
NASKAH AKADEMIK

RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN SUBANG TENTANG PERUBAHAN KEDUA ATAS PERATURAN DAERAH KABUPATEN SUBANG NOMOR 6 TAHUN 2012 TENTANG RETRIBUSI JASA USAHA

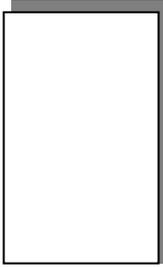
Oleh :

TIM KERJA NASKAH AKADEMIK



Kerjasama :

**Pemerintah Daerah Kabupaten Subang
dengan PT. Tridharma Global Indonesia
2021**



KATA PENGANTAR

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, Daerah mempunyai hak dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya, yang ditujukan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat. Untuk menyelenggarakan pemerintahan tersebut, Daerah berhak mengenakan pungutan kepada masyarakat, baik berupa pajak daerah maupun retribusi daerah.

Naskah Akademik ini disusun berdasarkan hasil penelitian hukum normatif yang mengacu pada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan dan bahan-bahan perpustakaan. Dengan demikian, penelitian yang dilakukan dalam rangka penyusunan Naskah Akademik tentang Rancangan Perubahan Kedua atas Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 6 Tahun 2012 tentang Retribusi Jasa Usaha ini bersifat kualitatif dengan penekanan pada konteks, isi, dan kerangka referensi yang diuraikan secara deskriptif-analitis.

Ketentuan Bab II tentang Retribusi Jasa Usaha dalam Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 6 Tahun 2012 ini, diubah dan penambahan golongan retribusi yang mencakup :

1. Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah;
2. Retribusi Terminal;
3. Retribusi Rumah Potong Hewan;
4. Retribusi Tempat Khusus Parkir.

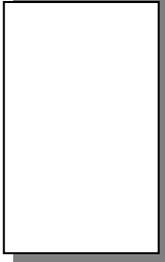
Metode pendekatan dalam penyusunan Naskah Akademik ini adalah yuridis normatif dan komparatif serta menemukan hukum *in-concreto*. Cara ini dilakukan dengan harapan diperolehnya suatu hasil berupa “kerangka pemikiran” atau “paradigma baru” yang bermanfaat untuk perkembangan hukum yang akan datang (*futureologi*). Metode penemuan hukum *in-concreto* digunakan dengan maksud untuk mengetahui aturan dan hukum yang bagaimana yang sebaiknya membentuk dan menyusun Rancangan Perubahan Kedua atas Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 6 Tahun 2012 tentang Retribusi Jasa Usaha, karena masalah ini tidak hanya berkaitan dengan hukum, sehingga diperlukan pula kajian terhadap aspek-aspek terkait lainnya, seperti

ekonomi dan keuangan, sosial politik dan budaya, agar materi yang disajikan dalam Naskah Akademik ini bersifat holistik dan komprehensif.

Sehubungan dengan hal-hal tersebut di atas dan mengingat pentingnya Rancangan Perubahan Kedua atas Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 6 Tahun 2012 tentang Retribusi Jasa Usaha sebagai landasan hukum dalam rangka mewujudkan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab, maka Naskah Akademik ini merupakan landasan dan kajian dalam perumusan pembuatan Rancangan Peraturan Daerah tersebut.

Subang, Nopember 2021

Tim Kerja Penyusun Naskah Akademik



DAFTAR ISI

	Halaman
KATA PENGANTAR	i
DAFTAR ISI	iii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi Masalah	4
C. Maksud dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik	5
D. Metode Penelitian	5
BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIK	9
A. Tinjauan Teoritis tentang Retribusi	9
1. Pengertian Retribusi	9
2. Ciri-ciri dan Unsur-unsur Retribusi	11
3. Tujuan Retribusi	12
4. Karakteristik Retribusi	12
5. Objek Retribusi	13
6. Jenis-jenis Retribusi	13
8. Tata Cara Penghitungan dan Pemungutan Retribusi	16
B. Formulasi Penyusunan Peraturan Daerah tentang Retribusi Jasa Usaha di Kabupaten Subang	17

1. Potensi Retribusi Daerah Terhadap Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Subang	17
2. Dasar Kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Subang dalam Pembentukan Peraturan Daerah tentang Pengaturan Retribusi Jasa Usaha	23
3. Asas-asas Hukum dalam Penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten Subang tentang Retribusi Jasa Usaha	29
4. Formulasi Kebijakan dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Subang tentang Retribusi Jasa Usaha	31
C. Praktik Empiris tentang Pengaturan Retribusi Jasa Usaha di Kabupaten Subang	35
BAB III ANALISIS DAN EVALUASI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT	36
A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ...	36
B. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1968 tentang Pembentukan Kabupaten Purwakarta dan Kabupaten Subang dengan Mengubah Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten dalam Lingkungan Provinsi Jawa Barat	39
C. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara	40
D. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah	41
E. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah	42
F. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	44
G. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah	56
H. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja	57

I.	Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah	58
J.	Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2021 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dalam Rangka Mendukung Kemudahan Berusaha dan Layanan Daerah	58
K.	Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah	59
L.	Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 6 Tahun 2012 tentang Retribusi Jasa Usaha	60
BAB IV	LANDASAN DAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS ..	62
A.	Landasan Filosofis	62
B.	Landasan Sosiologis	65
C.	Landasan Filosofis	71
BAB V	JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN	78
A.	Jangkauan dan Arah Pengaturan Rancangan Perubahan Kedua atas Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 6 Tahun 2012 tentang Retribusi Jasa Usaha	78
B.	Ruang Lingkup Materi Muatan Rancangan Perubahan Kedua atas Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 6 Tahun 2012 tentang Retribusi Jasa Usaha	80
BAB VI	PENUTUP	91
A.	Kesimpulan	91
B.	Saran	91
	DAFTAR PUSTAKA	92

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sesuai amanat dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi, dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota. Setiap provinsi, kabupaten, dan kota mempunyai pemerintahan daerah sendiri. Dengan demikian, UUD 1945 mengakui adanya otonomi daerah di setiap daerah provinsi, kabupaten, dan kota, yakni pengakuan adanya hak, wewenang, dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur memiliki makna, bahwa setiap daerah berhak, berwenang, dan berkewajiban untuk membuat peraturan sendiri. Sedangkan hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengurus mengandung makna bahwa setiap daerah berhak, berwenang, dan berkewajiban untuk memberikan pelayanan untuk kepentingan masyarakat dalam batas lingkup urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.

Hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat harus didukung dengan sumber pembiayaan yang cukup dan memadai dan bersumber dari potensi ekonomi yang dimiliki dan/atau dikuasai oleh daerah. Apabila sumber pembiayaan tidak cukup dan tidak memadai dalam mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat (daerah) maka hakikat otonomi daerah tidak memiliki makna yang berarti, bahkan menambah beban tanggung jawab Pemerintah Pusat dalam mengatur dan mengurus Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Penerapan sistem pemerintahan daerah yang otonom dimaksudkan untuk memberi kewenangan dan tanggung jawab menyelenggarakan kepentingan masyarakat berdasarkan prinsip keterbukaan, partisipasi masyarakat, dan pertanggung jawaban kepada masyarakat. Pemerintahan daerah otonom tersebut dibentuk sebagai subsistem pemerintahan negara dengan maksud untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat. Melalui pemerintahan daerah otonom ini diharapkan dapat melahirkan perencanaan pembangunan daerah sesuai dengan karakteristik daerahnya yang pada akhirnya, rencana pembangunan

daerah itu menjadi bagian integral dari rencana pembangunan nasional yang akan dilaksanakan berdasarkan prinsip otonomi daerah dan pengaturan sumber daya nasional yang memberikan kesempatan bagi peningkatan kinerja daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Penguatan kewenangan penyelenggaraan pemerintahan daerah otonom dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Berdasarkan Undang-Undang tersebut, penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kemampuan keuangan pemerintah daerah akan menentukan kapasitas pemerintah daerah dalam menjalankan fungsi-fungsi pemerintah, yaitu melaksanakan pelayanan publik (*public service function*) dan melaksanakan pembangunan (*development function*) yang ditopang oleh peningkatan pendapatan daerah, yakni salah satunya dari sektor retribusi dilakukan secara optimal melalui ekstensifikasi dan intensifikasi terhadap jenis-jenis retribusi yang realisasinya masih rendah dibandingkan dengan potensinya, yaitu baru sekitar 50-51% dari wajib retribusi membayar retribusi. Ratio dari pembayaran retribusi dinilai masih rendah jika dibandingkan dengan potensi yang ada. Rendahnya *tax ratio* menggambarkan masih adanya simpanan dana berupa retribusi yang sekali waktu diperlukan dapat direalisasi, berarti penerimaan retribusi dapat ditingkatkan demi keberhasilan pembangunan.

Pelaksanaan ekstensifikasi dan intensifikasi merupakan upaya peningkatan kemandirian pembiayaan melalui penerimaan yang stabil, namun upaya tersebut harus tetap memperhatikan kebijakan pemerintah, bahwa kebijakan retribusi harus tetap didasarkan pada prinsip anggaran berimbang dan dinamis.¹ Retribusi merupakan hak pemerintah untuk melakukannya kepada wajib retribusi, wajib retribusi merupakan orang atau badan yang mempunyai kewajiban untuk membayar retribusi tersebut.

Berkaitan dengan peningkatan Pendapatan Daerah, Pemerintah Daerah Kabupaten Subang tahun 2021 ditargetkan untuk Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sebesar Rp. 324.960.123.831 dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terealisasi sebesar Rp. 214.765.758.708 dari sumber penerimaan untuk sektor pajak daerah dan dari retribusi daerah.² Untuk mencapai target APBD tahun 2019 tersebut, berarti dapat dilakukan melalui meningkatkan usaha intensifikasi dan ekstensifikasi sumber penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Hal ini perlu adanya pemetaan potensi retribusi daerah sebagai salah satu strategi yang berpola melakukan pemetaan retribusi daerah mana saja yang dominan dan kontribusi dalam peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD), dan retribusi mana saja yang kurang memberikan kontribusi terhadap

¹ Arnold Putra Christover, "Pemahaman Ekstensifikasi Wajib Pajak dan Intensifikasi Pajak Terhadap Persepsi Fiskus tentang Penerimaan Pajak", *Jurnal Emba*, Vol. 4, No. 1, Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Universitas Samratulangi, Maret 2016, h. 1241-1242.

² Data diperoleh dari Badan Pendapatan Daerah Kabupaten Subang Tahun 2021.

Pendapatan Asli Daerah (PAD), sehingga dapat dilakukan perbaikan. Optimalisasi pemungutan retribusi daerah adalah upaya yang dilakukan oleh pihak terkait melalui terobosan-terobosan dalam rangka meningkatkan pelayanan prima terhadap wajib retribusi.

Salah satu pendapat yang dilimpahkan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah selain pajak daerah adalah retribusi daerah sebagai kontribusi wajib kepada daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan undang-undang dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat³ yang menurut dalam jenis-jenisnya adalah sebagai berikut :

1. Retribusi Jasa Umum :
 - a. Retribusi Pelayanan Kesehatan.
 - b. Retribusi Pelayanan Persampahan/Kebersihan.
 - c. Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk atau Akta Catatan Sipil.
 - d. Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum.
 - e. Retribusi Pelayanan Pasar.
 - f. Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor.
 - g. Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran.
 - h. Retribusi Penggantian Biaya Cetak Peta.
 - i. Retribusi Penyediaan dan/atau Penyedotan Kakus.
 - j. Retribusi Pengelolaan Limbah Cair.
 - k. Retribusi Pelayanan Tera/Tera Ulang.
 - l. Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi.
 - m. Retribusi Pengendalian Lalu Lintas.
2. Retribusi Jasa Usaha :
 - a. Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah.
 - b. Retribusi Pasar Grosir dan/atau Pertokoan.
 - c. Retribusi Tempat Pelelangan.
 - d. Retribusi Terminal.
 - e. Retribusi Tempat Khusus Parkir.
 - f. Retribusi Persinggahan/Villa.
 - g. Retribusi Rumah Potong Hewan.
 - h. Retribusi Pelayanan Kepelabuhan.
 - i. Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga.
3. Retribusi Perizinan Tertentu :
 - a. Retribusi Izin Mendirikan Bangunan.
 - b. Retribusi Izin Gangguan.
 - c. Retribusi Izin Trayek.
 - d. Retribusi Izin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol.
 - e. Retribusi Izin Usaha Perikanan

³ Pasal 1 angka 10 Undang-Undang 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Salah satu jenis retribusi yang menjadi kewenangan dari pemerintah kabupaten/kota adalah retribusi jasa umum bidang pengendalian lalu lintas sebagaimana disebutkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 97 Tahun 2012 yang menyebutkan, bahwa : ” Retribusi Pengendalian Lalu Lintas adalah pungutan atas penggunaan ruas jalan tertentu, koridor tertentu, kawasan tertentu pada waktu tertentu, dan tingkat kepadatan tertentu”.⁴

Mengingat dalam pelaksanaan otonomi daerah, dituntut kemandirian pemerintah daerah untuk dapat melaksanakan kebijakan desentralisasi bidang pendapatan secara lebih bertanggung jawab dalam mengoptimalkan pemungutan dan potensi pajak daerah serta retribusi daerah dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Oleh karena itu, pajak dan retribusi yang telah diserahkan menjadi urusan pemerintah daerah sebagai bagian dari kebijakan desentralisasi fiskal, untuk Kabupaten Subang harus dikelola dan ditingkatkan sebagai salah satu sumber pendapatan daerah, hal ini mengingat pajak dan retribusi merupakan Pendapatan Asli Daerah dan menjadi sumber pendanaan bagi keberlangsungan pembangunan daerah dalam kerangka otonomi daerah.

Pemerintah Kabupaten Subang mengusulkan Rancangan Peraturan Daerah Retribusi Jasa Usaha yang harus dibentuk melalui Peraturan Daerah dengan tahapan pembentukan atas tahap formulasi atau legislatif,⁵ tahap penerapan atau yudikatif, dan tahap pelaksanaan atau eksekutif/administratif yang tidak dapat dilepaskan dari nilai yuridis, yakni mewujudkan prinsip-prinsip hukum yang terkandung dalam Pancasila dan UUD 1945 serta peraturan perundang-undangan terkait, dan nilai sosiologis yang sesuai dengan tata nilai budaya yang berlaku di masyarakat, sehingga dapat menampung segala kenyataan hidup masyarakat dewasa ini, serta nilai filosofis yang berintikan rasa keadilan dan kebenaran⁶ serta kemanfaatan bagi kemaslahatan masyarakat Kabupaten Subang.

Aktualisasi pembangunan hukum tersebut, salah satunya berupa terbentuknya suatu peraturan daerah, dalam hal ini adalah **Rancangan Perubahan Kedua atas Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 6 Tahun 2012 tentang Retribusi Jasa Usaha** yang saat ini masih rancangan dan sedang dalam proses untuk dijadikan Peraturan Daerah.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang, permasalahan diidentifikasi sebagai berikut :

1. Sejauhmana jangkauan dan arah pengaturan Rancangan Perubahan Kedua atas Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 6 Tahun 2012 tentang Retribusi Jasa Usaha ?
2. Bagaimana ruang lingkup materi muatan Rancangan Perubahan Kedua atas Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 6 Tahun 2012 tentang Retribusi Jasa Usaha ?

⁴ Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah Nomor 97 Tahun 2012.

⁵ Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum & Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001, hlm. 75.

⁶ A. Siti Soetami, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Eresco, Bandung, 1995, hlm. 7.

C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik

Adapun tujuan dan kegunaan dilakukannya penyusunan naskah akademik ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui, memahami, dan menganalisa jangkauan dan arah pengaturan Rancangan Perubahan Kedua atas Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 6 Tahun 2012 tentang Retribusi Jasa Usaha.
2. Untuk mengetahui, memahami, dan menganalisa ruang lingkup materi muatan Rancangan Perubahan Kedua atas Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 6 Tahun 2012 tentang Retribusi Jasa Usaha.

D. Metode Penelitian

Cara memperoleh data yang digunakan sebagai bahan pembahasan dan analisis dalam penelitian ini, sehingga dapat dipertanggungjawabkan, maka menggunakan metode-metode penelitian sebagai berikut :

1. Spesifikasi Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis, yaitu menggambarkan berbagai masalah hukum, dan fakta untuk memberikan data seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya⁷ yang berkaitan dengan Rancangan Perubahan Kedua atas Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 6 Tahun 2012 tentang Retribusi Jasa Usaha.

2. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan adalah metode pendekatan yuridis normatif, yaitu menelusuri, mengkaji dan meneliti data sekunder⁸ yang berkaitan dengan Rancangan Perubahan Kedua atas Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 6 Tahun 2012 tentang Retribusi Jasa Usaha.

3. Tahap Penelitian

Penelitian ini dilakukan dalam dua tahap, yaitu penelitian kepustakaan (*library research*) dan penelitian lapangan (*field research*).

- a. Penelitian kepustakaan, yaitu mengumpulkan data sekunder terdiri dari bahan-bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan, misalnya :
 - 1) Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945;
 - 2) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Djawa Barat (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 1950) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1968 tentang Pembentukan Kabupaten Purwakarta dan Kabupaten Subang dengan Mengubah Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten

⁷ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI, Jakarta, 1986, hlm. 9-10.

⁸ *Ibid.*

dalam Lingkungan Propinsi Djawa Barat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1968 Nomor 31, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2851);

- 3) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 75, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3851);
- 4) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286);
- 5) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355);
- 6) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 126, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4438);
- 7) 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);
- 8) 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);
- 9) 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 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);
- 10) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6398);
- 11) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573);

- 12) Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 1983 tentang Kesehatan Masyarakat Veteriner (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1983 Nomor 28, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3253);
- 13) Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 1993 tentang Pemeriksaan Kendaraan Bermotor di Jalan (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3528);
- 14) Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4578);
- 15) Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4593);
- 16) Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4737);
- 17) Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pemberian dan Pemanfaatan Insentif Pemungutan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 119, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5161);
- 18) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6322);
- 19) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2021 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dalam Rangka Mendukung Kemudahan Berusaha dan Layanan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 20, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6622);
- 20) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2036) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 157);
- 21) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 1781);

- 22) Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 4 Tahun 2008 tentang Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Subang (Lembaran Daerah Kabupaten Subang Tahun 2008 Nomor 4);
- 23) Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) Kabupaten Subang 2005–2025 (Lembaran Daerah Kabupaten Subang Tahun 2008 Nomor 12);
- 24) Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 6 Tahun 2012 tentang Retribusi Jasa Usaha (Lembaran Daerah Kabupaten Subang Tahun 2012 Nomor 6) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 7/237/2020 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 6 Tahun 2012 tentang Retribusi Jasa Usaha (Lembaran Daerah Kabupaten Subang Tahun 2012 Nomor 7).

Di samping, bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis bahan-bahan hukum primer, seperti misalnya karya ilmiah dan tulisan para ahli.

- b. Penelitian lapangan merupakan penelitian data primer yang diperoleh secara langsung dari masyarakat yang diperlukan guna menunjang data sekunder.⁹

4. Teknik Pengumpulan Data

Data penelitian yang ada dikumpulkan oleh peneliti dengan teknik studi kepustakaan, yaitu melakukan penelitian terhadap dokumen-dokumen yang erat kaitannya dengan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Subang tentang Retribusi Jasa Usaha.

5. Metode Analisis Data

Data yang diperoleh akan dianalisis dengan menggunakan metode normatif kualitatif.¹⁰ Normatif, karena penelitian ini bertitik tolak dari peraturan perundang-undangan yang ada¹¹ sebagai norma hukum positif serta hasil penelitian lapangan yang dilakukan. Selanjutnya diadakan analisis secara kualitatif, yaitu data yang diperoleh disusun secara sistematis untuk selanjutnya dianalisis secara kualitatif tanpa mempergunakan rumus-rumus secara matematis.

6. Lokasi Penelitian

Penelitian kepustakaan dilakukan di Perpustakaan Universitas Subang dan Perpustakaan Daerah Kabupaten Subang, sedangkan penelitian lapangan dilakukan di Pemda Kabupaten Subang.

⁹ Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm. 12.

¹⁰ Maria S.W. Sumardjono, *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian*, Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta, 1989, hlm. 24-25.

¹¹ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994, hlm. 97.

BAB
2**KAJIAN TEORITIS DAN
PRAKTIK EMPIRIS****A. Tinjauan Teoritis tentang Retribusi****1. Pengertian Retribusi**

Retribusi merupakan salah satu Pendapatan Asli Daerah yang diharapkan menjadi salah satu sumber pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah untuk meningkatkan dan pemeratakan kesejahteraan masyarakat. Daerah kabupaten/kota diberi peluang dalam menggali potensi sumber-sumber keuangannya dengan menetapkan jenis retribusi selain yang telah ditetapkan, sepanjang memenuhi kriteria yang telah ditetapkan dan sesuai dengan aspirasi masyarakat. Oleh karena itu, retribusi adalah pungutan yang harus dibayarkan oleh pengguna fasilitas kepada pemilik atau pengelola sebagai syarat menggunakan fasilitas tersebut. Orang membayar retribusi terutama untuk menggunakan fasilitas umum yang disediakan oleh pemerintah pusat maupun daerah. Sebagai contoh di Indonesia, retribusi wajib dibayarkan bagi wisatawan yang masuk atau mengunjungi taman nasional, atau menggunakan jasa-jasa tertentu, tidak seperti pajak, retribusi dapat memberikan balas jasa secara langsung.¹²

Di Indonesia retribusi merupakan pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang peribadi atau badan.¹³ Retribusi daerah sebagai sumber pendapatan daerah berkaitan dengan konsep kebijakan memungut bayaran untuk barang dan layanan yang disediakan oleh pemerintah, di mana hal tersebut berpangkal pada adanya efisiensi. Retribusi daerah merupakan imbalan atas pemakaian atau manfaat yang diperoleh secara langsung oleh seseorang atau badan hukum atas jasa nyata dari pemerintah daerah.

Pengertian retribusi daerah menurut Muqodim dalam bukunya Ahmad Yani dalam Hamid Hamdan kemudian dikutip kembali oleh Safrita adalah pungutan yang dilakukan sehubungan dengan sesuatu jasa atau fasilitas yang diberikan oleh pemerintah secara

¹² <https://id.wikipedia.org/wiki/Retribusi>, akses tanggal 3 Nopember 2021, jam 02 : 30 WIB.

¹³ Lihat Pasal 64 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

langsung dan nyata kepada pembayar.¹⁴ Sementara itu, Retribusi Daerah menurut Mardiasmo merupakan 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.¹⁵

Menurut Halim mengatakan, bahwa retribusi daerah merupakan pendapatan daerah yang berasal dari retribusi adalah untuk kabupaten dan kota ditetapkan sesuai dengan kewenangan masing-masing daerah terdiri 10 jenis retribusi jasa umum dan 4 jenis retribusi perizinan tertentu.¹⁶ Selanjutnya Suparmoko menjelaskan, bahwa retribusi daerah adalah suatu pembayaran dari rakyat kepada pemerintah dimana kita melihat adanya hubungan antara balas jasa langsung diterima dengan adanya pembayaran retribusi tersebut.¹⁷

Nick Devas, menyatakan bahwa “Pemerintah daerah mengutip bayaran untuk layanan yang disediakan. Juga dikutipnya bayaran untuk berbagai surat izin, berbagai formulir dan sebagainya, sebagian besar pendapatan digolongkan kedalam pungutan (retribusi)”,¹⁸ sedangkan menurut Widjaya retribusi merupakan harga dari suatu pelayanan langsung dari pemerintah daerah dengan memperhatikan kualitas pelayanannya harus baik dan perlu ditingkatkan sesuai besarnya retribusi yang ditarik.¹⁹ Menurut Kunarjo dinyatakan, bahwa retribusi adalah pungutan uang sebagai pembayaran pemakaian atau karena mendapat jasa pekerjaan, usaha atau milik pemerintah dan berdasarkan peraturan umum yang dibuat oleh pemerintah.²⁰

Sementara itu, di dalam Pasal 1 angka 64 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah menyatakan, bahwa retribusi daerah sebagai berikut :

“Retribusi daerah yang selanjutnya disebut retribusi, adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan”.

Jadi, Retribusi daerah merupakan pembayaran atas jasa yang telah diberikan oleh badan kepada masyarakat yang telah menggunakan jasa yang telah disediakan oleh pemerintah. Pengertian retribusi daerah adalah pembayaran yang dilakukan oleh masyarakat kepada daerah atas pelayanan yang diterima secara langsung atau atas

¹⁴ Safrita, “Pengaruh Retribusi Daerah Terhadap Pendapatan Asli Daerah Kota Jayapura”, *Jurnal Future*, Universitas Yapis, Papua, tt, hlm. 104.

¹⁵ Mardiasmo, *Otonomi Daerah dalam dan Manajemen Keuangan Daerah*, Andi Offset, Yogyakarta, 2003, hlm. 100.

¹⁶ Abdul Halim, *Manajemen Keuangan Daerah*, Unit Penerbit dan Percetakan (UPP) AMP YKPN, Yogyakarta, 2001, hlm. 67.

¹⁷ Suparmoko, *Keuangan Negara dalam Teori dan Praktek*, BPFE, Yogyakarta, 1987, hlm. 94.

¹⁸ Nick Devas, et.al., *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 1989, hlm. 134.

¹⁹ H.A.W. Widjaya, *Titik Berat Otonomi Daerah Tingkat II*, Rajawali Press, Jakarta, 1992, hlm. 80.

²⁰ Kunarjo, *Perencanaan dan Pembiayaan Pembangunan*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 1996, hlm. 30.

perizinan yang diperoleh. Berbeda dengan pajak yang dikenakan tidak berdasarkan pelayanan langsung, retribusi hanya dapat dikenakan apabila pemerintah daerah memberikan pelayanan secara langsung kepada masyarakat atau pemerintah daerah memberikan izin untuk melaksanakan kegiatan tertentu.

Berdasarkan hal tersebut, maka karakteristik dari retribusi itu adalah sebagai berikut :

- a. Retribusi dipungut dengan berdasarkan peraturan-peraturan (yang berlaku umum).
- b. Dalam retribusi, prestasi yang berupa pembayaran dari warga masyarakat akan mendapatkan jasa timbal langsung yang ditujukan pada individu yang membayarnya.
- c. Uang hasil retribusi digunakan bagi pelayanan umum berkait dengan retribusi yang bersangkutan.
- d. Pelaksanaannya dapat dipaksakan, biasanya bersifat ekonomis.

2. Ciri-ciri dan Unsur-unsur Retribusi

Kontribusi retribusi terhadap penerimaan Pendapatan Asli Daerah Pemerintah Kabupaten/Pemerintah Kota yang relatif tetap perlu mendapat perhatian serius bagi daerah, karena secara teoritis terutama untuk Kabupaten/Kota retribusi seharusnya mempunyai peranan/kontribusi yang lebih besar terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD). Pada prinsipnya retribusi sama dengan pajak, namun secara umum retribusi memiliki ciri-ciri sebagai berikut :

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

Sementara itu, retribusi memiliki unsur-unsur pengertian yang sama dengan pajak, tetapi yang membedakannya adalah bahwa imbalan atau kontra prestasi dalam retribusi langsung dapat dirasakan oleh pembayarnya. Unsur-unsur yang melekat pada retribusi, antara lain :

- a. Pungutan retribusi harus berdasarkan undang-undang.
- b. Pungutannya dapat dipaksakan.
- c. Pemungutannya dilakukan oleh Negara.
- d. Digunakan sebagai pengeluaran masyarakat umum.
- e. Imbalan atau prestasi dapat dirasakan secara langsung oleh pembayarnya.

Melihat definisi di atas dapat diambil kesimpulan, bahwa retribusi adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa yang disediakan oleh pemerintah daerah, sedangkan objek retribusi adalah berbagai jenis jasa tertentu yang disediakan oleh Pemerintah Daerah. Tidak semua yang diberikan oleh Pemerintah Daerah dapat dipungut retribusinya, tetapi hanya jenis-jenis jasa tertentu yang menurut pertimbangan sosial ekonomi layak dijadikan sebagai objek retribusi.

3. Tujuan Retribusi

Tujuan retribusi daerah pada dasarnya memiliki persamaan pokok dengan tujuan pemungutan pajak yang dilakukan oleh negara atau pemerintah daerah. Adapun tujuan pemungutan tersebut adalah :

- a. Tujuan utama adalah untuk mengisi kas negara atau kas daerah guna memenuhi kebutuhan rutinnya.
- b. Tujuan tambahan adalah untuk mengatur kemakmuran masyarakat melalui jasa yang diberikan secara langsung kepada masyarakat.

Selain jenis-jenis retribusi daerah di dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, dikenal jenis-jenis retribusi yang dikelompokkan ke dalam retribusi jasa umum, jasa usaha, dan perizinan, kepada daerah diberikan kewenangan untuk menetapkan jenis retribusi daerah lainnya yang dipandang sesuai untuk daerahnya. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 menentukan, bahwa dengan peraturan daerah dapat ditetapkan jenis retribusi daerah lainnya sesuai dengan kewenangan otonominya dan memenuhi kriteria yang telah ditetapkan.

Teori retribusi pemerintah daerah merupakan kebijakan memungut bayaran untuk barang dan layanan yang disediakan pemerintah berpangkal pada pengertian efisiensi ekonomi. Penerimaan dari pemungutan adalah sumber daya untuk menaikkan produksi sesuai dengan keadaan permintaan. Barang “masyarakat” bermanfaat untuk semua orang terlepas dari berapa mereka membayar. Contoh : layanan kesehatan.²¹

4. Karakteristik Retribusi

Berdasarkan Pasal 1 angka 64 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah menyebutkan Retribusi Daerah, yang selanjutnya disebut Retribusi, adalah pungutan Daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau Badan. Berdasarkan hal tersebut, menurut Imam Soebechi, karakteristik retribusi adalah :²²

- a. Retribusi dipungut berdasarkan peraturan perundang-undangan.
- b. Pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu.
- c. Adanya prestasi langsung dari Negara kepada individu pembayar retribusi berupa jasa.
- d. Uang hasil retribusi digunakan bagi pelayanan umum berkaitan dengan retribusi yang bersangkutan.
- e. Pelaksanaannya dapat dipaksakan, biasanya bersifat ekonomis.

Sementara itu, menurut Ida Zuraida Karakteristik pemungutan retribusi daerah adalah sebagai berikut :²³

²¹ Nick Devas, et.al., *Op. Cit.*, hlm. 134.

²² Imam Soebechi, *Judicial Review Perda Pajak dan Retribusi Daerah*, SInar Grafika, Jakarta, 2012, hlm. 127.

²³ Ida Zuraida, *Teknik Penyusunan Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah & Retribusi Daerah*, SInar Grafika, Jakarta, 2011, hlm. 85-86.

- a. Dapat dipungut apabila ada jasa yang disediakan pemerintah daerah dan dinikmati oleh orang atau badan, sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
- b. Pihak yang membayar retribusi daerah mendapatkan imbalan atau jasa secara langsung dari pemerintah daerah.
- c. Wajib retribusi yang tidak memenuhi kewajiban pembayarannya dapat dikenai sanksi ekonomis, Artinya, apabila yang bersangkutan tidak memenuhi kewajiban tersebut maka yang bersangkutan tidak memperoleh jasa yang disediakan oleh pemerintah daerah.
- d. Hasil penerimaan retribusi daerah disetorkan ke kas daerah.
- e. Digunakan untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan daerah.

5. Objek Retribusi

Banyak jenis retribusi, tetapi dengan di kelompokkan menjadi tiga macam sesuai dengan objeknya. Objek retribusi adalah berbagai jenis pelayanan atau jasa tertentu yang disediakan oleh Pemerintah Daerah, namun tidak semua jasa pelayanan yang diberikan oleh Pemerintah Daerah dapat dipungut retribusinya. Jasa pelayanan yang dipungut retribusinya hanyalah jenis-jenis jasa pelayanan yang menurut pertimbangan sosial-ekonomi layak untuk dijadikan objek retribusi. Jasa-jasa pelayanan tersebut di antaranya sebagai berikut :²⁴

- a. Jasa umum, yaitu jasa yang disediakan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan. Jasa umum meliputi pelayanan kesehatan, dan pelayanan persampahan. Jasa yang tidak termasuk jasa umum adalah jasa urusan umum pemerintah.
- b. Jasa usaha, yaitu jasa yang disediakan oleh pemerintah daerah dengan menganut prinsip-prinsip komersial, karena pada dasarnya dapat pula disediakan oleh sektor swasta. Jasa usaha antara lain meliputi penyewaan aset yang dimiliki/dikuasai oleh pemerintah daerah, penyediaan tempat penginapan, usaha bengkel kendaraan, tempat penyucian mobil, dan penjualan bibit.
- c. Perizinan tertentu, pada dasarnya pemberian izin oleh pemerintah tidak harus dipungut retribusi. Akan tetapi dalam melaksanakan fungsi tersebut, pemerintah daerah mungkin masih mengalami kekurangan biaya yang tidak selalu dapat dicukupi oleh sumber-sumber penerimaan daerah yang telah ditentukan sehingga perizinan tertentu masih dipungut retribusi.

6. Jenis-jenis Retribusi

Pada retribusi daerah, penggolongan jenis Retribusi yang dapat dipungut tidak digolongkan atas level pemerintahan (Pemerintah Provinsi atau Pemerintah Kabupaten/Kota) sebagaimana kita lihat pada jenis Pajak Daerah. Penentuan pihak mana yang dapat memungut atas sebuah jenis Retribusi Daerah ditentukan atas urusan

²⁴ Raharjo Adisasmita, *Pengelolaan Pendapatan & Anggaran Daerah*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2014, hlm. 110.

dan kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Provinsi atau Kabupaten/Kota, sebagaimana telah ditetapkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.

Pada kasus tertentu apabila Peraturan Pemerintah dimaksud belum dapat diterapkan efektif, maka pemungut retribusi ditentukan atas siapa yang memberikan layanan/jasa. Misalnya pelayanan tera/tera ulang yang belum dapat dilakukan efektif oleh Pemerintah Kabupaten/Kota, maka Retribusi dapat dipungut oleh Pemerintah Provinsi apabila Pemerintah Provinsi menyelenggarakan pelayanan jasa tera/tera ulang.

Retribusi ini dalam literatur perpajakan, dikenal beberapa jenis retribusi sebagai berikut :

a. Retribusi Jasa Umum

Retribusi jasa umum ditetapkan dengan memperhatikan biaya penyediaan jasa yang bersangkutan, kemampuan masyarakat, aspek keadilan, dan efektivitas pengendalian atas pelayanan tersebut. Yang dimaksud dengan biaya disini meliputi biaya operasi dan pemeliharaan, biaya bunga dan biaya modal.

Retribusi yang dikenakan atas jasa umum digolongkan sebagai retribusi jasa umum. Objek retribusi jasa umum adalah pelayanan yang disediakan atau diberikan Pemerintah Daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau Badan. Jenis-jenis retribusi jasa umum adalah :

- 1) Retribusi Pelayanan Kesehatan.
- 2) Retribusi Pelayanan Persampahan/Kebersihan.
- 3) Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk atau Akta Catatan Sipil.
- 4) Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum.
- 5) Retribusi Pelayanan Pasar.
- 6) Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor.
- 7) Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran.
- 8) Retribusi Penggantian Biaya Cetak Peta.
- 9) Retribusi Penyediaan dan/atau Penyedotan Kakus.
- 10) Retribusi Pengelolaan Limbah Cair.
- 11) Retribusi Pelayanan Tera/Tera Ulang.
- 12) Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi.
- 13) Retribusi Pengendalian Lalu Lintas.

b. Retribusi Jasa Usaha

Retribusi jasa usaha didasarkan pada tujuan untuk memperoleh keuntungan yang layak, yaitu keuntungan yang diperoleh apabila pelayanan jasa usaha tersebut dilakukan secara efisien dan berorientasi pada harga pasar. Retribusi yang dikenakan atas jasa usaha yang digolongkan sebagai Retribusi Jasa Usaha. Objek retribusi jasa usaha adalah pelayanan yang disediakan oleh Pemerintah Daerah dengan menganut prinsip komersial yang meliputi :

- 1) Pelayanan dengan menggunakan/memanfaatkan kekayaan daerah yang belum dimanfaatkan secara optimal; dan/atau
- 2) Pelayanan oleh Pemerintah Daerah sepanjang belum disediakan secara memadai oleh pihak swasta.

Jenis retribusi jasa usaha ini meliputi :

- 1) Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah.
- 2) Retribusi Pasar Grosir dan/atau Pertokoan.
- 3) Retribusi Tempat Pelelangan.
- 4) Retribusi Terminal.
- 5) Retribusi Tempat Khusus Parkir.
- 6) Retribusi Persinggahan/Villa.
- 7) Retribusi Rumah Potong Hewan.
- 8) Retribusi Pelayanan Kepelabuhan.
- 9) Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga.

c. Retribusi Perizinan Tertentu

Retribusi perizinan tertentu didasarkan pada tujuan untuk menutup sebagian atau seluruh biaya penyelenggaraan pemberian izin yang bersangkutan. Yang dengan penyelenggaraan pemberian izin disini meliputi penerbitan dokumen izin, pengawasan di lapangan, pengakuan hukum, penata usahaan, dan biaya dampak negatif dari pemberian izin tersebut. Retribusi yang dikenakan atas perizinan tertentu digolongkan sebagai Retribusi Perizinan Tertentu. Objek retribusi perizinan tertentu adalah pelayanan perizinan tertentu oleh Pemerintah Daerah kepada orang pribadi atau badan yang dimaksud untuk pengaturan dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan. Jenis Retribusi Perizinan Tertentu adalah :

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

Pada pasal 150 Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009, disebutkan bahwa selain jenis retribusi daerah tersebut di atas, masih dimungkinkan pemungutan atas jenis retribusi daerah lainnya, sepanjang memenuhi kriteria sebagai berikut :

a. Retribusi Jasa Umum :

- 1) Retribusi Jasa Umum bersifat bukan pajak dan bersifat bukan retribusi jasa usaha dan retribusi perizinan tertentu.
- 2) Jasa yang bersangkutan merupakan kewenangan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.
- 3) Jasa tersebut memberi manfaat khusus bagi orang pribadi atau badan yang diharuskan membayar retribusi, di samping untuk melayani kepentingan dan kemanfaatan umum.

- 4) Jasa tersebut hanya diberikan kepada orang pribadi atau badan yang membayar retribusi dengan memberikan keringanan bagi masyarakat yang tidak mampu.
 - 5) Retribusi tidak bertentangan dengan kebijakan nasional mengenai penyelenggaraannya.
 - 6) Retribusi dapat dipungut secara efektif dan efisien, serta merupakan salah satu sumber pendapatan daerah yang potensial.
 - 7) Pemungutan retribusi memungkinkan penyediaan jasa tersebut dengan tingkat dan/atau kualitas pelayanan yang lebih baik.
- b. Retribusi Jasa Usaha :
- 1) Retribusi Jasa Usaha bersifat bukan pajak dan bersifat bukan retribusi jasa umum atau retribusi perizinan tertentu.
 - 2) Jasa yang bersangkutan adalah jasa yang bersifat komersial yang seyogyanya disediakan oleh sektor swasta tetapi belum memadai atau terdapatnya harta yang dimiliki/dikuasai daerah yang belum dimanfaatkan secara penuh oleh Pemerintah Daerah.
- c. Retribusi Perizinan Tertentu :
- 1) Perizinan tersebut termasuk kewenangan pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah dalam rangka asas desentralisasi.
 - 2) Perizinan tersebut benar-benar diperlukan guna melindungi kepentingan umum.
 - 3) Biaya yang menjadi beban daerah dalam penyelenggaraan izin tersebut dan biaya untuk menanggulangi dampak negatif dari pemberian izin tersebut cukup besar sehingga layak dibiayai dari retribusi perizinan; ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

7. Tata Cara Penghitungan dan Pemungutan Retribusi

Menurut Pasal 151 Kompilasi Undang-undang Perpajakan Tahun 2010, tata cara penghitungan retribusi adalah :

- 1) Besarnya Retribusi yang terutang dihitung berdasarkan perkalian antara tingkat penggunaan jasa dengan tarif retribusi.
- 2) Tingkat penggunaan jasa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah jumlah penggunaan jasa yang dijadikan dasar alokasi beban biaya yang dipikul Pemerintah Daerah untuk penyelenggaraan jasa yang bersangkutan.
- 3) Apabila tingkat penggunaan jasa sebagaimana dimaksud ayat (1) sulit diukur, maka tingkat penggunaan jasa dapat ditaksir berdasarkan rumus yang dibuat oleh Pemerintah Daerah.
- 4) Rumus sebagaimana dimaksud ayat (3) harus mencerminkan beban yang dipikul oleh Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan jasa tersebut.

Wajib retribusi adalah orang pribadi atau Badan yang menurut peraturan perundang-undangan retribusi diwajibkan untuk melakukan pembayaran retribusi, termasuk pemungutan atau pemotongan retribusi tertentu. Surat Setoran Retribusi Daerah yang selanjutnya disingkat SSRD, cara lain ke kas daerah melalui tempat

pembayaran yang ditunjuk oleh Kepala Daerah. Retribusi dipungut menggunakan Surat Ketetapan Retribusi Daerah (SKRD) adalah surat ketetapan retribusi yang menentukan besarnya jumlah pokok retribusi yang terutang atau dokumen lain yang dipersamakan berupa karcis, kupon dan kartu langganan.

Dalam hal wajib retribusi tertentu tidak membayar tepat pada waktunya atau kurang membayar, dikarenakan sanksi administrasi berupa sebesar 2% (dua persen) setiap bulan dari retribusi yang terutang yang tidak atau kurang dibayar dan ditagih dengan menggunakan Surat Tagihan Retribusi Daerah (STRD). Penagihan Retribusi terutang sebagaimana didahului dengan surat teguran. Tata cara pelaksanaan pemungutan Retribusi ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah.

B. Formulasi Penyusunan Peraturan Daerah tentang Retribusi Jasa Usaha di Kabupaten Subang

1. Potensi Retribusi Daerah Terhadap Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Subang

Keberadaan retribusi daerah tidak terlepas dari diterapkannya otonomi daerah dan desentralisasi yang merupakan sebuah alat untuk mencapai salah satu tujuan bernegara, khususnya dalam rangka memberikan pelayanan umum yang lebih baik dan menciptakan proses pengambilan keputusan publik yang lebih demokratis.²⁵ Salah satu komponen desentralisasi adalah desentralisasi fiskal. Apabila Pemerintah Daerah melaksanakan fungsinya secara efektif dan mendapat kebebasan dalam pengambilan keputusan pengeluaran di sektor publik, maka Pemerintah Daerah harus mendapat dukungan sumber-sumber pendanaan baik yang bersumber dari PAD, bagi hasil pajak dan bukan pajak, pinjaman, maupun subsidi.²⁶

Pelaksanaan desentralisasi fiskal akan berjalan dengan baik kalau didukung oleh faktor-faktor berikut :

1. Pemerintah Pusat yang mampu melaksanakan pengawasan dan *enforcement*.
2. SDM yang kuat pada Pemerintah Daerah guna menggantikan peran Pemerintah Pusat.
3. Keseimbangan dan kejelasan dalam pembagian tanggung jawab.

Kewenangan dalam melakukan pungutan pajak dan retribusi daerah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyebutkan, bahwa salah satu sumber pendapatan daerah adalah retribusi daerah. Retribusi daerah oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 digolongkan dalam PAD. Dengan konsekuensi semua pendapatan (100%) hasil retribusi dialokasikan untuk daerah. Salah satu kriteria penting untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya adalah kemampuan *self supporting* dalam bidang keuangan.

²⁵ Machfud Sidik, *Optimalisasi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dalam Rangka Meningkatkan Kemampuan Keuangan Daerah*, STIA LAN, Bandung, 2014, hlm. 34.

²⁶ *Ibid.*, hlm. 40.

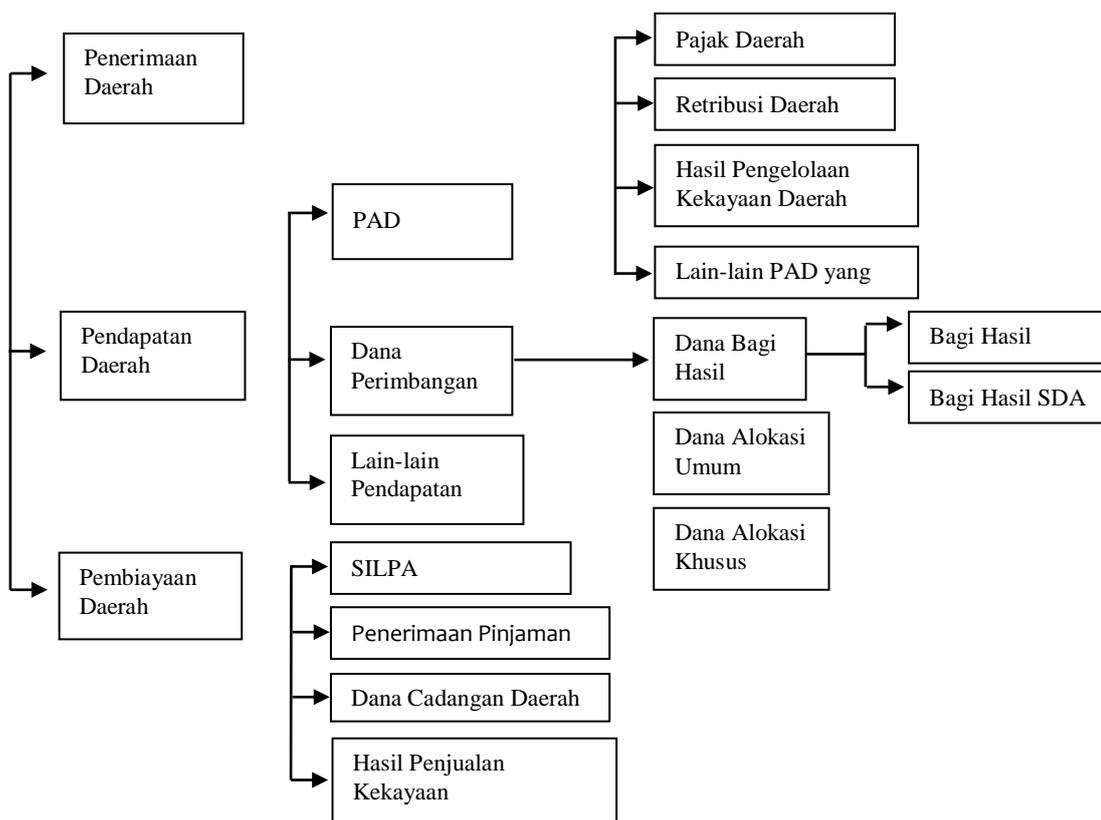
Sehubungan dengan pentingnya posisi keuangan ini, Kaho mengatakan, bahwa :

“Pemerintah daerah tidak akan dapat melaksanakan fungsinya dengan efektif dan efisien tanpa biaya yang cukup untuk memberikan pelayanan dan pembanguna dan keuangan inilah yang merupakan salah satu dasar kriteria untuk mengetahui secara nyata kemampuan Daerah dalam mengurus rumah tangganya sendiri”.²⁷

Kenyataan menunjukkan, bahwa sebagian dari faktor produksi yang digunakan dalam kegiatan produksi di suatu daerah berasal dari daerah lain atau dari luar negeri, demikian juga sebaliknya faktor yang dimiliki penduduk daerah tersebut dapat ikut serta dalam proses produksi di daerah lain atau di luar negeri. Hal ini menyebabkan nilai produk domestik yang timbul di suatu daerah tidak sama dengan pendapatan yang diterima daerah tersebut. Secara garis besar penerimaan daerah dalam era desentralisasi fiskal dapat dilihat dalam gambar di bawah ini.

Gambar 2.1.

Komponen Penerimaan Daerah di Era Desentralisasi Fiskal



Sumber : Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004.

²⁷ Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia: Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1995, hlm. 134.

Sejalan dengan desentralisasi tersebut, aspek pembiayaannya juga ikut terdesentralisasi, sehingga implikasinya daerah dituntut untuk dapat membiayai sendiri biaya pembangunannya. Di Indonesia pelaksanaan desentralisasi fiskal sebagai salah satu instrument kebijakan pemerintah mempunyai prinsip dan tujuan, antara lain :

- a. Mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah (*vertical fiscal imbalance*) dan antara daerah (*horizontal fiscal imbalance*).
- b. Meningkatkan kualitas pelayanan public di daerah dan mengurangi kesenjangan pelayanan publik antar daerah.
- c. Meningkatkan efisiensi peningkatan sumber daya nasional.
- d. Tata kelola, transparan dan akuntabel dalam pelaksanaan kegiatan pengalokasian transfer ke daerah yang tepat sasaran.
- e. Mendukung kesinambungan fiskal dalam kebijakan ekonomi makro.

Adapun hubungan pendapatan daerah dengan beragam variabel fisik dan sosial ekonomi adalah untuk mengidentifikasi variabel mana yang mempunyai pengaruh terbanyak terhadap penerimaan pendapatan daerah. Meskipun perbedaan tidak berlaku di semua wilayah dengan kekuatan (tingkatan) sama, tetapi terdapat faktor-faktor umum yang dapat memberikan beberapa generalisasi penyebab utama perbedaan pendapatan daerah :

- a. Faktor geografis

Apabila suatu wilayah yang sangat luas, distribusi dari sumber daya nasional, sumber energi, sumber daya pertanian, topografis, iklim dan curah hujan tidak akan merata. Apabila faktor-faktor lain sama, maka kondisi geografis yang lebih baik akan menyebabkan suatu wilayah berkembang lebih baik.

- b. Faktor historis

Tingkat pembangunan suatu masyarakat juga tergantung pada masa yang lalu untuk menyiapkan masa depan. Bentuk organisasi ekonomi yang hidup di masa lalu menjadi alasan penting yang menghubungkan dengan isu insentif, untuk pekerja dan pengusaha. Sistem feodal memberikan sangat sedikit insentif untuk pekerja keras, sementara sistem industry di mana pekerja merasa tereksplotasi, bekerja tanpa istirahat, suatu perencanaan dan sistem yang mebatasi akan memberi sedikit insentif dan menyebabkan pembangunan terhambat.

- c. Faktor politik

Ketidakstabilan politik dapat menjadi penghambat pembangunan yang sangat kuat, tidak stabilnya suhu politik sangat mempengaruhi perkembangan dan pembangunan di suatu wilayah. Instabilitas politik akan menyebabkan orang ragu untuk berusaha atau melakukan investasi, sehingga kegiatan ekonomi di suatu wilayah tidak akan berkembang. Selain itu, jika pemerintah stabil tapi lemah, korupsi dan ketidakmampuan untuk mengalahkan sikap mementingkan diri sendiri dan menolak tekanan atau kontrol sosial akan mengagalkan tujuan dari kebijakan pemerintah.

d. Faktor administrasi

Faktor administrasi yang efisien atau tidak efisien berpengaruh dalam menambah kesenjangan antar wilayah. Saat ini pemerintah dalam menjalankan fungsinya membutuhkan administrator yang jujur, terdidik, terlatih dan efisien, karena birokrasi yang efisien akan berhasil dalam pembangunan regional dan sebaliknya.

e. Faktor sosial

Banyak faktor sosial yang menjadi penghalang dalam pembangunan, seperti penduduk di wilayah yang belum berkembang tidak memiliki lembaga dan keinginan (*attitude*) yang kondusif dalam pembangunan ekonomi. Di lain pihak penduduk dari wilayah yang lebih maju memiliki kelembagaan dan keinginan yang kondusif untuk pembangunan.

f. Faktor Ekonomi

Penyebab secara ekonomis, seperti perbedaan dalam faktor produksi, proses kumulatif dari berbagai faktor, siklus kemiskinan yang buruk, kekuatan pasar yang bebas dan efek "*bachwash*" dan efek menyebar (*spread*) dan pasar tidak sempurna, berlangsung dan menambah perbedaan dalam pembangunan ekonomi.

Berdasarkan uraian di atas, penerimaan pendapat daerah diperoleh dari sektor retribusi daerah yang salah satu objeknya yang dikelola Pemerintah Daerah dalam hal ini Kabupaten Subang adalah retribusi jasa umum, retribusi jasa usaha, dan retribusi perizinan tertentu. Retribusi-retribusi merupakan salah satu jenis retribusi yang sangat berpotensi untuk menggali penerimaan daerah sejak era reformasi tahun 1998 seiring bergesernya model pembangunan dari sentralistik menjadi desentralisasi. Pembagian kewenangan menjadi bagian dari arah kebijakan untuk pembangunan daerah yang dikenal dengan istilah kebijakan otonomi.

Konsekuensi pelimpahan kewenangan yang besar kepada daerah adalah berkurangnya transfer keuangan dari pusat ke daerah dalam membiayai kegiatan pemerintahan dan pembangunan, dan pada sisi lain harus menggali dan mengelola potensi sumber-sumber ekonomi daerahnya, baik potensi sumber daya alam, sumber daya manusia, maupun potensi sumber keuangan melalui Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Pendapatan Asli Daerah (PAD) sesuai dengan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah merupakan salah satu sumber penerimaan daerah selain dana perimbangan. Komponen Pendapatan Asli Daerah terdiri dari 4 (empat) komponen besar, yaitu :

- a. Hasil pajak daerah.
- b. Hasil retribusi daerah.
- c. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan.
- d. Lain-lain pendapatan yang sah.

Di dalam konsep otonomi daerah, pemerintah daerah memiliki peran penting dalam mengatur dan mengurus rumah tangga daerah termasuk pengelolaan keuangan,

lahirnya peraturan otonomi daerah diharapkan untuk lebih mampu menggali potensi sumber-sumber penerimaan daerah dalam membiayai segala aktivitas pembangunan daerah melalui peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD), di antaranya melalui intensifikasi dan ekstensifikasi pajak dan retribusi daerah.²⁸

Dalam pelaksanaan otonomi daerah, dituntut kemandirian pemerintah daerah untuk dapat melaksanakan kebijakan desentralisasi fiskal secara lebih bertanggung jawab dalam mengoptimalkan pemungutan dan potensi pajak daerah serta retribusi daerah dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Oleh karena itu, pajak dan retribusi yang telah diserahkan menjadi urusan pemerintah daerah sebagai bagian dari kebijakan desentralisasi fiskal, baik untuk provinsi maupun untuk kabupaten/kota harus dikelola dan ditingkatkan sebagai salah satu sumber pendapatan daerah, hal ini mengingat pajak dan retribusi merupakan Pendapatan Asli Daerah dan menjadi sumber pendanaan bagi keberlangsungan pembangunan daerah dalam kerangka otonomi daerah.²⁹

Berkaitan dengan peningkatan Pendapatan Daerah, Pemerintah Daerah Kabupaten Subang yang berasal dari retribusi dapat dilihat dari tabel berikut ini :

Tabel 2.1
Perbandingan Pendapatan dari Sektor Pajak dan Retribusi
Tahun 2020-2021

No.	Tahun	Pendapatan dan Realisasi		
		Target	Realisasi	Persen (%)
1.	2020	3.440.599.376.490	1.142.238.384.771	33,91
2.	2021	324.960.123.831	110.194.365.123	33,20

Sumber : Data diperoleh dari Badan Pendapatan Daerah Kabupaten Subang, 2021

Tabel 2.2
Perbandingan Pendapatan dari Retribusi
Tahun 2020-2021

No.	Nama Retribusi	Tahun	
		2020	2021
1.	Retribusi Jasa Umum	2.907.021.416	3.637.691.335
2.	Retribusi Jasa Usaha	1.415.892.679	2.378.378.570
3.	Retribusi Perizinan Tertentu	7.662.471.526	7.718.784.982

Sumber : Bapenda Kabupaten Subang, 2021.

Untuk mencapai target APBD tahun 2021 tersebut, berarti dapat dilakukan melalui meningkatkan usaha intensifikasi dan ekstensifikasi sumber penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Hal ini perlu adanya pemetaan potensi retribusi daerah sebagai salah satu strategi yang berpola melakukan pemetaan retribusi daerah mana saja

²⁸ Amrah Muslimin, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Balai Pustaka Indah, Yogyakarta, 2001, hlm. 76.

²⁹ Pamuji, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2007, hlm. 101.

yang dominan dan kontribusi dalam peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD), dan pajak mana saja yang kurang memberikan kontribusi terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD), sehingga dapat dilakukan perbaikan. Optimalisasi pemungutan retribusi daerah adalah upaya yang dilakukan oleh pihak terkait melalui terobosan-terobosan dalam rangka meningkatkan pelayanan prima terhadap wajib retribusi.³⁰

Fenomena Pendapatan Asli Daerah (PAD) sangat kecil dibandingkan dari sektor fiskal lainnya, kenyataan ini menunjukkan bahwa pemerintah daerah kurang mampu mendayagunakan potensi daerah dalam membangun daerahnya sendiri. Realita yang ada realisasi penerimaan retribusi daerah yang dikelola pemerintah daerah kurang tercapai dan perlu dilakukan kajian pemetaan dan identifikasi optimalisasi potensi retribusi daerah dengan evaluasi permasalahan yang selama ini terjadi, sehingga pada gilirannya dapat dirumuskan kebijakan pemerintah yang lebih sesuai dan tepat.

Untuk meningkatkan penerimaan, Pemerintah Daerah Kabupaten Subang perlu mengetahui potensi retribusi daerah, di mana potensi retribusi tidak selalu tercermin dalam realisasi penerimaan retribusi. Potensi dan realisasi penerimaan retribusi dihubungkan oleh suatu sistem dan prosedur pendapatan daerah, apabila potensi retribusi tidak dihitung secara sah, maka realisasi penerimaan retribusi tidak optimal. Pemetaan potensi yang baik tidak selalu menghasilkan realisasi penerimaan yang optimal, karena optimalisasi penerimaan retribusi membutuhkan suatu sistem dan prosedur pemungutan pendapatan yang memadai. Perhitungan potensi retribusi serta perbaikan sistem dan prosedur pemungutan pendapatan esensial untuk dilakukan. Untuk itu, perlu dilakukan kajian untuk membuat *grand design* potensi pajak agar dapat diketahui potensi penerimaan yang dapat digali, dikembangkan, dan dikelola secara profesional.

Belum tercapainya realisasi retribusi dalam memenuhi target yang ditetapkan menjadi permasalahan utama yang penting untuk diidentifikasi penyebabnya. Beberapa faktor yang menyebabkan belum tergalinya potensi retribusi antara lain masih rendahnya kepatuhan wajib retribusi, lemahnya sistem hukum, dan administrasi pendapatan daerah, kelemahan aparatur, kelemahan administrasi, dan kesadaran wajib pajak yang masih rendah.

Untuk mengatasi kekurangan tersebut, penerimaan pendapatan daerah dapat ditingkatkan dengan melakukan pembenahan administrasi, seperti *data base*, perluasan basis, intensifikasi wajib retribusi, serta meningkatkan kualitas aparat. Oleh karena itu, perlu dilakukan perhitungan potensi retribusi dan kebijakan yang tepat dan benar dalam mengoptimalkan penerimaan pajak. Dengan pengetahuan yang benar mengenai potensi pajak ini, pemerintah daerah mempunyai arahan, petunjuk, target dan sasaran perkiraan dalam merealisasikannya.

Dalam rangka optimalisasi pemungutan retribusi daerah sebagaimana disebutkan di atas, melalui :³¹

³⁰ Andriani, *Bunga Rampai Pajak dan Retribusi Daerah*, Amus dan Citra Pustaka, Yogyakarta, 2001, hlm. 90.

³¹ Andriani, *Op. Cit.*, hlm. 90.

a. Pendataan potensi pajak

Dalam rangka menghitung potensi retribusi daerah, perlu kiranya dianalisis terlebih dahulu data potensi retribusi oleh dinas/badan terkait, misalnya saja jumlah subjek retribusi, objek masing-masing retribusi daerah.

b. Pengawasan

Pengawasan retribusi dapat dilakukan untuk menentukan apakah wajib retribusi sudah betul, sudah wajar dalam membayar retribusi, dan untuk menilai apakah pelayanan yang diberikan oleh petugas pajak sudah sesuai dengan SOP yang berlaku.

c. Koordinasi

Guna lebih mengoptimalkan pendapatan, khususnya pada sektor retribusi daerah, diperlukan kerja keras dan kesungguhan dalam upaya menggali potensi pajak daerah yang ada. Penyamaan persepsi antara petugas pendapatan, pengolah data dan petugas penagih menjadi sebuah keharusan dalam rangka meningkatkan potensi retribusi daerah.

d. Strategi pemungutan

Belum semua potensi retribusi tergali secara maksimal dengan keterbatasan sumber daya yang tersedia serta kesadaran wajib pajak terhadap pelaksanaan regulasi peraturan yang ada masih rendah, maka instansi terkait dalam hal ini pemungut retribusi harus berupaya untuk melakukan reformasi, baik secara administrasi maupun penyederhanaan prosedur pelayanan, sehingga diharapkan bisa menyadarkan wajib pajak terhadap arti pentingnya pajak dan taat membayar retribusi.

2. Dasar Kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Subang dalam Pembentukan Peraturan Daerah tentang Retribusi Jasa Usaha

Pengertian “kewenangan” menurut bahasa Indonesia, mengandung arti : (a) Hal wewenang, dan (b) Hak dan kekuasaan yang dimiliki untuk melakukan sesuatu, sedangkan kata “wewenang” mengandung arti : (a) Hak dan kekuasaan untuk bertindak, kewenangan, dan (b) Kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggungjawab kepada orang lain. Dalam menyelenggarakan urusan Pemerintah yang menjadi kewenangan, Pemerintah Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, daerah dapat membentuk Peraturan Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 236 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015. Peraturan Daerah tersebut dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Kepala Daerah dengan materi muatan penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan dan penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Selain materi muatan sebagaimana dimaksud, Peraturan Daerah dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Di samping merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah dan Peraturan Daerah tersebut tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau kesucilaan.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan prinsip efisiensi dan efektivitas perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antara Pemerintah Pusat dengan daerah dan antardaerah, potensi dan keanekaragaman daerah, serta peluang dan tantangan persaingan global dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.³² Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah yang saat ini tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah, sehingga perlu diganti.³³ Oleh karena itu, kehadiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 merupakan jawaban atas perkembangan yang terjadi saat ini.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengklasifikasikan urusan pemerintahan ke dalam Urusan :³⁴

1. Pemerintahan absolut, yaitu urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat.
2. Pemerintahan konkuren, yaitu urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah.
3. Pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dirumuskan mengenai urusan pemerintahan absolut meliputi :³⁵

1. politik luar negeri;
2. pertahanan;
3. keamanan;
4. yustisi;
5. moneter dan fiskal nasional; dan
6. agama.

Dengan melihat ruang lingkup kewenangan Daerah di atas, dapat dipastikan, urusan membuat Peraturan Daerah termasuk dalam urusan otonomi daerah. Dalam politik hukum, pelimpahan wewenang dibedakan menjadi 2 (dua) macam, yaitu mandat

³² Konsiderans menimbang huruf c Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

³³ Konsiderans menimbang huruf d Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

³⁴ Pasal 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

³⁵ Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

dan delegasi.³⁶ Dalam pelimpahan wewenang secara mandat, yang beralih hanya sebagian wewenang. Oleh sebab itu, pertanggungjawaban tetap pada pemberi mandat.

Dalam pelimpahan wewenang secara delegasi, yang beralih adalah seluruh wewenang dari delegans, sehingga apabila ada penuntutan, maka yang bertanggungjawab sepenuhnya adalah delegataris. Kewenangan diperoleh melalui 2 (dua) cara, yaitu : kewenangan atributif dan kewenangan non atributif. Kewenangan yang bersifat atributif (orisinal) yaitu kewenangan yang diberikan secara langsung oleh peraturan perundang-undangan. Kewenangan atributif bersifat permanen atau tetap ada selama undang-undang mengaturnya, misalnya Presiden berhak membuat Rancangan Undang-Undang. Kewenangan ini secara langsung diberikan oleh peraturan perundang-undangan, yakni Pasal 5 ayat (1) UUD 1945. Gubernur berhak membuat Peraturan Gubernur sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Keabsahan dari kewenangan ini tidak perlu dipertanyakan atau diperdebatkan, karena sumbernya dari peraturan perundang-undangan.

Terdapat 4 (empat) sistem pembagian kewenangan menurut Muhammad Abud Musa'ad,³⁷ *Pertama*, sistem residu, secara umum telah ditentukan lebih dahulu tugas-tugas yang menjadi wewenang Pemerintah Pusat, sedangkan sisanya menjadi urusan rumah tangga daerah. Sistem ini umumnya dianut oleh negara-negara di daratan Eropa seperti Perancis, Belgia, Belanda dan sebagainya. Kebaikan sistem ini terutama terletak pada saat timbulnya keperluan-keperluan baru, Pemerintah Daerah dapat dengan cepat mengambil keputusan dan tindakan yang dipandang perlu, tanpa menunggu perintah dari Pusat. Sebaliknya, sistem ini dapat pula menimbulkan kesulitan mengingat kemampuan Daerah yang satu berbeda dengan yang lainnya tidak sama dalam pelbagai lapangan atau bidang. Akibatnya bidang atau tugas yang dirumuskan secara umum ini dapat menjadi terlalu sempit bagi daerah yang kapasitasnya besar, atau sebaliknya terlalu luas bagi daerah yang kemampuannya terbatas.

Kedua, sistem material. Dalam sistem ini, tugas Pemerintah Daerah ditetapkan satu persatu secara limitatif atau terinci. Selain dari tugas yang telah ditentukan, merupakan urusan Pemerintah Pusat. Sistem ini lebih banyak dianut oleh negara-negara Anglo Saxon, terutama Inggris dan Amerika Serikat. Cara ini kurang begitu fleksibel, karena setiap perubahan tugas dan wewenang daerah baik yang bersifat pengurangan maupun penambahan, harus dilakukan melalui prosedur yang lama dan berbelit-belit. Hal ini tentunya akan menghambat kemajuan bagi daerah yang mempunyai inisiatif/prakarsa, karena mereka harus menunggu penyerahan yang nyata bagi setiap urusan. Kadang-kadang suatu urusan menjadi terbengkalai, tidak diurus oleh Pemerintah Pusat dan tidak pula oleh Pemerintah Daerah.

Ketiga, sistem formal. Dalam sistem ini urusan yang termasuk dalam urusan rumah tangga Daerah tidak secara apriori ditetapkan dalam atau dengan undang-undang.

³⁶ Istilah dalam mandate (mandans = yang melimpahkan mandat, mandataris = yang mendapat mandat) istilah dalam delegasi (delegans = yang melimpahkan delegasi, delegataris = yang mendapat delegasi).

³⁷ Muhammad Abud Musa'ad, *Penguatan Otonomi Daerah di Balik Bayang-Bayang Ancaman Disintegrasi*, Penerbit ITB, 2002, hlm. 28.

Daerah boleh mengatur dan mengurus segala sesuatu yang dianggap penting bagi daerahnya, asal saja tidak mencakup urusan yang telah diatur dan diurus oleh Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah yang lebih tinggi tingkatannya. Jadi, urusan yang telah diatur dan diurus oleh Pemerintah yang lebih tinggi tingkatannya, tidak boleh diatur dan diurus lagi oleh daerah. Dengan perkataan lain, urusan rumah tangga daerah dibatasi oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya (*hierarchische taakafbakening*).

Keempat, sistem riil. Dalam sistem ini, penyerahan urusan atau tugas dan kewenangan kepada daerah didasarkan pada faktor yang nyata atau riil, sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan yang riil dari daerah maupun Pemerintah Pusat serta pertumbuhan kehidupan masyarakat yang terjadi. Karena pemberian tugas dan kewajiban serta wewenang ini didasarkan pada keadaan yang riil di dalam masyarakat, maka kemungkinan yang dapat ditimbulkannya ialah bahwa tugas/urusan yang selama ini menjadi wewenang Pemerintah Pusat dapat diserahkan kepada Pemerintah Daerah dengan melihat kepada kemampuan dan keperluannya untuk diatur dan diurus sendiri, sebaliknya bilamana dipandang perlu, suatu urusan dapat diserahkan kembali kepada Pemerintah Pusat atau ditarik kembali dari daerah.

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan absolut, Pemerintah Pusat melaksanakan sendiri atau melimpahkan wewenang kepada instansi vertikal yang ada di Daerah atau gubernur sebagai wakil pemerintah pusat berdasarkan asas dekonsentrasi.³⁸ Sementara itu, urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan wajib terdiri atas urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar adalah urusan pemerintahan wajib yang sebagian substansinya merupakan Pelayanan Dasar.³⁹

Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar dimaksud, meliputi :

1. pendidikan;
2. kesehatan;
3. pekerjaan umum dan penataan ruang;
4. perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
5. ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
6. sosial.

Urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar, meliputi :⁴⁰

1. tenaga kerja;
2. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
3. pangan;

³⁸ Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

³⁹ Pasal 11 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

⁴⁰ Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

4. pertanahan;
5. lingkungan hidup;
6. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
7. pemberdayaan masyarakat dan Desa;
8. pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
9. perhubungan;
10. komunikasi dan informatika;
11. koperasi, usaha kecil, dan menengah;
12. penanaman.
13. penanaman modal;
14. kepemudaan dan olah raga;
15. statistik;
16. persandian;
17. kebudayaan;
18. perpustakaan; dan
19. kearsipan.

Urusan pemerintahan pilihan meliputi :⁴¹

1. kelautan dan perikanan;
2. pariwisata;
3. pertanian;
4. kehutanan;
5. energi dan sumber daya mineral;
6. perdagangan;
7. perindustrian; dan
8. transmigrasi.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, bahwa dasar kewenangan pembentukan Peraturan Daerah tentang Retribusi Jasa Usaha sebagai produk hukum daerah masuk ke dalam urusan pemerintahan pilihan, sehingga secara yuridis formal dalam tingkat kewenangannya, pembentukan peraturan perundang-undangan dalam kacamata positivisme hukum, bahwa tiada hukum kecuali perintah penguasa sebagai hukum positif yang dibentuk secara formal (tertulis) yang oleh John Austin digolongkan sebagai hukum yang sebenarnya dengan memiliki 4 (empat) unsur, yaitu : perintah (*command*), sanksi (*sanction*), kewajiban (*duty*), kedaulatan (*sovereignty*).⁴²

Dalam hubungannya dengan dasar yuridis ini, Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto mencatat pula beberapa pendapat :⁴³

1. Hans Kelsen berpendapat, bahwa setiap kaidah hukum harus berdasarkan kaidah yang lebih tinggi tingkatannya.

⁴¹ Pasal 12 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

⁴² I Gde Pantja Astawa & Suprin Na'a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, Alumni, Bandung, 2008, hlm. 50-51.

⁴³ Purnadi Purbacaraka & Soerjono Soekanto, *Perihal Kaedah Hukum*, Alumni, Bandung, 1978, hlm. 88 dan seterusnya.

2. Zevenberge berpendapat, bahwa setiap kaidah hukum harus memenuhi syarat-syarat pembentukannya (*op de vereischte wijze is tot stand gekomen*).
3. Logemann, kaidah hukum mengikat kalau menunjukkan hubungan keharusan (hubungan memaksa) antara suatu kondisi dan akibatnya (*dwingend verband*).

Pandangan positivisme, hukum merupakan perintah penguasa yang berdaulat dan ditangkap sebagai aturan yuridis (bentuk yuridis), sementara mengenai isi atau materi hukum, bukan soal yang penting, karena merupakan bagian dari kajian ilmu lain, bukan wilayah kajian hukum. Ilmu hukum hanya berurusan dengan fakta, bahwa wilayah kajian hukum yang dibuat oleh negara dan karenanya harus dipatuhi, jika tidak siap menerima sanksi.⁴⁴ Hukum, bukan persoalan adil tidak adil, dan juga bukan soal relevan atau tidak relevan, satu-satunya yang relevan jika berbicara tentang hukum adalah ada dan sah secara yuridis.⁴⁵

Kaum positivis yang normologis secara ideologis, bahwa dalam teori maupun praktiknya hukum itu akan dikonstruksikan dan dikelola sebagai suatu institusi yang netral (*neutrality of law*) dan mengidealkan hukum sebagai hasil positivisasi norma-norma yang telah disepakati berdasarkan prinsip *rule of law*, dipastikan akan mempunyai otoritas internal yang akan mengikat siapapun dari pihak manapun, tidak peduli kelas sosialnya.⁴⁶ Oleh karenanya, hukum yang dipositifkan itu karena merupakan hasil kesepakatan (baik yang terjadi di ruang publik sebagai undang-undang maupun di ruang privat sebagai kontrak), akan benar-benar bersifat netral dan akan dapat ditegakkan oleh badan yudisial yang netral pula dalam posisinya sebagai suatu badan yang mandiri.⁴⁷

Secara empirikal sensualisme ditangkap sebagai logika formal yang merupakan kumpulan aturan, dan aturan itu secara faktual dibuat oleh penguasa yang sah, keberlakuannya dapat dipaksakan, dan hukum tidak lebih dari sekedar aturan-aturan formal dari negara. Oleh karenanya, disebut hukum karena mendapat bentuk positifnya dari institusi yang berwenang. Justifikasi hukum ada di segi formal-legalistiknya, baik sebagai wujud perintah penguasa (versi Austin) maupun derivasi *grundnorm* (versi kelsen).⁴⁸ Logis kiranya, jika bagi aliran ini hal yang penting dalam mempelajari hukum adalah bentuk yuridisnya, bukan mutu isinya. Isi materi hukum merupakan bidang non yuridis yang dipelajari oleh disiplin ilmu lain.⁴⁹

Bentuk yuridis yang formal legalistik ini merupakan konsekuensi dianutnya sistem hukum Eropa Kontinental atau *Civil Law*⁵⁰ yang prinsip dasarnya, bahwa hukum itu memperoleh kekuatan mengikat karena berupa peraturan yang berbentuk tertulis (misalnya undang-undang), bahkan ekstrimnya lagi tersusun secara sistematis dalam

⁴⁴ Bernard L. Taya, et. al., *Teori Hukum : Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2010, hlm. 119.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Ni'matul Huda, *Op. Cit.*, hlm. 31.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ Bernard L. Taya, et. al., *Loc. Cit.*

⁴⁹ *Ibid.*, hlm. 1119-120.

⁵⁰ J.B. Daliyo, *Pengantar Hukum Indonesia : Buku Panduan Mahasiswa*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997, hlm. 35-36.

kodifikasi. Kepastian hukum merupakan tujuan hukum, karena bentuk tertulis dan kepastian hukum dapat terwujud apabila segala tingkah laku manusia dalam pergaulan hidup diatur dengan peraturan tertulis, sehingga dalam sistem hukum ini terkenal adagium yang berbunyi : "Tiada hukum selain undang-undang" atau dengan kata lain, hukum selalu diidentikan dengan undang-undang.⁵¹

Hakim dalam hal ini tidak bebas dalam menciptakan hukum baru, karena hakim hanya menerapkan dan menafsirkan peraturan yang ada berdasarkan wewenang yang ada padanya. Putusan hakim tidak mengikat umum tetapi hanya mengikat para pihak yang berperkara saja.⁵² Sebagai sumber hukum utama dalam sistem hukum Eropa Kontinental adalah Undang-Undang yang dibentuk oleh DPR⁵³ dan Peraturan Daerah ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD,⁵⁴ di samping peraturan-peraturan yang dipakai sebagai pegangan kekuasaan eksekutif yang dibuat olehnya berdasarkan kewenangannya dan kebiasaan-kebiasaan yang hidup dalam masyarakat yang tidak bertentangan dengan undang-undang diakui pula sebagai sumber hukum.

3. Asas-asas Hukum dalam Penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten Subang tentang Retribusi Jasa Usaha

Istilah asas merupakan terjemahan dari bahasa Latin "*principium*", bahasa Inggris "*principle*" dan bahasa Belanda "*beginsel*" yang artinya dasar, yaitu sesuatu yang menjadi tumpuan berpikir atau berpendapat.⁵⁵ Kata *principle* atau asas adalah sesuatu yang dapat dijadikan sebagai alas, sebagai dasar, sebagai tumpuan, sebagai tempat untuk menyadarkan, untuk mengembalikan sesuatu hal yang hendak dijelaskan.⁵⁶

Pengertian asas dalam bidang hukum dikemukakan oleh George Whitecross sebagai berikut : "*A principle is the broad reason which lies at the base of a rule of law*".⁵⁷ Ada 2 (dua) hal yang terkandung dalam makna asas tersebut, yaitu : Pertama, asas merupakan pemikiran, pertimbangan, sebab yang luas atau umum, abstrak (*te broad reason*). Kedua, asas merupakan hal yang mendasari adanya norma hukum (*te base of rule of law*). Oleh karena itu, prinsip hukum tidak sama dengan norma hukum, walaupun adakalanya norma hukum itu sekaligus merupakan prinsip hukum. Karakter prinsip hukum yang umum, abstrak itu memuat cita-cita, harapan (*das sollen*), dan bukan aturan hukum akan diperlakukan secara langsung kepada subjek hukum.⁵⁸

Asas hukum bukan suatu perintah hukum yang konkrit yang dapat dipergunakan terhadap peristiwa konkrit dan tidak pula memiliki sanksi yang tegas.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² *Ibid.*

⁵³ Lihat Pasal 5 ayat (1) *jo.* Pasal 20 ayat (1) UUD 1945.

⁵⁴ Lihat Pasal 236 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

⁵⁵ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1990, hlm. 1016.

⁵⁶ Tan Kamelo, *Hukum Jaminan Fidusia : Suatu Kebutuhan yang Didambakan*, Alumni, Bandung, 2006, hlm. 158.

⁵⁷ George Whitecross dalam *Ibid.*

⁵⁸ *Ibid.*, hlm. 159.

Hal-hal tersebut hanya ada dalam norma hukum yang konkrit, seperti peraturan yang sedang dituangkan dalam wujud pasal-pasal perundang-undangan.⁵⁹ Dalam peraturan-peraturan (pasal-pasal) dapat ditemukan aturan yang mendasar berupa asas hukum yang merupakan cita-cita dari pembentuknya. Asas hukum diperoleh dari proses analitis (konstruksi hukum), yaitu dengan menyaring (abstrak) sifat-sifat khusus yang melekat pada aturan-aturan yang konkrit untuk memperoleh sifat-sifatnya yang abstrak.⁶⁰

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dinyatakan, bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum, dengan demikian berarti bahwa setiap pelaksanaan kenegaraan serta segala ketentuan di negeri ini harus diatur dengan hukum atau suatu peraturan perundangan. Istilah perundang-undangan mempunyai dua pengertian, yaitu :

- a. Proses pembentukan peraturan negara, baik pada tingkat pusat maupun daerah.
- b. Segala peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik oleh pemerintah pusat maupun daerah.

Berdasarkan kajian ilmu hukum dalam kehidupan bermasyarakat dikenal adanya berbagai norma hukum, yaitu :

- a. Norma hukum umum dan norma hukum individual.
- b. Norma hukum abstrak dan norma hukum konkrit.
- c. Norma hukum *einmalig* (sekali selesai) dan norma hukum *dauerhaftig* (berlaku terus menerus).
- d. Norma hukum tunggal dan norma hukum berpasangan.

Hal yang perlu untuk diperhatikan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah mengenai daya laku dan daya guna serta keabsahan dari bagian-bagian pembentuknya. Apabila suatu peraturan perundangan dibentuk oleh suatu lembaga yang berwenang dan sesuai dengan norma hukum yang berlaku dan sah, maka peraturan tersebut memiliki legitimasi dan dapat ditaati oleh masyarakat. Norma hukum diklasifikasikan menjadi 4 (empat) kelompok, yaitu :

- a. Norma fundamental negara (*staats fundamental form*) yang merupakan norma yang tertinggi dalam sebuah negara dan ditetapkan oleh masyarakat.
- b. Aturan dasar, yaitu aturan yang bersifat pokok, umum, dan masih bersifat tunggal.
- c. Undang-undang formal.
- d. Aturan pelaksana atau otonom.

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, bahwa dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang meliputi :⁶¹

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

- a. Kejelasan tujuan, bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat pembentukan peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.
- c. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.
- d. Dapat dilaksanakan, bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan, bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- f. Kejelasan rumusan, bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- g. Keterbukaan, bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Bertitik tolak dari konsepsi prinsip perlindungan dalam UUD 1945 secara utuh, menyeluruh, dan komprehensif dijabarkan ke dalam peraturan perundang-undangan, dalam pembentukan peraturan daerah yang menyangkut perlindungan anak yang berkaitan dengan pengaturan kabupaten layak anak, selain memperhatikan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 *jo.* Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 juga asas pembangunan kepariwisataan diturunkan dari berbagai sumber ideologi negara, khususnya Undang-Undang Dasar 1945 dan Pancasila.

4. Formulasi Kebijakan dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Subang tentang Retribusi Jasa Usaha

Sejalan menetapkan peraturan daerah sebagai sarana legislasi ditujukan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah secara materil (*perda in materieele zin*) yang bersifat mengikat (*legally binding*) warga dan penduduk daerah otonom. Untuk mencapai tujuan itu, maka Undang-Undang memberi kewenangan kepada Pemerintahan Daerah untuk membuat peraturan daerah tentang penyelenggaraan perhubungan di daerah sekaligus sebagai payung hukum dalam penetapan kebijakan publik pemerintah

daerah yang bersangkutan, Secara terminologi kebijakan (*policy*) menurut Miriam Budiardjo adalah suatu kumpulan keputusan yang diambil oleh seorang pelaku atau kelompok politik, dalam usaha memilih tujuan dan cara untuk mencapai tujuan tersebut.

Pada prinsipnya pihak yang membuat kebijakan-kebijakan tersebut memiliki aspek kekuasaan untuk melaksanakannya,⁶² sedangkan pengertian kebijakan publik menurut Dye, sebagaimana dikutip oleh Joko Widodo, diartikan sebagai *whatever government choose to do or not to do*⁶³. Sementara itu, menurut Kartasmita bahwasannya kebijakan publik adalah apa yang pemerintah katakan dan dilakukan atau tidak dilakukan. Kebijakan merupakan serangkaian tujuan dan sasaran dari program program pemerintah⁶⁴ yang dapat dilihat dari tiga lingkungan kebijakan, yaitu perumusan kebijakan, pelaksanaan kebijakan, dan penilaiankebijakan (evaluasi). Pada tahap penilaian (evaluasi) apakah suatu kebijakan telah berlaku secara efektif atau belum, ada unsur unsur yang berperan di dalamnya.

Suatu peraturan perundang undangan akan menjadi efektif apabila dalam pembuatan maupun implementasinya didukung oleh sarana-sarana yang memadai. Unsur-unsur yang mana harus diperhatikan agar hukum (dalam hal ini peraturan perundang-undangan) dapat digunakan secara efektif sebagai suatu instrumen (kebijaksanaan publik) dan batas-batas kemungkinan penggunaan yang demikian itu adalah suatu langkah yang penting baik secara teoritik maupun praktis, oleh karena perkembangan studi-studi kebijaksanaan dalam peraturan perundang-undangan menyangkut permasalahan hukum dan perilaku sosial.⁶⁵

Hukum dan kebijakan publik merupakan variabel yang memiliki keterkaitan yang sangat erat, dengan demikian kajian tentang kebijakan pemerintah semakin dibutuhkan untuk dapat memahami peranan hukum saat ini. kebutuhan tersebut semakin dirasakan beriringan dengan semakin meluasnya peranan pemerintah memasuki bidang kehidupan manusia dan semakin kompleksnya persoalan-persoalan ekonomi, sosial dan politik. Di samping itu, peraturan hukum juga mempunyai peran untuk membantu dalam usaha menemukan alternatif kebijakan yang baik dan bermanfaat bagi masyarakat. Apabila pembangunan itu merupakan suatu kegiatan untuk melakukan perubahan-perubahan didalam masyarakat, maka dapat dipahami bahwa peranan pemerintah sebagai lembaga eksekutif menjadi lebih menonjol. Melalui peraturan hukum, pemerintah dapat melaksanakan kebijakan pembangunan didalam tindakan nyata.⁶⁶ Dengan demikian, maka melalui kebijakan publik ini akan dilakukan penyesuaian bagi penerapan hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah agar sesuai dengan rasa keadilan masyarakat yang sekaligus dapat menumbuhkan kepatuhan masyarakat terhadap

⁶² Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* : Edisi Revisi, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2013, hlm. 20.

⁶³ Thomas R. Dye dalam Joko Widodo, *Analisis Kebijakan Publik Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik*, Banyu Media Publising, Malang, 2007. hlm. 12.

⁶⁴ Kartasmita dalam *Ibid*.

⁶⁵ Bambang Sunggono, *Hukum dan Kebijaksanaan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 1994, hlm. 154-155.

⁶⁶ Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, UNDIP, Semarang, 2011, hlm. 111.

hukum. Kebijakan publik berperan sebagai pengaturan masyarakat yang pada umumnya menekankan pada proses dengan tetap memerlukan hukum untuk keabsahan dari kebijakan publik dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.⁶⁷

Selanjutnya dalam rangka untuk menjanjalkan pembangunan dan meningkatkan taraf hidup masyarakat maka pemerintah mengimplementasikan kebijakannya tersebut dengan membentuk regulasi (Prolegnas) baik ditingkat pusat maupun pada tingkat daerah (Prolegda). Kemudian mengenai pembuatan peraturan perundang-undangan yang harus dipahami adalah bahwa tidak ada satu pun undang-undang itu bersifat lengkap dan sempurna. Namun demikian yang perlu dicermati disini bahwa pembentuk undang-undang harus mencegah agar jumlah undang-undang tidak melampaui batas, cukup bahwa undang-undang yang baik itu ada, dan lebih penting lagi bahwa undang-undang itu dipatuhi tetapi untuk itu diperlukan lagi bahwa undang-undang itu harus dikenal.⁶⁸

Ada 4 hal yang menjadi landasan dibentuknya Peraturan Daerah Kabupaten Subang tentang Retribusi Jasa Usaha, antara lain :

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. Disamping itu peraturan perundang-undangan yang memiliki substansi relevan dengan konsep pembahasan akan lebih memberikan kontribusi pada kemanfaatan rancangan peraturan daerah yang dimaksud.

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. secara sosiologis, jelas bahwa untuk menciptakan masyarakat adil dan makmur seperti yang diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, bangsa Indonesia harus memulai paradigma pembangunan berangkat dari daerah dijelaskan, bahwasanya kebebasan melakukan perjalanan dan memanfaatkan waktu.⁶⁹

c. Landasan Yuridis

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan, bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan

⁶⁷ I Wayan Suandi dalam Siti Sumartini, "Sinergitas Peraturan Daerah (Perda) Sebagai Kebijakan Publik dalam Mewujudkan Pembangunan Kepariwisata Daerah dalam Tinjauan Hukum", *Prosiding*, Unisbank, 2017, hlm. 239.

⁶⁸ Lili Rasjidi dan Ira Thania Rasjidi, *Pengantar Filsafat Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2002, hlm. 231.

⁶⁹ Konsideran Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata.

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.

d. Landasan Politis

Landasan politis menjelaskan bahwasannya penyelenggaraan perhubungan merupakan bagian integral dari pembangunan nasional yang dilakukan secara sistematis, terencana, terpadu, berkelanjutan, dan bertanggung jawab dengan tetap memberikan perlindungan terhadap nilai-nilai agama, budaya yang hidup dalam masyarakat, kelestarian dan mutu lingkungan hidup, serta kepentingan nasional dan selanjutnya bahwa penyelenggaraan perhubungan diperlukan untuk mendorong pemerataan kesempatan berusaha dan memperoleh manfaat serta mampu menghadapi tantangan perubahan kehidupan lokal, nasional, dan global.

Lebih jauh dijelaskan dalam menyusun suatu perundang-undangan, agar aturan hukum itu dapat berlaku efektif dalam arti mempunyai dampak positif, menurut Soerjono Soekanto haruslah memperhatikan empat hal, satu di antaranya yaitu hukum positif tertulis yang ada harus mempunyai taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal yang selaras.⁷⁰ Artinya, dalam menyusun peraturan perundang-undangan harus memperhatikan ketentuan yang lebih tinggi dan jangan bertabrakan antar sesama peraturan yang setingkat, apalagi yang kedudukannya lebih tinggi. Asas pembentukan peraturan perundang-undangan lahir dari asas negara berdasarkan hukum, yang berarti suatu penetapan penggunaan kekuasaan yang secara formal dibatasi dalam dan berdasarkan Konstitusi atau UUD, yang kemudian ditegaskan kembali di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan.⁷¹ Demikian selanjutnya bahwa Daerah juga dapat melaksanakan kebijakannya sendiri sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 17 angka (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, bahwa daerah berhak menetapkan kebijakan daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.

Dalam hal teknis mengenai tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia telah memiliki aturan yang dapat dijadikan sebagai acuan dalam tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan, yakni Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-Undang sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019. Di dalam Konsideran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 telah dijelaskan, bahwa tujuan dari pembentukan suatu perundang-undangan di negara kita adalah disamping untuk

⁷⁰ Soerjono Soekanto dalam Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*, Ananta, Semarang, 1994, hlm. 117-118.

⁷¹ Siti Sumartini, *Op. Cit.*, hlm. 397.

mewujudkan Indonesia sebagai negara hukum juga negara berkewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional yang dilakukan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional yang menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Lebih lanjut di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 juga telah memberikan pedoman bagi pembentukan perundang-undangan sampai kepada pemberian hak uji materiil bagi suatu peraturan perundang-undangan yang isinya dinilai telah bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945.

C. Praktik Empiris tentang Pengaturan Retribusi Jasa Usaha di Kabupaten Subang

Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 6 Tahun 2012 tentang Retribusi Jasa Usaha sebagai peraturan yang saat ini masih berlaku sebagai dasar dalam rangka memberikan pelayanan publik berupa kejelasan, perlindungan dan kepastian hukum dalam pengelolaan retribusi yang dibebankan kepada objek dan subjek retribusi, serta dalam rangka mengoptimalkan potensi Pendapatan Asli Daerah dari sektor retribusi guna membiayai pelaksanaan pemerintahan daerah yang dilaksanakan berdasarkan prinsip demokrasi, pemerataan dan keadilan peran serta masyarakat dan akuntabilitas dengan memperhatikan karakteristik dan potensi, maka perlu diadakan pengaturan baru mengenai retribusi daerah yang disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Salah satu optimalisasi penerimaan daerah dari sektor retribusi yang berkaitan dengan pungutan retribusi jasa usaha sebagai tindak lanjut untuk melaksanakan ketentuan Pasal 156 ayat (1) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah perlu menetapkan Peraturan Daerah tentang Retribusi Jasa Usaha yang penggolongannya sebagai berikut :⁷²

- a. Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah;
- b. Retribusi Terminal;
- c. Retribusi Rumah Potong Hewan.

Prinsip dan sasaran yang dianut dalam penetapan struktur dan besarnya tarif retribusi jasa umum ditetapkan dengan memperhatikan biaya penyediaan jasa yang bersangkutan, kemampuan masyarakat, aspek keadilan, dan efektivitas pengendalian atas pelayanan tersebut yang meliputi biaya operasi dan pemeliharaan, biaya bunga, dan biaya modal. Selanjutnya di dalam penetapan tarif sepenuhnya memperhatikan biaya penyediaan jasa, penetapan tarif hanya untuk menutup sebagian biaya. Oleh karenanya dalam penetapan tarif dapat ditinjau kembali paling lama 3 (tiga) tahun sekali dan peninjauan tarif retribusi dilakukan dengan memperhatikan indeks harga dan perkembangan perekonomian.

⁷² Pasal 2 Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 6 Tahun 2012 tentang Retribusi Jasa Usaha.

**BAB
3****ANALISIS DAN EVALUASI PERATURAN
PERUNDANG-UNDANGAN****A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**

Tujuan pembentukan Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah untuk menciptakan kesejahteraan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, sehingga hasil pembangunan tersebut harus dinikmati oleh seluruh rakyat sebagai peningkatan kesejahteraan lahir dan batin secara adil dan merata.⁷³ Sebaliknya, berhasilnya pembangunan tergantung partisipasi seluruh rakyat yang berarti pembangunan harus dilaksanakan secara merata oleh segenap lapisan masyarakat.⁷⁴ Pelaksanaan pembangunan nasional Indonesia dalam rangka mewujudkan cita-cita nasional berlandaskan pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD 1945) sebagaimana dirumuskan dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945 sebagai berikut :

“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, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu 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 suatu Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia”.

Ketentuan tersebut merupakan landasan bagi arah politik hukum dalam pembangunan hukum nasional Indonesia, sehingga pembangunan hukum pada

⁷³ Lihat Munir Fuady, *Hukum Bisnis dalam Teori dan Praktik (Buku Ketiga)*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hlm. 424. Lihat juga F.X. Djumaldji, *Hukum Bangunan (Dasar-dasar Hukum dalam Proyek dan Sumber Daya Manusia)*, Rineka Cipta, Jakarta, 1996, hlm. 1.

⁷⁴ F.X. Djumaldji, *Hukum Pemborong*, Rineka Cipta, Jakarta, 1995, hlm. 1.

hakikatnya menuntut adanya perubahan sikap mental sedemikian rupa dan menghendaki agar hukum tidak lagi dipandang sebagai perangkat norma semata-mata melainkan hukum dipandang sebagai sarana pembaharuan masyarakat.⁷⁵ Hukum tidak lagi berkembang dengan mengikuti masyarakat, melainkan hukum harus dapat memberikan arah kepada masyarakat sesuai dengan tahap-tahap pembangunan yang dilaksanakan.⁷⁶

Arah pembangunan hukum Indonesia sebagaimana dirumuskan dalam UUD 1945, sampai saat ini pada hakikatnya bertumpu pada kata “segenap bangsa” sebagai asas tentang persatuan seluruh bangsa Indonesia, di samping kata “melindungi” yang mengandung makna asas perlindungan (hukum) pada segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, tanpa kecuali.⁷⁷ Usaha untuk memfungsikan hukum melalui asas persatuan maupun asas perlindungan dalam pembangunan nasional Indonesia tidak lepas dari turut campur negara dan tanggung jawab negara dalam upaya mewujudkan perlindungan hukum⁷⁸ terhadap warga negaranya.

Turut campurnya negara, akibat pengklaiman Indonesia sebagai negara hukum sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, bahwa : “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Konsekuensi dari Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, bahwa Indonesia negara berdasarkan hukum (*rechtsstaat*) tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtstaat*) dan pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi (hukum dasar) bukan absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas) dengan prinsip dasar yang wajib dijunjung tinggi oleh setiap warga negara adalah supremasi hukum, kesetaraan di hadapan hukum, dan penegakan hukum dengan cara-cara yang tidak bertentangan dengan hukum.⁷⁹

Selanjutnya, mencermati dan menelusuri substansi Pembukaan maupun pasal-pasal dalam UUD 1945, bahwa model negara yang dianut Indonesia adalah negara hukum dalam arti materiil atau diistilahkan dengan negara kesejahteraan (*welfare state*) atau negara kemakmuran⁸⁰ yang tercipta karena atas berkat rahmat serta ridha Allah Yang Maha Kuasa (*baladun thayibatun warabun ghaffur*) dan dengan didorong oleh keinginan luhur bangsa untuk berkehidupan, kebangsaan yang bebas,⁸¹ merdeka

⁷⁵ Muladi dan Dwidja Priyatno, *Op. Cit.*, hlm. 1.

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ Az. Nasution, *Hukum Perlindungan Konsumen (Suatu Pengantar)*, Diadit Media, Jakarta, 2002, hlm. 31.

⁷⁸ M. Arief Amarullah, *Politik Hukum Pidana dalam Perlindungan Korban Kejahatan Ekonomi di Bidang Perbankan*, Banyumedia, Malang, 2007, hlm. 2.

⁷⁹ Ujang Charda S., “Reaktualisasi Supremasi Hukum dalam Merekonstruksi Lembaga Peradilan Menuju Indonesia Baru”, *Jurnal Jurista Insentif’06, Vol. 1 No. 1*, Kopertis Wilayah IV Jabar – Banten, Bandung, 2006, hlm. 48-49.

⁸⁰ Wiratni Ahmadi, *Perlindungan Hukum bagi Wajib Pajak dalam Penyelesaian Sengketa Pajak*, Refika Aditama, Bandung, 2006, hlm. 2. Bdgkan Krisna Harahap, *Konstitusi Indonesia Sejak Proklamasi Hingga Reformasi*, Grafitri Budi Utami, Bandung, 2007, hlm. 19.

⁸¹ Lihat Alinea Ketiga Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

berdasarkan suatu ketertiban menuju kesejahteraan⁸² demi terselenggaranya tujuan nasional.

Tugas negara pada prinsipnya berusaha dan bertujuan untuk menciptakan kesejahteraan bagi rakyatnya. Itulah sebabnya, maka negara harus tampil ke depan dan turut campur tangan, bergerak aktif dalam bidang kehidupan masyarakat, terutama di bidang perekonomian guna tercapainya kesejahteraan umat manusia. Untuk mencapai dan menciptakan masyarakat yang sejahtera, dibutuhkan biaya-biaya yang cukup besar. Demi keberhasilannya, negara mencari pembiayaan dengan cara menarik pajak. Penarikan atau pemungutan ajak adalah suatu fungsi negara yang harus dilaksanakan oleh negara sebagai suatu fungsi esensial.

Pemungutan atau penarikan pajak di negara-negara yang paham hukum harus didasarkan pada aturan yang ditetapkan dengan undang-undang. Oleh karena itu, di Indonesia pemungutan pajak harus ditetapkan dengan undang-undang sebagaimana mana dirumuskan dalam Pasal 23A UUD 1945 dirumuskan, bahwa : "Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang". Pasal 23A ini merupakan dasar hukum pemungutan pajak di Indonesia yang akan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat sebagai salah satu tujuan bernegara.

Kesejahteraan sebagai tujuan nasional di dalam UUD 1945 dirumuskan dalam Pasal 33 sebagai berikut :

- "(1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
- (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
- (4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional".

Secara yuridis konstitusional telah meletakkan UUD 1945 sebagai hukum dasar dalam kehidupan berbangsa dan bernegara dalam mengatur kehidupan setiap warga negara. Hukum dasar tersebut telah meletakkan tujuan negara Indonesia sebagai bangsa yang adil dan makmur yang kaya dengan segenap sumber daya alamnya demi terciptanya keadilan sosial bagi seluruh rakyat (*social justice*).

⁸² Moh. Busyro Muqoddas, et. al. (ed.), *Politik Pembangunan Hukum Nasional*, UII Press, Yogyakarta, 1992, hlm. 43. Lihat Abu Daud Busroh & Abubakar Busro, *Asas-asas Hukum Tata Negara*, Ghalia Indonesia, 1991, hlm. 109-110.

B. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1968 tentang Pembentukan Kabupaten Purwakarta dan Kabupaten Subang dengan mengubah Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Jawa Barat

Berhubung dengan perkembangan ketatanegaraan serta dalam bidang pembinaan Daerah, pembentukan Kabupaten Purwakarta berdasarkan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1950 perlu ditinjau kembali yang sampai sekarang ini berkedudukan di Subang. Untuk lebih mengintensifkan dan melancarkan jalannya Pemerintahan, serta persiapan-persiapan yang telah nyata, sebagian dari wilayah Daerah Kabupaten Purwakarta perlu dipisahkan untuk dijadikan Kabupaten yang baru, yaitu Kabupaten Subang yang berhak mengatur dan mengurus rumah-tangganya sendiri. Di samping untuk memperlancar pembinaan dan pemeliharaan proyek serbaguna Ir. H. Djuanda dalam hal ini dianggap perlu untuk menempatkan proyek tersebut di dalam satu wilayah Kabupaten, sehingga dengan demikian beberapa desa yang ada disekitarnya atau yang ada di luar bekas Kewedanaan Purwakarta dahulu dianggap perlu untuk dimasukkan kedalam wilayah Kabupaten yang baru tersebut.⁸³

Untuk lebih mengintensifkan dan melancarkan jalannya Pemerintahan, serta persiapan-persiapan yang telah nyata, sebagian dari wilayah Daerah Kabupaten Purwakarta perlu dipisahkan untuk dijadikan Kabupaten yang baru yaitu Kabupaten Subang yang berhak mengatur dan mengurus-rumah-tangganya. Berdasarkan pertimbangan yang mendalam, baik dari segi tuntutan rakyat yang ingin mencapai kemajuan yang sepesat-pesatnya maupun dari segi untuk lebih melancarkan jalannya Pemerintahan Daerah, oleh rakyat bersama-sama dengan instansi-instansi Pemerintah yang ada di daerah Purwakarta telah membentuk panitia-panitia atau delegasi-delegasi yang bertujuan memajukan tuntutan kepada Pemerintah Pusat agar supaya Daerah Tingkat II Purwakarta-lama dijadikan dua Kabupaten yaitu Kabupaten Purwakarta dan Kabupaten Subang.

Saat ini wilayah Kabupaten Subang terbagi atas 30 (tiga puluh) kecamatan yang dibagi atas 245 desa dan 8 kelurahan dengan pusat pemerintahan berada di wilayah Kecamatan Subang yang diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 3 Tahun 2007 tentang Pemekaran dan Pembentukan Kerja Wilayah Kecamatan di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Subang. Dengan ketentuan tersebut dan seiring pengaturan pemerintahan daerah, maka Kabupaten Subang merupakan salah satu daerah otonom yang diberikan kewenangan dalam menjalankan otonomi daerah. Artinya diberikan kesempatan dalam menyelenggarakan pemerintahan secara luas, nyata dan bertanggung jawab.

C. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

Good governance dalam penyelenggaraan negara dan pengelolaan keuangan negara perlu diselenggarakan secara profesional, terbuka, dan bertanggung jawab sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar. Sesuai

⁸³ Konsiderans “menimbang” Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1968.

dengan amanat Pasal 23C Undang-Undang Dasar 1945, Undang-undang tentang Keuangan Negara perlu menjabarkan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar tersebut ke dalam asas-asas umum yang meliputi baik asas-asas yang telah lama dikenal dalam pengelolaan keuangan negara, seperti asas tahunan, asas universalitas, asas kesatuan, dan asas spesialisasi maupun asas-asas baru sebagai pencerminan best practices (penerapan kaidah-kaidah yang baik) dalam pengelolaan keuangan negara, antara lain :

1. Akuntabilitas berorientasi pada hasil.
2. Profesionalitas.
3. Proporsionalitas
4. Keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara
5. Pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri.

Di dalam Pasal 2 Undang-Undang ini menyatakan, bahwa ruang lingkup keuangan negara meliputi :

1. Hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman.
2. Kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum.
3. Kewajiban negara membayar tagihan pihak ketiga.
4. Penerimaan negara.
5. Pengeluaran negara.
6. Penerimaan Daerah.
7. Pengeluaran Daerah.
8. Kekayaan Negara/Daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan Negara/Daerah.
9. Kekayaan pihak lain yang dikuasai pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum.
10. Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan Pemerintah.

D. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara

Undang-undang tentang Perbendaharaan Negara ini dimaksudkan untuk memberikan landasan hukum di bidang administrasi keuangan negara. Dalam Undang-undang Perbendaharaan Negara ini ditetapkan bahwa Perbendaharaan Negara adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD. Sesuai dengan pengertian tersebut, dalam Undang-undang Perbendaharaan Negara ini diatur ruang lingkup dan asas umum perbendaharaan negara, kewenangan pejabat perbendaharaan negara, pelaksanaan pendapatan dan belanja negara/daerah, pengelolaan uang negara/daerah, pengelolaan piutang dan utang negara/daerah, pengelolaan investasi dan barang milik negara/daerah, penatausahaan dan pertanggungjawaban APBN/APBD, pengendalian intern pemerintah, penyelesaian kerugian negara/daerah, serta pengelolaan keuangan badan layanan umum.

Sesuai dengan kaidah-kaidah yang baik dalam pengelolaan keuangan negara, Undang-undang Perbendaharaan Negara ini menganut asas kesatuan, asas universalitas, asas tahunan, dan asas spesialisitas. Asas kesatuan menghendaki agar semua Pendapatan dan Belanja Negara/Daerah disajikan dalam satu dokumen anggaran. Asas universalitas mengharuskan agar setiap transaksi keuangan ditampilkan secara utuh dalam dokumen anggaran. Asas tahunan membatasi masa berlakunya anggaran untuk suatu tahun tertentu. Asas spesialisitas mewajibkan agar kredit anggaran yang disediakan terinci secara jelas peruntukannya. Demikian pula Undang-undang Perbendaharaan Negara ini memuat ketentuan yang mendorong profesionalitas, serta menjamin keterbukaan dan akuntabilitas dalam pelaksanaan anggaran.

Ketentuan yang diatur dalam Undang-undang Perbendaharaan Negara ini dimaksudkan pula untuk memperkuat landasan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah. Dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah, kepada daerah telah diberikan kewenangan yang luas, demikian pula dana yang diperlukan untuk menyelenggarakan kewenangan itu. Agar kewenangan dan dana tersebut dapat digunakan dengan sebaik-baiknya untuk penyelenggaraan tugas pemerintahan di daerah, diperlukan kaidah-kaidah sebagai rambu-rambu dalam pengelolaan keuangan daerah. Oleh karena itu Undang-undang Perbendaharaan Negara ini selain menjadi landasan hukum dalam pelaksanaan reformasi pengelolaan Keuangan Negara pada tingkat pemerintahan pusat, berfungsi pula untuk memperkuat landasan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

E. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah

Pembentukan Undang-Undang tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dimaksudkan untuk mendukung pendanaan atas penyerahan urusan kepada Pemerintahan Daerah yang diatur dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah. Pendanaan tersebut menganut prinsip *money follows function*, yang mengandung makna bahwa pendanaan mengikuti fungsi pemerintahan yang menjadi kewajiban dan tanggung jawab masing-masing tingkat pemerintahan. Perimbangan keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah mencakup pembagian keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah secara proporsional, demokratis, adil, dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi, dan kebutuhan Daerah.

Pemerintah pada hakikatnya mengemban tiga fungsi utama yakni fungsi distribusi, fungsi stabilisasi, dan fungsi alokasi. Fungsi distribusi dan fungsi stabilisasi pada umumnya lebih efektif dan tepat dilaksanakan oleh Pemerintah, sedangkan fungsi alokasi oleh Pemerintahan Daerah yang lebih mengetahui kebutuhan, kondisi, dan situasi masyarakat setempat. Pembagian ketiga fungsi dimaksud sangat penting sebagai landasan dalam penentuan dasar-dasar perimbangan keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah. Dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, penyerahan, pelimpahan, dan penugasan urusan pemerintahan kepada Daerah secara nyata dan

bertanggung jawab harus diikuti dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional secara adil, termasuk perimbangan keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah. Sebagai daerah otonom, penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan tersebut dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas.

Pendanaan penyelenggaraan pemerintahan agar terlaksana secara efisien dan efektif serta untuk mencegah tumpang tindih ataupun tidak tersedianya pendanaan pada suatu bidang pemerintahan, maka diatur pendanaan penyelenggaraan pemerintahan. Penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah dibiayai dari APBD, sedangkan penyelenggaraan kewenangan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab Pemerintah dibiayai dari APBN, baik kewenangan Pusat yang didekonsentrasikan kepada Gubernur atau ditugaskan kepada Pemerintah Daerah dan/atau Desa atau sebutan lainnya dalam rangka Tugas Pembantuan. Sumber-sumber pendanaan pelaksanaan Pemerintahan Daerah terdiri atas Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, Pinjaman Daerah, dan Lain-lain Pendapatan Yang Sah.

F. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

Pajak merupakan salah satu sumber pendapatan daerah yang penting guna membiayai pelaksanaan pemerintahan daerah, oleh karenanya dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dan kemandirian daerah, perlu diperluas objek pajak daerah dan pemberian diskresi dalam penetapan tarif. Kebijakan pajak daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip demokratis, pemerataan dan keadilan, peran serta masyarakat dan akuntabilitas dengan memperhatikan potensi daerah.⁸⁴

Pajak daerah di dalam Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dirumuskan sebagai berikut :

”Pajak Daerah yang selanjutnya disebut adalah kontribusi wajib kepada daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan undang-undang dengan tidak mendapat imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Menurut Pasal 2, bahwa ruang lingkup pajak daerah dan retribusi daerah dibagi atas jenis-jenis pajak, yaitu :

- ”(1) Jenis Pajak Provinsi terdiri atas :
 - a. Pajak Kendaraan Bermotor
 - b. Pajak 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

⁸⁴ Lihat Konsiderans “menimbang” Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009.

- 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
- k. Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan”.

Daerah dilarang memungut pajak selain jenis pajak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) di atas, oleh karenanya jenis pajak tersebut dapat tidak dipungut apabila potensinya kurang memadai dan/atau disesuaikan dengan kebijakan daerah yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Di samping pajak daerah, dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 diatur pula tentang retribusi daerah sebagaimana dikemukakan dalam Pada pasal 150 Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009, disebutkan bahwa selain jenis retribusi daerah tersebut di atas, masih dimungkinkan pemungutan atas jenis retribusi daerah lainnya, sepanjang memenuhi kriteria sebagai berikut :

a. Retribusi Jasa Umum :

- 1) Retribusi Jasa Umum bersifat bukan pajak dan bersifat bukan retribusi jasa usaha dan retribusi perizinan tertentu.
- 2) Jasa yang bersangkutan merupakan kewenangan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.
- 3) Jasa tersebut memberi manfaat khusus bagi orang pribadi atau badan yang diharuskan membayar retribusi, di samping untuk melayani kepentingan dan kemanfaatan umum.
- 4) Jasa tersebut hanya diberikan kepada orang pribadi atau badan yang membayar retribusi dengan memberikan keringanan bagi masyarakat yang tidak mampu.
- 5) Retribusi tidak bertentangan dengan kebijakan nasional mengenai penyelenggaraannya.
- 6) Retribusi dapat dipungut secara efektif dan efisien, serta merupakan salah satu sumber pendapatan daerah yang potensial.
- 7) Pemungutan retribusi memungkinkan penyediaan jasa tersebut dengan tingkat dan/atau kualitas pelayanan yang lebih baik.

b. Retribusi Jasa Usaha :

- 1) Retribusi Jasa Usaha bersifat bukan pajak dan bersifat bukan retribusi jasa umum atau retribusi perizinan tertentu.
- 2) Jasa yang bersangkutan adalah jasa yang bersifat komersial yang seyogyanya disediakan oleh sektor swasta tetapi belum memadai atau terdapatnya harta yang dimiliki/dikuasai daerah yang belum dimanfaatkan secara penuh oleh Pemerintah Daerah.

c. Retribusi Perizinan Tertentu :

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

G. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan⁸⁵

Reformasi telah membawa perubahan mendasar dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintah yang sentralistis digantikan dengan pemerintah yang desentralistis. Artinya sejumlah wewenang pemerintahan diserahkan oleh Pemerintah kepada daerah otonom, kecuali urusan pemerintahan yang meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan dan yusti yang tetap menjadi kewenangan Pemerintah. Dalam era otonomi daerah, pemerintah daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan yang diserahkan menjadi kewenangannya dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan dibentuk Peraturan Daerah. Dengan kata lain Peraturan Daerah merupakan sarana yuridis untuk melaksanakan kebijakan otonomi daerah dan tugas-tugas pembantuan. Penjelasan umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah angka 7, antara lain mengemukakan sebagai berikut :

“Penyelenggaraan pemerintah daerah dalam melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban dan tanggung jawabnya serta atas kuasa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat menetapkan kebijakan daerah yang dirumuskan antara lain dalam peraturan daerah ...”.

Peraturan Daerah lazim pula disebut sebagai produk legislasi daerah, meskipun di kalangan akademisi istilah legislasi daerah, masih menjadi perdebatan. Ada yang berpendapat, bahwa istilah tersebut tidak tepat. Karena secara yuridis Peraturan Daerah lebih cocok disebut regulasi daripada produk legislasi. Menurut Pasal 12 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 jo. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019, materi muatan peraturan daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Hal tersebut senada dengan apa yang dikemukakan oleh Friedmann mengemukakan bahwa salah satu komponen sistem hukum adalah komponen struktur, yakni pranata hukum yang menopang sistem hukum, bentuk hukum dan proses serta

⁸⁵ Telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019.

kinerja mereka. Contoh klasik adalah konstitusi, lembaga legislatif dan lembaga yudikatif serta aparaturnya, juga prosedur yang dipergunakan dalam lembaga ini. Menurut Lawrence M. Friedman, struktur sistem hukum itu menunjukkan :⁸⁶

“... its skeleton or framework, the durable part, which gives a kind of shape and definition to the whole.... The structure of a legal system consists of elements of this kind: the number and size of courts; their jurisdiction (that is, what kind of cases they hear, and how and why); and modes of appeal from one court to another. Structure also means how the legislature is organized, how many members ... , what a president can (legally) do or not do, what procedures the police department follows, and so on. Structure, in a way, is a kind of cross section of the legal system? a kind of still photograph, which freezes the action”.

Komponen struktural ini dapat pula di sini diterapkan teori dari Hans Kelsen yang menyatakan bahwa sistem hukum itu merupakan suatu sistem pertanggung jawaban kaidah. Artinya suatu keadaan hukum yang tingkatannya lebih rendah haruslah mempunyai dasar atau pegangan pada kaidah hukum tertinggi yang dinamakan konstitusi, itupun harus bersumber pada suatu norma dasar yang disebut *grundnorm*.⁸⁷

Berdasarkan teori di atas, komponen struktural tersebut dalam aplikasinya di Indonesia seperti terlihat dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang menentukan sebagai berikut :

- ”(1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut :
- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
 - c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - d. Peraturan Pemerintah;
 - e. Peraturan Presiden;
 - f. Peraturan Daerah Proponsi, atau ;
 - g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- (2) Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e meliputi :
- a. Peraturan Daerah provinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi bersama dengan gubernur;
 - b. Peraturan Daerah kabupaten/kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota;
 - c. Peraturan Desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembuatan Peraturan Desa/peraturan yang setingkat diatur dengan Peraturan Daerah kabupaten/kota yang bersangkutan.
- (4) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat

⁸⁶ Lawrence M. Friedman dalam Ujang Charda S., “Reaktualisasi Supremasi Hukum dalam Merekonstruksi Lembaga Peradilan Menuju Indonesia Baru”, *Makalah Disampaikan Seminar Nasional Jurista Insentif’06 Kopertis Wil. IV*, Sumedang, 19 Juli 2006, hlm. 55.

⁸⁷ Krisnjadi, *Bab-bab Pengantar Ilmu Hukum*, STHB, Bandung, 1989, hlm. 20.

sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

- (5) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1)".

Selanjutnya, dalam pasal-pasal berikutnya, ditentukan mengenai materi muatan pada masing-masing jenis peraturan. Materi muatan yang harus diatur dengan undang-undang berisi hal-hal yang mengatur lebih lanjut ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang meliputi : hak-hak asasi manusia; hak dan kewajiban warga negara; pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara serta pembagian kekuasaan negara; wilayah negara dan pembagian daerah; kewarganegaraan dan kependudukan; dan keuangan negara. Di samping itu, materi muatan undang-undang juga bisa berasal dari perintah undang-undang lain.

Mengingat kedudukan secara hierarkis dalam peraturan perundang-undangan dan peranan Peraturan Daerah yang demikian penting dalam penyelenggaraan otonomi daerah, maka penyusunannya perlu diprogramkan, agar berbagai perangkat hukum yang diperlukan dalam rangka menyelenggarakan otonomi daerah dapat dibentuk secara sistematis, terarah dan terencana berdasarkan skala prioritas yang jelas, yang terangkum dalam Program Pembentukan Perda (Progpemperda).

Dasar hukum Prolegda tercantum dalam Pasal 15 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang menentukan sebagai berikut :

- "a. Perencanaan Penyusunan Peraturan Daerah dilakukan dalam suatu Program Legislasi Daerah.
- b. Prolegda dimaksudkan untuk menjaga agar produk peraturan perundang-undangan daerah tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional".

Dalam penyusunan Progpemperda terlebih dahulu perlu dijelaskan pengertian Progpemperda, yaitu instrumen perencanaan program pembentukan perda provinsi dan perda kabupaten/kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Secara operasional, Progpemperda memuat daftar Rancangan Peraturan Daerah yang disusun berdasarkan metode dan parameter tertentu sebagai bagian integral dari sistem peraturan perundang-undangan yang tersusun secara hierarkis, dalam sistem hukum nasional berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Progpemperda merupakan pedoman dan pengendali penyusunan Peraturan Daerah yang mengikat lembaga yang berwenang membentuk Peraturan Daerah. Mengapa Progpemperda diperlukan? Ada beberapa alasan objektif yang dapat dikemukakan, yaitu untuk :

1. Memberikan gambaran obyektif tentang kondisi umum mengenai permasalahan pembentukan Peraturan Daerah.
2. Menetapkan skala prioritas penyusunan rancangan Peraturan Daerah untuk jangka panjang, menengah atau jangka pendek sebagai pedoman bersama dalam pembentukan Peraturan Daerah.
3. Menyelenggarakan sinergi antar lembaga yang berwenang membentuk Peraturan Daerah;

4. Mempercepat proses pembentukan Peraturan Daerah dengan memfokuskan kegiatan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah menurut skala prioritas yang ditetapkan.
5. Menjadi sarana pengendali kegiatan pembentukan Peraturan Daerah.

Sehubungan dengan itu ada beberapa pokok pikiran yang dapat dijadikan pedoman dalam mengatur mekanisme atau tata cara penyusunan Progpemperda sebagai berikut :

1. Cakupan Peraturan Daerah mengacu kepada Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang menentukan, bahwa : Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e meliputi :
 - a. Peraturan Daerah Provinsi dibuat oleh DPRD Provinsi bersama Gubernur.
 - b. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dibuat oleh DPRD Kabupaten/Kota bersama dengan Bupati/ Walikota.
 - c. Peraturan Desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh Dewan Perwakilan Desa atau nama lainnya bersama dengan Kepala Desa atau nama lainnya.
2. Memperhatikan asas keterbukaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, artinya dalam proses penyusunan Progpemperda sebagai tahap perencanaan pembentukan Peraturan Daerah harus bersifat transparan. Masyarakat diberi kesempatan berpartisipasi dalam penyusunan Progpemperda agar betul-betul aspiratif.
3. Penyusunan Progpemperda dilakukan oleh Gubernur, Bupati/Walikota bersama dengan DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota sebagai lembaga yang berwenang untuk membentuk Peraturan Daerah.
4. Penyusunan Progpemperda di lingkungan Pemerintah Daerah dilakukan secara terkoordinasi, terarah dan terpadu antar unit-unit kerja di lingkungan Sekretariat Daerah dan dengan instansi-instansi lain yang terkait.
5. Dalam Progpemperda ditetapkan skala prioritas jangka panjang, menengah atau tahunan sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat di daerah dan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah serta tugas pembantuan.
6. Dalam Progpemperda perlu ditetapkan pokok materi yang hendak diatur serta kaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya.
7. Pelaksanaan Progpemperda perlu dievaluasi setiap tahun dalam rangka melakukan penyesuaian seperlunya dengan dinamika perkembangan kebutuhan hukum masyarakat.

Rancangan peraturan daerah yang dibuat oleh kepala daerah bersama dengan DPRD secara yuridis formal pengajuan harus disertai dengan naskah akademik hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 43 ayat (3), Pasal 56 ayat (2), dan Pasal 63 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, bahwa rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR, Presiden, atau DPD, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota harus disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik.

Ketentuan tersebut menjadi bahan kerangka berpikir dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai pisau analisis dari sisi ontologis. Oleh karena

itu, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan melalui Pasal 1 angka 11 memberikan batasan pengertian naskah akademik secara jelas dan tegas yang dirumuskan sebagai berikut :

“Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat”.

Melalui rumusan Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tersebut menjadikan istilah naskah akademik menjadi istilah yang tunggal, karena selama ini naskah akademik bukan merupakan istilah tunggal, karena di dalam literatur maupun dokumen-dokumen resmi dikenal beberapa istilah. Oleh karenanya, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 merupakan dasar dalam pembuatan naskah akademik setiap peraturan perundang-undangan di Indonesia, termasuk dalam pembuatan peraturan daerah di Kabupaten Subang.

Keberadaan naskah akademik dalam penyusunan peraturan perundang-undangan di Indonesia hingga saat ini memang belum merupakan sebuah keharusan/kewajiban yang harus dilakukan dalam rangka penyusunan peraturan perundang-undangan (termasuk Peraturan Daerah). Kedudukan naskah akademik masih dianggap hanya sebagai “pendukung” penyusunan peraturan perundang-undangan, akan tetapi dengan semakin berkembang dan berubahnya pola kehidupan masyarakat Indonesia serta beberapa permasalahan dalam pembuatan dan pelaksanaan perundang-undangan yang sudah ada sekarang, urgensi naskah akademik dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan yang tepat guna, komprehensif dan sesuai dengan asas-asas pembentukan perundang-undangan menjadi sangat penting.

Keberadaan naskah akademik memang sangat diperlukan dalam rangka pembentukan peraturan perundang-undangan yang bertujuan agar peraturan perundang-undangan yang dihasilkan nantinya akan sesuai dengan sistem hukum nasional dan kehidupan masyarakat. Dengan digunakannya naskah akademik dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, diharapkan peraturan perundang-undangan yang dihasilkan tidak menghadapi masalah (misalnya dimintakan *judicial review*) di kemudian hari.

Berdasarkan hal di atas, maka melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 mengatur tentang pentingnya naskah akademik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai berikut :⁸⁸

1. Upaya untuk memenuhi kebutuhan masyarakat atas peraturan perundang-undangan yang baik, perlu dibuat peraturan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan yang dilaksanakan dengan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar

⁸⁸ Konsiderans “menimbang” huruf b dan huruf c Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan.

2. Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan masih terdapat kekurangan dan belum dapat menampung perkembangan kebutuhan masyarakat mengenai aturan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sehingga perlu diganti.

Naskah akademik memuat gagasan konkrit dan aplikatif pengaturan suatu materi perundang-undangan (materi hukum) bidang tertentu yang telah ditinjau secara sistemik-holistik-futuristik dan dari berbagai aspek ilmu (multidisipliner dan interdisipliner). Naskah akademik berisikan rekomendasi tentang urgensi (dasar pemikiran perlunya suatu peraturan perundang-undangan), konsepsi, asas hukum, ruang lingkup, dan materi muatan, dilengkapi dengan pemikiran dan penarikan norma-norma yang akan menjadi tuntunan dalam menyusun suatu rancangan peraturan perundang-undangan.

Di samping bentuk dan isi, naskah akademik juga mengandung kegunaan sebagai berikut :⁸⁹

1. Konsep awal yang memuat gagasan-gagasan tentang dasar pemikiran perlunya disusun suatu rancangan peraturan perundang-undangan, asas-asas hukum, ruang lingkup, dan materi muatan peraturan perundang-undangan dimaksud;
2. Bahan pertimbangan yang dipergunakan dalam permohonan izin prakarsa penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan.
3. Bahan dasar bagi penyusunan Rancangan Undang-Undang.
4. Pedoman dari sudut pandang akademik dalam menjelaskan alasan-alasan penarikan rumusan norma tertentu di dalam rancangan peraturan perundang-undangan di setiap tingkat pembahasan rancangan peraturan perundang-undangan terkait.
5. Bahan dasar Keterangan Pemerintah mengenai rancangan peraturan perundang-undangan yang disiapkan Pemrakarsa untuk disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Ketentuan yuridis formal tentang sistematika penyusunan naskah akademik setelah diundangkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, bahwa setiap produk perundang-undang harus didahului dengan pembentukan naskah akademik⁹⁰ sebagai hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

Selanjutnya dalam Lampiran I Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011, diatur tentang Teknik Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dengan sistematika sebagai berikut :

⁸⁹ <http://www.google.co.id//pedoman+penyusunan+naskah+akademik>, akses 4 Juni 2012, jam 14 : 23 WIB.

⁹⁰ Lihat Pasal 43 ayat (3), Pasal 56 ayat (2), dan Pasal 63 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

1. Judul
2. Kata Pengantar
3. Daftar Isi
4. 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 Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah tertentu. Latar belakang menjelaskan mengapa pembentukan Rancangan Undang-Undang atau 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 Undang-Undang atau 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 Undang-Undang atau 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 Undang-Undang atau 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 Undang-Undang atau 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 Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah sebagai dasar hukum penyelesaian atau solusi permasalahan dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat.
- 3) Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah.
- 4) Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah.

Sementara itu, kegunaan penyusunan naskah akademik adalah sebagai acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan rancangan undang-undang atau 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.

5. Bab II Kajian Teoretis dan Praktik Empiris

Bab ini memuat uraian mengenai materi yang bersifat teoretis, asas, praktik, perkembangan pemikiran, serta implikasi sosial, politik, dan ekonomi, keuangan negara dari pengaturan dalam suatu Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Pada bab ini dapat diuraikan dalam beberapa sub bab sebagai berikut :

- a. Kajian teoretis.
 - 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.
6. 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.

7. 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.

8. Bab V Jangkauan, Arah Pengaturan, dan Ruang Lingkup Materi Muatan Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Naskah Akademik pada akhirnya berfungsi mengarahkan ruang lingkup materi muatan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota 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.

9. Bab VI Penutup

Bab penutup terdiri atas subbab simpulan dan saran. Simpulan memuat rangkuman pokok pikiran yang berkaitan dengan praktik penyelenggaraan, pokok elaborasi teori, dan asas yang telah diuraikan dalam bab sebelumnya. Saran memuat antara lain :

- a. Perlunya pemilahan substansi Naskah Akademik dalam suatu Peraturan Perundang-undangan atau Peraturan Perundang-undangan di bawahnya.
- b. Rekomendasi tentang skala prioritas penyusunan Rancangan Undang-Undang/Rancangan Peraturan Daerah dalam Program Legislasi Nasional/Program Legislasi Daerah.
- c. Kegiatan lain yang diperlukan untuk mendukung penyempurnaan penyusunan Naskah Akademik lebih lanjut.

10. Daftar Pustaka

Daftar pustaka memuat buku, peraturan perundang-undangan, dan jurnal yang menjadi sumber bahan penyusunan naskah akademik.

11. Lampiran rancangan peraturan perundang-undangan.

Pentingnya penyusunan naskah akademik, untuk suatu peraturan daerah karena peraturan daerah merupakan media bagi pemerintah daerah untuk menuangkan usulan-usulan, kebijakan-kebijakan dan/atau aspirasi-aspirasi masyarakat untuk tujuan pembangunan daerah. Diharapkan dari peraturan daerah tersebut mampu ditetapkan aturan-aturan yang dapat menunjang pembangunan daerah ke arah yang lebih baik dan lebih maju. Meskipun dalam kenyataannya banyak peraturan daerah yang belum mampu memfasilitasi proses pembangunan demi kemajuan daerah yang bersangkutan.

Pada tataran implementasinya, sebuah peraturan daerah harus tepat sasaran yang diinginkan dari dibentuk dan ditetapkannya peraturan daerah tersebut, dan yang lebih penting lagi adalah membawa manfaat serta maslahat bagi masyarakat. Ini merupakan tugas berat bagi para perancang peraturan daerah agar produk rancangannya sesuai dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, sebagaimana tercantum dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, khususnya menyangkut asas dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, dan kejelasan rumusan.

Dalam praktik, sering ditemukan bahwa para perancang peraturan perundang-undangan pada dinas teknis maupun biro/bagian hukum Pemerintah Daerah belum mampu menerjemahkan kebijakan pemerintah yang telah disusun ke dalam bentuk peraturan daerah yang dapat diterapkan secara efektif. Ketidakmampuan para perancang tersebut disebabkan oleh paling sedikit 3 (tiga) hal, yaitu :⁹¹

1. Mitos bahwa perancang tidak menangani urusan kebijakan, sebab yang membuat peraturan daerah adalah para pejabat Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan bukan perancang;
2. Banyak Daerah yang tidak memiliki aturan mengenai prosedur yang mengharuskan mendasarkan rancangan peraturan daerah pada pemikiran logis berdasarkan fakta di masyarakat;
3. Sangat sedikit dari perancang yang memiliki pemahaman atas teori, metodologi, dan teknik perancangan peraturan perundang-undangan dan yang dapat secara jelas menerjemahkan kebijakan-kebijakan pemerintah menjadi peraturan daerah yang dapat dilaksanakan secara efektif.

Akibat dari hal-hal tersebut, maka tidak mengherankan bila para perancang peraturan daerah pada dinas teknis maupun biro/bagian hukum Pemerintah Daerah kembali pada kebiasaan yang bermasalah, ketika merancang peraturan daerah, yaitu :

⁹¹ Sony Maulana, *Perancangan Peraturan Daerah sebagai Wujud Kontribusi Keikutsertaan Pemerintah Daerah dalam Perubahan Sosial yang Demokratis di Daerah*, Makalah pada Bimbingan Teknis Harmonisasi Peraturan Daerah (Perda) Wilayah Perbatasan dalam Perspektif Hak Asasi manusia, Samarinda 5 September 2005, hlm. 4-5.

1. Menyadur peraturan perundang-undangan daerah lain;
2. sekedar mengkriminalisasi perilaku yang tidak diinginkan; atau
3. Berdasarkan kompromi keinginan dari kelompok-kelompok kepentingan dominan dalam masyarakat.

Di samping kelemahan dari sisi perancang, permasalahan-permasalahan mendasar dalam proses pembentukan peraturan daerah, antara lain disebabkan karena :

1. Jangka waktu yang diperlukan dalam proses pembentukan Peraturan daerah relatif lama, hal ini terlihat dari fakta bahwa untuk pembentukan sebuah peraturan daerah diperlukan waktu antara 8 – 12 bulan, atau bahkan lebih;
2. Tidak/belum dilibatkannya secara maksimal peranserta masyarakat dalam proses pembentukannya, terutama dari kalangan akademisi dan praktisi hukum. Padahal menurut Pasal 53 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, peranserta masyarakat diperbolehkan dalam proses pembentukan peraturan daerah;
3. Belum digunakannya secara optimal fungsi naskah akademik sebagai sebuah instrumen dalam rangka pembentukan peraturan daerah. Padahal terdapat beberapa manfaat yang dapat diperoleh apabila naskah akademik digunakan sebagai satu instrumen dalam proses pembentukan peraturan daerah, terutama dalam masalah efisiensi waktu. Keadaan ini ditambah lagi dengan kurangnya pemahaman mengenai keberadaan, manfaat, dan urgensi naskah akademik dari para pihak yang terkait dalam pembentukan peraturan daerah.

Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, adanya pengaturan secara eksplisit tentang ketentuan naskah akademik dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagai suatu keharusan dalam proses pembentukan peraturan daerah dalam hal ini di Kabupaten Subang yang keberadaan naskah akademik sangat diperlukan dalam proses pembentukan peraturan daerah. Naskah akademik memaparkan alasan-alasan, fakta atau latar belakang tentang hal-hal yang mendorong disusunnya suatu masalah atau urusan sehingga dipandang sangat penting dan mendesak diatur dalam peraturan daerah. Manfaat dari data atau informasi yang dituangkan dalam latar belakang bagi pembentuk peraturan daerah itu adalah bahwa mereka dapat mengetahui dengan pasti tentang mengapa perlunya dibuat sebuah peraturan daerah dan apakah peraturan daerah tersebut memang diperlukan oleh masyarakat.

Selanjutnya, naskah akademik dalam pembuatan peraturan daerah, seperti di Kabupaten Subang mempunyai makna dalam menjelaskan aspek filosofis (cita hukum), aspek sosiologis (yakni nilai-nilai yang hidup dan terpelihara dalam kehidupan masyarakat setempat), aspek yuridis (keterkaitan dan keharmonisan secara vertikal dan horizontal dengan peraturan-peraturan yang telah ada sebelumnya), dan aspek politis (*political will* yang mendukung dibentuknya suatu peraturan daerah yang tercermin dari kebijakan yang ditetapkan oleh para pengambil kebijakan yang menjadi dasar bagi tata laksana pemerintahan).

H. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah⁹²

Pengelolaan keuangan daerah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana akibat dari penyerahan urusan pemerintahan. Pengelolaan keuangan daerah dilakukan secara tertib, taat pada ketentuan peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan, kepatuhan, dan manfaat untuk masyarakat.⁹³

Kepala daerah adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan. Dalam melaksanakan kekuasaan, kepala daerah melimpahkan sebagian atau seluruh kekuasaannya yang berupa perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban, serta pengawasan keuangan daerah kepada pejabat perangkat daerah.⁹⁴ Pelimpahan sebagian atau seluruh kekuasaan didasarkan pada prinsip pemisahan kewenangan antara yang memerintahkan, menguji, dan yang menerima atau mengeluarkan uang.

Menurut Pasal 285 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, bahwa sumber pendapatan daerah dirumuskan sebagai berikut :

- “(1) Sumber pendapatan daerah terdiri atas :
 - a. Pendapatan asli daerah meliputi :
 - 1. Pajak daerah;
 - 2. Retribusi daerah;
 - 3. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan
 - 4. Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.
 - b. Pendapatan transfer
 - c. Lain-lain pendapatan daerah yang sah.
- (2) Pendapatan transfer sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b meliputi :
 - a. Transfer Pemerintah Pusat terdiri atas :
 - 1. Dana perimbangan
 - 2. Dana otonomi khusus
 - 3. Dana keistimewaan
 - 4. Dana desa
 - b. Transfer antar Daerah terdiri atas :
 - 1. Pendapatan bagi hasil, dan
 - 2. Bantuan keuangan”.

Selanjutnya menurut Pasal 286 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009, bahwa pajak daerah dan retribusi daerah ditetapkan dengan undang-undang yang pelaksanaan di daerah diatur lebih lanjut dengan Peraturan Daerah dan pemerintah daerah dilarang melakukan pungutan atau dengan sebutan lain di luar yang diatur dalam undang-undang. Untuk penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, daerah membentuk Peraturan Daerah yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama

⁹² Telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015.

⁹³ Pasal 283 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

⁹⁴ Pasal 284 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

kepala daerah yang dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁹⁵

I. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan bahwa tujuan pembentukan Negara Republik Indonesia adalah mewujudkan masyarakat yang sejahtera, adil, makmur, yang merata, baik materiel maupun spiritual. Sejalan dengan tujuan tersebut, Pasal 27 ayat (2) UUD 1945 menentukan, bahwa “Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”, oleh karena itu negara perlu melakukan berbagai upaya atau tindakan untuk memenuhi hak-hak warga negara untuk memperoleh pekerjaan dan penghidupan yang layak. Pemenuhan hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak pada prinsipnya merupakan salah satu aspek penting dalam pembangunan nasional yang dilaksanakan dalam rangka pembangunan manusia Indonesia seutuhnya. Pemerintah Pusat telah melakukan berbagai upaya untuk menciptakan dan memperluas lapangan kerja dalam rangka penurunan jumlah pengangguran dan menampung pekerja baru serta mendorong pengembangan Koperasi dan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah dengan tujuan untuk meningkatkan perekonomian nasional yang akan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Di dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020, bahwa dalam rangka mendukung kemudahan berusaha dan layanan, di daerah dapat dibuat aturan turunan dalam hal ini Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2021 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dalam rangka Mendukung Kemudahan Berusaha dan Layanan Daerah untuk melaksanakan ketentuan Pasal 114, Pasal 176, dan Pasal 185 huruf b. Evaluasi rancangan dan pengawasan Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota mengenai Pajak dan Retribusi terhadap kebijakan fiskal nasional antara lain meliputi pengujian atas penentuan jenis pajak dan/atau retribusi, penentuan objek pajak dan/atau retribusi, batasan tarif pajak dan/atau retribusi, dasar penetapan tarif pajak dan/atau retribusi, dan pelaksanaan pemungutan dan pengelolaan pajak dan/atau retribusi, termasuk kebijakan stimulus fiskal, dukungan kemudahan berusaha, penyesuaian tarif, dan kebijakan lainnya yang berkaitan dengan penerimaan dan pengeluaran pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Alasan penetapan Peraturan Pemerintah 10 Tahun 2021 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dalam rangka Mendukung Kemudahan Berusaha dan Layanan Daerah adalah supaya kebijakan Pajak dan Retribusi dan pemberian dukungan insentif anggaran dapat diimplementasikan dengan baik dan sejalan dengan amanat Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja juga mengamanatkan agar Pemerintah Pusat mendukung pelaksanaan penyederhanaan perizinan berusaha di daerah melalui dukungan insentif anggaran bagi Pemerintah Daerah yang mengalami penurunan pendapatan asli daerah sebagai akibat adanya pelaksanaan penyederhanaan perizinan berusaha.

⁹⁵ Pasal 236 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja merupakan wujud kebijakan dan langkah strategis yang ditetapkan dengan tujuan untuk menciptakan kerja yang seluas-luasnya bagi rakyat Indonesia secara merata di seluruh wilayah Negara Republik Indonesia dalam rangka memenuhi hak atas penghidupan yang layak. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja menuangkan tujuan tersebut melalui kebijakan peningkatan ekosistem investasi dan kegiatan berusaha; peningkatan perlindungan dan kesejahteraan pekerja; kemudahan, pemberdayaan, dan perlindungan koperasi dan usaha mikro, kecil dan menengah; dan peningkatan investasi dan percepatan proyek strategis nasional.

J. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

Peraturan Pemerintah ini mencakup pengaturan mengenai perencanaan dan penganggaran, pelaksanaan dan penatausahaan, dan pertanggungjawaban keuangan Daerah, dengan penjelasan sebagai berikut :

1. Perencanaan dan Penganggaran
2. Pelaksanaan dan Penatausahaan
3. Pertanggungjawaban Keuangan Daerah

Selanjutnya, berdasarkan prinsip, asas, dan landasan umum pen)rusunan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pengawasan dan pertanggungjawaban Keuangan Daerah yang diatur dalam Peraturan Pemerintah ini, Pemerintah Daerah diharapkan mampu menciptakan sistem Pengelolaan Keuangan Daerah yang sesuai dengan keadaan dan kebutuhan setempat dengan tetap menaati peraturan perundangundangan yang lebih tinggi serta meninjau sistem tersebut secara terus menerus dengan tujuan mewujudkan Pengelolaan Keuangan Daerah yang efektif, efisien, dan transparan.

K. Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2021 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dalam Rangka Mendukung Kemudahan Berusaha dan Layanan Daerah

Untuk melaksanakan ketentuan Pasal 114, Pasal 176, dan PASAL 185 huruf b Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, perlu menetapkan Peraturan Pemerintah tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dalam rangka Mendukung Kemudahan Berusaha dan Layanan Daerah.

Di dalam Pasal 2 Pengaturan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2021 ini bertujuan :

1. Memperkuat peran Pemerintah Daerah dalam rangka mendukung Kebijakan Fiskal Nasional.
2. Mendukung pelaksanaan penyederhanaan pertzinan dan kebijakan kemudahan berusaha dan layanan daerah.

Untuk mencapai tujuan tersebut, lingkup Peraturan Pemerintah ini, meliputi :

1. Penyesuaian tarif Pajak dan Retribusi.
2. Evaluasi rancangan Perda dan Perda mengenai Pajak dan Retribusi.
3. Pengawasan Perda mengenai pajak dan Retribusi.
4. Dukungan insentif pelaksanaan kemudahan berusaha.
5. Sanksi administratif.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja merupakan wujud kebijakan dan langkah strategis yang ditetapkan dengan tujuan untuk menciptakan kerja yang seluas-luasnya bagi rakyat Indonesia secara merata di seluruh wilayah Negara Republik Indonesia dalam rangka memenuhi hak atas penghidupan yang layak. Undang-Undang tersebut menuangkan tujuan tersebut melalui kebijakan :

1. Peningkatan ekosistem investasi dan kegiatan berusaha.
2. Peningkatan perlindungan dan kesejahteraan pekerja.
3. Kemudahan, pemberdayaan, dan perlindungan koperasi dan usaha mikro, kecil dan menengah.
4. Peningkatan investasi dan percepatan proyek strategis nasional.

Pelaksanaan kebijakan strategis peningkatan investasi dan penciptaan kerja tersebut membutuhkan peningkatan penyesuaian kebijakan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, utamanya dalam hal percepatan proyek strategis nasional, pengaturan mengenai penataan administrasi perpajakan daerah serta penyelenggaraan kemudahan berusaha. Untuk itu, telah dilakukan penyesuaian atas beberapa pengaturan mengenai Pajak dan Retribusi yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah untuk mampu mendorong tingkat kepatuhan Pemerintah Daerah dalam mengimplementasikan penyesuaian tarif Pajak dan Retribusi secara nasional serta dalam pen5rusunan Perda mengenai Pajak dan Retribusi.

Selain penyempurnaan kebijakan Pajak dan Retribusi tersebut, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang cipta Kerja juga mengamanatkan agar Pemerintah Pusat mendukung pelaksanaan penyederhanaan perizinan berusaha di daerah melalui dukungan insentif anggaran bagi Pemerintah Daerah yang mengalami penurunan pendapatan asli daerah sebagai akibat adanya pelaksanaan penyederhanaan perizinan berusaha tersebut. Agar kebijakan Pajak dan Retribusi dan pemberian dukungan insentif anggaran dimaksud dapat diimplementasikan dengan baik dan sejalan dengan amanat Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang cipta Kerja, perlu ditetapkan Peraturan Pemerintah tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Dalam Rangka Mendukung Kemudahan Berusaha dan Layanan Daerah.

L. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

Pembentukan produk hukum daerah diperlukan untuk menunjang terwujudnya pembentukan produk hukum daerah secara sistemik dan terkoordinasi. Pembentukan Produk Hukum Daerah adalah pembuatan peraturan perundang-undangan daerah yang mencakup tahapan :

1. Perencanaan.
2. Penyusunan.
3. Pembahasan.
4. Pengesahan atau penetapan.
5. Pengundangan.
6. Penyebarluasan.

Produk Hukum Daerah adalah produk hukum berbentuk peraturan meliputi perda atau nama lainnya, Perkada, PB KDH, Peraturan DPRD dan berbentuk keputusan meliputi Keputusan Kepala Daerah, Keputusan DPRD, Keputusan Pimpinan DPRD, dan Keputusan Badan Kehormatan DPRD.

M. Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 6 Tahun 2012 tentang Retribusi Jasa Usaha

Dalam rangka memberikan pelayanan publik berupa kejelasan, perlindungan dan kepastian hukum dalam pengelolaan retribusi yang dibebankan kepada objek dan subjek retribusi, serta dalam rangka mengoptimalkan potensi Pendapat Asli Daerah dari sektor retribusi guna membiayai pelaksanaan pemerintahan daerah yang dilaksanakan berdasarkan prinsip demokrasi, pemerataan dan keadilan peran serta masyarakat dan akuntabilitas dengan memperhatikan karakteristik dan potensi, maka perlu diadakan pengaturan baru mengenai retribusi daerah yang disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Salah satu optimalisasi penerimaan daerah dari sektor retribusi yang berkaitan dengan pungutan retribusi jasa usaha Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 6 Tahun 2012 tentang Retribusi Jasa Usaha sebagai peraturan yang saat ini masih berlaku sebagai dasar dalam rangka memberikan pelayanan publik berupa kejelasan, perlindungan dan kepastian hukum dalam pengelolaan retribusi yang dibebankan kepada objek dan subjek retribusi, serta dalam rangka mengoptimalkan potensi Pendapat Asli Daerah dari sektor retribusi guna membiayai pelaksanaan pemerintahan daerah yang dilaksanakan berdasarkan prinsip demokrasi, pemerataan dan keadilan peran serta masyarakat dan akuntabilitas dengan memperhatikan karakteristik dan potensi, maka perlu diadakan pengaturan baru mengenai retribusi daerah yang disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Salah satu optimalisasi penerimaan daerah dari sektor retribusi yang berkaitan dengan pungutan retribusi jasa usaha sebagai tindak lanjut untuk melaksanakan ketentuan Pasal 156 ayat (1) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah perlu menetapkan Peraturan Daerah tentang Retribusi Jasa Usaha yang penggolongannya sebagai berikut :⁹⁶

- d. Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah;
- e. Retribusi Terminal;
- f. Retribusi Rumah Potong Hewan.

⁹⁶ Pasal 2 Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 6 Tahun 2012 tentang Retribusi Jasa Usaha.

Prinsip dan sasaran yang dianut dalam penetapan struktur dan besarnya tarif retribusi jasa umum ditetapkan dengan memperhatikan biaya penyediaan jasa yang bersangkutan, kemampuan masyarakat, aspek keadilan, dan efektivitas pengendalian atas pelayanan tersebut yang meliputi biaya operasi dan pemeliharaan, biaya bunga, dan biaya modal. Selanjutnya di dalam penetapan tarif sepenuhnya memperhatikan biaya penyediaan jasa, penetapan tarif hanya untuk menutup sebagian biaya. Oleh karenanya dalam penetapan tarif dapat ditinjau kembali paling lama 3 (tiga) tahun sekali dan peninjauan tarif retribusi dilakukan dengan memperhatikan indeks harga dan perkembangan perekonomian.

**BAB
4****LANDASAN FILOSOFIS,
SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS****A. Landasan Filosofis**

Secara umum, berdasarkan landasan filosofisnya, pembentukan undang-undang dapat diartikan sebagai cita-cita kolektif sebagai refleksi atas nilai-nilai luhur dan filosofis yang dianut masyarakat dimana undang-undang tersebut akan diterapkan (Asshiddiqie, 2006). Dalam konteks Indonesia yang memiliki keberagaman karakteristik masyarakat, nilai-nilai luhur dikandung oleh norma hukum yang tercantum pada Pancasila sebagai *"staatsfundamentalnorms"* atau norma fundamental negara dan Pembukaan Undang-undang Dasar 1945. Maka dari itu, lima sila yang termaktub pada Pancasila dan Pembukaan UUD 1945 akan menjadi landasan filosofis bagi pembentukan peraturan-peraturan di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Di dalam pembentukan perda, sekurang-kurangnya terdapat lima hal yang harus dipertimbangkan sebagai landasan filosofis. Pertama, bahwa negara Indonesia adalah negara Kesatuan yang mengakui Tuhan Yang Maha Esa dan melakukan toleransi terhadap agama-agama yang diakui oleh negara ini. Kedua, peraturan yang dibuat harus berorientasi pada aspek kemanusiaan. Ketiga, peraturan yang diajukan juga harus mempertimbangkan persatuan masyarakat yang menjadi objek dari peraturan tersebut. Keempat, peraturan yang dibuat haruslah bersandar pada keputusan bersama yang disepakati dalam bentuk musyawarah untuk mufakat. Terakhir, peraturan tersebut harus memastikan terselenggaranya masyarakat yang adil.

Suatu Peraturan Daerah dikatakan mempunyai landasan filosofis apabila rumusnya atau norma-normanya mendapat pembenaran filosofis secara mendalam, khususnya filsafat terhadap pandangan hidup (*way of life*) suatu bangsa yang berisi nilai-nilai moral atau etika dari bangsa tersebut. Moral dan etika pada dasarnya berisi nilai-nilai yang baik dan yang tidak baik. Nilai yang baik adalah pandangan dan cita-cita yang dijunjung tinggi, di mana di dalamnya ada nilai kebenaran, keadilan, kesusilaan, dan berbagai nilai lainnya yang dianggap baik. Pengertian baik, benar, adil, dan susila tersebut menurut takaran yang dimiliki bangsa yang bersangkutan.⁹⁷

⁹⁷ Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu perundang-undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1998, hlm. 43.

Berbicara tentang filsafat⁹⁸ dalam mengkaji suatu rancangan peraturan daerah dicoba memahaminya melalui aspek ontologis, epistemologis, dan aksiologis. Ketiga aspek tersebut akan mendudukan kajian secara ilmiah dalam mencari hakikat/inti terdalam dari suatu peraturan daerah berupa keseimbangan yang dimaknai sebagai tujuan hukum yang secara klasikal sampai postmodernisme menempatkan posisi keadilan sebagai mahkotanya. Hal ini sejalan dengan teori etis, bahwa tujuan hukum semata-mata untuk merealisasikan atau mewujudkan keadilan.⁹⁹ Jadi baik buruknya suatu peraturan diukur apakah perbuatan itu mendatangkan keadilan atau tidak. Demikian pula dengan peraturan perundang-undangan, seperti Peraturan Daerah Kabupaten Subang tentang Retribusi Jasa Usaha yang saat ini akan dilakukan Perubahan Kedua atas Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 6 Tahun 2012 tentang Retribusi Jasa Usaha, baik buruknya ditentukan pula oleh ukuran tersebut di atas. Oleh karena itu, Peraturan Daerah yang banyak memberikan keadilan pada bagian terbesar masyarakat akan dinilai sebagai perundang-undangan yang baik. Hal ini mengingatkan, bahwa dalam tataran empiris justru masih terjadi praktik ketimpangan antara yang seharusnya (*das sollen*) dengan kenyataannya (*das sein*) yang berujung pada ketidakadilan sebagaimana diadagumkan, “*summum ius summa iniuria*” (keadilan tertinggi justru ketidakadilan yang tertinggi),¹⁰⁰ sehingga tidak cukup hanya keadilan saja yang menjadi tujuan hukum. Oleh karena itu, Pascal dalam Penses yang berbunyi :¹⁰¹

“Memang benar, bahwa keadilan diikuti, memang perlu bahwa kekuasaan ditaati, keadilan tanpa kekuasaan tidak berdaya, kekuasaan tanpa keadilan adalah sewenang-wenang. Keadilan tanpa kekuasaan akan ditentang, sebab orang jahat senantiasa ada. Kekuasaan tanpa keadilan akan digugat. Kekuasaan dan keadilan harus dihubungkan, oleh karena segala sesuatu yang adil harus kuat, dan segala sesuatu yang kuat harus dijadikan adil”.

⁹⁸ Membahas fondasi keilmuan ilmu hukum tidak lepas dari landasan keilmuan yang memiliki nilai kefilosofan yang dapat dipahami dari aspek ontologis, epistemologis, dan aksiologis. Istilah filsafat dalam bahasa Indonesia memiliki padanan kata *falsafah* (Arab), *Philosophy* (Inggris), *Philosophia* (Latin), *Philosophie* (Jerman, Belanda, Perancis). Semua istilah itu bersumber pada istilah Yunani, yaitu *Philosophia*. *Philosophia* dalam bahasa Yunani merupakan kata majemuk yang terdiri dari *Philein* berarti mencintai, sedangkan *philos* berarti teman (*philia*, cinta). Selanjutnya *sophos* berarti bijaksana, sedangkan *sophia* berarti kebijaksanaan, (kearifan). Ada dua arti secara etimologi dari filsafat yang sedikit berbeda. Pertama, apabila istilah filsafat mengacu pada asal kata *philein* dan *sophos*, maka artinya mencintai hal-hal yang bersifat bijaksana (bijaksana dimaksud sebagai kata sifat). Kedua, apabila filsafat mengacu pada asal kata *philos* dan *sophia*, maka artinya adalah teman kebijaksanaan (kebijaksanaan dimaksudkan sebagai kata benda). Dengan demikian, asal mula kata filsafat itu sangat umum yang intinya adalah mencari keutamaan mental (*the pursuit of mental excellence*). Lihat Juhaya S. Praja, *Filsafat Hukum Islam*, Lathifah Press bekerjasama dengan Fakultas Syari'ah IAILM Suryalaya, Tasikmalaya, 2004, hlm. 2. Sementara itu, Jujun S. Suriasumatri, *Ilmu dalam Perspektif : Sebuah Kumpulan Karangan tentang Hakikat Ilmu*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2001, hlm. 4, Tim Dosen Filsafat Ilmu Fakultas Filsafat UGM, *Filsafat Ilmu sebagai Dasar Pengembangan Ilmu Pengetahuan*, Liberty, Yogyakarta, 2003, hlm. 11, I.R. Pudjawijata, *Pembimbing ke Arah Alam Filsafat*, Rineka Cipta, Jakarta, 2005, hlm. 1, The Liang Gie, *Pengantar Filsafat Ilmu*, Liberty, Yogyakarta, 2007, hlm. 29, Andi Hakim Nasoetion, *Pengantar ke Filsafat Sains*, Litera Antarnusa, Jakarta, 2008, hlm. 24.

⁹⁹ Krisnajadi, *Op. Cit.*, hlm. 58.

¹⁰⁰ Antonius Sujata, *Reformasi dalam Penegakan Hukum*, Djambatan, Jakarta, 2000, hlm. 4.

¹⁰¹ Krisnajadi, *Op. Cit.*, hlm. 50-51.

Hal senada dikemukakan oleh Mochtar Kusumaatmadja yang mengemukakan, bahwa hukum tanpa kekuasaan adalah angan-angan, kekuasaan tanpa hukum adalah kelaliman.¹⁰² Dengan demikian, fungsi hukum sangat erat sekali kaitannya dengan fungsi kekuasaan atau wewenang dalam pelaksanaan penegakan hukum di masyarakat, yaitu bahwa hubungan hukum dengan kekuasaan atau wewenang adalah hubungan fungsional.¹⁰³ Pendapat tersebut mengisyaratkan, bahwa hidup secara terhormat, tidak mengganggu orang di sekitarmu, dan memberikan kepada setiap orang apa yang menjadi haknya atau menurut Aristoteles yang kemudian diikuti Ulpian dari Romawi klasik dengan adagiumnya : “*Honeste vivere, alterum non laedere, suum cuique tribuere*”.¹⁰⁴ Dengan demikian, tujuan hukum tidak dapat dimaknai secara tunggal, tetapi harus dimaknai secara ganda, karena tidak cukup hanya keadilan tetapi juga harus mencapai kebahagiaan sebagaimana dikemukakan dalam teori utiliti, bahwa tujuan hukum adalah *the greatest good of the greatest number*.¹⁰⁵ Dengan memegang prinsip ini manusia akan melakukan tindakan untuk mendapatkan kebahagiaan yang sebesar-besarnya dan mengurangi ketidakbahagiaan, Bentham mencoba menerapkannya dalam bidang hukum.¹⁰⁶

Atas dasar ini, baik buruknya suatu peraturan diukur apakah perbuatan itu mendatangkan kebahagiaan atau tidak. Demikian pula dengan perundang-undangan, baik buruknya ditentukan pula oleh ukuran tersebut di atas. Jadinya, perundang-undangan yang banyak memberikan kebahagiaan pada bagian terbesar masyarakat akan dinilai sebagai perundang-undangan yang baik.¹⁰⁷ Tujuan hukum adalah kesejahteraan yang sebesar-besarnya bagi rakyat dan evaluasi hukum dilakukan berdasarkan akibat-akibat yang dihasilkan dari proses penerapan hukum.¹⁰⁸

Berdasarkan orientasi itu, maka isi hukum adalah ketentuan tentang pengaturan penciptaan kesejahteraan negara, namun demikian tujuan hukum yang hanya semata-mata selesai sampai tercapainya kebahagiaan sebagai ukurannya sesungguhnya tujuan yang masih parsial, karena kualifikasinya hanya kebahagiaan lahiriah saja (materiil) yang dimaknai sebagai kebahagiaan individual, bagaimana dengan kebahagiaan batiniah (immateriil) akan menjadikan tujuan hukum tidak akan seimbang?, bahkan akan terjadi ketidakseimbangan sebagaimana dialami oleh kaum Kapitalisme dengan dalil *laissez faire, laissez aller, laissez passer*¹⁰⁹ yang mengingkari kesejahteraan dan rasa keadilan masyarakat tidak lebih penting daripada kepentingan individu. Sementara itu, di sisi lain kesejahteraan masyarakat (luas) merupakan hukum tertinggi (*solus publica supreme lex*)

¹⁰² Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi ... Op. Cit.*, hlm. 5.

¹⁰³ Krisnajadi, *Op. Cit.* hlm. 67.

¹⁰⁴ W. Friedmann, *Legal Theory*, Steven & Sons Limited, London, 1960, hlm. 109. Lihat juga Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Chandra Pratama, Jakarta, 1996, hlm. 109.

¹⁰⁵ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 1996, hlm. 67.

¹⁰⁶ R.H. Otje Salman, *Filsafat Hukum (Perkembangan & Dinamika Masalah)*, Refika Aditama, Bandung, 2009, hlm. 43, 60, dan 61.

¹⁰⁷ Ujang Charda S., *Disiplin Op. Cit.*, hlm. 61.

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ *Laissez faire, laissez aller, laissez passer* apabila diterjemahkan secara bebas berarti silakan lakukan, silakan pergi, dan silakan lewat. Lihat S.F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2001, hlm. 201.

dan untuk menjamah kebahagiaan, manusia harus mencukupi apa adanya untuk diri mereka, seperti yang dikemukakan oleh Aristoteles (*to be happy means to be sufficient for one's self*). Pencukupan apa adanya tidak mungkin digapai tanpa ada kata bertuah : “Pembangunan”.¹¹⁰

B. Landasan Sosiologis

Telaah sosiologis bagi pengembangan ilmu hukum telah memberikan konteks yang lebih dialami terhadap sistem hukum, hal tersebut dengan memperhatikan betapa hukum hendaknya dipahami sebagai manifestasi dari sistem politik, sistem ekonomi, dan kebudayaan suatu bangsa yang berdimensi kemanusiaan suatu sistem hukum, karena kenyataan hukum tidak pernah dapat dilepaskan dari peranan manusia di dalamnya, baik sebagai pemegang peran yang diatur oleh hukum atau sebagai pengembal jabatan pemberi sanksi hukum.¹¹¹

Telaah sosial mengenai hukum senantiasa melihat hukum suatu bangsa sebagai unikum, maka pengkajiannya juga diarahkan untuk memahami kecenderungan-kecenderungan yang ada pada hukum suatu bangsa, khususnya kecenderungan budayanya.¹¹² Menggunakan telaah sosial terhadap hukum sebagai suatu cara memahami hukum dalam kehadirannya secara utuh, tidak sekedar melihatnya dalam bentuk kepingan-kepingan peraturan yang abstrak atau sebagai kepingan-kepingan mitos yang hanya menghasilkan perlakuan yang tidak adil. Padahal pada kondisi kekinian hukum juga tersangkut pada jaring-jaring kehidupan dan tergantung dengan tatanan yang lainnya. Oleh karena itu, penggunaan telaah sosial terhadap hukum harus diganti dengan cara pandang holistik dengan memanfaatkan telaah-telaah ilmu sosial.¹¹³

Suatu peraturan perundang-undangan, seperti perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Subang tentang Retribusi Jasa Usaha yang saat ini akan dilakukan Perubahan Kedua atas Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 6 Tahun 2012 tentang Retribusi Jasa Usaha, dikatakan mempunyai landasan sosiologis, apabila ketentuan-ketentuannya sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Hal ini penting agar perundang-undangan yang dibuat ditaati oleh masyarakat, tidak menjadi kalimat-kalimat mati belaka. Hal ini berarti bahwa peraturan perundang-undangan yang dibuat harus dipahami oleh masyarakat, sesuai dengan kenyataan hidup masyarakat yang bersangkutan.¹¹⁴ Membuat suatu aturan yang tidak sesuai dengan tata nilai, keyakinan dan kesadaran masyarakat tidak akan ada artinya, tidak mungkin dapat diterapkan karena tidak dipatuhi dan ditaati.

¹¹⁰ Aristoteles dalam Munir Fuady, *Hukum Bisnis dalam Teori dan Praktik (Buku Ketiga)*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hlm. 424.

¹¹¹ *Ibid.*, hlm. vi-vii.

¹¹² *Ibid.*

¹¹³ *Ibid.*

¹¹⁴ Lili Rasjidi, *Dasar-dasar Filsafat Hukum*, Alumni, Bandung 1982, hlm. 47. Lihat juga Lili Rasjidi, *Pengantar Filsafat Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2007, hlm. 66. Bdgkan Bagir Manan, *Hukum Positif Indonesia (Suatu Kajian Teoritik)*, UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 1.

Hukum yang dibentuk harus sesuai dengan hukum yang hidup (*living law*) dalam masyarakat.¹¹⁵

Hal ini selaras dengan aliran *Sociological Jurisprudence*, memandang hukum sesuatu yang tumbuh di tengah-tengah rakyat sendiri, yang berubah menurut perkembangan masa, ruang, dan bangsa.¹¹⁶ Ini akibat dari perubahan pemikiran dari konservatif ke pemikiran hukum sosiologis berkat jasa Eugen Ehrlich dengan gigihnya mensosialisasikan konsep *living law* yang merupakan kunci teorinya.¹¹⁷ Melalui konsep *living law*, Ehrlich menyatakan bahwa hukum positif yang baik (dan karenanya efektif) adalah hukum yang sesuai dengan *living law* yang merupakan "inner order" daripada masyarakat mencerminkan nilai-nilai yang hidup di dalamnya.¹¹⁸ Pesan Ehrlich kepada pembuat undang-undang agar pembuat undang-undang hendak memperhatikan apa yang hidup dalam masyarakat.¹¹⁹ Sejak itu, kedudukan hukum mulai memperoleh perhatian serius dan proporsional dari penguasa politik dari banyak negara dan mulai tampak kesungguhannya untuk menempatkan hukum sebagai bagian dari proses pembangunan secara menyeluruh.¹²⁰

Selanjutnya tentang hal ini, Mochtar Kusumaatmadja mengemukakan, bahwa : "Hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup (*the living law*) dalam masyarakat, yang tentunya sesuai pula atau merupakan pencerminan daripada nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat itu".¹²¹ Definisi tersebut menunjukkan, bahwa hukum adalah sesuatu yang hidup (*living law*),¹²² bersifat dinamis, elastis, vital dan kontinyu.¹²³ Hal ini penting agar perundang-undangan yang dibuat ditaati oleh masyarakat, tidak menjadi kalimat-kalimat mati belaka. Ini berarti, bahwa peraturan perundang-undangan yang dibuat harus dipahami oleh masyarakat, sesuai dengan kenyataan hidup masyarakat yang bersangkutan. Membuat suatu aturan yang tidak sesuai dengan tata nilai, keyakinan, dan kesadaran masyarakat tidak akan ada artinya, tidak mungkin dapat diterapkan karena tidak dipatuhi dan ditaati.¹²⁴

¹¹⁵ *Ibid.*

¹¹⁶ Ni'matul Huda, *Op. Cit.*, hlm. 29.

¹¹⁷ *Ibid.*

¹¹⁸ Ehrlich dalam *Ibid.*

¹¹⁹ Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, Binacipta, Bandung, 1986, hlm. 5.

¹²⁰ Ni'matul Huda, *Op. Cit.*, hlm. 30.

¹²¹ Carl Von Savigny (penganut Mazhab Sejarah) dan Ter Haar (Teori Keputusan) yang mengemukakan bahwa hanya kebiasaan-kebiasaan yang diakui oleh para penguasa (kepala adat) di dalam keputusannya itulah yang merupakan hukum. Lihat Neni Sri Imaniyati, *Hukum Ekonomi & Ekonomi Islam dalam Perkembangan*, Mandar Maju, Bandung, 2002, hlm. 21.

¹²² Lihat Lili Rasjidi & Ira Rasjidi, *Dasar-dasar Filsafat dan Teori Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001, hlm. 48-49. Lihat Juga Soetiksno, *Filsafat Hukum (Bagian 2)*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2003, hlm. 24.

¹²³ M.M. Djojodiguno dalam Mariam Darus Badruzaman, *Perjanjian Kredit Bank*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991, hlm. 3.

¹²⁴ Lili Rasjidi & I.B. Wyasa Putra, *Hukum sebagai Suatu Sistem*, Mandar Maju, Bandung, 2003, hlm. 122.

Hukum yang dibentuk harus sesuai dengan hukum yang hidup (*living law*) dalam masyarakat.¹²⁵

Lebih lanjut Mochtar Kusumaatmadja mengemukakan, bahwa hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup (*the living law*) dalam masyarakat yang tentunya sesuai pula atau merupakan pencerminan daripada nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat itu.¹²⁶ Sementara itu, konsep lain dikemukakan oleh aliran *Historical Jurisprudence* yang inti ajaran sebagaimana dikemukakan oleh Friedrich Carl von Savigny yang terdapat dalam bukunya *von Beruf Ungerer Zeit fur Gesetzgebung und Rechtswissenschaft* (tentang Tugas Zaman Kita Bagi Pembentukan Undang-Undang dan Ilmu Hukum), antara lain : “*Das Recht wird nich gemach, est ist und wird mit dem volke*” (Hukum itu tidak dibuat, tetapi tumbuh dan berkembang bersama masyarakat).¹²⁷

Latar belakang pendapat Savigny di atas, timbul karena keyakinannya bahwa dunia yang terdiri dari bermacam-macam bangsa itu mempunyai *volkgeist* (jiwa rakyat) yang berbeda-beda yang tampak dari perbedaan kebudayaan.¹²⁸ Ekspresi itu juga tampak pada hukum yang sudah barang tentu berbeda pula pada setiap tempat dan waktu. Isi hukum yang bersumber dari pada jiwa rakyat itu ditentukan oleh pergaulan hidup manusia dari masa ke masa (sejarah).¹²⁹ Hukum menurut pendapat Savigny berkembang dari suatu masyarakat yang sederhana yang pencerminannya tampak dalam tingkah laku semua individu kepada masyarakat yang modern dan kompleks di mana kesadaran hukum rakyat itu tampak pada apa yang diucapkan oleh para ahli hukumnya.¹³⁰

Di sisi lain menurut teori kontrak sosial berkembang dan dipengaruhi oleh pemikiran Jaman Pencerahan (*Enlightenment*) yang ditandai dengan rasionalisme, realisme, dan humanisme, yang menempatkan manusia sebagai pusat gerak dunia. Oleh karenanya, hukum mengikat masyarakat apabila diperjanjikan dan tercapainya tujuan

¹²⁵ Ehrlich mengungkapkan konsepsinya dalam bukunya berjudul *Grundlegung der Soziology des Rechts* dengan kata-kata sebagai berikut : “... baik pada saat sekarang ini maupun di waktu-waktu yang lain, pusat daripada pertumbuhan hukum tidak terletak dalam undang-undang, tidak dalam ilmu pengetahuan hukum, dan juga tidak dalam keputusan hukum, melainkan di dalam masyarakat itu sendiri ...”. Dibagian lain dari bukunya itu, Ehrlich memberikan penjelasan lebih lanjut mengenai pengertian *living law* adalah hukum yang menguasai hidup itu sendiri, sekalipun tidak dicantumkan dalam peraturan-peraturan hukum. Sumber bagi pengetahuan mengenai hukum ini adalah pertama-tama dokumen-dokumen hukum modern, kedua pengamatan secara langsung terhadap kehidupan, perdagangan, kebiasaan dan adat terhadap semua macam perhimpunan, tidak hanya diakui oleh hukum melainkan juga yang diabaikannya dan bahkan yang tidak disetujuinya. Lihat Satjipto Rahardjo, *Pemanfaatan ... Op. Cit.*, hlm. 74.

¹²⁶ Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*, Binacipta, Bandung, Tanpa Tahun, hlm. 8. Lihat juga Lili Rasjidi, *Dasar-dasar Op. Cit.*, hlm. 47. Lihat juga Lili Rasjidi, *Pengantar ... Op. Cit.*, hlm. 66.

¹²⁷ Savigny dalam *Ibid.*, hlm. 70.

¹²⁸ Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi ... Loc. Cit.*

¹²⁹ *Ibid.*

¹³⁰ *Ibid.*

hukum apabila sudah diperjanjikan.¹³¹ Sementara itu, Bagir Manan mengemukakan, bahwa dalam hukum positif akan lebih efektif apabila selaras dengan hukum yang hidup dalam masyarakat yang merupakan cerminan nilai-nilai yang hidup di dalamnya, dan hukum harus dipandang sebagai suatu lembaga kemasyarakatan yang berfungsi untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan sosial, dan adalah tugas hukum untuk mengembangkan suatu kerangka yang dapat memenuhi kebutuhan sosial secara maksimal.¹³²

Terbentuknya norma hukum tersebut merupakan langkah dalam melakukan pembaharuan masyarakat yang melibatkan seluruh komponen guna mewujudkan ketertiban, keadilan, dan kepastian yang pada akhirnya semuanya harus mengarah pada kesejahteraan masyarakat¹³³ atau dalam bahasa nenek moyang, “hukum mencerminkan gemah ripah loh jinawi,¹³⁴ tata tentram kerta raharja”.¹³⁵ Tata tentram dapat dikatakan menghukumkan apa yang dianggap baik dalam masyarakat dan kerta raharja mengindikasikan suatu perencanaan atau perakitan yang dicita-citakan¹³⁶ atau dalam Islam disebut dengan *amar makruf* berarti hukum Islam digerakkan untuk dan merekayasa umat manusia menuju tujuan yang baik dan benar serta diridloi Allah SWT.¹³⁷

Hal tersebut menurut Roscoe Pound diistilahkan dengan *law as a tool of social engineering*¹³⁸ atau dengan perkataan lain, bahwa hukum merupakan sarana pembangunan (*a tool of development*), yakni hukum dalam arti kaidah atau peraturan hukum yang difungsikan sebagai alat (pengatur) atau sarana yang mengatur pembangunan dalam arti penyalur arah kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan atau pembaruan.¹³⁹ Di sisi lain, secara sosiologis budaya hukum sebagai nilai dan sikap yang merupakan pengikatan sistem substansial dan struktural di tengah-tengah budaya bangsa secara keseluruhan.¹⁴⁰

Hal ini oleh Friedman dikemukakan, bahwa budaya hukum tiada lain dari keseluruhan sikap masyarakat dan sistem nilai yang ada dalam masyarakat yang akan menentukan bagaimana seharusnya hukum itu berlaku dalam masyarakat. Selanjutnya Friedman menyebutkan, bahwa budaya hukum disebut sebagai bensinya motor keadilan (*the legal culture provides fuel for the motor of justice*).¹⁴¹ Dengan demikian, perlu

¹³¹ Ujang Charda S., *Disiplin Ilmu Hukum : Suatu Pengembaraan dalam memahami Fondasi, Struktur, Arsitektur & kesejarahan Ilmu Hukum*, Fakultas Hukum Unsub, Subang, 2014, hlm. 158.

¹³² Bagir Manan, *Hukum ... Op. Cit.*, hlm. 1.

¹³³ Ujang Charda S., *Kebijakan Hukum Ketenagakerjaan*, Bungo Abadi, Bandung, 2008, hlm. 18. Lihat juga Budiono Kusumohamidjojo, *Ketertiban yang Adil : Problematika Filsafat Hukum*, Grasindo, Jakarta, 1999, hlm. 133.

¹³⁴ Kaelan, *Pendidikan Pancasila*, Paradigma, Yogyakarta, 2004, hlm. 73.

¹³⁵ Moh. Busyro Muqoddas, et. al. (ed.), *Op. Cit.*, hlm. 9.

¹³⁶ *Ibid.*

¹³⁷ *Ibid.*

¹³⁸ Roscoe Pound dalam Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-konsep Hukum dalam Pembangunan*, Alumni, Bandung, 2002, hlm. 88.

¹³⁹ *Ibid.*

¹⁴⁰ Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, Suryadaru Utama, Semarang, 2005, hlm. 105.

¹⁴¹ Abdul Manan, *Aspek-aspek Pengubah Hukum*, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2005, hlm. 96.

dipahami juga bahwa tidak berarti apa yang ada pada saat ini dalam suatu masyarakat, akan menjadi nilai kehidupan pada masyarakat selanjutnya. Produk perundang-undangan tidak sekedar merekam keadaan seketika (*moment opname*). Masyarakat berubah, nilai-nilainya pun berubah, kecenderungan dan harapan masyarakat harus dapat diprediksi dan terakumulasi dalam peraturan perundang-undangan yang berorientasi masa depan.

Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto mencatat dua landasan teoritis sebagai dasar sosiologis berlakunya suatu kaidah hukum, yaitu :¹⁴²

1. Teori Kekuasaan (*Machtstheorie*) secara sosiologis kaidah hukum berlaku karena paksaan penguasa, terlepas diterima atau tidak diterima oleh masyarakat.
2. Teori Pengakuan (*Annerkennungstheorie*). Kaidah hukum berlaku berdasarkan penerimaan dari masyarakat tempat hukum itu berlaku.

Berkaitan dengan hal tersebut, satu hal yang harus diingat bahwa kenyataan yang hidup dalam masyarakat sebagai dasar sosiologis harus termasuk pula kecenderungan dan harapan-harapan masyarakat. Tanpa memasukkan faktor-faktor kecenderungan dan harapan, maka peraturan perundang-undangan hanya sekedar merekam keadaan seketika (sekedar *moment opname*). Keadaan seperti itu akan menyebabkan kelumpuhan peranan hukum, hukum akan tertinggal dari dinamika masyarakat, bahkan peraturan perundang-undangan akan menjadi konservatif karena seolah-olah mengukuhkan kenyataan yang ada.

Hal ini bertentangan dengan sisi lain dari peraturan perundang-undangan yang diharapkan mengarahkan perkembangan masyarakat.¹⁴³ Untuk itu, dalam menghadapi perubahan-perubahan sosial yang kian meningkatnya harapan jutaan warga masyarakat di negara-negara sedang berkembang, para ahli hukum tidak mungkin meneruskan cara-cara kajian dan cara pendekatannya menurut apa yang selama ini telah dilazimkan dan menyerahkan pemikiran tentang perubahan-perubahan sosial kepada para ahli politik dan ahli ekonomi semata.¹⁴⁴

Para ahli hukum juga harus ikut serta memikirkan dan membantu tindakan-tindakan untuk mengefektifkan hukum, tidak hanya untuk kepentingan-kepentingan pengawalan tertib-tertib sosial yang statistik dengan menjaga *status quo*, akan tetapi juga untuk ikut mendorong terjadinya perubahan-perubahan, namun perubahan-perubahan hendak dikontrol, karena itu juga berlangsung secara tertib dan teratur.¹⁴⁵ Campur tangan hukum yang semakin meluas ke dalam bidang-bidang kehidupan masyarakat menyebabkan perkaitannya dengan masalah-masalah sosial juga menjadi semakin intensif. Keadaan ini menyebabkan studi terhadap hukum harus memperhatikan pula hubungan antara tertib hukum dengan tertib sosial yang luas.¹⁴⁶

¹⁴² Purnadi Purbacaraka & Soerjono Soekanto, *Perundang-undangan dan Yurisprudence*, Alumni, Bandung, 1979, hlm. 91-92.

¹⁴³ Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, Ind-Hill.Co, Jakarta, 1992, hlm. 16.

¹⁴⁴ Ni'matul Huda, *Op. Cit.*, hlm. 30.

¹⁴⁵ Soetandyo Wignjosebroto, *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional*, Rajawali Pers, Jakarta, 1994, hlm. 232.

¹⁴⁶ Ni'matul Huda, *Loc. Cit.*

Penetrasi yang semakin meluas ini juga mengundang timbulnya pertanyaan mengenai efektivitas pengaturan oleh hukum itu serta efek-efek yang ditimbulkannya terhadap tingkah laku manusia, terhadap organisasi-organisasi di masyarakat.

Pengaturan hukum yang membatasi dan menyalurkan berbagai kekuatan dan kepentingan di dalam masyarakat sekarang akan berhadapan dengan kekuatan dan kepentingan yang terdapat di dalam masyarakat itu sendiri. Dengan demikian, hukum sesungguhnya sudah melibatkan diri ke dalam medan percaturan politik.¹⁴⁷ Dengan singkat dapat dikatakan, bahwa di satu pihak hukum berkepentingan dengan hasil yang akan diperolehnya melalui pengaturan itu dan oleh karenanya hukum harus paham tentang seluk beluk masalah yang diaturnya, sedangkan di pihak lain harus menyadari, bahwa faktor-faktor dan kekuatan-kekuatan di luar hukum akan memberikan beban pengaruhnya pula terhadap hukum serta proses bekerjanya.¹⁴⁸

Hal ini harus ada kebebasan hidup bersama, kebebasan tanpa diskriminasi dalam mewujudkan keadilan sosial (*social justice*)¹⁴⁹ sebagaimana difilosofikan dalam Pancasila sila kelima : “Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia”¹⁵⁰ yang mendapat sinar dari nilai kesakralan sebagai dasar religius berupa nilai-nilai Ketuhanan Yang Maha Esa sebagai wujud tanggung jawab moral kepada illahi yang dimaknai sebagai *rahmatan lil’alamin*¹⁵¹ dalam bahasa Latin disebut : *Lex Populi, Vox Dei* (suara rakyat ialah suara Tuhan)¹⁵² dengan menempatkan nilai kemanusiaan yang dilekatkan pada nilai keadilan dan peradaban demi terciptanya nilai persatuan¹⁵³ yang terimplementasi melalui kerakyataan yang dipimpin oleh hikmat dalam permusyawaratan/perwakilan sebagai simbol keadaulatan yang diberikan oleh rakyat.¹⁵⁴

Sesuai dengan amanah Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Pemerintah Daerah diberikan kewenangan yang lebih luas untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan dan memberikan pelayanan kepada masyarakat. Untuk menjalankan urusan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat, Pemerintah Daerah dengan semangat otonomi telah menerbitkan berbagai kebijakan yang mendasari pemungutan dalam rangka membiayai penyelenggaraan urusan dan pelayanan kepada masyarakat. Semangat otonomi daerah tersebut menegaskan bahwa Pemerintah Daerah, dalam upayanya meningkatkan akuntabilitas penyelenggaraan otonomi daerah, seharusnya diberi kewenangan yang lebih besar

¹⁴⁷ *Ibid.*

¹⁴⁸ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung, 1979, hlm. 16.

¹⁴⁹ R.H. Otje Salman, *Op. Cit.*, hlm. 62.

¹⁵⁰ Ujang Charda S., *Op. Cit.*, hlm. 3.

¹⁵¹ Aspek kehidupan itu sendiri terdiri atas 3 (tiga) bagian pokok (*cardinal subject matter*), yaitu Tuhan (*Theology*), manusia (*anthropology*), dan alam (*cosmology*). Kumpulan ajaran-ajaran pokok Islam tersebut terangkum, baik tersurat maupun tersirat dalam Al-Qur’an dan Hadits. Lihat Abdul Ghofur Anshori, *Filsafat ... Op. Cit.*, hlm. 58.

¹⁵² Sukarna, *Pengantar Ilmu Politik*, Mandar Maju, Bandung, 1994, hlm. 73.

¹⁵³ Tidak seperti apa yang diungkapkannya dalam adagium Thomas Hobbes, bahwa manusia seakan-akan merupakan binatang (serigala) dan menjadi mangsa dari manusia lain yang mempunyai fisik lebih kuat darinya (*homo homini lupus*). Lihat Budiono Kusumohamidjojo, *Ketertiban ... Op. Cit.*, hlm. 121-122.

¹⁵⁴ Pasal 1 ayat (2) UUD 1945.

dalam pemungutan retribusi. Namun demikian, pemberian kewenangan yang lebih besar tersebut tidak boleh menyebabkan ekonomi biaya tinggi, menghambat mobilitas penduduk, lalu lintas barang dan jasa antardaerah, dan kegiatan ekspor-impor. Penyusunan Perda yang mengatur tentang Retribusi jasa Usaha perlu mempertimbangkan kondisi pelayanan Pemerintah Daerah Kabupaten Subang kepada masyarakat Subang yang telah berjalan selama ini. Kemudian, Perda baru juga perlu memperhatikan perkembangan kondisi perekonomian dan sosiodemografis masyarakat Subang. Dengan demikian, Perda baru nantinya akan mampu memenuhi kesenjangan antara kebutuhan dan pelayanan yang diberikan.

C. Landasan Yuridis

Prinsip negara hukum modern pada prinsipnya bertujuan untuk berusaha dalam mewujudkan serta menciptakan kesejahteraan rakyatnya, sehingga negara tampil ke depan dan turut serta dalam bidang kehidupan masyarakat, terutama di bidang perekonomian guna terciptanya kesejahteraan tersebut. Untuk menciptakan masyarakat yang sejahtera dibutuhkan biaya-biaya yang cukup besar dan demi berhasilnya usaha mensejahterakan masyarakat, negara mencari pembiayaan dengan cara melakukan penarikan retribusi.

Negara melakukan penarikan retribusi didasarkan pada hukum dan hukum memberikan jaminan dan keadilan yang tegas, baik untuk negara selaku pemungut pajak (fiskus) maupun kepada rakyat sebagai wajib pajak. Di negara-negara yang menganut paham negara hukum segala sesuatu yang menyangkut pajak harus ditetapkan dengan undang-undang sebagaimana dalam Pasal 23A UUD 1945, bahwa : "Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang". Pasal 23A ini merupakan dasar hukum pemungutan retribusi di Indonesia yang akan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat sebagai salah satu tujuan bernegara dan sekaligus memberikan landasan dalam pengaturan di bidang retribusi yang dioperasionalkan melalui peraturan perundang-undangan, yaitu salah satunya adalah Retribusi Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Undang-Undang Dasar 1945 sebagai hukum dasar bagi bangsa Indonesia, mengatur dalam Bab XIV tentang Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial, Pasal 33 menyatakan :

- “(1)Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
- (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
- (4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang”.

Sejalan dengan makna Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 di atas, maka pembangunan di Indonesia yang sedang giat dilaksanakan, ditujukan untuk kesejahteraan masyarakat. Kesejahteraan masyarakat adalah tujuan dari berfungsinya sebuah negara. Tanpa tujuan kesejahteraan bagi seluruh masyarakat di dalamnya, maka arah perkembangan suatu negara dapat diprediksikan akan rentan disalahgunakan oleh pihak-pihak tertentu yang bertujuan untuk memonopoli kesejahteraan untuk dirinya, kelompoknya, ataupun kalangan tertentu dalam jaringannya.

Undang-Undang Dasar 1945 adalah landasan hukum (*yuridische gelding*) yang menjadi dasar kewenangan (*bevoegdheid atau competentie*) pembuatan peraturan perundang-undangan. Apakah kewenangan seseorang pejabat atau lembaga/badan tertentu mempunyai dasar hukum yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan atau tidak. Dasar hukum kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan sangat diperlukan. Tanpa disebutkan dalam peraturan perundangan sebagai landasan yuridis formal, seorang pejabat atau suatu lembaga/badan adalah tidak berwenang (*onbevoegdheid*) mengeluarkan peraturan.

Landasan yuridis formal tersebut akan dilihat secara hierarkis melalui teori *Stufenbau des Recht* atau *The Hierarchy of Law* yang berintikan, bahwa kaidah hukum merupakan suatu susunan berjenjang dan setiap kaidah hukum yang lebih rendah bersumber dari kaidah yang lebih tinggi¹⁵⁵ yang lebih lanjut secara hierarkis diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam hierarkis perundang-undangan, konstitusi dalam hal ini UUD 1945 menurut Hans Kelsen menduduki tempat tertinggi dalam hukum nasional, karena merupakan landasan bagi sistem hukum nasional.¹⁵⁶ UUD 1945 merupakan hukum dasar yang secara *fundamental law* hanya memuat dasar-dasar aturan yang harus ditindaklanjuti melalui peraturan di bawahnya.

Berkenaan dengan perubahan Peraturan Daerah Kabupaten Subang tentang Retribusi Jasa Usaha yang saat ini akan dilakukan Perubahan Kedua atas Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 6 Tahun 2012 tentang Retribusi Jasa Usaha secara hierarkis pertama-tama harus memperhatikan kerangka berpikir tujuan dibuatnya Peraturan Daerah Kabupaten Subang tentang Retribusi Jasa Umum tersebut yang dapat dilekatkan dengan tujuan umum nasional Indonesia dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945, sebagai berikut :

”Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintahan 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 Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam

¹⁵⁵ Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi & Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 49.

¹⁵⁶ *Ibid.*, hlm. 51.

suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan 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 suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”.

Ketentuan tersebut merupakan landasan bagi arah politik hukum dalam pembangunan hukum nasional, sehingga sampai saat ini orang bertumpu pada kata “segenap bangsa” sebagai asas tentang persatuan seluruh bangsa Indonesia. Di samping itu, kata “melindungi” mengandung asas perlindungan (hukum) pada segenap bangsa Indonesia, tanpa kecuali.¹⁵⁷ Artinya negara turut campur dan bertanggung jawab dalam upaya mengangkat harkat dan martabat manusia sebagai perwujudan perlindungan hukum¹⁵⁸ dalam melaksanakan kedaulatan rakyat.¹⁵⁹

Turut campurnya negara, karena Indonesia mengklaim sebagai negara hukum sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi : “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Pengklaiman sebagai negara hukum apabila dicermati dan ditelusuri dari substansi Pembukaan dan Pasal-pasal dalam Undang-Undang Dasar 1945 menandakan, bahwa model negara yang dianut Indonesia dalam ilmu hukum dikenal sebagai negara hukum dalam arti materiil atau diistilahkan dengan negara kesejahteraan (*welfare state*) atau negara kemakmuran¹⁶⁰ yang tercipta karena atas berkat rahmat serta ridha Allah Yang Maha Kuasa (*baldatun thayibatun warobun ghaffur*) dan dengan didorong oleh keinginan luhur bangsa untuk berkehidupan, kebangsaan yang bebas,¹⁶¹ dan merdeka berdasarkan suatu ketertiban menuju kesejahteraan¹⁶² demi terselenggaranya tujuan nasional.¹⁶³

Negara hukum dalam arti materiil yang dianut Indonesia memiliki konsekuensi, bahwa pemerintahan yang disusun diutamakan untuk kepentingan seluruh rakyat, sehingga negara memaksa untuk turut serta secara aktif dalam pergaulan sosial bagi semua orang agar tetap terpelihara. Oleh karena itu, pemerintahan dalam *welfare state* diberikan pekerjaan yang sangat luas, meliputi tugas menyelenggaraan kepentingan umum demi menjamin keadilan kepada warganya. Apabila hal tersebut dilihat dari sudut sejarah hukum, bahwa Indonesia sebagai suatu bangsa yang memasuki negara kesejahteraan ditandai dengan berkembangnya hukum yang melindungi pihak yang lemah.¹⁶⁴

¹⁵⁷ Az. Nasution, *Loc. Cit.*

¹⁵⁸ M. Arief Amarullah, *Loc. Cit.*

¹⁵⁹ Lihat Pasal 1 ayat (2) UUD 1945.

¹⁶⁰ Krisna Harahap, *Loc. Cit.*

¹⁶¹ Lihat Alinea Ketiga Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

¹⁶² Moh. Busyro Muqoddas, et. al. (ed.), *Loc. Cit.* Lihat juga Ade Maman Suherman, *Aspek Hukum dalam Ekonomi Global*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2005, hlm. 43.

¹⁶³ Lihat Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945.

¹⁶⁴ Erman Radjagukguk, “Hukum Ekonomi Indonesia : Menjaga Persatuan Bangsa, Memulihkan Ekonomi, dan Memperluas Kesejahteraan Sosial”, *Jurnal Hukum Bisnis, Volume 22 No. 5*, Jakarta, 2003, hlm. 22.

Pada periode ini negara mulai memperhatikan perlindungan tenaga kerja dalam menyelenggarakan kemakmuran warganya untuk kepentingan seluruh rakyat dan negara,¹⁶⁵ sehingga fungsi negara dan pemerintah makin luas, baik di bidang politik, ekonomi, sosial dan kultural.¹⁶⁶ Hal ini tentu saja makin luas pula peranan Hukum Administrasi Negara di dalamnya untuk menciptakan negara kesejahteraan dan sangat dominan, sehingga akhirnya menjadi *social service state*, sebab negara dibebani tugas servis publik.¹⁶⁷ Mamahami negara hukum Indonesia bukan hanya dari sisi perjanjian bermasyarakat (kontrak sosial), tetapi juga atas dasar fungsi manusia sebagai khalifah Allah SWT di bumi yang mengemban amanah-Nya.¹⁶⁸ Oleh karena itu, peran pemerintah dalam rangka mewujudkan kesejahteraan warga negara secara umum harus selalu memperhatikan dan melaksanakan *amar ma'ruf* dan *nahi munkar*.¹⁶⁹ Atas dasar itu, dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945, dikatakan : “... untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia ...”, hal ini harus dimaknai, bahwa pemerintahan yang dimaksud adalah pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Perihal pemerintah daerah ini secara konstitusional kewenangan pemerintah daerah diatur dalam Pasal 18 UUD 1945 yang berbunyi sebagai berikut :

- “(1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap propinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Pemerintah daerah propinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Pemerintah daerah propinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah propinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
- (5) Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.

¹⁶⁵ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia : Studi tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Pengadilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hlm. 65.

¹⁶⁶ A. Mukhtie Fadjar, *Tipe Negara Hukum*, Banyumedia, Malang, 2005, hlm. 28.

¹⁶⁷ Ni'matul Huda, *Op. Cit.*, hlm. 8. Lihat Kirdi Dipoyudo, *Keadilan Sosial*, Rajawali Press, Jakarta, 1985, hlm. 145. Lihat Astim Riyanto, *Negara Kesatuan : Konsep, Asas dan Aktualitannya*, Yapendo, Bandung, 2006, hlm. 11. Lihat juga Krisna Harahap, *Op. Cit.*, hlm. 24.

¹⁶⁸ Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum : Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi-segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Prenada Media, Jakarta, 2004, hlm. 17.

¹⁶⁹ *Ibid.*

- (6) Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang”.

Ketentuan di atas merupakan landasan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, sehingga pemerintah mempunyai kewenangan untuk melaksanakan kewenangannya yang merupakan pendelegasian kewenangan pemerintah pusat. Ketentuan di atas merupakan dasar timbulnya wewenang sebagai kekuasaan yang ada pada seseorang atau sekelompok orang yang mempunyai dukungan atau mendapat pengakuan masyarakat.¹⁷⁰ Kekuasaan di sini dimaknai bersumber dari wewenang formal (*formal authority*) yang memberikan wewenang atau kekuasaan pada seseorang atau suatu pihak dalam suatu bidang tertentu.¹⁷¹

Kekuasaan terdapat di mana-mana, mulai dari organisasi terkecil hingga organisasi yang lebih besar, yaitu negara. Negara memiliki kekuasaan, yaitu dapat melaksanakan kehendaknya kepada para warga negaranya dalam hal melaksanakan tugas yang diembannya. Kekuasaan negara dapat dibagi-bagi kepada instansi yang lebih rendah kedudukannya dan kekuasaan yang dimilikinya oleh negara dinamakan kedaulatan. Oleh karena itu, Pemerintahan Daerah sebagai organ negara menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya dengan prinsip otonomi seluas-luasnya, mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi, dan tugas pembantuan, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yakni meliputi urusan pertahanan, keamanan, politik luar negeri, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama.

Selanjutnya di dalam Pasal 236 Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyatakan, bahwa untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, daerah membentuk Peraturan Daerah. Ketentuan Pasal 236 tersebut dapat dijadikan landasan dalam perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Subang tentang Retribusi Jasa Umum. Selanjutnya menurut Pasal 285 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, bahwa sumber pendapatan daerah adalah sebagai berikut :

- “(1) Sumber pendapatan daerah terdiri atas :
 - d. Pendapatan asli daerah meliputi :
 5. Pajak daerah;
 6. Retribusi daerah;
 7. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan
 8. Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.
 - e. Pendapatan transfer
 - f. Lain-lain pendapatan daerah yang sah.
- (2) Pendapatan transfer sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b meliputi :
 - a. Transfer Pemerintah Pusat terdiri atas :
 1. Dana perimbangan
 2. Dana otonomi khusus

¹⁷⁰ Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Rajawali Pers, Jakarta, 1998, hlm, 242.

¹⁷¹ Krisnajadi, *Bab-bab Pengantar Ilmu Hukum*, STHB, Bandung, 1989, hlm. 27.

3. Dana keistimewaan
4. Dana desa
- b. Transfer antar Daerah terdiri atas :
 1. Pendapatan bagi hasil, dan
 2. Bantuan keuangan”.

Selanjutnya menurut Pasal 286 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009, bahwa pajak daerah dan retribusi daerah ditetapkan dengan undang-undang yang pelaksanaan di daerah diatur lebih lanjut dengan Peraturan Daerah dan pemerintah daerah dilarang melakukan pungutan atau dengan sebutan lain di luar yang diatur dalam undang-undang. Oleh karena itu, untuk melaksanakan ketentuan Pasal 156 ayat (1) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah perlu menetapkan perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 6 Tahun 2012 tentang Retribusi Jasa Usaha yang akan dilakukan perubahan kedua yang sebelumnya telah dilakukan perubahan melalui Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 7/237/2020 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 6 Tahun 2012 tentang Retribusi Jasa Usaha (Lembaran Daerah Kabupaten Subang Tahun 2012 Nomor 7).

Untuk penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, daerah membentuk Peraturan Daerah yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala daerah yang dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.¹⁷² Selain materi muatan sebagaimana dimaksud, Peraturan Daerah dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Di samping merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah dan Peraturan Daerah tersebut tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan prinsip efisiensi dan efektivitas perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antara Pemerintah Pusat dengan daerah dan antar daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, serta peluang dan tantangan persaingan global dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.¹⁷³ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah saat ini tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah sehingga perlu diganti.¹⁷⁴ Oleh karena itu, kehadiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 merupakan jawaban atas perkembangan yang terjadi saat ini.

Lalu dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, diperlukan peraturan daerah yang baru untuk memperbarui retribusi-retribusi yang bisa ditarik oleh kabupaten, baik yang sudah tidak bisa ditarik oleh kabupaten dikarenakan sudah dialihkan kewenangannya dari provinsi (misalnya retribusi tera ulang). Dikarenakan belum adanya Peraturan Presiden yang mengatur

¹⁷² Pasal 236 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

¹⁷³ Konsiderans menimbang huruf c Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

¹⁷⁴ Konsiderans menimbang huruf d Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

retribusi-retribusi yang baru dimunculkan dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 (yang belum ada di Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009), maka diperlukan perangkat aturan daerah atau peraturan daerah baru yang dapat melegalisasi penarikan dari retribusi yang baru tersebut. Apabila tidak dilakukan pembuatan peraturan daerah baru, Pemerintah Daerah Kabupaten Subang akan mengalami potensi kehilangan retribusi yang bisa ditarik.

BAB
5

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

A. Jangkauan dan Arah Pengaturan Rancangan Perubahan Kedua atas Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 6 Tahun 2012 tentang Retribusi Jasa Usaha

Pasal 236 Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 menyatakan, bahwa untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, daerah membentuk Peraturan Daerah. Ketentuan Pasal 236 tersebut dapat dijadikan landasan dalam perubahan Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 6 Tahun 2012 tentang Retribusi Jasa Usaha sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 7/237/2020 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 6 Tahun 2012 tentang Retribusi Jasa Usaha (Lembaran Daerah Kabupaten Subang Tahun 2012 Nomor 7).

Selanjutnya menurut Pasal 285 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, bahwa sumber pendapatan daerah adalah sebagai berikut :

- “(1) Sumber pendapatan daerah terdiri atas :
- g. Pendapatan asli daerah meliputi :
 - B. Pajak daerah;
 - C. Retribusi daerah;
 - D. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan
 - E. Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.
 - h. Pendapatan transfer
 - i. Lain-lain pendapatan daerah yang sah.
- (2) Pendapatan transfer sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b meliputi :
- a. Transfer Pemerintah Pusat terdiri atas :
 - 1. Dana perimbangan;
 - 2. Dana otonomi khusus;
 - 3. Dana keistimewaan;
 - 4. Dana desa.

- b. Transfer antar Daerah terdiri atas :
 1. Pendapatan bagi hasil, dan
 2. Bantuan keuangan”.

Selain materi muatan sebagaimana dimaksud, Peraturan Daerah dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Di samping merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah dan Peraturan Daerah tersebut tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Beberapa hal yang relevan dicantumkan sebagai ketentuan umum Rancangan Perubahan Kedua atas Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 6 Tahun 2012 tentang Retribusi Jasa Usaha sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 7/237/2020 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 6 Tahun 2012 tentang Retribusi Jasa Usaha (Lembaran Daerah Kabupaten Subang Tahun 2012 Nomor 7) adalah sebagai berikut :

1. JUDUL

2. PEMBUKAAN

- a. Frasa Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa
- b. Jabatan Pembentuk Peraturan Perundang-undangan
- c. Konsiderans

Konsiderans memuat uraian singkat mengenai pokok pikiran yang menjadi pertimbangan dan alasan pembentukan Peraturan Daerah tentang Retribusi Jasa Umum. Pokok pikiran pada konsiderans memuat unsur filosofis, sosiologis, dan yuridis yang menjadi pertimbangan dan alasan pembentukannya yang penulisannya ditempatkan secara berurutan dari filosofis, sosiologis, dan yuridis.

Unsur filosofis 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. Unsur sosiologis menggambarkan, bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Unsur yuridis 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.¹⁷⁵

- d. Dasar Hukum
- e. Diktum

¹⁷⁵ Lihat Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

3. BATANG TUBUH

- a. Ketentuan Umum.
- b. Materi Pokok yang Diatur :

Optimalisasi penerimaan daerah dari sektor retribusi yang berkaitan dengan pungutan retribusi jasa usaha sebagai tindak lanjut untuk melaksanakan ketentuan Pasal 156 ayat (1) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah perlu menetapkan Peraturan Daerah tentang Retribusi Jasa Usaha yang penggolongannya sebagai berikut :¹⁷⁶

- 1) Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah;
 - 2) Retribusi Terminal;
 - 3) Retribusi Rumah Potong Hewan;
 - 4) Retribusi Tempat Khusus Parkir.
- c. Ketentuan Pidana (jika diperlukan).
 - d. Ketentuan Peralihan (jika diperlukan).
 - e. Ketentuan Penutup.
4. PENJELASAN (jika diperlukan).
 5. LAMPIRAN (jika diperlukan).

E. Ruang Lingkup Materi Muatan Rancangan Perubahan Kedua atas Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 6 Tahun 2012 tentang Retribusi Jasa Usaha

Istilah “materi muatan“ pertama digunakan oleh A. Hamid S. Attamimi sebagai terjemahan atau padanan dari “*het onderwerp*”.¹⁷⁷ Pada tahun 1979 A. Hamid S. Attamimi membuat suatu kajian mengenai materi muatan peraturan perundang-undangan. Kata materi muatan diperkenalkan oleh A. Hamid S. Attamimi sebagai pengganti istilah Belanda *Het onderwerp* dalam ungkapan Thorbecke “*het eigenaardig onderwerp der wet*” yang diterjemahkan dengan materi muatan yang khas dari undang-undang, Attamimi mengatakan :¹⁷⁸

“... dalam tulisan tersebut penulis memperkenalkan untuk pertama kali istilah materi muatan. Kata materi muatan diperkenalkan oleh penulis sebagai pengganti kata Belanda *het onderwerp* dalam ungkapan Thorbecke *het eigenaardig onderwerp der wet*. Penulis menterjemahkannya dengan materi muatan yang khas dari undang-undang, yakni materi pengaturan yang khas yang hanya dan semata-mata dimuat dalam undang-undang sehingga menjadi materi muatan undang-undang”.

¹⁷⁶ Pasal 2 Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 6 Tahun 2012 tentang Retribusi Jasa Usaha.

¹⁷⁷ A. Hamid S. Attamimi; “Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara”, *Disertasi*, Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 193-194.

¹⁷⁸ *Ibid.*

Dalam konteks pengertian (*begripen*) tentang materi muatan peraturan perundang-undangan yang hendak dibentuk, semestinya harus diperhatikan apa sesungguhnya yang menjadi materi muatan yang akan dibentuk. Karena masing-masing tingkatan (jenjang) peraturan perundang-undangan mempunyai materi muatan tersendiri secara berjenjang dan berbeda-beda.¹⁷⁹ Oleh karena itu, Sri Sumantari berpendapat bahwa masing-masing peraturan perundang-undangan mengatur materi muatan yang sama, apa yang diatur oleh undang-undang jelas akan berbeda dengan apa yang diatur oleh Peraturan Daerah. Demikian pula yang diatur dalam UUD 1945 juga berbeda dengan yang diatur dalam Peraturan Presiden.¹⁸⁰ Sementara itu, Rosjidi Ranggawidjaja menyatakan yang dimaksud dengan isi kandungan atau substansi yang dimuat dalam undang-undang khususnya dan peraturan perundang-undangan pada umumnya.¹⁸¹ Dengan demikian, istilah materi muatan tidak hanya digunakan dalam membicarakan undang-undang melainkan semua peraturan perundang-undangan.

Pedoman teknik pembentukan peraturan perundang-undangan menentukan, bahwa dalam ketentuan umum berisi :

1. Batasan pengertian atau definisi.
2. Singkatan atau akronim yang dituangkan dalam batasan pengertian atau definisi.
3. Hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal atau beberapa pasal berikutnya antara lain ketentuan yang mencerminkan asas, maksud, dan tujuan tanpa dirumuskan tersendiri dalam pasal atau bab.

Dalam menentukan, urutan penempatan kata atau istilah dalam ketentuan umum mengikuti ketentuan sebagai berikut :

1. Pengertian yang mengatur tentang lingkup umum ditempatkan lebih dahulu dari yang berlingkup khusus.
2. Pengertian yang terdapat lebih dahulu di dalam materi pokok yang diatur ditempatkan dalam urutan yang lebih dahulu.
3. Pengertian yang mempunyai kaitan dengan pengertian di atasnya yang diletakkan berdekatan secara berurutan.

Ruang lingkup materi muatan Rancangan Perubahan Kedua atas Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 6 Tahun 2012 tentang Retribusi Jasa Usaha adalah jangkauan materi pengaturan yang khas dimuat dalam Raperda ini yang meliputi materi yang boleh dan materi yang tidak boleh dimuat. Jadi, yang dimaksud dengan materi muatan baik mengenai batas materi muatan maupun lingkup materi muatan. Substansi materi yang dapat dimuat ditentukan oleh asas otonomi daerah dan tugas pembantuan maupun yang secara objektif normatif dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sebagai materi muatan dalam Rancangan Perubahan Kedua atas Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 6 Tahun 2012 tentang Retribusi Jasa Usaha adalah sebagai berikut :

¹⁷⁹ I Gede Pantje Astawa & Suprin Na'a, *Op. Cit.*, hlm. 90.

¹⁸⁰ Sri Sumantri Martosoewignjo & Bintan R. Saragih, *Ketatanegaraan Indonesia dalam Kehidupan Politik Indonesia : 30 Tahun Kembali ke UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1993, hlm. 62.

¹⁸¹ Rosjidi Ranggawidjaja, *Op. Cit.*, hlm. 53.

Pasal I

Beberapa ketentuan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 6 Tahun 2012 tentang Retribusi Jasa Usaha (Lembaran Daerah Kabupaten Subang Tahun 2012 Nomor 6) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 7/237/2020 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 6 Tahun 2012 tentang Retribusi Jasa Usaha (Lembaran Daerah Kabupaten Subang Tahun 2012 Nomor 7) diubah sebagai berikut :

1. Ketentuan Bab I tentang Ketentuan Umum, Pasal 1 diubah dan ditambah, sehingga berbunyi sebagai berikut :

Pasal 1

Dalam Peraturan Daerah ini yang dimaksud dengan :

1. Daerah adalah Kabupaten Subang.
2. Pemerintah Daerah adalah Bupati dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.
3. Bupati adalah Bupati Subang.
4. Kas Daerah adalah Kas Daerah Kabupaten Subang.
5. Badan adalah sekumpulan orang dan/atau modal yang merupakan kesatuan, baik yang melakukan usaha maupun yang tidak melakukan usaha yang meliputi perseroan terbatas, perseroan komanditer, perseroan lainnya, badan usaha milik negara (BUMN), atau badan usaha milik daerah (BUMD) dengan nama dan dalam bentuk apa pun, firma, kongsi, koperasi, dana pensiun, persekutuan, perkumpulan, yayasan, organisasi massa, organisasi sosial politik, atau organisasi lainnya, lembaga dan bentuk badan lainnya termasuk kontrak investasi kolektif dan bentuk usaha tetap.
6. Retribusi Daerah, yang selanjutnya disebut Retribusi, adalah pungutan Daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau Badan.
7. Jasa adalah kegiatan Pemerintah Daerah berupa usaha dan pelayanan yang menyebabkan barang, fasilitas, atau kemanfaatan lainnya yang dapat dinikmati oleh orang pribadi atau Badan.
8. Jasa Usaha adalah jasa yang disediakan oleh Pemerintah Daerah dengan menganut prinsip-prinsip komersial karena pada dasarnya dapat pula disediakan oleh sektor swasta.
9. Kekayaan Daerah adalah kekayaan yang dimiliki, dikelola dan dikuasai oleh Pemerintah Daerah baik berupa benda tidak bergerak yang meliputi tanah, bangunan, gedung dan benda bergerak seperti kendaraan, alat-alat berat, alat-alat laboratorium dan barang milik Pemerintah Daerah lainnya.

10. Organisasi Perangkat Daerah yang selanjutnya disebut OPD adalah unsur pembantu Bupati dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang terdiri dari Sekretariat Daerah/Sekretariat DPRD, Dinas Daerah dan Lembaga Teknis Daerah.
11. Pihak Ketiga adalah orang pribadi atau badan di luar Organisasi Perangkat Daerah/Satuan Kerja Pemerintah Daerah yang menggunakan dan/atau mendapat manfaat atas kekayaan daerah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.
12. Terminal adalah prasarana transportasi jalan untuk perpindahan intra dan/atau moda transportasi serta mengatur kedatangan dan pemberangkatan kendaraan umum.
13. Tempat Pemungutan Retribusi yang selanjutnya disebut TPR adalah pungutan retribusi terhadap pengemudi kendaraan angkutan penumpang umum Bis dan non Bis di terminal dalam wilayah Kabupaten Subang.
14. Karcis Retribusi adalah alat yang digunakan sebagai tanda bukti pembayaran yang sah bagi setiap kendaraan umum yang menggunakan fasilitas Terminal.
15. Tempat Parkir adalah tempat yang ditentukan dan ditetapkan oleh Bupati sebagai tempat untuk memarkir kendaraan di Terminal.
16. Hewan adalah Sapi, Kerbau, Domba, Kambing, Unggas dan hewan lain yang lazim dikonsumsi.
17. Ternak adalah hewan peliharaan yang kehidupannya yakni mengenai tempat, perkembangan biakannya serta manfaatnya diatur dan diawasi manusia serta dipelihara khusus sebagai penghasil bahan-bahan dan jasa-jasa yang berguna bagi kepentingan manusia.
18. Rumah Potong Hewan adalah suatu tempat atau bangunan umum yang disediakan oleh Pemerintah Daerah serta dipergunakan untuk memotong hewan.
19. Petugas Pemeriksa adalah Dokter Hewan atau petugas lain yang ditunjuk oleh Dinas Peternakan untuk melakukan pemeriksaan kesehatan hewan dan daging di Rumah Potong Hewan.
20. Usaha Pemotongan Hewan adalah kegiatan usaha pemotongan yang dilaksanakan oleh orang pribadi atau Badan Hukum untuk memenuhi kebutuhan penyediaan daging.
21. Kandang Hewan adalah kandang yang digunakan untuk penampungan hewan sementara sebelum dipotong atau diperjualbelikan.
22. Rest Area adalah tempat beristirahat sejenak untuk melepaskan kelelahan atau kejenuhan dari segala rutinitas.
23. Tempat Parkir Khusus adalah tempat untuk pelayanan khusus parkir yang disediakan, dimiliki, dikelola oleh Pemerintah Daerah.
24. Parkir adalah keadaan tidak bergerak suatu kendaraan yang tidak bersifat sementara.

25. Retribusi parkir adalah sejumlah uang yang harus dibayar kepada Pemerintah Kabupaten oleh setiap orang yang memarkirkan kendaraan di tempat khusus parkir.
 26. Wajib Retribusi adalah orang pribadi atau Badan yang menurut peraturan perundang-undangan retribusi diwajibkan untuk melakukan pembayaran retribusi, termasuk pemungut atau pemotong retribusi tertentu.
 27. Masa Retribusi adalah suatu jangka waktu tertentu yang merupakan batas waktu bagi Wajib Retribusi untuk memanfaatkan jasa dan perizinan tertentu dari Pemerintah Daerah yang bersangkutan.
 28. Usaha Daerah adalah usaha menyediakan dan menjual produk daerah antara lain bibit dan benih tanaman pangan, bibit dan benih kehutanan dan perkebunan, bibit ternak, hasil produksi ternak, bibit dan benih ikan, iklan dan pengumuman.
 29. Penyidikan tindak pidana di bidang retribusi daerah adalah serangkaian tindakan yang dilakukan oleh Penyidik untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terang tindak pidana di bidang retribusi daerah yang terjadi serta menemukan tersangkanya.
2. Ketentuan Bab II tentang Retribusi Jasa Usaha, diubah dan penambahan Ketentuan Bagian, yaitu Bagian Kelima dan Penambahan Pasal, sehingga selengkapnya berbunyi sebagai berikut :
- a. Pasal 2 diubah dan menambahkan golongan Retribusi Jasa Usaha, yakni Retribusi Tempat Khusus Parkir, sehingga Pasal 2 selengkapnya berbunyi sebagai berikut :

Pasal 2

Golongan Retribusi Jasa Usaha terdiri dari :

5. Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah;
6. Retribusi Terminal;
7. Retribusi Rumah Potong Hewan;
8. Retribusi Tempat Khusus Parkir.

- b. Ketentuan Pasal 8 ayat (6) diubah, sehingga berbunyi sebagai berikut :

Pasal 8

- (6) Struktur dan besarnya tarif Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah Barang tidak Bergerak adalah sebagai berikut :

No.	NAMA/JENIS BARANG TIDAK BERGERAK	PERUNTUKAN	TARIF RETRIBUSI (Rp.)	KETERANGAN
1.	Stadion Sepakbola Persikas	Event	500.000	Per 3 Jam
		Latihan	200.000	Per 2 Jam
2.	GOR Serbaguna (Bulutangkis)	Event	400.000	Per Hari per gedung
		Latihan	10.000	Per 3 jam per lapang

		Event Non Olah Raga (<i>Showbiz</i> /Pentas/Pameran/Resepsi, dll.)	500.000	Per gedung per hari
3.	GOR Sanggar Kegiatan Belajar (SKB)	Event Olah Raga	500.000	Per gedung per hari
		Latihan	50.000	Per lapang per 3 jam
		Event Non Olah Raga (<i>Showbiz</i> /Pentas/Pameran/Resepsi, dll.)	750.000	Per gedung
4.	Gedung Candra Wulan	Event Olah Raga	300.000	Per gedung per hari
		Latihan	10.000	Per 3 jam per lapang
		Event Non Olah Raga (<i>Showbiz</i> /Pentas/Pameran/Resepsi, dll.)	500.000	Per hari per gedung
5.	Stadion Atletik	Event	200.000	Per lapang per hari
		Event Non Olah Raga (<i>Showbiz</i> /Pentas/Pameran/Resepsi, dll.)	500.000	Per hari
6.	Lapang Tenis Kompleks GOR	Latihan	10.000	Per 3 jam per lapang
		Event	300.000	Per hari
7.	Lapang Tenis Wisma Karya	Latihan	15.000	Per 3 jam per lapang
		Event	400.000	Per lapang per hari
8.	Lapang Sepakbola Kompleks GOR	Event Olah Raga	200.000	Per hari
		Event Non Olah Raga (<i>Showbiz</i> /Pentas/Pameran/Resepsi, dll.)	500.000	Per hari
9.	Lapang Sepakbola Kelurahan	Event Olah Raga	100.000	Per hari
		Event Non Olah Raga (<i>Showbiz</i> /Pentas/Pameran/Resepsi, dll.)	150.000	Per hari
10.	Alun-alun Kecamatan	Event Olah Raga	150.000	Per hari
		Event Non Olah Raga (<i>Showbiz</i> /Pentas/Pameran/Resepsi, dll.)	150.000	Per hari
11.	Kolan Renang Ciheuleut	Olah Raga dan Rekreasi	8.000	Per orang per sekali masuk
12.	Alun-alun Pemda	Event (<i>Showbiz</i> /Pentas/Pameran/Resepsi, dll.)	1.000.000	Per hari
13.	Panggung Terbuka/ Pelataran Tugu Padi Wisma Karya	Event (<i>Showbiz</i> /Pentas/Pameran/Resepsi, dll.)	500.000	Per hari
14.	Aula Wisma Karya	Event (<i>Showbiz</i> /Pentas/Pameran/Resepsi, dll.)	600.000	Per hari
15.	Gedung Cadika	Event (<i>Showbiz</i> /Pentas/Pameran/	500.000	Per hari

		Resepsi, dll.)		
16.	Aula Setda	Event (<i>Showbiz</i> / Pentas/Pameran/ Resepsi, dll.)	1.000.000	Per hari
17.	Aula TP PKK	Event (<i>Showbiz</i> / Pentas/Pameran/ Resepsi, dll.)	300.000	Per hari
18.	Aula/Ruang Rapat SKPD	Event (<i>Showbiz</i> / Pentas/Pameran/ Resepsi, dll.)	200.000	Per hari
19.	Tanah		$(3,33 \% \times LT \times NT \times IPT)$	Per tahun LT = Luas Tanah (M2) NT = Nilai Tanah IPT = Indeks Pergunaan Tanah
20.	Tanah dan Bangunan		$(3,33 \% \times LT \times NT \times IPT) + (6,64\% \times LB \times NB \times IPB)$	Per tahun LT = Luas Tanah (M2) NT = Nilai Tanah IPT = Indeks Pergunaan Tanah LB = Luas Bangunan NB = Nilai Bangunan IPB = Indeks Pergunaan Bangunan
21.	Sirkuit Pemda	Event	2.000.000	Per hari
		Latihan	40.000	Per Orang Per Sepeda Motor Per latihan (Maks 5 Jam).

c. Ketentuan Pasal 16 diubah, sehingga berbunyi sebagai berikut :

Pasal 16

Struktur dan besarnya tarif retribusi terminal setiap kali masuk ditetapkan sebagai berikut :

- (1) Kendaraan
 - a. Kendaraan Bis Cepat sebesar Rp. 5000,-
 - b. Kendaraan Bis Lambat/Ekonomi sebesar Rp. 4000,-
 - c. Kendaraan Non Bis antar Kota sebesar Rp. 2000,-
 - d. Kendaraan Bis Dalam Kota sebesar Rp. 2000,-
 - e. Kendaraan Non Bis Dalam Kota sebesar Rp. 2000,-
- (2) Kegiatan Usaha
 - a. Toko sebesar Rp. 3000,-
 - b. Kios/Los sebesar Rp. 2000,-
 - c. Pedagang Lemprakan sebesar Rp. 2000,-

- (3) MCK
- | | |
|----------------------------|------------|
| a. Mandi sebesar | Rp. 4000,- |
| b. Buang air besar sebesar | Rp. 2000,- |
| c. Buang air kecil sebesar | Rp. 2000,- |
- (4) Tempat Parkir
- | | |
|---------------------------------------|--------------|
| a. Lokasi istirahat Bis sebesar | Rp. 4.000,- |
| b. Parkir nginap sebesar | Rp. 10.000,- |
| c. Lokasi mobil penumpang/barang : | |
| - untuk jam pertama sebesar | Rp. 2000,- |
| - untuk setiap jam berikutnya sebesar | Rp. 1.000,- |
| d. Lokasi Sepeda Motor | |
| - untuk jam pertama sebesar | Rp. 2.000,- |
| - untuk setiap jam berikutnya sebesar | Rp. 1.000,- |

d. Ketentuan Pasal 25 diubah, sehingga berbunyi sebagai berikut :

Pasal 25

Struktur besarnya tarif retribusi ditetapkan sebagai berikut :

- (1) Retribusi Kandang Penampungan :
- | | |
|------------|------------------------|
| a. Sapi | Rp. 10.000,- per ekor; |
| b. Kerbau | Rp. 10.000,- per ekor; |
| c. Domba | Rp. 2.500,- per ekor; |
| d. Kambing | Rp. 2.500,- per ekor; |
| e. Unggas | Rp. 500,- per ekor. |
- (2) Retribusi pemotongan :
- | | |
|------------|------------------------|
| a. Sapi | Rp. 35.000,- per ekor; |
| b. Kerbau | Rp. 35.000,- per ekor; |
| c. Domba | Rp. 5.000,- per ekor; |
| d. Kambing | Rp. 5.000,- Per ekor; |
| e. Unggas | Rp. 500,- Per ekor. |
- (3) Retribusi pemotongan dalam keadaan darurat :
- | | |
|------------|------------------------|
| a. Sapi | Rp. 50.000,- per ekor; |
| b. Kerbau | Rp. 50.000,- per ekor; |
| c. Domba | Rp. 25.000,- per ekor; |
| d. Kambing | Rp. 25.000,- per ekor; |
| e. Unggas | Rp. 2.000,- per ekor. |
- (4) Retribusi Pemeriksaan Kesehatan Daging dan Hasil Ikutannya yang Dipotong di Luar RPH Milik Pemerintah :
- | | |
|------------|---------------------|
| a. Sapi | Rp. 300,- per ekor; |
| b. Kerbau | Rp. 250,- per ekor; |
| c. Domba | Rp. 250,- per ekor; |
| d. Kambing | Rp. 250,- per ekor; |
| e. Unggas | Rp. 100,- per ekor. |

- (5) Retribusi Pelayanan Kesehatan Hewan :
- a. Pemeriksaan dan pengobatan hewan kesayangan (anjing/kucing) Rp. 20.000,- per ekor;
 - b. Pemeriksaan dan pengobatan unggas (ayam/burung) Rp. 10.000,-
 - c. Pemeriksaan dan pengobatan hewan eksotik dan aquatik Rp. 20.000,-
 - d. Pemeriksaan dan pengobatan ternak besar (sapi/kerbau) Rp. 20.000,-
 - e. Pemeriksaan dan pengobatan ternak kecil (kambing/domba) Rp. 10.000,-
 - f. Ruminansia, unggas dan pemberian SKKH :
 - 1. Sapi/kerbau Rp. 5.000,-
 - 2. Unggas Rp. 100,-
 - g. Indeminasi buatan ternak besar (sapi/kerbau) Rp. 10.000,-
- e. Penambahan Ketentuan Bagian Kelima, Ketentuan Paragraf 1, Paragraf 2, dan Paragraf 3 dan penyisipan Pasal di antara Pasal 29 dan Pasal 30, yakni Pasal 29A, Pasal 29B, Pasal 29C, Pasal 29D, dan Pasal 29E, sehingga berbunyi sebagai berikut :

Bagian Kelima

Retribusi Tempat Parkir Khusus

Paragraf 1

Nama dan Objek Retribusi

Pasal 29A

Dengan Nama Retribusi Tempat Khusus Parkir dipungut Retribusi Pelayanan Parkir di Tempat Khusus Parkir.

Pasal 29B

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

Paragraf 2

Cara Mengukur Tingkat Penggunaan Jasa

Pasal 29C

Tingkat penggunaan Retribusi Tempat Khusus Parkir diukur berdasarkan jenis kendaraan dan waktu penggunaan.

Paragraf 3

Struktur dan Besarnya Tarif Retribusi
Pasal 29D

- (1) Prinsip dalam penetapan struktur dan besarnya tarif retribusi dimaksudkan untuk memperoleh keuntungan yang layak sebagai pengganti biaya investasi, biaya perawatan/pemeliharaan, biaya penyusutan, biaya kebersihan, biaya keamanan dan biaya administrasi.
- (2) Besarnya tarif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah sebagai berikut :
1. Pasar milik Pemerintah Daerah, pasar milik Pemerintah Desa serta Gedung-gedung dan taman milik Pemerintah Daerah

No.	Jenis Kendaraan	Tarif (Rp.)
1.	Kendaraan roda dua dan roda tiga : Motor, Beca Motor (Cator)	2.000
2.	Kendaraan roda empat : Sedan, <i>Pick Up</i> , Mini Bus	3.000
3.	Bus 3/4, Truk, Box Besar	5.000
4.	Bus Besar	10.000

2. Tempat wisata milik Pemerintah Daerah

No.	Jenis Kendaraan	Tarif (Rp.)
1.	Kendaraan roda dua : Motor	5.000
2.	Kendaraan roda empat : Sedan, <i>Pick Up</i> , Mini Bus	10.000
3.	Bus 3/4, Truk, Box Besar	15.000
4.	Bus Besar	20.000

3. Retribusi Parkir Progresif di Tempat Khusus Parkir

No.	Golongan	Jenis Kendaraan	Tarif (Rp.)	Keterangan
1.	Struktur dan besarnya tarif retribusi Parkir progresif di Tempat Khusus Parkir	a. Untuk kendaraan sepeda motor	1.500 (1 jam pertama)	1 jam berikutnya Rp. 1.000 dan paling banyak sebesar Rp. 7.500
		b. Untuk kendaraan mobil sedan, jeep, mini bus, pick up, atau	2.500 (1 jam pertama)	1 jam berikutnya Rp. 1.500 dan paling banyak sebesar Rp.

		kendaraan lain yang sejenis		10.000
		c. Untuk kendaraan truk tanpa gandengan atau kendaraan lain yang sejenisnya	5.000 (1 jam pertama)	1 jam berikutnya Rp. 1.500 dan paling banyak sebesar Rp. 15.000
		d. Untuk kendaraan truk tronton, kontainer, bus atau alat besar/ berat yang sejenis	6.000 (1 jam pertama)	1 jam berikutnya Rp. 2.000 dan paling banyak sebesar Rp. 20.000

- (3) Perubahan atas struktur dan besarnya tarif retribusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) akan diatur lebih lanjut dengan Peraturan Bupati.

Pasal 29E

Hasil pemungutan retribusi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29D Peraturan Daerah ini, disetor secara bruto ke Kas Daerah.

7. Ketentuan Bab III tentang Subjek dan Wajib Retribusi, di antara Pasal 32 dan Pasal 33 disisipkan 1 (satu) Pasal, yakni Pasal 32A, sehingga berbunyi sebagai berikut :

Pasal 32A

- (1) Subjek Retribusi Tempat Khusus Parkir adalah orang pribadi atau badan yang mendapat pelayanan parkir di Tempat Khusus Parkir.
- (2) Wajib Retribusi adalah orang pribadi atau badan yang menurut ketentuan Peraturan Perundang-undangan Retribusi diwajibkan untuk melakukan pembayaran retribusi, termasuk pemungut atau pemotong retribusi.

Pasal II

Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

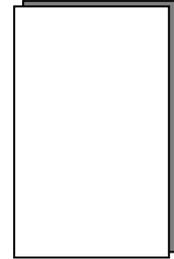
Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Daerah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah Kabupaten Subang.

BAB
6**PENUTUP****A. Kesimpulan**

1. Jangkauan dan arah pengaturan Rancangan Perubahan Kedua atas Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 6 Tahun 2012 tentang Retribusi Jasa Usaha adalah terkait dengan untuk melaksanakan ketentuan Pasal 156 ayat (1) tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dalam rangka optimalisasi pelayanan terhadap masyarakat dan untuk meningkatkan pendapatan asli daerah Kabupaten Subang, perlu membentuk Peraturan Daerah tentang Retribusi Jasa Umum, sehingga dimunculkan pengaturan baru seiring dengan adanya Undang-Undang Cipta Kerja.
2. Ruang lingkup materi muatan Rancangan Perubahan Kedua atas Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 6 Tahun 2012 tentang Retribusi Jasa Usaha ini meliputi golongan Retribusi Jasa Usaha bidang pemakaian kekayaan daerah, terminal, dan rumah potong hewan dengan prinsip dan sasaran dalam penetapan besarnya tarif Retribusi Jasa Usaha didasarkan pada tujuan untuk memperoleh keuntungan yang layak. Keuntungan yang layak di sini adalah keuntungan yang diperoleh apabila pelayanan jasa usaha tersebut dilakukan secara efisien dan berorientasi pada harga pasar.

B. Saran

1. Diharapkan naskah akademik ini dapat memberikan dasar hukum dan pedoman kepada Pemerintah Daerah dalam pemungutan retribusi jasa usaha yang memenuhi prinsip manfaat, keadilan, kepastian hukum dan merata serta memberdayakan perekonomian dan kemampuan masyarakat yang berkelanjutan.
2. Diharapkan dengan adanya naskah akademik dapat menjadi bahan pertimbangan secara yuridis, sosiologis, filosofis, dan teknis oleh pembentuk Peraturan Daerah Kabupaten Subang tentang Retribusi Jasa Usaha yang memenuhi harapan masyarakat dan pedoman bagi pelayanan dan pemungutan retribusi guna menambah pendapatan asli daerah.



DAFTAR PUSTAKA

Buku-buku :

- A. Mukhtie Fadjar, *Tipe Negara Hukum*, Banyumedia, Malang, 2005.
- A. Siti Soetami, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Eresco, Bandung, 1995.
- Abdul Ghofur Ansori, *Filsafat Hukum*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2006.
- Abdul Halim, *Manajemen Keuangan Daerah*, Unit Penerbit dan Percetakan (UPP) AMP YKPN, Yogyakarta, 2001.
- Abdul Manan, *Aspek-aspek Pengubah Hukum*, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2005.
- Abu Daud Busroh & Abubakar Busro, *Asas-asas Hukum Tata Negara*, Ghalia Indonesia, 1991.
- Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Chandra Pratama, Jakarta, 1996.
- Ade Maman Suherman, *Aspek Hukum dalam Ekonomi Global*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2005.
- Amrah Muslimin, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Balai Pustaka Indah, Yogyakarta, 2001.
- Andi Hakim Nasoetion, *Pengantar ke Filsafat Sains*, Litera Antarnusa, Jakarta, 2008.
- Andre Ata Ujan, *Filsafat Hukum*, Kanisius, Yogyakarta, 2009.
- Andriani, *Bunga Rampai Pajak dan Retribusi Daerah*, Amus dan Citra Pustaka, Yogyakarta, 2001.
- Antonius Sujata, *Reformasi dalam Penegakan Hukum*, Djambatan, Jakarta, 2000.
- Astim Riyanto, *Negara Kesatuan : Konsep, Asas dan Aktualitanya*, Yapendo, Bandung, 2006.
- Az. Nasution, *Hukum Perlindungan Konsumen (Suatu Pengantar)*, Diadit Media, Jakarta, 2002.

- Azhari A. Samudra, *Perpajakan di Indonesia : Keuangan Pajak dan Retribusi*, Hecca Mitra Utama, Jakarta, 2005.
- Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, Ind-Hill.Co, Jakarta, 1992.
- _____, *Hukum Positif Indonesia (Suatu Kajian Teoritik)*, UII Press, Yogyakarta, 2004.
- Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum & Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001.
- Bernard L. Taya, et. al., *Teori Hukum : Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2010.
- Bohari, *Pengantar Hukum Pajak (Edisi Revisi)*, Jakarta, RajaGrafindo Persada, 2001.
- Budiono Kusumohamidjojo, *Ketertiban yang Adil : Problematika Filsafat Hukum*, Grasindo, Jakarta, 1999.
- Chatamarrasjid, *Tujuan Sosial Yayasan dan Kegiatan Usaha Bertujuan Laba*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000.
- Chidir Ali, *Hukum Pajak Elementer*, Bandung, Eresco, 1993.
- Edi Suharto, *Kebijakan Sosial sebagai Kebijakan Publik : Peranan Pembangunan Kesejahteraan Sosial dan Pekerjaan Sosial dalam Mewujudkan Negara Kesejahteraan (Welfare State) di Indonesia*, Alfabeta, Bandung, 2008.
- Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, Suryadaru Utama, Semarang, 2005.
- F.X. Djumialdji, *Hukum Pemborongan*, Rineka Cipta, Jakarta, 1995.
- _____, *Hukum Bangunan (Dasar-dasar Hukum dalam Proyek dan Sumber Daya Manusia)*, Rineka Cipta, Jakarta, 1996.
- H.A.W. Widjaya, *Titik Berat Otonomi Daerah Tingkat II*, Rajawali Press, Jakarta, 1992.
- Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan & Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik*”, Erlangga, Jakarta, 2010.
- I Gde Pantja Astawa & Suprin Na’a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, Alumni, Bandung, 2008.
- I.R. Pudjawijata, *Pembimbing ke Arah Alam Filsafat*, Rineka Cipta, Jakarta, 2005.
- J.B. Daliyo, *Pengantar Hukum Indonesia : Buku Panduan Mahasiswa*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997.
- Ida Zuraida, *Teknik Penyusunan Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah & Retribusi Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011.
- Juhaya S. Praja, *Filsafat Hukum Islam*, Lathifah Press bekerjasama dengan Fakultas Syari’ah IAILM Suryalaya, Tasikmalaya, 2004.
- Jujun S. Suriasumatri, *Ilmu dalam Perspektif : Sebuah Kumpulan Karangan tentang Hakikat Ilmu*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2001.

- Kirdi Dipoyudo, *Keadilan Sosial*, Rajawali Press, Jakarta, 1985.
- Krisna Harahap, *Konstitusi Indonesia Sejak Proklamasi Hingga Reformasi*, Grafitri Budi Utami, Bandung, 2007.
- Krisnajadi, *Bab-bab Pengantar Ilmu Hukum (Bagian I)*, STHB, Bandung, 1989.
- Kunarjo, *Perencanaan dan Pembiayaan Pembangunan*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 1996.
- Lili Rasjidi, *Dasar-dasar Filsafat Hukum*, Alumni, Bandung 1982
- _____ & Ira Rasjidi, *Dasar-dasar Filsafat dan Teori Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001.
- _____ & I.B. Wyasa Putra, *Hukum sebagai Suatu Sistem*, Mandar Maju, Bandung, 2003
- _____, *Pengantar Filsafat Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2007.
- M. Arief Amarullah, *Politik Hukum Pidana dalam Perlindungan Korban Kejahatan Ekonomi di Bidang Perbankan*, Banyumedia, Malang, 2007.
- Machfud Sidik, *Optimalisasi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dalam Rangka Meningkatkan Kemampuan Keuangan Daerah*, STIA LAN, Bandung, 2014.
- Mardiasmo, *Otonomi Daerah dalam dan Manajemen Keuangan Daerah*, Andi Offset, Yogyakarta, 2003.
- Maria S.W. Sumardjono, *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian*, Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta, 1989.
- Mariam Darus Badruzaman, *Perjanjian Kredit Bank*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991.
- Marihot P. Siagian, *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005.
- Michael Doherty (ed.), *Jurisprudence : The Philosophy of Law*, Old Bailey Press, London, 2001.
- Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*, Binacipta, Bandung, Tanpa Tahun .
- _____, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, Binacipta, Bandung, 1976.
- _____, *Konsep-konsep Hukum dalam Pembangunan*, Alumni, Bandung, 2006.
- Moh. Busyro Muqoddas, et. al. (ed.), *Politik Pembangunan Hukum Nasional*, UII Press, Yogyakarta, 1992.
- Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum : Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi-segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Prenada Media, Jakarta, 2004.

- Muladi & Dwidja Priyatno, *Pertanggungjawaban Korporasi dalam Hukum Pidana*, STHB, Bandung, 1991.
- _____, *Demokratisasi, Hak Asasi Manusia, dan Reformasi Hukum di Indonesia*, The Habibie Center, Jakarta, 2002.
- Munir Fuady, *Hukum Bisnis dalam Teori dan Praktik (Buku Ketiga)*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996.
- Neni Sri Imaniyati, *Hukum Ekonomi & Ekonomi Islam dalam Perkembangan*, Mandar Maju, Bandung, 2002.
- Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi & Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005.
- Nick Devas, et.al., *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 1989.
- Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986.
- Pamuji, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2007.
- Panca Kurniawan dan Agus Purwanto, *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah di Indonesia*, Manyumedia, Malang, 2004.
- Pheni Chalid, *Keuangan Daerah, Investasi, dan Desentralisasi : Tantangan dan Hambatan*, Kemitraan, Jakarta, 2005.
- Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia : Studi tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Pengadilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987.
- Purnadi Purbacaraka & Soerjono Soekanto, *Perihal Kaedah Hukum*, Alumni, Bandung, 1978.
- _____, & Soerjono Soekanto, *Perundang-undangan dan Yurisprudence*, Alumni, Bandung, 1979.
- R.H. Otje Salman, *Filsafat Hukum (Perkembangan & Dinamika Masalah)*, Refika Aditama, Bandung, 2009.
- Raharjo Adisasmita, *Pembangunan Perdesaan dan Perkotaan*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2009.
- _____, *Pengelolaan Pendapatan & Anggaran Daerah*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2014.
- _____, *Pengelolaan Pendapatan & Anggaran Daerah*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2014.
- Rochmat Soemitro, *Pajak dan Pembangunan*, Eresco, Bandung, 1988.
- _____, *Asas dan Dasar Perpajakan I*, Eresco, Bandung, 1992.

- Ronny Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994.
- Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu perundang-undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1998.
- S.F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2001.
- S.I. Djajadiningrat, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, Eresco, Bandung, 1986.
- Santoso Brotodihardjo, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, Eresco, Bandung, 1995.
- Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung, 1979.
- _____, *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1987.
- _____, *Pemanfaatan Ilmu-ilmu Sosial bagi Pengembangan Ilmu Hukum*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2010.
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI, Jakarta, 1986.
- _____, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Rajawali Pers, Jakarta, 1998
- _____, & Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2004.
- Soetandyo Wignjosoebroto, *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional*, Rajawali Pers, Jakarta, 1994.
- Soetrisno, *Dasar-dasar Ilmu Keuangan Negara*, Yogyakarta, Fakultas Ekonomi UGM, 1982.
- Soetiksno, *Filsafat Hukum (Bagian 2)*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2003.
- Sri Rahayu Oktoberina & Niken Savitri, *Butir-butir Pemikiran dalam Hukum : Memperingati 70 Tahun B. Arief Sidharta*, Refika Aditama, Bandung, 2007.
- Sri Sumantri Martosoewignjo & Bintang R. Saragih, *Ketatanegaraan Indonesia dalam Kehidupan Politik Indonesia : 30 Tahun Kembali ke UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1993.
- Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 1996.
- Suparmoko, *Keuangan Negara dalam Teori dan Praktek*, BPFE, Yogyakarta, 1987.
- The Liang Gie, *Pengantar Filsafat Ilmu*, Liberty, Yogyakarta, 2007.
- Tim Dosen Filsafat Ilmu Fakultas Filsafat UGM, *Filsafat Ilmu sebagai Dasar Pengembangan Ilmu Pengetahuan*, Liberty, Yogyakarta, 2003.
- Tjip Ismail, *Pengaturan Pajak Daerah di Indonesia*, Yellow Mediatama, Jakarta, 2005.
- Ujang Charda S., *Disiplin Ilmu Hukum : Suatu Pengembaraan dalam Memahami Fondasi, Struktur, Arsitektur & Kesejarahan Ilmu Hukum*, Bungo Abadi, Bandung, 2010.
- W. Friedmann, *Legal Theory*, Steven & Sons Limited, London, 1960.

_____, *Teori & Filsafat Hukum : Idealisme Filosofis & Problema Keadilan (Susunan II)*, terjemahan Mohamad Arifin, Rajawali, Jakarta, 1990.

Wiratni Ahmadi, *Perlindungan Hukum bagi Wajib Pajak dalam Penyelesaian Sengketa Pajak*, Refika Aditama, Bandung, 2006.

Wirawan B. Ilyas & Ricard Burton, *Hukum Pajak*, Jakarta, Salemba Empat, 2001.

Peraturan Perundangan-undangan :

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Djawa Barat sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1968 tentang Pembentukan Kabupaten Purwakarta dan Kabupaten Subang dengan mengubah Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Djawa Barat.

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 75, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3851).

Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 154, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3881).

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286).

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355).

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 126, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4438).

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 69, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4851).

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).

- Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5049).
- Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 144, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5063).
- 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 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6398).
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6398).
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573).
- Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pemberian dan Pemanfaatan Insentif Pemungutan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 119, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5161).
- Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6322).
- Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2021 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dalam Rangka Mendukung Kemudahan Berusaha dan Layanan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 20, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6622).
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2036) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 157).

Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) Kabupaten Subang Tahun 2005–2025 (Lembaran Daerah Kabupaten Subang Tahun 2008 Nomor 12).

Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 10 Tahun 2010 tentang Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 10 Tahun 2010 tentang Retribusi Daerah dan Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 5 Tahun 2017 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 10 Tahun 2010 tentang Retribusi Daerah.

Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 5 Tahun 2012 tentang Retribusi Jasa Umum, Lembaran Daerah Kabupaten Subang Tahun 2012 Nomor 5 Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten Subang Nomor 5, sebagaimana telah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 6 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 5 Tahun 2012 tentang Retribusi Jasa Umum, Lembaran Daerah Kabupaten Subang Tahun 2017 Nomor 6, Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten Subang Nomor 6.

Makalah dan Jurnal :

A. Hamid S. Attamimi; “Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara”, *Disertasi*, Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1990.

Budiono Kusumahamidjojo, ”Catatan Pinggir”, *Jurnal Dialogia Iuridica Vo. 1 No. 1*, Fakultas Hukum Universitas Maranatha, Bandung, November 2009.

Edi Setiadi, “Fungsionalisasi Hukum Pidana Terhadap Kejahatan Korporasi”, *Syiar Madani Jurnal Ilmu Hukum Vol. III No. 1*, Fakultas Hukum Unisba, 1 Maret 2002.

Erman Radjagukguk, “Hukum Ekonomi Indonesia : Menjaga Persatuan Bangsa, Memulihkan Ekonomi, dan Memperluas Kesejahteraan Sosial”, *Jurnal Hukum Bisnis, Volume 22 No. 5*, Jakarta, 2003.

Miyasto, “Sistem Perpajakan Nasional dalam Era Globalisasi”, Pidato Pengukuhan Guru Besar Bidang Ilmu Ekonomi, Semarang, 2007.

Safrita, “Pengaruh Retribusi Daerah Terhadap Pendapatan Asli Daerah Kota Jayapura”, *Jurnal Future*, Universitas Yapis, Papua, tt.

Ujang Charda S., “Pendidikan Tinggi Hukum Mencetak Sarjana Hukum *Homo Juridicus* dan *Homo Ethicus*”, *Jurnal Wawasan Hukum Edisi Khusus*, STHB, Bandung, September 2006.

_____, “Reaktulisasi Supremasi Hukum dalam Merekonstruksi Lembaga Peradilan Menuju Indonesia Baru”, *Jurnal Jurista Insentif’06, Vol. 1 No. 1*, Kopertis Wilayah IV Jabar – Banten, Bandung, 2006.

Yustinus Prastowo, “Sejarah Pajak dan Peradaban : Pandangan Filosofis Bagi Paradigma Baru Kebijakan Pajak”, *Makalah* disampaikan pada acara diskusi “Ngajak Ngaji” yang diselenggarakan oleh CITA (Center for Indonesia Taxion Analysis”, Jakarta, 10 Juni 2016.