tahun 2009 tidak bertentangan dengan ketentuan pada UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dengan berpedoman pada asas *Lex Superior derogat legi inferiori*. Terkait akibat hukum atas penetapan peninjauan tarif retribusi daerah melalui peraturan kepala daerah peninjauan tarif retribusi daerah dalam hal besarnya tarif retribusi yang telah ditetapkan dalam Peraturan Daerah perlu disesuaikan karena biaya penediaan layanan cukup besar dan/atau besarnya tarif tidak efektif lagi untuk mengendalikan permintaan layanan tersebut harus dilakukan melalui mekanisme perubahan atau pergantian melalui Peraturan Daerah.

Kata Kunci: *Produk Hukum Daerah, Asas Contrarius Actus, Retribusi.*

ABSTRACT

The purpose of this study was to analyze related to the regulation of the formation of regional legal products regarding the review of retribution rates. Based on the point of view of the contrarius actus principle in administrative law, this principle can be defined as the authority attached to the state administrative body or official to issue state administrative decisions and can also cancel the decision. The principle of contrarius actus is a Roman legal tradition that gives the government the authority to withdraw the decisions/regulations it has made with the stipulation that the withdrawal of the decision/regulation is carried out by the institution that made it. However, the provisions of Article 155 paragraph (3) of Law no. 28 of 2009 stipulates that the levy rate determination can be determined by a regional head regulation which should be based on the levy rate setting regulated through a regional regulation. The research method used is a normative research method. Data collection techniques using document study techniques and interview techniques. The results of the study show that the formation of legislation based on the procedures for the formation of laws must be guided by Stufentheory (Hierarchy

of Legal Norms) so that the provisions of Article 155 paragraph (3) of Law no. 28 of 2009 does not conflict with the provisions of the Law on the Formation of Legislation by referring to the principle of *Lex Superior derogat legi inferiori*. Regarding the legal consequences of determining the review of regional retribution rates through a regional head regulation, the review of regional retribution rates in terms of the amount of levy rates that have been stipulated in the Regional Regulations needs to be adjusted because the cost of providing services is quite large and/or the tariffs are no longer effective in controlling the demand for these services. carried out through the mechanism of change or replacement through Regional Regulations.

Keywords: Regional Law Products, Principles of *Contrarius Actus*, Retribution.

I. Pendahuluan

1.1 Latar Belakang Masalah

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945) khususnya dalam ketentuan Pasal 1 ayat (1) dinyatakan bahwa “Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik”. Menurut Soehino, “Negara Republik Indonesia bila dilihat dari susunannya bersifat tunggal, dalam artian tidak terdapat Negara dalam Negara atau Negara yang tersusun atas beberapa Negara”.¹ Mencermati frase dalam ketentuan pasal tersebut, Indonesia sebagai Negara Kesatuan terdiri atas beberapa wilayah pemerintahan provinsi, kabupaten/kota sedangkan pemerintahnya terdiri dari Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten sebagai daerah yang memiliki kewenangan otonom, menurut Irianto A. Baso Ence, makna otonom yaitu suatu masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berhak, berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.²

Sebagai Negara Kesatuan yang terdiri atas beberapa wilayah pemerintahan provinsi, pemerintahan kabupaten/kota sedangkan pemerintahnya terdiri dari Pemerintah Pusat dan Pemerintah daerah, tentunya menurut Irianto A. Baso Ence, “terdapat ketentuan pasal yang memuat ketentuan bahwa segala tindakan Pemerintah dalam menjalankan roda Pemerintahan tunduk pada serangkaian peraturan yang tertuang dalam Peraturan tertinggi Negara Indonesia yaitu UUD NRI 1945. Adanya penegasan ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 dinyatakan bahwa “Indonesia adalah Negara hukum”, bertujuan agar segala tindakan dan/atau perbuatan Pemerintah dalam melakukan atau menjalankan roda pemerintahan tidak sewenang-wenang serta tunduk pada peraturan perundang-undangan sebagai Konstitusi Negara”.³

Pemerintah Daerah secara normatif dalam Peraturan Perundang-Undangan, memuat pengertian yang dapat disimak pada ketentuan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU Pemerintahan Daerah) bahwa “Pemerintah Daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI 1945”. Dapat dijelaskan maksud asas otonomi dan tugas pembantuan sebagaimana ditegaskan dalam ketentuan Pasal 1 angka 6 UU Pemerintah Daerah “hak dan

¹Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 2007, hlm. 224.

²Irianto A. Baso Ence, *Negara Hukum dan Hak Uji Konstitusionalitas Mahkamah Konstitusi: Telaah terhadap Kewenangan Mahkamah Konstitusi*, Alumni, Bandung, 2008, hlm. 225.

³*Ibid*, hlm. 1.

wewenang, dan kewajiban daerah Provinsi, Kabupaten/Kota untuk mengurus sendiri urusan pemerintahan yang masih dalam ruang lingkup Negara Kesatuan Republik Indonesia dan tidak bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan”.

Konsekuensi pemberian sebagian urusan pemerintahan tersebut, Pemerintah Daerah diberi kewenangan untuk membentuk Peraturan Daerah untuk membantu proses dalam pelaksanaan Pemerintahan di daerah sebagaimana diamanatkan pada ketentuan Pasal 18 ayat (6) UUD NRI 1945 bahwa *“Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”*. Hal tersebut kemudian dipertegas dalam ketentuan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Pasal 173 ayat (1) menyatakan bahwa *“ketentuan mengenai teknik penyusunan produk hukum daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan”*, sehingga dapat dimaknai dalam pembentukan produk hukum daerah berbentuk peraturan dan penetapan dalam penyusunannya harus mengikuti teknik pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur pada Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah melalui ketentuan Undang-Undang Nomor 15 tahun 2019 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan). Pada ketentuan UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, hal tersebut diatur dalam ketentuan Pasal 14 yang menyatakan bahwa *“materi muatan Peraturan Daerah provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan dan menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”*.

Pada fenomena pemberian kekuasaan tersebut kemudian menimbulkan pertentangan pengaturan. Potensi pertentangan yang dimaksud, dapat dijumpai dalam produk peraturan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (selanjutnya disebut UU No. 28 Tahun 2009) sebagaimana pada ketentuan Pasal 155 ayat (3) UU No. 28 Tahun 2009 bahwa *“Penetapan tarif Retribusi sebagaimana dimaksud ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah”*. Di dalam penjelasan Pasal 155 ayat (3) menyatakan bahwa *“dalam hal besarnya tarif retribusi yang telah ditetapkan dalam Peraturan Daerah perlu disesuaikan karena biaya penyediaan layanan cukup besar dan/atau besarnya tarif tidak efektif lagi untuk mengendalikan permintaan layanan tersebut, Kepala Daerah dapat menyesuaikan tarif retribusi”*.

Analisis atas pengaturan seperti demikian, dapat dipahami sebagai suatu dasar terjadinya pertentangan norma dimana Peraturan Bupati dapat mengatur untuk melakukan perubahan atas isi dari Peraturan Daerah. Hal ini memunculkan pertentangan norma berdasarkan sudut pandang hierarki diindikasikan terjadi antara Pasal 155 ayat (3) atas penetapan tarif Retribusi sebagaimana dimaksud pada ketentuan Pasal 155 ayat (2) yang dapat ditetapkan melalui Peraturan Kepala Daerah sebagaimana diatur pada ketentuan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Selanjutnya dapat diuraikan pada lampiran II angka 143 UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menentukan *“jika materi muatan dalam Peraturan Perundang-undangan yang baru menyebabkan perubahan atau penggantian seluruh atau sebagian materi muatan dalam Peraturan Perundang-undangan yang lama, dalam Peraturan Perundang-undangan yang baru harus secara tegas diatur mengenai pencabutan seluruh atau*

sebagian materi Peraturan Perundang-undangan yang lama”, kemudian angka 158 dalam Lampiran II juga menyatakan bahwa “suatu peraturan perundang-undangan hanya dapat dicabut dan dinyatakan tidak berlaku oleh peraturan perundang-undangan yang tingkatannya sama atau lebih tinggi”. Selanjutnya dipertegas kembali dalam hal pencabutan suatu Peraturan Perundang-undangan pada Lampiran II angka 159 yang menentukan bahwa “pencabutan peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi itu dilakukan, jika peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi itu dimaksudkan untuk menampung kembali seluruh atau sebagian materi muatan peraturan perundang-undangan lebih rendah yang dicabut itu”.

Ketidakpastian hukum menampakkan suatu kondisi bahwa aturan tidak dapat diterapkan, aparat pemerintah tidak memiliki dasar untuk menjalankan tugas dan wewenang. Hukum sebagai norma yang tertuang dalam suatu aturan, dimaknai sebagai sesuatu yang sifatnya memaksa dan berkekuatan hukum tetap. Memaknai hukum sebagai suatu hal yang sifatnya memaksa yang kemudian sangat mempengaruhi dalam hal proses penegakan dan penerapan hukum. Bila dilihat dari pengaturan UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana yang telah dibahas sebelumnya, maka pengaturan pada Pasal 155 ayat (3) UU No. 28 Tahun 2009, yang memberikan wewenang terhadap peraturan kepala daerah untuk melakukan peninjauan kembali terhadap peninjauan tarif retribusi yang secara tegas dan jelas hirarkinya pengaturan berada dibawah peraturan daerah, sehingga dalam kajian normatif peraturan kepala daerah tersebut tidak boleh merubah atau mencabut isi dari peraturan daerah.

Berdasarkan dengan pertimbangan adanya pertentangan pengaturan Pasal 155 ayat (3) UU No. 28 Tahun 2009 tersebut dimana ketentuan Pasal 155 ayat (3) menyatakan “penetapan tarif retribusi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan peraturan kepala daerah”. Pada ketentuan UU No. 28 Tahun 2009 secara tegas memiliki muatan penormaan yang bertentangan dengan yang ditentukan dalam ketentuan UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pada Lampiran II angka 143 dan angka 158 yang dipertegas pada Lampiran II angka 159 sehingga menarik untuk dianalisa untuk penelitian dengan judul “**Pengaturan Pembentukan Produk Hukum Daerah Tentang Peninjauan Tarif Retribusi**” menjadi menarik dan aktual untuk dikaji.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan pada latar belakang masalah yang telah diuraikan, terdapat beberapa permasalahan yang harus atau nantinya akan dibahas dalam penelitian ini, permasalahan tersebut antara lain:

1. Bagaimanakah pengaturan pembentukan produk hukum daerah tentang peninjauan tarif retribusi?
2. Bagaimanakah akibat hukum atas penetapan peninjauan tarif retribusi daerah melalui peraturan kepala daerah?

1.3 Tujuan Penulisan

Tujuan penulisan ini adalah mengkaji dan menganalisis tentang prosedur yang baik dan benar terkait pengaturan pembentukan produk hukum daerah tentang peninjauan tarif retribusi serta mengkaji dan menganalisis tentang akibat hukum atas penetapan peninjauan tarif retribusi daerah melalui Peraturan Kepala Daerah.

2. Metode Penelitian

Tulisan ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan fokus kajian berangkat dari mengkaji asas hukum, sistematika hukum, taraf sinkronisasi vertical dan horizontal, mengkaji perbandingan-perbandingan hukum serta sejarah hukum. Penelitian hukum normatif mendasarkan analisa penelitian pada bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.⁴, Menggunakan pendekatan: *statute approach* serta *analytical conceptual approach*. Teknik penelusuran data menggunakan tehnik studi dokumen, serta analisis kajian menggunakan analisis deskriptif.

3. Hasil dan Pembahasan

3.1. Pembentukan Produk Hukum Daerah Tentang Peninjauan Tarif Retribusi

Pada ketentuan UU No. 28 Tahun 2009 telah menetapkan beberapa jenis pungutan dalam bentuk pajak daerah dan retribusi daerah yang dapat dipungut. Penetapan jenis Retribusi yang berlaku untuk suatu daerah dalam hal-hal tertentu harus sama. Prinsip keadilan harus diberlakukan dalam menetapkan jenis retribusi. Penetapan berlakunya jenis retribusi dipengaruhi oleh 2 (dua) faktor utama, yaitu faktor sumber daya alam (geografis) dan faktor sumber daya manusia yang akan menjadi objek dan wajib retribusi. Meskipun dalam ketentuan UU No. 28 Tahun 2009 telah menetapkan jenis retribusi, sebagaimana diatur dalam Pasal 108 ayat (1), penerapan dimasing-masing daerah akan berbeda-beda sesuai dengan kemampuan yang ada di daerah tersebut. Pendapatan daerah dari sumber retribusi ini bergantung pada seberapa cepat dan tepat aparat pemerintah di daerah menyusun strategi penarikannya.

Menurut Himawan Estu Bagijo bahwa terdapat 3 (tiga) fungsi yang terdapat dalam penetapan pungutan pajak dan retribusi. "Adapun fungsi yang dimaksud yakni:

1. Fungsi anggaran yang erat kaitannya dengan fungsi perencanaan, bahwa dengan fungsinya yang demikian, maka pajak dan retribusi mempunyai posisi yang strategis bagi kegiatan pembangunan yang diinginkan di daerah. Kegagalan memenuhi target penerimaan sesuai dengan anggaran, akan berpengaruh terhadap pelaksanaan perencanaan pembangunan yang telah ditetapkan. Muara akhir semuanya ini adalah kegagalan bagi daerah dalam melaksanakan misinya mengembangkan dan meningkatkan pembangunan dalam rangka kesejahteraan rakyat di daerah.
2. Fungsi pengaturan bahwa dengan fungsinya yang demikian, maka pemerintah daerah harus menetapkan pengaturan yang jelas tentang jenis maupun besarnya tarif pajak dan retribusi yang dibebankan kepada rakyat. Pengaturan yang dituangkan dalam perda harus dapat menjamin kepastian hukum bagi rakyat di daerah. Makna kepastian hukum dalam fungsi pengaturan adalah tidak boleh ada tumpang tindih antara sebuah jenis pajak atau retribusi lainnya yang diikuti dengan kejelasan wewenang pemerintah provinsi dan wewenang kabupaten atau kota.
3. Fungsi distribusi bahwa dengan fungsinya yang demikian, maka pemerintah daerah berperan sebagai fasilitator yang baik dalam distribusi kenyamanan kepada rakyat dengan prinsip saling dukung (subsidi silang).

⁴ Dewa Arya Lanang Raharja, "Penyelenggara Jalan Sebagai Subyek Hukum Tindak Pidana", *Jurnal Magister Hukum Udayana (Udayana Master Law Journal)* 2017, hlm. 82

Peranan ini tidak dapat lepas dari rasionalitas prinsip keadilan dalam proses distribusi penikmatan fasilitas yang dibiayai dari pajak dan retribusi".⁵

Beberapa jenis pajak daerah yang dapat dipungut oleh daerah berdasarkan objek retribusi adalah berbagai jenis jasa tertentu yang disediakan oleh pemerintah daerah. Namun tidak semua jenis jasa yang diberikan oleh pemerintah daerah dapat dipungut retribusi. Hal tersebut tentunya berkaitan dengan pertimbangan sosial ekonomi, layak atau tidak dijadikan objek retribusi. Penegasan terkait dengan jasa tersebut dapat disimak berdasarkan ketentuan Pasal 108 ayat (1) UU No. 28 Tahun 2009 dibedakan kedalam Jasa Umum, Jasa Usaha dan Perizinan Tertentu.

Berlakunya UU No. 28 Tahun 2009 menjadi potensi terhadap setiap daerah untuk melakukan berbagai penataan kembali terhadap produk hukum daerah khususnya yang mengatur tentang pajak dan retribusi. Untuk melakukan penataan tersebut tentu harus memperhatikan berbagai hal yang telah diatur dalam berbagai ketentuan pasal dalam UU No. 28 Tahun 2009. Sehingga terkait dengan tata kelola pemerintahan di daerah harus diarahkan untuk menyelenggarakan urusan yang menjadi kewenangan daerah.

Menurut Zudan Arif Fakrulloh bahwa "produk hukum daerah yang berkualitas dimaknai sebagai produk hukum yang secara materi muatan dan teknis penyusunan sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dapat menyelesaikan masalah dan memenuhi setiap kebutuhan dimasyarakat. Sedangkan produk hukum daerah yang efektif dimaknai bahwa produk hukum yang dibuat tidak selesai begitu saja pada saat ditetapkan, melainkan produk hukum tersebut sesuai dengan kebutuhan, berlaku tepat guna atau berhasil atau tepat sasaran atau tercapai tujuannya dan pada tataran pelaksanaannya dapat bermanfaat bagi masyarakat".⁶

Suatu produk hukum tersebut sesuai dengan kebutuhan, berlaku tepat guna atau berhasil atau tepat sasaran atau tercapai tujuannya, Menurut Jimly Asshiddiq, "ketentuan mengenai pembentukan hukum peraturan di tingkat daerah pada prinsipnya mengikuti pola peraturan di tingkat pusat. Proses pembentukan peraturan di tingkat daerah seperti halnya pada pembentukan Peraturan Daerah maka harus sesuai dengan ketentuan UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus melalui tahapan Perencanaan, Penyusunan, Pembahasan, Evaluasi Peraturan Daerah, Pemberian Nomor Register, Penetapan/Pengesahan, Pengundangan dan Penyebarluasan".⁷

Sebagaimana telah diuraikan dalam latar belakang dapat disimak bahwa pada UU No. 28 Tahun 2009 ketentuan Pasal 155 ayat (3) ditegaskan bahwa Kepala Daerah melalui Peraturan Kepala Daerah dapat menetapkan tarif retribusi. "Pasal tersebut menjelaskan bahwa tarif retribusi ditinjau kembali paling lama 3 (tiga) tahun sekali. Peninjauan tarif retribusi dilakukan dengan memperhatikan indeks harga dan perkembangan perekonomian. Hal inilah yang dijadikan pedoman bagi peninjauan

⁵ Himawan Estu Bagijo, "Pajak Dan Retribusi Daerah Sebagai Sumber Pendapatan Daerah (Studi Kasus di Kabupaten/Kota dan Pemerintah Provinsi di Jawa Timur)", *Jurnal Perspektif*, Vol. XVI, No. 1, 2011, hlm. 12-13

⁶ Zudan Arif Fakrulloh, "Tertib Regulasi Dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah", *Lex Librum: Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 4, No. 2, 2018, hlm. 715

⁷ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, (selanjutnya disebut Jimly Asshiddiqie II) 2011, hlm. 8

tarif pajak. Tarif pajak dapat ditinjau kembali paling lama 3 (tiga) tahun sekali oleh Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah".⁸

Pertentangan pengaturan terkait dengan penetapan tarif retribusi ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 155 ayat (3) UU No. 28 Tahun 2009 memiliki rumusan ketentuan pasal yang bertentangan dengan ketentuan pada UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Berdasarkan sudut pandang asas *contrarius actus* dalam hukum administrasi maka asas ini dapat didefinisikan sebagai kewenangan yang melekat pada badan atau pejabat tata usaha negara untuk menerbitkan keputusan tata usaha negara dapat juga membatalkan putusan tersebut, menurut Victor Imanuel W. Nalle bahwa "asas *contrarius actus* berasal dari tradisi hukum romawi yang memberi wewenang kepada pemerintah untuk menarik kembali keputusan/peraturan yang dibuatnya dengan ketentuan bahwa penarikan keputusan/peraturan tersebut dilakukan oleh lembaga yang membuatnya. Asas *contrarius actus* sebenarnya melekat pada pejabat pemerintahan tanpa perlu ditegaskan dalam suatu peraturan perundang-undangan. sebenarnya setiap pejabat pemerintah dapat menarik kembali keputusan yang dibuatnya walaupun wewenang tersebut tidak disebutkan secara eksplisit dalam peraturan perundang-undangan".⁹

Terkait dengan formulasi ketentuan Pasal 155 ayat (3) UU No. 28 Tahun 2009 memiliki rumusan ketentuan pasal yang bertentangan dengan ketentuan pada UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pertentangan yang dimaksud dapat disimak pada UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan lampiran II angka 230 bahwa "perubahan peraturan perundang-undangan dilakukan dengan menyisip atau menambahkan materi ke dalam peraturan perundang-undangan" dan pada lampiran II angka 231 dinyatakan bahwa "perubahan peraturan perundang-undangan dapat dilakukan terhadap kata, frasa, istilah, kalimat, angka, dan/atau tanda baca". Mempertegas uraian tersebut dapat disimak berdasarkan lampiran II angka 143, angka 158 serta angka 159 UU No. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pada lampiran II angka 143 menentukan bahwa "jika materi muatan dalam Peraturan Perundang-undangan yang baru menyebabkan perubahan atau penggantian seluruh atau sebagian materi muatan dalam Peraturan Perundang-undangan yang lama, dalam Peraturan Perundang-undangan yang baru harus secara tegas diatur mengenai pencabutan seluruh atau sebagian materi Peraturan Perundang-undangan yang lama", selanjutnya pada lampiran II angka 158 menyatakan bahwa "suatu peraturan perundang-undangan hanya dapat dicabut dan dinyatakan tidak berlaku oleh peraturan perundang-undangan yang tingkatannya sama atau lebih tinggi". Serta sebagaimana ditegaskan pada lampiran II angka 159 ditegaskan bahwa "pencabutan peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi itu dilakukan, jika peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi itu dimaksudkan untuk menampung kembali seluruh atau sebagian materi muatan peraturan perundang-undangan lebih rendah yang dicabut itu".

Terhadap pembentukan peraturan perundang-undangan berdasarkan tata cara pembentukan undang-undang maka harus dilakukan berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik meliputi kejelasan tujuan, kelembagaan

⁸ Amoghasiddi Dewi Anindita, Budi Ispriyarso, Henny Juliani, "Dalam Perubahan Penetapan Objek Pajak Restoran Dan Pengaruhnya Terhadap Pendapatan Asli Daerah", *Diponegoro Law Journal*, Vol. 8, No. 2, 2019, hlm. 816

⁹ Victor Imanuel W. Nalle, "Asas *Contrarius Actus* Pada Perpu Ormas: Kritik dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara dan Hak Asasi Manusia", *Djadjan Journal Of Law*, Vol. 4, No. 2, 2017, hlm. 255.

atau pejabat pembentuk yang tepat dan kesesuaian antara jenis, hierarki serta materi muatan yang dapat dilaksanakan dan kedayagunaan serta kehasilgunaan, kejelasan rumusan dan keterbukaan. Dengan berpedoman pada *stufentheory* (hierarki norma hukum) maka pertentangan ketentuan Pasal 155 ayat (3) UU No. 28 Tahun 2009 dengan ketentuan pada UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pada lampiran II angka 230, angka 231 serta telah dipertegas berdasarkan lampiran II angka 143, angka 158 serta angka 159 yakni berdasarkan hierarki yang telah diuraikan di latar belakang sebelumnya pada ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Pertentangan antara ketentuan UU No. 28 Tahun 2009 pada Pasal 155 ayat (3) dengan UU No. 12 Tahun 2011 pada lampiran II angka 230, angka 231 serta telah dipertegas berdasarkan lampiran II angka 143, angka 158 serta angka 159 dapat diketahui antara Peraturan Kepala Daerah yang dimaksud dalam UU No. 28 Tahun 2009 dengan uraian lampiran pada UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan memiliki hierarki yang tidak sama atau sederajat. "Dalam identifikasi suatu aturan hukum seringkali dijumpai keadaan aturan hukum, yaitu kekosongan hukum (*leemten in het recht*), konflik antar norma hukum (*antinomi hukum*), dan norma yang kabur (*vage normen*) atau norma tidak jelas. Dalam menghadapi konflik antar norma hukum (*antinomi hukum*) sebagaimana permasalahan yang dibahas maka berlakulah asas-asas penyelesaian konflik (asas *preverensi*) yaitu *Lex superiori derogat legi inferiori* terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi akan melumpuhkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah; *Lex specialis derogate legi generali* terhadap peraturan yang khusus akan melumpuhkan peraturan yang umum sifatnya serta *Lex posteriori derogat legi priori* terhadap peraturan yang baru mengalahkan atau melumpuhkan peraturan yang lama".¹⁰ Terkait identifikasi atas konflik antara Pasal 155 ayat (3) UU No. 28 Tahun 2009 dengan lampiran II angka 158 UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan maka digunakan *Lex superiori derogat legi inferiori* mengingat peninjauan tarif retribusi daerah melalui Peraturan Kepala Daerah yang bersifat vertikal atau ketidakselarasan antara norma yang lebih tinggi dengan yang lebih rendah sesuai dengan tata urutan hierarki Peraturan Perundang-Undangan menurut UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Dengan demikian maka berdasarkan asas tersebut yang digunakan adalah UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sehingga peninjauan tarif retribusi daerah melalui Peraturan Kepala Daerah tidak dapat dilakukan dan peninjauan tarif retribusi daerah harus dilakukan melalui Peraturan Daerah. Peninjauan tarif retribusi daerah dalam hal besarnya tarif retribusi yang telah ditetapkan dalam Peraturan Daerah perlu disesuaikan karena biaya penyediaan layanan cukup besar dan/atau besarnya tarif tidak efektif lagi untuk mengendalikan permintaan layanan tersebut harus dilakukan melalui mekanisme perubahan atau pergantian melalui Peraturan Daerah

Namun apabila dikaitkan dengan asas preferensi maka dengan berpedoman asas *Lex Superior derogat legi inforiori* yaitu Peraturan Perundang-Undangan yang terletak dalam hierarki yang lebih tinggi mengesampingkan Peraturan Perundang-undang yang secara hierarki letaknya lebih rendah atau terletak dibawahnya. Antara

¹⁰ Dewa Ayu Widya Sari, R.A. Retno Mumi, dan I Made Udiana, "Kewenangan Notaris Di Bidang Cyber Notary Berdasarkan Pasal 15 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris", *Acta Comitatus: Jurnal Hukum Kenotariatan*, Vol. 2, 2017, hlm. 222

peraturan kepala daerah yang dimaksud dalam UU No. 28 Tahun 2009 bertentangan dengan uraian lampiran pada UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahwa terkait dengan penetapan tarif retribusi ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah. Lampiran yang dimaksud yakni sebagaimana pada lampiran II angka 158 UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan memberikan penegasan bahwa pencabutan dan dinyatakan tidak berlaku lagi melalui peraturan perundang-undangan yang tingkatannya sama atau lebih tinggi. Sehingga apabila dalam kenyataan terdapat perbuahan fenomena dilapangan terkait dengan tarif retribusi maka berdasarkan uraian tersebut terkait dengan penetapan tarif retribusi harus dilakukan melalui proses pencabutan dan dinyatakan tidak berlaku terhadap peraturan daerah yang mengatur penetapan tarif retribusi sebelumnya kemudian ditetapkan kembali melalui peraturan daerah yang mengatur penetapan tarif retribusi baru.

3.2. Akibat Hukum Pembentukan Produk Hukum Daerah Tentang Peninjauan Tarif Retribusi Melalui Peraturan Kepala Daerah

Prinsip utama yang harus dipegang teguh di dalam setiap negara hukum, menurut Tabah Ikrar Prasetya adalah "Peraturan Perundang-Undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi. Peraturan Perundang-Undangan yang lebih rendah tidak boleh mengesampingkan atau bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi tingkatannya".¹¹

Suatu konstitusi merupakan sebuah sistem hukum, tradisi, dan konvensi yang kemudian membentuk suatu sistem konstitusi atau ketatanegaraan suatu negara. "Suatu sistem ketatanegaraan mencerminkan fungsi-fungsi yang terdapat dalam hukum ketatanegaraan. Fungsi-fungsi tersebut diantaranya adalah pembentukan fungsi lembaga, pembagian kewenangan, dan pengaturan batas-batas diantara jabatan satu sama lain, serta hubungan antara jabatan dan warga negara. Menurut Zainal Arifin Hoesein bahwa sistem ketatanegaraan pada dasarnya mengandung 2 (dua) aspek, yaitu aspek yang berkenaan dengan kekuasaan lembaga-lembaga negara beserta hubungannya 1 (satu) sama lain diantara lembaga-lembaga negara tersebut serta hubungan-hubungan antara lembaga-lembaga negara dengan warga negara. Ke-2 (dua) aspek tersebut dapat dilihat dalam konstitusi suatu negara".¹²

Selanjutnya menurut Bayu Dwi Anggono dalam Evi Hastuti, Fence Wantu dan Lusiana Margareth Tijow bahwa "hierarki peraturan perundang-undangan merupakan kesistematiskan peraturan perundang-undangan sekaligus menjadi sumber serta dasar peraturan-peraturan di bawahnya sehingga tidak boleh bertolak belakang dengan peraturan di atasnya. Hal ini dapat dipahami bahwa Negara Indonesia memiliki gagasan supremasi konstitusi (*supremacy of constitution*) bukan supremasi parlemen (*supremacy of parliament*). Diakuinya suatu hierarki secara praktis dengan cara yang berjenjang tetap dapat memunculkan problema, apabila secara substansi dihubungkan dengan peraturan di bawahnya dalam keadaan tidak ada penyimpangan dengan yang lebih tinggi, namun ternyata terdapat ketentuan yang melanggar hak konstitusional (*constitutional rights violation*) warga negara. Problema ini secara filosofis berimplikasi terhadap pemahaman sebagai pengecualian dari ketentuan Pasal 24A ayat (1) UUD

¹¹ Tabah Ikrar Prasetya, "Tinjauan Yuridis Tentang Disharmonisasi Peraturan Daerah Di Kabupaten Magelang (Studi Terhadap Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Usaha Peternakan)", *Jurnal Hukum Khaira Ummah*, Vol. 12. No. 1, 2017, hlm. 99.

¹² Zainal Arifin Hoesein, *Judicial Review di Mahkamah Agung RI, Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm. 26.

NRI 1945, menciptakan kewenangan *constitutional review* atas suatu peraturan di daerah (Peraturan Daerah) terhadap UUD NRI 1945 secara langsung".¹³

Selain dinamika pengaturan yang terjadi, menurut Sirajuddin, Didik Sukriono dan Winardi, "skema dari penyelenggaraan pemerintah juga telah terjadi pergeseran seiring mengikuti perkembangan pengaturan pada dasar hukum sebagai pedoman penyelenggaraan kewenangan dari *rule government* menjadi *good governance*. Menurut Ridwan HR, dalam penyelenggaraan pemerintahan sebagai bentuk pembangunan publik dan pelayanan kepada publik atau masyarakat luas dalam perspektif *good governance* tidak semata-mata didasarkan pada pemerintah saja (*governance*) atau negara (*state*) saja, tetapi wajib melibatkan masyarakat dan seluruh komponen baik masyarakat luas atau pemerintah (birokrat) yang dua hal ini harus saling berkaitan satu dengan yang lainnya".¹⁴

Berdasarkan uraian tersebut dapat dipahami bahwa terhadap perubahan, pencabutan dan pembatalan keputusan. Harus diatur pula tentang perbedaan antara batal, dapat, dibatalkan dan batal demi hukum. Menurut Nandang Alamsah Deliarnoor, tindakan pemerintah dapat berakibat batal demi hukum (*van rechtswege nietig*), batal (*nietig*), atau dapat dibatalkan (*vernietigbaar*) tergantung dari esensial-tidaknya kekurangan atau cacat yuridis yang terdapat di dalam keputusan itu. Suatu tindakan pemerintahan dapat dikategorikan sebagai batal demi hukum apabila tindakan atau keputusan itu dibuat dengan nyata-nyata tanpa wewenang, sehingga penggunaan wewenang pemerintahan dalam penyelenggaraan peran dan fungsi serta tugas pemerintahan menyimpang dari tujuan diberikannya wewenang ini dianggap sebagai penyalahgunaan wewenang. Mengingat bahwa pemerintah hanya boleh menggunakan wewenang yang diberikan pembuat undang-undang untuk suatu tujuan yang telah ditetapkan.¹⁵

Peraturan Kepala Daerah dalam hierarki peraturan perundang-undangan dapat ditafsirkan melalui Pasal 8 ayat (1) dan ayat (2) UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Bahwa peraturan perundang-undangan selain yang disebutkan dalam hierarki masih dimungkinkan keberadaannya sepanjang diperintahkan oleh Peraturan yang lebih tinggi. Produk perundang-undangan inilah yang masuk dalam lingkup *delegated legislation/secondary legislation*.¹⁶

Analisis terhadap akibat hukum peninjauan tarif retribusi daerah melalui Peraturan Kepala Daerah berdasarkan uraian di atas maka dapat dipahami bahwa fungsi pertama Peraturan Kepala Daerah adalah merinci ketentuan dalam Peraturan Daerah yang sangat umum, untuk memberikan pedoman prosedural. Dengan peran yang demikian, maka Peraturan Kepala Daerah adalah peraturan yang subordinate terhadap Peraturan Daerah, sehingga isinya tidak boleh bertentangan dengan peraturan di atasnya atau dengan kata lain Peraturan Kepala Daerah adalah salah satu bentuk produk *delegated legislation*. Sebagai *delegated legislation*, maka area pertama yang diatur dan/atau diakomodir oleh Peraturan Kepala Daerah adalah sebagai Peraturan Perundang-undangan.

¹³ Evi Hastuti, Fence Wantu dan Lusiana Margareth Tijow, "Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-Undangannya Melalui Mediasi", *Gorontalo Law Review*, Vol. 3, No. 2, 2020, hlm. 139

¹⁴ Sirajuddin, Didik Sukriono dan Winardi, *Hukum Pelayanan Publik Berbasis Partisipasi dan Keterbukaan*, Setara Pers, Malang, 2011, hlm. 2

¹⁵ Nandang Alamsah Deliarnoor, dkk., *Teori & Praktek Kewenangan Pemerintahan*, Unpad Press, Bandung, 2017, hlm. 48

¹⁶ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Rajawali Press, (selanjutnya disebut Jimly Asshiddiqie III) 2010, hlm. 105

Penggunaan wewenang yang didasari oleh asas legalitas (sesuai dengan ketentuan perundang-undangan) mengalami dinamisasi seiring berkembangnya konsep negara *welfare state*. Dinamisasi yang terjadi melahirkan konsep *Freies Ermessen* atau *Discretionary Pouvoir* (diskresi) yakni kebebasan kebijakan dan kebebasan penilaian. Hal ini sesuai dengan kebutuhan negara *welfare state* yang tidak bergantung pada asas legalitas semata tetapi turut berorientasi pada keefektifan tujuan dari nafas peraturan perundang-undangan itu sendiri. Namun, kebebasan yang diperoleh oleh para pejabat administrasi dari konsep diskresi tersebut memberikan ruang yang lebih besar pula untuk terjadinya penyalahgunaan kewenangan.¹⁷

Dengan diaturnya peninjauan tarif retribusi daerah melalui Peraturan Kepala Daerah sebagaimana uraian di atas maka Peraturan Kepala Daerah bukan merupakan tindakan penyalahgunaan wewenang dan menyalahgunakan kewenangan. Peraturan Kepala Daerah tentang peninjauan tarif retribusi daerah dibentuk sebagaimana amanat ketentuan Pasal 155 ayat (3) UU No. 28 Tahun 2009 bahwa *Penetapan tarif Retribusi ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah*. Peninjauan tarif retribusi daerah melalui Peraturan Kepala Daerah oleh kepala daerah merupakan tindakan yang sah sesuai dengan peraturan perundang-undangan namun bertentangan dengan lampiran II angka 158 UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang mengatur bahwa sebagaimana diketahui bahwa terhadap tarif retribusi daerah yang diatur dalam bentuk Peraturan Daerah dikaitkan dengan ketentuan Pasal 155 ayat (3) UU No. 28 Tahun 2009 dengan memperbolehkan Peninjauan tarif retribusi daerah melalui Peraturan Kepala Daerah merupakan pengaturan yang cacat secara formil karena *“suatu peraturan perundang-undangan hanya dapat dicabut dan dinyatakan tidak berlaku oleh peraturan perundang-undangan yang tingkatannya sama atau lebih tinggi”* yang secara hierarki Peraturan Daerah memiliki kedudukan lebih tinggi daripada Peraturan Kepala Daerah.

Konflik norma pengaturan atas ketentuan Pasal 155 ayat (3) UU No. 28 Tahun 2009 dengan lampiran II angka 158 UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan karena berdasarkan teori hukum penjenjangan norma maka tarif retribusi yang telah diatur dalam Peraturan Daerah dimaksudkan tidak dapat ditinjau dengan Peraturan Kepala Daerah, hal itu dikarenakan Peraturan Kepala Daerah yang secara hierarki peraturan perundang-undangan berada di bawah Peraturan Daerah sehingga tidak dapat merubah ataupun mencabut ketentuan yang telah diatur dalam Peraturan Daerah.

Suatu peraturan perundang-undangan yang tumpang tindih dan tidak selaras 1 (satu) sama lain atau yang lebih dikenal dengan istilah Konflik Norma, sebagaimana dalam peninjauan tarif retribusi daerah melalui Peraturan Kepala Daerah yang bersifat vertikal atau ketidakselarasan antara norma yang lebih tinggi dengan yang lebih rendah sesuai dengan tata urutan hierarki Peraturan Perundang-Undangan menurut UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Ketiadaan harmonisasi antara Pasal 155 ayat (3) UU No. 28 Tahun 2009 dengan lampiran II angka 158 UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dapat dipastikan akan menimbulkan kekacauan, sehingga tidak lagi sejalan dengan tujuan yang hendak diwujudkan dari penerapan aturan yang telah diberlakukan. Kekacauan tersebut tidak saja karena telah terjadi inkonsistensi dalam penerapan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, namun lebih jauh yaitu ia

¹⁷ Nandang Alamsah Deliamoor, dkk., *Op. Cit*, hlm. 82

akan menjadi pemicu terjadinya berbagai ketegangan dan konflik pada dataran praktiknya.

Analisis atas pengaturan seperti demikian, dapat dipahami sebagai suatu dasar terjadinya pertentangan norma dimana Peraturan Kepala Daerah dapat mengatur untuk melakukan perubahan atas isi dari Peraturan Daerah. Ketentuan UU No. 28 Tahun 2009 pada Pasal 155 ayat (3) atas penetapan tarif Retribusi sebagaimana dimaksud pada ketentuan Pasal 155 ayat (2) yang dapat ditetapkan melalui Peraturan Kepala Daerah sebagaimana diuraikan pada Sub Bab sebelumnya bahwa berdasarkan Lampiran II angka 158 sehingga atas dasar penggunaan asas dan teori hukum penjenjangan norma maka tarif retribusi yang telah diatur dalam Peraturan Daerah tidak dapat ditinjau dengan Peraturan Kepala Daerah, hal itu dikarenakan Peraturan Kepala Daerah yang secara hierarki Peraturan Perundang-Undangan berada di bawah Peraturan Daerah tidak dapat merubah ataupun mencabut ketentuan yang telah diatur dalam Peraturan Daerah.

Dalam perspektif demikian, langkah untuk menuju harmonisasi peraturan perundang-undangan dapat dilakukan dalam 2 (dua) langkah perumusan yaitu harmonisasi kebijakan formulasi (sistem pengaturan) dan harmonisasi materi (substansi). Untuk hal pertama menunjuk pada langkah perumusan harmonisasi sistem hukumnya, dan hal kedua menunjuk pada langkah perumusan harmonisasi norma-norma (materi hukum).

Selain itu, salah 1 (satu) bentuk dari penyelarasan atau penyesuaian Peraturan Perundang-Undangan yaitu dengan melakukan pembatalan disuatu daerah. Bentuk pembatalan tersebut dapat berupa pembatalan secara keseluruhan atau pembatalan atas beberapa pasal dan/atau ayat. Bentuk pembatalan yang telah dijelaskan sebelumnya merupakan salah 1 (satu) bentuk pengujian oleh pemerintah. "Bentuk dari *legal norm control mechanism* kemudian dapat dibedakan kedalam 2 (dua) jenis pengendalian norma hukum yaitu oleh lembaga kehakiman (pengadilan/yudisial) dan pengujian oleh Pemerintah yaitu:

1. Pengujian oleh lembaga kehakiman/ *Judicial Review*

Pengertian *judicial review* itu sendiri adalah pengujian Peraturan Perundang-Undangan tertentu oleh hakim (yudikatif), hal ini berarti hak atau kewenangan menguji (*toetsingrecht*) dimiliki oleh hakim. Pengujian tersebut dilakukan terhadap suatu ketentuan Peraturan Perundang-Undangan terhadap Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi atau terhadap konstitusi sebagai hukum tertinggi, artinya *judicial review* dapat dimiliki oleh hakim disemua tingkat, atau diberikan secara terpusat kepada Mahkamah Agung atau Mahkamah Konstitusi.

2. Pengujian oleh Pemerintah (*executive preview/executive review*)

Bentuk *executive preview/executive review* lazim disebut sebagai pengawasan. Pengawasan perda tersebut memiliki 2 (dua) model dalam pelaksanaannya di Indonesia. Pengawasan tersebut terdiri atas pengawasan preventif (pencegahan) dan pengawasan represif (penindakan). Pengawasan represif disebut dengan *executive review* dan pengawasan preventif yang dilakukan lazim disebut dengan *executive preview*. Tidak tertutup kemungkinan kedua jenis pengawasan tersebut

diterapkan pada suatu Peraturan Perundang-Undangan yang akan diberlakukan ataupun yang telah berlaku mengikat masyarakat".¹⁸

Dengan aturan tersebut maka suatu Peraturan Perundang-Undangan di bawah undang-undang dapat dimintakan *Judicial Review* atau pegujian yudisial kepada Mahkamah Agung jika di dalamnya terdapat suatu ketentuan yang bertentangan dengan ketentuan dalam Peraturan Perundang-Undangan yang secara hierarki lebih tinggi. Demikian juga peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang apabila Mahkamah Agung berpendapat bahwa benar terdapat suatu ketentuan di dalamnya yang bertentangan dengan ketentuan dalam undang-undang, maka Mahkamah Agung dapat mengeluarkan putusan untuk membatalkan ketentuan yang dimaksud dan menyatakannya tidak berkekuatan hukum tetap.

4. Kesimpulan

Terkait pengaturan pembentukan produk hukum daerah tentang peninjauan tarif retribusi bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan berdasarkan tata cara pembentukan undang-undang maka harus berpedoman pada *Stufentheory* (Hierarki Norma Hukum) sehingga pertentangan ketentuan Pasal 155 ayat (3) UU No. 28 Tahun 2009 dengan ketentuan pada UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pada lampiran II angka 230, angka 231 serta telah dipertegas berdasarkan lampiran II angka 143, angka 158 serta angka 159. Hal tersebut dikarenakan antara Peraturan Kepala Daerah yang dimaksud dalam UU No. 28 Tahun 2009 dengan uraian lampiran pada UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan memiliki hierarki yang tidak sama atau sederajat sehingga berpedoman pada asas *Lex Superior derogat legi inferiori* yaitu Peraturan Perundang-Undangan yang terletak dalam hierarki yang lebih tinggi mengesampingkan Peraturan Perundang-undang yang secara hierarki letaknya lebih rendah atau terletak dibawahnya.

Terkait akibat hukum atas penetapan peninjauan tarif retribusi daerah melalui peraturan kepala daerah peninjauan tarif retribusi daerah dalam hal besarnya tarif retribusi yang telah ditetapkan dalam Peraturan Daerah perlu disesuaikan karena biaya penyediaan layanan cukup besar dan/atau besarnya tarif tidak efektif lagi untuk mengendalikan permintaan layanan tersebut harus dilakukan melalui mekanisme perubahan atau pergantian melalui Peraturan Daerah. Selanjutnya sebagai langkah untuk menuju harmonisasi peraturan perundang-undangan dapat dilakukan dalam 2 (dua) langkah perumusan yaitu harmonisasi kebijakan formulasi (sistem pengaturan) dan harmonisasi materi (substansi) dengan bentuk dari *legal norm control mechanism* kemudian dapat dibedakan kedalam 2 (dua) jenis pengendalian norma hukum yaitu oleh lembaga kehakiman (pengadilan/yudisial) dan pengujian oleh Pemerintah. Dengan aturan tersebut maka suatu Peraturan Perundang-Undangan di bawah undang-undang dapat dimintakan *Judicial Review* atau pegujian yudisial kepada Mahkamah Agung jika di dalamnya terdapat suatu ketentuan yang bertentangan dengan ketentuan dalam Peraturan Perundang-Undangan yang secara hierarki lebih tinggi.

¹⁸ Daryatno, D., "Tinjauan Yuridis Tentang Legalitas Executive Review Terhadap Peraturan Daerah (Perda)", *Jurnal Online Mahasiswa (JOM) Bidang Ilmu Hukum*, Vol. 1, No. 1 2016,, hlm. 166

Daftar Pustaka

Buku

- Irianto A. Baso Ence, *Negara Hukum dan Hak Uji Konstitusionalitas Mahkamah Konstitusi: Telaah terhadap Kewenangan Mahkamah Konstitusi*, Bandung: Alumni, 2008
- Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Rajawali Press, 2010
- Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011,
- Nandang Alamsah Deliarnoor, dkk., *Teori & Praktek Kewenangan Pemerintahan*, Bandung: Unpad Press, 2017,
- Sirajuddin, Didik Sukriono dan Winardi, *Hukum Pelayanan Publik Berbasis Partisipasi dan Keterbukaan*, Malang; Setara Pers, 2011,
- Soehino, *Ilmu Negara*, Yogyakarta: Liberty, 2007,
- Zainal Arifin Hoesein, *Judicial Review di Mahkamah Agung RI, Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2009,

Jurnal

- Anindita, Amoghasiddi Dewi, Budi Ispriyarso, and Henny Juliani. "Dalam Perubahan Penetapan Objek Pajak Restoran dan Pengaruhnya Terhadap Pendapatan Asli Daerah." *Diponegoro Law Journal* 8, no. 2 (2019): 809-824.
- Bagijo, Himawan Estu. "Pajak Dan Retribusi Daerah Sebagai Sumber Pendapatan Daerah (Studi Kasus Di Kabupaten/Kota Dan Pemerintah Propinsi Jawa Timur)." *Perspektif* 16, no. 1 (2011): 12-30.
- Daryatno, Deni. "Tinjauan Yuridis Tentang Legalitas Executive Review Terhadap Peraturan Daerah (PERDA)." *Jurnal Online Mahasiswa (JOM) Bidang Ilmu Hukum* 1, no. 1 (2016).
- Dewa Ayu Widya Sari, R.A. Retno Murni, dan I Made Udiana, 2017, "Kewenangan Notaris Di Bidang Cyber Notary Berdasarkan Pasal 15 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris", *Acta Comitas: Jurnal Hukum Kenotariatan*, 2 No. 2 (2017): 219-227
- Hastuti, Evi, Fence Wantu, and Lusiana Margareth Tijow. "Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan Melalui Mediasi." *Gorontalo Law Review* 3, no. 2 (2020): 137-152.
- Nalle, Victor Imanuel. "Asas Contarius Actus pada Perpu Ormas: Kritik dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara dan Hak Asasi Manusia." *Padjadjaran Journal of Law* 4, no. 2 (2017): 244-262.
- Raharja, Dewa Arya Lanang. "Penyelenggara Jalan Sebagai Subyek Hukum Tindak Pidana." *Jurnal Magister Hukum udayana* 6 (2017).
- Tabah Ikrar Prasetya, "Tinjauan Yuridis Tentang Disharmonisasi Peraturan Daerah Di Kabupaten Magelang (Studi Terhadap Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Usaha Peternakan)", *Jurnal Hukum Khaira Ummah*, 12. No. 1 (2017).
- Zudan Arif Fakrulloh, "Tertib Regulasi Dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah", *Lex Librum: Jurnal Ilmu Hukum*, 4, No. 2 (2018).

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5049)

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587)

Undang-Undang Nomor 15 tahun 2019 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6398)

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 157)