

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan. Dalam negara kesatuan, seluruh bagian negara dikelola oleh Pemerintah Pusat. Karena wilayah Indonesia luas dan memiliki berbagai daerah dengan karakter yang berbeda dan Pemerintah Pusat memiliki keterbatasan untuk menangani seluruh urusan pemerintahan,<sup>1</sup> maka terdapat urusan tertentu yang diurus sendiri oleh daerah, sehingga menimbulkan hubungan timbal balik antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.<sup>2</sup> Pemerintahan Daerah memiliki kewenangan tersendiri dalam melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan, hal ini berdasarkan kepada UUD 1945, yaitu Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2) yang berbunyi:

1. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang
2. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan

Pasal tersebut menegaskan bahwa Negara Indonesia merupakan Negara Kesatuan dengan sistem desentralisasi. Konsep dasar desentralisasi berkaitan dengan upaya pembagian kewenangan yang didelegasikan atau diserahkan kepada Pemerintahan Daerah. Dengan kata lain, desentralisasi adalah upaya

---

<sup>1</sup> Bayu Dardias Kurniadi, 2012, *Desentralisasi Asimetris di Indonesia*. Seminar LAN Jatinangor, Vol. 26, No 1, hlm 3

<sup>2</sup> Septi Nur Wijayanti, 2016, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014*, Vol 23, No.2, hlm 188.

untuk mengubah model pemerintahan yang awalnya bersifat sentralistik menjadi lebih demokratis dengan cara pendelegasian kewenangan.<sup>3</sup>

Kewenangan dalam pendelegasian dengan sistem desentralisasi yang diserahkan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah Otonom dilakukan berdasarkan asas otonomi. Melalui asas otonomi, Pemerintahan Daerah diberikan kewenangan untuk mengembangkan potensi daerah masing-masing sesuai dengan kebutuhan daerahnya, dan asas ini merupakan prinsip dalam pelaksanaan Otonomi Daerah. Otonomi Daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang berbunyi:

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

Dalam pelaksanaan Otonomi Daerah, Pemerintahan Daerah dituntut untuk memiliki faktor keuangan yang baik. Maksud keuangan disini adalah hak yang berhubungan dengan masalah uang berupa sumber pendapatan, jumlah uang yang cukup, dan pengelolaan keuangan sesuai dengan tujuan dan peraturan yang berlaku.<sup>4</sup> Salah satu sumber keuangan daerah adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD). Pengertian PAD terdapat dalam Pasal 1 ayat 18 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 yang berbunyi:

Pendapatan Asli Daerah, selanjutnya disebut PAD adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

---

<sup>3</sup> Muhammad Iqbal, *Harmonisasi Kewenangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah*, Jurnal Supremasi, Vol. 11 No. 2, hlm. 104

<sup>4</sup> Dewi Oktavina, 2012, *Analisis PAD dan Faktor Yang Mempengaruhinya Dalam Otonomi Daerah: Pendekatan Error Correction Model*, Jurnal Ekonomi Pembangunan Vol.10 , No.2. hlm.26.

Salah satu sumber PAD adalah Retribusi Daerah. Retribusi Daerah merupakan pungutan yang dikenakan kepada masyarakat. Dalam hal ini, masyarakat menikmati secara langsung fasilitas tertentu yang disediakan oleh Pemerintahan Daerah.<sup>5</sup> Retribusi Daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Pasal 155 Undang-Undang tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah menjelaskan bahwa tarif ditinjau paling lama 3 tahun sekali dengan memperhatikan indeks harga dan perekonomian. Perubahan berdasarkan peninjauan tersebut dimuat dalam Peraturan Kepala Daerah. Pasal 156 Undang-Undang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah menjelaskan salah satu muatan dalam Peraturan Daerah yang mengatur tentang Retribusi daerah adalah besarnya tarif retribusi. Hal ini mengindikasikan bahwa penetapan tarif retribusi sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintahan Daerah sebagai wujud otonomi dan pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan Undang-Undang.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 9 menjelaskan bahwa urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, konkuren, dan pemerintahan umum. Pemerintahan Daerah memperoleh sebagai bagian dari urusan pemerintahan yang konkuren karena terdapat pembagian urusan antara pusat dan daerah, daerah yang terbagi atas provinsi dan kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren inilah yang menjadi dasar dalam penyelenggaraan Otonomi Daerah yang menjadi kewenangan Pemerintahan Daerah.

---

<sup>5</sup> Damas Dwi Anggoro, 2017, *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*, Malang: UB Press, hlm. 19.

Kewenangan merupakan bagian dari kekuasaan yang memiliki dimensi hukum yang bersumber dari ketentuan undang-undang<sup>6</sup>, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan mengatur tentang sumber kewenangan. Pasal 11 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan menjelaskan bahwa kewenangan dapat diperoleh dari atribusi, delegasi, dan mandat. Atribusi berlandaskan kepada kewenangan yang asli atas dasar konstitusi. Delegasi dijelaskan sebagai bentuk pelimpahan wewenang kepada organ pemerintahan yang lain. Pada kewenangan mandat tidak terjadi pelimpahan wewenang, namun yang diberi mandat bertindak atas nama pemberi mandat.<sup>7</sup>

Pemerintah Daerah memperoleh pendelegasian kewenangan dari Pemerintahan Pusat. Salah satu bentuk pendelegasian tersebut adalah kewenangan Pemerintahan Daerah dalam menetapkan tarif Retribusi Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Ketentuan mengenai Retribusi Daerah harus dimuat dalam Peraturan Daerah. Peraturan Daerah tersebut merupakan bentuk dari pelaksanaan wewenang Pemerintahan Daerah melalui atribusi. Jika terdapat perubahan dalam ketentuan tarif maka dimuat dalam Peraturan Kepala Daerah. Peraturan Kepala Daerah juga sebagai bentuk pelaksanaan kewenangan atribusi.

Bertentangan dengan fakta yang terjadi, dalam rangka menciptakan iklim usaha dan investasi yang berkualitas bagi pelaku bisnis, termasuk UMKM dan investor asing, pemerintah membuat regulasi baru yaitu Undang-Undang Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Undang-Undang ini dibentuk dengan metode

---

<sup>6</sup> I Ketut Rochineng, 2017, *Kewenangan Pengaturan Retribusi Daerah Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah Di Provinsi Bali*, Disertasi Ilmu Hukum Universitas Udayana, hlm 141.

<sup>7</sup> *Ibid.*, hlm. 142

*Omnibus Law* dan dikenal dengan undang-undang sapu jagat. Undang-Undang ini menjadi payung hukum bagi seluruh aturan di bawahnya, termasuk bagi Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja mengubah beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah terkait Retribusi Daerah, yaitu penghapusan izin gangguan, ketentuan Peraturan Daerah mengenai Retribusi Daerah, dan perubahan tentang tarif Retribusi Daerah. Perubahan dalam pembahasan ini fokus kepada kewenangan mengenai penetapan tarif Retribusi Daerah yang dapat berlaku secara nasional. Penambahan Pasal 156A Undang-Undang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah memuat ketentuan berupa kewenangan Pemerintah Pusat dalam penetapan tarif Retribusi Daerah secara nasional dalam rangka pelaksanaan program strategis nasional.

Aturan pelaksana dari Pasal 156A adalah Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2021 tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah Dalam Rangka Mendukung Kemudahan Berusaha Dan Layanan Daerah. Pasal 3 Peraturan Pemerintah ini menjelaskan bahwa kebijakan tentang penetapan tarif retribusi secara nasional nantinya dimuat dalam Peraturan Presiden. Peraturan Presiden harus memuat jenis retribusi yang tarifnya akan diseragamkan, besaran tarifnya, dan waktu berlakunya.

Berlandaskan adanya pemberian kewenangan kepada Pemerintahan Daerah sebagai wujud desentralisasi. Kewenangan tersebut merupakan delegasi dari Pemerintah Pusat diiringi dengan atribusi. Pelaksanaan kewenangan harus berdasarkan peraturan atau regulasi dan semua ketentuan yang digunakan dalam penyelenggaraan pemerintahan mesti memiliki harmonisasi dan sinkronisasi,

maka kewenangan mengenai penetapan tarif Retribusi Daerah yang dimuat dalam Pasal 156A ini dan PP pelaksanaannya perlu dianalisis kembali. Penulis akan menganalisis kebijakan ini dengan cara membandingkan kewenangan penetapan tarif Retribusi Daerah sebelum dan setelah lahirnya Undang-Undang Cipta Kerja agar dapat menemukan dampak yang ditimbulkan.

Kebijakan ini perlu dikaji lebih mendalam apakah ini langkah yang tepat bagi pemerintah untuk mempermudah penyamarataan pembangunan di daerah dan investasi, atau mencederai konstitusi karena bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Oleh karena itu, penulis mengangkat penelitian ini dengan judul **“Kewenangan Penetapan Tarif Retribusi Daerah Setelah Lahirnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja”**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka rumusan masalah yang dapat diuraikan dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimanakah kewenangan penetapan tarif Retribusi Daerah sebelum dan setelah lahirnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja?
2. Bagaimanakah dampak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja terhadap kewenangan Pemerintahan Daerah dalam penetapan tarif Retribusi Daerah ?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang telah diuraikan di atas, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui kewenangan penetapan tarif Retribusi Daerah sebelum dan setelah lahirnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja
2. Untuk mengetahui dampak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja terhadap kewenangan Pemerintahan Daerah dalam penetapan tarif Retribusi Daerah.

### **D. Manfaat Penelitian**

#### **1. Manfaat Teoritis**

Manfaat dari penelitian ini adalah menambah ilmu pengetahuan dan memperluas cakrawala berfikir Penulis serta melatih kemampuan dalam melakukan penelitian yang kemudian dituangkan secara tertulis melalui hasil penelitian ini. Selain itu, penelitian ini bermanfaat untuk memperkaya khasanah di bidang hukum pada umumnya. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi dan memperkaya pengetahuan hukum bagi masyarakat khususnya bagi mahasiswa fakultas hukum.

#### **2. Manfaat Praktis**

- a. Menjadi pengetahuan bagi masyarakat dan mahasiswa mengenai bagaimana Kewenangan Penetapan Tarif Retribusi Daerah Setelah Lahirnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja

- b. Penelitian ini diharapkan menjadi masukan bagi pemerintah dalam membuat sebuah keputusan, dan mempertimbangkan pengaruh yang ditimbulkan akibat keputusan tersebut, sehingga undang-undang yang dihasilkan nantinya tidak bertentangan dengan regulasi yang terdahulu dan mengakibatkan kerugian di satu sisi.

## **E. Metode Penelitian**

Penelitian merupakan kegiatan yang dilakukan menurut kaidah dan metode ilmiah secara sistematis untuk memperoleh informasi, data, dan keterangan yang berkaitan dengan pemahaman serta pembuktian kebenaran atau ketidak benaran suatu asumsi dan/atau hipotesis di bidang ilmu pengetahuan dan teknologi.<sup>8</sup> Metode sebagai cara atau teknis dalam penelitian diperlukan agar dapat mewujudkan rencana penelitiannya.<sup>9</sup> Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode sebagai berikut:

### **1. Sifat Penelitian**

Penelitian ini bersifat deskriptif analisis, karena diharapkan dapat memperoleh gambaran yang lengkap dan menyeluruh mengenai Kewenangan Penetapan Tarif Retribusi Daerah Setelah Lahirnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Kemudian penulis melakukan analisis terhadap gambaran yang telah diperoleh dari tinjauan yuridis tersebut.

### **2. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dan hukum empiris. Penelitian hukum normatif berarti menggunakan pendekatan perundang-undangan dengan cara menganalisis dan menelaah semua undang-

---

<sup>8</sup> Rianto Adi, 2015, *Op.Cit*, hlm. 1.

<sup>9</sup> Nurul Qamar dan Farah Syah Rezah, 2020, *Metode Penelitian Hukum Doktrinal Dan Non-Doktrinal*, Makassar: CV Sosial Politic Genius, 2020, hlm. 7.

undang dan regulasi yang berkaitan dengan Kewenangan Penetapan Tarif Retribusi Daerah Setelah Lahirnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja. Penelitian hukum empiris merupakan penelitian dengan cara mengkaji bagaimana bekerjanya hukum di masyarakat,<sup>10</sup> dengan menganalisis bagaimana dampak berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja terhadap kewenangan penetapan tarif Retribusi Daerah. Dalam penelitian ini akan meminta pandangan instansi terkait yang berwenang dalam penetapan tarif Retribusi Daerah.

Setelah menganalisis dan menelaah regulasi tersebut, akan dikaitkan dengan regulasi, asas, dan undang-undang terdahulu yang mengatur tentang kewenangan pemerintahan dalam penetapan tarif Retribusi Daerah Analisis ini bertujuan untuk mendapatkan jawaban apakah Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja khususnya mengenai kewenangan penetapan tarif Retribusi Daerah yang dianalisa bertentangan atau sesuai dengan undang-undang, regulasi, prinsip, atau teori yang berkaitan dengan kewenangan pemerintahan mengenai penetapan tarif Retribusi Daerah dan bagaimana dampak yang akan ditimbulkan.

### **3. Metode Pengumpulan Data**

Metode pengumpulan data yang Penulis gunakan dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan dan wawancara. Studi kepustakaan berupa membaca, mempelajari, mengumpulkan, serta menganalisis data dari buku, jurnal, artikel ilmiah, ensiklopedia, dan internet. Wawancara dalam penelitian ini akan dilakukan kepada instansi yang terlibat dalam kewenangan penetapan tarif

---

<sup>10</sup> Ishaq, 2020, *Metode Penelitian Hukum Penulisan Skripsi, Tesis, Serta Disertasi*, Bandung: Alfabeta, hlm. 70

Retribusi Daerah yaitu Pemerintahan Daerah. Dalam hal ini Penulis mewawancarai anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tanah Datar.

#### **4. Jenis, Sumber, dan Analisis Data**

Data Primer yaitu data yang diterima dari tangan pertama. Penulis memperoleh data primer dengan cara menelaah segala sesuatu yang berkaitan dengan objek, berdasarkan prinsip dalam penelitian kualitatif yang berupa kata deskriptif atau naratif (kata-kata, deskriptif situasi atau perilaku dan lain-lain)<sup>11</sup>. Data primer yang diperoleh juga melalui wawancara kepada pihak terkait agar mendapatkan informasi, pendapat atau keterangan mengenai objek yang diteliti. Setelah mendapatkan informasi dan keterangan tersebut, Penulis akan melakukan analisis dan dituangkan dalam bentuk tulisan yang mudah dipahami. Selain itu, penulis juga memperoleh data dari data sekunder. Data sekunder adalah data yang sudah siap jadi dan telah diolah sebelumnya yang terdiri dari:

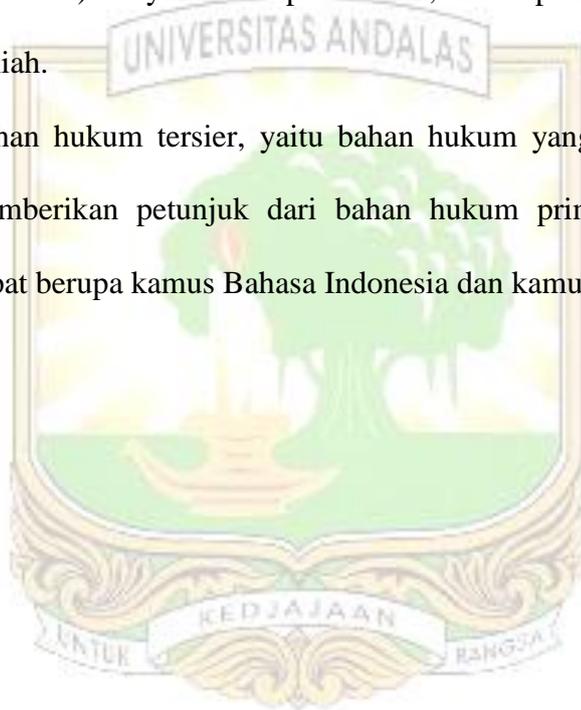
- i. Bahan hukum primer, berupa peraturan perundang-undangan terkait dengan objek yang diteliti, yakni Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014

---

<sup>11</sup> Rianto Adi, 2015, *Aspek Hukum Dalam Penelitian*, Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, hlm. 9.

tentang Administrasi Pemerintahan, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah serta Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2021 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Dalam Rangka Mendukung Kemudahan Berusaha dan Layanan Daerah

- ii. Bahan hukum sekunder, yang berasal dari buku buku teks (*textbook*)<sup>12</sup> yaitu berupa doktrin, hasil penelitian dan artikel ilmiah.
- iii. Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang menjelaskan dan memberikan petunjuk dari bahan hukum primer dan sekunder, dapat berupa kamus Bahasa Indonesia dan kamus online.



---

<sup>12</sup> Jhony Ibrahim, 2006, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia Publishing, hlm. 383.