

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Peningkatan kesejahteraan rakyat dimulai adanya peningkatan kesejahteraan masyarakat di daerah-daerah yang menjadi simpul rerata peningkatan kesejahteraan secara nasional. Sejalan dengan hal itu maka peran daerah-daerah amat penting untuk menopang keberlangsungan peningkatan kesejahteraan rakyat secara nasional. Daerah-daerah diberikan peran yang proporsional berdasarkan asas desentralisasi dalam rangka semangat otonomi daerah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah memerintahkan adanya otonomi daerah kabupaten/kota dan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya, disertai hak dan kewajiban kepada para penyelenggara pemerintahan daerah. Penerapan otonomi daerah yang dititikberatkan pada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota tersebut dimulai dengan adanya penyerahan sejumlah kewewenangan (urusan) pembiayaan yang dikenal dengan istilah PAD (Pendapatan Asli Daerah) yang komponen utamanya adalah penerimaan yang berasal dari komponen pajak daerah dan retribusi daerah. Pasal 285 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menegaskan:

- (1) Sumber pendapatan Daerah terdiri atas:
 - a. pendapatan asli Daerah meliputi:
 1. pajak daerah;
 - 2. retribusi daerah;**
 3. hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan; dan
 4. lain-lain pendapatan asli Daerah yang sah;
 - b. pendapatan transfer; dan
 - c. lain-lain pendapatan Daerah yang sah.

- (2) Pendapatan transfer sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b meliputi:
- a. transfer Pemerintah Pusat terdiri atas:
 1. dana perimbangan;
 2. dana otonomi khusus;
 3. dana keistimewaan; dan
 4. dana Desa.
 - b. transfer antar-Daerah terdiri atas:
 1. pendapatan bagi hasil; dan
 2. bantuan keuangan.

Selanjutnya pada Pasal 286 ditegaskan:

- (1) Pajak daerah dan retribusi daerah ditetapkan dengan undang-undang yang pelaksanaan di Daerah ***diatur lebih lanjut dengan Perda.***
- (2) Pemerintah Daerah dilarang melakukan pungutan atau dengan sebutan lain di luar yang diatur dalam undang-undang.
- (3) Hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 285 ayat (1) huruf a angka 3 dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 285 ayat (1) huruf a angka 4 ditetapkan dengan Perda dengan berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kebijakan desentralisasi tersebut ditetapkan dalam rangka mempercepat terwujudnya kesejahteraan dan kemakmuran rakyat di masing-masing daerah. Keberhasilan kebijakan desentralisasi melalui pelaksanaan otonomi daerah tersebut tentu saja memerlukan banyak faktor pendukung, salah satunya adalah kemampuan daerah untuk membiayai pelaksanaan kekuasaan/kewenangan yang dimilikinya, dalam rangka menggerakkan roda pembangunan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat daerah yang bersangkutan. Salah satu sumber pendapatan daerah yang sangat signifikan menopang pembiayaan penyelenggaraan pemerintah daerah adalah pajak daerah dan retribusi daerah.

Namun demikian, pemungutan pajak dan retribusi daerah kepada masyarakat suatu daerah dituntut untuk memperhatikan potensi dan kemampuan masyarakat. Sehingga pemungutan

tersebut tidak membebani dan kontraproduktif terhadap upaya mempercepat pencapaian kesejahteraan dan kemakmuran yang dikehendaki.

Untuk mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakatnya, Pemerintah Kabupaten Batang telah menetapkan visi pembangunan Jangka Menengah Kabupaten Batang tahun 2017-2022 yaitu: “TERWUJUDNYA KABUPATEN BATANG YANG HARMONIS, ENERGIK, BERDAYA SAING, AGAMIS, TENTERAM DAN SEJAHTERA PADA TAHUN 2022”.

Makna yang terkandung dalam visi tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Batang yang Harmonis

Batang yang Harmonis memiliki arti pemerintahan berjalan selaras dengan aspirasi masyarakat (aspiratif); Penguatan Aparatur Sipil Negara (ASN) dimana pegawai yang ada sebagai aset daerah yang harus dikembangkan dan didayagunakan; Pembangunan Batang yang menjaga keselarasan dan sinergitas dengan pembangunan nasional dan pembangunan provinsi Jawa Tengah; Penguatan kerjasama (pusat dan antar daerah) serta dengan seluruh stakeholders dalam membangun Batang bersama sama.

2. Batang yang Energik

Batang yang Energik memiliki arti fokus pada pembangunan manusia Batang seutuhnya, ketersediaan layanan kesehatan prima dan paripurna, pelayanan pendidikan dasar, Pengembangan pendidikan vokasi berbasis potensi lokal Batang, serta stimulus bagi masyarakat untuk mengolah seluruh potensi yang ada sehingga bernilai ekonomi tinggi dan lestari agar dapat mengangkat taraf hidup masyarakat.

3. Batang yang Berdaya Saing

Batang yang Berdaya Saing artinya Batang yang terus tumbuh dan berkembang mengungguli daerah lain, Batang yang Pro Investasi serta integrasi pengembangan agrobisnis lestari dan pariwisata (edu tourims and religi tourism) dengan tetap menerapkan prinsip pembangunan berkelanjutan.

4. Batang yang Agamis

Batang yang Agamis artinya masyarakat Batang yang taat mengamalkan ajaran agamanya masing-masing, dimana pemerintah daerah menjamin kebebasan seluruh masyarakat untuk menjalankan peribadatan sesuai dengan agamanya dengan tertib dimana pemerintah daerah memfasilitasi pembinaan dan pengembangan pengamalan keagamaan secara proporsional.

5. Batang yang Tenteram

Batang yang Tenteram artinya kehidupan masyarakat Batang yang damai, aman tenteram dan sentosa, serta terciptanya kerukunan seluruh masyarakat dimana kriminalitas yang terus turun; Pengembangan sistem manajemen bencana daerah secara terpadu sebagai mekanisme *early warnings* sistem penanggulangan bencana.

6. Batang yang Sejahtera

Batang yang Sejahtera sebagai *ultimate goal* dari berbagai aspek pembangunan yang ada, yang artinya masyarakat Batang yang sejahtera lahir batin dimana income per capita, daya beli keluarga (atas sandang, pangan dan papan) masyarakat mengalami peningkatan, serta terpenuhinya hak atas pendidikan, terpenuhinya hak atas kesehatan dan terfasilitasinya kebutuhan aktualisasi di setiap masyarakat Batang.

Misi adalah rumusan umum mengenai upaya-upaya yang akan dilaksanakan untuk mewujudkan visi. Rumusan misi yang baik membantu lebih jelas penggambaran visi yang ingin dicapai dan menguraikan upaya-upaya apa yang harus dilakukan. Misi Pembangunan Kabupaten Batang Tahun 2017-2022 sebanyak 19 (sembilan belas) misi yaitu:

1. Menerapkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) dan menerapkan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan (*sustainability development*);
2. Meningkatkan kemampuan aparatur Pemerintahan Daerah sesuai dengan bidang kerjanya masing-masing;
3. Meningkatkan sinergi dan kerjasama dengan Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Daerah sekitar, dan seluruh instansi vertikal yang berada di wilayah Kabupaten Batang;
4. Meningkatkan pelayanan kesehatan secara holistik;
5. Memastikan penduduk usia pendidikan dasar bersekolah dengan gratis dan penduduk usia menengah bersekolah dengan biaya terjangkau;
6. Menjalinkan kerjasama dengan Pemerintah Provinsi Jawa Tengah untuk menyelenggarakan pendidikan vokasional berbasis potensi lokal Batang dengan mendirikan SMK baru dengan jurusan:
 - a) pengolahan produk perikanan;
 - b) pengolahan produk pertanian dan Perkebunan;
 - c) teknik ukir dan mebel; dan
 - d) pengolahan kulit dan produk turunannya.
7. Meningkatkan kemampuan masyarakat khususnya pemuda untuk mengolah dan mengelola potensi (komoditas maupun lokasi) yang tersedia di desa masing-masing dengan skema industri kreatif;
8. Membuka peluang investasi dengan mempromosikan ketersediaan lahan, energi dan tenaga kerja untuk industri dan manufaktur;
9. Menuntaskan pembangunan infrastruktur khususnya jalan dan jembatan yang dapat mendorong pertumbuhan ekonomi secara cepat dan tepat;
10. Membangun ketahanan pangan dengan menguatkan sektor pertanian dan peternakan;
11. Melakukan penataan pengelolaan kawasan pesisir Batang;
12. Meningkatkan aksesibilitas masyarakat untuk mendapatkan kredit produktif;

13. Membangun sistem distribusi dan pemasaran produk yang dihasilkan masyarakat Batang;
14. Mengimplementasikan konsep desa pintar (smart village) secara bertahap untuk 248 desa / kelurahan yang ada;
15. Mengembangkan dan mengintegrasikan agro bisnis dan agro wisata di wilayah Batang;
16. Mengembangkan objek wisata religi, wisata edukasi dan merevitalisasi objek wisata yang ada namun tak terawat;
17. Meningkatkan pembinaan dan pengembangan pengamalan agama kepada seluruh umat beragama;
18. Membangkitkan kembali sistem keamanan lingkungan yang terintegrasi dalam bentuk sistem peringatan dini dan pelaporan tindakan kriminal bersama Kepolisian yang ada di Kabupaten Batang;
19. Meningkatkan pendapatan dan daya beli melalui penguatan ekonomi masyarakat serta membuka dan menyediakan ruang publik bagi masyarakat Batang;

Rumusan misi tersebut di atas, direformulasi dengan beberapa pertimbangan dimana misi secara konsep harus terkait dengan fungsi utama dalam hal ini harus bisa memayungi semua aspek yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Batang secara lebih umum. Misi tersebut di reformulasi dengan tidak menghilangkan rumusan misi lama, reformulasi misi dilakukan untuk memudahkan dalam manajemen perencanaan program pembangunan serta evaluasi pembangunan daerah, dimana rumusan misi baru mengeliminir “tumpang tindih” urusan yang melekat pada misi, sehingga lebih jelas dan optimal dalam pencapaian visi yang ditetapkan serta perangkat daerah yang mampu pencapaian visi dan misi tersebut. Sehingga berdasarkan rumusan dan pertimbangan diatas, maka Misi Pembangunan Kabupaten Batang Tahun 2017-2022 adalah:

1. Meningkatkan kualitas pelayanan publik dengan tata kelola pemerintahan berbasis *Smart City* yang didukung pengembangan kerjasama.
2. Meningkatkan kualitas pembangunan sumber daya manusia seutuhnya melalui optimalisasi gerakan pemberdayaan masyarakat di berbagai bidang secara terpadu.

3. Meningkatkan pengembangan perekonomian daerah secara berkelanjutan didukung infrastruktur dan kawasan berkualitas yang ramah lingkungan dengan tetap menerapkan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan.
4. Meningkatkan keamanan, ketentraman dan kerukunan (kondusifitas daerah) bagi pelaksanaan pembangunan didukung dengan pengamalan ajaran keagamaan dan nilai-nilai budaya luhur.

Dalam rangka mewujudkan visi dan misi tersebut, tentu saja Pemerintah Kabupaten Batang senantiasa berusaha mengimplementasikan rencana pembangunan jangka panjang dan jangka menengah, yang keberhasilannya sangat dipengaruhi oleh kemampuan pemerintah kabupaten dalam membiayai program-program pembangunan yang tertuang dalam rencana tersebut.

Dalam rangka untuk menjamin keberlanjutan pembangunan daerah di Kabupaten Batang, maka pemerintah Kabupaten Batang perlu berusaha terus menggali segala potensi dan sumber Pendapatan agar dapat terus dikembangkan, dengan mengacu kepada Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah, yang merupakan penyempurnaan dari Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 dan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000.

Upaya peningkatan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Batang, telah dilakukan dengan cara: mengoptimalkan penggarapan sumber/potensi, peningkatan pelayanan kepada masyarakat dengan penyederhanaan prosedur serta peningkatan kualitas pengelolaan manajemen pendapatan daerah.

Salah satu komponen pendapatan asli daerah Kabupaten Batang yang dapat didorong peningkatannya adalah PAD dari Retribusi Jasa Usaha, yang menurut ketentuan umum Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah didefinisikan sebagai jasa disediakan oleh pemerintah

Kabupaten Batang dengan menganut prinsip-prinsip komersial karena pada dasarnya dapat pula disediakan oleh sektor swasta. Pemungutan retribusi tersebut, menurut ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009, hanya dapat dilakukan berdasarkan Perda.

Pada dasarnya Perda adalah instrumen hukum pemerintah daerah (Pemda) dalam melaksanakan kebijakan Pemerintah pusat dan kebijakan Pemda itu sendiri. Sesuai dengan ketentuan Undang-Undang 12 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, kedudukan Perda berada di bawah produk hukum nasional. Hierarki Peraturan Perundang-undangan berdasarkan Pasal 7 Undang-Undang 12 Tahun 2012 adalah sebagai berikut:

- (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
 - c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - d. Peraturan Pemerintah;
 - e. Peraturan Presiden;
 - f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
 - g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- (2) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Hierarki tersebut menunjukkan bahwa perda tidak boleh bertentangan dengan kebijakan secara nasional yang tertuang dalam peraturan yang berkedudukan lebih tinggi. Hal ini juga berarti bahwa pemerintah pusat mempunyai kewenangan untuk membatalkan sebagian atau seluruh ketentuan yang diatur dalam sebuah Perda.

Berdasarkan latar belakang di atas, Pemerintah Kabupaten Batang memandang perlu untuk menerbitkan perubahan Peraturan Daerah tentang Retribusi Jasa Usaha untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah dari sektor Retribusi Jasa Usaha. Dengan demikian Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Usaha, perlu dilakukan penyesuaian dan penataan atas pengaturan terkait retribusi jasa usaha. Untuk tujuan tersebut, dilakukan pengkajian feasibilitas dan normatif yang selanjutnya dituangkan dalam Naskah Akademik ini, yang merupakan bahan penyusunan rancangan Peraturan Daerah yang dimaksud.

B. Identifikasi Masalah

Komponen terbesar Anggaran Pendapatan Kabupaten Batang berasal dari dana perimbangan. Sedangkan kontribusi PAD Kabupaten Batang terhadap anggaran pendapatan kabupaten relative kecil. Pemerintah Kabupaten Batang tentu saja berkepentingan untuk terus meningkatkan PAD, khususnya dari retribusi daerah demi menjamin kelangsungan pelaksanaan dan percepatan pembangunan di Kabupaten Batang.

Namun, upaya tersebut harus didukung dengan dasar hukum berupa peraturan daerah. Untuk itu, diperlukan inventarisasi isu strategis sebagai sasaran yang harus menjadi target fungsional peraturan daerah itu sendiri. Berikut ini beberapa isu strategis yang cukup prinsip dan mendasar berkaitan dengan rencana Perubahan Peraturan Daerah tentang Retribusi Jasa Usaha di Kabupaten Batang.

1. Apa saja prinsip-prinsip dasar pemungutan retribusi Jasa usaha?
2. Apa saja kerangka regulasi yang menjadi landasan pembebanan retribusi Jasa Usaha?

3. Apakah argumentasi filosofis, sosiologis, yuridis mengenai urgensi pembentukan Perda tentang Retribusi Jasa Usaha?
4. Apakah hal-hal yang seharusnya menjadi materi muatan dari perda tentang Retribusi Jasa Usaha?
5. Apa saja jenis retribusi jasa usaha yang akan diatur dalam Perubahan Perda tentang Retribusi Jasa Usaha?
6. Bagaimana tatacara pemungutan retribusi jasa usaha?
7. Bagaimana tatacara menangani keberapatan wajib retribusi atas tagihan retribusi yang dibebankan?
8. Bagaimana tatacara pemberian sanksi bagi wajib retribusi yang tidak memenuhi kewajiban

C. Tujuan dan Kegunaan Naskah Akademik

1. Tujuan

Naskah akademik tentang Rancangan Perubahan Peraturan Daerah tentang Retribusi Jasa Usaha di Kabupaten Batang disusun untuk mencapai beberapa tujuan antara lain:

- a. Sebagai landasan ilmiah yang memberikan arah, dan menetapkan ruang lingkup bagi penyusunan rancangan peraturan daerah tentang Retribusi Jasa Usaha.
- b. Sebagai wahana yang memuat gagasan awal pengaturan dan materi muatan Rancangan Peraturan Daerah di Kabupaten Batang mengenai Retribusi Jasa Usaha yang di dalamnya juga dilengkapi dengan urgensi, konsepsi, landasan, alas hukum, prinsip-prinsip yang digunakan serta pemikiran tentang norma-norma yang disajikan dalam bentuk uraian sistematis dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah, berdasarkan hukum dan sesuai dengan politik hukum yang dikehendaki oleh pemerintah daerah Kabupaten Batang.

2. Kegunaan

Kegunaan Naskah Akademik dari Rancangan Peraturan Daerah di Kabupaten Batang dalam rangka meningkatkan PAD dari Retribusi Jasa Usaha ini adalah:

- a. Sebagai bahan pertimbangan yang dapat digunakan dalam usul prakarsa pembentukan Rancangan Peraturan Daerah.
- b. Bahan dasar bagi pembentuk Rancangan Peraturan Daerah.
- c. Dokumen resmi yang menyatu dengan konsep Rancangan Peraturan Daerah yang akan dibahas.

D. Metode

Penyusunan Naskah Akademik ini, menggunakan Metode Penelitian Hukum, baik melalui metode yuridis normatif, maupun melalui metode empiris, dan metode penelitian sosial dengan metode survei, yaitu sebagai berikut:

1. Pendekatan

Ada tiga pendekatan pokok yang digunakan dalam penyusunan naskah akademik ini, yakni: lapisan dogmatik hukum, teori hukum dan filsafat hukum.¹ Ketiga pendekatan ini dapat juga disebut sebagai pendekatan yuridis, konseptual dan filosofis:

- a. Pendekatan dogmatik hukum (yuridis) bertujuan untuk mempelajari dan mengaplikasikan norma hukum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan dianggap relevan dengan masalah pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Batang tentang tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Usaha.

¹J.J.Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum*, Alih Bahasa Arief Sidharta, PT.Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, Hal.169.

- b. Pendekatan teori hukum (Konseptual),² bertujuan untuk mempelajari dan mengaplikasikan teori, konsep, pendapat, ajaran-ajaran hukum, yang sterkait dengan pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Batang tentang tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Usaha.
- c. Pendekatan filsafat hukum (filosofis),³ adalah untuk menemukan dan menganalisis asas-asas hukum yang dapat dijadikan acuan dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Batang tentang Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Retribusi Jasa Usaha.

2. Metode yuridis empiris, atau *sociolegal*

Metode yuridis empiris, atau *sociolegal* adalah penelitian yang diawali penelitian normatif, yang dilanjutkan dengan observasi yang mendalam untuk mendapatkan data non hukum yang terkait.

3. Metode survei

Metode survei, adalah metode penelitian yang digunakan untuk mencari keterangan secara faktual. Dengan metode ini, dapat membahas dan menganalisis suatu permasalahan yang erat hubungannya dengan permasalahan pengelolaan Sampah.

4. Sumber Data

- a. Bahan hukum primer,⁴ terdiri dari peraturan perundang-undangan yang terkait langsung dengan masalah pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Batang tentang

² Abdulkadir Muhammad. 2004. *Hukum dan Penelitian Hukum*. Citra Aditya Bakti. Jakarta. hal.113, Pendekatan normatif analisis teori hukum merupakan suatu pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum normatif apabila fokus penelitian berkaitan dengan pengembangan teori hukum.

³Pendekatan filosofi hukum merupakan salah satu pendekatan yang digunakan penelitian hukum normatif. Penjelasan terhadap pendekatan ini dikemukakan oleh Jhonny Ibrahim, dalam bukunya, 'Teori dan Penelitian Hukum Normatif', Cetakan Pertama, Bayumedia Publishing, Surabaya, 2005, dinyatakan bahwa pendekatan utamanya adalah analisis secara menyeluruh, mendasar dan spekulatif, penjelajahan filsafat akan mengupas isu hukum (*legal issue*) dalam penelitian normatif secara radikal dan mengupasnya secara mendalam.

⁴Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cetakan Keempat, Prenada Media Group, Jakarta, 2008, Hal. 141. Bahan Hukum Primer adalah bahan hukum yang mengikat terdiri dari: a. norma dasar atau kaidah dasar, yaitu Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, b. Peraturan Dasar, c. Peraturan perundang-undangan, d. Bahan hukum yang tidak dikodifikasi, e. Yurisprudensi, f. Traktat dan g. bahan hukum yang masih berlaku sampai saat ini.

Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Retribusi Jasa Usaha, di tingkat Pusat dan Daerah.

- b. Bahan hukum sekunder,⁵ berupa literatur-literatur ilmu hukum, hasil penelitian, literatur dan dokumen resmi lainnya yang terkait dengan masalah yang diteliti.
- c. Bahan hukum tertier,⁶ ialah kamus hukum, kamus bahasa dan kamus Pemerintahan yang dapat memperjelas istilah-istilah yang digunakan dalam penulisan naskah akademik ini.

5. Teknik Pengumpulan Data

Dilakukan dengan cara menginventarisasi, mempelajari dan mengaplikasikan teori, konsep-konsep, asas-asas, dan norma-norma hukum yang diperoleh dari sumber data primer, sekunder dan tertier, untuk diaplikasikan ke dalam analisis naskah akademik ini.

6. Teknik Analisa Data

Dilakukan dengan metode deskriptif yuridis dan kualitatif, melalui proses interpretasi, penalaran konseptual dan kontekstualitasnya dengan masalah yang dikaji.

⁵*Ibid*, Bahan hukum sekunder adalah semua bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum, dan seterusnya.

⁶*Ibid*, bahan hukum tertier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti, kamus, ensiklopedia, indeks kumulatif, dan seterusnya.

BAB II

KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoretis

1. Otonomi Daerah

Pengertian otonomi daerah berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah diatur pada Pasal 1 angka 6 yang menegaskan sebagai berikut:

Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pasal 1 angka 12 selanjutnya menegaskan tentang pengertian daerah otonom sebagai berikut:

Daerah Otonom yang selanjutnya disebut Daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pengertian otonomi daerah berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia didefinisikan sebagai berikut:

Pengertian "otonom" secara bahasa adalah "berdiri sendiri" atau "dengan pemerintahan sendiri". Sedangkan "daerah" adalah suatu "wilayah" atau "lingkungan pemerintah". Dengan demikian pengertian secara istilah "otonomi daerah" adalah "wewenang/kekuasaan pada suatu wilayah/daerah yang mengatur dan mengelola untuk kepentingan wilayah/daerah masyarakat itu sendiri."

Terkait dengan pemahaman tentang otonomi daerah, Soepomo, sebagaimana dikutip oleh A. Hamid S. Attamimi, mengemukakan tentang Teori Integralistik sebagai berikut:

Dalam teori integralistik atau teori totaliter, tidaklah berarti bahwa negara tidak akan memperhatikan adanya golongan-golongan sebagai golongan ataupun tidak mempedulikan manusia sebagai perseorangan. Dalam negara integralistik atau negara persatuan, negara atau pemerintah tidak akan menarik segala kepentingan masyarakat ke dirinya untuk dipelihara sendiri, akan tetapi menurut alasan-alasan yang "doelmatig" akan membagi-bagi kewajiban negara kepada badan-badan pemerintah di pusat dan di daerah, atau akan menyerahkan sesuatu hal untuk dipelihara oleh suatu golongan atau suatu perorangan, segala sesuatu menurut waktu, tempat, dan soalnya.⁷

HAW. Widjaja mengemukakan pendapatnya tentang pengertian otonomi daerah sebagai berikut:

Otonomi daerah juga dapat diartikan sebagai kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, sesuai dengan peraturan perundang-undangan.⁸

Pengertian dari daerah otonom itu sendiri menurut J. Riwu Kaho adalah:

Daerah yang mengemban misi tertentu, yaitu dalam rangka meningkatkan keefektifan dan efisiensi penyelenggaraan pemerintah di daerah dimana untuk melaksanakan tugas dan kewajiban itu daerah diberi hak dan wewenang tertentu⁹

Berdasarkan rumusan tersebut, dalam daerah otonom terdapat unsur-unsur sebagai berikut:

a. Unsur (elemen) batas wilayah

Sebagai kesatuan masyarakat hukum, batas suatu wilayah adalah sangat menentukan untuk kepastian hukum, bagi pemerintah dan masyarakat dalam melakukan interaksi hukum, misalnya dalam penetapan kewajiban tertentu sebagai warga masyarakat serta pemenuhan hak-hak

⁷ A. Hamid S. Attamimi. 1990. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita IV*. Disertasi: Pasca Sarjana. Universitas Indonesia. Jakarta. hal. 61-62.

⁸ HAW. Widjaja. 2003. *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh*. PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta. hal 76.

⁹ J. Riwu Kaho. 2002. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*. PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta. hal. 7.

masyarakat terhadap fungsi pelayanan umum pemerintahan dan peningkatan kesejahteraan secara luas kepada masyarakat setempat. Di sisi lain, batas wilayah ini sangat penting apabila ada sengketa hukum yang menyangkut wilayah perbatasan antardaerah. Dengan perkataan lain, dapat dinyatakan bahwa suatu daerah harus mempunyai wilayah dengan batas-batas yang jelas sehingga dapat dibedakan antara daerah yang satu dengan daerah lainnya.

b. Unsur (elemen) pemerintahan

Eksistensi pemerintahan di daerah, didasarkan atas legitimasi undang-undang yang memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah, untuk menjalankan urusan pemerintah yang berwenang mengatur berdasarkan kreativitasnya sendiri. Elemen pemerintahan daerah adalah meliputi pemerintah daerah dan lembaga DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah

c. Unsur masyarakat

Masyarakat sebagai elemen pemerintahan daerah merupakan kesatuan masyarakat hukum, baik *gemeinschaft* maupun *gesselschaft* jelas mempunyai tradisi, kebiasaan, dan adat istiadat yang turut mewarnai sistem pemerintahan daerah, mulai dari bentuk berpikir, bertindak, dan kebiasaan tertentu dalam kehidupan masyarakat. Bentuk-bentuk partisipasi budaya masyarakat antara lain gotong-royong, permusyawaratan, cara menyatakan pendapat dan pikiran yang menunjang pembangunan daerah untuk meningkatkan kesejahteraan melalui pelayanan pemerintahan.¹⁰

Reformasi pemerintahan yang terjadi di Indonesia telah mengakibatkan terjadinya pergeseran paradigma penyelenggaraan pemerintahan, pergeseran paradigma tersebut dikemukakan oleh H.A.W. Widjaya sebagai berikut:

Pergeseran paradigma penyelenggaraan pemerintahan dari paradigma sentralistis ke desentralisasi yang ditandai dengan pemberian otonomi kepada daerah. Pemberian ini dimaksudkan khususnya untuk lebih memandirikan daerah serta pemberdayaan masyarakat.¹¹

¹⁰ Siswanto Sunarno. 2008. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Sinar Grafika. Jakarta. hal.6 – 7.

¹¹ H.A.W. Widjaya. 2007. *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*. Raja Grafindo Persada. Jakarta. hal. 27.

2. Kewenangan Pemerintahan Daerah

Bagir Manan mengatakan bahwa kewenangan berasal dari kata dasar "wewenang" yang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat.¹² Abu Daud Busroh di pihak lain memberikan pengertian bahwa:

Kekuasaan adalah kemampuan untuk memaksakan kehendak. Dalam hukum, wewenang sekaligus hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Dalam kaitannya dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*selfregelen*) dan mengelola sendiri (*self besturen*). Sedangkan kewajiban mempunyai dua pengertian, yakni horizontal dan vertikal. Horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya, dan wewenang dalam pengertian vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam suatu tertib ikatan pemerintah negara secara keseluruhan.¹³

Desentralisasi yang dianut dalam konsep negara kesatuan akan mempengaruhi hubungan antara pemerintah Pusat dan Daerah, khususnya yang berkaitan dengan distribusi kewenangan pengaturan atas urusan-urusan pemerintahan. Oleh karena itu, adanya satuan pemerintahan yang berlapis-lapis maupun bertingkat tujuannya antara lain adalah untuk mencegah dominasi kewenangan pemerintah yang lebih tinggi. Masalah hubungan kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah seperti Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota dalam rangka otonomi (daerah berotonomi), sebenarnya adalah pembicaraan mengenai isi rumah tangga daerah yang dalam perspektif hukum pemerintahan daerah lazim disebut urusan rumah tangga daerah, Bagir Manan menyatakan:

¹²Bagir Manan. 2000. *Wewenang Provinsi, Kabupaten dan Kota Dalam Rangka Otonomi Daerah*. Makalah Seminar Nasional "Pengembangan Wilayah dan Pengelolaan Sumber Daya Alam di Kawasan Pesisir Dalam Rangka Penataan Ruang. UNPAD. Bandung. 12 Mei 2000. hal. 1

¹³ Abu Daud Busroh. 1985. *Asas-Asas Hukum Tata Negara*. Ghalia Indonesia. Jakarta. Hal. 125.

Hubungan kewenangan antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Penggunaan terminologi "rumah tangga daerah" merupakan suatu hal yang sangat penting, hal ini untuk menunjukkan adanya kemandirian dan keleluasaan daerah mengatur dan mengurus sendiri kepentingan daerahnya.¹⁴

Terdapat tiga kepentingan dalam urusan rumah tangga daerah, yaitu kepentingan masyarakat, individu dan kepentingan pemerintahan. Bagir Manan dalam hal ini berpendapat sebagai berikut:

Sebagai suatu fungsi pemerintahan, "urusan rumah tangga daerah" tidak hanya mengenai kepentingan masyarakat, melainkan juga kepentingan individu dan kepentingan pemerintahan itu sendiri, seperti susunan organisasi, pembagian tugas di antara lingkungan jabatan atau jabatan pemerintahan dan lain sebagainya.¹⁵

Ketiga kepentingan tersebut akan memunculkan persoalan apabila tidak dapat dipadukan diantara ketiganya dalam implementasinya, hal ini sebagaimana dikatakan oleh Muhammad Fauzan sebagai berikut:

Urusan rumah tangga meliputi kepentingan individu, penguasa dan masyarakat. Persoalan yang muncul adalah memadukan antara ketiga kepentingan tersebut, dalam implementasinya atau dalam pemenuhannya agar tidak terdapat kesenjangan antara kepentingan yang satu dengan yang lainnya. Artinya antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan penguasa atau pemerintah harus senantiasa selaras, seimbang dan saling melengkapi.¹⁶

Cara menentukan urusan rumah tangga daerah otonom merupakan persoalan hubungan kewenangan, oleh karena itu, juga terkait dengan bentuk otonomi yang dianut.. Cara

¹⁴ Bagir Manan. 2001. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. PSH Fakultas Hukum UI. Yogyakarta. hal. 37

¹⁵ Bagir Manan. 2000. *Op. Cit.* hal. 1

¹⁶ Muhammad Fauzan. 2006. *Hukum Pemerintahan Daerah: Kajian Tentang Hubungan Keuangan antara Pusat dan Daerah*. UII Press. Yogyakarta hal. 86

menentukan suatu urusan pemerintahan apakah merupakan urusan pemerintah pusat atau daerah, akan menunjukkan suatu bentuk otonomi yang dijalankan oleh negara yang bersangkutan. Dalam hal ini dikenal adanya dua bentuk otonomi, yaitu otonomi luas dan otonomi terbatas. Bagir Manan memberikan penjelasan sebagai berikut:

Suatu otonomi dapat digolongkan sebagai otonomi terbatas bila:

1. Urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula.
2. Apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya.
3. Sistem hubungan keuangan antara Pusat dan Daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah.

Sedangkan otonomi luas bertolak dari prinsip semua urusan pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga daerah, kecuali yang ditentukan sebagai urusan Pusat.¹⁷

Pembagian urusan pemerintahan berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah diatur dalam Bab IV Pasal 9 sampai dengan Pasal 25. Klasifikasi Urusan Pemerintahan diatur pada Pasal 9:

- (1) Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.
- (2) Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.
- (3) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota.

¹⁷ Bagir Manan. 2001. hal. 37

- (4) Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.
- (5) Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Urusan Pemerintahan Konkuren yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan sebagaimana diatur dalam Pasal 11 UU No. 23 Tahun 2014:

- (1) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana di maksud dalam Pasal 9 ayat (3) yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan.
- (2) Urusan Pemerintahan Wajib sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar.
- (3) Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (2) adalah Urusan Pemerintahan Wajib yang sebagian substansinya merupakan Pelayanan Dasar.

Pasal 12 UU No. 23 Tahun 2014 mengatur tentang kewenangan di bidang Urusan Pemerintahan Wajib:

- (1) Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:
 - a. pendidikan;
 - b. kesehatan;
 - c. pekerjaan umum dan penataan ruang;
 - d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
 - e. ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
 - f. sosial.
- (2) Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:
 - a. tenaga kerja;
 - b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
 - c. pangan;
 - d. pertanahan;
 - e. lingkungan hidup;
 - f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
 - g. pemberdayaan masyarakat dan Desa;

- h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
 - i. perhubungan;
 - j. komunikasi dan informatika;
 - k. koperasi, usaha kecil, dan menengah;
 - l. penanaman modal;
 - m. kepemudaan dan olah raga;
 - n. statistik;
 - o. persandian;
 - p. kebudayaan;
 - q. perpustakaan; dan
 - r. kearsipan.
- (3) Urusan Pemerintahan Pilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) meliputi:
- a. kelautan dan perikanan;
 - b. pariwisata;
 - c. pertanian;
 - d. kehutanan;
 - e. energi dan sumber daya mineral;
 - f. perdagangan;
 - g. perindustrian; dan
 - h. transmigrasi.

Berdasarkan distribusi kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah tersebut di atas, Muhammad Fauzan memberikan kesimpulan bahwa:

Dalam melakukan pendistribusian kewenangan antara Pemerintah Pusat dengan Daerah, membedakan urusan yang bersifat *concurrent* artinya urusan pemerintahan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu dapat dilakukan bersama antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah. Dengan demikian, setiap urusan yang bersifat *concurrent* senantiasa ada bagian urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan ada bagian urusan yang diserahkan kepada Provinsi dan juga ada urusan pemerintahan yang diserahkan kepada Kabupaten/Kota. Dalam rangka menciptakan distribusi kewenangan urusan pemerintah yang bersifat *concurrent* secara proporsional antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah dipergunakan beberapa kriteria yang meliputi eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan pengelolaan urusan pemerintahan antara tingkatan satuan pemerintahan.¹⁸

¹⁸ Muhammad Fauzan. 2006. *Op. Cit.* hal. 88

3. Pendapatan Asli Daerah

Berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan dalam melakukan upaya penyelenggaraan pemerintahan maupun dalam melaksanakan kewajibannya mengayomi dan memberikan pelayanan kepada masyarakat. Tujuan utama ditetapkannya UU No. 23 Tahun 2014 adalah untuk melengkapi Undang-undang terdahulu yang tidak hanya berorientasi pada pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah yang sering disebut desentralisasi, tetapi yang teramat penting adalah keinginan untuk lebih meningkatkan efisiensi dan efektifitas pengelolaan sumber daya keuangan daerah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Disamping itu, tujuan desentralisasi keuangan adalah untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Josep Riwu Kaho sebagai berikut:

Dalam pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah harus diikuti oleh pelimpahan kewenangan yang dalam penyelenggaraannya harus didukung oleh sumber-sumber keuangan yang memadai yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD). Salah satu kriteria penting untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya adalah *self supporting* dalam bidang keuangan.¹⁹

Menurut Pasal 285 UU No. 23 Tahun 2014, sumber-sumber penerimaan Daerah dalam pelaksanaan desentralisasi terdiri atas Pendapatan Daerah dan Pembiayaan. Ketentuan Pasal 285 tersebut adalah sebagai berikut:

¹⁹ Josep Riwu Kaho. 2002. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*. PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta. hal.124.

- (1) Sumber pendapatan Daerah terdiri atas:
 - a. pendapatan asli Daerah meliputi:
 1. pajak daerah;
 - 2. retribusi daerah;**
 3. hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan; dan
 4. lain-lain pendapatan asli Daerah yang sah;
 - b. pendapatan transfer; dan
 - c. lain-lain pendapatan Daerah yang sah.
- (2) Pendapatan transfer sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b meliputi:
 - a. transfer Pemerintah Pusat terdiri atas:
 1. dana perimbangan;
 2. dana otonomi khusus;
 3. dana keistimewaan; dan
 4. dana Desa.
 - b. transfer antar-Daerah terdiri atas:
 1. pendapatan bagi hasil; dan
 2. bantuan keuangan.

Dalam hal PAD, pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota memiliki kewenangan penuh. Potensi daerah yang dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah termasuk di dalamnya memuat pendapatan-pendapatan daerah yang bertujuan mengoptimalkan pendapatan bagi daerah.

4. Retribusi Daerah

a. Pengertian Retribusi

Salah satu komponen penunjang dalam peningkatan PAD yaitu Retribusi Daerah. Hal ini sesuai dengan pendapat Josep Riwu Kaho, bahwa:

Sumber pendapatan daerah yang penting lainnya adalah Retribusi Daerah. Dengan demikian dalam era otonomi daerah, disamping pajak daerah yang dapat memberikan kontribusi terhadap keuangan daerah, retribusi daerah juga mempunyai peranan yang sangat besar terhadap terbentuknya Pendapatan Asli Daerah (PAD).²⁰

²⁰ Josep Riwu Kaho. 2002. *Op. Cit.* hal. 153

Dasar hukum pelaksanaan retribusi daerah saat ini adalah Undang-undang Nomo 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Retribusi, sebagaimana halnya pajak daerah, merupakan salah satu unsur PAD yang diharapkan menjadi salah satu sumber pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah, untuk meningkatkan dan pemeratakan kesejahteraan masyarakat.

Pembiayaan pemerintah daerah dalam melaksanakan tugas pemerintahan dan pembangunan senantiasa memerlukan sumber penerimaan yang dapat diandalkan. Kebutuhan ini semakin dirasakan oleh daerah sejak diberlakukannya otonomi daerah di Indonesia. Hal ini sejalan dengan pendapat Marihot P. Siahaan yang mengatakan sebagai berikut:

Dengan adanya otonomi, daerah dipicu untuk dapat berkreasi mencari sumber penerimaan daerah yang dapat mendukung pembiayaan pengeluaran daerah. Dari berbagai alternatif sumber penerimaan yang mungkin dipungut oleh daerah, Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah menetapkan pajak dan retribusi daerah menjadi salah satu sumber penerimaan yang berasal dari dalam daerah bahkan dimasukkan menjadi pendapatan asli daerah dan dapat dikembangkan sesuai dengan kondisi masing-masing daerah.²¹

Retribusi adalah pembayaran wajib dari penduduk kepada negara karena adanya jasa tertentu yang diberikan oleh negara bagi penduduknya secara perorangan. Jasa tersebut dapat dikatakan bersifat langsung, yaitu hanya yang membayar retribusi yang menerima balas jasa dari negara. Rochmat Soemitro dalam hal ini mengatakan sebagai berikut:

²¹ Marihot P. Siahaan. 2005. *Op. Cit.* hal. 1.

Pengertian retribusi secara umum adalah pembayaran-pembayaran kepada negara yang dilakukan oleh mereka yang menggunakan jasa-jasa negara. Dengan kata lain, Retribusi secara umum adalah pembayaran-pembayaran kepada negara atau merupakan iuran kepada pemerintah yang dapat dipaksakan dan jasa balik secara langsung dapat ditunjuk.²²

Sedangkan pengertian retribusi daerah dan ciri-cirinya menurut Josep Riwu Kaho adalah sebagai berikut:

Retribusi daerah adalah pungutan Daerah sebagai pembayaran pemakaian atau karena memperoleh jasa pekerjaan, usaha atau milik Daerah untuk kepentingan umum, atau karena jasa yang diberikan oleh Daerah baik langsung maupun tidak langsung. Dengan demikian ciri-ciri retribusi adalah sebagai berikut:

- a. Retribusi dipungut oleh negara
- b. Dalam pemungutan terdapat paksaan secara ekonomis
- d. Adanya kontra prestasi yang secara langsung dapat ditunjuk
- d. Retribusi dikenakan pada setiap orang/badan yang menggunakan/ mengenyam jasa-jasa yang disiapkan negara.²³

Berdasarkan pengertian mengenai retribusi daerah sebagaimana dijelaskan di atas, maka dapat dijelaskan bahwa pada dasarnya retribusi daerah mempunyai imbalan atau jasa, imbalan atau jasa tersebut dapat dikatakan bersifat langsung yang dapat ditunjuk oleh wajib retribusi atau hanya yang membayar retribusi sajalah yang menikmati balas jasa dari negara dalam hal ini daerah tertentu. Pengertian jasa menurut Josep Riwu Kaho adalah:

Jasa adalah kegiatan pemerintah daerah berupa usaha dan pelayanan yang menyebabkan barang, fasilitas atau kemanfaatan lainnya dapat dinikmati orang pribadi atau badan.²⁴

²² Rochmat Soemitro. 1974. *Pajak dan Pembangunan*. PT. Eresco. Bandung. hal. 17

²³ Josep Riwu Kaho. 2002. *Op. Cit.* hal. 153.

²⁴ *Ibid.* hal. 6.

Pasal 1 angka 69 UU No. 28 Tahun 2009 selanjutnya memberikan ketentuan mengenai wajib retribusi:

Wajib Retribusi adalah orang pribadi atau Badan yang menurut peraturan perundang-undangan retribusi diwajibkan untuk melakukan pembayaran retribusi, termasuk pemungut atau pemotong retribusi tertentu.

Beberapa ciri yang melekat pada retribusi daerah saat ini yang dipungut oleh masing-masing daerah di Indonesia adalah sebagaimana dikemukakan oleh Josep Riwu Kaho sebagai berikut:

- a. Retribusi merupakan pungutan yang dipungut berdasarkan Undang-undang dan Peraturan Daerah yang berkenaan.
- b. Hasil penerimaan retribusi masuk ke kas pemerintah daerah.
- c. Pihak yang membayar retribusi mendapatkan kontraprestasi (balas jasa) secara langsung dari pemerintah daerah atas pembayaran yang dilakukannya.
- d. Retribusi terutang apabila ada jasa yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah yang dinikmati oleh orang atau badan.
- e. Sanksi yang dikenakan pada retribusi adalah sanksi secara ekonomis, yaitu jika tidak membayar retribusi, tidak akan memperoleh jasa yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah.²⁵

Retribusi sedikit berbeda dengan pajak, dalam retribusi hubungan antara prestasi yang dilakukan (dalam wujud pembayaran) dengan kontraprestasi itu bersifat langsung. Pembayar retribusi justru menginginkan adanya jasa timbal-balik langsung dari pemerintah. Berdasarkan hal tersebut, maka karakteristik retribusi adalah:

- a. Retribusi dipungut dengan berdasarkan peraturan-peraturan (yang berlaku umum).
- b. Dalam retribusi, prestasi yang berupa pembayaran dari warga masyarakat akan mendapatkan jasa timbal langsung yang ditujukan pada individu yang membayarnya.

²⁵ *Ibid.* hal. 7

- c. Uang hasil retribusi digunakan bagi pelayanan umum berkaitan dengan retribusi yang bersangkutan.
- d. Pelaksanaannya dapat dipaksakan, biasanya bersifat ekonomis.²⁶

b. Kriteria Retribusi Daerah

Berdasarkan UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah diharapkan dapat meningkatkan efisiensi dan efektifitas pemunugutan retribusi dalam rangka mengoptimalkan PAD dengan menyederhanakan dan memperbaiki sistem retribusi daerah dengan mengklasifikasikan jenis retribusi daerah.

Berbagai macam retribusi yang merupakan kewenangan pemerintah daerah dibedakan menurut kriteria-kriteria tertentu. Kriteria tersebut digunakan agar masyarakat tahu dan dapat membedakan jenis retribusi antara yang satu dengan jenis retribusi yang lainnya sehingga dapat menghindarkan kerancuan. Obyek retribusi berdasarkan Pasal 108 ayat (1) UU No. 28 Tahun 2009 adalah sebagai berikut:

Obyek Retribusi adalah:

- a. Jasa Umum;
- b. Jasa Usaha; dan
- c. Perizinan Tertentu.

Obyek retribusi sebagaimana dijelaskan di atas, dapat diuraikan lebih lanjut sebagai berikut:

1) Retribusi Jasa Umum

Retribusi Jasa Umum adalah retribusi atas jasa yang disediakan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan.

²⁶ Pajak, Retribusi dan Sumbangan. diunduh melalui www.google.com. Pada tanggal 10 Maret 2011.

a) Subjek Retribusi Jasa Umum

Subjek retribusi jasa umum adalah orang pribadi atau badan yang menggunakan atau menikmati pelayanan jasa umum yang bersangkutan. Subjek Retribusi jasa umum ini dapat merupakan wajib retribusi jasa umum.

b) Objek Retribusi Jasa Umum

Objek retribusi jasa umum adalah pelayanan yang disediakan oleh pemerintah daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan.

c) Jenis Retribusi Jasa Umum

Jenis-jenis dari retribusi jasa umum dapat disebutkan sebagai berikut, antara lain:

1. Retribusi Pelayanan Kesehatan
2. Retribusi Pelayanan Persampahan/kebersihan
3. Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akta Catatan Sipil
4. Retribusi Pelayanan Pemakaman dan Pangabuan Mayat
5. Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum
6. Retribusi Pelayanan Pasar
7. Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor
8. Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran
9. Retribusi Penggantian Biaya Cetak Peta
10. Retribusi Penyediaan dan/atau Penyedotan Kakus
11. Retribusi Pengolahan Limbah Cair
12. Retribusi Pelayanan Tera/Tera Ulang
13. Retribusi Pelayanan Pendidikan
14. Retribusi Pengendalian Menara telekomunikasi

2) Retribusi Jasa Usaha

Retribusi Jasa Usaha adalah retribusi atas jasa yang disediakan oleh pemerintah daerah menganut prinsip komersil karena pada dasarnya dapat pula disediakan oleh sektor swasta.

a) Subjek Retribusi Jasa Usaha

Subjek retribusi jasa usaha adalah orang pribadi atau badan usaha yang menggunakan atau menikmati pelayanan jasa usaha yang bersangkutan. Subjek ini dapat merupakan wajib retribusi jasa usaha.

b) Objek Retribusi Jasa Usaha

Objek Retribusi Jasa Usaha adalah pelayanan yang disediakan oleh pemerintah daerah dengan menganut prinsip komersial. Pelayanan yang disediakan pemerintah daerah menganut prinsip komersial meliputi:

1. Pelayanan dengan menggunakan atau memanfaatkan kekayaan daerah yang belum dimanfaatkan secara optimal.
2. Pelayanan oleh pemerintah daerah sepanjang belum memadai disediakan oleh pihak swasta

c) Jenis Retribusi Jasa Usaha

Adapun jenis-jenis dari retribusi jasa usaha dapat disebutkan sebagai berikut:

1. Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah
2. Retribusi Pasar Grosir dan/atau Pertokoan
3. Retribusi Tempat Pelelangan
4. Retribusi Terminal
5. Retribusi Tempat Khusus Parkir
6. Retribusi Ttempat Penginapan/Pesanggarahan /Villa
7. Retribusi Rumah Pemotongan Hewan
8. Retribusi Pelayanan Kepelabuhanan
9. Retribusi Tempat Rekreasi dan Olah Raga
10. Retribusi Penyebrangan di Atas Air
11. Retribusi Pengolahan Limbah Cair
12. Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah.

3) Retribusi Perizinan Tertentu

Retribusi Perizinan Tertentu adalah retribusi atas kegiatan tertentu pemerintah daerah dalam rangka pemberian izin kepada orang pribadi atau badan yang dimaksudkan untuk pembinaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan.

a) Subjek Retribusi Perizinan Tertentu

Subjek retribusi perizinan tertentu adalah orang pribadi atau badan yang memperoleh izin tertentu dari pemerintah daerah. Subjek ini dapat merupakan wajib retribusi jasa perizinan tertentu.

b) Objek Retribusi Perizinan Tertentu

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

c) Jenis Retribusi Perizinan Tertentu

Adapun jenis-jenis dari retribusi perizinan tertentu dapat disebutkan sebagai berikut:

1. Retribusi Izin Mendirikan Bangunan
2. Retribusi Izin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol
3. Retribusi Izin Gangguan
4. Retribusi Izin Trayek.
5. Retribusi Izin Usaha Perikanan

5. Tarif Retribusi Daerah

Menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009, prinsip dan sasaran dalam penetapan tarif retribusi jasa umum didasarkan pada kebijaksanaan daerah dengan memperhatikan biaya penyediaan jasa yang bersangkutan, kemampuan masyarakat dan aspek keadilan, dan didasarkan juga dengan tujuan untuk memperoleh keuntungan yang layak sebagaimana keuntungan yang pantas diterima oleh pengusaha swasta sejenis yang beroperasi secara efisien dan berorientasi pada harga pasar.

Prinsip dan sasaran dalam penetapan tarif retribusi perizinan tertentu didasarkan pada tujuan untuk menutup sebagian atau seluruh biaya pemberian izin yang bersangkutan. Biaya penyelenggaraan izin ini meliputi penerbitan dokumen izin, pengawasan dilapangan, penengahan hukum, penata usahaan dan biaya dampak negatif dari pemberian izin tersebut.

Tarif Retribusi ditinjau kembali secara berkala dengan memperhatikan prinsip dan sasaran penetapan tarif. Daerah memiliki kewenangan untuk meninjau kembali tarif secara berkala (paling lama 3 tahun) dan berjangka waktu, hal ini dimaksudkan untuk mengantisipasi indeks harga dan perkembangan perekonomian daerah dari objek retribusi yang bersangkutan.

6. Tata Cara Pemungutan dan Sanksi Retribusi Daerah

Menurut ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, retribusi dipungut dengan menggunakan Surat Ketetapan Retribusi Daerah (SKRD) atau dokumen lain yang dipersamakan, antara lain berupa karcis, kupon, dan kartu

langganan. Apabila wajib retribusi tertentu tidak membayar tepat pada waktunya atau kurang membayar, maka yang bersangkutan akan dikenakan sanksi administrative berupa bunga sebesar 2% setiap bulan dari retribusi yang terutang yang tidak atau yang kurang dibayar dan ditagih dengan menggunakan Surat Tagihan Retribusi Daerah (STRD), dengan sebelumnya mengirimkan surat teguran kepada wajib retribusi terkait.

Agar prosedur-prosedur pemungutan retribusi yang telah ditetapkan berjalan dengan baik, maka diperlukan administrasi pengelolaan yang baik dalam pelaksanaannya. Administrasi penerimaan retribusi yang baik menurut Devas, sebagaimana dikutip oleh Isna Maudlotin Hasanah, adalah sebagai berikut:

- a. Menentukan wajib retribusi, hal ini berkaitan dengan kejelasan obyek retribusi sehingga mempersempit bagi wajib retribusi untuk menyembunyikan obyek retribusinya.
- b. Menentukan nilai terutang, hal ini berkaitan antara wajib retribusi dengan petugas pemungut dan penentuan tarif. Semakin besar kewenangan petugas untuk menentukan retribusi terutang maka semakin besar peluang untuk berunding dengan wajib retribusi dan akan mengakibatkan semakin kurang cermat besar retribusi yang dihasilkan.
- c. Memungut retribusi, hal ini meliputi ketepatan waktu memungut, sifat pembayaran (otomatis atau tidak) dan ancaman hukuman atas kelalaian membayar.
- d. Pemeriksaan kelalaian retribusi, hal ini berhubungan dengan sistem catatan yang baik dan cermat agar kelalaian dapat segera diketahui.²⁷

²⁷ Isna Maudlotin Hasanah. 2005. *Skripsi: Pengelolaan Retribusi Pasar Untuk Meningkatkan Pelayanan Publik Di Pasar Johar Semarang*. Fakultas Ilmu Sosial Hukum dan Kewarganegaraan. UNES. Semarang. hal. 24.

B. Praktik Empiris

Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Batang pada tahun 2019 secara keseluruhan dari semua sektor pendapatan belum mampu terealisasi, dimana target yang dibebankan adalah sebesar Rp249.142.601.000, dapat direalisasikan sebesar Rp 245.801.820.000 atau pencapaian target sebesar 98,66%. Berikut disajikan target dan realisasi Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Batang:

Target dan Realisasi Anggaran Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Batang, 2019

Rincian		Target	Realisasi	Persentase
Explanation		Target	Realization	Percentage
		(000 Rp)	(000 Rp)	
(1)		(2)	(3)	(4)
PAJAK DAERAH		75.260.616	82.622.734	109,78
a	Pajak Hotel	497.000	537.979	108,25
b	Pajak Restoran	3.045.000	3.440.901	113,00
c	Pajak Hiburan	1.119.000	1.284.477	114,79
d	Pajak Reklame	1.351.000	1.261.396	93,37
e	Pajak Penerangan Jalan	31.400.000	32.736.155	104,26
f	Pajak Mineral Non Logam dan Batuan	500.000	604.550	120,91
g	Pajak Parkir	45.000	48.312	107,36
h	Pajak Air Tanah	600.000	659.704	109,95
i	Pajak Sarang Burung Walet	50.000	52.625	105,25
j	Pajak Bumi dan Bangunan Pedesaan dan Perkotaan	24.000.000	27.989.891	116,62
k	Bea perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan	12.653.616	14.006.744	110,69
HASIL RETRIBUSI DAERAH		18.167.766	16.691.948	91,88
a	Retribusi Jasa Umum	4.873.510	5.084.865	104,34
1	Ret. Pelayanan Kesehatan	45.000	64.902	144,23
2	Ret. Pelayanan Persampahan/Kebersihan	404.510	424.050	104,83
3	Ret. Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum	1.250.000	1.097.446	87,80
4	Ret. Pelayanan Pasar	2.374.000	2.400.538	101,12
5	Ret. Pengujian Kendr Bermotor	500.000	572.404	114,48
6	Pengendalian Menara Telekomunikasi	300.000	525.525	175,18
7	Ret . Pelayanan Tera/Tera Ulang	50.000	50.064	100,13

Naskah Akademik Rancangan Perda Kabupaten Batang 34
Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Batang
Nomor 21 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Usaha

b	Retribusi Jasa Usaha	11.945.643	10.131.555	84,81
1	Ret. Pemak. Kekayaan Daerah	3.800.123	3.359.263	88,40
2	Ret. Tempat Pelelangan	5.000.000	3.556.419	71,13
3	Ret. Jasa Usaha Terminal	130.503	135.529	103,85
4	Ret. Tempat Khusus Parkir	319.139	342.612	107,36
5	Ret. Penyediaan dan/atau Penyedotan Kakus	40.000	46.620	116,55
6	Ret. Rumah Potong Hewan	75.250	75.266	100,02
7	Ret. Pelayanan kepelabuhan	-	-	-
8	Ret. Tempat Rekreasi dan OR	2.580.628	2.615.846	101,36
9	Ret. Siaran Iklan Radio Abirawa	-	-	-
c	Retribusi Perijinan Tertentu	1.348.613	1.475.528	109,41
1	Ret. Ijin Mendirikan Bangunan	1.019.250	1.035.385	101,58
2	Ret. Ijin Gangguan/Keramaian	-	-	-
3	Ret. Ijin Trayek	19.613	13.895	70,85
4	Ret. Perpanjangan IMTA	309.750	426.248	137,61
HASIL PENGELOLAAN KEKAYAAN DAERAH YANG DIPISAHKAN		13.497.458	14.140.555	104,76
a	Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik daerah/BUMD	13.493.858	14.136.955	104,77
b	Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik swasta	3.600	3.600	100,00
c	Bagian laba atas penyertaan modal pada bank asing	-	-	-
LAIN-LAIN PAD YANG SAH		142.216.761	132.346.583	93,06
a	Hasil Penjualan Aset Daerah yg tidak di pisahkan	2.896.057	701.274	24,21
b	Penerimaan Jasa Giro	4.300.000	5.052.901	117,51
c	Penerimaan Bunga Deposito	5.900.000	7.916.123	134,17
d	Tuntutan Ganti Kerugian Daerah (TGR)	-	3.332	100,00
e	Denda Keterlambatan Pelaksanaan Pekerjaan	-	620.139	100,00
f	Pendapatan Denda pajak	-	489.512	100,00
g	Pendapatan Denda Retribusi	1.000	2.119	211,90
h	Pendapatan hasil Eksekusi atas Jaminan	-	644.145	100,00
i	Pendapatan dari Pengembalian	1.160.016	1.356.699	116,96
j	Fasilitas Sosial dan Fasilitas Umum	162.780	159.048	97,71
k	Pendapatan Jasa Layanan Umum BLUD	46.796.908	49.855.572	106,54
l	Pendapatan BLUD	81.000.000	65.545.719	80,92
m	Pendapatan Ganti Rugi Tanah	-	-	-
Jumlah Pendapatan Asli Daerah 2019		249.142.601	245.801.820	98,66
2018		235.062.510	237.547.973	101,06
2017		219.356.312	219.807.128	100,21

Pada sektor Retribusi Daerah capaian target adalah Rp 16.691.948.000 dari beban target Rp 18.167.766.000 atau tercapai 91,88%. Sedangkan khusus penerimaan pendapatan dari sektor Retribusi Jasa Usaha dengan target Rp 11.945.643.000 didapat pendapatan sebesar Rp 10.131.555.000 atau tercapai 84,81%. Dengan demikian maka memerlukan upaya yang lebih keras dari pemerintah daerah agar tercapai target yang dibebankan atau mencapai 100%, diantaranya adalah dengan melakukan perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Usaha dengan harapan dapat mencapai target sektor Retribusi Jasa Usaha.

C. Harmonisasi Secara Vertikal dan Horizontal

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Harmonis diartikan sebagai bersangkut paut dengan (mengenai) harmoni; seia sekata. sedangkan mengharmoniskan diartikan menjadikan harmonis, Pengharmonisan adalah proses, cara, perbuatan mengharmoniskan. dan Keharmonisan diartikan sebagai perihal (keadaan) harmonis; keselarasan; keserasian.²⁸

Badan Pembinaan Hukum Nasional Depkumham, memberikan pengertian harmonisasi hukum sebagai kegiatan ilmiah untuk menuju proses perharmonisasian (penyelarasan/ kesesuaian/keseimbangan) hukum tertulis yang mengacu pada nilai-nilai filosofis, sosiologis, ekonomis dan yuridis.²⁹

Dari pengertian tersebut di atas dapat diartikan bahwa harmonisasi peraturan perundang-undangan adalah proses penyerasian dan penyelarasan antar peraturan perundang-undangan sebagai suatu bagian integral atau sub sistem dari sistem hukum guna mencapai tujuan hukum.

²⁸ Setio Sapto Nugroho. 2009. *Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Biro Peraturan Perundang-undangan Bidang Perekonomian Sekretariat Negara. Jakarta. hal. 4

²⁹ *Ibid*

1. Harmonisasi vertikal

Pembentuk peraturan perundang-undangan wajib menyusun suatu peraturan perundang-undangan secara selaras dengan pasal-pasal dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang merupakan pasal yang menjadi dasar pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut. Hal inilah yang disebut dengan **harmonisasi vertikal** peraturan perundang-undangan, yakni harmonisasi peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lain **dalam hierarki yang berbeda**.³⁰

Arti penting harmonisasi vertikal peraturan perundang-undangan ini adalah bahwa dalam sistem hukum Indonesia peraturan perundang-undangan tersebut dapat diuji oleh kekuasaan kehakiman. Pasal 24C Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan:

Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutuskan sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutuskan pembubaran partai politik, dan memutuskan perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Pasal 24 A ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945, menyatakan:

Mahkamah agung berkenan mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.

Dengan pengaturan sebagaimana tersebut di atas maka suatu undang-undang dapat dimintakan *Judicial Review* atau pegujian yudisial kepada Mahkamah Konstitusi sedangkan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang

³⁰ *Ibid* hal. 7

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 hirarki lebih tinggi. Terhadap undang-undang apabila Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa benar terdapat suatu ketentuan di dalamnya yang bertentangan dengan ketentuan dalam Undang-Undang Dasar 1945, maka Mahkamah Konstitusi dapat mengeluarkan putusan untuk membatalkan ketentuan yang dimaksud dan menyatakannya tidak berkekuatan hukum tetap. Begitu pula dengan 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.³¹

Dalam hal inilah harmonisasi vertikal peraturan perundang-undangan mempunyai peranan penting. Selain berfungsi membentuk peraturan perundang-undangan yang saling terkait dan tergantung serta membentuk suatu kebulatan yang utuh, harmonisasi vertikal peraturan perundang-undangan berfungsi sebagai tindakan *preventif* guna mencegah terjadinya *Judicial Review* suatu peraturan perundang-undangan, karena jika hal ini terjadi maka akan timbul berbagai macam kerugian baik dari segi biaya, waktu, maupun tenaga. Dari segi biaya peraturan perundang-undangan tersebut dalam penyusunannya dibiayai dari dana APBN/APBD yang tidak sedikit, dari segi waktu proses

³¹ *Ibid* hal. 8

penyusunannya membutuhkan waktu yang tidak sebentar bahkan dapat memakan waktu bertahun-tahun, sedangkan dari segi tenaga dalam penyusunan peraturan perundang-undangan dibutuhkan banyak energi, konsentrasi, dan koordinasi dari pembuat peraturan perundang-undangan tersebut. Dengan adanya proses harmonisasi vertikal peraturan perundang-undangan yang baik maka potensi berbagai kerugian di atas dapat dicegah.³²

2. Harmonisasi secara horizontal

Di samping harmonisasi vertikal tersebut di atas, di dalam penyusunan peraturan perundang-undangan harus diperhatikan pula harmonisasi yang dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan dalam **struktur hierarki yang sama atau sederajat**. Jenis harmonisasi ini disebut dengan **harmonisasi horinsontal** peraturan perundang-undangan. Harmonisasi horisontal berangkat dari asas ***lex posteriore derogat lex priori*** yang artinya adalah suatu peraturan perundang-undangan yang baru mengesampingkan/mengalahkan peraturan perundang-undangan yang lama dan asas ***lex specialis derogat lex generali*** yang berarti suatu peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus mengenyampingkan/mengalahkan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum. Harmonisasi Horisontal peraturan perundang-undangan yang dilandasi kedua asas tersebut sangat penting artinya dalam penyusunan suatu peraturan perundang-undangan dikarenakan pada hakikatnya suatu peraturan perundang-undangan merupakan bentuk pengaturan yang lintas sektoral dan tidak dapat berdiri sendiri. Di dalam peraturan perundang-undangan tersebut

³² *Ibid* hal. 8-9

terdapat berbagai sektor dan bidang hukum yang berbeda-beda namun saling kait mengkait dan terhubung satu sama lain sehingga dibutuhkan suatu pengaturan yang komprehensif, bulat dan utuh.³³

Pembentuk peraturan perundang-undangan dalam hal ini perlu berkoordinasi dengan instansi yang terkait dengan substansi yang akan diatur dalam peraturan perundang-undangan tersebut. Jika proses Harmonisasi Horizontal peraturan perundang-undangan ini gagal dilaksanakan maka akan tercipta kondisi tumpang tindihnya antar sektor dan bidang hukum dalam sistem hukum suatu negara. Kondisi ini akan berdampak sangat masif dan berbahaya karena dapat menciptakan ketidakpastian hukum dan ambiguitas dalam penerapan peraturan perundang-undangan tersebut yang pada akhirnya menggagalkan tujuan hukum untuk mengabdikan pada tujuan negara yakni menciptakan kesejahteraan dan kebahagiaan bagi rakyatnya.

Harmonisasi Horizontal peraturan perundang-undangan tersebut dilakukan berdasarkan asas ***lex posterior derogat lex priori*** terhadap suatu peraturan perundang-undangan yang berada dalam hierarki yang sama dan sederajat dan dalam prakteknya diatur dalam ketentuan penutup pada suatu peraturan perundang-undangan. Dalam ketentuan penutup suatu peraturan perundang-undangan diatur status peraturan perundang-undangan yang sudah ada apakah dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan atau dinyatakan tidak berlaku sama sekali. Ketentuan ini sangat penting guna mengatur dan menata berbagai aspek dan bidang hukum yang terkait dengan peraturan perundang-undangan tersebut

³³ *Ibid* hal. 9

sehingga tidak terjadi dualisme pengaturan suatu aturan hukum yang sama dalam beberapa peraturan perundang-undangan. Sedangkan penerapan *lex specialis derogat lex generali* dalam Harmonisasi Horisontal diperlukan guna membentuk suatu peraturan perundang-undangan yang mempunyai bentuk dan karakteristik khusus dan berbeda (*sui generis*) dengan peraturan perundang-undangan yang lain guna mencapai tujuan tertentu.³⁴

Harmonisasi vertikal dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Batang tentang tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Usaha ini merupakan peraturan pelaksanaan dari perundang-undangan yang lebih tinggi, yaitu Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, sedangkan harmonisasi horisontal disesuaikan dan disinkronkan dengan peraturan perundang-undangan yang sederajat.

³⁴ *Ibid* hal. 10

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

A. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah

Pasal 1 angka 64 UU No. 28 Tahun 2009 menegaskan mengenai pengertian retribusi bahwa Retribusi Daerah adalah pungutan Daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau Badan. Sedangkan pengertian jasa diatur pada Pasal 1 angka 65 bahwa jasa adalah kegiatan Pemerintah Daerah berupa usaha dan pelayanan yang menyebabkan barang, fasilitas, atau kemanfaatan lainnya yang dapat dinikmati oleh orang pribadi atau Badan.

Pengertian Jasa Usaha menurut Pasal 1 angka 67 adalah jasa yang disediakan oleh Pemerintah Daerah dengan menganut prinsip-prinsip komersial karena pada dasarnya dapat pula disediakan oleh sektor swasta.

Pihak yang wajib membayar retribusi disebut wajib retribusi. Definisi Wajib Retribusi diatur dalam Pasal 1 angka 69 bahwa Wajib Retribusi adalah orang pribadi atau Badan yang menurut peraturan perundang-undangan retribusi diwajibkan untuk melakukan pembayaran retribusi, termasuk pemungut atau pemotong retribusi tertentu.

Pengaturan lain terkait dengan Retribusi Daerah terdapat dalam beberapa Pasal UU No. 28 Tahun 2009, yakni sebagai berikut:

1. Objek dan Golongan Retribusi

Pasal 108:

- (1) Objek Retribusi adalah:
 - a. Jasa Umum;
 - b. Jasa Usaha; dan
 - c. Perizinan Tertentu.
- (2) Retribusi yang dikenakan atas jasa umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a digolongkan sebagai Retribusi Jasa Umum.
- (3) Retribusi yang dikenakan atas jasa usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b digolongkan sebagai Retribusi Jasa Usaha.
- (4) Retribusi yang dikenakan atas perizinan tertentu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c digolongkan sebagai Retribusi Perizinan Tertentu.

2. Retribusi Jasa Umum

Pasal 109:

Objek Retribusi Jasa Umum adalah pelayanan yang disediakan atau diberikan Pemerintah Daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau Badan.

Pasal 110:

- (1) Jenis Retribusi Jasa Umum adalah:
 - a. Retribusi Pelayanan Kesehatan;
 - b. Retribusi Pelayanan Persampahan/Kebersihan;
 - c. Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akta Catatan Sipil;
 - d. Retribusi Pelayanan Pemakaman dan Pengabuan Mayat;
 - e. Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum;
 - f. Retribusi Pelayanan Pasar;
 - g. Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor;
 - h. Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran;
 - i. Retribusi Penggantian Biaya Cetak Peta;
 - j. Retribusi Penyediaan dan/atau Penyedotan Kakus;
 - k. Retribusi Pengolahan Limbah Cair;
 - l. Retribusi Pelayanan Tera/Tera Ulang;
 - m. Retribusi Pelayanan Pendidikan; dan
 - n. Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi.

- (2) Jenis Retribusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat tidak dipungut apabila potensi penerimaannya kecil dan/atau atas kebijakan nasional/daerah untuk memberikan pelayanan tersebut secara cuma-cuma.

3. Retribusi Jasa Usaha

Pasal 126:

Objek Retribusi Jasa Usaha adalah pelayanan yang disediakan oleh Pemerintah Daerah dengan menganut prinsip komersial yang meliputi:

- a. pelayanan dengan menggunakan/memanfaatkan kekayaan Daerah yang belum dimanfaatkan secara optimal; dan/atau
- b. pelayanan oleh Pemerintah Daerah sepanjang belum disediakan secara memadai oleh pihak swasta.

Pasal 127:

Jenis Retribusi Jasa Usaha adalah:

- a. Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah;
- b. Retribusi Pasar Grosir dan/atau Pertokoan;
- c. Retribusi Tempat Pelelangan;
- d. Retribusi Terminal;
- e. Retribusi Tempat Khusus Parkir;
- f. Retribusi Tempat Penginapan/Pesanggrahan/Villa;
- g. Retribusi Rumah Potong Hewan;
- h. Retribusi Pelayanan Kepelabuhanan;
- i. Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga;
- j. Retribusi Penyeberangan di Air; dan
- k. Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah.

Pasal 128:

- (1) Objek Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 127 huruf a adalah pemakaian kekayaan Daerah.
- (2) Dikecualikan dari pengertian pemakaian kekayaan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah penggunaan tanah yang tidak mengubah fungsi dari tanah tersebut.

Pasal 129:

- (1) Objek Retribusi Pasar Grosir dan/atau Pertokoan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 127 huruf b adalah penyediaan fasilitas pasar grosir berbagai jenis barang, dan fasilitas pasar/pertokoan yang dikontrakan, yang disediakan/diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah.

- (2) Dikecualikan dari objek Retribusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah fasilitas pasar yang disediakan, dimiliki, dan/atau dikelola oleh BUMN, BUMD, dan pihak swasta.

Pasal 130:

- (1) Objek Retribusi Tempat Pelelangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 127 huruf c adalah penyediaan tempat pelelangan yang secara khusus disediakan oleh Pemerintah Daerah untuk melakukan pelelangan ikan, ternak, hasil bumi, dan hasil hutan termasuk jasa pelelangan serta fasilitas lainnya yang disediakan di tempat pelelangan.
- (2) Termasuk objek Retribusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah tempat yang dikontrak oleh Pemerintah Daerah dari pihak lain untuk dijadikan sebagai tempat pelelangan.
- (3) Dikecualikan dari objek Retribusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah tempat pelelangan yang disediakan, dimiliki dan/atau dikelola oleh BUMN, BUMD, dan pihak swasta.

Pasal 131:

- (1) Objek Retribusi Terminal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 127 huruf d adalah pelayanan penyediaan tempat parkir untuk kendaraan penumpang dan bis umum, tempat kegiatan usaha, dan fasilitas lainnya di lingkungan terminal, yang disediakan, dimiliki, dan/atau dikelola oleh Pemerintah Daerah.
- (2) Dikecualikan dari objek Retribusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah terminal yang disediakan, dimiliki, dan/atau dikelola oleh Pemerintah, BUMN, BUMD, dan pihak swasta.

Pasal 132:

- (1) Objek Retribusi Tempat Khusus Parkir sebagaimana dimaksud dalam Pasal 127 huruf e adalah pelayanan tempat khusus parkir yang disediakan, dimiliki, dan/atau dikelola oleh Pemerintah Daerah.
- (2) Dikecualikan dari objek Retribusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah pelayanan tempat parkir yang disediakan, dimiliki, dan/atau dikelola oleh Pemerintah, BUMN, BUMD, dan pihak swasta.

Pasal 133:

- (1) Objek Retribusi Tempat Penginapan/Pesanggrahan/Villa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 127 huruf f adalah pelayanan tempat penginapan/pesanggrahan/villa yang disediakan, dimiliki, dan/atau dikelola oleh Pemerintah Daerah.
- (2) Dikecualikan dari objek Retribusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah tempat penginapan/pesanggrahan/villa yang disediakan, dimiliki, dan/atau dikelola oleh Pemerintah, BUMN, BUMD, dan pihak swasta.

Pasal 134:

- (1) Objek Retribusi Rumah Potong Hewan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 127 huruf g adalah pelayanan penyediaan fasilitas rumah pemotongan hewan ternak termasuk pelayanan pemeriksaan kesehatan hewan sebelum dan sesudah dipotong, yang disediakan, dimiliki, dan/atau dikelola oleh Pemerintah Daerah.
- (2) Dikecualikan dari objek Retribusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah pelayanan penyediaan fasilitas rumah pemotongan hewan ternak yang disediakan, dimiliki, dan/atau dikelola oleh BUMN, BUMD, dan pihak swasta.

Pasal 135:

- (1) Objek Retribusi Pelayanan Kepelabuhanan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 127 huruf h adalah pelayanan jasa kepelabuhanan, termasuk fasilitas lainnya di lingkungan pelabuhan yang disediakan, dimiliki, dan/atau dikelola oleh Pemerintah Daerah.
- (2) Dikecualikan dari objek Retribusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah pelayanan jasa kepelabuhanan yang disediakan, dimiliki dan/atau dikelola oleh Pemerintah, BUMN, BUMD, dan pihak swasta.

Pasal 136:

- (1) Objek Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga sebagaimana dimaksud dalam Pasal 127 huruf i adalah pelayanan tempat rekreasi, pariwisata, dan olahraga yang disediakan, dimiliki, dan/atau dikelola oleh Pemerintah Daerah.
- (2) Dikecualikan dari objek Retribusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah pelayanan tempat rekreasi, pariwisata, dan olahraga yang disediakan, dimiliki,

dan/atau dikelola oleh Pemerintah, BUMN, BUMD, dan pihak swasta.

Pasal 137:

- (1) Objek Retribusi Penyeberangan di Air sebagaimana dimaksud dalam Pasal 127 huruf j adalah pelayanan penyeberangan orang atau barang dengan menggunakan kendaraan di air yang dimiliki dan/atau dikelola oleh Pemerintah Daerah.
- (2) Dikecualikan dari objek Retribusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah pelayanan penyeberangan yang dikelola oleh Pemerintah, BUMN, BUMD, dan pihak swasta.

Pasal 138:

- (1) Objek Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 127 huruf k adalah penjualan hasil produksi usaha Pemerintah Daerah.
- (2) Dikecualikan dari objek Retribusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah penjualan produksi oleh Pemerintah, BUMN, BUMD, dan pihak swasta.

Pasal 139:

- (1) Subjek Retribusi Jasa Usaha adalah orang pribadi atau Badan yang menggunakan/menikmati pelayanan jasa usaha yang bersangkutan.
- (2) Wajib Retribusi Jasa Usaha adalah orang pribadi atau Badan yang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan Retribusi diwajibkan untuk melakukan pembayaran Retribusi, termasuk pemungut atau pemotong Retribusi Jasa Usaha.

4. Retribusi Perizinan Tertentu

Pasal 140:

Objek Retribusi Perizinan Tertentu adalah pelayanan perizinan tertentu oleh Pemerintah Daerah kepada orang pribadi atau Badan yang dimaksudkan untuk pengaturan dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana, atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan.

Pasal 141:

Jenis Retribusi Perizinan Tertentu adalah:

- a. Retribusi Izin Mendirikan Bangunan;
- b. Retribusi Izin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol;
- c. Retribusi Izin Gangguan;
- d. Retribusi Izin Trayek; dan
- e. Retribusi Izin Usaha Perikanan.

Pasal 150:

Jenis Retribusi selain yang ditetapkan dalam Pasal 110 ayat (1), Pasal 127, dan Pasal 141 sepanjang memenuhi kriteria sebagai berikut:

- a. Retribusi Jasa Umum:
 1. Retribusi Jasa Umum bersifat bukan pajak dan bersifat bukan Retribusi Jasa Usaha atau Retribusi Perizinan Tertentu;
 2. jasa yang bersangkutan merupakan kewenangan Daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi;
 3. jasa tersebut memberi manfaat khusus bagi orang pribadi atau Badan yang diharuskan membayar retribusi, disamping untuk melayani kepentingan dan kemanfaatan umum;
 4. jasa tersebut hanya diberikan kepada orang pribadi atau Badan yang membayar retribusi dengan memberikan keringanan bagi masyarakat yang tidak mampu;
 5. Retribusi tidak bertentangan dengan kebijakan nasional mengenai penyelenggaraannya;
 6. Retribusi dapat dipungut secara efektif dan efisien, serta merupakan salah satu sumber pendapatan Daerah yang potensial; dan
 7. pemungutan Retribusi memungkinkan penyediaan jasa tersebut dengan tingkat dan/atau kualitas pelayanan yang lebih baik.
- b. Retribusi Jasa Usaha:
 1. Retribusi Jasa Usaha bersifat bukan pajak dan bersifat bukan Retribusi Jasa Umum atau Retribusi Perizinan Tertentu; dan
 2. jasa yang bersangkutan adalah jasa yang bersifat komersial yang seyogyanya disediakan oleh sektor swasta tetapi belum memadai atau terdapatnya harta yang dimiliki/dikuasai Daerah yang belum dimanfaatkan secara penuh oleh Pemerintah Daerah.

- c. Retribusi Perizinan Tertentu:
1. perizinan tersebut termasuk kewenangan pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah dalam rangka asas desentralisasi;
 2. perizinan tersebut benar-benar diperlukan guna melindungi kepentingan umum; dan
 3. biaya yang menjadi beban Daerah dalam penyelenggaraan izin tersebut dan biaya untuk menanggulangi dampak negatif dari pemberian izin tersebut cukup besar sehingga layak dibiayai dari retribusi perizinan;
- ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

5. Penetapan Dan Muatan Yang Diatur Dalam Peraturan Daerah Tentang Retribusi

Pasal 156:

- (1) Retribusi ditetapkan dengan Peraturan Daerah.
- (2) Peraturan Daerah tentang Retribusi tidak dapat berlaku surut.
- (3) Peraturan Daerah tentang Retribusi paling sedikit mengatur ketentuan mengenai:
 - a. nama, objek, dan Subjek Retribusi;
 - b. golongan Retribusi;
 - c. cara mengukur tingkat penggunaan jasa yang bersangkutan;
 - d. prinsip yang dianut dalam penetapan struktur dan besarnya tarif Retribusi;
 - e. struktur dan besarnya tarif Retribusi;
 - f. wilayah pemungutan;
 - g. penentuan pembayaran, tempat pembayaran, angsuran, dan penundaan pembayaran;
 - h. sanksi administratif;
 - i. penagihan;
 - j. penghapusan piutang Retribusi yang kedaluwarsa; dan
 - k. tanggal mulai berlakunya.
- (4) Peraturan Daerah tentang Retribusi dapat juga mengatur ketentuan mengenai:
 - a. Masa Retribusi;
 - b. pemberian keringanan, pengurangan, dan pembebasan dalam hal-hal tertentu atas pokok Retribusi dan/atau sanksinya; dan/atau
 - c. tata cara penghapusan piutang Retribusi yang kedaluwarsa.

- (5) Pengurangan dan keringanan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) huruf b diberikan dengan melihat kemampuan Wajib Retribusi.
- (6) Pembebasan Retribusi sebagaimana dimaksud pada ayat (4) huruf b diberikan dengan melihat fungsi objek Retribusi.
- (7) Peraturan Daerah untuk jenis Retribusi yang tergolong dalam Retribusi Perizinan Tertentu harus terlebih dahulu disosialisasikan dengan masyarakat sebelum ditetapkan.
- (8) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara dan mekanisme pelaksanaan penyebarluasan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (7) diatur dengan Peraturan Kepala Daerah.

B. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Pasal 285 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menegaskan tentang sumber pendapatan Daerah, salah satunya dari PAD yang di dalamnya mencakup pula tentang retribusi. Ketentuan selengkapnya Pasal 285 UU No. 23 Tahun 2014 sebagai berikut:

- (1) Sumber pendapatan Daerah terdiri atas:
 - a. pendapatan asli Daerah meliputi:
 1. pajak daerah;
 - 2. retribusi daerah;**
 3. hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan; dan
 4. lain-lain pendapatan asli Daerah yang sah;
 - b. pendapatan transfer; dan
 - c. lain-lain pendapatan Daerah yang sah.
- (2) Pendapatan transfer sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b meliputi:
 - a. transfer Pemerintah Pusat terdiri atas:
 1. dana perimbangan;
 2. dana otonomi khusus;
 3. dana keistimewaan; dan
 4. dana Desa.
 - b. transfer antar-Daerah terdiri atas:
 1. pendapatan bagi hasil; dan
 2. bantuan keuangan.

Pelaksanaan dari retribusi daerah, setelah ditetapkan dalam Undang-Undang, adalah diatur lebih lanjut dengan Perda. Hal ini sebagaimana ketentuan Pasal 286 yang menegaskan:

- (1) Pajak daerah dan retribusi daerah ditetapkan dengan undang-undang yang pelaksanaan di Daerah ***diatur lebih lanjut dengan Perda.***
- (2) Pemerintah Daerah dilarang melakukan pungutan atau dengan sebutan lain di luar yang diatur dalam undang-undang.
- (3) Hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 285 ayat (1) huruf a angka 3 dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 285 ayat (1) huruf a angka 4 ditetapkan dengan Perda dengan berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

Landasan filosofis, landasan sosiologis dan landasan yuridis merupakan landasan dasar bagi pembentukan suatu peraturan perundang-undangan, sehingga suatu peraturan perundang-undangan dapat dikatakan baik apabila pertimbangan pembentukannya didasarkan pada ketiga landasan tersebut, hal ini sebagaimana pendapat Rosjidi Ranggawidjaja sebagai berikut:

Suatu peraturan perundang-undangan yang baik sekurang-kurangnya memiliki tiga landasan, yaitu landasan filosofis, landasan sosiologis dan landasan yuridis. Meskipun demikian ada yang menambahnya dengan landasan teknik perancangan dan landasan politis. Menurut Rosjidi Ranggawidjaja landasan peraturan perundang-undangan adalah landasan filosofis, landasan sosiologis dan landasan yuridis.³⁵

Berdasarkan pendapat Rosjidi Ranggawidjaja tersebut di atas, maka dapat dijelaskan bahwa landasan peraturan perundang-undangan adalah landasan filosofis, landasan sosiologis dan landasan yuridis.

A. Landasan Filosofis

Landasan filosofis pada prinsipnya memuat pandangan hidup, kesadaran dan cita-cita hukum serta cita-cita moral yang terdapat dalam Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Peraturan Daerah harus memuat norma-norma hukum yang diidealkan (*ideal norms*) oleh suatu masyarakat ke arah mana cita-cita luhur kehidupan bermasyarakat dan bernegara hendak diarahkan. Karena itu idealnya Peraturan Daerah dapat digambarkan sebagai cermin dari cita-cita kolektif suatu masyarakat tentang nilai-nilai luhur dan filosofis yang hendak

³⁵ Rosjidi Ranggawidjaja. 1998. *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*. Mandar Maju. Bandung, hal. 43

diwujudkan dalam kehidupan sehari-hari melalui pelaksanaan Peraturan Daerah dalam kenyataan. Karena itu, cita-cita filosofis yang terkandung dalam Peraturan Daerah hendaklah mencerminkan cita-cita filosofis yang dianut masyarakat Kabupaten Batang. Dalam kaitannya dengan Raperda, maka landasan filosofis harus mencerminkan:

1. Sila Kelima Pancasila, yaitu Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia, merupakan landasan filosofis Raperda, karena pengaturan retribusi Daerah dimaksudkan untuk mengembangkan ekonomi kerakyatan, yaitu melaksanakan pembangunan Daerah pada khususnya dan pembangunan ekonomi nasional pada umumnya.
2. Pasal 18 ayat (6) menyebutkan bahwa pemerintahan daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
Pemerintahan daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan, dalam hal ini Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Retribusi Daerah, yang berkaitan dengan kepentingan untuk mengatur menggali sumber pembiayaan Daerah sesuai dengan kewenangan dan potensi yang dimiliki, untuk terselenggaranya pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat.
3. Pasal 23A Undang-Undang Dasar 1945, yang menyebutkan bahwa: “Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk kepentingan negara, diatur dengan undang-undang”. Frase “diatur dengan undang-undang” menunjukkan adanya politik hukum pembatasan kekuasaan Pemerintah dalam pengenaan pungutan yang bersifat memaksa, baik berupa pajak maupun non pajak, dalam hal ini retribusi.

B. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis memuat suatu tinjauan terhadap gejala-gejala social-ekonomi-politik yang berkembang di masyarakat, yang mendorong perlu dibuatnya Naskah Akademik. Landasan sosiologis juga memuat analisis kecenderungan sosiologis-futuristik tentang sejauhmana tingkah laku sosial itu sejalan dengan arah dan tujuan pembangunan hukum yang ingin dicapai.

Landasan sosiologis mensyaratkan setiap norma hukum yang dituangkan dalam Peraturan Daerah harus mencerminkan tuntutan kebutuhan masyarakat sendiri akan norma hukum yang sesuai dengan realitas kesadaran hukum masyarakat. Karena itu, dalam konsideran, harus dirumuskan dengan baik pertimbangan-pertimbangan yang bersifat empiris, sehingga suatu gagasan normatif yang dituangkan dalam Peraturan Daerah benar-benar didasarkan atas kenyataan yang hidup dalam kesadaran hukum masyarakat. Dengan demikian, norma hukum yang tertuang dalam Peraturan Daerah kelak dapat dilaksanakan dengan sebaik-baiknya di tengah-tengah masyarakat hukum yang diaturnya.

Dalam hal ini, landasan sosiologis pembentukan Peraturan Daerah tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Usaha, yaitu kondisi faktual adanya pengaturan mengenai retribusi daerah yang ditetapkan secara nasional, sehingga harus dilakukan penyesuaian dengan Peraturan Daerah yang lama, serta harmonisasi dengan potensi Daerah yang dimiliki.

C. Landasan Yuridis

Landasan yuridis memuat suatu tinjauan terhadap peraturan perundang-undangan yang ada kaitannya dengan judul Rancangan Peraturan Daerah dan hukum positif, yang ditujukan untuk mengatasi permasalahan hukum guna menjamin kepastian hukum, ketertiban dan memenuhi rasa keadilan masyarakat.

Landasan yuridis atau normatif suatu peraturan atau kaidah merupakan bagian dari suatu kaidah hukum tertentu yang di dalam kaidah-kaidah hukum saling menunjuk yang satu terhadap yang lain.

Sistem kaidah hukum yang demikian itu terdiri atas suatu keseluruhan hierarkhi kaidah hukum khusus yang bertumpu pada kaidah hukum umum. Di dalamnya kaidah hukum khusus yang lebih rendah diderivasi dari kaidah hukum yang lebih tinggi. Dalam hal ini, landasan yuridis pembentukan Peraturan Daerah tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Usaha diantaranya meliputi:

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Jawa Tengah (Berita Negara Republik Indonesia tanggal 8 Agustus 1950);
3. Undang-undang Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pembentukan Daerah Tingkat II Batang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1865 Nomor 52, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2757);
4. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 75, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3851);
5. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik

- Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355);
6. Undang-undang Nomor 31 tahun 2004 tentang Perikanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 118, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4433);
 7. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Sistem Keolahragaan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 89, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4535);
 8. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 93, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4866) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 657);
 9. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 11, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4966);
 10. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 83, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5014);
 11. Undang-undang Nomor 22 tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 96, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5025);
 12. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 10, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5049);
 13. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 524) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 18, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 698);

14. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 657);
15. Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pemberian dan Pemanfaatan Insentif Pemungutan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 119, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5161);
16. Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Usaha (Lembaran Daerah Kabupaten Batang Tahun 2011 Nomor 21);

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH

A. Jangkauan Pengaturan

Raperda Kabupaten Batang tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Usaha akan menjadi pedoman dalam pemungutan dan pengelolaan retribusi daerah di Kabupaten Batang, dengan mengedepankan aspek transparansi, akuntabilitas dan responsivitas. Disamping itu, penyelenggaraan retribusi daerah dituntut untuk ramah investasi, sehingga nyaris tidak ada peluang bagi Pemerintah Daerah untuk menetapkan jenis retribusi yang baru di luar jenis retribusi daerah yang diatur secara enumeratif dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009.

B. Arah Pengaturan

Pengaturan penyelenggaraan retribusi dalam (Rancangan) Peraturan Daerah adalah dalam kerangka mendukung kemampuan Daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya melalui pemungutan retribusi agar Daerah memiliki kemampuan *self-supporting* dalam bidang keuangan. Pentingnya posisi keuangan Daerah merupakan hal yang sangat vital bagi Daerah, sehingga kepada Daerah diberikan sumber-sumber keuangan yang memadai agar Daerah mampu menyelenggarakan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik.

Namun demikian terdapat restriksi dalam pelaksanaannya, yaitu retribusi yang dikenakan oleh Pemerintah Daerah harus sejalan dengan distribusi yang adil atas beban keseluruhan dari pengeluaran Pemerintah Daerah.

C. Ruang Lingkup Materi Muatan

Ruang lingkup Materi Muatan dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Usaha ini mencakup:

1. Ketentuan Umum

Dalam Ketentuan Umum ini, memuat rumusan akademik mengenai pengertian istilah dan frasa, yaitu;

- a. Istilah adalah kata atau frasa yang dipakai sebagai nama/lambang, yang mengungkapkan makna, konsep, proses, keadaan atau sifat yang khas dalam bidang ilmu pengetahuan, teknologi, dan seni.
- b. Frasa adalah satuan linguistik yang lebih besar dari kata, dan lebih kecil dari klausa dan kalimat. Frasa berarti juga kumpulan kata non predikat.

2. Materi Muatan yang Diatur

- a. Jenis Retribusi Jasa Usaha
- b. Objek Retribusi Kekayaan Daerah
- c. Objek Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga
- d. Retribusi Tempat Khusus Parkir

BAB VI

PENUTUP

A. Simpulan

1. Dalam upaya meraih sukses pelaksanaan otonomi daerah, kebijakan fiskal di suatu daerah merupakan instrumen yang menentukan. Karena itu diperlukan legitimasi hukum dalam bentuk Peraturan Daerah sebagai wujud penjabaran lebih lanjut atas peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
2. Instrumen legitimasi hukum tersebut di atas merupakan kebutuhan mendasar dan mendesak untuk direalisasikan karena itu dibutuhkan kebersamaan komponen penyelenggara pemerintahan daerah di Kabupaten Batang guna membentuk Peraturan Daerah tentang Retribusi Jasa Usaha.
3. Peraturan Daerah dimaksud harus merepresentasikan potensi yang ada di daerah sehingga Perda yang dihasilkan kelak benar-benar dapat diimplementasikan sesuai dengan tingkat kebutuhan di kabupaten Batang.
4. Upaya peningkatan PAD yang bersumber dari retribusi daerah, terutama Retribusi Jasa Usaha perlu dilakukan di Kabupaten Batang dalam rangka menjamin kesinambungan pembiayaan penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan daerah Kabupaten Batang.

B. Saran

1. Agar proses pembentukan peraturan daerah ini lebih mendapatkan justifikasi sosial sebagai bagian dari kampanye membangun kesadaran wajib Retribusi maka diharapkan sosialisasi maupun serap informasi untuk memperkaya materi dan dukungan dilakukan secara lebih intensif ekstensif.

2. Agar implementasi peraturan daerah ini kelak dapat berlangsung efektif maka dalam tataran pelaksanaan harus diwarnai dengan komitmen dan konsistensi aparatur pemungut retribusi.



DAFTAR PUSTAKA

- A. Hamid S. Attamimi. 1990. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita IV*. Disertasi: Pasca Sarjana. Universitas Indonesia. Jakarta.
- Abdulkadir Muhammad. 2004. *Hukum dan Penelitian Hukum*. Citra Aditya Bakti. Jakarta.
- Abu Daud Busroh. 1985. *Asas-Asas Hukum Tata Negara*. Ghalia Indonesia. Jakarta.
- Bagir Manan. 2000. *Wewenang Provinsi, Kabupaten dan Kota Dalam Rangka Otonomi Daerah*. Makalah Seminar Nasional “Pengembangan Wilayah dan Pengelolaan Sumber Daya Alam di Kawasan Pesisir Dalam Rangka Penataan Ruang. UNPAD. Bandung. 12 Mei 2000.
- Bagir Manan. 2001. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. PSH Fakultas Hukum UI. Yogyakarta.
- H.A.W. Widjaya. 2007. *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*. Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- HAW. Widjaja. 2003. *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh*. PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- J. Riwu Kaho. 2002. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*. PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- J.J.Bruggink. 1999. *Refleksi Tentang Hukum*, Alih Bahasa Arief Sidharta. PT.Citra Aditya Bakti. Bandung.
- Josep Riwu Kaho. 2002. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*. PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- Muhammad Fauzan. 2006. *Hukum Pemerintahan Daerah: Kajian Tentang Hubungan Keuangan antara Pusat dan Daerah*. UII Press. Yogyakarta.
- Peter Mahmud Marzuki. 2008. *Penelitian Hukum*. Cetakan Keempat. Prenada Media Group, Jakarta.
- Rochmat Soemitro. 1974. *Pajak dan Pembangunan*. PT. Eresco. Bandung.

- Rosjidi Ranggawidjaja. 1998. *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*. Mandar Maju. Bandung.
- Setio Sapto Nugroho. 2009. *Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Biro Peraturan Perundang-undangan Bidang Perekonomian Sekretariat Negara. Jakarta.
- Siswanto Sunarno. 2008. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Sinar Grafika. Jakarta.