

**DRAFT**

**Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pasuruan  
tentang Pajak dan Retribusi Daerah**



**PEMERINTAH KABUPATEN PASURUAN  
JAWA TIMUR  
2022**

## **Kata Pengantar**

Naskah Akademik disusun dari hasil kajian yuridis terhadap rencana pembentukan **Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pasuruan tentang Pajak dan Retribusi Daerah** dengan berdasar pada peraturan perundang-undangan,

Adapun isi naskah akademik ini memuat beberapa hal seperti latar belakang, alasan penyusunan naskah akademik, metode penyusunan naskah akademik, tujuan penyusunan naskah akademik, kewenangan Pemerintah Daerah, landasan hukum, syarat umum yang harus menjiwai Peraturan Daerah, sejarah dan kondisi perusahaan, arah perubahan, serta kesimpulan. Pada lampiran disertakan konsep **Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pasuruan tentang Pajak dan Retribusi Daerah**.

Harapannya Naskah Akademik ini dapat dijadikan pedoman dalam penyusunan **Peraturan Daerah Kabupaten Pasuruan tentang Pajak dan Retribusi Daerah**. Tentu kritik dan penajaman masih memungkinkan untuk lebih menyempurnakan produk hukum yang akan diterbitkan, karena pada dasarnya produk hukum yang baik harus menampung pemikiran komprehensif dan terbaik untuk semua pihak.

Pasuruan, 2022

TIM PENYUSUN

## DAFTAR ISI

<b>Kata Pengantar.....</b>	<b>ii</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>iii</b>
<b>BAB I: PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang.....	1
B. Identifikasi Masalah.....	11
C. Tujuan Kegiatan.....	11
D. Metode Penelitian.....	12
E. Jenis dan Sifat Penelitian.....	13
F. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum.....	16
G. Teknik Penyajian dan Analisis Bahan.....	19
H. Sistematika Penulisan Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah.....	21
<b>BAB II: KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS.....</b>	<b>29</b>
A. Kajian Teoretis.....	29
1. Teori Negara Kesejahteraan.....	29
2. Pajak dan Retribusi.....	40
3. Desentralisasi Fiskal.....	43
4. Good Governance.....	45
B. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan.....	52
C. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru.....	55
<b>BAB III: EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN TERKAIT.....</b>	<b>58</b>
A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.....	61
B. UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.....	62
C. UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa.....	68
D. UU No. 28 Tahun 2009 Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.....	69
E. UU No. 39 Tahun 2007 tentang Perubahan atas UU No. 11 Tahun	

1995 tentang Cukai.....	76
F. UU No. 24 Tahun 2002 tentang Surat Utang Negara.....	77
G. UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.....	78
<b>BAB IV: LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS.....</b>	<b>82</b>
A. Landasan Filosofis.....	82
B. Landasan Sosiologis.....	85
C. Landasan Yuridis.....	88
<b>BAB V: JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP</b>	
<b>MATERI MUATAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH.....</b>	<b>93</b>
A. Sasaran.....	93
B. Jangkauan dan Arah Pengaturan.....	94
<b>BAB VI: PENUTUP.....</b>	<b>95</b>
A. Kesimpulan.....	95
B. Saran.....	96
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>97</b>

# **Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pasuruan tentang Pajak dan Retribusi Daerah**

## **BAB I PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Pada Arus perkembangan pembangunan dunia, hukum dan ekonomi adalah dua sisi penting yang satu dengan lainnya saling menopang dalam rangka meningkatkan kebahagiaan sebesar-besarnya masyarakat. Lengkapnya Uri Weiss mengatakan: *It is common in law and economics to search for the law that will lead to the optimal outcome, providing the maximum size 'pie,' and to think about maximizing happiness instead of minimizing pain. We prefer another approach: We do not try to identify games that will lead to the optimal result but to prevent games in which it is in the best interests of the players to come to an unjust result.*<sup>1</sup>

Kajian konseptual terhadap negara kesejahteraan (*welfare state*) dalam UUD NRI 1945 diawali dari kajian tekstual UUD 1945 yang lahir dalam hubungan keserasian antar kebebasan dan keadilan.<sup>2</sup> Hubungan keserasian dalam pemenuhan unsur kesejahteraan, tercantum dalam UUD NRI 1945.<sup>3</sup> Untuk memberikan makna terhadap pengertian kesejahteraan yang tercantum dalam UUD NRI 1945, pada setiap isi teksnya dilakukan pemaknaan “konsep kesejahteraan” dengan

---

<sup>1</sup> Uri Weiss, “The Regressive Effect of Legal Uncertainty The Regressive Effect of Legal Uncertainty,” *Tel Aviv University Law Faculty Papers* 2019, no. 30 (2005).

<sup>2</sup> Jimli Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Sinar Grafika: Jakarta, 2012), hlm. 136.

<sup>3</sup> Muhammad Yamin, *Inteleijen Indonesia: Towards Professional Intelligence*, (Jakarta: Kerjasama International Relation Studies Community (IRSC), Pascasarjana Hubungan Internasional UGM dengan Lembaga Pelayanan dan Pemberian Bantuan Hukum Indonesia (LPPBHI), 2006), hlm. 101.

menghubungkan makna pada konsep sejenis<sup>4</sup>, yang diprediksi memiliki pengaruh signifikan terhadap kelahiran konsep kesejahteraan. Kelahiran konsep kesejahteraan yang tercantum dalam Pembukaan dan Batang Tubuh UUD NRI 1945, dikenal dengan konsep tujuan negara menurut Tomas Aquinas.<sup>5</sup> Mengenai tujuan negara, Thomas Aquinas berpendapat bahwa, tujuan negara identik dengan tujuan hidup manusia.<sup>6</sup>

Kejelasan dan ketegasan konsep tujuan negara sangat penting sebagai kunci utama dalam menerjemahkan norma hukum yang berhierarki lebih rendah.<sup>7</sup> Pemaknaan norma hukum yang berhierarki lebih rendah dilakukan dalam rangka melakukan uji ulang tingkat sinkronisasi dan konsistensi terhadap konsep kesejahteraan sosial yang tidak memiliki rumusan akuntabel.<sup>8</sup> Pemenuhan kesejahteraan sosial adalah tugas dan tanggung jawab negara melalui penjaminan dan pemenuhan, tetapi riwayat kenegaraan Indonesia sejak awal kemerdekaan hingga hari ini belum menunjukkan hasil yang baik.<sup>9</sup> Di awal kemerdekaan, rancang bangun kesejahteraan sosial masih mengalami bongkar pasang untuk menemukan rumusan ideal mengenai kesejahteraan sosial, dimulai dengan demokrasi ekonomi yang dicetuskan Hatta hingga konsep konsep berdikari secara ekonomi dalam pidato Trisakti oleh Soekarno.<sup>10</sup>

---

<sup>4</sup> Hasan Ismail, *Ekonomi Politik Pembangunan (Kajian Isu Ekonomi Politik Pembangunan di Indonesia)*, (Ponorogo: Uwais Inspirasi Indonesia, 2018), hlm. 158.

<sup>5</sup> Max Boli Sabon, *Pendekatan Dogmatik Hukum dan Teori Hukum Terhadap Fungsi Sosial Hak Milik Dalam Konteks Negara Hukum Pancasila*, (Jakarta: Universitas Atma Jaya, 2019), hlm. 358.

<sup>6</sup> Max Boli Sabon, *Ilmu Negara: Bahan Pendidikan Untuk Perguruan Tinggi*, (Jakarta: Universitas Atma Jaya, 2009), hlm. 24.

<sup>7</sup> Deliarnov, *Ekonomi Politik*, (Jakarta: Erlangga, 2006), hlm. 30.

<sup>8</sup> I Gede Sanica, *Paradigma Baru Akuntabilitas Keuangan: Sebuah Tinjauan Kelembagaan Organisasi Subak Jatiluwih Tabanan Bali*, (Jember: Pusaka Abadi, 2019), hlm. 64.

<sup>9</sup> United States, *Citizen Participation*, (California: Community Service Administration, 1978), hlm. 115.

<sup>10</sup> H. Bambang Pranoto, *Konflik Politik dalam Prespektif Kebangsaan*, (Sekretariat Jenderal FKA GMNI, 2001), hlm.87.

Kebijakan ekonomi sebagai pendorong kesejahteraan sosial, bertransformasi pada orde baru dimana Suharto menerjemahkan konstitusi dengan begitu cair, yang membuka saluran kepada investasi asing melalui Undang-Undang Penanaman Modal Asing. Tantangan akhirnya dirasakan pada tahun 1990-an sebagai awalan yang sangat berat untuk pembangunan ekonomi Indonesia.<sup>11</sup> Tahun 1997 sampai dengan tahun 1998 terjadi inflasi yang mengakibatkan garis kemiskinan yang semula 18% menjadi 24% dari total jumlah penduduk.<sup>12</sup> Krisis rupiah tersebut menjelma menjadi krisis ekonomi multidimensi yang dapat mempengaruhi nilai aktiva dan meningkatkan beban kewajiban pembayaran hutang luar negeri. <sup>13</sup> Hari ini , di tahun 2020, sebagaimana telah diketahui bahwa ekonomi Indonesia pada triwulan I hanya mampu tumbuh 2,97 persen, jauh lebih rendah dibanding capaian periode tahun sebelumnya (triwulan I 2019) sebesar 5,07 persen.<sup>14</sup> Menurunnya laju perekonomian Indonesia di tahun 2020 disebabkan adanya serangan pandemi virus *Coronavirus Disease* (Covid-19), yang diperkirakan akan berlanjut pada triwulan berikutnya. Bahkan beberapa lembaga internasional memproyeksi laju perekonomian Indonesia mengalami resesi.<sup>15</sup> Sementara disisi sektoral, meskipun sebagian besar mengalami kontraksi namun terdapat beberapa sektor yang tetap menghasilkan pertumbuhan tertinggi selama triwulan I tahun 2020 yaitu sektor jasa

---

<sup>11</sup> Widjojo Nitisastro, *Pengalaman Pembangunan Indonesia: Kumpulan tulisan dan Uraian*, (Jakarta: Kompas nusantara, 2010), hlm. 183.

<sup>12</sup> Al Khanif, *Pancasila dalam Pusaran Globalisasi*, (Yogyakarta: Lkis Pelangi Aksara, 2007), hlm. 347.

<sup>13</sup> Dong Myeon Shin, *Social and Economic Policies in Korea: Ideas, Network and Linkages*, (Canada: British Library Cataloguing in Publication Data, 2003), hlm.23

<sup>14</sup> Ahmad Heti Firdaus, *Kajian Tengah Tahun INDEF 2020: Menata Arsitektur Ekonomi*, (Jakarta: INDEF, 2020), hlm. 171.

<sup>15</sup> Badan Pusat Statistik Nasional, “Ekonomi Indonesia Triwulan I 2020 Tumbuh 2,97 Persen”, yang diakses melalui <https://www.bps.go.id/pressrelease/2020/05/05/1736/ekonomi-indonesia-triwulan-i-2020-tumbuh-2-97-persen.html> pada tanggal 22 Agustus 2020.

keuangan dan asuransi, sektor jasa kesehatan dan kegiatan sosial, dan sektor jasa informasi dan komunikasi.

Hal ini menggambarkan bahwa dampak pandemi virus covid-19 mengurangi laju perekonomian, namun terdapat beberapa sektor yang menikmati keuntungan dari adanya situasi pandemi ini. Periodisasi triwulan II tahun 2020 terhadap situasi pandemi Covid-19 menjadi puncak pembatasan kegiatan sosial ekonomi. Adanya pembatasan ruang gerak perekonomian menyebabkan lambatnya laju aktifitas perekonomian (daya jual beli). Tentu hal ini menjadi alasan realistis, mengapa pertumbuhan ekonomi pada triwulan II dan III diprediksi tumbuh negatif. Jika berbicara mengenai penurunan daya jual beli di Indonesia, lain halnya di Negara Asia Tenggara. Krisis perekonomian di Negara Asia Tenggara disebabkan tingkat bunga domestik mata uang yang terlalu tinggi.<sup>16</sup>

Peraturan Daerah ini berkaitan dengan *Administrative regulation*, berkaitan dengan manajemen pemerintah dari kegiatan pada sektor publik dan swasta. Mencakup peraturan yang berkaitan dengan pajak, pengoperasian bisnis, sistem distribusi, administrasi perawatan kesehatan dan hak kekayaan intelektual.

Reformasi regulasi diarahkan untuk memastikan bahwa regulasi ini tetap sepenuhnya responsif terhadap perubahan kondisi ekonomi, sosial, dan teknologi yang mengelilinginya. Reformasi regulasi memiliki beberapa tipe. Dalam economic regulation, reformasi dapat berarti deregulasi, privatisasi, atau pembukaan pasar untuk meningkatkan persaingan dan dalam hal social regulation, reformasi pada umumnya berarti meningkatkan fleksibilitas dan efektivitas biaya regulasi, sedangkan administrative regulation, reformasi biasanya diarahkan ke perampingan dan peningkatan efisiensi regulasi. Dalam beberapa kasus, reformasi

---

<sup>16</sup> Ahmad Mukri, *Strategi Moneter Berbasis Ekonomi Syariah (Upaya Islami Mengatasi Inflasi)*, (Jakarta: depublish, 2020), hlm. 2



regulasi dapat berarti peningkatan daripada penurunan tingkat regulasi atau pengawasan pemerintah.

Otonomi daerah menciptakan distribusi tanggung jawab kesejahteraan kepada rakyat dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Pemerintah daerah dituntut untuk kreatif dan inovatif dalam mencari pemasukan, agar kesejahteraan rakyat daerah benar-benar tercipta. Hal itu merupakan paradigma baru dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), dimana mengubah pola kekuasaan terpusat (sentralisasi) menjadi pola kekuasaan yang dibagi (desentralisasi).

Tujuan Negara Indonesia termuat di dalam alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Untuk mewujudkan tujuan bernegara tersebut akan sangat sulit jika upaya tersebut tidak dilakukan oleh seluruh komponen bangsa secara bergotong royong, baik di pemerintah pusat, daerah, dan desa. Berdasarkan data terkini dari Badan Pusat Statistik, Indonesia memiliki 270,2 juta jiwa penduduk yang tersebar di 16.056 pulau dengan luas 1,905 juta km persegi. Untuk itu, pengelolaan negara tidak hanya dilakukan oleh pemerintah pusat, tetapi juga pemerintah daerah dengan prinsip otonomi daerah. Sebagaimana yang telah dituangkan dalam Amandemen Kedua UUD NRI Tahun 1945, khususnya di dalam Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang mengatur bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia terbagi dalam daerah provinsi, dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota. Kemudian dalam Pasal 18 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 diatur bahwa tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota tersebut mempunyai pemerintahan yang berhak mengatur dan mengurus

sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Hak untuk mengatur dan mengurus sendiri pemerintahan daerah tersebut juga diikuti dengan adanya pengaturan mengenai desentralisasi fiskal yang diatur dalam Pasal 18A ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 bahwa hubungan keuangan, pelayanan umum, serta pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara Pemerintah Pusat dan Daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan Undang-Undang. Lebih lanjut, dalam pasal 23A UUD NRI Tahun 1945 mengamanatkan bahwa setiap pajak dan pungutan lain yang memaksa untuk keperluan negara diatur dengan Undang- Undang (UU).

Sejak awal kebijakan desentralisasi fiskal di Indonesia diarahkan untuk menjadi instrumen dalam mencapai tujuan bernegara, yaitu masyarakat adil dan makmur secara merata di seluruh pelosok nusantara. Sebagai suatu instrumen fiskal, kebijakan desentralisasi fiskal menjadi *tools* pendanaan dalam penyelenggaraan fungsi dan kewenangan yang sudah diserahkan kepada pemerintah daerah, dengan tetap menjaga keselarasan dan kesinambungan fiskal nasional. Oleh sebab itu, kerangka pendanaan ke daerah pun disusun dengan mempertimbangkan aspek yang memungkinkan daerah memiliki diskresi dan tanggung jawab untuk menentukan prioritas dalam mengelola keuangannya secara disiplin, efisien, produktif, dan akuntabel. Implementasi desentralisasi fiskal diatur dalam Undang- Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU No. 33 Tahun 2004), dan kemudian juga dilengkapi dengan Undang- Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (UU PDRD) yang menempatkan Transfer Ke Daerah (TKD), pembiayaan utang daerah, dan kewenangan pemungutan pajak oleh daerah secara proporsional dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah.

Selanjutnya, selama dua dasawarsa mengimplementasikan kebijakan desentralisasi fiskal melalui UU tersebut, terdapat perkembangan dan dinamika pelaksanaan yang memerlukan perubahan dan inovasi baru untuk semakin mengoptimalkan tujuan pelaksanaan desentralisasi, yaitu peningkatan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat secara merata diseluruh pelosok nusantara. Permasalahan dan tantangan utama dalam praktek pelaksanaan UU 33 Tahun 2004 dan UU 28 Tahun 2009, yaitu Transfer ke Daerah dan Dana Desa (TKDD), serta Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (PDRD) sebagai salah satu komponen utama desentralisasi fiskal belum memberikan lompatan perbaikan yang signifikan terhadap pemerataan layanan publik dan kesejahteraan masyarakat atas berbagai capaian indikator ekonomi dan sosial, seperti Indeks Pembangunan Manusia, Tingkat Kemiskinan, Angka Harapan Hidup, Produk Domestik Regional Bruto, dan Ketimpangan kemampuan keuangan antarkelompok masyarakat. Lebih lanjut, APBD dan APBN sebagai satu kesatuan kebijakan fiskal nasional belum selaras dan sinergis dengan optimal. Hal ini menyebabkan kebijakan fiskal nasional yang memiliki fungsi alokasi, distribusi, dan stabilisasi belum bekerja secara signifikan dalam mewujudkan tujuan bernegara.

Belum efektifnya kebijakan TKDD dalam memperbaiki berbagai output/outcome pembangunan nasional dapat disebabkan oleh pengelolaan komponen TKDD yang belum optimal, antara lain adanya formulasi DAU yang masih belum optimal dalam mengatasi ketimpangan fiskal antardaerah dan belum mendorong peningkatan kinerja pemerintah daerah dalam mewujudkan pemerataan dan peningkatan layanan publik. Terdapat kecenderungan pemanfaatan DAU belum dioptimalkan untuk belanja modal dan belanja yang terkait langsung dengan layanan publik dan ekonomi. Formula DAU dengan Alokasi Dasar lebih mendorong penggunaan DAU untuk kebutuhan belanja pegawai dan belanja barang/jasa yang cenderung konsumtif. Pemanfaatan DAU yang belum

produktif tersebut belum sepenuhnya memberikan *leverage* terhadap peningkatan pelayanan dan perekonomian daerah.

Selain DAU, UU 33 Tahun 2004 juga mengamanatkan pengalokasian Dana Alokasi Khusus (DAK) untuk mendukung pembangunan infrastruktur di daerah. Namun demikian, pelaksanaan kebijakan DAK masih belum sepenuhnya optimal dalam mendukung pembangunan infrastruktur di daerah dan prioritas nasional. Masih terdapat ketidaksesuaian atau *mismatch* antara kebutuhan daerah dengan alokasi DAK yang dialokasikan berdasarkan kriteria umum, kriteria khusus, dan kriteria teknis. Hal ini terjadi karena mekanisme alokasi DAK kepada daerah sepenuhnya menggunakan perencanaan yang bersifat *top-down*, mulai dari pengalokasian sampai dengan penggunaan dana secara *rigid* dengan petunjuk teknis yang sifatnya sangat detail. Selain itu, tidak optimalnya kegiatan DAK dalam mencapai target output, disebabkan oleh adanya kewajiban pemenuhan 10% dana pendamping yang harus disediakan daerah atas alokasi DAK yang diterimanya. Dana pendamping atau *matching grant* tersebut memberatkan daerah dalam implementasinya. Lebih lanjut, pada perkembangannya, pengalokasian DAK tidak hanya ditujukan untuk mendukung pembangunan infrastruktur, tetapi juga membantu operasionalisasi layanan publik di daerah. Dalam implementasinya, UU PDRD juga telah diuji dan diputus oleh Mahkamah Konstitusi (MK) yaitu:

1. Putusan MK No.52/PUU-IX/2011 terkait dengan objek pajak golf.
2. Putusan MK No.46/PUU-XII/2014 terkait dengan retribusi pengendalian menara telekomunikasi berdasarkan nilai jual objek pajak (NJOP).
3. Putusan MK No.15/PUU-XV/2017 terkait pajak kendaraan bermotor atas alat berat.
4. Putusan MK No. 80/PUU-XV/2017 terkait dengan pajak penerangan jalan atas listrik yang dihasilkan sendiri.

Adanya putusan MK tersebut tentunya berdampak pada keberlakuan beberapa pasal dalam UU PDRD.

Selain permasalahan tersebut, terdapat norma yang dalam pelaksanaannya mengalami hambatan karena beririsan dengan UU lain, sehingga menimbulkan multi interpretasi di lapangan, seperti objek pajak daerah yang berkaitan dengan konsumsi barang/jasa yang dianggap bersinggungan dengan objek pajak pertambahan nilai (PPN). Pengaturan objek Pajak Restoran dalam UU PDRD belum secara tegas mengatur batasan antara restoran yang melakukan pelayanan penyediaan makanan/minuman (objek Pajak Restoran) dengan toko yang hanya menjual makanan/minuman (objek PPN), sehingga menimbulkan misinterpretasi dan perbedaan pendapat di lapangan antara pemungut pajak pusat (Ditjen Pajak) dengan pemungut pajak daerah (Pemda). Selain itu, UU PDRD pada dasarnya mengatur bahwa objek Pajak Hotel mencakup persewaan ruangan (selain kamar/akomodasi) di hotel, namun uraian pengaturan tersebut termaktub dalam penjelasan umum UU, bukan dalam batang tubuh yang mengakibatkan pengaturan dimaksud belum sepenuhnya berjalan di daerah. Oleh karena itu, dalam prakteknya saat ini Pajak Hotel hanya dikenakan atas jasa akomodasi (kamar), sedangkan atas persewaan ruangan lain (*ballroom*, kantor, ruangan atm di dalam hotel) dikenakan PPN.

Penyelarasan aturan administratif terkait evaluasi rancangan peraturan daerah (raperda), pembatalan peraturan daerah (perda) dan pengenaan sanksi dan tata cara pemungutan pajak daerah dalam UU No. 28 Tahun 2009 juga menjadi bagian yang perlu diperhatikan sebagai konsekuensi atas diundangkannya UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda). Dalam UU Pemda diatur perubahan mekanisme penyampaian Raperda PDRD kabupaten/kota/provinsi, dari yang sebelumnya raperda disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan secara paralel sebagaimana diatur dalam UU PDRD,

diubah dalam UU Pemda menjadi disampaikan hanya kepada Menteri Dalam Negeri, sedangkan Menteri Keuangan melakukan evaluasi raperda PDRD apabila ada permintaan koordinasi dari Menteri Dalam Negeri. Mekanisme tersebut berdampak pada lamanya waktu penyelesaian evaluasi oleh Pemerintah Pusat. Oleh karena itu, dalam UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, mekanisme tersebut disempurnakan kembali sehingga penyampaian raperda PDRD tetap disampaikan paralel kepada gubernur (untuk raperda kab/kota), Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Keuangan. Pengaturan dalam RUU HKPD ini dimaksudkan agar harmonis dengan mekanisme yang diatur dalam UU Cipta Kerja dimaksud, dengan tujuan yang sama, yaitu agar proses penyelesaian evaluasi raperda PDRD oleh Pemerintah Pusat dapat dipercepat.

Berdasarkan pertimbangan tersebut, maka perlu dilakukan penyempurnaan UU No. 33 Tahun 2004 dan UU No. 28 Tahun 2009. Mengingat pajak daerah dan retribusi daerah, serta transfer ke daerah merupakan satu kesatuan pengaturan mengenai hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah, maka materi muatan terkait pengaturan pajak dan retribusi daerah akan disatukan ke dalam RUU yang baru yang akan menggantikan UU No. 33 Tahun 2004 dan UU No. 28 Tahun 2009. RUU tersebut akan mengatur secara lebih komprehensif terkait hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah. Selain menggabungkan kedua UU tersebut, UU HKPD juga akan memuat pengaturan yang akan menjembatani sinergi kebijakan fiskal pusat dengan kebijakan fiskal daerah. Dimana hal ini semakin dibutuhkan untuk menjaga kesinambungan fiskal dan perekonomian nasional ditengah perekonomian dunia yang penuh dengan ketidakpastian. Kehadiran UU 1/2022 memberikan implikasi adanya perubahan peraturan di daerah yang, khususnya sektor pajak dan retribusi daerah. Penyesuaian terhadap peraturan lebih tinggi di tingkat

pusat harus dilakukan dalam rangka menciptakan kepastian hukum dalam sektor pajak dan retribusi.

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan tersebut, terdapat 4 (empat) permasalahan pokok yang dapat dijabarkan sebagai berikut:

1. Apa yang menjadi isu pokok mendasari disusunnya Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pasuruan tentang Pajak dan Retribusi Daerah?
2. Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis dari pembentukan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pasuruan tentang Pajak dan Retribusi Daerah?
3. Apa yang menjadi sasaran, jangkauan, arah pengaturan, dan materi muatan yang perlu diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pasuruan tentang Pajak dan Retribusi Daerah?

## **C. Tujuan Kegiatan**

Sesuai dengan identifikasi masalah yang dikemukakan diatas, maka tujuan Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pasuruan tentang Pajak dan Retribusi Daerah adalah sebagai berikut:

1. Mengkaji isu pokok mendasari disusunnya Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pasuruan tentang Pajak dan Retribusi Daerah.
2. Mengkaji pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis dari pembentukan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pasuruan tentang Pajak dan Retribusi Daerah.

3. Mengkaji sasaran, jangkauan, arah pengaturan, dan materi muatan yang perlu diatur dalam Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pasuruan tentang Pajak dan Retribusi Daerah.

#### **D. Metode Penelitian**

Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pasuruan tentang Pajak dan Retribusi Daerah, pada dasarnya merupakan suatu kegiatan penelitian yang berbasiskan pada peraturan perundang-undangan sehingga dalam penyusunan kegiatan ini dipilih metode penelitian hukum. Secara konseptual penelitian hukum sebagaimana dikemukakan oleh Peter Mahmud Marzuki<sup>17</sup> yang menjelaskan bahwa penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna untuk menjawab isu hukum yang dihadapi (Peter Mahmud Marzuki, 2011). Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa metode penelitian hukum adalah sebagai cara kerja ilmuan yang salah satunya ditandai dengan penggunaan metode.<sup>18</sup>

Secara harfiah semula metode diartikan sebagai suatu jalan yang harus ditempuh menjadi penyelidikan atau penelitian berlangsung menurut suatu rencana tertentu (Johny Ibrahim, 2006). Oleh karena itu metode penelitian hukum merupakan suatu cara yang sistematis dalam melakukan sebuah penelitian (Abdulkadir Muhammad, 2004). Secara lebih lanjut Soerjono Soekanto menerangkan bahwa penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisisnya (Soerjono Soekanto, 2012).

---

<sup>17</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, ed.revisi.Cet.9. Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2014, h. 47.

<sup>18</sup> Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad ke-20*, Alumni, Bandung, 1994, h.231.



## **E. Jenis dan Sifat Penelitian**

Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pasuruan tentang Pajak dan Retribusi Daerah ini, dipilih menggunakan metode yuridis normatif. Penelitian hukum yang menggunakan Metode yuridis normatif dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah terutama data sekunder yang berupa peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian, hasil pengkajian, dan referensi lainnya. Untuk melengkapi kebutuhan empiris dalam metode yuridis normatif ini dilengkapi dengan wawancara, diskusi FGD (*focus group discussion*), dan rapat dengar pendapat.

Metode penelitian yang digunakan dalam Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pasuruan tentang Pajak dan Retribusi Daerah ini dipaparkan sebagai berikut:

### **1. Jenis Penelitian**

Dalam penyusunan kajian ini dilakukan dengan metode yuridis-normatif, dengan sifat penelitian deskriptif. Dilakukan dengan studi pustaka dimana menelaah (terutama) data sekunder yang berupa Peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian, kontrak atau dokumen hukum lainnya, serta hasil penelitian, hasil pengkajian dan referensi lainnya yang dianggap mendukung penelitian ini. Dari aspek normatif sebagaimana dikemukakan oleh Terry Hutchinson yang dikutip Peter Mahmud Marzuki yang mengidentifikasikan bahwa penelitian hukum doktrinal merupakan penelitian yang memberikan penjelasan sistematis aturan yang mengatur suatu kategori hukum tertentu, menganalisis hubungan antara peraturan menjelaskan daerah kesulitan dan mungkin memprediksi pembangunan masa depan (Peter Mahmud Marzuki, 2011).

Penelitian hukum normatif yang nama lainnya adalah penelitian hukum doktrinal yang disebut juga sebagai penelitian perpustakaan atau studi dokumen karena penelitian ini dilakukan atau ditujukan hanya pada peraturan-peraturan yang tertulis atau bahan-bahan hukum yang lain (Soerjono Soekanto, dan Sri Mamudji, 2004). Pada intinya penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan-bahan pustaka atau data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier.

Metode yuridis normatif ini dilengkapi dengan wawancara diskusi *focus group discussion* (FGD), dan rapat dengar pendapat. Penelitian yuridis-normatif merupakan suatu penelitian kepustakaan yang dilakukan dengan data sekunder. Penelitian dilakukan dengan meneliti ketentuan-ketentuan yang ada di dalam peraturan perundang-undangan dan literatur terkait.

## 2. Sifat Penelitian

Dalam Ilmu hukum mempunyai karakter yang khas, yaitu sifatnya yang normatif, praktis dan preskriptif (Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djadmiati, 2005). “Sebagai ilmu yang bersifat preskriptif, ilmu hukum mempelajari tujuan hukum, nilai-nilai keadilan, validitas aturan hukum, konsep-konsep hukum, dan norma-norma hukum. Sebagai ilmu terapan, ilmu hukum menetapkan standar prosedur, ketentuan-ketentuan, rambu-rambu dalam melaksanakan aktivitas hukum”. Penelitian yang dikaji penulis dalam penelitian ini merupakan penelitian yang bersifat preskriptif, yang dimaksudkan untuk memberikan argumentasi atas hasil penelitian yang telah dilakukan.

Lebih lanjut dalam proses Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pasuruan tentang Pajak dan Retribusi Daerah ini dilakukan melalui pendekatan hukum. Pendekatan diperlukan dalam sebuah karya tulis ilmiah untuk lebih menjelaskan dan mencapai maksud serta tujuan penelitian tersebut. Pendekatan tersebut

dimaksudkan agar pembahasan sesuai dengan ruang lingkup pembahasan dapat terfokus pada permasalahan yang dituju. Menurut the Liang Gie, pendekatan adalah keseluruhan unsur yang dipahami untuk mendekati suatu bidang ilmu dan memahami pengetahuan yang teratur, bulat, mencari sasaran yang ditelaah oleh ilmu tersebut (The Liang Gie, 1982).

Dalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan, dengan pendekatan tersebut, suatu penelitian hukum akan mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu hukum yang dicoba untuk mencari jawabannya. Pendekatan-pendekatan yang digunakan meliputi, Pendekatan peraturan perundang-undangan (*Statute approach*); Pendekatan historis (*historical approach*); Pendekatan komparatif (*comparative approach*); Pendekatan konseptual (*conceptual approach*); Pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan-pendekatan yang digunakan dalam Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pasuruan tentang Pajak dan Retribusi Daerah adalah meliputi:

a. Pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*)

Pendekatan ini merupakan pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi. Dengan demikian pendekatan ini difokuskan pada pendekatan peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada hierarki, dan asas-asas dalam peraturan perundang-undangan.

b. Pendekatan Historis (*historical approach*)

Pendekatan ini dilakukan dalam rangka pelacakan sejarah lembaga hukum dari waktu ke waktu. Pendekatan ini sangat membantu memaparkan hasil kajian untuk memahami filosofi dari aturan hukum dari waktu ke waktu. Selain itu, melalui pendekatan demikian juga dapat untuk mengetahui perubahan dan perkembangan filosofi yang melandasi aturan hukum tersebut.

c. Pendekatan komparatif (*comparative approach*)

Secara konseptual pendekatan ini dilakukan dengan mengadakan studi perbandingan hukum (daerah satu dengan daerah yang lain). Dalam pendekatan ini dilakukan perbandingan hukum yang bersifat deskriptif yang tujuan utamanya adalah untuk mendapatkan informasi dan perbandingan hukum terapan yang mempunyai sasaran tertentu. Dalam lingkup pemerintahan daerah pendekatan ini dilakukan perbandingan produk hukum daerah satu dengan daerah lain dengan substansi pengaturan yang sama.

d. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*)

Melalui pendekatan ini peneliti perlu merujuk pada prinsip-prinsip hukum. Prinsip-prinsip tersebut dapat ditemukan dalam pandangan-pandangan sarjana atau doktrin-doktrin hukum yang berlaku (Peter Mahmud Marzuki, 2011).

## **F. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum**

Sumber-sumber penelitian hukum terbagi menjadi dua, yaitu bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan, catatan resmi atau risalah dalam pembuatan peraturan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim. Bahan hukum sekunder terdiri dari semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum dapat berupa buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan (Peter Mahmud Marzuki, 2011).

Penelitian yuridis normatif ini menggunakan bahan sekunder. Bahan sekunder yaitu terdiri dari bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer (Peter Mahmud Marzuki, 2011). Seperti buku-buku, penelitian tugas akhir, surat kabar, artikel, dan hasil-hasil penelitian, pendapat para ahli atau sarjana hukum serta hasil yang dapat

mendukung pemecahan masalah yang diteliti dalam penelitian ini. Sedangkan bahan Hukum Tersier: Yaitu bahan-bahan yang memberi petunjuk terhadap bahan hukum sekunder, yang lebih dikenal dengan nama bahan acuan bidang hukum atau rujukan bidang hukum (Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2006). Termasuk dalam bahan hukum ini adalah Kamus Bahasa Indonesia, Kamus Bahasa Inggris, dan Kamus Hukum.

Jenis bahan hukum yang digunakan untuk mendukung kegiatan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pasuruan tentang Pajak dan Retribusi Daerah ini dibedakan menjadi 3 (tiga) yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, bahan hukum tertier. Dalam penelitian ini penyusun menggunakan sumber bahan hukum yang meliputi:

1. Bahan Hukum Primer, bahan hukum primer yang digunakan terdiri dari peraturan perundang-undangan, catatan resmi, risalah dalam pembuatan peraturan perundang-undangan dan putusan hakim.
2. Bahan Hukum Sekunder, bahan hukum sekunder yang utama adalah buku teks yang berisi prinsip-prinsip dasar ilmu hukum dan pandangan-pandangan klasik para sarjana yang mempunyai kualifikasi. Dalam penelitian ini bahan hukum sekunder yang digunakan seperti buku-buku ilmiah bidang hukum, makalah-makalah, jurnal dan artikel ilmiah.
3. Bahan Hukum Tersier, bahan hukum tersier merupakan bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Dalam penelitian ini bahan hukum tertier yang digunakan seperti Kamus Besar Bahasa Indonesia dan Kamus Hukum (Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2006).

Teknik pengumpulan data merupakan proses yang dilakukan oleh peneliti selama berlangsungnya penelitian. Dalam kegiatan ini penyusun menggunakan teknik pengumpulan data secara kualitatif, yakni dengan

melakukan studi lapangan dan studi kepustakaan. Studi lapangan penyusun berusaha untuk melakukan penelitian lapangan guna mengumpulkan bahan-bahan mengenai pengaturan pajak dan retribusi daerah. Sebagaimana dikemukakan oleh Neuman bahwa penelitian lapangan pada umumnya dilaksanakan dengan studi kasus yang dilanjutkan dengan pemilihan lokasi penelitian dalam memulai penelitian tersebut (W. Lawrence Neuman, 2003).

Sedangkan untuk studi kepustakaan penyusun mencari kebutuhan bahan yang mendukung obyek pembahasan dengan mengumpulkan dan mempelajari literatur-literatur seperti peraturan perundang-undangan, keputusan pengadilan, surat edaran dan kepustakaan terkait. Tujuan dari studi kepustakaan ini adalah untuk mengoptimalkan kerangka teori dalam menentukan arah dan tujuan penelitian serta konsep-konsep dan bahan-bahan teoritis lain yang sesuai konteks permasalahan penelitian (Moh Nazir, 1998).

Lebih lanjut terkait metode pengumpulan data yang merupakan faktor penting demi keberhasilan suatu penelitian, menggunakan metode pengumpulan data yang sesuai untuk mendapatkan data yang tepat dan akurat. Sehingga untuk mencapai tujuan penelitian, maka penelitian ini menggunakan metode pengumpulan data sebagai berikut:

a. Metode Wawancara

Metode wawancara digunakan peneliti untuk mendapatkan informasi awal tentang permasalahan dan variabel yang harus diteliti. Penyusun perlu melakukan wawancara dengan perangkat daerah di lingkungan Pemerintah Kabupaten Pasuruan yang terkait dengan pajak dan retribusi daerah, untuk mendapatkan informasi lebih lanjut yang diperlukan dalam penelitian. Wawancara merupakan bentuk komunikasi langsung dalam bentuk tanya jawab melalui tatap muka antara peneliti dan informan. Dalam kegiatan ini yang diperlukan adalah wawancara tak berstruktur yang dapat secara

leluasa melacak keberbagai segi dan arah guna mendapatkan informasi selengkap mungkin (Burhan Bungin, 2003). Dari hasil wawancara nantinya akan menjadi data primer dalam penelitian ini.

b. Metode Observasi

Metode observasi adalah suatu cara pengumpulan data dengan mengadakan pengamatan langsung terhadap obyek dalam suatu periode tertentu dan mengadakan pencatatan secara sistematis tentang hal-hal tertentu yang diamanati. Metode observasi ini dilakukan dengan cara mengamati langsung atas dokumen-dokumen yang digunakan dalam pengumpulan data penelitian.

c. Metode Dokumentasi

Metode dokumentasi adalah metode pengumpulan data yang dapat berupa sumber tertulis yakni buku, laporan, direktori, dan data-data lain yang berkaitan dengan penelitian yang sedang dikerjakan.

## **G. Teknik Penyajian dan Analisis Bahan**

Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode analisis diskriptif dan preskriptif. Analisis diskriptif digunakan dengan cara pengumpulan, mengklasifikasikan data, menginterpretasi data dan menjabarkan data sehingga memberikan gambaran yang obyektif dari masalah yang telah dianalisis melalui wawancara dan observasi.

Hasil penelitian ini dijabarkan secara deskriptif analitis dan preskriptif. Analitis deskriptif, yaitu mendeskripsikan fakta-fakta yang ada, kemudian dilakukan analisis berdasarkan hukum positif maupun teori-teori yang ada. Analisis deskriptif tertuju pada pemecahan masalah yang ada. Pelaksanaan metode deskriptif ini tidak terbatas hanya sampai pada tahap pengumpulan dan penyusunan data, tetapi meliputi analisis dan interpretasi tentang arti data itu sendiri. Sedangkan sifat preskriptif, bahwa penelitian mengemukakan rumusan regulasi yang diharapkan

untuk menjadi alternatif penyempurnaan norma-norma (dalam konteks pengaturan yang seharusnya) serta sistem pengaturannya di masa yang akan datang.

Teknik dan analisis bahan pada kegiatan Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pasuruan tentang Pajak dan Retribusi Daerah ini dilakukan melalui proses *Pertama* proses evaluasi atau penilaian terhadap beberapa bagian atau keseluruhan dari materi muatan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pasuruan tentang Pajak dan Retribusi Daerah. Penilaian dilakukan tidak hanya menghubungkan pasal-pasal atau materi terkait namun juga melihat latar belakang atau landasan pemikiran dari peraturan-peraturan tersebut. Hasil penilaian tersebut setidaknya kemudian akan menghasilkan gambaran atau petunjuk bahwa peraturan dimaksud misalnya diterima oleh masyarakat, implementatif, dan efektif sehingga dapat dipertahankan atau sebaliknya sudah tidak sesuai lagi dengan kebutuhan hukum di masyarakat sehingga perlu dilakuakn perubahan, penyempurnaan atau bahkan penggantian.

*Kedua*, Analisis dilakukan dengan suatu metode atau dasar analisis yang antara lain berbasis pada teori perundang-undangan, pengertian peraturan perundang-undangan, pengelompokan norma hukum, hierarki peraturan perundang-undangan, muatan yang dikandung dalam peraturan perundang-undangan, efektivitas peraturan perundang-undangan, serta hak menguji terhadap peraturan perundang-undangan dengan peraturan daerah.

Langkah yang harus dilakukan dalam melakukan Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pasuruan tentang Pajak dan Retribusi Daerah ini dilakukan sebagai berikut:

1. Inventarisasi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pajak dan retribusi daerah, pembentukan peraturan perundang-undangan dan peraturan perundang-undangan yang mengatur



tentang pajak dan retribusi daerah yang akan dianalisis dengan menyiapkan dan mengumpulkan peraturan perundang-undangan terkait.

2. Mengkaji, meneliti, menganalisa latar belakang dari peraturan daerah. Hal ini dapat dilakukan dengan mengkaji bagian yang menggambarkan latar belakang yang mendasari disusunnya Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pasuruan tentang Pajak dan Retribusi Daerah yang biasanya termuat dalam konsideran menimbang, konsideran mengingat dan penjelasan umum peraturan daerah.
3. Mengkaji, meneliti, menganalisa pasal demi pasal termasuk penjelasan pasalnya dari peraturan daerah yang mengatur Pajak dan retribusi daerah. Metode yang dilakukan dapat dengan meneliti pasal demi pasal secara keseluruhan atau fokus terhadap pasal-pasal tertentu terkait permasalahan.
4. Dalam menganalisa dapat disesuaikan dengan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya misalnya apakah dasar pembentukannya sudah sesuai, apakah fungsi maupun materi muatannya sudah sesuai, apakah daya guna yang memadai dalam pelaksanaannya dan lain sebagainya.

## **H. Sistematika Penulisan Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah**

Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pasuruan tentang Pajak dan Retribusi Daerah terdiri dari 6 (Enam) bab yang dimulai dari bab 1 sampai bab 6 yang diuraikan sebagaimana berikut :

### **BAB I : Pendahuluan.**

Pendahuluan memuat latar belakang, sasaran yang akan diwujudkan, identifikasi masalah, tujuan dan kegunaan, serta metode penelitian.

#### A. Latar Belakang

Latar belakang memuat pemikiran dan alasan-alasan perlunya penyusunan Naskah Akademik sebagai acuan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah. Latar belakang menjelaskan mengapa pembentukan Rancangan Peraturan Daerah suatu Peraturan Perundang-undangan memerlukan suatu kajian yang mendalam dan komprehensif mengenai teori atau pemikiran ilmiah yang berkaitan dengan materi muatan Rancangan Peraturan Daerah yang akan dibentuk. Pemikiran ilmiah tersebut mengarah kepada penyusunan argumentasi filosofis, sosiologis serta yuridis guna mendukung perlu atau tidak perlunya penyusunan Rancangan Peraturan Daerah.

#### B. Identifikasi Masalah

Identifikasi masalah memuat rumusan mengenai masalah apa yang akan ditemukan dan diuraikan dalam Naskah Akademik tersebut. Pada dasarnya identifikasi masalah dalam suatu Naskah Akademik mencakup 4 (empat) pokok masalah, yaitu sebagai berikut:

- 1) Permasalahan apa yang dihadapi dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat serta bagaimana permasalahan tersebut dapat diatasi.
- 2) Mengapa perlu Rancangan Peraturan Daerah sebagai dasar pemecahan masalah tersebut, yang berarti membenarkan pelibatan negara dalam penyelesaian masalah tersebut.
- 3) Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah.
- 4) Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan

#### C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik

Sesuai dengan ruang lingkup identifikasi masalah yang dikemukakan di atas, tujuan penyusunan Naskah Akademik dirumuskan sebagai berikut:

- 1) Merumuskan permasalahan yang dihadapi dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat serta cara-cara mengatasi permasalahan tersebut.
- 2) Merumuskan permasalahan hukum yang dihadapi sebagai alasan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah sebagai dasar hukum.
- 3) Penyelesaian atau solusi permasalahan dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat.
- 4) Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah.
- 5) Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah.

Sementara itu, kegunaan penyusunan Naskah Akademik adalah sebagai acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah.

#### D. Metode

Penyusunan Naskah Akademik pada dasarnya merupakan suatu kegiatan penelitian sehingga digunakan metode penyusunan Naskah Akademik yang berbasiskan metode penelitian hukum atau penelitian lain. Penelitian hukum dapat dilakukan melalui metode yuridis normatif dan metode yuridis empiris. Metode yuridis empiris dikenal juga dengan penelitian sosiolegal. Metode yuridis normatif dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah (terutama) data sekunder yang berupa Peraturan Perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian, kontrak, atau

dokumen hukum lainnya, serta hasil penelitian, hasil pengkajian, dan referensi lainnya. Metode yuridis normatif dapat dilengkapi dengan wawancara, diskusi (*focus group discussion*), dan rapat dengar pendapat. Metode yuridis empiris atau sosiolegal adalah penelitian yang diawali dengan penelitian normatif atau penelaahan terhadap Peraturan Perundang-undangan (normatif) yang dilanjutkan dengan observasi yang mendalam serta penyebaran kuesioner untuk mendapatkan data faktor non hukum yang terkait dan yang berpengaruh terhadap Peraturan Perundang-undangan yang diteliti.

## **Bab II: Kajian Teoritis dan Praktik Empirik**

Bab ini memuat uraian mengenai materi yang bersifat teoritis, asas, praktik, perkembangan pemikiran, serta implikasi sosial, politik, dan ekonomi, keuangan negara dari pengaturan dalam suatu Peraturan Daerah. Bab ini dapat diuraikan dalam beberapa sub bab berikut:

- A. Kajian Teoritis
- B. Kajian terhadap asas/prinsip yang terkait dengan penyusunan norma. Analisis terhadap penentuan asas-asas ini juga memperhatikan berbagai aspek bidang kehidupan terkait dengan Peraturan Perundang-undangan yang akan dibuat, yang berasal dari hasil penelitian.
- C. Kajian terhadap praktik penyelenggaraan, kondisi yang ada, serta permasalahan yang dihadapi masyarakat.
- D. Kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam Undang-Undang atau Peraturan Daerah terhadap aspek kehidupan masyarakat dan dampaknya terhadap aspek beban keuangan negara.

### **Bab III: Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-Undangan Terkait**

Bab ini memuat hasil kajian terhadap Peraturan Perundang-undangan terkait yang memuat kondisi hukum yang ada, keterkaitan Undang-Undang dan Peraturan Daerah baru dengan Peraturan Perundang-undangan lain, harmonisasi secara vertikal dan horizontal, serta status dari Peraturan Perundang-undangan yang ada, termasuk Peraturan Perundang-undangan yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku serta Peraturan Perundang-undangan yang masih tetap berlaku karena tidak bertentangan dengan Undang-Undang atau Peraturan Daerah yang baru.

Kajian terhadap Peraturan Perundang-undangan ini dimaksudkan untuk mengetahui kondisi hukum atau peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai substansi atau materi yang akan diatur. Dalam kajian ini akan diketahui posisi dari Undang-Undang atau Peraturan Daerah yang baru. Analisis ini dapat menggambarkan tingkat sinkronisasi, harmonisasi Peraturan Perundang-undangan yang ada serta posisi dari Undang-Undang dan Peraturan Daerah untuk menghindari terjadinya tumpang tindih pengaturan. Hasil dari penjelasan atau uraian ini menjadi bahan bagi penyusunan landasan filosofis dan yuridis dari pembentukan Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang akan dibentuk.

### **Bab IV: Landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis**

#### **A. Landasan Filosofis**

Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa

Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

B. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara.

C. Landasan Yuridis

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk Peraturan Perundang-Undangan yang baru. Beberapa persoalan hukum itu, antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari Undang-undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.

**Bab V: Jangkauan, Arah Pengaturan, dan Ruang Lingkup Materi Muatan Peraturan Daerah.**

Naskah Akademik pada akhirnya berfungsi mengarahkan ruang lingkup materi muatan Rancangan Peraturan Daerah yang akan dibentuk. Dalam Bab ini, sebelum menguraikan ruang lingkup materi muatan, dirumuskan sasaran yang akan diwujudkan, arah dan

jangkauan pengaturan. Materi didasarkan pada ulasan yang telah dikemukakan dalam bab sebelumnya. Selanjutnya mengenai ruang lingkup materi pada dasarnya mencakup:

- a. Ketentuan umum memuat rumusan akademik mengenai pengertian istilah, dan frasa;
- b. Materi yang akan diatur;
- c. Ketentuan sanksi; dan
- d. Ketentuan peralihan.

### **Bab VI Penutup**

Bab penutup terdiri atas sub bab simpulan dan saran.

#### a. Simpulan

Simpulan memuat rangkuman pokok pikiran yang berkaitan dengan praktik penyelenggaraan, pokok elaborasi teori, dan asas yang telah diuraikan dalam bab sebelumnya.

#### b. Saran

Saran memuat antara lain:

- 1) Perlunya pemilahan substansi Naskah Akademik dalam suatu Peraturan Perundang-undangan atau Peraturan Perundang-undangan di bawahnya.
- 2) Rekomendasi tentang skala prioritas penyusunan Rancangan Peraturan Daerah dalam Program Legislasi Daerah.
- 3) Kegiatan lain yang diperlukan untuk mendukung penyempurnaan penyusunan Naskah Akademik lebih lanjut.

### **Daftar Pustaka**

Daftar pustaka memuat buku, Peraturan Perundang-undangan, dan jurnal yang menjadi sumber bahan penyusunan Naskah Akademik.

### **Lampiran**

Lampiran Rancangan Peraturan Daerah

Sebagaimana pada Lampiran III Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah,

Bentuk Produk Hukum Daerah dalam hal ini sistematika Peraturan Daerah disusun sebagaimana berikut:

1. Judul
2. Pembukaan (Batang tubuh)
3. Penutup
4. Penjelasan (jika diperlukan)
5. Lampiran (jika diperlukan)



## **BAB II**

### **KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS**

#### **A. Kajian Teoretis**

##### **1. Teori Negara Kesejahteraan**

Kemakmuran rakyat sudah terjamin dengan baik secara normatif khususnya dalam UUD 1945, yang kemudian menjadi masalah adalah penerjemahan prinsip tersebut ke dalam berbagai kebijakan pemerintah dalam regulasi yang masih banyak terganggu oleh berbagai kepentingan. Jaminan kesejahteraan adalah konsekuensi dari Negara yang menganut paham kesejahteraan/*welfare state*. Indonesia tidak melepaskan pasar dari negara begitu juga, intervensi negara terhadap pasar dalam rangka ekspetasi pasar yang mampu menyejahterakan rakyat. Andersen mengungkapkan bahwa *welfare state*:<sup>19</sup> *a welfare state is a state in which organized power is deliberately used (through politics and administration) in an effort to modify the play of the market forces in at least three directions - first, by guaranteeing individuals and families a minimum income irrespective of the market value of their work or their property; - second, by narrowing the extent of insecurity by enabling individuals and families to meet certain "social contingencies" (for example, sickness, old age and unemployment) which lead otherwise to individual and family crisis; and third, by ensuring that all citizens without distinction of status or class are offered the best standards available in relation to a certain agreed range of social services.*

---

<sup>19</sup> J. G. Andersen, 2007, *Welfare States and Welfare State Theory*, Aalborg: Centre for Comparative Welfare Studies, Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, (CCWS Working Paper), Aalborg Universitet, Denmark, hlm. 4.

*Welfare state* merupakan institusi negara dimana kekuasaan yang dimilikinya (dalam hal kebijakan ekonomi dan politik) ditujukan untuk memastikan setiap warga negara beserta keluarganya memperoleh pendapatan minimum sesuai dengan standar kelayakan. Memberikan layanan sosial bagi setiap permasalahan yang dialami warga negara (baik dikarenakan sakit, tua, atau menganggur), serta kondisi lain semisal krisis ekonomi. Memastikan setiap warga negara mendapatkan hak-haknya tanpa memandang perbedaan status, kelas ekonomi, dan perbedaan lain. Penelitian lain yang dilakukan Assar Lindbeck tentang *Research Institute of Industrial Economics*, menyatakan: <sup>20</sup> *Welfare state. According to a narrow definition, the welfare state comprises two types of government spending arrangements: cash benefits to households (transfers, including mandatory income insurance) and subsidies or direct government provision of human services (such as child care, pre- schooling, education, health care, and old- age care). By broader definitions, the welfare state may also include price regulation (such as rent control and agricultural price support), housing policies, regulation of the work environment, job-security legislation, and environmen-tal policies. This essay is confined to the narrow definition. Welfare state* bisa dilihat dari sudut pandang terbatas dan sudut pandang luas. Dari perspektif terbatas, *welfare state* merupakan tata kelola keuangan pemerintah yang ditujukan untuk sektor rumah tangga (konsumsi dalam negeri, penghasilan, asuransi), serta subsidi atau dana sosial untuk kesehatan anak, pendidikan, kesehatan umum, dan perawatan orang tua. Dari sudut pandang yang luas, *welfare state* bisa digambarkan sebagai intervensi pemerintah melalui kebijakan publik, termasuk diantaranya kebijakan perumahan,

---

<sup>20</sup> Assar Lindbeck, 2006, *The Welfare State-Background, Achievements, Problems, Research Institute of Industrial Economics*, IFN Working Paper No. 662, Research Institute of Industrial Economics, Stockholm, Sweden, hlm. 2.

peraturan tenaga kerja, undang-undang perpajakan, serta kebijakan lingkungan, dengan tujuan untuk kesejahteraan masyarakat. Konsep kesejahteraan (*welfare*) sering diartikan berbeda oleh orang dan negara yang berbeda.

Merujuk pada Spicker, Midgley, Tracy dan Livermore, Thompson, dan Suharto, pengertian kesejahteraan sedikitnya mengandung empat makna; **Pertama**, sebagai kondisi sejahtera (*well-being*). Pengertian ini biasanya merujuk pada istilah kesejahteraan sosial (*social welfare*) sebagai kondisi terpenuhinya kebutuhan material dan non-material. Midgley, mendefinisikan kesejahteraan sosial sebagai “...a condition or state of human well-being”.<sup>21</sup> **Kedua**, sebagai pelayanan sosial, di Inggris, Australia, dan Selandia Baru, pelayanan sosial umumnya mencakup lima bentuk, yakni jaminan sosial (*social security*), pelayanan kesehatan, pendidikan, perumahan dan pelayanan sosial personal (*personal social services*). **Ketiga**, sebagai tunjangan sosial yang, khususnya di Amerika Serikat (AS), diberikan kepada orang miskin. Karena sebagian besar penerima *welfare* adalah orang-orang miskin, cacat, pengangguran, keadaan ini kemudian menimbulkan konotasi negatif pada istilah kesejahteraan, seperti kemiskinan, kemalasan, ketergantungan, yang sebenarnya lebih tepat disebut “*social illfare*” ketimbang “*social welfare*”.<sup>22</sup> **Keempat**, sebagai proses atau usaha terencana yang dilakukan oleh perorangan, lembaga-lembaga sosial, masyarakat maupun badan-badan pemerintah untuk meningkatkan kualitas kehidupan (pengertian pertama) melalui

---

<sup>21</sup> James Midgley, et. al., “*The Handbook of Social Policy*”, dalam Michelle Livermore, 2000, Sage, London, hlm. xi-xv.

<sup>22</sup> Edi Suharto, “Negara Kesejahteraan dan Reinventing Depsos”, Seminar, Seminar “Mengkaji Ulang Relevansi Welfare State dan Terobosan melalui Desentralisasi-Otonomi di Indonesia”, Institute for Research and Empowerment (IRE) Yogyakarta dan Perkumpulan Prakarsa Jakarta, Wisma MM UGM, Yogyakarta, 2006, hlm. 4.

pemberian pelayanan sosial (pengertian kedua) dan tunjangan sosial (pengertian ketiga).<sup>23</sup>

Negara kesejahteraan sangat erat kaitannya dengan kebijakan sosial (*social policy*) yang di banyak negara mencakup strategi dan upaya-upaya *pemerintah* dalam meningkatkan kesejahteraan warganya, terutama melalui perlindungan sosial (*social protection*) yang mencakup jaminan sosial (baik berbentuk bantuan sosial dan asuransi sosial), maupun jaring pengaman sosial (*social safety nets*). *International Tiscali Encyclopaedia* menjelaskan *welfare state* pertama kali dipopulerkan oleh Alfred Zimern tahun 1930-an untuk membedakan antara kebijakan demokratis dengan *welfare state* di beberapa kawasan Eropa yang diktator. Bagian-bagian *welfare state* dibangun di Jerman (1883), New Zeland (1898), Austria- Hungaria (akhir abad 19), Norwegia (1909), Swedia (1910), Italia dan Rusia (1911), serta Amerika Serikat (1935).<sup>24</sup>

*Welfare state* diperkenalkan pada abad 18 melalui gagasan Jeremy Bentham (1748-1832), bahwa pemerintah memiliki tanggung jawab untuk menjamin kepada rakyatnya tentang kebahagiaan yang sebesar-besarnya (*The greatest happiness/ welfare, of the greatest number of their citizen*).<sup>25</sup> Jeremy Bentham dalam konsepnya sering menggunakan istilah “*utility*” (kegunaan) untuk menjelaskan konsep kebahagiaan atau kesejahteraan, berdasarkan prinsip utilitarianisme yang dikembangkan Jeremy Bentham bahwa suatu yang dapat menimbulkan kebahagiaan ekstra (seluas- luasnya) adalah sesuatu yang baik, namun sebaliknya bahwa sesuatu yang menimbulkan sakit

---

<sup>23</sup> Edi Suharto, Peta dan Dinamika *Welfare State* di Beberapa Negara: Pelajaran apa yang bisa dipetik untuk membangun Indonesia?, Makalah disampaikan pada Seminar “Mengkaji Ulang Relevansi Welfare State dan Terobosan melalui Desentralisasi Otonomi di Indonesia”, Institute for Research and Empowerment (IRE) Yogyakarta dan Perkumpulan Prakarsa Jakarta, Wisma MM Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2006.

<sup>24</sup> International Tiscali Encyclopaedia, “welfare state”, <http://www.tiscali.co.uk/reference/welfarestate>, diakses 22 April 2020.

<sup>25</sup> Edi Suharto, Peta dan Dinamika *Welfare State* di Beberapa Negara, Op.cit, hlm. 4.

adalah sesuatu yang *not good* (buruk), oleh karena itu pemerintah harus melakukan aksi (kebijakan dan program) yang selalu diarahkan untuk meningkatkan kebahagiaan kepada rakyat sebanyak mungkin, gagasan Jeremy Bentham untuk mewujudkan *welfare state* berkaitan langsung dengan reformasi hukum, peranan konstitusi dan pengembangan kebijakan sosial. Melalui pemikiran Jeremy Bentham tersebut ia dikenal sebagai “Bapak Kesejahteraan Negara” (*The Father of welfare state*). Istilah negara kesejahteraan (*welfare state*) kesejahteraan sosial (*social welfare*) bukanlah hal baru, baik dalam wacana global maupun nasional. Persatuan Bangsa-Bangsa (PBB) suatu lembaga kerja sama dunia, misalnya, telah lama mengatur hal ini sebagai salah satu bidang kegiatan masyarakat internasional. Perserikatan Bangsa-Bangsa memberi batasan kesejahteraan sosial sebagai kegiatan-kegiatan yang terorganisasi yang bertujuan untuk membantu individu atau masyarakat guna memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasarnya dan meningkatkan kesejahteraan selaras dengan kepentingan keluarga dan masyarakat.<sup>26</sup> Pemikiran-pemikiran mengenai kesejahteraan sosial di Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) semakin berkembang.

Para pemimpin negara sedunia mengikuti Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) Millenium di PBB, New York tahun 2000, ditegaskan kembali pada tahun 2003, menetapkan upaya mengurangi separuh dari kemiskinan di dunia sebagai “Tujuan Pembangunan Milenium (*Millenium Development Goals*)” bagi negara-negara anggota PBB yang harus dicapai pada tahun 2015, melalui 8 jalur sasaran (Delapan MDGs), meliputi:

1. Pemberantasan kemiskinan dan kelaparan ekstrem;
2. Menjamin pendidikan primer secara universal;

---

<sup>26</sup>Edi Suharto, *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat*, Bandung: Refika Aditama, 2005, hlm. 1.

3. Mendorong persamaan gender dan memberdayakan perempuan;
4. Mengurangi kematian anak;
5. Meningkatkan kesehatan para ibu;
6. Mengatasi HIV/AIDS;
7. Menjamin berkelanjutan lingkungan: baik tanah maupun air dan sanitasinya;
8. Mengembangkan kemitraan global untuk pembangunan.<sup>27</sup>

Konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) kesejahteraan sosial (*social welfare*) sebagaimana terdapat dalam Pembukaan Undang Undang Dasar 1945 sebagai Mukadimah Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia, merupakan wujud konkrit terhadap cita-cita bangsa Indonesia, konsep kesejahteraan tersimpul dalam kalimat sebagai berikut: “...Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Undang Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam susunan Negara Republik Indonesia, yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan Yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia...”.

---

<sup>27</sup>Ismid Hadad, “Pengentasan Kemiskinan dalam Pembangunan Berkelanjutan dan Perubahan Pola Produksi Yang Ramah Lingkungan”, *mimeo*, disampaikan pada Seminar dan Lokakarya Pembangunan Hukum Nasional ke-VIII dengan thema “Penegakan Hukum dalam Era Pembangunan Nasional Berkelanjutan” diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN), Depkeh dan HAM RI, tanggal 14-18 Juli 2003 di Kuta, Bali. Hlm 12

Selanjutnya mengenai konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) kesejahteraan sosial (*social welfare*) dapat dibedakan ke dalam 2 (dua) jenis:<sup>28</sup>

- a. Mengutamakan pemberian jaminan sosial, sehingga kesejahteraan sosial (*social welfare*) mengacu kepada pentingnya memberikan bantuan sosial/jaminan sosial yang sifatnya altruisme-filantropis, cenderung kepada caritas.
- b. Mengartikan kesejahteraan sosial sebagai *societal welfare* yang artinya kesejahteraan bersama bagi seluruh masyarakat. Dalam *societal welfare* ini bantuan altruisme-filantropis tidak diutamakan bahkan cenderung diartikan kurang menghargai martabat si miskin.

Paham *kedua* yang berdasar *societal welfare* ini lebih mengutamakan pembukaan lapangan kerja. Dengan hilangnya pengangguran, maka kemiskinan akan teratasi. Di Barat (AS khususnya) adalah Presiden Roosevelt dan Presiden Nixon yang menegaskan bahwa mereka lebih menyukai *workfare* (membukakan lapangan kerja) dan bukan *welfare* yang artinya memberikan santunan-santunan yang bersifat caritas. Doktrin Kesejahteraan Sosial Indonesia dengan tegas sejak awal kemerdekaan mengutamakan paham yang kedua ini.

Hal tersebut juga dijamin Pasal 27 ayat (2) Undang Undang Dasar 1945, menyatakan: bahwa “...*Tiap-tiap warnanegara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan...*”. Hanya bagi fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh Negara (Pasal 34 Undang Undang Dasar 1945) yang tidak mampu bekerja, *un able, disable* diberi santunan oleh Negara serta diberdayakan (*empowering*) sedapat mungkin. Pasal 34 Undang Undang Dasar 1945 ini menjadi Doktrin Kesejahteraan Sosial Indonesia.

---

<sup>28</sup> Sri-Edi Swasono, *ibid.*, hlm. 67. Lihat Edi Suharto, *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat*, Bandung: Refika Aditama, 2005, hlm. 4.

Mengenai kesejahteraan sosial dalam Undang Undang Dasar 1945 sebelum amandemen dituangkan dalam Bab XIV dengan judul “Kesejahteraan Sosial” meliputi Pasal 33 dan Pasal 34. Hal ini mengandung makna bahwa kesejahteraan sosial adalah substansial atau utama. Setelah amandemen Undang Undang Dasar tahun 2002, mengenai kesejahteraan sosial diubah menjadi Bab XIV Undang Undang Dasar 1945 dengan judul “Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial”. Hal ini berarti menempatkan makna Kesejahteraan Sosial sebagai derivat ekonomis. Dengan kata lain merubah makna *societal welfare* menjadi sekedar santunan sosial (*sosial welfare*). Kesejahteraan Sosial bukan lagi substansial sebagai *societal welfare*, sebagai dasar mencapai cita-cita *welfare state* dengan masyarakat negaranya yang sejahtera.

Kesejahteraan yang relevan dengan penelitian ini adalah *societal welfare/societal well-being*<sup>29</sup>, yaitu secara imperatif<sup>30</sup>-ideologis adalah suatu keharusan, suatu tuntutan konstitusional. Sebagai contoh, implementasi Pasal 33 Undang Undang Dasar 1945, bahwa pasal tersebut memberikan ketentuan-ketentuan imperatif bagi negara untuk mengatur perekonomian. Sebagaimana ayat (1) Pasal 33 Undang Undang Dasar 1945, menyatakan: bahwa “...Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan...”. Artinya UUD NRI 1945 dimaknai sebagai perintah yang tidak saja ditujukan

---

<sup>29</sup> Peter Travers and Sue Richardson, “Material Well-Being and Human Well-Being”, Chapter 4 in *Living Decently: Material Well Being in Australia*, Oxford and New York: Oxford University Press, 1993, hlm. 117-156.

<sup>30</sup> Imperatif adalah suatu karakteristik hukum yang dijelaskan oleh John Austin, dimana hukum dimaknai sebagai perintah kekuasaan yang harus dipatuhi. Austin berusaha mempertanggungjawabkan validitas hokum dengan merujuk pada ‘asal usul’ atau ‘sumber’ yang secara faktual empiris diakui memiliki otoritas untuk menciptakan hukum. Lebih lanjut, Austin mengatakan bahwa hokum harus dipahami dalam arti komando karena hukum seharusnya tidak memberi ruang untuk memilih: apakah mematuhi atau tidak mematuhi. Hokum bersifat non-optional. Lihat lebih lanjut dalam Lili Rasjidi, *Dasar-dasar Filsafat Dan Teori Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001. hlm. 58



bagi warga negara, melainkan juga oleh pemerintah secara luas yang merupakan pemangku kewajiban untuk itu.<sup>31</sup>

Perkataannya adalah “*perekonomian disusun*”, tentu artinya tidak dibiarkan tersusun sendiri secara bebas oleh kehendak dan cita-rasa pasar. Selanjutnya susunan yang dimaksud adalah ”usaha bersama” artinya berdasar suatu mutualisme yang menunjukkan perbedaannya dari usaha swasta yang didorong oleh *self-interest*, sedangkan “asas kekeluargaan” artinya adalah *brotherhood* yang bukan *kinship nepotistik*, sebagai pernyataan adanya tanggung jawab bersama untuk menjamin kepentingan, kemajuan dan kemakmuran bersama layaknya makna *brotherhood*. Oleh karena itu dalam mengimplementasikan hal ini, harus didasari oleh rasa-bersama, gotong-royong, maju dan makmur bersama.

*Societal welfare* merupakan pengertian terhadap kesejahteraan sosial Indonesia, maksudnya adalah menegaskan bahwa posisi rakyat dalam kehidupan sosial ekonomi adalah substansial dan bukan residual, sedangkan *social welfare* merupakan pengertian kesejahteraan sosial sebagai santunan sosial yang maknanya adalah santunan sosial sebagai sikap belas kasih. Kaitannya dengan *societal welfare* secara imperatif-ideologis adalah suatu keharusan, suatu tuntutan konstitusional, bukan belas kasih negara.

Mewujudkan tatanan kehidupan sosial yang adil dan beradab adalah impian semua bangsa di dunia tak terkecuali bangsa Indonesia. Sebagai bagian dari komunitas dunia bangsa Indonesia telah mengikrarkan dirinya untuk menjadi sebuah bangsa bagi seluruh golongan dan strata sosial masyarakat Indonesia. komitmen kebangsaan untuk menjadikan bangsa Indonesia sebagai bangsa yang

---

<sup>31</sup> Pasal 28I ayat (4): *Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah.*

berdaulat kemudian di ungkapkan dalam sebuah peribahasa “*Gemah ripah loh jinawi, tata tentrem kerta raharja*”.

Dalam prinsip negara kesejahteraan, keadilan merupakan tujuan hidup dalam bernegara, keadilan harus dipahami sebagai kesetaraan terhadap semua golongan. Mengutip pendapat Jhon Rawls bahwa “*Keadilan merupakan kebijakan utama dalam institusi sosial, sebagaimana kebenaran dalam sistem pemikiran. Suatu teori, betapapun elegan dan ekonomisnya, harus ditolak atau direvisi jika ia tidak benar. Dengan demikian hukum dan institusi, tidak peduli betapapun betapapun efisien dan rapinya, harus direformasi atau dihapuskan jika tidak adil. Keadilan tidak tunduk pada tawar menawar politik atau kalkulasi kepentingan sosial. Satu-satunya hal yang mengijinkan kita untuk menerima sistem yang salah adalah karena tidak adanya sistem yang lebih baik*”.<sup>32</sup> Pemaknaan mengenai hakikat dari keadilan adanya kesetaraan juga di amini oleh Hart. menurut *Hart keadilan merupakan perpaduan antara kesetaraan dan ketidaksetaraan*.<sup>33</sup> Artinya jika kita mengacu pada pendapat tersebut maka dapat dipahami bahwa kesetaraan yang dimaksud adalah kesetaraan yang bersifat proporsional sesuai dengan tingkat kemampuannya, dan bukan pada derajat sosialnya.

Sebagai bangsa yang menempatkan kedaulatan negara diatas kehendak rakyat, tentunya menjadikan keadilan dibidang ekonomi. Jika merujuk pada pembukaan UUD NRI 1945 pada alinea ke empat “*Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dam permusyawaratan perwakilan serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia*”, maka menurut Soekarno bahwa antara sila ke empat dan lima Pancasila sangat

---

<sup>32</sup> John Rawls. *Teori Keadilan*. (Pustaka Pelajar: Yogyakarta: 2011). hlm. 3-4.

<sup>33</sup> Hayat. “*Keadilan Sebagai Prinsip Negara Hukum: Tinjauan Teoritis dalam Konsep Demokrasi*”. (Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum: Volume 2: Nomor 2: 2015). hlm. 191.

berkaitan satu dengan lainnya sehingga membentuk suatu prinsip “sosio-demokrasi”. Sehingga dengan imbuhnya bahwa tidak mungkin kita dapat mendirikan satu negara.

Penjabaran mengenai konsep negara kesejahteraan tersebut adalah dalam rangka memurnikan kembali paradigma bernegara, khususnya mengenai makna kesejahteraan sosial. Kita harus membaca ulang frasa ‘sebesar-besarnya kemakmuran rakyat’. Terdapat frasa ‘sebesar-besarnya’ artinya negara harus mengambil untung dengan paling besar, paling banyak, dan paling maksimal. Jika terdapat skema hilirisasi yang lebih menguntungkan dari saat ini, berarti Indonesia masih gagal untuk mengambil keuntungan sebesar-besarnya. Beban tanggung jawab yang diembang pemerintah begitu besar, untuk menghidupi kesejahteraan sosial masyarakat Indonesia yang berjumlah kurang lebih 200 juta jiwa. Tentunya pemasukan negara juga harus besar, agar mampu mendukung performa kebijakan kesejahteraan sosial. Tanpa dukunugan yang memadai tentunya, kesejahteraan sosial akan menjadi hal yang semu dan menuju pada ketimpangan sosial. Untuk itu, pemahaman sebesar-besarnya kemakmuran rakyat adalah dengan mengambil keuntungan sebesar-besarnya dalam hubungan bisnis yang dilakukan dengan para pengusaha pertambangan mineral. Negara mempunyai otoritas sebagai tuan rumah dengan kedudukan yang lebih superior.

## 1. Pajak Dan Retribusi

Definisi atau pengertian pajak menurut Mardiasmo mengatakan, pajak adalah “iuran rakyat kepada kas negara berdasarkan undang-undang (yang dapat dipaksakan) dengan tiada mendapat jasa timbal (kontraprestasi) yang langsung dapat ditunjukkan dan yang digunakan untuk membayar pengeluaran umum”. Sedangkan Abut menyatakan, “pajak merupakan iuran kepada negara, yang dapat dipaksakan dan terhutang oleh yang wajib membayarnya menurut peraturan, dengan tidak mendapat prestasi kembali, yang langsung dapat ditunjuk, dan yang gunanya adalah untuk membiayai pengeluaran umum berhubungan dengan tugas negara untuk menyelenggarakan pemerintahan.”<sup>34</sup>

Kebijakan otonomi daerah mengharuskan adanya beberapa kewenangan atau penyediaan barang publik dilakukan oleh tingkat pemerintah yang lebih rendah. Tentunya hal itu harus diikuti pula dengan penyerahan atau pemberian kewenangan memungut pajak atau retribusi kepada pemerintah yang lebih rendah. Apabila kewenangan untuk memperoleh pendapatan lebih rendah dibandingkan dengan yang dimiliki oleh tingkat pemerintah yang di atasnya, maka akan terjadi ketidakseimbangan kemampuan fiskal (*vertical fiscal imbalance*) antar level pemerintahan yang selanjutnya *gap* tersebut dapat ditutup dengan adanya transfer.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> Pajak Daerah, Pajak Daerah, dimuat dalam [http://www.djpk.kemenkeu.go.id/wpcontent/uploads/2018/08/pajak\\_daerah-1.pdf](http://www.djpk.kemenkeu.go.id/wpcontent/uploads/2018/08/pajak_daerah-1.pdf), diakses 2 Juni 2022.

<sup>35</sup> ird, R. M. (1993). “Threading the fiscal labyrinth: Some issues in fiscal decentralization”. *National Tax Journal* 46 p.207-227

Untuk itu, perlu dipikirkan jenis pajak dan retribusi apa saja yang sesuai untuk diberikan kepada tiap level pemerintahan.<sup>36</sup> Jenis pajak yang mungkin bagus untuk daerah adalah yang memiliki kriteria sebagai berikut: (a) basis pajaknya tidak bergerak/tetap dalam suatu wilayah (*immobile*); (b) jenis basis pajaknya terdistribusi merata antar daerah; dan (c) mampu menghasilkan penerimaan yang stabil.<sup>42</sup> Berbagai literatur menyebutkan bahwa pajak properti (tanah dan bangunan) adalah jenis pajak yang sesuai kriteria untuk daerah. Selain itu, terdapat beberapa jenis pajak daerah yang objek pajaknya bersifat *immobile* dan bukan merupakan pajak yang dikenakan oleh pemerintah pusat. Contoh dari jenis pajak tersebut adalah pajak hotel dan pajak reklame yang diterapkan di Indonesia.

Namun terdapat beberapa macam pajak yang dikelola oleh pemerintah pusat yang bisa diserahkan kepada daerah dengan beberapa skema diantaranya adalah pajak pendapatan, pajak pertambahan nilai, dan pajak penjualan. Skema pemberian kewenangan pajak ke daerah tersebut dapat menjadi indikator seberapa besar tingkat otonomi yang diberikan kepada daerah. Terdapat 3 (tiga) skema pemberian kewenangan pajak ke daerah yaitu: (1) murni menjadi pajak daerah dimana kontrol atas basis dan tarif pajak dimiliki oleh daerah; (2) *overlapping taxes/piggyback* dimana basis pajak merupakan basis pajak nasional namun ada bagian daerah dalam menentukan besar tarif pajak; (3) bagi hasil pajak dimana basis dan tarif pajak di bawah kendali pemerintah pusat untuk kemudian dibagikan ke daerah dengan porsi tertentu (Anwar Shah, 1994). Terkait administrasi perpajakan antarlevel pemerintahan, terdapat 4 (empat) model yang dapat diterapkan menurut Charles L. Vehorn dan Ehtisham Ahmad, yaitu:

---

<sup>36</sup> Musgrave, Richard A. (1983). "Who Shoud Tax, Where and What?", In *Tax Assignment in Federal Countries*, Ed. By Charles E. McLure Jr., Canberra: Center For Research On Federal Financial Relations, Australian National University.

1. administrasi perpajakan hanya dilakukan oleh pemerintah pusat, namun terdapat skema bagi hasil dan transfer ke daerah;
2. administrasi perpajakan hanya dilakukan oleh pemerintah pusat, namun dengan memberikan kewenangan jenis pajak tertentu kepada daerah;
3. *multilevel administration*, pusat dan daerah melaksanakan administrasi perpajakan dengan disertai skema bagi hasil dan transfer;
4. daerah melakukan administrasi perpajakan sendiri atas jenis pajak yang telah diserahkan kewenangannya oleh pemerintah pusat.

Prinsip di mana pemerintah (negara) harus memungut pajak dari penduduknya, adalah karena tanggung jawab negara atau pemerintah dalam menyediakan barang/jasa untuk publik yang tidak dapat disediakan oleh lembaga atau institusi privat (swasta). Pemerintah juga menggunakan uang pajak untuk tujuan meningkatkan (memperbaiki) kesejahteraan warganya, menciptakan lapangan kerja, menggaji guru, dan lain-lain. Oleh karena itu pajak sangatlah penting sampai saat ini.

Pajak dan retribusi adalah sama-sama berupa pungutan, tetapi keduanya punya perbedaan. Perbedaan pajak dan retribusi terlihat dari segi dasar hukum, manfaat, objek, jenis, dan lembaga pemungutnya. Berdasarkan Pasal 1 Undang-undang Nomor 28 Tahun 2007 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan, pajak merupakan kontribusi wajib kepada negara yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang. Orang pribadi atau badan tidak merasakan imbalan secara langsung. Pajak digunakan untuk keperluan negara agar menciptakan kemakmuran rakyat sebesar-besarnya.

Sedangkan pengertian retribusi berdasarkan UU tentang PDRD yaitu 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.

## **2. Desentralisasi Fiskal**

Keberhasilan pelaksanaan urusan pemerintahan yang telah diserahkan ke daerah tidak mungkin dapat berhasil dengan baik jika tidak diikuti dengan kejelasan pengaturan fiskal daerah. Desentralisasi fiskal dalam konteks Negara kesatuan adalah penyerahan kewenangan fiskal dari otoritas Negara kepada daerah otonom. Kewenangan fiskal paling tidak meliputi kewenangan untuk mengelola Pendapatan/perpajakan, keleluasaan untuk menentukan anggaran dan mengalokasikan sumber daya yang dimiliki daerah untuk mendanai pelayanan publik yang menjadi tugas daerah. Definisi desentralisasi fiskal tersebut sejalan dengan yang diberikan oleh Davey:<sup>37</sup> *“Fiscal decentralisation is the division of public expenditure and revenue between levels of government, and the discretion given to regional and local government to determine their budgets by levying taxes and fees and allocating resources”*.

---

<sup>37</sup> Kenneth Davey, Fiscal Decentralization, June 2003, [http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/untc/unpan\\_017650.pdf](http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/untc/unpan_017650.pdf), diakses tanggal 20 Juni 2022.

Di sisi belanja, diberikannya kewenangan fiskal kepada sebuah daerah otonom didasarkan kepada prinsip agar alokasi sumber daya lebih efisien dan efektif. Pemerintah Daerah yang lebih dekat ke masyarakat diasumsikan lebih mengetahui kebutuhan masyarakat dibandingkan dengan Pemerintah Pusat. Alokasi sumber daya yang dilakukan oleh Pemda akan lebih responsif dalam menjawab kebutuhan masyarakat. Sedangkan disisi pendapatan, diberikannya kewenangan perpajakan kepada daerah dimaksudkan agar partisipasi masyarakat untuk mendanai pelayanan publik lebih tinggi, karena masyarakat dapat merasakan langsung manfaat dari pembayaran pajak/retribusi tersebut.

Satu hal penting yang harus dipahami oleh semua pihak, bahwa desentralisasi fiskal adalah instrumen, bukan suatu tujuan. Desentralisasi fiskal merupakan salah satu instrumen yang digunakan oleh pemerintah dalam mengelola pembangunan guna mendorong perbaikan pelayanan masyarakat dan peningkatan perekonomian daerah maupun nasional. Melalui mekanisme hubungan keuangan yang lebih baik diharapkan akan tercipta kemudahan dalam pelaksanaan pembangunan di daerah, sehingga akan berimbas kepada kondisi perekonomian yang lebih baik dengan tujuan akhir adalah kesejahteraan masyarakat.

Hal penting lainnya yang juga perlu diketahui adalah bahwa desentralisasi fiskal di Indonesia saat ini sangat dominan merupakan desentralisasi fiskal di sisi pengeluaran/belanja, terutama melalui transfer ke daerah. Untuk itu, maka penekanan pada pengelolaan fiskal daerah dititikberatkan pada diskresi (kebebasan) untuk membelanjakan dana sesuai kebutuhan dan prioritas masing-masing daerah. Penerimaan negara sebagian besar masih didominasi oleh penerimaan Pemerintah Pusat, karena jenis penerimaan yang didesentralisasikan relatif belum sepenuhnya bisa diandalkan.



Perbaikan kebijakan di bidang desentralisasi fiskal di Indonesia pada prinsipnya adalah bagaimana sistem dan mekanisme yang ada saat ini terus diperbaiki untuk disesuaikan dengan sasaran akhir dari desentralisasi yaitu kesejahteraan masyarakat. Arah dari kebijakan desentralisasi diharapkan dapat menghindari kegagalan dari sistem desentralisasi, yaitu praktek kebijakan desentralisasi yang justru menciptakan inefisiensi perekonomian. Mekanisme atau desain dari desentralisasi fiskal yang dapat memperparah inefisiensi suatu perekonomian, misalnya terjadi ketika sistem transfer justru menimbulkan kondisi soft budget constraint, terciptanya local capture yang melemahkan akuntabilitas dari sistem pemerintahan pada tingkatan yang lebih rendah, serta kondisi low transaction costs di tingkat lokal tidak terpenuhi. Terdapat 6 sistem yang perlu mendapatkan perhatian dalam penyelenggaraan desentralisasi fiskal di Indonesia. Keenam sistem tersebut adalah:

1. Sistem Transfer ke Daerah
2. Sistem Pajak Daerah, Retribusi Daerah dan Pinjaman Daerah
3. Pendanaan Terintegrasi
4. Administrasi Pusat dan Penganggaran Daerah
5. Penyediaan Pelayanan publik
6. Sistem Pengelolaan Fiskal Pusat dan Daerah.

### **3. Good Governance**

Istilah *good governance* berasal dari bahasa latin, yaitu gubernaru yang diserap oleh bahasa Inggris menjadi govern, yang berarti steer (menyetir, mengendalikan), direct (mengarahkan), atau rule (memerintah). Penggunaan utama istilah *good governance* dalam bahasa Inggris adalah *to rule with authority*, atau memerintah dengan kewenangan. Terdapat terjemahan lain sesuai dengan perkembangan zaman, dalam *The shorter Oxford English Dictionary or Historical Principles*, govern berarti *to attend*

*to, to work or manage hingga to control the working of to regulate. Kamus yang sama mengartikan bahwa kata sifat dari govern adalah governance yang diartikan sebagai the action of manner of governing atau tindakan (melaksanakan) tata cara pengendalian.*<sup>38</sup>

Di dalam bahasa Indonesia *good governance* diterjemahkan secara berbeda-beda. Ada yang menerjemahkan *good governance* sebagai tata Pemerintahan yang baik. Ada juga yang menerjemahkan sebagai penyelenggaraan Pemerintahan yang baik. Akan tetapi ada pula yang menerjemahkan *good governance* sebagai Pemerintahan yang amanah. Jika *good governance* diterjemahkan sebagai penyelenggaraan Pemerintahan yang amanah, maka *good governance* dapat didefinisikan sebagai penyelenggaraan Pemerintahan secara partisipatif, efektif, jujur, adil, transparan dan bertanggungjawab kepada semua level Pemerintahan.<sup>39</sup> Kunci utama dalam memahami *good governance* adalah pemahaman atas prinsip-prinsip di dalamnya. Bertolak dari prinsip-prinsip *good governance*, akan dapat diperoleh tolok ukur kinerja suatu Pemerintahan. Baik dan tidak baiknya penyelenggaraan Pemerintahan, dapat dinilai apabila pelaksanaannya telah bersinggungan dengan semua unsur prinsip-prinsip *good governance*.

“*Governance* tidak sama dengan *government* (Pemerintah) dalam arti sebagai lembaga, tetapi *governance* adalah proses pemerintahan dalam arti yang luas. **John Pierre dan Guy Peters**, misalnya, memahami *governance* sebagai sebuah konsep yang berada dalam konteks hubungan antara sistem politik dengan lingkungannya, dan mungkin melengkapi sebuah proyek yang membuat ilmu politik mempunyai relevansi dengan kebijakan publik. Berpikir mengenai

---

<sup>38</sup> *The shorter Oxford English Dictionary or Historical Principles dalam* Kusnu Goesniadhie S, *Harmonisasi Sistem Hukum (Mewujudkan Tata Pemerintahan Yang Baik)*, Malang: A3 dan Nasa Media, 2010, hlm. 195.

<sup>39</sup> Soffian Effendi dalam Azhari, dkk., *Good governance dan Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Prosumen dan Forkoma MAP Kagama UGM, 2002, hlm. 187.

*governance*, berpikir mengenai bagaimana semua pihak mencapai tujuan-tujuan bersama.<sup>40</sup>

*United Nations Development Programme (UNDP)* merumuskan istilah *governance* sebagai suatu *exercise* dari kewenangan politik, ekonomi, dan administrasi untuk menata, mengatur dan mengelola masalah-masalah sosialnya (UNDP, 1997). Istilah *governance* menunjukkan suatu proses di mana rakyat bisa mengatur ekonominya, institusi dan sumber-sumber sosial dan politiknya tidak hanya dipergunakan untuk pembangunan, tetapi juga untuk menciptakan kohesi, integrasi, dan untuk kesejahteraan rakyatnya. Dengan demikian jelas sekali, “kemampuan suatu negara mencapai tujuan-tujuan pembangunan itu sangat tergantung pada kualitas tata pemerintahannya di mana Pemerintah melakukan interaksi dengan organisasi-organisasi komersial dan *civil society*”.<sup>41</sup> Dari definisi *governance* tersebut, UNDP memberikan pemikiran *good governance* “sebagai suatu hubungan sinergis antara Negara, masyarakat dan sektor swasta, yang berlandaskan pada Sembilan prinsip atau karakteristik yakni *participation* (partisipasi masyarakat), *rule of law* (tegaknya supremasi hukum), *transparency* (transparansi), *responsiveness* (sikap responsive), *consensus orientation* (berorientasi pada consensus), *equity* (kesetaraan atau kesederajatan), *effectiveness and efficiency* (efektivitas dan efisiensi), *accountability* (akuntabilitas), dan *strategic vision* (visi strategis)”.<sup>42</sup>

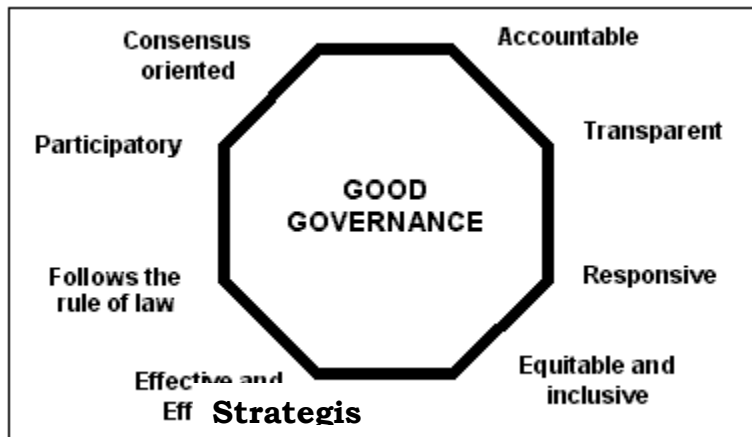
---

<sup>40</sup> Modul *Good Governance* (Pelatihan Dasar Khusus Pemda), oleh Departemen Pekerjaan Umum Direktorat Jenderal Cipta Karya dan PNPM Mandiri 2006, hlm. 17

<sup>41</sup> United Nations Development Programme (UNDP), *Reconceptualising Governance*, New York, January 1997, <http://www.undp.org/governance/publications>

<sup>42</sup> Ibid

### Karakteristik *Good Governance*<sup>43</sup>



Berikut deskripsi pemikiran *good governance* menurut UNDP (1997), yaitu<sup>44</sup>:

1. *Partisipasi Masyarakat*, artinya semua warga masyarakat mempunyai suara dalam pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun melalui lembaga perwakilan sah yang mewakili kepentingan mereka. Partisipasi menyeluruh tersebut dibangun berdasarkan kebebasan berkumpul dan mengungkapkan pendapat, serta kapasitas untuk berpartisipasi secara konstruktif.
2. *Tegaknya supremasi hukum*, artinya kerangka hukum harus adil dan diberlakukan tanpa pandang bulu, termasuk di dalamnya hukum-hukum yang menyangkut hak asasi manusia.
3. *Transparansi* dibangun atas dasar arus informasi yang bebas. Seluruh proses Pemerintahan, lembaga-lembaga dan informasi dapat diakses oleh pihak-pihak yang berkepentingan, dan informasi yang tersedia harus memadai agar dapat dimengerti dan dipantau.

---

<sup>43</sup> Ibid.

<sup>44</sup> Lihat dalam Kusnu Goesniadhie S, *Op cit*, hlm. 202-203.

4. *Sikap responsif*, peduli pada stake holders, artinya lembaga-lembaga dan seluruh proses Pemerintahan harus berusaha melayani semua pihak yang berkepentingan.
5. *Berorientasi pada konsensus*, artinya tata Pemerintahan yang baik menjembatani kepentingan-kepentingan yang berbeda demi terbangunnya suatu konsensus menyeluruh dalam hal apa yang terbaik bagi kelompok-kelompok masyarakat, dan apabila mungkin, konsensus dalam hal kebijakan-kebijakan dan prosedur-prosedur.
6. Kesetaraan atau kesederajatan, artinya semua warga masyarakat mempunyai kesempatan memperbaiki atau mempertahankan kesejahteraan mereka.
7. Efektifitas dan efisiensi, artinya proses-proses Pemerintahan dan lembaga-lembaga membuahkan hasil sesuai kebutuhan warga masyarakat dan dengan menggunakan sumber-sumber daya yang ada seoptimal mungkin.
8. Akuntabilitas, artinya para pengambil keputusan di Pemerintahan, sektor swasta dan organisasi-organisasi masyarakat, bertanggung jawab baik kepada masyarakat maupun kepada lembaga-lembaga yang berkepentingan. Bentuk pertanggungjawaban tersebut berbeda satu dengan lainnya tergantung dari jenis organisasi yang bersangkutan.
9. Visi strategis, artinya para pemimpin dan masyarakat memiliki perspektif yang luas dan jauh ke depan atas tata Pemerintahan yang baik dan pembangunan manusia, serta kepekaan akan apa saja yang dibutuhkan untuk mewujudkan perkembangan tersebut. Selain itu mereka juga harus memiliki pemahaman atas

kompleksitas kesejarahan, budaya dan sosial yang menjadi dasar baik perspektif tersebut.<sup>45</sup>

Setelah melihat apa yang dimaksud dengan *Good Governance*, maka ada 3 (tiga) hal yang perlu dilaksanakan Pemerintah guna terarahnya Pembangunan yaitu:

1. Pemerintah sebagai *Leading Sector* membuat Kebijakan-kebijakan dengan tegas guna mengarahkan Pembangunan sebaik mungkin sehingga seluruh sektor dapat melaksanakannya sesuai keinginan Pemerintah dengan memperhatikan berbagai instrumen peraturan yang berlaku.
2. Pemerintah sebagai sumber dana dalam hubungannya dengan pembiayaan-pembiayaan di ruang lingkup publik yang sangat kompleks.
3. Pemerintah sebagai Pelayan Masyarakat, dalam hal ini Pemerintah meningkatkan sumber daya aparaturnya guna dapat melaksanakan pelayanan prima untuk seluruh masyarakat.

Dalam hukum positif, *good governance* sering juga disebut sebagai Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik, yang didalamnya bersemayam prinsip yang digunakan sebagai acuan penggunaan Wewenang bagi Pejabat Pemerintahan dalam mengeluarkan Keputusan dan/atau Tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan,<sup>46</sup> yang meliputi asas:

- a. kepastian hukum;<sup>47</sup>
- b. kemanfaatan;<sup>48</sup>

---

<sup>45</sup> Bandingkan dengan Penjabaran yang dikemukakan oleh Masyarakat Transparansi Indonesia (MTI) dalam Kata Sambutan Koesnadi Hardjosoemantri dalam Buku Mas Achmad Santoso, *Good Governance dan Hukum lingkungan*, (Jakarta: ICEL, 2001), hlm. vii

<sup>46</sup> Lihat dalam pasal 1 ayat 17 UU Administrasi Pemerintahan.

<sup>47</sup> Yang dimaksud dengan “asas kepastian hukum” adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keajegan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan. Lihat dalam penjelasan pasal 10 UU Administrasi Pemerintahan.

- c. ketidakberpihakan;<sup>49</sup>
- d. kecermatan;<sup>50</sup>
- e. tidak menyalahgunakan kewenangan;<sup>51</sup>
- f. keterbukaan;<sup>52</sup>
- g. kepentingan umum;<sup>53</sup> dan
- h. pelayanan yang baik.<sup>54</sup>

---

<sup>48</sup> Yang dimaksud dengan “asas kemanfaatan” adalah manfaat yang harus diperhatikan secara seimbang antara: (1) kepentingan individu yang satu dengan kepentingan individu yang lain; (2) kepentingan individu dengan masyarakat; (3) kepentingan Warga Masyarakat dan masyarakat asing; (4) kepentingan kelompok masyarakat yang satu dan kepentingan kelompok masyarakat yang lain; (5) kepentingan pemerintah dengan Warga Masyarakat; (6) kepentingan generasi yang sekarang dan kepentingan generasi mendatang; (7) kepentingan manusia dan ekosistemnya; (8) kepentingan pria dan wanita. Lihat dalam penjelasan pasal 10 UU Administrasi Pemerintahan.

<sup>49</sup> Yang dimaksud dengan “asas ketidakberpihakan” adalah asas yang mewajibkan Badan dan/atau dalam menetapkan Keputusan dan/atau mempertimbangkan kepentingan para pihak secara keseluruhan dan tidak diskriminatif. Lihat dalam penjelasan pasal 10 UU Administrasi Pemerintahan.

<sup>50</sup> Yang dimaksud dengan “asas kecermatan” adalah asas yang mengandung arti bahwa suatu Keputusan dan/atau Tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan dan/atau pelaksanaan Keputusan dan/atau Tindakan sehingga Keputusan dan/atau Tindakan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat sebelum Keputusan dan/atau Tindakan tersebut ditetapkan dan/atau dilakukan. Lihat dalam penjelasan pasal 10 UU Administrasi Pemerintahan.

<sup>51</sup> Yang dimaksud dengan “asas tidak menyalahgunakan kewenangan” adalah asas yang mewajibkan setiap Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi atau kepentingan yang lain dan tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut, tidak melampaui, tidak menyalahgunakan, dan/atau tidak mencampuradukkan kewenangan. Lihat dalam penjelasan pasal 10 UU Administrasi Pemerintahan.

<sup>52</sup> Yang dimaksud dengan “asas keterbukaan” adalah asas yang melayani masyarakat untuk mendapatkan akses dan memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara. Lihat dalam penjelasan pasal 10 UU Administrasi Pemerintahan.

<sup>53</sup> Yang dimaksud dengan “asas kepentingan umum” adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan dan kemanfaatan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, selektif, dan tidak diskriminatif. Lihat dalam penjelasan pasal 10 UU Administrasi Pemerintahan.

<sup>54</sup> Yang dimaksud dengan “asas pelayanan yang baik” adalah asas yang memberikan pelayanan yang tepat waktu, prosedur dan biaya yang jelas, sesuai dengan standar pelayanan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Lihat dalam penjelasan pasal 10 UU Administrasi Pemerintahan.

## **B. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan**

Untuk mencapai Visi Indonesia 2045 menjadi negara yang berdaulat, maju, adil, dan makmur, tantangan yang dihadapi tidaklah ringan. Saat ini, output perekonomian Indonesia sudah mendekati tingkat potensialnya. Untuk itu, dibutuhkan bauran kebijakan yang dapat mengakselerasi kinerja perekonomian nasional. Namun, upaya mengakselerasi kinerja perekonomian menghadapi tekanan kondisi global yang tidak menentu dalam beberapa tahun terakhir ini. Selain itu, perekonomian nasional sebagai agregasi dari perekonomian daerah masih menghadapi berbagai tantangan. Perekonomian daerah masih belum optimal mencapai output terbaiknya sesuai dengan potensi ekonomi daerah. Daerah masih belum mampu mengidentifikasi potensi ekonomi unggulannya, sehingga pembangunan ekonomi daerah masih random, belum terfokus dan didukung secara optimal. Kontribusi perekonomian daerah juga masih timpang dan terkonsentrasi di Wilayah Jawa dan Sumatera.

Pencapaian Visi 2045 tersebut juga menghadapi tantangan demografi dengan proporsi jumlah penduduk tua yang semakin besar, masalah urbanisasi, dan pertumbuhan kelas menengah yang semakin meningkat, namun tidak merata diseluruh wilayah tanah air. Di samping itu, pembangunan yang telah dilakukan selama ini juga belum mampu membuat Indonesia masuk dalam kategori negara berpenghasilan tinggi. Indonesia juga dituntut harus mampu melanjutkan dan mengakselerasi transformasi struktural di tengah pesatnya perkembangan teknologi. Tantangan pembangunan ini harus diatasi dalam upaya meningkatkan daya saing dan produktivitas Indonesia di tingkat global. Untuk mencapai Visi Indonesia 2045 salah satu yang harus diperhatikan adalah arah kebijakan fiskal khususnya kebijakan desentralisasi fiskal yang membutuhkan desain agar mampu



merespon dinamika perekonomian, menjawab tantangan, serta konsisten mendukung pembangunan yang berkelanjutan. Untuk itu, APBN sebagai instrumen kebijakan fiskal perlu didorong lebih sehat serta mampu mengendalikan risiko dalam jangka panjang agar fungsi alokasi, distribusi, dan stabilisasi dapat optimal. Pada level regional, APBD sebagai instrumen fiskal di daerah perlu untuk dioptimalkan dalam mendorong perbaikan layanan dan kesejahteraan. APBD menjadi instrumen dalam pengembangan kuantitas dan kualitas layanan publik dan perekonomian daerah, bukan sebagai tujuan akhir.

Kebijakan desentralisasi fiskal telah diimplementasikan sejak tahun 2001, Proses tersebut diawali dengan pengesahan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah serta UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah (PKPD). Hingga kini, kedua regulasi tersebut sudah mengalami beberapa kali revisi hingga yang terakhir UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah serta UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Selain itu desentralisasi fiskal juga tergambar dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang mencabut Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Kebijakan tersebut telah banyak mengalami perubahan besar yang terjadi pada sistem tata kelola pemerintahan, baik di tingkat pusat maupun daerah. Salah satu perubahan penting adalah pembagian kewenangan dan sistem transfer. Penyerahan dan pembagian sumber keuangan tersebut antara lain diimplementasikan melalui pengalokasian dana untuk daerah melalui Transfer ke Daerah dan Dana Desa (TKDD). Faktanya, alokasi TKDD selalu meningkat setiap tahunnya, sehingga proses penyelenggaraan otonomi dapat berjalan. Secara keseluruhan, porsi TKDD kurang lebih 33,6 persen dari total belanja APBN 2019

(Rp826,7 T dari Rp2.461,1 T). Dalam 5 (lima) tahun terakhir (periode 2016 s.d 2019), rata-rata pertumbuhan TKDD mencapai 4,6 persen per tahun yaitu Rp710.256,9 miliar pada tahun 2016 meningkat menjadi Rp826.772,5 miliar pada tahun 2019. Hal ini merefleksikan bahwa Indonesia memberikan kewenangan daerah yang tinggi dalam belanja daerah (decentralized expenditures).

Pendanaan kepada Daerah dilakukan berdasarkan pada kebutuhan pelayanan dasar publik dan prioritas daerah dan Daerah memiliki keleluasaan untuk mengalokasikan pos belanjanya sesuai dengan preferensi daerah masing-masing dengan memperhatikan tanggung jawab peningkatan penyediaan layanan publik secara efisien dan disiplin. Hal ini sesuai dengan satu asumsi penting pada literatur fiskal federalism, yaitu bahwa 'daerah lebih paham apa yang terbaik buat mereka'. Dengan demikian, desentralisasi fiskal diharapkan akan meningkatkan efisiensi dan mengurangi biaya transaksi. Belanja pemerintah daerah paling tidak memiliki dampak pada kualitas sektor pelayanan publik dan mendorong iklim yang sehat bagi sektor swasta untuk beraktifitas. Belanja yang tidak optimal dapat menyebabkan menurunnya fungsi pemerintah sebagai penyedia layanan publik dan regulator, serta berdampak pada berkurangnya produktivitas sektor swasta.

Dalam rangka pelaksanaan desentralisasi fiskal, Pemerintah juga sudah memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk melakukan pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah. Dengan adanya kewenangan pemungutan ini, diharapkan dapat memperkuat desentralisasi pada aspek pengeluaran yang terutama didanai dari transfer ke daerah dan dana desa.

### **C. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru**

Dalam rangka penguatan kewenangan pemungutan pajak oleh daerah (*local taxing power*), rancangan kebijakan yang disusun oleh pemerintah diantaranya, berupa penerapan pajak daerah baru sebagai tambahan atas PPh Pasal 21, 25/29 WP OPDN yang akan mulai berlaku 5 tahun setelah RUU HKPD dengan memperhatikan kondisi perekonomian, penerapan opsen PKB dan BBNKB dari Provinsi ke Kabupaten/Kota, penerapan opsen Pajak MBLB dari Kabupaten/Kota ke Provinsi, penyesuaian kebijakan eksisting dengan melakukan restrukturisasi jenis pajak daerah (dari 16 menjadi 14 jenis pajak termasuk memperkenalkan Pajak Barang dan Jasa Tertentu), rasionalisasi retribusi daerah (dari 32 menjadi 18 jenis pelayanan), dan melakukan penyesuaian tarif pajak dan retribusi.

Pengaturan pajak daerah baru sebagai tambahan atas PPh Pasal 21, dan PPh Pasal 25/29 selain untuk meningkatkan PAD juga ditujukan untuk memberikan peran bagi Pemda dalam pemungutan PPh Pasal 21 dan PPh Pasal 25/29. Pajak daerah baru tersebut diharapkan menjadi landasan baru pelaksanaan sinergi Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dalam pemungutan PPh untuk optimalisasi pendapatan negara. Secara konsep, pajak baru tersebut diharapkan akan menimbulkan tanggung jawab Pemda atas Pemungutan PPh Pasal 21, Pasal 25, dan Pasal 29 yang selama ini hanya dilakukan Pemerintah Pusat. Peran serta Pemda diharapkan dari aspek pengawasan pemungutan PPh Orang Pribadi (OP) dan pemeliharaan basis data perpajakan, khususnya Wajib Pajak (WP) UMKM di daerah. Melalui pengaturan ini, diharapkan dapat memperkuat hubungan antara pembayaran PPh OP dari masyarakat dengan pelayanan publik Pemda kepada masyarakat, tanpa mengubah pelaksanaan DBH PPh yang telah

berjalan selama ini. Hal tersebut juga telah menjadi praktik terbaik internasional (international best practice) di banyak negara.

Dalam rangka melihat dampak terhadap PAD tersebut, telah dilakukan simulasi dengan menggunakan data APBD selama 5 tahun yaitu dari tahun 2016 sampai dengan 2020 yang berasal dari Sistem Informasi Keuangan Daerah (SIKD). Atas data tersebut, dilakukan proses pengubahan data yang teridentifikasi salah, rusak, tidak akurat, tidak lengkap, dan salah format (cleansing) agar data yang digunakan lebih dapat diandalkan (reliable) dan konsisten. Selanjutnya, dilakukan penghitungan dampak PAD dengan mengubah bagi hasil beberapa jenis pajak provinsi menjadi opsen yang merupakan pajak kabupaten/kota, menerapkan opsen Pajak MBLB untuk provinsi, serta perubahan tarif beberapa jenis pajak. Namun demikian, untuk jenis pajak daerah baru sebagai tambahan atas PPh OP tidak diperhitungkan dalam simulasi RUU ini mengingat pengaturan dimaksud diproyeksikan baru akan diterapkan tahun 2026 (5 tahun setelah RUU HKPD diberlakukan), sehingga terlihat dampaknya terhadap APBD.

Pemerintah juga merancang pengalokasian DBH berdasarkan realisasi penerimaan negara 2 tahun sebelumnya yang juga bertujuan untuk menghilangkan deviasi dalam penganggaran dan realisasi DBH, memberikan kepastian kepada Pemda, dan meminimalisir kesenjangan antara pendapatan dan belanja dalam APBD akibat penundaan penyaluran DBH tahun anggaran berkenaan sebagai sumber pendanaan tambahan yang sifatnya tidak direncanakan (spontaneous financing resources). Selanjutnya, eksternalitas negatif yang hendak dikurangi melalui RUU HKPD yaitu dengan dimasukkannya bagian bagi daerah non-penghasil yang berbatasan langsung dengan daerah penghasil namun berada di provinsi yang berbeda, serta rumusan baru terkait

alokasi kinerja sebesar 10% dari pagu DBH. Dengan rumusan baru yang diangkat dalam RUU HKPD ini, maka sekurang-kurangnya porsi DBH yang akan digunakan untuk mengurangi dampak eksternalitas negatif berada di kisaran 19- 23%, dengan asumsi data yang digunakan untuk simulasi DBH tahun 2019-2021. Porsi tersebut didapatkan dari besaran DBH yang berasal dari alokasi kinerja (6% untuk kinerja pemeliharaan lingkungan) dan sisanya berasal dari porsi pemerataan yang diperluas tidak hanya dalam satu provinsi bersangkutan, namun juga daerah yang berbatasan langsung dengan daerah penghasil.

**BAB III**  
**EVALUASI DAN ANALISIS**  
**PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT**

Naskah Akademik merupakan dasar perancangan dan perumusan norma suatu Rancangan Peraturan Daerah. Salah satu aspek penting yang harus dilakukan adalah dilakukannya evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan terkait dengan materi dari Rancangan Peraturan Daerah yang akan dibentuk. Evaluasi dapat diartikan sebagai sebuah kegiatan yang terencana yang menilai suatu obyek dengan menggunakan instrumen atau metode penilaian tertentu yang menjadi tolak ukur sehingga diperoleh hasil yang menggambarkan obyek dimaksud.

Adapun Analisis merupakan suatu kegiatan penyelidikan, penguraian, penelaahan, penjabaran dan atau pengkajian yang merupakan tahapan yang dilakukan guna memecah suatu persoalan. Sedangkan Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan. Berdasarkan pemahaman secara literal mengenai konsep evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan tersebut maka permasalahan yang muncul adalah mengapa atau untuk apa harus dilakukan evaluasi dan analisis terhadap peraturan perundang-undangan terkait.

Perundang-undangan isinya tidak boleh bertentangan dengan isi perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya atau derajatnya. Menurut Amiroeddin Syarif (1997: 78). Berdasarkan asas dapat diperinci halhal sebagai berikut:

1. Perundang-undangan yang rendah derajatnya tidak dapat mengubah atau mengenyampingkan ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi, tetapi yang sebaliknya dapat.

2. Perundang-undangan hanya dapat dicabut, diubah atau ditambah oleh atau dengan perundang-undangan yang sederajat atau yang lebih tinggi tingkatannya.
3. Ketentuan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya tidak mempunyai kekuatan hukum dan tidak mengikat apabila bertentangan dengan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Dan ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi tetap berlaku dan mempunyai kekuatan hukum serta mengikat, walaupun diubah, ditambah, diganti atau dicabut oleh perundang-undangan yang lebih tinggi.
4. Materi yang seharusnya diatur oleh perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya tidak dapat diatur oleh perundang-undangan yang lebih rendah.

Dalam proses Pembentukan Peraturan Daerah, terdapat beberapa asas yang menjadi landasan yuridis yang perlu diperhatikan, yakni:

1. Lex superior derogat lex atheriorri dan lex superior lex inferiori; yang berarti hukum yang dibuat oleh kekuasaan yang lebih tinggi kedudukannya mengesampingkan hukum yang lebih rendah.
2. Asas lex spesialis derogat lex generalis; yang berarti bahwa hukum yang khusus mengesampingkan hukum yang umum,
3. Asas lex posteriori derogat lex priori; yang artinya hukum yang baru mengesampingkan hukum yang lama.
4. Asas delegata potestas non potest delegasi; yang berarti penerima delegasi tidak berwenang mendelegasikan lagi tanpa persetujuan pemberi delegasi.

Dalam Pembentukan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pasuruan tentang Pajak dan Retribusi Daerah ini substansi yang akan diatur memiliki relevansi dengan beberapa peraturan perundang-undangan. Menyangkut Tentang pajak dan retribusi daerah, peraturan

perundangan menjadi acuan pengaturannya dalam Rancangan Peraturan Daerah ini antara lain peraturan perundang-undangan tentang:

1. Dasar Hukum yang memberikan kewenangan pembentukan Peraturan Daerah terkait;
2. Dasar Hukum yang memerintahkan pembentukan Peraturan Daerah terkait; dan
3. Dasar Hukum yang memiliki relevansi dengan pajak dan retribusi daerah.

Relevansi dalam penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pasuruan tentang Pajak dan Retribusi Daerah ini bertujuan guna menghindari tumpang tindih pengaturan, tentu saja kebutuhan akan konsistensi hukum dan aturan menjadi alasan mendasar dilakukannya evaluasi dan analisis tersebut. Hal ini dilakukan agar pengaturan dalam suatu Peraturan Daerah lebih integratif dan komprehensif dan menghindari konflik hukum yang mungkin timbul. Hal ini juga guna menghindari terjadinya perlawanan atau penolakan oleh masyarakat terhadap Rancangan Peraturan Daerah yang kelak akan diberlakukan melalui suatu gugatan Uji materil (*Judicial Review*) atau perlawanan lainnya.

Evaluasi dan analisis peraturan terkait penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pasuruan tentang Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pasuruan tentang Pajak dan Retribusi Daerah merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Evaluasi dan Analisis Peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pasuruan tentang Pajak dan Retribusi Daerah:



## **A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**

Konstitusi adalah keseluruhan sistem ketatanegaraan dari suatu Negara berupa kumpulan peraturan-peraturan yang membentuk, mengatur atau memerintah dalam pemerintahan suatu Negara (K.C. Wheare, 1975). Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai konstitusi yang berlaku di Indonesia, adalah merupakan norma tertinggi dalam negara republik Indonesia. Yang menjadi sumber dari segala sumber hukum yang berlaku di Indonesia.

Indonesia sebagai negara yang mendasarkan pada hukum, tentunya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menempati posisi sentral dan krusial dalam kehidupan ketatanegaraan, sebab dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengandung makna:

1. Aturan dasar yang Bersifat mengikat, baik bagi penyelenggara negara, lembaga negara, lembaga kemasyarakatan, maupun seluruh warga negara.
2. Aturan dasar yang berisi norma-norma, kaidah-kaidah, aturan-aturan atau ketentuan-ketentuan yang harus dilaksanakan dan ditaati oleh semua komponen negara.
3. Aturan dasar yang berfungsi sebagai hukum yang tertinggi sehingga menjadi sumber dan pedoman hukum bagi setiap peraturan perundangan yang ada di bawahnya.
4. Setiap tindakan dan kebijakan pemerintah sebagai penyelenggara negara harus sesuai dan berpedoman pada UUD 1945.

Dalam rumusan pasal yang terkandung dalam Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Terdapat ketentuan yang menjadi dasar atau pijakan hukum yang memiliki relevansi dengan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pasuruan tentang Pajak dan

Retribusi Daerah tentang Ketentuan yang relevan dikemukakan terkait dengan tulisan ini adalah:

- a. Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Alinea 4 yang berbunyi:  
"Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial"
- b. Pasal 18 ayat (6) yang berbunyi: Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah;
- c. Pasal 27 ayat (1) yang berbunyi: Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya;
- d. Pasal 28H ayat (1) yang berbunyi: setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.
- e. Pasal 28D ayat (1) yang berbunyi: Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.

## **B. UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda)**

Sumber Pendapatan Daerah diatur dalam Pasal 285 UU Pemda yang mengatur: (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 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.

Pasal tersebut memasukkan dana otonomi khusus, dana keistimewaan dan dana desa sebagai bagian dari pendapatan transfer dari Pemerintah Pusat, pengaturan seperti ini sebelumnya tidak diatur. Pasal 5 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 menyatakan bahwa Penerimaan Daerah dalam pelaksanaan Desentralisasi terdiri atas Pendapatan Daerah dan Pembiayaan. Pendapatan Daerah tersebut bersumber dari:

- a. Pendapatan Asli Daerah;
- b. Dana Perimbangan; dan
- c. Lain-lain Pendapatan.

Sedangkan Pembiayaan bersumber dari:

- a. Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Daerah;
- b. Penerimaan Pinjaman Daerah;
- c. Dana Cadangan Daerah; dan
- d. Hasil penjualan kekayaan Daerah yang dipisahkan.

Pengaturan dalam RUU tentang Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah perlu dilakukan sinkronisasi dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang telah mencantumkan penambahan sumber keuangan daerah lain, seperti dana bagi hasil Cukai Hasil Tembakau, Dana Otonomi Khusus, Dana Keistimewaan, dan Dana Desa.

Dana Bagi Hasil (DBH) diatur dalam Pasal 289 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yaitu: (1) DBH yang bersumber dari: a. Pajak; b. Cukai; dan c. Sumber daya alam. (2) DBH yang bersumber dari

pajak, terdiri atas: a. pajak bumi dan bangunan (PBB); dan b. PPh Pasal 25 dan Pasal 29 wajib pajak orang pribadi dalam negeri dan PPh Pasal 21 (3) DBH yang bersumber dari sumber daya alam berasal dari: a. Kehutanan; b. Mineral dan batubara; c. Minyak dan gas bumi; dan d. Panas Bumi.

Pasal 289 ayat (2) UU Pemda mengatur DBH yang bersumber dari Pajak terdiri atas PBB dan PPh. Pasal tersebut tidak mengatur mengenai Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) sebagaimana telah tercantum dalam Pasal 11 ayat (2) UU No. 33 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa DBH yang bersumber dari pajak terdiri atas PBB, BPHTB, dan PPh Pasal 25 serta Pasal 29 dan PPh Pasal 21. UU Pemda tidak memasukkan BPHTB sebagai komponen DBH karena berdasarkan UU No 28 Tahun 2009, BPHTB telah dimasukkan sebagai Pajak Daerah.

Selain itu, Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 menambahkan DBH Cukai ke dalam komponen DBH yang sebelumnya tidak diatur dalam Undang-Undang No. 33 Tahun 2004. Pengaturan DBH cukai kedalam komponen DBH merupakan implikasi dari Undang-Undang No. 39 Tahun 2007 tentang Cukai.

Disisi lain, Pasal 289 UU Pemda menghapus DBH sektor perikanan yang diatur dalam UU No. 33 Tahun 2004.

Alokasi DBH dari SDA perikanan tersebut tidak diatur kembali karena dinilai tidak memberikan dampak signifikan kepada daerah serta tidak mengikuti formula tertentu seperti DBH lainnya, hanya dibagi sama rata untuk seluruh pemerintah daerah. Pengaturan tentang HKPD perlu sinkronisasi pengaturan DBH sesuai dengan UU Pemda. Selanjutnya, UU 23 Tahun 2014 mengamanatkan dalam pasal 14 ayat (1) bahwa penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang kehutanan dibagi antara Pemerintah Pusat dan Provinsi, kecuali untuk pengelolaan Taman Hutan Rakyat Kabupaten/Kota. Dengan demikian, alokasi DBH

SDA Kehutanan DR pun harus dialihkan dari Kabupaten/Kota kepada Provinsi mengingat pengalihan kewenangan tersebut.

Dana Alokasi Umum (DAU) diatur dalam Pasal 290 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 yaitu: (1) DAU dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar-daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi. (2) DAU suatu daerah dialokasikan atas dasar celah fiskal. (3) Proporsi DAU antara daerah provinsi dan kabupaten/kota ditetapkan berdasarkan pertimbangan Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada daerah provinsi dan kabupaten/ kota. (4) Celah fiskal merupakan kebutuhan fiskal dikurangi dengan kapasitas fiskal daerah. (5) Kebutuhan fiskal daerah merupakan kebutuhan pendanaan daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, baik Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar dan tidak terkait Pelayanan Dasar maupun Urusan Pemerintahan Pilihan. (6) Kapasitas fiskal daerah merupakan sumber pendanaan daerah yang berasal dari pendapatan asli daerah dan DBH. (7) Jumlah keseluruhan DAU ditetapkan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan Pasal 290 ayat (2) tersebut, perhitungan DAU hanya menggunakan formulasi celah fiskal, karena pada dasarnya celah fiskal merupakan selisih dari kebutuhan fiskal dan kemampuan fiskal daerah sehingga lebih mencerminkan kebutuhan fiskal daerah. Hal tersebut berbeda dibandingkan dengan Pasal 27 Undang- Undang No. 33 Tahun 2004 yang masih menyatakan penghitungan Dana Alokasi Umum dialokasikan atas dasar celah fiskal dan alokasi dasar.

Berkaitan dengan hal tersebut, perhitungan DAU dalam RUU HKPD hanya akan menggunakan formulasi celah fiskal. Pasal 290 ayat (7) UU Pemda mengatur pengalokasian DAU ditetapkan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Ketentuan tersebut berbeda

dibandingkan dengan Pasal 27 ayat (1) UU 33 Tahun 2004 yang menyatakan “Jumlah keseluruhan DAU ditetapkan sekurang-kurangnya 26% (dua puluh enam persen) dari Pendapatan Dalam Negeri Netto yang ditetapkan dalam APBN.” UU Pemda tidak menetapkan alokasi angka DAU dalam APBN agar keuangan negara lebih fleksibel dalam menjaga kesinambungan fiskal nasional. Dengan adanya perbedaan kebijakan DAU tersebut, perlu dilakukan sinkronisasi pengalokasian DAU menyesuaikan dengan UU Pemda.

Dana Alokasi Khusus (DAK). Pasal 40 ayat (1) UU No.33 Tahun 2004 menyatakan: “Pemerintah menetapkan kriteria DAK yang meliputi kriteria umum, kriteria khusus, dan kriteria teknis.” Pasal 41 ayat (1) menyatakan: “Daerah penerima DAK wajib menyediakan Dana Pendamping sekurang- kurangnya 10% (sepuluh persen) dari alokasi DAK.” Berdasarkan ketentuan dalam pasal 292 UU 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, DAK tidak lagi dialokasikan berdasarkan kriteria, namun berdasarkan usulan kegiatan dari Kementerian/Lembaga teknis terkait kepada Bappenas dan Kementerian Keuangan. Selain itu dalam pasal ini, DAK tidak lagi mempersyaratkan adanya dana pendamping 10%.Melihat Perkembangan DAK saat ini, pengaturan mengenai DAK perlu untuk ditinjau ulang. Berdasarkan pertimbangan tersebut, perlu dilakukan sinkronisasi rumusan formulasi DAK agar selaras dengan rumusan UU 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.

Pinjaman dan Hibah Daerah. Pasal 53 ayat (4) UU No. 33 Tahun 2004 mengatur bahwa Pinjaman Jangka Menengah dan Jangka Panjang wajib mendapatkan persetujuan DPRD. Hal ini sejalan dengan Pasal 22 UU Keuangan Negara yang menyatakan: (1) Pemerintah Pusat mengalokasikan dana perimbangan kepada Pemerintah Daerah berdasarkan undang-undang perimbangan keuangan pusat dan daerah. (2) Pemerintah Pusat dapat memberikan pinjaman dan/atau hibah

kepada Pemerintah Daerah atau sebaliknya. (3) Pemberian pinjaman dan/atau hibah sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dilakukan setelah mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. (4) Pemerintah Daerah dapat memberikan pinjaman kepada/menerima pinjaman dari daerah lain dengan persetujuan DPRD. Kemudian Pasal 23 ayat (2) UU Keuangan Negara mengatur bahwa Pinjaman dan/atau hibah yang diterima Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat diteruskanpinjamkan kepada Pemerintah Daerah/ Perusahaan Negara/Perusahaan Daerah. Pengaturan mengenai Persetujuan DPRD untuk pinjaman daerah telah diubah dalam Pasal 302 ayat (1) UU Pemda menyatakan bahwa Daerah dapat melakukan pinjaman yang berasal dari penerusan pinjaman utang luar negeri dari menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang keuangan setelah memperoleh pertimbangan dari Menteri. Kemudian diatur dalam ayat (2) bahwa perjanjian penerusan pinjaman dilakukan antara menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang keuangan dan kepala daerah. Dengan pengaturan UU Pemda tersebut DPRD tidak lagi mempunyai kewenangan terkait persetujuan atas pinjaman dan hibah daerah. Oleh karena itu, dalam pengaturan HKPD kedepan perlu dilakukan sinkronisasi pengaturan pinjaman daerah menyesuaikan dengan UU Pemda.

Dana Dekonsentrasi. Pasal 19 UU No. 23 Tahun 2004 menyatakan bahwa dalam melaksanakan urusan konkuren yang menjadi kewenangan pemerintah pusat, maka pemerintah melimpahkan kewenangan tersebut kepada Gubernur dengan berdasarkan asas Dekonsentrasi. Namun demikian, UU Pemda ini tidak mengatur secara jelas berkaitan dengan pendanaan berkaitan dengan pelimpahan tugas tersebut, maka di dalam RUU HKPD ini, dana dekonsentrasi menjadi perlu untuk diatur agar ketentuan dalam UU 23/2004 ini dapat berjalan dengan baik.

Dana Tugas Pembantuan. Pasal 19 UU No. 23 Tahun 2004 menyatakan bahwa dalam melaksanakan urusan konkuren yang menjadi kewenangan pemerintah pusat, maka pemerintah dapat menugaskan kepada pemerintah daerah dengan berdasarkan asas Tugas Pembantuan. Selanjutnya di Pasal 20, Pemerintah Provinsi juga dapat memberikan penugasan kepada Kabupaten/Kota di bawahnya untuk menjalankan urusan konkuren yang menjadi kewenangan pemerintah provinsi. Namun demikian, UU Pemda ini tidak mengatur secara jelas berkaitan dengan pendanaan berkaitan dengan penugasan tersebut, maka di dalam RUU HKPD ini, dana tugas pembantuan menjadi perlu untuk diatur agar ketentuan dalam UU 23/2004 ini dapat berjalan dengan baik.

### **C. UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa**

Dana Desa diatur dalam Pasal 72 Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 bahwa : 1) Pendapatan Desa bersumber dari: a. pendapatan asli Desa terdiri atas hasil usaha, hasil aset, swadaya dan partisipasi, gotong royong, dan lain-lain pendapatan asli Desa; b. alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara; c. bagian dari hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/Kota; d. alokasi dana Desa yang merupakan bagian dari dana perimbangan yang diterima Kabupaten/Kota; e. bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi dan Anggaran; f. Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota; g. hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dari pihak ketiga; dan h. lain-lain pendapatan Desa yang sah. 2) Alokasi anggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b bersumber dari Belanja Pusat dengan mengefektifkan program yang berbasis Desa secara merata dan berkeadilan. 3) Bagian hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c paling sedikit 10% (sepuluh perseratus) dari pajak dan retribusi daerah. 4)



Alokasi dana Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d paling sedikit 10% (sepuluh perseratus) dari dana perimbangan yang diterima Kabupaten/Kota dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah setelah dikurangi Dana Alokasi Khusus. 5) Dalam rangka pengelolaan Keuangan Desa, Kepala Desa melimpahkan sebagian kewenangan kepada perangkat Desa yang ditunjuk. 6) Bagi Kabupaten/Kota yang tidak memberikan alokasi dana Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (4), Pemerintah dapat melakukan penundaan dan/atau pemotongan sebesar alokasi dana perimbangan setelah dikurangi Dana Alokasi Khusus yang seharusnya disalurkan ke Desa. Ketentuan Pasal 72 Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 menegaskan bahwa dana desa bersumber dari belanja pusat dengan mengefektifkan program yang berbasis desa secara merata dan berkeadilan. Pengaturan ini dapat dimaknai bahwa pemenuhan Dana Desa dilakukan melalui konsolidasi anggaran program yang berbasis desa yang selama ini tersebar di berbagai kementerian/lembaga kedalam satu pool dana tersendiri dalam APBN. Dengan demikian, Pemerintah tidak dihadapkan pada situasi harus mencari sumber pendanaan baru dalam bentuk “fresh money” guna memenuhi amanat undang-undang tersebut. Pengalokasian Dana Desa melalui APBN tersebut menjadi bagian dari belanja Transfer ke Daerah sebagai wujud kehadiran negara di desa. Untuk itu, pengaturan Dana Desa yang selama ini hanya diatur dalam Undang-Undang APBN setiap tahunnya, perlu dimasukkan sebagai bagian dari Transfer ke Daerah dalam Undang-Undang HKPD.

#### **D. UU No. 28 Tahun 2009 Pajak Daerah dan Retribusi Daerah 1. Pajak Daerah**

Secara khusus jenis-jenis pajak daerah telah diatur dalam undang-undang mengenai pajak daerah dan retribusi daerah. Pasal 2 Undang-Undang No 28 Tahun 2009 menyebutkan jenis-jenis Pajak daerah yaitu:

(1) Jenis Pajak provinsi, terdiri atas: a. Pajak Kendaraan Bermotor; b. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor; c. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor; d. Pajak Air Permukaan; dan e. Pajak Rokok. (2) Jenis Pajak kabupaten/kota terdiri atas: a. Pajak Hotel; b. Pajak Restoran; c. Pajak Hiburan; d. Pajak Reklame; e. Pajak Penerangan Jalan; f. Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan; g. Pajak Parkir; h. Pajak Air Tanah; i. Pajak Sarang Burung Walet; j. Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan; dan k. Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan.

Di dalam perkembangannya kebijakan pajak daerah dan retribusi daerah perlu dilakukan sinkronisasi dengan dinamika regulasi yang berkembang. Beberapa jenis pajak yang perlu mendapatkan perhatian antara lain: 1. Pajak Air Tanah. Berdasarkan ketentuan Pasal 69 UU PDRD, Pajak Air Tanah adalah jenis pajak kabupaten/kota, yang dasar pengenaan pajaknya didasarkan atas Nilai Perolehan Air Tanah (NPAT), dan besaran NPAT ditetapkan dengan Peraturan Bupati/Walikota. Namun berdasarkan Pasal 15 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014 mengatur mengenai Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota yang tercantum dalam Lampiran UU Pemda mengenai pembagian urusan pemerintahan bidang Energi dan Sumber Daya Mineral Sub Urusan Geologi memberikan kewenangan NPAT kepada Pemerintah Provinsi. Oleh karena itu di dalam RUU ini, diatur bahwa Pengaturan Nilai Perolehan Air Tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Gubernur, meskipun PAT tetap menjadi pajak kabupaten/kota. Hal ini dimaksudkan agar terdapat pengawasan dan pengendalian penetapan Nilai Perolehan Air Tanah oleh provinsi atas pemungutan PAT yang dilakukan Pemda kabupaten/kota dalam 1 provinsi yang bersangkutan.

2. Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan (Pajak MBLB) Sama halnya dengan Pajak Air Tanah, berdasarkan ketentuan Pasal 59 UU

PDRD, Pajak MBLB adalah jenis pajak kabupaten/kota, yang dasar pengenaan pajaknya didasarkan atas nilai jual hasil pengambilan mineral bukan logam dan batuan dengan mengacu pada nilai pasar atau harga rata-rata yang berlaku di lokasi setempat di wilayah daerah yang bersangkutan. Dalam hal nilai pasar sulit diperoleh, dapat digunakan harga standar yang ditetapkan oleh instansi yang berwenang dalam bidang mineral bukan logam dan batuan. Namun berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014 pada Lampiran Pembagian Urusan Pemerintahan Konkuren Antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota, untuk pembagian urusan pemerintahan bidang Energi dan Sumber Daya Mineral Sub Urusan Mineral dan Batubara, kewenangan penetapan harga standar/patokan mineral bukan logam dan batuan merupakan kewenangan pemerintah provinsi.

Selain itu, pengaturan pengecualian objek Pajak MBLB dalam Pasal 57 ayat (2) huruf a dan huruf b UU PDRD yaitu kegiatan pengambilan mineral bukan logam dan batuan yang tidak dimanfaatkan secara komersial, maupun hasil ikutan dari kegiatan pertambangan lainnya yang tidak dimanfaatkan secara komersial, telah menimbulkan permasalahan berupa perbedaan penafsiran antara pemerintah daerah dan wajib pajak. Dalam prakteknya, terdapat perbedaan penafsiran pengenaan Pajak MBLB atas pemanfaatan tanah (baik yang digali maupun yang merupakan hasil ikutan) yang digunakan di dalam area produksi sendiri milik Wajib Pajak. Oleh karena itu, dalam RUU ini perlu menegaskan pengecualian kedua aktivitas pengambilan/pemanfaatan tersebut dari objek Pajak MBLB karena pada prinsipnya objek Pajak MBLB adalah kegiatan pengambilan MBLB sebagai suatu kegiatan usaha, yang hasilnya ditujukan untuk diperjualbelikan.

Selain itu, ketentuan ini perlu diselaraskan dengan Pasal 130 ayat (2) UU Nomor 4 Tahun 2009 sebagaimana terakhir diubah dengan UU Nomor 3 Tahun 2020 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

bahwa atas pemanfaatan tanah/batuan yang ikut tergali pada saat penambangan dikenakan iuran produksi sehingga pemanfaatan hasil ikutan dalam UU PDRD bukan merupakan objek Pajak MBLB.

3. Pajak Hotel. Berdasarkan Pasal 32 ayat (1) UU PDRD, Objek Pajak Hotel adalah pelayanan yang disediakan oleh Hotel dengan pembayaran, termasuk jasa penunjang sebagai kelengkapan Hotel yang sifatnya memberikan kemudahan dan kenyamanan, termasuk fasilitas olahraga dan hiburan. Pengaturan tersebut terdapat irisan objek pajak dengan objek PPN sebagaimana diatur dalam Pasal 4 dan Pasal 4A UU PPN dan PPnBM (UU Nomor 42 Tahun 2009) dan aturan pelaksanaannya, yang mengatur bahwa persewaan ruangan di hotel selain penginapan dan ruang rapat/pertemuan merupakan objek PPN, misalnya persewaan ruangan untuk lokasi mesin Anjungan Tunai Mandiri (ATM) di dalam hotel atau persewaan ruangan untuk toko souvenir di dalam hotel. Hal tersebut berpotensi menyebabkan adanya perbedaan pandangan antara petugas pajak pusat dan pajak daerah di lapangan dalam melakukan pemungutan PPN atau Pajak Hotel terhadap Wajib Pajak. Oleh karena itu, dalam RUU ini pengaturan tersebut dipertegas kembali agar harmonis dengan UU PPN dan PPnBM, dengan mengecualikan persewaan ruangan untuk diusahakan kembali di dalam hotel (Business to Business), sedangkan persewaan ruangan yang sifatnya untuk konsumen akhir (Business to Consumer) seperti kamar penginapan, ruang rapat dan ruang pertemuan (ballroom) merupakan objek pajak daerah.

4. Pajak Restoran. Sama halnya dengan Pajak Hotel, pengaturan Pajak Restoran dalam RUU ini juga diselaraskan dengan Pasal 4 dan Pasal 4A UU PPN dan PPnBM (UU Nomor 42 Tahun 2009), khususnya terkait dengan pengusahaan toko roti (bakery) yang dalam prakteknya sering menyediakan pelayanan seperti restoran. Oleh karena itu, dalam RUU HKPD ini perlu mempertegas batasan aktivitas penyediaan/penjualan makanan/minuman yang dikenakan PPN dan

yang dikenakan pajak daerah, di mana untuk dapat dikategorikan sebagai restoran dan dikenakan Pajak Restoran (yang dalam RUU ini diintegrasikan dengan nama Pajak Barang dan Jasa Tertentu), harus paling sedikit menyediakan layanan penyajian makanan dan/atau minuman berupa meja, kursi, dan/atau peralatan makan dan minum.

Retribusi Daerah. Pemungutan retribusi di Indonesia pada prinsipnya terkait dengan proses perizinan, pemberian layanan publik, serta penyediaan layanan yang sifatnya komersil yang belum dapat disediakan memadai oleh pihak swasta sehingga diintervensi pemerintah daerah. Retribusi yang dikenakan atas perizinan yang dikenal dengan Retribusi Perizinan Tertentu dikenakan dengan mempertimbangkan biaya penyediaan izin dan dampak yang timbul akibat penerbitan izin tersebut. Retribusi atas pemberian layanan publik umum atau dikenal dengan Retribusi Jasa Umum dikenakan sebagai pendukung (tambahan) pendanaan pelayanan publik tersebut karena pada prinsipnya layanan tersebut wajib disediakan melalui beban belanja APBD. Retribusi atas penyediaan layanan yang bersifat komersil atau dikenal dengan Retribusi Jasa Usaha dipungut dengan menganut prinsip-prinsip komersil dengan tetap memperhatikan beban masyarakat.

Berdasarkan karakteristik dan prinsip masing-masing retribusi tersebut, terdapat beberapa evaluasi atas beberapa jenis retribusi yang ada dengan memperhatikan perkembangan peraturan perundang-undangan lain yang terkait, yaitu:

- a. Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akta Catatan Sipil: Pasal 101 ayat (1) huruf c, Retribusi ini dikategorikan sebagai salah satu jenis Retribusi Jasa Umum yang dapat dipungut pemerintah daerah. Namun demikian, UU Nomor 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan mengatur bahwa atas segala administrasi kependudukan, termasuk pencetakan KTP dan Akta

Catatan Sipil diselenggarakan gratis oleh pemerintah daerah. Oleh karena itu, dalam RUU ini jenis Retribusi dimaksud akan dihapuskan.

- b. Retribusi Izin Mendirikan Bangunan. Retribusi tersebut selama ini diatur sebagai salah satu bentuk pungutan daerah dalam Pasal 141 huruf a UU PDRD, sebagai bentuk pungutan atas penerbitan Izin Mendirikan Bangunan sebagaimana diatur dalam UU Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung (UU Bangunan Gedung). Dalam perkembangannya, atas UU Bangunan Gedung dilakukan perubahan melalui UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, yang salah satu perubahannya adalah perubahan nomenklatur Izin Mendirikan Bangunan menjadi Persetujuan Bangunan Gedung. Perubahan nomenklatur ini dimaksudkan untuk menegaskan bahwa pelayanan Pemerintah daerah dalam memberikan persetujuan Bangunan Gedung diperluas bukan hanya atas Izin Mendirikan Bangunan (sebelum pembangunan) melainkan juga dengan menerbitkan Sertifikat Laik Fungsi (setelah pembangunan). Oleh karena itu, dalam RUU HKPD nomenklatur retribusi ini diubah menjadi Retribusi Persetujuan Bangunan Gedung.
- c. Retribusi Perpanjangan Izin Mempekerjakan Tenaga Kerja Asing (IMTA): Sama dengan Retribusi Izin Mendirikan Bangunan, retribusi ini juga diharmonisasi dengan UU Cipta Kerja khususnya yang mengatur perubahan UU Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. Dalam UU Cipta Kerja dimaksud, tidak dikenal lagi nomenklatur Izin Mempekerjakan Tenaga Kerja Asing, melainkan menggunakan nama Penggunaan Tenaga Kerja Asing (PTKA). Sedangkan pembayaran kepada pemerintah daerah adalah diubah dengan nama Dana Kompensasi Penggunaan Tenaga Kerja Asing. Oleh karena itu, dalam RUU ini Retribusi Perpanjangan IMTA diubah nomenklaturnya menjadi Retribusi Penggunaan Tenaga Kerja Asing.

d. Retribusi Pengelolaan Pertambangan Rakyat. Retribusi ini belum diatur dalam UU PDRD saat ini, namun UU Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan UU Nomor 4 Tahun 2020 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (UU Minerba) mengatur bahwa pungutan atas pemegang Izin Pertambangan Rakyat (IPR) berupa iuran pertambangan rakyat merupakan penerimaan daerah dalam bentuk pajak atau retribusi. Berdasarkan perbedaan karakteristik pajak dan retribusi, iuran pertambangan rakyat dimaksud lebih tepat dipungut dengan instrumen retribusi daerah, dengan pertimbangan: Dikaitkan dengan kewenangan penerbitan IPR yang didelegasikan dari pemerintah pusat kepada gubernur; Hasil penerimaan retribusi tersebut akan dimanfaatkan pemerintah provinsi seluruhnya untuk kegiatan pembinaan dan pengawasan pertambangan rakyat; Tarif retribusinya mengikuti tarif PNBPN di bidang energi dan sumber daya mineral.

Oleh karena itu, dalam rangka harmonisasi dengan UU Minerba dan memperhatikan pertimbangan karakteristik retribusi di atas, dalam RUU ini diatur satu jenis retribusi baru dalam kelompok Retribusi Perizinan tertentu, dengan nama Retribusi Pengelolaan Pertambangan Rakyat.

Administrasi Gugatan Perpajakan Dalam Pasal 105 UU PDRD mengatur mengenai mekanisme permohonan banding yaitu: Pasal 105 (1) Wajib Pajak dapat mengajukan permohonan banding hanya kepada Pengadilan Pajak terhadap keputusan mengenai keberatannya yang ditetapkan oleh Kepala Daerah. (2) Permohonan banding sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan secara tertulis dalam bahasa Indonesia, dengan alasan yang jelas dalam jangka waktu 3 (tiga) bulan sejak keputusan diterima, dilampiri salinan dari surat keputusan keberatan tersebut. (3) Pengajuan permohonan banding menanggukhkan kewajiban membayar pajak sampai dengan 1 (satu) bulan sejak tanggal penerbitan Putusan Banding.

Berdasarkan pasal tersebut, keputusan keberatan atas besarnya pajak yang terutang dapat diajukan wajib pajak ke pengadilan pajak melalui mekanisme banding. Sedangkan dalam UU Nomor 6 Tahun 1983 sebagaimana terakhir kali diubah dengan UU Nomor 16 Tahun 2009 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (UU KUP) mengatur bahwa keputusan keberatan atas pajak terutang dapat juga dilakukan gugatan ke badan peradilan pajak sebagaimana diatur dalam Pasal 23 ayat (2) yaitu “gugatan wajib pajak atau penanggung pajak terhadap: a. pelaksanaan Surat Paksa, Surat Perintah Melaksanakan Penyitaan, atau Pengumuman Lelang; b. keputusan pencegahan dalam rangka penagihan pajak; c. keputusan yang berkaitan dengan pelaksanaan keputusan perpajakan, selain yang ditetapkan dalam Pasal 25 ayat (1) dan Pasal 26; atau d. penerbitan surat ketetapan pajak atau Surat Keputusan Keberatan yang dalam penerbitannya tidak sesuai dengan prosedur atau tata cara yang telah diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan, hanya dapat diajukan kepada badan peradilan pajak.

Pengaturan administrasi perpajakan dalam RUU ini perlu dilakukan sinkronisasi dengan UU Nomor 6 Tahun 1983 sebagaimana terakhir kali diubah dengan UU Nomor 16 Tahun 2009 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (UU KUP). Pengaturan lebih lanjut mengenai mekanisme gugatan tersebut akan diatur dalam Peraturan Pemerintah pelaksanaan dari UU ini.

#### **E. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 Tentang Cukai**

Cukai hasil tembakau adalah salah satu Penerimaan Negara yang dibagihasilkan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 66A UU No. 39 Tahun 2007 yaitu : (1) Penerimaan negara dari cukai hasil tembakau yang dibuat di Indonesia dibagikan kepada provinsi penghasil cukai hasil tembakau



sebesar 2% (dua persen) yang digunakan untuk mendanai peningkatan kualitas bahan baku, pembinaan industri, pembinaan lingkungan sosial, sosialisasi ketentuan di bidang cukai, dan/atau pemberantasan barang kena cukai ilegal. (2) Alokasi dana bagi hasil cukai hasil tembakau sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan berdasarkan realisasi penerimaan cukai hasil tembakau pada tahun berjalan. (3) Gubernur mengelola dan menggunakan dana bagi hasil cukai hasil tembakau dan mengatur pembagian dana bagi hasil cukai hasil tembakau kepada bupati/walikota di daerahnya masing-masing berdasarkan besaran kontribusi penerimaan cukai hasil tembakaunya. (4) Pembagian dana bagi hasil cukai hasil tembakau sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan dengan persetujuan Menteri, dengan komposisi 30% (tiga puluh persen) untuk provinsi penghasil, 40% (empat puluh persen) untuk kabupaten/kota daerah penghasil, dan 30% (tiga puluh persen) untuk kabupaten/kota lainnya.

DBH Cukai Hasil Tembakau tersebut belum diatur dalam Undang-Undang No.33 Tahun 2004 namun telah tercantum dalam Pasal 289 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemda. Pengaturan mengenai cukai hasil tembakau tersebut perlu dimasukkan sebagai komponen DBH Pajak dalam pengaturan HKPD kedepan.

#### **F. UU No. 24 Tahun 2002 tentang Surat Utang Negara**

Di dalam pasal 1 UU No. 24 Tahun 2002 tentang Surat Utang Negara, mendefinisikan bahwa surat utang negara adalah surat berharga yang berupa surat pengakuan utang dalam mata uang rupiah maupun valuta asing yang dijamin pembayaran bunga dan pokoknya oleh Negara Republik Indonesia, sesuai dengan masa berlakunya. Hal ini berarti bahwa Obligasi adalah pembiayaan utang yang berbeda dengan pinjaman mengingat bentuknya adalah berupa surat pengakuan utang. Berbeda halnya dengan definisi obligasi daerah dalam UU 33 Tahun 2004 yang

mendefinisikan obligasi daerah sebagai pinjaman daerah yang ditawarkan kepada publik melalui penawaran umum di pasar modal. Dengan demikian, untuk mendudukan kembali posisi obligasi daerah dalam struktur pembiayaan utang daerah, pengaturan dalam RUU ini akan memisahkan obligasi daerah dari pinjaman daerah agar selaras dengan pengaturan UU Surat Utang Negara.

#### **G. UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja**

Pasal 114 UU No. 11 Tahun 2020 memuat bahwa: Beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5049) diubah sebagai berikut: 1. Ketentuan Pasal 141 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut: Pasal 141 Jenis Retribusi Perizinan Tertentu meliputi: a. Retribusi Perizinan Berusaha terkait persetujuan bangunan gedung yang selanjutnya disebut Retribusi Persetujuan Bangunan Gedung; b. Retribusi Perizinan Berusaha terkait tempat penjualan minuman beralkohol yang selanjutnya disebut Retribusi Izin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol; c. Retribusi Perizinan Berusaha terkait trayek yang selanjutnya disebut Retribusi Izin Trayek; dan d. Retribusi Perizinan Berusaha terkait perikanan yang selanjutnya disebut Retribusi Izin Usaha Perikanan. 2. Pasal 144 dihapus 3. Di antara Bab VII dan Bab VIII disisipkan 1 (satu) bab, yakni Bab VIIA sehingga berbunyi sebagai berikut: BAB VIIA KEBIJAKAN FISKAL NASIONAL YANG BERKAITAN DENGAN PAJAK DAN RETRIBUSI 4. Di antara Pasal 156 dan Pasal 157 disisipkan 2 (dua) pasal yaitu Pasal 156A dan Pasal 156B sehingga berbunyi sebagai berikut: Pasal 156A (1) Dalam rangka pelaksanaan kebijakan fiskal nasional dan untuk mendukung kebijakan kemudahan berinvestasi serta untuk mendorong pertumbuhan industri dan/atau usaha yang berdaya saing tinggi serta memberikan perlindungan

dan pengaturan yang berkeadilan, Pemerintah sesuai dengan program prioritas nasional dapat melakukan penyesuaian terhadap kebijakan Pajak dan Retribusi yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah. (2) Kebijakan fiskal nasional yang berkaitan dengan Pajak dan Retribusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa: a. dapat mengubah tarif Pajak dan tarif Retribusi dengan penetapan tarif Pajak dan (3) tarif Retribusi yang berlaku secara nasional; dan b. pengawasan dan evaluasi terhadap Peraturan Daerah mengenai Pajak dan Retribusi yang menghambat ekosistem investasi dan kemudahan dalam berusaha. Penetapan tarif Pajak yang berlaku secara nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (21 huruf a mencakup tarif atas jenis Pajak Provinsi dan jenis Pajak Kabupaten/Kota yang diatur dalam Pasal 2. Penetapan tarif Retribusi yang berlaku secara nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a mencakup objek Retribusi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 108. Ketentuan mengenai tata cara penetapan tarif Pajak dan tarif Retribusi yang berlaku secara nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah. Pasal 156B Dalam mendukung kebdakan kemudahan berinvestasi, gubernur/bupati/wali kota dapat memberikan insentif fiskal kepada pelaku usaha di daerahnya. Insentif fiskal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa pengurangan, keringanan, dan pembebasan, atau penghapusan pokok pajak dan/atau sanksinya. Insentif fiskal sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat diberikan atas permohonan wajib pajak. (5) atau diberikan secara jabatan oleh kepala daerah berdasarkan pertimbangan yang rasional.

Pemberian insentif fiskal sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diberitahukan kepada DPRD dengan melampirkan pertimbangan kepala daerah dalam memberikan insentif fiskal tersebut. Pemberian insentif fiskal sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah. Di antara Pasal 157 ayat (5) dan ayat (6) disisipkan 1 (satu) ayat, yakni ayat (5a) sehingga berbunyi sebagai berikut: Pasal 157

(1) Rancangan Peraturan Daerah provinsi tentang Pajak dan Retribusi yang telah disetujui bersama oleh gubernur dan DPRD provinsi sebelum ditetapkan disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan paling lambat 3 (tiga) hari kerja terhitung sejak tanggal persetujuan dimaksud. (2) Rancangan Peraturan Daerah kabupaten/kota tentang Pajak dan Retribusi yang telah disetujui bersama oleh bupati/wali kota dan DPRD kabupaten/kota sebelum ditetapkan disampaikan kepada gubernur, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Keuangan paling lambat 3 (tiga) hari kerja terhitung sejak tanggal persetujuan dimaksud. (3) Menteri Dalam Negeri melakukan evaluasi terhadap Rancangan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk menguji kesesuaian Rancangan Peraturan Daerah dengan ketentuan Undang-Undang ini, kepentingan umum, dan/atau peraturan perundang-undangan lain yang lebih tinggi. (4) Gubernur melakukan evaluasi terhadap Rancangan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) untuk menguji kesesuaian Rancangan Peraturan Daerah dengan ketentuan Undang-Undang ini, kepentingan umum, dan/atau peraturan perundang-undangan lain yang lebih tinggi. (5) Menteri Dalam Negeri dan gubernur dalam melakukan evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan ayat (4) berkoordinasi dengan Menteri Keuangan. (5a) Dalam pelaksanaan koordinasi sebagaimana dimaksud pada ayat (5), Menteri Keuangan melakukan evaluasi dari sisi kebijakan fiskal nasional. (6) Hasil evaluasi yang telah dikoordinasikan dengan Menteri Keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dapat berupa persetujuan atau penolakan. (7) Hasil evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (5) disampaikan oleh Menteri Dalam Negeri kepada gubernur untuk Rancangan Peraturan Daerah provinsi dan oleh gubernur kepada bupati/wali kota untuk Rancangan Peraturan Daerah kabupaten/kota dalam jangka waktu paling lambat 15 (lima belas) hari kerja sejak diterimanya Rancangan Peraturan Daerah dengan tembusan kepada

Menteri Keuangan. (8) Hasil evaluasi berupa penolakan sebagaimana dimaksud pada ayat (7) disampaikan dengan disertai alasan penolakan. (9) Dalam hal hasil evaluasi berupa persetujuan sebagaimana dimaksud pada ayat (7), Rancangan Peraturan Daerah dimaksud dapat langsung ditetapkan. (10) Dalam hal hasil evaluasi berupa penolakan sebagaimana dimaksud pada ayat (7), Rancangan Peraturan Daerah dimaksud dapat diperbaiki oleh gubernur, bupati/wali kota bersama DPRD yang bersangkutan, untuk kemudian disampaikan kembali kepada Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan untuk Rancangan Peraturan Daerah provinsi dan kepada gubernur dan Menteri Keuangan untuk Rancangan Peraturan Daerah kabupaten/kota.

## **BAB IV**

### **LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS**

#### **A. Landasan Filosofis**

Landasan filosofis penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pasuruan tentang Pajak dan Retribusi Daerah bersumber pada Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pancasila menurut Sudiman Kartodiprojo dalam P. Hardono Hadi adalah filsafat, karena Pancasila secara filosofis dan menyatakan bahwa Pancasila dapat dipandang sebagai dalil-dalil filosofis. P. Hardono Hadi berpendapat bahwa Pancasila merupakan filsafat untuk dua hal: Pertama: filsafat Pancasila merupakan cabang filsafat yang membahas Pancasila sebagai obyeknya. Kedua: filsafat di dalam Pancasila. Pancasila yang menjadi obyek pembahasan secara filosofis adalah Pancasila yang butir-butirnya termuat dalam pembukaan UUD 1945 yang termuat dalam alinea ke empat. Disitu dinyatakan dengan jelas bahwa negara Indonesia didasarkan atas Pancasila. Pernyataan tersebut menegaskan hubungan erat antara eksistensi Indonesia dengan Pancasila. Lahir, tumbuh dan berkembangnya negara Indonesia mengikuti Pancasila yang menjadi modelnya. Pernyataan ini secara filosofis dapat diinterpretasikan sebagai pernyataan mengenai kedudukan Pancasila sebagai jati diri bangsa. Pancasila sebagai jati diri bangsa mau dihayati sebagai dasar bagi berkembang suburnya Indonesia sebagai satu bangsa.

Pancasila sebagai ideologi dapat dikatakan sebagai hasil filsafat yang sudah sampai kepada kesimpulan. Apabila ideologi tersebut dimantapkan dalam organisasi kenegaraan, ia menjadi dasar negara, dan kemudian dasar negara dikembangkan menjadi dasar hukum (moral dan etik). Hubungan Pancasila dan hukum dapat dibaca dengan jelas dalam

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tentang Sumber hukum dan Tata Urut Perundang-Undangan (TAP No.III/MPR/2000) dan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan dan Perundang-Undangan. Dalam Pasal 1 ayat (3) TAP No.III/MPR/2000 dinyatakan bahwa Pancasila merupakan “sumber hukum dasar nasional”. Yang dimaksud sumber hukum disini, seperti yang dinyatakan dalam Pasal 1 TAP No.III/MPR/2000, adalah “sumber yang dijadikan bahan untuk penyusunan peraturan perundang-undangan”. Lebih lanjut Pasal 2 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan dan Perundang-Undangan menyatakan bahwa “Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum negara”. Dalam penjelasan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan dan Perundang-Undangan, dinyatakan bahwa Pancasila merupakan “dasar dan ideologi negara”.

Oleh karena itu, semua jenis perundangundangan tidak boleh bertentangan dengannya. Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pasuruan tentang Pajak dan Retribusi Daerah bersumber pada Pancasila yaitu sila ke-5, keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Sila ke-5 Pancasila tersebut berkaitan dengan peran negara atau pemerintah pada umumnya dan pemerintah daerah pada khususnya dalam mengupayakan kesejahteraan warganya. Sila ke-5 Pancasila tersebut sangat dekat dengan konsep negara kesejahteraan, dimana negara bertanggungjawab pada kesejahteraan seluruh masyarakat.

Negara dalam hal ini tidak hanya menyediakan fasilitas bagi perkembangan masyarakat, tapi dapat mengambil tindakan-tindakan khusus untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat. Alinea IV Pembukaan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa salah satu tujuan dibentuknya Negara Republik Indonesia adalah Memajukan kesejahteraan umum.

Paragraf keempat Pembukaan UUD NRI 1945 memberikan arah, tujuan, dan cita-cita luhur bangsa Indonesia, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Untuk mewujudkan tujuan tersebut dibentuklah Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan mendasarkan pada Pancasila sebagai pandangan hidup dan filosofi bangsa. Tujuan dan cita-cita luhur bangsa tersebut menjadi landasan konstitusional yang harus tercermin dalam seluruh aspek penyelenggaraan pemerintahan negara Indonesia, salah satunya adalah aspek pengelolaan keuangan negara sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari fungsi penyelenggaraan negara.

Fungsi penyelenggaraan negara dilaksanakan secara bersama-sama antara Pemerintah Pusat dan Pemda dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini dapat dipahami karena negara Indonesia dibagi atas daerah provinsi yang terbagi atas daerah kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota tersebut mempunyai pemerintahan daerah. Pemerintahan daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagai sub-sistem pemerintahan negara dimaksudkan untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan itu sendiri dalam melaksanakan fungsi pelayanan kepada masyarakat. Sebagai daerah otonom, Daerah mempunyai kewenangan dan tanggung jawab menyelenggarakan fungsi pelayanan masyarakat berdasarkan prinsip-prinsip keterbukaan, partisipatif, dan pertanggungjawaban kepada masyarakat.

Penyelenggaraan fungsi pemerintahan, pelayanan masyarakat, dan pembangunan dengan pendekatan berdasarkan pada tiga fungsi utama.



Pertama fungsi alokasi yang meliputi, antara lain sumber-sumber ekonomi dalam bentuk barang dan jasa pelayanan masyarakat. Kedua fungsi distribusi yang meliputi, antara lain pendapatan dan kekayaan masyarakat, pemerataan pembangunan. Ketiga fungsi stabilisasi yang meliputi, antara lain pertahanan keamanan, ekonomi dan moneter.

Fungsi distribusi dan fungsi stabilisasi pada umumnya lebih efektif dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat, adapun fungsi alokasi pada umumnya lebih efektif dilaksanakan Pemda. Hal ini disebabkan karena yang lebih dekat dengan masyarakat dan mengetahui kebutuhan riil masyarakat serta standar pelayanan masyarakat yang ada di daerah adalah Pemda. Dengan demikian, pembagian ketiga fungsi dimaksud secara seimbang sangat penting sebagai landasan dalam membangun suatu hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemda dalam sistem Keuangan Negara. Keuangan Negara dimaksud yaitu mencakup penerimaan daerah dan pengeluaran daerah. Oleh karena itu, untuk mendukung terwujudnya tujuan negara khususnya dalam menyejahterakan rakyat dengan mendorong terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan daerah yang efektif dan efisien melalui pembagian urusan berikut distribusi sumber keuangan negara secara adil dan transparan, perlu diatur hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemda berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Selain itu, pengaturan hubungan keuangan antara Pusat dan Daerah diperlukan dalam rangka memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa melalui penguatan pelaksanaan penyelenggaraan urusan Pemerintah yang telah diserahkan ke daerah, serta menjaga kesinambungan fiskal nasional.

## **B. Landasan Sosiologis**

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pasuruan tentang Pajak dan Retribusi Daerah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Landasan sosiologis ini sangat penting, karena akan menentukan efektifitas dari Peraturan Daerah.

Dasar sosiologis merupakan dasar yang terdiri atas fakta-fakta yang merupakan tuntutan kebutuhan masyarakat yang mendorong perlunya pembuatan perundang-undangan, yaitu bahwa ada sesuatu yang pada dasarnya dibutuhkan oleh masyarakat sehingga perlu pengaturan.

Secara sosiologis, Pemerintah Daerah sebagai representatif dari Negara diharapkan dapat hadir di berbagai sektor yang sangat dibutuhkan oleh masyarakat terutama kebutuhan untuk memenuhi kebutuhan fisik/jasmani, rasa aman, sosial, penghormatan, dan aktualisasi diri. Dengan adanya pengaturan pajak dan retribusi daerah diharapkan bisa memenuhi kebutuhan fisik/jasmani. Dalam hal ini adalah pemenuhan kebutuhan dasar akan air bersih dan/atau minum. Pada akhirnya upaya pemenuhan kebutuhan aktualisasi diri masyarakat dapat tercapai dengan baik.

Pengelolaan keuangan negara berhubungan erat dengan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah. Perimbangan keuangan tersebut belum sepenuhnya selaras dan tersinergi dengan pelaksanaan pengelolaan keuangan negara di daerah, sehingga perlu penyempurnaan kebijakan hubungan keuangan Pemerintah Pusat dan Pemda, antara lain:

1. Pengaturan pungutan pajak dan retribusi yang ditetapkan pemerintah dalam peraturan daerah tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, tidak bertentangan dengan kepentingan umum, tidak menimbulkan dampak ekonomi biaya tinggi, serta tidak menghambat peningkatan iklim investasi di daerah;
2. Kebijakan DBH belum memberikan kepastian atas jumlah dan waktu penyaluran, serta belum mendorong kinerja belanja Daerah;
3. Kebijakan formulasi DAU telah mendorong penurunan ketimpangan kemampuan keuangan daerah, namun belum memberikan dampak signifikan terhadap perbaikan kualitas pelayanan publik daerah, serta belum mendorong responsibility Daerah untuk mengelola belanja secara efisien dan disiplin;
4. Kebijakan DAK kurang fokus, alokasi terbatas, dan perlu lebih ditingkatkan dalam memperbaiki penyediaan pelayanan dasar kepada masyarakat;
5. Mengakomodir dana transfer ke daerah di luar dana perimbangan yang sudah ada dan memiliki landasan hukum yang memadai;
6. Pemanfaatan pembiayaan utang daerah yang belum optimal oleh Daerah, antara lain karena proses pelaksanaan pembiayaan yang tidak sederhana, skema pembiayaan yang dibatasi jangka waktu, dan varian pembiayaan yang belum luas, seperti belum mengakomodasi pembiayaan syariah;
7. Pendanaan yang berjalan sendiri-sendiri sehingga kurangnya integrasi dalam proses pembangunan;
8. Belanja daerah yang belum efisien dan efektif, karena banyak program yang akhirnya hanya dibagi-bagi dalam jumlah kecil-kecil, tidak berdampak signifikan, dan akhirnya hanya sekedar rutinitas. Selain itu, belanja pegawai yang masih dominan dan belanja modal yang masih belum memadai untuk mengungkit pembangunan infrastruktur di daerah;

9. Aparatur pengelola keuangan di daerah masih belum memiliki kapasitas yang memadai, sehingga perlu diperkuat dengan kapabilitas manajemen keuangan;
10. Implementasi hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah saat ini belum mampu untuk meredam terjadinya celah antara keluaran dan hasil; dan
11. Menyelaraskan kebijakan fiskal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, pengendalian defisit, dan pengendalian dalam kondisi darurat agar gerak langkah pemerintah pusat dan daerah lebih harmonis. Hal ini dilakukan melalui konsolidasi informasi keuangan daerah, penyelenggaraan sistem informasi keuangan daerah secara nasional, serta pemantauan dan evaluasi atas pelaksanaan HKPD.

Berdasarkan kondisi di atas, perlu adanya pengaturan yang mendukung penyelenggaraan pemerintahan daerah yang lebih efektif dan efisien sekaligus sebagai bentuk respon Pemerintah terhadap berbagai dinamika yang ada. Dengan demikian, perlu segera disusun peraturan daerah guna menata kembali kebijakan HKPD yang sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum untuk mewujudkan tujuan otonomi yaitu meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah.

### **C. Landasan Yuridis**

Landasan yuridis merupakan kajian yang memberikan dasar hukum bagi dibuatnya Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pasuruan tentang Pajak dan Retribusi Daerah secara formal maupun secara material. Bagian ini mengkaji landasan hukum yang berdasar pada peraturan perundang-undangan lain dalam hal ikhwal pemberian kewenangan bagi Pemerintah Kabupaten Pasuruan dalam membuat Peraturan daerah tersebut dan selanjutnya dasar hukum untuk mengatur muatan yang akan diatur. Kelayakan suatu Peraturan Daerah dari aspek

yuridis adalah apabila Peraturan Daerah tersebut memenuhi kriteria aspek yuridis vertikal (ketentuan mengenai hierarki yang merupakan penjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi) maupun horizontal (tidak bertentangan dengan peraturan-peraturan yang telah ada sebelumnya). Mengenai aspek yuridis vertikal terdapat Teori yang dikemukakan oleh Hans Kelsen dalam Jazim Hamidi yang dikenal Stufentheorie, yang menyatakan: “Norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif, yaitu norma dasar (grundnorm).” Kemudian teori ini dikembangkan oleh Nawiasky, yang menegaskan bahwa terdapat empat kelompok besar norma yang secara berurutan dari atas ke bawah yaitu norma fundamental (staatsfundamentalnorn), aturan dasar (staatsgrundgesetz), undang-undang formal (formell gesetz) dan aturan pelaksanaan yang sejajar dengan aturan otonomi (verordnung and autonome satzung). Norma fundamental ditetapkan terlebih dahulu (presupposed) oleh masyarakat. Aturan dasar merupakan aturan-aturan yang bersifat pokok, masih umum, masih dalam garis besar, dan masih merupakan norma tunggal yang belum disertai norma sekunder. Aturan pelaksana yang sejajar dengan aturan otonomi berfungsi menyelenggarakan ketentuan-ketentuan undang-undang.<sup>84</sup> Peraturan perundangan itu merupakan peraturan perundang-undangan yang menyediakan landasan yuridis formal dan landasan yuridis material. Landasan yuridis formal adalah landasan yang menyediakan dasar kewenangan dan landasan yuridis material adalah peraturan perundang-undangan yang menyediakan batasan-batasan luasan materi dan materi

peraturan perundangundangan yang akan dibentuk. Landasan demikian ini dicantumkan di dalam bagian dasar mengingat dari produk hukum yang dibentuk. Lampiran II B.4 angka 28 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menentukan bahwa dasar hukum memuat:

1. Dasar kewenangan pembentukan Peraturan Perundangundangan; dan
2. Peraturan Perundang-undangan yang memerintahkan pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Dengan demikian, bagian dasar mengingat hanya memuat undang-undang atau peraturan perundang-undangan yang menyediakan dasar kewenangan dan/atau memerintahkan pembentukan produk hukum yang akan dibentuk. Undang-Undang atau Peraturan perundang-undangan yang tidak memuat materi itu tidak perlu dicantumkan di dalam bagian dasar mengingat.

Demikian juga dalam rangka mengoptimisasi upaya pemerintah daerah, yang dibentuk hanya perlu mencantumkan peraturan perundang-undangan yang memuat kedua materi tersebut. Berdasarkan uraian tersebut diatas, maka landasan yuridis Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pasuruan tentang Pajak dan Retribusi Daerah, yaitu:

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1950 tentang Pemerintahan Daerah Kabupaten di Djawa Timur (Berita Negara Tahun 1950 Nomor 32) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1965 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1965 Nomor 19, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2730);
3. 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 5234) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6398);

4. 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 beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);
5. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 134, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4247) 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 6573);
6. 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) 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 6573);
7. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah (Lembaran Negara

Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 4, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6757);

8. Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2014 tentang Angkutan Jalan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 260, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5594) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 40, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6642);
9. Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2021 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 26, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6628);
10. Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Lalu Lintas Dan Angkutan Jalan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 40, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6642).



## **BAB V**

### **JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI**

#### **MUATAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH**

Materi muatan peraturan perundang-undangan tolok ukurnya hanya dapat dikonsepsikan secara umum. Semakin tinggi kedudukan suatu peraturan perundang-undangan, semakin abstrak dan mendasar materi muatannya. Begitu pula sebaliknya, semakin rendah kedudukan suatu peraturan perundang-undangan, semakin rinci dan konkrit pula materi muatannya. Kesemuanya itu mencerminkan adanya tingkatan-tingkatan atau hierarki tentang materi muatan peraturan perundang-undangan dimana peraturan daerah merupakan salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang berada paling bawah dalam hierarki peraturan perundang-undangan, yang mana dibawah peraturan daerah provinsi.

Hierarki tersebut merupakan penjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Kajian ini berfungsi untuk mengarahkan ruang lingkup materi muatan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Pasuruan tentang Pajak dan Retribusi Daerah. Materi muatan rancangan peraturan daerah tersebut di dasarkan pada ulasan yang telah dikemukakan dalam bab sebelumnya. Selanjutnya ruang lingkup materi pada dasarnya mencakup:

#### **A. Sasaran**

Sasaran yang ingin diwujudkan dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah adalah terwujudnya hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah secara adil, selaras, konsolidatif, efektif, dan efisien guna mendorong peningkatan pelayanan publik dan perbaikan kesejahteraan masyarakat di seluruh Kabupaten Pasuruan.

## **B. Jangkauan dan Arah Pengaturan**

Rancangan Peraturan Daerah tentang Pajak dan Retribusi Daerah. Sedangkan subyek hukum yang akan dijangkau dalam pengaturan ini adalah Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Pemerintah pusat tersebut antara lain Kementerian Keuangan, Kementerian Dalam Negeri, dan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional. Pemerintahan Daerah antara lain Kepala Daerah, dan DPRD, baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota. Adapun objek pengaturan akan menjangkau antara lain:

1. pengaturan pajak daerah dan retribusi daerah mengenai jenis, subjek, objek, wajib pajak, dasar pengenaan, tarif, tata cara pemungutan, penyesuaian untuk dukungan kemudahan investasi, pemberian fasilitas, kerahasiaan data, serta sanksi pidana;
2. pengelolaan transfer ke daerah terkait dengan DBH, DAU, DAK dan Hibah Daerah, Dana Otonomi Khusus, Dana Keistimewaan Yogyakarta, dan Dana Desa;
3. dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan;
4. Pengelolaan Pembiayaan Utang Daerah yang terdiri atas pinjaman daerah, Obligasi Daerah, dan Sukuk Daerah;
5. Pengelolaan Belanja Daerah;
6. Pembentukan Dana Abadi Daerah;
7. Sinergi pendanaan pembangunan daerah; dan
8. Sinergi kebijakan fiskal pusat dan daerah.

## **BAB VI**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan pembahasan yang telah dikemukakan dalam masing-masing bab tersebut maka dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut: Permasalahan-permasalahan yang dihadapi dalam hubungan keuangan pemerintah pusat dan daerah, yaitu:

1. Formulasi DAU yang masih belum optimal dalam mengatasi ketimpangan fiskal antardaerah dan belum mendorong pemerataan dan peningkatan layanan publik, serta kinerja Daerah dalam menjalankan tanggung jawab belanja, secara efisien dan disiplin.
2. Pelaksanaan kebijakan DAK masih belum sepenuhnya optimal dalam mendukung pembangunan infrastruktur di daerah dan prioritas nasional.
3. Pengalokasian DBH masih belum memperhitungkan daerah non penghasil yang berada di wilayah provinsi lain, namun berbatasan langsung dengan daerah penghasil. Selain itu, pengalokasian DBH belum mendorong peningkatan kinerja Daerah, baik untuk memperkuat penerimaan negara maupun perbaikan lingkungan yang terdampak atas aktifitas eksplorasi. pengelolaan transfer ke daerah masih belum memadai untuk mengungkit peningkatan pelayanan, perekonomian, dan kesejahteraan, karena pengelolaan yang belum berbasis pada kinerja. terdapat peraturan perundang-undangan lain yang mengatur ketentuan yang terkait dengan UU No.33 Tahun 2004 antara lain UU No.18 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, UU No. 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi

Provinsi Papua, UU No.39 Tahun 2007 Tentang Perubahan Atas UU No.11 Tahun 1995 Tentang Cukai, UU No. 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa, UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, dan UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

4. Ketergantungan pemerintah daerah (khususnya kabupaten dan kota) atas dana perimbangan masih sangat tinggi mengingat basis pajak daerah dalam UU PDRD masih terbatas. Disisi lain, pengelolaan perpajakan di daerah perlu diselaraskan dengan penciptaan kemudahan berusaha dan iklim investasi yang kondusif.
5. Adanya beberapa pungutan atas layanan publik yang pada dasarnya wajib disediakan Pemerintah daerah kepada masyarakat, sehingga apabila tetap dipungut dapat menimbulkan ekonomi biaya tinggi (high cost economy) bagi masyarakat.

## **B. Saran**

Bersarakan kesimpulan dan hasil analisis yang telah dikemukakan maka dapat dikemukakan saran Perlu segera disusun Peraturan Daerah tentang Pajak dan Retribusi Daerah dengan merujuk pada Undang-Undang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dan merujuk pada beberapa peraturan pelaksana di tingkat pusat.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- Asshiddiqie, Jimli. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Sinar Grafika: Jakarta, 2012.
- Azhari, dkk. *Good governance dan Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Prosumen dan Forkoma MAP Kagama UGM, 2002.
- Deliarnov. *Ekonomi Politik*. Jakarta: Erlangga, 2006.
- Firdaus, Ahmad Heti. *Kajian Tengah Tahun INDEF 2020: Menata Arsitektur Ekonomi*. Jakarta: INDEF, 2020.
- Goesniadhie S, Kusnu. *Harmonisasi Sistem Hukum (Mewujudkan Tata Pemerintahan Yang Baik)*. Malang: A3 dan Nasa Media, 2010.
- Hartono, Sunaryati. *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad ke-20*. Bandung: Alumni, 1994.
- Ismail, Hasan. *Ekonomi Politik Pembangunan (Kajian Isu Ekonomi Politik Pembangunan di Indonesia)*. Ponorogo: Uwais Inspirasi Indonesia, 2018.
- Khanif, Al. *Pancasila dalam Pusaran Globalisasi*. Yogyakarta: Lkis Pelangi Aksara, 2007.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*, ed. revisi. Cet.9. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2014.
- Midgley, James, et. al. *"The Handbook of Social Policy"*. Dalam Michelle Livermore, London: Sage, 2000.
- Modul *Good Governance* (Pelatihan Dasar Khusus Pemda), oleh Departemen Pekerjaan Umum Direktorat Jenderal Cipta Karya dan PNPM Mandiri 2006.
- Mukri, Ahmad. *Strategi Moneter Berbasis Ekonomi Syariah (Upaya Islami Mengatasi Inflasi)*. Jakarta: depublish, 2020.
- Musgrave, Richard A. "Who Shoud Tax, Where and What?". In *Tax Assignment in Federal Countries*. Ed. By Charles E. McLure Jr.,

- Canberra: Center For Research On Federal Financial Relations, Australian National University, 1983.
- Nitisastro, Widjojo. *Pengalaman Pembangunan Indonesia: Kumpulan tulisan dan Uraian*. Jakarta: Kompas Nusantara, 2010.
- Pranoto, H. Bambang. *Konflik Politik dalam Prespektif Kebangsaan*. Sekretariat Jenderal FKA GMNI, 2001.
- Rasjidi, Lili. *Dasar-dasar Filsafat Dan Teori Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2001.
- Rawls, John. *Teori Keadilan*. Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2011.
- Sabon, Max Boli. *Ilmu Negara: Bahan Pendidikan Untuk Perguruan Tinggi*. Jakarta: Universitas Atma Jaya, 2009.
- Sabon, Max Boli. *Pendekatan Dogmatik Hukum dan Teori Hukum Terhadap Fungsi Sosial Hak Milik Dalam Konteks Negara Hukum Pancasila*. Jakarta: Universitas Atma Jaya, 2019.
- Sanica, I Gede. *Paradigma Baru Akuntabilitas Keuangan: Sebuah Tinjauan Kelembagaan Organisasi Subak Jatiluwih Tabanan Bali*. Jember: Pusaka Abadi, 2019.
- Santoso, Achmad. *Good Governance dan Hukum lingkungan*. Jakarta: ICEL, 2001.
- Shin, Dong Myeon. *Social and Economic Policies in Korea: Ideas, Network and Linkages*. Canada: British Library Cataloguing in Publication Data, 2003.
- Suharto, Edi. *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat*. Bandung: Refika Aditama, 2005.
- Travers, Peter, and Sue Richardson. "Material Well-Being and Human Well-Being". Chapter 4 in *Living Decently: Material Well Being in Australia*. Oxford and New York: Oxford University Press, 1993.
- United States. *Citizen Participation*. California: Community Service Administration, 1978.
- Yamin, Muhammad. *Inteleijen Indonesia: Towards Professional Intelligence*. Jakarta: Kerjasama International Relation Studies Community

(IRSC), Pascasarjana Hubungan Internasional UGM dengan Lembaga Pelayanan dan Pemberian Bantuan Hukum Indonesia (LPPBHI), 2006.

## **B. Artikel/Jurnal/Makalah/Majalah**

Andersen, J. G. *Welfare States and Welfare State Theory*, Aalborg: Centre for Comparative Welfare Studies. Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning. (CCWS Working Paper). Aalborg Universitet, Denmark. 2007.

Hadad, Ismid. "Pengentasan Kemiskinan dalam Pembangunan Berkelanjutan dan Perubahan Pola Produksi Yang Ramah Lingkungan". *Mimeo*. Disampaikan pada Seminar dan Lokakarya Pembangunan Hukum Nasional ke-VIII dengan thema "Penegakan Hukum dalam Era Pembangunan Nasional Berkelanjutan" diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN), Depkeh dan HAM RI, tanggal 14-18 Juli 2003 di Kuta, Bali.

Hayat. "Keadilan Sebagai Prinsip Negara Hukum: Tinjauan Teoritis dalam Konsep Demokrasi." *Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum*. Vol. 2 No. 2 (2015).

Ird, R. M. "Threading the fiscal labyrinth: Some issues in fiscal decentralization." *National Tax Journal*. Vol. 46 (1993).

Lindbeck, Assar. *The Welfare State-Background, Achievements, Problems, Research Institute of Industrial Economics*. IFN Working Paper No. 662. Research Institute of Industrial Economics, Stockholm, Sweden. 2006.

Suharto, Edi. "Negara Kesejahteraan dan Reinventing Depsos". Seminar. Seminar "Mengkaji Ulang Relevansi Welfare State dan Terobosan melalui Desentralisasi-Otonomi di Indonesia". Institute for Research and Empowerment (IRE) Yogyakarta dan Perkumpulan Prakarsa Jakarta, Wisma MM UGM, Yogyakarta. 2006.

Suharto, Edi. Peta dan Dinamika *Welfare State* di Beberapa Negara: Pelajaran apa yang bisa dipetik untuk membangun Indonesia?. Makalah disampaikan pada Seminar "Mengkaji Ulang Relevansi Welfare State dan Terobosan melalui Desentralisasi Otonomi di

Indonesia”. Institute for Research and Empowerment (IRE) Yogyakarta dan Perkumpulan Prakarsa Jakarta, Wisma MM Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta. 2006.

Weiss, Uri. “The Regressive Effect of Legal Uncertainty The Regressive Effect of Legal Uncertainty.” *Tel Aviv University Law Faculty Papers* 2019. No. 30 (2005).

### C. Website

Badan Pusat Statistik Nasional. “Ekonomi Indonesia Triwulan I 2020 Tumbuh 2,97 Persen”. Yang diakses melalui <https://www.bps.go.id/pressrelease/2020/05/05/1736/ekonomi-indonesia-triwulan-i-2020-tumbuh-2-97-persen.html> pada tanggal 22 Agustus 2020.

Davey, Kenneth. Fiscal Decentralization, June 2003. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/untc/unpan017650.pdf>. Diakses tanggal 20 Juni 2022.

International Tiscali Encyclopaedia. “welfare state”, <http://www.tiscali.co.uk/reference/welfarestate>. Diakses 22 April 2020.

Pajak Daerah. Pajak Daerah. Dimuat dalam <http://www.djpk.kemenkeu.go.id/wpcontent/uploads/2018/08/pajak-daerah-1.pdf>. Diakses 2 Juni 2022.

United Nations Development Programme (UNDP). *Reconceptualising Governance*. New York, January 1997, <http://www.undp.org/governance/publications>.

### D. Peraturan Perundang-Undangan

Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.

\_\_\_\_\_, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2002 tentang Surat Utang Negara.

\_\_\_\_\_, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 Tentang Cukai.



\_\_\_\_\_, Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

\_\_\_\_\_, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

\_\_\_\_\_, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

\_\_\_\_\_, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

\_\_\_\_\_, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.