

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara adalah sebuah organisasi yang bertujuan dan memiliki kewenangan untuk mengatur perihal yang berhubungan dengan kepentingan masyarakat secara luas serta memiliki kewajiban untuk mensejahterakan, melindungi dan mencerdaskan kehidupan bangsa sebagaimana tertuang dalam alinea ke empat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Negara Indonesia sebagai Negara Hukum dan Negara Kesatuan berbentuk Republik terdiri dari tiga puluh empat provinsi, dimana tiap provinsi terdiri dari kota dan kabupaten yang memiliki pemerintahan daerahnya masing-masing. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi :

“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”.

Pembagian wilayah Indonesia menjadi provinsi, kabupaten dan kota dilakukan sebagai perwujudan dari otonomi daerah. Otonomi daerah dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dimana menurut Pasal 1 angka (6) yaitu :

“ 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”.

Otonomi daerah memberikan daerah kewenangan mandiri untuk mengurus sendiri daerahnya dan tidak tergantung lagi pada Pemerintahan Pusat, hal ini sejalan dengan prinsip penyelenggaraan pemerintah daerah yang dititikberatkan pada otonomi seluas-luasnya pada daerah. Adapun pembagian urusan dan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur melalui peraturan perundang-undangan yang mana hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi dan kabupaten kota diatur dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Dengan adanya aturan hukum mengenai pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah tersebut, pemerintah daerah mempunyai dasar hukum untuk menyelenggarakan pemerintahan di daerah.¹

Untuk menjalankan kewenangan yang diberikan, mengurus rumah tangga daerahnya sendiri dan untuk menjalankan pemerintahan serta mewujudkannya kesejahteraan masyarakatnya, pemerintah daerah membutuhkan dana yang salah satunya didapat dari Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Pada masa sekarang ini muncul berbagai tuntutan akan peningkatan PAD seiring dengan meningkatnya pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat yang bertujuan untuk pembiayaan daerah,

¹ Suharizal, Muslim Chaniago, *Hukum Pemerintah Daerah Setelah Perubahan UUD 1945*, Thafa Media, Padang , 2017, hlm. 5

menyelenggarakan kemanfaatan umum dan mengembangkan perekonomian daerah serta tuntutan akan pembangunan dan kesejahteraan daerah yang lebih dari masyarakat itu sendiri.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan penerimaan keuangan oleh suatu daerah yang bersumber dari potensi-potensi yang ada di daerah itu sendiri yang terdiri dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, dan lain-lain dari pendapatan daerah yang sah.

Retribusi daerah sebagai salah satu Pendapatan Asli Daerah (PAD) memegang peranan yang sangat penting, guna membiayai pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan daerah oleh karena itu dalam melakukan pemungutan Retribusi diperlukan aturan yang memberikan kepastian hukum bagi pemerintah daerah untuk melaksanakannya.

Retribusi memiliki beberapa faktor yang menyebabkan sektor retribusi lebih potensial sebagai sumber keuangan daerah, yaitu :

1. Retribusi daerah dipungut atas balas jasa sehingga dapat dilakukan berulang kali. Siapa yang menikmati jasa yang disediakan oleh pemerintah dapat dikenakan retribusi. Perbedaan antara retribusi dengan sumber-sumber pendapatan yang lain adalah ada tidaknya jasa yang disediakan oleh pemerintah daerah untuk sumber-sumber pendapatan lain.

2. Pelaksanaan pemungutan retribusi dapat dilakukan diluar waktu yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan selama pemerintah daerah dapat menyediakan jasa dengan persetujuan pemerintah pusat.
3. Sektor retribusi terkait erat oleh tingkat aktivitas sosial ekonomi masyarakat di suatu daerah. Artinya, semakin maju dan berkembang tingkat sosial dan ekonomi masyarakat, maka semakin besar potensi retribusi yang bisa dipungut.²

Sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 atas penyempurnaan dari Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah menjelaskan bahwa retribusi daerah dibagi atas 3 (tiga) golongan, yaitu (i) Retribusi jasa umum; (ii) Retribusi jasa usaha; dan (iii) Retribusi perizinan tertentu.

Retribusi Jasa Umum yaitu retribusi atas jasa yang disediakan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan. Salah satu jenis retribusi jasa umum adalah retribusi makam. Berdasarkan Pasal 21 Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2011, retribusi makam

²Titia Tauhidah, *Skripsi Hukum : "Pemungutan Retribusi Pelayanan Pasar di Kecamatan Lubuk Basung Kabupaten Agam"*, Padang, Universitas Andalas, 2016), hlm. 17

adalah Retribusi pelayanan pemakaman yang dipungut atas jasa pelayanan pemakaman yang disediakan oleh pemerintah daerah.

Berdasarkan Pasal 1 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1994 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1985 tentang Pajak Bumi dan Bangunan, objek pajak yang digunakan untuk kuburan tidak dikenakan Pajak Bumi dan Bangunan.

Kota Padang termasuk salah satu daerah otonomi yang tentunya memiliki peraturan daerah yang mengatur permasalahan retribusi. Lebih lanjutnya, Kota Padang yang merupakan ibukota Provinsi Sumatera Barat memiliki luas 649,96 km² atau 1,65% dari luas provinsi Sumatera Barat terdiri dari 11 kecamatan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 17 / 1980 tentang Perubahan Batas Wilayah Kotamadya Daerah tingkat II Padang.³ Penduduk kota Padang berasal dari berbagai macam etnis yaitu Minangkabau sebagai etnis yang mendominasi, kemudian berasal dari etnis lain yaitu Jawa, Tionghoa, Nias, Mentawai, Batak, Aceh, dan Tamil.⁴

Keberagaman suku, etnis maupun agama tersebut menyebabkan daerah Kota Padang memiliki keberagaman kebudayaan. Dari berbagai macam agama dan kebudayaan yang ada dan hidup sampai saat ini, salah satunya perbedaan yang menonjol adalah perbedaan jelas mengenai tata cara pemakaman maupun lokasi pemakaman pada etnis yang satu dan etnis lainnya.

³ <https://padang.go.id/sejarah-kota-padang>

⁴ *Ibid.*

Dengan adanya keanekaragaman tersebut dan kebutuhan pasti akan permintaan tanah pemakaman yang harus disediakan oleh pemerintah, maka timbul perhatian pemerintah kota Padang untuk mengatur mengenai pelayanan pemakaman yang merupakan bagian dalam retribusi pelayanan makam. Selain untuk mengatur agar tetap terpenuhinya kebutuhan masyarakat, retribusi pelayanan makam juga masuk ke dalam pendapatan asli daerah yang mana merupakan salah satu bagian yang sangat penting dalam pelaksanaan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah. Oleh karena itu pemerintah daerah berupaya terus untuk meningkatkan pelayanan makam dan tercapainya pembayaran retribusi sebagai kewajiban subjek retribusi makam sesuai dengan peraturan daerah Kota Padang.

Dalam penelitian ini, penulis memfokuskan pada pelaksanaan pemungutan retribusi pelayanan makam salah satu etnis minoritas di Kota Padang, yaitu etnis Tionghoa yang terletak di Tempat Pemakaman Umum (TPU) Bungus di Kota Padang dengan tarif yang ditentukan di dalam Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Umum yang kemudian direvisi dengan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 11 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Umum. Dalam Peraturan Daerah tersebut berisi ketentuan tarif dengan biaya yang telah diatur berdasarkan lokasi makam di wilayah TPU masing-masing tersebut. Sejauh ini, sosialisasi Peraturan Daerah ini tetap dilakukan oleh Pemerintah terutama

terkait dengan pelaksanaan pemungutan retribusi antara tarif yang lama dengan tarif yang baru.

Selama rentang waktu sejak disahkan Peraturan Daerah No 11 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Umum, muncul banyak protes dan keberatan dari kalangan etnis Tionghoa mengenai tarif yang memberatkan dan membebani etnis tersebut yaitu mengenai tarif yang diatur di dalam Peraturan Daerah tersebut, yaitu Pasal 26 ayat (1) huruf c. Tarif yang tertera tersebut hanya sesuai dengan bentuk makam umat beragama Islam yang memiliki ukuran 1 x 2 meter.

Perlu diketahui bahwa masyarakat Tionghoa menganut berbagai macam agama yaitu Katolik, Kristen, Buddha, Konghucu dan Islam yang tentunya memiliki perbedaan dalam tata cara pemakaman. Bagi warga Tionghoa yang menganut agama Katolik, Kristen, Buddha dan Konghucu sebagian memiliki kepercayaan untuk membakar jenazah dan sebagian lagi pula memiliki kepercayaan untuk menguburkan jenazah secara utuh seperti umat Islam. Bagi masyarakat yang memiliki kepercayaan untuk membakar jenazah, maka abunya akan di buang ke laut, rumah abu atau dikuburkan yang mana tetap akan membutuhkan lahan kuburan.⁵

Bagi masyarakat etnis Tionghoa juga memiliki kepercayaan bahwa jenazah yang meninggal ketika telah menikah atau dengan kata lain memiliki suami atau istri maka harus dikubur berdampingan antara si

⁵ Wawancara dengan Pak Husin Gunardi, salah satu warga etnis Tionghoa Kota Padang. Tanggal 25 November 2018 pukul 11.30 WIB

suami dan istri. Itulah yang menyebabkan ukuran makam etnis tersebut memiliki ukuran yang besar dan memerlukan tanah lebih untuk tempat pasangan jenazah tersebut kelak dimakamkan jika meninggal dunia.⁶ Selain itu makam Tionghoa memiliki keunikan dengan ukurannya yang lebih besar dibanding ukuran makam etnis lain seperti yang terletak di TPU Tunggul Hitam..

Ukuran satu jenazah membutuhkan minimal 2 x 3 meter dan jika berdampingan, maka butuh minimal 4 x 6 meter.⁷ Berdasarkan hal tersebut dikarenakan kelebihan ukuran makam tentunya ada tarif tambahan yang dikenakan dan harus dibayar oleh ahli waris yang mana hal tersebut menjadi beban bagi masyarakat etnis Tionghoa Padang. Masyarakat terbebani dengan tarif yang tinggi yang dikenakan pada kelebihan ukuran makam sesuai dengan yang telah tercantum dan ditentukan oleh Peraturan Daerah Kota Padang yang berlaku saat itu yaitu Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Umum.

Pembayaran retribusi makam memberatkan ahli waris yang ditinggalkan. Tarif yang harus dibayar per dua tahun berkisar antara dua juta rupiah sampai empat belas juta rupiah dengan menghitung kelebihan ukuran makam tersebut. Pemerintah sendiri pun harus berupaya mengimbangi antara memenuhi kebutuhan masyarakat, menjaga

⁶ Wawancara dengan Pak Syafrizal, SH, Kepala UPT TPU Wilayah III Dinas Lingkungan Hidup Kota Padang. Tanggal 6 April 2017 pukul 10.00 WIB

⁷<http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/daerah/15/05/27/np0djq-perda-kota-padang-dinilai-ancam-budaya-masyarakat-tionghoa>, diakses pada Rabu, 27 Mei 2015, 20:57 WIB.

kelestarian budaya etnis minoritas, menyesuaikan dengan lahan yang tersedia serta bagaimana tercapainya target pemasukan daerah melalui retribusi pelayanan makam ini.

Berangkat dari kasus tersebut inilah penulis ingin mengetahui lebih lanjut mengenai pemungutan retribusi makam oleh pemerintah daerah yang berwenang. Oleh karena itu penulis memilih judul : **“PELAKSANAAN PEMUNGUTAN RETRIBUSI MAKAM BAGI ETNIS TIONGHOA OLEH PEMERINTAH DAERAH KOTA PADANG.”**

