

**NASKAH AKADEMIK**

**RANCANGAN PERATURAN DAERAH PROVINSI NUSA TENGGARA  
BARAT TENTANG PERUBAHAN ATAS PERATURAN DAERAH  
PROVINSI NUSA TENGGARA BARAT NOMOR 8 TAHUN 2016  
TENTANG FASILITAS DAN KEMUDAHAN PAJAK DAERAH DAN  
RETRIBUSI DAERAH DI KAWASAN EKONOMI KHUSUS  
MANDALIKA**

**DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH PROVINSI NUSA  
TENGGARA BARAT**

**BADAN PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH**

**2023**

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Ketika diberlakukan Undang-undang Nomor 11 tahun 2020 tentang cipta kerja yang diundangkan pada tahun 2020 yang lalu pemerintah terus menindaklanjutinya dengan berbagai peraturan pelaksanaanya. Salah satu misi dan peraturan perundang-undangan tersebut adalah memberikan kemudahan berusaha bagi pelaku usaha. Pada tahun 2021 pemerintah mengambil kebijakan dengan mengundangkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2021 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Dalam Rangka Mendukung Kemudahan Berusaha dan Layanan Daerah. Lahirnya PP ini membawa misi utama memberikan kemudahan bagi pelaku usaha.

Kemudahan usaha dibidang perpajakan daerah dan retribusi daerah terus dilakukan oleh pemerintah dengan mengundangkan undang-undang nomor 1 tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah yang membawa dampak hukum bagi pemerintah daerah untuk menyesuaikan peraturan daerah yang berkaitan dengan pajak dan retribusi daerah. Salah satu perubahan tersebut adalah perubahan kebijakan pemerintah provinsi Nusa Tenggara Barat (NTB) untuk menyesuaikan Peraturan Daerah (Perda) di bidang pajak dan retribusi dan Perda kemudahan berusaha.

Keberadaan undang-undang nomor 1 tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah Rasionalisasi juga sejalan dengan implementasi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dalam rangka mendorong kemudahan berusaha, iklim investasi yang kondusif, daya saing Daerah, dan penciptaan lapangan kerja yang lebih luas. Penyelarasan dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dilakukan melalui pemberian kewenangan kepada Pemerintah untuk meninjau kembali tarif Pajak Daerah dalam rangka

pemberian insentif fiskal untuk mendorong perkembangan investasi di Daerah. Pemerintah dapat menyesuaikan tarif Pajak dan Retribusi dengan penetapan tarif yang berlaku secara nasional, serta melakukan pengawasan dan evaluasi terhadap Perda mengenai Pajak dan Retribusi yang menghambat ekosistem investasi dan kemudahan dalam berusaha.

Sebagai pelaksanaan undang-undang nomor 1 tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah pemerintah mengundangkan peraturan pemerintah nomor 35 tahun 2023 tentang Tentang Ketentuan Umum Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah. Salah satu aspek yang diatur adalah kemudahan berusaha bagi pelaku usaha. Salah satu dampak hukum yang ditimbulkan dari diundangkannya undang-undang nomor 1 tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah dan Peraturan Pemerintah nomor 35 tahun 2023 tentang Tentang Ketentuan Umum Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah adalah hilangnya kewenangan provinsi untuk memungut retribusi Perpanjangan Ijin Memperkerjakan Tenaga Kerja Asing (IMTA) dan diberikannya kewenangan untuk memungut pajak alat berat (PAB). Secara hukum keberadaan pajak baru dan retribusi baru berdampak pada perubahan Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Nomor 8 Tahun 2016 Tentang Fasilitas Dan Kemudahan Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah Di Kawasan Ekonomi Khusus Mandalika yang didasarkan pada Undang-undang dan PP yang sudah tidak berlaku.

Berbagai kebijakan pemerintah yang dituangkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan di atas menuntut penyesuaian yang dilakukan oleh pemerintah daerah khususnya peraturan daerah yang memberikan kemudahan usaha bagi pelaku usaha. Salah satu Kebijakan kemudahan bagi pelaku usaha yang diundangkan pemerintah provinsi NTB adalah Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Nomor 8 Tahun 2016 Tentang Fasilitas Dan Kemudahan Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah Di Kawasan Ekonomi Khusus Mandalika yang

harus disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Salah satu aspek yang berubah dari UU Nomor 1 tahun 2022 tentang HKPD adalah pada jenis pajak yang menjadi kewenangan provinsi untuk memungutnya PKB, BBNKB, PAB, dan PAP, PBBKB; Pajak Rokok; dan Opsen Pajak MBLB. Adanya Perubahan jenis pajak dan kebijakan kemudahan berusaha yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang baru tentu secara hukum Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Nomor 8 Tahun 2016 Tentang Fasilitas Dan Kemudahan Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah Di Kawasan Ekonomi Khusus Mandalika harus disesuaikan.

Oleh karena menjadi penting kajian akademik sebagai rasionalitas ilmiah untuk melakukan perubahan terhadap Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Nomor 8 Tahun 2016 Tentang Fasilitas Dan Kemudahan Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah Di Kawasan Ekonomi Khusus Mandalika harus disesuaikan.

## **B. Rumusan masalah**

Terdapat beberapa masalah yang teridentifikasi dalam penelitian ini :

1. Sejauhmana urgensi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Nomor 8 Tahun 2016 Tentang Fasilitas Dan Kemudahan Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah Di Kawasan Ekonomi Khusus Mandalika ?
2. Apakah landasan filosofis, sosiologis dan yuridis rancangan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Nomor 8 Tahun 2016 Tentang Fasilitas Dan Kemudahan Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah Di Kawasan Ekonomi Khusus Mandalika ?

3. Bagaimanakah analisis peraturan perundang-undangan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Nomor 8 Tahun 2016 Tentang Fasilitas Dan Kemudahan Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah Di Kawasan Ekonomi Khusus Mandalika ?
4. Bagaimanakah arah pengaturan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Nomor 8 Tahun 2016 Tentang Fasilitas Dan Kemudahan Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah Di Kawasan Ekonomi Khusus Mandalika ?

### **C. Tujuan dan kegunaan**

#### **1. Tujuan**

- a. Mengkaji dan menganalisis urgensi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Nomor 8 Tahun 2016 Tentang Fasilitas Dan Kemudahan Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah Di Kawasan Ekonomi Khusus Mandalika
- b. Mengkaji dan menganalisis landasan filosofis, sosiologis dan yuridis Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Nomor 8 Tahun 2016 Tentang Fasilitas Dan Kemudahan Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah Di Kawasan Ekonomi Khusus Mandalika
- c. Mengkaji dan menganalisis peraturan perundang-undangan terkait Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Nomor 8 Tahun 2016 Tentang Fasilitas Dan Kemudahan Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah Di Kawasan Ekonomi Khusus Mandalika.
- d. Menemukan dan mengkaji arah pengaturan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Tentang

Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Nomor 8 Tahun 2016 Tentang Fasilitas Dan Kemudahan Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah Di Kawasan Ekonomi Khusus Mandalika.

## **2. Kegunaan**

1. Sebagai dasar kebijakan pemerintah provinsi NTB dalam menyusun dan melaksanakan kebijakan Fasilitas Dan Kemudahan Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah Di Kawasan Ekonomi Khusus Mandalika ;
2. Sebagai instrumen hukum bagi pemerintah daerah untuk melakukan Fasilitas Dan Kemudahan Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah Di Kawasan Ekonomi Khusus Mandalika.
- e. Sebagai dasar kebijakan dalam melakukan koordinasi Fasilitas Dan Kemudahan Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah Di Kawasan Ekonomi Khusus Mandalika.

## **D. Metode penelitian**

Penelitian ini adalah penelitian kebijakan hukum dengan fokus kajian pada kebijakan yang telah dilakukan dan penelitian yang akan dilakukan.<sup>1</sup> Penelitian ini akan memfokuskan mengevaluasi kebijakan Fasilitas dan Kemudahan Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah Di Kawasan Ekonomi Khusus Mandalika telah diambil pemerintah provinsi NTB. Pendekatan penelitian yang digunakan adalah pendekatan normatif dan pendekatan kebijakan empiris. Pendekatan normatif akan mengkaji kebijakan khususnya kebijakan hukum yang akan diambil pemerintah provinsi NTB dalam Fasilitas Dan Kemudahan Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah Di Kawasan Ekonomi Khusus Mandalika.

Sejalan dengan penelitian kebijakan, maka sumber bahan hukum yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer adalah bahan yang diperolehdari berbagai peraturan perundangan dan data yang diperoleh melalui wawancara mendalam

---

<sup>1</sup>Nusa Putra dan Hendarman, Metode Penelitian Kebijakan, Rosda, Bandung, 2012, hlm.85.

dengan responden yang berkompeten yang telah ditentukan sebelumnya (*purposive sampling*).

Pengumpulan bahan hukum (bahan kepustakaan) dilakukan dengan mengkaji dan menganalisis bahan-bahan kepustakaan (mengkaji peraturan perundang-undangan berkaitan dengan Penyelenggaraan Fasilitas Dan Kemudahan Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah Di Kawasan Ekonomi Khusus Mandalika. Sedangkan pengumpulan data lapangan dilakukan dengan cara observasi intensif dan wawancara secara langsung dengan responden. Wawancara dilakukan secara terstruktur dengan berpedoman pada daftar pertanyaan.

Selain itu dalam rangka menyempurnakan naskah akademik ini dilakukan FGD dengan melibatkan berbagai kalangan yang berkepentingan terhadap raperda ini antara lain Dinas Pariwisata Provinsi, Dinas DPSTP kabupaten/kota se-NTB, NGO, dan Perguruan Tinggi di NTB.

## **BAB II**

### **KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS**

#### **A. KAJIAN TEORITIS**

##### **1. Teori Negara Kesejahteraan dan Kemudahan berusaha**

Istilah negara kesejahteraan merupakan padanan dari berbagai istilah yang dipergunakan dalam penyebutan bahasa asing. Di Jerman terminologi negara kesejahteraan dikenal dengan *sozialstaat* yang telah digunakan sejak tahun 1870 yaitu istilah yang dihubungkan dengan program politisi sosial Otto Bismarck dan diimplementasikan melalui *Bismarck's conservative reforms*. Di Inggris dikenal dengan istilah *welfare state* oleh William Temple yang secara kontradiktif dihadapkan dengan istilah *warfare state* yang diusung oleh rezim Nazi di Jerman. Di Italia diistilahkan dengan *stato sociale*. Dalam bahasa Swedia disebut dengan *Wohlfahrtsstaat* yaitu sistem yang dibangun dalam persatuan yang kuat dan sistem yang kuat melalui sistem keamanan sosial (*social security*) dan pelayanan kesehatan universal (pelayanan kesehatan universal). Dalam bahasa Perancis dikenal dengan *etat-providence* dan dalam bahasa Spanyol dikenal dengan sebutan *estado del bienestar*. Dalam bahasa Perancis istilah negara kesejahteraan disebut dalam dua frase yang sama yaitu *estado do bem-estar social* dan *estado de providência*. Frase pertama bermakna negara kesejahteraan sosial (*state of social well-being*), sedangkan frase kedua bermakna negara harus memenuhi kebutuhan rakyatnya untuk mencapai kemakmuran.

Menurut Edi Suharto<sup>2</sup> pengertian kesejahteraan dalam istilah negara kesejahteraan mengandung empat makna : pertama, kesejahteraan sebagai kondisi sejahtera (*well-being*) yang merujuk pada istilah kesejahteraan sosial (*social welfare*)

---

<sup>2</sup> Edi Suharto, Negara Kesejahteraan dan Reinventing Depsoc, Makalah dalam seminar Mengkaji Ulang Relevansi Welfare State dan Terobosan melalui Desentralisasi-Otonomi di Indonesia” dilaksanakan di Wisma MMUGM, Yogyakarta,

yaitu suatu kondisi terpenuhinya kebutuhan material dan non-material manusia. Kondisi sejahtera manakala kehidupan manusia aman dan bahagia karena kebutuhan dasar akan gizi, kesehatan, pendidikan, tempat tinggal dan pendapatan dapat dipenuhi, serta manakala manusia memperoleh perlindungan dari resiko-resiko utama yang mengancam hidupnya. *Kedua*, kesejahteraan sebagai pelayan sosial berupa bentuk pelayanan sosial yang umumnya mencakup lima bentuk yaitu, jaminan sosial (*social security*), pelayanan kesehatan (*health service*), pendidikan, perumahan dan pelayanan sosial personal. *Ketiga*, kesejahteraan sosial sebagai tunjangan sosial yaitu tunjangan yang diberikan rakyat miskin, cacat, penganggur. *Keempat*, kesejahteraan sebagai proses atau usaha terencana yang dilakukan oleh perorangan, lembaga-lembaga sosial, masyarakat umum maupun badan-badan pemerintah untuk meningkatkan kualitas kehidupan melalui pemberian pelayanan sosial dan tunjangan sosial.

Dalam pandangan Spiker<sup>3</sup> konsep negara kesejahteraan merupakan “*welfare state stand for a developed ideal in which welfare is provided comprehensively by state to the best possible standards*”. Negara kesejahteraan merupakan suatu model ideal pembangunan dimana negara berperan aktif dalam memberikan pelayanan sosial secara universal dan komprehensif kepada warga negaranya.

Menurut Marshall<sup>4</sup> konsep negara kesejahteraan memiliki korelasi dengan konsep pasar kapitalis dan struktur politik demokratis. Dalam pandangan ini keterlibatan negara memajukan kesejahteraan rakyatnya merupakan jawaban atas terjadinya kegagalan pasar (*market failure*) pada masyarakat kapitalis dan kegagalan negara pada masyarakat sosialis.<sup>5</sup> Marshall kemudian menyatakan bahwa negara kesejahteraan merupakan “jalan tengah” antara ideologi kapitalisme dan sosialisme. Dalam negara-negara yang kapitalis dan demokratis

---

<sup>3</sup> Paul Spicker, *Social Policy : Themes and approaches*, Prentice Hall, London, 1995, hlm.82

<sup>4</sup> T.H Marshall, *The Right to Welfare*, Heunemaan Educational, London, 1981, hlm.56-57.

dapat dihadirkan pembangunan yang berorientasi menyejahterakan rakyatnya.

Konsep negara kesejahteraan menurut Espin-Anderson<sup>6</sup> ditopang oleh empat pilar utama, yaitu : (1). Kewarganegaraan sosial (Social citizenship); (2). Demokrasi penuh (*full to democracy*); (3) hubungan industrial yang modern (*modern industrial relation*); dan (4) Perlindungan terhadap hak untuk mendapatkan pendidikan dan penyebaran sistem pendidikan yang bersifat massal (*right to education and the expansion of modern mass education system*).

Konsep negara kesejahteraan merupakan sebuah konsep pemerintahan dimana negara memiliki peranan kunci dalam memproteksi dan promosi kesejahteraan ekonomi dan sosial warga negaranya. Negara kesejahteraan didasarkan pada prinsip-prinsip persamaan untuk mendapatkan kesempatan (*equality of opportunity*), kesetaraan dalam mendapatkan distribusi kemakmuran (*equitable distribution of wealth*), dan tanggung jawab untuk mencapai kemakmuran masyarakat yang tidak mampu dipenuhinya sendiri

Konsep kesejahteraan di Indonesia menurut Edi Suharto<sup>7</sup> adalah pembangunan kesejahteraan sosial, yakni serangkaian aktivitas yang terencana dan melembaga yang ditujukan untuk meningkatkan standar dan kualitas kehidupan manusia. Sebagai sebuah proses untuk meningkatkan kondisi sejahtera, istilah kesejahteraan sejatinya tidak perlu pakai kata sosial lagi, karena sudah jelas menunjuk pada sektor atau bidang yang termasuk dalam wilayah pembangunan sosial. Sektor pendidikan dan kesehatan juga termasuk dalam wilayah pembangunan sosial dan tidak memakai embel-embel sosial atau manusia . Di negara lain, istilah yang banyak digunakan adalah *welfare* (kesejahteraan) yang secara konseptual mencakup segenap

---

<sup>6</sup> G.Esping Anderson, *Thee Worlds Of Welfare Capitalism*, Oxford University Press, Oxford, hlm.18

<sup>7</sup> Edi Soeharto, Op.cit.

proses dan aktivitas mensejahterakan warga negara dan menerangkan sistem pelayanan sosial dan skema perlindungan sosial bagi kelompok yang kurang beruntung. Avishai Margalit mengatakan bahwa negara kesejahteraan adalah negara yang memberikan kesejahteraan kepada sekelompok masyarakat.

### **1. Model-Model Negara Kesejahteraan**

Esping-anderson menyatakan terdapat tiga jenis negara kesejahteraan yang diterapkan di negara eropa barat dan Amerika utara yaitu : *Pertama*, negara kesejahteraan dengan Sosial demokratik ideal. Negara kesejahteraan tipe ini dibangun pada prinsip universalisme dalam jaminan untuk mendapatkan akses pelayanan kesejahteraan berdasarkan kewarganegaraan seseorang. Negara kesejahteraan demikian hendak menciptakan kebebasan yang tinggi bagi rakyatnya, membatasi hubungan antara keluarga dan pasar. Kebijakan sosial dihadirkan sebagai perlawanan terhadap pasar. Negara kesejahteraan tipe ini dipraktekkan di negara-negara : Denmark, Finlandia,Belanda, Norwegia dan Swedia. *Kedua*, negara kesejahteraan tipe Kristen-demokratik. Tipe negara kesejahteraan ini didasarkan pada prinsip subsidiritas dan dominannya skema asuransi sosial, menawarkan demodifikasi level menengah dan tingkatan stratifikasi sosial. Negara-negara kesejahteraan jenis ini adalah ; Austria, Belgia, Perancis, Jerman, Spanyol and Italia. dan. *Ketiga*, negara kesejahteraan liberal. Dalam negara kesejahteraan jenis ini dominasi pada dan pengaturan yang bersifat menjadi cirri utamanya. Negara hanya campur tangan dalam urusan mengurangi kemiskinan dan memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasar rakyatnya. Negara-negara yang termasuk negara kelompok ini adalah : Australia, Kanada, Jepang, Switzerland dan Amerika Serikat.

Menurut Edi Suharto terdapat empat model negara kesejahteraan yang dipraktekkan oleh negara-negara di dunia, yaitu : *Pertama*, Model Universal. Negara kesejahteraan model

ini memberikan pelayanan sosial secara merata kepada seluruh penduduknya, dengan tidak melihat status sosial penduduk baik kaya maupun miskin. Model ini dipraktekan oleh negara skandanavia (*the Scandinavian Welfare States*) yang diwakili oleh Swedia, Norwegia, Denmark dan Finlandia. *Kedua*, Model Korporasi (*Work Merit Welfare States/bismarck model*). Penyelenggaran kesejahteraan dalam model negara kesejahteraan ini dilakukan melalui jaminan sosial juga dilaksanakan secara melembaga dan luas, namun kontribusi terhadap berbagai skema jaminan sosial berasal dari tiga pihak, yakni pemerintah, dunia usaha dan pekerja (buruh). Pelayanan sosial yang diselenggarakan oleh negara diberikan terutama kepada mereka yang bekerja atau mampu memberikan kontribusi melalui skema asuransi sosial. *Ketiga*, Model Residual. Model negara kesejahteraan ini dipakai oleh negara-negara Anglo-Saxon yang meliputi AS, Inggris, Australia dan Selandia Baru. Dalam negara kesejahteraan model ini Pelayanan sosial, khususnya kebutuhan dasar, diberikan terutama kepada kelompok-kelompok yang kurang beruntung (*disadvantaged groups*), seperti orang miskin, penganggur, penyandang cacat dan orang lanjut usia yang tidak kaya. Ada tiga elemen yang menandai model ini di Inggris: (a) jaminan standar minimum, termasuk pendapatan minimum; (b) perlindungan sosial pada saat munculnya resiko-resiko; dan (c) pemberian pelayanan sebaik mungkin. Model ini mirip model universal yang memberikan pelayanan sosial berdasarkan hak warga negara dan memiliki cakupan yang luas. Namun, seperti yang dipraktekkan di Inggris, jumlah tanggungan dan pelayanan relatif lebih kecil dan berjangka pendek daripada model universal. *Kempat*, Model Minimal. Model ini ditandai oleh pengeluaran pemerintah untuk pembangunan sosial yang sangat kecil. Program kesejahteraan dan jaminan sosial diberikan secara sporadis, parsial dan minimal dan umumnya hanya diberikan kepada pegawai negeri, anggota TNI dan pegawai swasta yang

mampu membayar premi. Negara kesejahteraan tipe ini umumnya diterapkan di negara-negara Latin seperti Spanyol, Italia, Chile, Brazil dan Asia ; Korea Selatan, Filipina, Srilanka dan Indonesia.

## **2. Perdagangan Bebas dan Negara Kesejahteraan**

### a. Teori-Teori Ekonomi tentang Perdagangan Internasional

Perdagangan internasional merupakan suatu kenyataan hubungan internasional yang tidak dapat dihindari oleh negara-negara. Hal ini didasari pemikiran bahwa perdagangan internasional antar negara ternyata memberikan keuntungan yang besar bagi pertumbuhan perekonomian sebuah negara dan perekonomian dunia. Oleh karena demikian jika perekonomian dunia hendak mengalami pertumbuhan yang signifikan maka perdagangan antar negara harus dilakukan secara terus menerus digalakan.

Dalam perkembangan politik dan hubungan internasional dewasa ini, negara dengan kemampuan perdagangan internasionalnya yang besar menurut Richard Rosecrance<sup>8</sup> dapat memberikan kekuatan yang sangat besar bagi negara tersebut dalam percaturan politik dunia. Menurutnya kemampuan perdagangan internasional yang kuat yang dimiliki oleh negara, terdapat kecenderungan negara-negara merubah pola ekspansinya dari ekspansi dengan mengandalkan kekuatan militer menuju pola ekspansi dengan menonjolkan kekuatan dagangnya (*trade power*). Hal ini didasari pemikiran bahwa kekuatan militer suatu Negara tidak kemudian membuat Negara tersebut menjadi sesuatu yang ditakuti oleh Negara lain, tetapi dengan kemampuan perdagangannya sebuah negara mampu menjadi super power. Sebagai contoh misalnya Jepang dewasa ini relatif tidak mempunyai kekuatan militer yang mumpuni dan tidak ditakuti oleh Negara lain, tetapi dengan kekuatan perdagangannya maka Jepang merupakan salah satu Negara yang besar

---

<sup>8</sup> Richard Rosecrance, *The Rise of The Trading State*, sebagaimana terkutip dalam Hata, *Aspek-Aspek Hukum dan Non Hukum Perdagangan Internasional dalam Sistem GATT&WTO*, STHB Press, Bandung, 1998, hlm.1

pengaruhnya dalam pengambilan keputusanya internasional yang selalu diperhatikan oleh Negara lain. Begitu juga dengan perkembangan perdagangan RRC yang sedemikian besar saat ini menjadikan negara Adi daya seperti Amerika Serikat menjadi sangat khawatir dengan dominasi RRC dalam perdagangan.<sup>9</sup>

Perdagangan internasional dapat berlangsung didasari kondisi riil bahwa tidak ada satu negarapun yang dapat memenuhi kebutuhanya tanpa membutuhkan hubungan dagang dengan negara lain. Setiap negara memiliki karakteristik yang berbeda baik sumber daya alam, iklim, geografi, demografi dan struktur ekonomi dan sosial. Dalam konteks ini maka negara-negara memiliki keunggulan masing-masing dan di sisi lain juga memiliki kekurangan. Sebuah negara memiliki kemampuan untuk memproduksi produk tertentu atau secara alami telah tersedia, namun di sisi lain negara tersebut tidak mampu menciptakan produk yang lain yang dibutuhkannya, maka dia membutuhkan negara lain yang dapat memenuhi kebutuhannya. Di sinilah letak interdependensi hubungan negara dalam hubungan perdagangan internasional.

Produk yang diproduksi suatu negara tentunya memiliki keunggulan dibandingkan dengan keunggulan yang dimiliki oleh negara lain. Dalam teori perdagangan internasional terdapat beberapa keunggulan suatu produk yang dimiliki oleh suatu negara yaitu keunggulan mutlak (*absolute advantage*), keunggulan komparatif (*comparative advantage*), keunggulan kompetitif (*competitive advantage*) dan keunggulan inovatif (*innovative advantage*).<sup>10</sup> Keunggulan-keunggulan yang dimiliki negara dalam kajian ilmu ekonomi dianggap sebagai teori yang mendasari lahirnya perdagangan internasional.

## **1) Teori Keunggulan Mutlak**

---

<sup>9</sup> Bagus Dharmawan, Op.cit

<sup>10</sup> Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani, *Transaksi Bisnis Internasional : Ekspor-Import dan Imbal Beli*, Rajawali Press, Jakarta, 2003 hlm.1-2

Dalam kepustakaan ilmu ekonomi, teori keunggulan mutlak (absolute advantage) yang dikemukakan Adam Smith dalam perdagangan internasional dianggap sebagai teori murni perdagangan internasional. Menurut teori ini dalam perdagangan internasional negara akan melakukan kekhususan untuk mengekspor suatu produk tertentu dimana negara tersebut memiliki keunggulan absolut dan tidak atau impor barang yang sama dari negara yang tidak memiliki keunggulan absolut atau suatu negara akan mengekspor/mengimpor suatu barang jika suatu negara akan memproduksinya lebih efisien dibandingkan dengan negara lain. Negara dikatakan memiliki keunggulan absolut jika negara tersebut memiliki sumber daya yang tidak dimiliki oleh negara lain.

Tekanan utama teori ini adalah efisiensi penggunaan faktor produksi seperti tenaga kerja dalam proses produksi sangat menentukan keunggulan atau daya saing sebuah negara. Contohnya, Indonesia sebagai negara tropis mampu menyediakan karet dan lada yang tidak dimiliki oleh negara lain karena dua komoditas tersebut hanya dapat tumbuh di Indonesia.

## **2) Teori Keunggulan Komparatif**

Teori keunggulan komparatif merupakan koreksi terhadap Teori keunggulan mutlak yang disampaikan Adam Smith. Pendapat adam Smith yang menyatakan bahwa perdagangan internasional akan terjadi manakala di antara negara-negara di dunia saling mendapatkan manfaat dari perdagangan internasional dan itu terjadi karena negara memiliki keunggulan absolut yang berbeda dimana sebuah negara yang memiliki keunggulan absolut terhadap produk tertentu akan mengekspor sebuah produk ke negara lain sementara negara lain tidak mendapatkan manfaat dari perdagangan tersebut. Adalah John S Mill dan David Ricardo pencetus teori ini menyatakan bahwa kenuggulan/daya saing sebuah negara diukur pada perbandingan biaya

produksinya bukan pada perbedaan absolutnya. Menurut Mill suatu negara akan menkhususkan diri pada ekspor barang tertentu bila negara itu memiliki keunggulan komparatif terbesar dan akan impor barang tertentu bila negara tersebut memiliki keunggulan komparatif yang rendah. Pemikiran David Ricardo menyatakan bahwa perdagangan antara negara terjadi karena negara-negara memiliki masing-masing negara memiliki biaya relatif kecil untuk jenis yang berbeda. Perbedaan efisiensi atau produktifitas yang relatif antar negara dalam memproduksi produk tertentu merupakan prasyarat terjadinya perdagangan internasional.

Keunggulan komparatif adalah keunggulan yang dimiliki oleh suatu negara jika negara tersebut mampu memproduksi komoditas lebih murah dan lebih baik di bandingkan negara lain yang disebabkan adanya kombinasi faktor produksi yang tinggi sehingga produktivitasnya lebih tinggi. Contohnya produk tekstil Indonesia memiliki keunggulan komparatif dari negara lain karena didukung oleh faktor tenaga kerja dan bahan baku yang lebih murah dibandingkan dengan negara lain.

Dalam perdagangan internasional yang telah memasuki era persaingan maka teori kunggulan komparatif sudah tidak cukup untuk membahas perdagangan internasional yang berjalan secara bebas, karena setiap Negara tidak lagi melakukan spesialisasi terhadap suatu komoditas tertentu, tetapi setiap Negara cenderung memproduksi semua jenis barang dan bersaing di pasar internasional. Lebih lanjut Michael Porter terdapat faktor-faktor penentu daya saing suatu Negara dalam pasar internasional yaitu, pertama faktor kondisi sumber daya (SDA/SDM), Kedua faktor permintaan. Ketiga faktor persaingan dan strategi bersaing. Keempat faktor industri terkait dan pendukung.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Michael Porter , Competitive advantage, Mc Millan Publisher, 1994 terkutip dalam Junaidin Zakaria, *Keunggulan Daya Saing Komoditas Industri Manufaktur Ekspor Jawa Barat Terhadap Komoditas Manufaktur di Pulau Jawa*, Disertasi PPS UNPAD, Universitas Padjajaran, Bandung, 2005, hlm 35

### **3) Teori Keunggulan Kompetitif**

Di era perdagangan bebas keunggulan komoditas suatu negara tidak hanya ditentukan oleh keunggulan komparatif saja dengan penekanan pada faktor modal dan tenaga kerja semata, tetapi keunggulan produk suatu negara ditentukan oleh faktor kompetitif dari produk seperti ilmu pengetahuan dan teknologi yang dapat menciptakan inovasi yaitu menemukan metode baru, barang-barang baru, model baru dan memasuki pasar baru.<sup>12</sup> Suatu negara tidak lagi harus membatasi diri dengan memproduksi satu atau dua macam produk saja, tetapi setiap negara dapat menciptakan barang serupa yang diproduksi negara lain, sehingga kedua produk negara tersebut bersaing di pasar internasional.

Perkembangan perdagangan internasional dewasa ini berkembang begitu cepat. Negara-negara di dunia baik negara maju maupun negara berkembang berlomba-lomba untuk memasuki pasar internasional sehingga dapat memasarkan produknya ke seluruh negara di dunia. Mengenai kuatnya persaingan dalam perdagangan internasional Michael E. Porter mengemukakan 5 (lima) kekuatan persaingan suatu negara yaitu :

- a) ancaman pendatang baru dalam persaingan (*the threat of new entrants*)
- b) ancaman produk pengganti (*the threat of substitute products or services*)
- c) kekuatan tawar menawar pembeli (*the bargaining powers of buyers*)
- d) kekuatan tawar menawar pemasok (*the bargaining powers of suppliers*), dan
- e) rivalitas di antara pesaing yang ada (*the competitive rivalry among current members of industry*)

### **4) Keunggulan Inovatif.**

---

<sup>12</sup> Ibid

Keunggulan inovatif merupakan keunggulan suatu negara menciptakan kreasi baru yang sesuai dengan selera konsumen. Keunggulan inovatif umumnya dimiliki oleh negara dengan tingkat teknologi yang tinggi. Kreativitas dianggap sebagai keunggulan karena menyangkut pemenuhan kebutuhan konsumen yang semakin meningkat.<sup>13</sup>

### **3. Liberalisasi Perdagangan Internasional dan Negara Kesejahteraan**

Globalisasi ekonomi secara umum merujuk pada kondisi dimana terjadi internasionalisasi peningkatan produk, distribusi dan pemasaran barang dan jasa. Globalisasi ekonomi dicirikan dengan adanya integrasi keuangan dan pasar tenaga kerja melalui perdagangan, penanaman dan alih modal asing. Namun demikian intensitas perdagangan internasional telah menghasilkan pula dampak negatif bagi negara-negara. Perdagangan internasional yang tidak seimbang antar negara tidak jarang menimbulkan kehilangan pekerjaan bagi penduduk sebuah negara, kemiskinan bertambah, penurunan pendapatan penduduk.<sup>14</sup> Perdagangan internasional yang dilakukan oleh negara-negara yang didasarkan pada teori-teori ekonomi di atas tidak saja menjadikan sebuah negara itu sebagai kekuatan perdagangan yang kuat, tetapi lebih jauh dari itu adalah untuk mewujudkan kesejahteraan bagi rakyatnya. Manfaat dan keuntungan dari perdagangan internasional diharapkan memberikan dampak positif bagi sebuah negara yaitu peningkatan kesejahteraan bagi rakyatnya.

Sementara di sisi lain negara kesejahteraan merupakan strategi pembangunan dimana negara berperan aktif dalam pengelolaan dan pengorganisasian ekonomi yang mencakup tanggung jawab negara untuk menyediakan pelayanan

---

<sup>13</sup> Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani, Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani, *Transaksi Bisnis Internasional : Ekspor-Impor dan Imbal Beli*, Rajawali Press, Jakarta, 2003

<sup>14</sup> Jeong, Hanbeom, *Globalization And The Politics Of The Welfare State*, 2010, University of Kentucky Doctoral Dissertations. hlm 27. [http://uknowledge.uky.edu/gradschool\\_diss/27](http://uknowledge.uky.edu/gradschool_diss/27).

kesejahteraan dasar warga negaranya.<sup>15</sup> Pemenuhan kebutuhan dasar warga negara oleh pemerintah dalam negara kesejahteraan dilakukan sebagai tanggung jawab negara untuk memenuhi hak warga negaranya.

Kondisi demikian menimbulkan perdebatan akademik bagaimana peran negara dalam mewujudkan negara kesejahteraan di era globalisasi dan perdagangan bebas. Ada kelompok yang pro pasar neo liberal dan kelompok pro negara kesejahteraan<sup>16</sup>. Noam Chomsky<sup>17</sup> menyatakan bahwa globalisasi ekonomi menampilkan wajah dimana negara berperan pasif dalam mewujudkan kesejahteraan bagi rakyatnya. Ada juga klompok yang menyatakan bahwa perdagangan internasional dewasa ini menghendaki kebijakan pemerintah untuk menggelontorkan dana dalam rangka mewujudkan kesejahteraan bagi rakyatnya merupakan kebijakan tidak kompetitif dan in-efisiensi.

Kebijakan sosial pemerintah yang didanai oleh pajak perusahaan akan berakibat pada peningkatan tidak seimbang pada pendapatan negara dari sektor pajak. Pembebanan pajak yang tinggi kepada perusahaan berakibat pada turunnya kemauan investor dan turunnya daya saing perusahaan dalam negeri dalam menghadapi persaingan baik di tingkat nasional maupun internasional. Pembiayaan dana sosial berimplikasi pada meningkatnya utang pemerintah yang berakibat pada turunnya nilai tukar mata uang pemerintah.

Globalisasi ekonomi berimplikasi pada peningkatan mobilitas modal transnasional. Hal ini berimplikasi pada kemampuan pemerintah untuk secara signifikan mengurangi belanja-belanja sosial dalam mewujudkan kesejahteraan rakyatnya. Dalam kacamata globalisasi ekonomi dan persaingan global perlu dilakukan pembatasan peran pemerintah tersebut. Hasil penelitian tentang dampak globalisasi terhadap negara kesejahteraan menunjukkan

---

<sup>15</sup> Budi Winarno, *Melawan Gurita Neo Liberalisme*, Penerbit Erlangga, Surabaya, 2010, hlm.9.

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> Ramesh Mishra, *Gloalization and The Welfare State*, Edward Elgar. Chelteram UK, 1999, hlm.15

bahwa perdagangan internasional keterbukaan keuangan internasional berdampak negatif terhadap pendanaan pemerintah. Penelitian-penelitian yang dilakukan negara-negara Amerika Latin Kaufman dan Segura-Ubiergo menunjukkan bahwa perdagangan bebas telah secara konsisten membawa dampak negative pada belanja-belanja sosial dan program-program keamanan sosial pemerintah.

Perdagangan internasional yang bebas merupakan lokomotif menuju pada globalisasi ekonomi. Kebijakan ekonomi sebuah negara tidak lagi hanya memandang pada kepentingan ekonomi sebuah negara tetapi telah menjadi bagian dari sistem perekonomian internasional. Peranan negara begitu semakin berkurang sehingga menimbulkan persoalan terkait eksistensi negara dalam mewujudkan kesejahteraan bagi rakyatnya. Globalisasi yang dimotori oleh organisasi internasional seperti IMF, OECD, IMF, Bank Dunia dan WTO merupakan sebuah sistem yang tidak dapat dinafikan oleh negara-negara. Globalisasi dan perdagangan internasional telah menjadi bagian dari perekonomian dunia.

Globalisasi dengan konsep perdagangan bebas dimana negara terlibat sangat minim dalam hal mengatur aktifitas dan perekonomian, sementara negara kesejahteraan menghendaki keterlibatan negara secara maksimal untuk mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyatnya. Menurut Ramesh Mishra<sup>18</sup> konsep negara kesejahteraan dan globalisasi tidak selamanya berjalan beriringan. Hal ini disebabkan: *Pertama*, globalisasi berdampak pada berkurangnya kemampuan pemerintah sebuah negara berdaulat untuk mengejar dan mengikuti tujuan padat karya dan pertumbuhan ekonomi melalui kebijakan-kebijakan yang meningkatkan perkembangan ekonomi, *kedua*, globalisasi memberikan harapan kepada pekerja para untuk meningkatkan penghasilan dan mendapatkan kesempatan bekerja melalui struktur pasar yang fleksibel. Kondisi persaingan global dan mobilitas modal

---

<sup>18</sup> An-an Chandrawulan, *Hukum Penanaman Modal dalam Liberalisasi Perdagangan*, Bandung, Alumni, 2012, hlm.45

yang begitu intensif menciptakan perubahan sosial (social change) dimana terjadi peningkatan penghasilan bagi penduduk sebuah negara. *Ketiga*, globalisasi berusaha menciptakan situasi perlindungan dan pengeluaran sosial sebuah negara melalui prioritas pengurangan utang dan penurunan pajak. *Keempat*, melemahkan ideologi yang menekankan perlindungan sosial dan mendorong solidaritas nasional. *Kelima*, globalisasi melemahkan kerjasama sosial dan melemahkan kekuatan yang seimbang antara pekerja dan negara serta mengalihkannya kepada modal. *Keenam*, globalisasi berdampak pada pembatasan dan rintangan pilihan kebijakan yang terkonsentrasi pada kekuasaan pemerintah pusat, dan *ketujuh*, globalisasi bertolak belakang dengan komunitas nasional dan kebijakan demokrasi. Kebijakan sosial merupakan isu penting dalam perdebatan kapitalisme global yang dihadapkan pada demokrasi negara bangsa.

Globalisasi melalui liberalisasi perdagangan menghendaki adanya kondisi ekonomi terbuka dimana industrialisasi yang progresif dan perdagangan bebas sebagai prasyarat terciptanya kondisi perdagangan bebas. Negara kesejahteraan menghendaki sebuah kondisi dimana negara memberikan kemakmuran bagi rakyatnya. Peranan pemerintah harus memastikan bahwa kondisi kesejahteraan bagi rakyatnya merupakan sebuah kondisi yang lahir dan harus diwujudkan dalam alam demokrasi. Negara kesejahteraan, globalisasi dan demokratisasi pada akhirnya merupakan sebuah jalinan yang berkelindan dan saling mendukung satu sama lain.<sup>19</sup>

Kehadiran konsep negara kesejahteraan dalam sistem ekonomi global hendak melepaskan warga negaranya dari ketergantungan warga negara terhadap mekanisme pasar. Merujuk pada fungsi utama negara dalam perdagangan bebas dimana negara tidak mampu lagi mengeliminasi pasar sebagai penyedia kesejahteraan, negara kemudian hadir untuk

---

<sup>19</sup> Tim Peneliti PSIK, *Negara Kesejahteraan dan Globalisasi*, Pusat Studi Islam dan Kenegaraan (PSIK), Universitas Paramadina, Jakarta, 2007, hlm.18

memodifikasi pasar agar dapat memberikan kesejahteraan bagi rakyatnya. Kehadiran negara dalam memodifikasi pasar melalui pembatasan kinerjanya bertujuan memenuhi tanggung jawab distribusi yang tidak dapat dipenuhi oleh pasar itu sendiri. Dalam konteks ini menurut Budi Winarno konsep negara kesejahteraan sejalan dan tumbuh bersama kapitalisme. Namun negara kesejahteraan di era perdagangan bebas, tidak mampu menjamin distribusi kesejahteraan sosial yang merata karena ketimpangan dan kemiskinan tetap terjadi. Dalam konteks ini peranan negara untuk menormalisasi ketimpangan sosial merupakan sebuah solusi yang baik.

#### **4. Negara Kesejahteraan dalam Sistem Demokrasi Ekonomi Indonesia.**

Salah satu perdebatan akademik yang lahir dalam diskursus relasi antara sistem perekonomian yang dianut sebuah negara adalah mempersoalkan apakah ada korelasi antara sistem perekonomian yang dianut sebuah negara dengan kehadiran negara untuk mewujudkan kesejahteraan bagi rakyatnya.

Konstitusi telah meletakan dasar sistem perekonomian nasional didasarkan pada asas kekeluargaan dan demokrasi ekonomi namun secara teoritis sesungguhnya perdebatannya belumlah final, terutama bila dikaitkan dengan hubungan antara cita perekonomian dan praktek perekonomian di tengah pusaran globalisasi yang sesungguhnya kontradiksi dengan cita-cita perekonomian nasional.

Diskursus inipun memunculkan pertanyaan penting apakah Indonesia menganut dan menerapkan sistem perekonomian kapitalisme<sup>20</sup>, sistem ekonomi sosialisme<sup>21</sup> atau

---

<sup>20</sup> Sistem ekonomi kapitalis adalah suatu sistem ekonomi di mana kekayaan yang produktif terutama dimiliki secara pribadi dan produksi terutama dilakukan untuk dijual. Adapun tujuan dari pemilikan secara pribadi ialah untuk memperoleh suatu keuntungan/laba yang cukup besar dari hasil menggunakan kekayaan yang produktif. Motif mencari keuntungan/laba bersama-sama dengan lembaga warisan dipupuk oleh hukum perjanjian sebagai mesin perjanjian yang besar. Ciri khas sistem ekonomi kapitalis adalah : 1). hak milik pribadi, 2). Kebebasan berusaha dan kebebasan memilih, 3). motif kepentingan sendiri. 4). Persaingan, dan 5). harga ditentukan oleh mekanisme pasar, Tulus T.H.Tambunan, Sistem Perekonomian Nasional..op.cit

campuran dari dua sistem tersebut ?. Terkait sistem ekonomi apa yang dianut oleh Indonesia dalam menjalankan pembangunan ekonomi, ahli ekonomi memiliki pendapat yang berbeda. Pakar ekonomi seperti Dumairy<sup>22</sup> menyatakan bahwa “ditinjau berdasarkan sistem pemilikan sumber daya ekonomi atau faktor-faktor produksi, tak terdapat alasan untuk menyatakan bahwa sistem ekonomi kita adalah kapitalis. Sama halnya, tak pula cukup argumentasi untuk menyatakan bahwa kita menganut sistem ekonomi sosialis. Indonesia mengakui pemilikan individu atas faktor-faktor produksi, kecuali untuk sumber daya-sumber daya yang menguasai hajat hidup orang banyak, dikuasai oleh negara. Hal ini diatur dengan tegas oleh Pasal 33 UUD 1945. Jadi secara konstitusional sistem ekonomi Indonesia bukan kapitalisme bukan pula sosialisme.” Bachrawi Sanusi<sup>23</sup> menyatakan bahwa sistem perekonomian yang dianut Indonesia terbagi sesuai dengan rezim pemerintahan yang berkuasa. Sebelum masa reformasi sistem perekonomian Indonesia adalah sistem ekonomi Pancasila dengan koperasi sebagai penopang utama, pada masa reformasi sistem perekonomian nasional menggunakan sistem ekonomi kerakyatan. Pakar ekonomi Mubyarto menyatakan bahwa sistem yang tepat bagi perkenomian Indonesia adalah ekonomi kerakyatan. Emil Salim menyatakan bahwa sistem ekonomi yang dianut oleh Indonesia adalah sistem ekonomi Pancasila. Pendapat senada juga diungkapkan oleh Boediono menyatakan bahwa sistem perekonomian Indonesia adalah ekonomi Pancasila.<sup>24</sup>

Pembukaan UUD 1945 telah meletakan cita negara kesejahteraan sebagai tujuan pembentukan NKRI. Kalimat “membentuk suatu pemerintah negara republik Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejateraan umum,

---

<sup>21</sup> Bachrawi Sanusi, *Sistem Ekonomi, Suatu Pengantar*, Jakarta, Lembaga Penerbit FE UI, 2000, hlm. 55

<sup>22</sup> Dumairy, *Perekonomian Indonesia*, Erlangga, Jakarta, 1996, hlm.33

<sup>23</sup> Op.cit.

<sup>24</sup> *Ekonomi Indonesia, Mau ke mana?* Kumpulan Esai Ekonomi, KPG dan Freedom Institute, Jakarta, 2009, hlm.47-50.

mencerdasakan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial” dalam alinea ke-IV pembukaan UUD 1945 merupakan sebuah pernyataan filosofikal para *the founding fathers* yang dijadikan sebagai landasan tujuan pembangunan nasional.

Undang-undang dasar 1945 sebelum diamandemen telah meletakkan dasar sistem perekonomian nasional dengan menjadikan demokrasi ekonomi sebagai prinsip ekonomi nasional. Ketentuan Pasal 33 menyatakan bahwa

- a) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan;
- b) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara;
- c) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Ketika amandemen konstitusi dilakukan pada tahun 2000 tiga prinsip ekonomi yang tercantum dalam Pasal 33 UUD 1945 di atas tetap dipertahankan. Amandemen konstitusi hanya menambah dua ayat dalam Pasal 33 sebagai penyempurnaan sistem perekonomian nasional, yaitu :

- a) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan pada demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian serta dengan menjaga keseimbangan, kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional;
- b) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.

Gagasan demokrasi ekonomi dalam konstitusi menurut Jimly Assidiqie,<sup>25</sup> tidak terlepas dari paham kedaulatan rakyat sebagai landasan ideologi menjalankan pemerintahan di era demokrasi. Kedaulatan rakyat tidak saja diwujudkan dalam konteks kedaulatan politik melalui demokrasi politik tetapi juga kedaulatan rakyat yang diwujudkan melalui demokrasi ekonomi. Demokrasi politik dan demokrasi ekonomi merupakan dua hal yang saling berhubungan dan tidak dapat dipisahkan. Demokrasi politik harus dibarengi demokrasi ekonomi. Dengan mengutip tulisan Bung Karno ketikan menulis sebuah artikel dalam harian fikiran ra'jat tahun 1932, bahwa demokrasi politik+demokrasi ekonomi=demokrasi sosial.<sup>26</sup>

Sistem ekonomi nasional yang dicantumkan dalam Pasal 33 UUD 1945 menurut Jimly Assidiqie terdapat beberapa hal yang dapat dielaborasi. Pertama, ketentuan tentang Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan dapat dielaborasi dalam tiga aspek , yaitu : aspek mikro, aspek makro dan usaha bersama sebagai prinsip. Secara mikro perekonomian nasional ditopang oleh koperasi sebagai sokoguru perekonomian, namun tidak berarti perkonomian nasional hanya dijalankan oleh koperasi semata tanpa melibatkan bentuk badan hukum yang berkembang dewasa ini seperti Perseroan terbatas, CV, NV dll. Merujuk pendapat Widjojo Nitisastro menyatakan bahwa perekonomian yang disusun sebagai usaha bersama tidak lain menunjuk kepada pengertian sistem perekonomian nasional sebagai usaha bersama seluruh rakyat Indonesia. Pengertian kebersamaan ini tidak hanya berkaitan dengan konsep bentuk usaha, tetapi lebih jauh lagi yaitu berkaitan dengan konsep pelaku ekonomi yang tidak dijalankan oleh bangun perusahaan. Kedua, asas kekeluargaan. Asas ini menghendaki perekonomian nasional dibangun berdasarkan pada prinsip

---

<sup>25</sup> Jimly Assidiqie, *Konstitusi dan Konstitutionalisme di Indonesia*, Jakarta, Konstitusi Press, 2005, hlm.148.

<sup>26</sup> Ibid.

kebersamaan, jiwa gotong royong dan kerjasama. Namun hal ini menjadi masalah menurut Jimly Assidiqie ketika berhadapan pada prinsip ekonomi dan perdagangan internasional modern dimana persaingan sebagai faktor pendukung perdagangan internasional. maka kedua kutub ini harus diselaraskan dalam satu kebijakan ekonomi dimana kerjasama perdagangan internasional dan persaingan perdagangan sebagaimana instrumen penting untuk memenangkan perdagangan internasional yang bebas dan kompetitif.

Ketiga, prinsip efisiensi-berkeadilan. Prinsip ini merupakan akomodasi dari perkembangan perekonomian dunia dimana efisiensi merupakan salah satu pilar pembangunan ekonomi. Dalam efisiensi ekonomi maka terjadi karena adanya persaingan. Namun, persaingan menimbulkan dampak dimana ada kelompok ekonomi kuat yang mengusai persaingan dan kelompok ekonomi lemah yang tersingkir. Jika ini terjadi maka muncullah suatu kondisi ketidakadilan ekonomi. Dimasukkannya prinsip efisiensi berkeadilan sebagai prinsip dalam demokrasi ekonomi merupakan upaya merespon perkembangan perekonomian modern dengan tetap menghadirkan keadilan. Prinsip ini merupakan prinsip yang melengkapi prinsip usaha bersama yang berkeadilan dengan efisiensi dan penyempurnaan prinsip kerjasama dengan persaingan terbuka.

*Keempat*, prinsip-prinsip demokrasi ekonomi. Prinsip-prinsip demokrasi ekonomi dalam konstitusi yang meliputi : kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional merupakan landasan kebijakan untuk membangun perekonomian nasional yang terus tumbuh dan unggul dalam persaingan global. Dalam waktu yang sama pembangunan ekonomi nasional diselaraskan dengan konsep kelestarian lingkungan dan

integrasi nasional. Tujuan akhir dari pembagunan ekonomi adalah mencapai masyarakat Indonesia yang sejahtera.

Dengan berbagai ciri yang melekat pada demokrasi ekonomi di atas, Tambunan<sup>27</sup> menyatakan bahwa sistem ekonomi Indonesia memiliki dua karakter penting yang membedakannya dengan sistem ekonomi kapitalis dan sistem ekonomi sosialis. Ekonomi Pancasila sangat berbeda dengan prinsip ekonomi liberal dimana persaingan bebas tanpa aturan menjadi penopangnya (*free fight liberalism*) dan sistem ekonomi komando dalam sistem ekonomi sosialis. Sistem ekonomi Indonesia yang dilandasi keadilan sosial sebagaimana terkandung dalam Pancasila. Keadilan sosial terletak pada adanya pertumbuhan ekonomi dan pembagian pendapatan yang adil dan prinsip demokrasi ekonomi. Sistem ekonomi Indonesia dibentuk dengan tiga prinsip penting yaitu kemanusiaan, persaudaraan, dan gotong royong.<sup>28</sup>

Prinsip keadilan sosial dalam sistem ekonomi Pancasila menurut Zulkarnain Djamin<sup>29</sup> menghendaki adanya kemakmuran yang merata di antara seluruh rakyat, bukan merata secara statis, melainkan merata yang dinamis dan meningkat. Seluruh kekayaan alam Indonesia, potensi bangsa diolah bersama menurut kemampuan dan bidang masing-masing yang dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat Indonesia. Keadilan sosial mengandung arti perlindungan yang proporsional bagi yang lemah. Perlindungan diberikan dalam rangka mencegah kesewenang-wenangan yang kuat dan menjamin adanya keadilan. Melaksanakan keadilan sosial mengandung arti pemeratan kenikmatan dan menghilangkan kepincangan pembagian kekayaan nasional.

---

<sup>27</sup> Tulus H Tambunan, *Perekonomian Indonesia Sejak Orde Lama hingga Pasca Krisis*, Jakarta, PT. Pustaka Quantum, 2006, hlm.5

<sup>28</sup> Ibid.

<sup>29</sup> Zulkarnain Djamin, *Perekonomian Indonesia*, Jakarta, Lembaga pengembangan Ekonomi FE UI, 1993, hlm.6

## **2. Teori Analisis Ekonomi Terhadap Hukum.**

Pembahasan kebijakan peningkatan daya saing produk tekstil dalam rangka pembangunan industri tekstil nasional memiliki relevansi dengan teori aspek ekonomi dalam hukum. Gagasan menghubungkan aspek ekonomi dalam hukum bersumber dari gagasan Richard A Posner seorang guru besar ilmu hukum pada universitas Chicago. Dalam konteks Indonesia hubungan hukum dan ekonomi dikemukakan oleh Sunaryati Hartono dalam bukunya *Hukum Ekonomi Pembangunan*.

### a. Hubungan Ilmu Ekonomi dan Hukum

Kajian ilmu ekonomi sesuanguhnya berpusat pada kajian terhadap perilaku manusia dalam menentukan pilihan dalam mengambil keputusan ekonomi.<sup>30</sup> Sebagai makhluk ekonomi (*zoon economics*) manusia dalam mengambil keputusan selalu dilandasi oleh sikap dan pemikiran rasional. Manusia mengambil keputusan ekonomi selalu ditentukan oleh sikap untuk mengambil keputusan yang dapat memberikan keuntungan maksimal bagi manusia. Pilihan-pilihan rasional manusia didasarkan pada asumsi kelangkaan sumber daya yang merupakan faktor pendorong manusia untuk memilih pilihan yang tepat untuk menyejahterakan dirinya. Pendapat Richard A Posner menyatakan bahwa ilmu ekonomi merupakan ilmu tentang pilihan rasional ditengah-tengah keterbatasan yang diinginkan manusia. Ilmu ekonomi hendak mengkaji dampak-dampak yang ditimbulkan dari pilihan-pilihan rasional manusia ditengah keterbatasan-keterbatasan tadi.

Ilmu hukum menurut Mochtar Kusumaatmadja<sup>31</sup> bertugas mempelajari hukum positif yang berlaku pada sebuah negara. Hukum merupakan keseluruhan asas dan kaidah-kaidah dan proses yang mengatur hubungan manusia dalam

---

<sup>30</sup> Prahutna Rahardja dan Mandala Manurung, *Ilmu Ekonomi : Mikroekonomi dan Makroekonomi*, edisi ketiga : Jakarta, FE UI, 2008, hlm.1

<sup>31</sup> Mochtar Kusumaatmadja dan Arief Sidharta, *Pengantar Ilmu Hukum : Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum*, Buku I, Bandung, Alumni, 2000, hlm. 4

masyarakat.<sup>32</sup> Sudikno Mertokusumo<sup>33</sup> menyatakan bahwa ilmu hukum adalah ilmu yang mempelajari aspek teoritis dari sebuah hukum positif yang berlaku di sebuah negara. Salah satu faktor yang menjadi kesamaan dua cabang ilmu adalah objek kejadinnya adalah manusia. Ilmu hukum memiliki tugas utama mempelajari aspek pengaturan perilaku manusia sedangkan ilmu ekonomi mempelajari perilaku manusia dalam memenuhi kebutuhan hidupnya.

Cooter dan Ulen<sup>34</sup> mengatakan bahwa ilmu ekonomi dan ilmu hukum memiliki korelasi dan tidak dapat dipisahkan. Ilmu ekonomi membantu ilmu hukum dalam memberikan acuan normative sebagai dasar untuk mengevaluasi dan memprediksi hukum dan kebijakan. Sementara hukum merupakan sarana untuk mencapai tujuan-tujuan sosial seperti keadilan, ketertiban dan kepastian. Bukti bahwa antara dua cabang ilmu ini memiliki korelasi dilihat ketika konsep ekonomi dan konsep hukum saling mempengaruhi. Konsep, *incentive cost, opportunity cost, risk aversion, transaction cost, free-riding, credible commitment, adverse selection*, merupakan konsep ekonomi yang telah mempengaruhi konsep hukum. Begitu pula sebaliknya, konsep-konsep ekonomi telah melahirkan konsep hukum seperti ; *litigation cost, property rules, strict liability, non-monetary sanctions, efficient-breach* merupakan konsep ekonomi yang telah menjadi bagian dari konsep-konsep hukum.<sup>35</sup>

#### b. Kerangka Teoritik Analisis terhadap Hukum

Beranjak dari asumsi dasar bahwa ilmu ekonomi hadir untuk mengkaji tentang pilihan rasional manusia di tengah keterbatasan sumber daya manusia. Tugas yang diemban ilmu ekonomi adalah menggali dampak dari rasionalitas manusia yang hendak menyejahterakan hidupnya guna mencapai

---

<sup>32</sup> Ibid.

<sup>33</sup> Sudikno Mertokusumo, Teori Hukum, Yogyakarta, Penerbit Universitas Atmajaya Yogyakarta, 2011, hlm. 3

<sup>34</sup> Robert Cooter dan Thomas Ulen, *Law and Economics*, 5<sup>th</sup> edition, London, Person Addison Wesley, 2008, hlm.189

<sup>35</sup> Ibid.

kepentingan dan kepuasan pribadi manusia. Keberadaan hukum sebagai perangkat peraturan dan sanksi-sanksi bertujuan mengatur perilaku manusia agar dalam pemenuhan keinginan dan kepuasaanya tidak bertabrakan dengan kepentingan manusia yang lain.

Pendekatan analisis hukum terhadap ekonomi yang dikemukakan Posner didasarkan pada pemikiran bahwa manusia yang merupakan makhluk rasionalitas secara alamiah selalu berusaha memenuhi kepuasan. Manusia akan berusaha untuk memenuhi kebutuhan mereka untuk mendapatkan keuntungan. Menurut Fajar Sugianto<sup>36</sup> analisis ekonomi terhadap hukum adalah analisis hukum yang dikonstruksi dengan menggunakan konsep-konsep ekonomi untuk menjelaskan akibat-akibat hukum mengevaluasi dan mengestimasi sifat dasar, kemampuan dan kualitas suatu produk hukum yang efisien ekonomis, sehingga dapat diprediksi produk hukum seperti apa dan yang bagaimana patut diberlakukan.

### c. Landasan Konspetual Analisis Ekonomi Terhadap Hukum

Konsep analisis ekonomi terhadap hukum yang dikemukakan Richard A Posner merupakan aktualisasi dari gagasan pemikiran utilitarianisme yang dikemukakan Jeremy Bentham. Menurut Bentham tujuan hukum tidak lain adalah mendatangkan kebahagiaan bagi sebagian besar masyarakat, *the greatest happiness for the great number*. Melalui pendekatan *felicific calculus*<sup>37</sup> yang dibangunnya Bentham hendak mengukur nilai kemanfaatan sebuah produk hukum terhadap masyarakat. Sebuah peraturan hukum yang hendak mendatangkan manfaat bagi *the greatest happiness for the*

---

<sup>36</sup> Fajar Sugianto, *Economic Analysis Of Law : Seri Analisis Keekonomian Tentang Hukum*, seri pengantar, Jakarta, Kencana,2013,hlm.

<sup>37</sup> Beberapa asumsi dasar teori *felicific calculus* Bentham adalah : a). kebahagiaan setiap individu meningkat pada saat dimana jumlah total kepuasaan lebih besar daripada kesedihannya.b).keuntungan dan benefit secara umum dari suatu komunitas terdiri dari seluruh benefit kelompok individu. c). kebahagiaan suatu masyarakat dapat ditingkatkan apabila jumlah total seluruh kepuasaan individu-individu dalam komunitas tersebut lebih besar skalanya daripada kesedihan/kesengsaraan mereka. Terkutip dalam Ahmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) Dan Teori Peradilan, (Judicial Prudence)*, Volume I, Jakarta, Kencana, 2009, hlm. 77.

*greatest number* harus memiliki tujuan untuk : 1). Member nafkah hidup (*to provide subsistence*), 2). Memberikan kebutuhan berlimpah (*to provide abundance*). 3). Untuk memberikan perlindungan (*to provide security*) dan, 4).untuk mencapai persamaan (*to attain equality*).

Pemikiran utilitarianisme Bentham kemudian diadopsi dalam pemikiran analisis hukum terhadap ekonomi oleh Posner. Dasar pemikiran Posner dilandasi pada kenyataan bahwa manusia adalah makhluk ekonomi dimana semua tindakannya selalui dipertimbangkan pada aspek kemanfaatan bagi manusia itu sendiri. Sebagai *homo economics* manusia bebas memilih cara untuk mendapatkan kepuasaan atau kebahagiaan ekonomis guna mencapai kebahagiaan dalam hidupnya (*wealth maximizing*). Manusia merupakan makhluk yang memiliki rasionalitas untuk berupaya terus meningkatkan taraf hidup mereka baik yang bersifat materil maupun non-materil (*rational maximers*).<sup>38</sup>

Aspek kepuasaan dan peningkatan kebahagiaan sebagai asumsi dasar dalam konsep Posner mengatakan bahwa pendekatan ekonomi terhadap hukum dapat dijadikan sebuah pendekatan untuk menjawab permasalahan hukum. Hukum kemudian dijadikan sebagai alat ekonomi (*economic tools*) untuk mencapai kebahagiaan yang maksimal (*maximization of happiness*). Pendektan ini pula dapat dijadikan dasar untuk menjawab persoalan keadilan dalam hukum.<sup>39</sup> Keadilan hukum menurut Posner merupakan keadilan yang berdimensi ekonomi dan hukum (*economic conception of justice*) dapat dinilai dengan menggunakan standar-standar ekonomi yaitu : efisiensi, nilai dan kegunaan. Pemikiran Posner dalam konsep aspek ekonomi dalam hukum pada intinya bertujuan untuk pembentukan dan pelaksanaan hukum tidak lain adalah untuk meningkatkan kemanfaatan sosial yang sebesar-besarnya.<sup>40</sup> Sebuah aturan hukum dinilai adil dari sisi hukum dan

---

<sup>38</sup> May dan Brown, *Philosophy of Law : The Economic Analysis of Law*,UK, Wiley Blackwell,2010 hlm.129.

<sup>39</sup> Fajar Sugianto, op.cit. hlm.29.

<sup>40</sup> Op.cit.

ekonomi jika memiliki dampak yang baik bagi masyarakat yang diatur oleh hukum.

d. Konsep-Konsep dasar Analisis Ekonomi terhadap Hukum

Pemikiran Posner tentang analisis ekonomi terhadap hukum dibangun berdasarkan pada beberapa konsep dasar yaitu : *Pertama*, konsep pilihan rasional. Konsep ini merupakan titik sentral dalam konsep analisis ekonomi terhadap hukum. Konsep pilihan rasional lahir dari pemikiran bahwa manusia merupakan makhluk rasional yang dapat memilih untuk mengambil sikap dan tindakan yang terbaik untuk memenuhi kebutuhannya guna mencapai kemakmuran. Faktor pertimbangan untung-rugi, kekurangan-kelebihan, kemampuan-keterbatasan dengan pertimbangan rasional menjadi acuan bagi manusia dalam mengambil keputusan. Manusia yang rasional juga memiliki kemampuan untuk mencari pilihan alternatif dalam menentukan pilihannya selain pilihan utama tadi.

Konsep pilihan rasional ini memiliki korelasi dengan konsep kelangkaan sumber daya yang tersedia. Ditengah kelangkaan sumber daya maka manusia memiliki kemampuan untuk memilih yang terbaik baik sikap maupun keputusan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya.

*Kedua*, Konsep Nilai. Dalam pandangan posner nilai adalah sesuatu yang penting, keinginan, hasrat baik secara moneter maupun non moneter. Manusia memiliki sifat khas yaitu pemenuhan kepentingan pribadi untuk mencapai kepuasaan. Nilai dalam ekonomi terlihat dari keinginan dan usaha manusia untuk mendapatkan sesuatu. Manusia dalam menentukan suatu nilai selalu didasarkan apakah nilai tersebut dapat mendatangkan kemakmuran bagi dirinya.

*Ketiga*, konsep efisiensi. Dalam ilmu ekonomi efisiensi merupakan suatu tingkatan yang dapat dicapai oleh produksi maksimal dengan pengorbanan yang minimal. Vilfredo pareto mengemukakan konsep efisiensi dalam ekonomi berkaitan

dengan pencapaian kepuasan seseorang. Nilai efisiensi suatu hubungan ekonomi dapat dinilai manakala dapat menghasilkan kondisi lebih baik bagi para pihak didalamnya dan tidak ada pihak yang dirugikan. Bangunan konsep efisiensi alokasi (parreto efficiency) didasarkan pada dua konsep yaitu superioritas dan optimalisasi. Konsep superioritas merupakan suatu kondisi ekonomi yang pertukarannya membawa dampak pada kondisi baiknya ekonomi dan tidak berdampak buruk pada siapapun dari hubungan itu. Konsep optimalisasi merupakan kondisi ekonomi dimana seseorang tidak menjadi lebih baik tanpa merugikan orang lain. *Keempat*, konsep kemanfaatan. Dalam konsep aspek hukum dalam ekonomi Posner<sup>41</sup> barang ekonomi<sup>42</sup> manakala barang tersebut menghasilkan keuntungan baik bersifat moneter maupun non-moneter. Konsep kemanfaatan dijadikan sebagai dasar oleh manusia untuk mendapatkan manfaat keuntungan yang diharapkan.

#### e. Industrilisasi dan Kebijakan Hukum

Menurut Sunaryati Hartono<sup>43</sup> terdapat hubungan yang erat dan saling mempengaruhi antara sistem hukum dan sistem ekonomi yang dimiliki oleh sebuah negara. Pembaharauan dasar-dasar pemikiran di bidang ekonomi ikut mengubah dan menentukan dasar-dasar dan sistem hukum sebuah negara. Penegakan asas-asas hukum yang sesuai dengan juga akan memperlancar terbentuknya struktur ekonomi yang dikehendaki. Sebaliknya, jika penegakkan asas-asas hukum yang tidak sesuai justru akan menghambat terciptanya struktur ekonomi yang dicita-citakan. Sistem demokrasi ekonomi Indonesia yang dilandasi oleh Pancasila maka harus didukung oleh kaidah-kaidah hukum yang mencerminkan nilai-nilai yang dijunjung pancasila. Sistem hukum nasional Indonesia harus menjamin terserapnya nilai-

---

<sup>41</sup> Richard A Posner, op.cit,

<sup>42</sup> Barang ekonomi (economic goods) adalah barang yang mempunyai kegunaan dan langka sehingga mempunyai nilai atau harga, Fajar Sugianto, Op.cit.

<sup>43</sup> Sunaryati Hartono, Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia, Cetakan kedua, Bandung, Binacipta, 1988.hlm.6-7.

nilai Pancasila dan sistem hukum ekonomi nasional kita merupakan bagian dari sistem hukum Pancasila.

Konsep pemikiran hubungan hukum dan hukum di atas merupakan cerminan dari pengalaman negara lain yang telah terlebih dahulu membangun industrinya. Dengan mengambil contoh Inggris misalnya ketika memulai revolusi industri maka hal pertama yang dilakukan reformasi adalah peraturan peraturan hukum yang dinilai menghambat industrialisasi yang berasal dari kaum feudal didasarkan atas ajaran-ajaran abad pertengahan. Hukum feudal yang dinilai menghambat industrialisasi kemudian ditinggalkan diganti dengan aturan hukum yang pro industrialisasi. Peran pemerintah kemudian dikurangi dengan membiarkan mekanisme pasar sebagai penggerak roda perekonomian.

### **3. Teori Hukum Pembangunan**

#### 1. Konsepsi Hukum Menurut Teori Hukum Pembangunan

Pengertian hukum menurut Mochtar Kusumaatmadja adalah bahwa hukum tidak hanya sebagai seperangkat kaidah dan asas-asas yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat, tetapi harus pula mencakup lembaga (institutions) dan proses (processes) yang diperlukan untuk mewujudkan hukum itu dalam kenyataan.<sup>44</sup> Definisi hukum dalam konsep hukum pembangunan dapat kita lihat dalam GBHN tahun 1973 dan GBHN tahun 1976 dimana konsep hukum pembangunan sangat mewarnai politik pembangunan hukum nasional. Dalam Bab II GBHN 1973 di bawah judul “Pembinaan Hukum dalam Rangka Pembangunan Nasional” dikemukakan bahwa hukum tidak hanya meliputi asas dan kaidah yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat, melainkan juga termasuk lembaga dan proses dalam mewujudkan berlakunya kaidah itu dalam kenyataan di masyarakat. Bab IV GBHN 1976 dibawah judul “ Hukum Masyarakat dan

---

<sup>44</sup> Otje Salman dan Eddy Damian (ed), *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan : Kumpulan Karya Tulis Prof.DR.Mochtar Kusumaatmadja,SH.,LL.M*, Bandung, Pusat Studi wawasan Nusantara, Hukum dan Pembangunan Bekerjasama dengan PT.Alumni, 2002, hlm.vi-vii.

Pembinaan Hukum Nasional” mengartikan hukum adalah keseluruhan dan asas yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat termasuk lembaga dan proses dalam mewujudkan hukum itu dalam kenyataan.<sup>45</sup> Dapat dikatakan bahwa definisi hukum yang tertuang dalam GBHN merupakan buah dari pemikiran Mochtar Kusumaatmadja sebagai pelopor pemikiran hukum pembangunan di Indonesia.

Unsur-unsur definisi hukum di atas disarikan kembali oleh Otje R Salman dan Eddy Damian yang mengatakan; *pertama*, kata asas dan kaidah dalam definisi hukum di atas menggambarkan bahwa hukum merupakan gejala normatif. Sebagai gejala normatif maka bentuk hukum adalah peraturan perundang-undangan. Dalam kata asas terkandung pemikiran aliran hukum alam dimana asas hukum merupakan nilai-nilai moral tertinggi dalam masyarakat yaitu keadilan. Kata “kaidah” merupakan pemikiran hukum yang merepresentasikan pandangan positivisme hukum dimana kaidah memiliki sifat yang normatif sebagaimana yang dikemukakan oleh John Austin dan Hans Kelsen.<sup>46</sup>

Kedua, kata lembaga dan Proses, merupakan cerminan dari hukum sebagai gejala sosial. Pembagunan hukum tidak saja mengakomodasi aspek normatif semata tetapi juga memperhatikan faktor non-yuridis seperti filosofis, etis, sosiologis, ekonomis dan politis. Kata lembaga juga merupakan cerminan pandangan mazhab sejarah dimana hukum tidak dibuat, tetapi tumbuh dalam masyarakat. Lembaga hukum adat merupakan contoh lembaga hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat Indonesia yang tidak dibuat oleh negara, tetapi ia tumbuh bersama keberadaan masyarakat Indonesia. Kata proses mencerminkan pandangan *pragmatical legal realism* yang dikemukakan oleh Roscou Pound dimana hukum terbentuk melalui proses Putusan hakim pengadilan yang bertujuan untuk merekayasa masyarakat. Kata lembaga dan Proses juga mencerminkan pemikiran aliran *sociological*

---

<sup>45</sup> Ibid.

<sup>46</sup> Hans Kelsen, The General Theory of Law,

*jurisprudence* dari Eugen Erlich dimana lembaga dan proses merupakan *the living law* dalam masyarakat yang dijadikan sumber hukum tertulis maupun tidak tertulis.<sup>47</sup>

## 2. Arti dan Fungsi Hukum dalam Masyarakat

Menguraikan arti hukum dan fungsi dalam masyarakat Mochtar Kusumaatmadja tidak dengan mengemukakan definisi hukum itu sendiri, tetapi lebih pada menjawab pertanyaan mendasar apakah tujuan hukum itu ?. Mochtar Kusumaatmadja mengatakan bahwa tujuan pokok hukum dalam analisis kontemporer tidak lain adalah menghadirkan ketertiban (*order*) dalam masyarakat. Ketertiban merupakan tujuan utama daripada segala hukum. Ketertiban merupakan syarat fundamental bagi terciptanya masyarakat manusia yang teratur. Adalah merupakan sebuah fakta yang obyektif bahwa ketertiban sebagai tujuan hukum berlaku bagi manusia dengan segala bentuknya.

Dalam pemikiran Mochtar bahwa manusia-masyarakat dan hukum merupakan “tiga serangkai” yang tidak dapat dipisahkan. Dengan mengutip pemeo Romawi “ubi societies ibi ius” maka dimana ada masyarakat disitu ada hukum. Jelaslah bahwa kehadiran hukum dalam masyarakat tidak lain adalah menghadirkan ketertiban bagi kehidupan manusia. Mochtar tidak menafikan bahwa disamping ketertiban tujuan hukum adalah menghadirkan keadilan yang merupakan sebuah hal yang relatif dimana masyarakat memiliki perasaan dan standar keadilan yang berbeda-beda. Ketertiban dalam masyarakat dapat dicapai jika ada kepastian hukum dalam pergaulan masyarakat. Mochtar menegaskan bahwa tujuan hukum bukan hanya kehidupan masyarakat yang teratur, tetapi merupakan syarat mutlak bagi suatu organisasi hidup yang melampaui batas-batas saat sekarang. Keberadaan lembaga perkawinan, rezim hak milik, kontrak yang harus ditaati (*pacta sunt servanda*) merupakan cerminan kehadiran hukum yang memberikan kepastian dan ketertiban dalam masyarakat dan

---

<sup>47</sup> Ibid.

menegakkan hak-hak asasi manusia yang merupakan pemberian Tuhan.<sup>48</sup>

### 3. Hukum Sebagai Kaidah Sosial

Menurut Mochtar Kusumaatmadja hukum yang dipahami sebagai kaidah sosial, tidak hanya berperan sebagai satu-satunya norma yang mengatur pergaulan manusia. Di luar hukum, masih ada kaidah-kaidah kesuliaan, kesopanan, adat istiadat, agama dan kaidah sosial lainnya yang semua memiliki peran dalam mengatur pergaulan manusia. Norma hukum dan kaidah sosial lainnya memiliki hubungan yang erat dan saling mendukung satu sama lain. Ada kalanya hukum berseberangan dengan kaidah-kaidah sosial lainnya.

Hukum memiliki sifat khas yang tidak dimiliki kaidah sosial lainnya yaitu memiliki daya paksa dalam memberlakukannya. Pemaksaan kaidah hukum dilakukan dengan pakem yang teratur. Pemaksaan kaidah-kaidah hukum untuk menjamin penaatannya tunduk pada aturan tertentu baik mengenai cara, bentuk, maupun alat pelaksanaanya. Pada sebuah negara, hanya negaralah yang memiliki kekuasaan untuk menegakan hukum. Pemaksaan itu dilakukan melalui hukum acara dan aparat hukum yang dibentuk oleh negara.

### 4. Hukum dan Kekuasaan

Konsep penting lainnya yang dikemukakan oleh Mochtar dalam karyanya tentang hukum dan pembangunan adalah hubungan antara hukum dan kekuasaan. Mengawali uraian tentang hal ini Mochtar membedakan kekuasaan yang berkaitan dengan kekuatan (*force*) fisik dan kekuasaan yang bersifat non-fisik (*power*). Seseorang yang memiliki kekutan fisik yang kuat belum tentu memiliki kekuasaan sebagaimana dimiliki kekuasaan hukum. Menurut Mochtar kekuasaan sering bersumber pada wewenang formal (*formal authority*) yang memberikan wewenang atau kekuasaan kepada seseorang atau

---

<sup>48</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan : Kumpulan Karya Tulis Prof.DR.Mochtar Kusumaatmadja,SH.,LL.M*, Bandung, Pusat Studi wawasan Nusantara, Hukum dan Pembangunan Bekerjasama dengan PT.Alumni, 2002, 3-4.

subjek hukum dalam suatu bidang tertentu. Mochtar menitikberatkan bahwa kekuasaan itu bersumber pada hukum, yaitu ketentuan-ketentuan hukum yang member atribusi kewenangan kepada seseorang atau subjek hukum tersebut.

Untuk menjamin ketentuan-ketentuan hukum ditaati maka hukum memerlukan daya paksa. Hukum memerlukan kekuatan memaksa dalam rangka penegakkannya. Bagi Mochtar hukum tanpa kekuasaan tidak lain merupakan norma sosial yang bersifat anjuran belaka (*non-imperative norm*). Menurut Mochtar faktor pembeda norma hukum dengan norma sosial yang lainnya yang memiliki daya paksa adalah norma hukum ketentuan tentang pemaksaan hukum diatur sendiri oleh hukum (hukum acara). Hukum mengatur cara dan ruang gerak pelaksanaan hukum. Mochtar memberikan contoh institusi kejaksaan, pengadilan dan kepolisian sebagai lembaga yang diberi wewenang untuk menegakan hukum. kepada institusi penegak hukum tersebut undang-undang memberikan wewenang untuk memaksa berlakukan hukum, tetapi hukum juga memberikan pembatasan kepada penegak hukum agar mereka tidak menggunakan kewenangannya secara melawan hukum (*abuse of power*).

Mochtar menyatakan bahwa sumber kekuasaan tidak hanya bersumber pada kekuatan fisik dan wewenang resmi, tetapi juga karena berasal dari pengaruh politik dan keagamaan, kekayaan, kekuatan ekonomi, kejujuran, dan kekuatan moral yang tinggi. Melihat sumber kekuasaan yang beragam itu maka hakikat dari keuasaan menurut Mochtar adalah kemampuan seseorang untuk memaksakan kehendaknya atas pihak lain.<sup>49</sup>

Kekuasaan memimiliki watak yang sama yaitu memiliki sifat yang netral tidak bersifat baik dan buruk, pemegang kekuasaanlah yang membuat kekuasaan itu menjadi baik dan buruk. Berdasarkan sejarah manusia terkait dengan

---

<sup>49</sup> Ibid.

kekuasaan pemilik kekuasaan memiliki sifat hendak melanggengkan kekuasaan dan cenderung menyalahgunakan kekuasaan. Oleh karenanya harus ada hukum yang membatasi pelanggengan kekuasaan dan menghindari terjadi penyalahgunaan kekuasaan.

Kekuasaan merupakan unsur mutlak bagi kehidupan masyarakat yang teratur dalam organisasi negara. Agar kekuasaan itu bermanfaat dan tidak disalahgunakan pemiliknya maka ruang lingkup, arah dan batas-batasnya dibutuhkan hukum untuk mengurnya. Kekuasaan harus tunduk pada hukum.

Dari uraian tentang hukum dan kekuasaan itu Mochtar menyimpulkan: kekuasaan merupakan unsur mutlak dalam suatu masyarakat hukum dalam arti masyarakat yang diatur oleh dan berdasarkan hukum. kekuasaan merupakan suatu fungsi dari masyarakat yang teratur. Dalam relasi yang lain, hukum memerlukan kekuasaan dalam pelaksanaanya, sebaliknya kekuasaan itu sendiri ditentukan batas-batasnya oleh hukum. kesimpuan tersebut kemudian dipopulerkan dengan kalimat “ hukum tanpa kekuasaan adalah angan-angan, kekuasaan tanpa hukum adalah kelaliman”.<sup>50</sup>

## 5. Hukum dan Nilai-Nilai Sosial Budaya

Mochtar memandang hukum merupakan kaidah sosial tidak dapat dipisahkan dengan nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat. Hukum merupakan pencerminan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat. Baik-buruknya sebuah produk hukum sangat ditentukan apakah aturan hukum tersebut sesuai dan mencerminkan nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat atau sebaliknya.

Nilai-nilai yang dianut masyarakat transisional yang masih bersifat tertutup, statis dan terbelakang menjadi masyarakat yang modern membutuhkan perubahan nilai dan pola berpikir masyarakat menjadi masyarakat yang modern.

---

<sup>50</sup> Ibid.

Begitu pentingnya perubahan pola berpikir masyarakat dalam pembangunan menyebabkan agenda pembangunan nasional sebenarnya dihajatkan untuk merubah cara berpikir masyarakat menuju masyarakat yang modern.

Dalam situasi dimana masyarakat Indonesia menuju masyarakat yang modern dan harus merubah pola berpikir sebagai syarat perubahan tersebut maka hukum memiliki peranan dalam proses pembaharuan itu. Menonjolnya peranan hukum dalam proses pembaharuan masyarakat karena segala tindakan pemerintah dalam mengeluarkan kebijakan pembangunan untuk mewujudkan masyarakat modern dilakukan melalui instrument undang-undang, peraturan dan ketentuan-ketentuan lainnya.

Perubahan nilai dan pola pikir dalam pembangunan menurut Mochtar bukanlah hal yang mudah karena akan dihadapkan pada pilihan pembaharuan sikap, sifat atau nilai-nilai yang harus diterima dan yang harus ditinggalkan ? Menurut Mochtar terdapat beberapa rintangan dalam pemilihan nilai yang dijadikan sebagai nilai dalam pembangunan nasional, yaitu : *pertama*, nilai yang akan melukai kebangsaan nasional. Perubahan nilai menuju masyarakat modern akan dihadapkan pada pilihan untuk merubah sistem nilai yang telah menjadi kepribadian nasional dengan nilai-nilai modernisasi yang berasal dari bangsa lain. Modernisasi tidak boleh meneropong atau mempersoalkan nilai-nilai atau sifat-sifat yang dianggap khas mencerminkan kepribadian nasional seperti nilai-nilai gotong royong dan kekeluargaan. *Kedua*, reaksi yang berdasarkan rasa salah diri. Modernisasi membutuhkan perubahan nilai-nilai yang diyakini semua lapisan masyarakat yang dapat mengantarkan menjadi masyarakat modern seperti : kejujuran, efisien, bertepat waktu, keteraturan, rajin, rasional dalam pikiran dan mengambil keputusan, dan kemampuan untuk menangguhkan konsumsi sebagai refleksi adanya perspektif masa depan. *Ketiga*, heterogenitas masyarakat Indonesia. Merupakan suatu

kenyataan bahwa masyarakat Indonesia memiliki tingkat kemajuan yang berbeda, agama dan kepercayaan yang berbeda, bahasa yang berbeda. Masyarakat Indonesia harus menghindarkan diri dari perasaan bahwa hanya masyarakat Indonesia yang memiliki sifat kekeluargaan dan gotong royong. Nilai-nilai khas masyarakat Indonesia itu harus dapat diaktulisasikan dalam budaya dan perkembangan teknologi modern.

## 6. Hukum Sebagai Sarana Pembaharuan Masyarakat

Ketika menguraikan fungsi hukum Mochtar Kususmaatmadja menyatakan bahwa fungsi hukum sebagai alat untuk memelihara ketertiban dimana hukum berfungsi memelihara dan mempertahankan yang telah ada. Hasil pembangunan dilindungi dan ditertibkan melalui instrumen hukum. Dalam hal demikian, fungsi hukum masih bersifat konservatif. Di tengah masyarakat Indonesia yang sedang membangun dan menuju masyarakat modern yang mengalami perubahan cepat, maka hukum dituntut untuk memainkan fungsi lebih dari itu, yaitu membantu dan mengarahkan perubahan yang terjadi dalam masyarakat.

Pandangan Mochtar Kusumaatmadja mengenai fungsi hukum dalam masyarakat yang tidak saja berperan sebagai pemelihara ketertiban dalam khasanah perkembangan pemikiran hukum di Indonesia dikenal dengan Teori Hukum Pembangunan. Intisari teori hukum pembangunan yang dikemukakan Mochtar Kusumaatmadja kemudian disarikan oleh Romli Atmasasmita<sup>51</sup> adalah sebagai berikut :

*Pertama*, semua masyarakat yang sedang membangun selalu dicirikan oleh perubahan dan hukum berfungsi agar dapat menjamin bahwa perubahan itu terjadi dengan cara yang teratur. Instrumen perubahan yang teratur adalah melalui perundang-undangan dan putusan pengadilan atau kombinasi keduanya. Beliau menolak perubahan yang tidak teratur

---

<sup>51</sup> Romli Atmasasmita, *Teori Hukum Integratif : Rekonstruksi Terhadap Teori Hukum Pembangunan Dan Teori Hukum Progresif*, cetakan pertama, Yogyakarta, Genta Publishing, 2012, hlm. 65-66

dengan menggunakan kekerasan semata-mata.*Kedua*, perubahan dan ketertiban merupakan tujuan awal masyarakat yang sedang membangun, maka hukum menjadi sarana yang memiliki peranan menuju perubahan masyarakat Indonesia menjadi masyarakat modern.*Ketiga*, fungsi hukum dalam masyarakat adalah mempertahankan ketertiban melalui kepastian hukum dan juga hukum sebagai kaidah sosial harus dapat mengatur perubahan dalam masyarakat.*Keempat*, hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup (*the living law*) dalam masyarakat, yang tentunya sesuai pula atau merupakan pencerminan dari nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat.*Kelima*, penerapan fungsi hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat hanya dapat diwujudkan jika hukum dijalankan oleh suatu kekuasaan itu sendiri harus berjalan dengan dalam batas-batas rambu-rambu yang ditentukan di dalam hukum itu.

Menurut Romli Atmasasmita<sup>52</sup> intisari teori hukum pembangunan Mochtar Kusumaatmadja di atas mencerminkan beberapa pemikiran tentang hukum, yaitu : *Pertama*, hukum hidup dan berkembang sejalan dengan perkembangan masyarakat, berbeda dengan pemikiran Carl Van Savigny yang menyatakan bahwa hukum selalu ketinggalan dengan perkembangan masyarakat. Pandangan Mochtar Kusumaatmadja sejalan dengan pemikiran aliran *sociolegal jurisprudence*, yaitu satu-satunya cermin perkembangan masyarakat hanya terdapat pada putusan yang merupakan cerminan nilai-nilai kebenaran yang diakui masyarakat dimana hukum hidup dan berkembang.*Kedua*, Mochtar Kusumaatmadja menyatakan bahwa perkembangan hukum sejalan dengan perkembangan masyarakat Indonesia dapat diciptakan melalui pembentukan perundang-undangan tidak hanya putusan pengadilan. Masalah krusial dalam sistem hukum Indonesia yang mengutamakan Undang-undang sebagai sumber hukum daripada yurisprudensi adalah setiap undang-undang merupakan produk politik yang sarat dengan

---

<sup>52</sup> Ibid.

kepentingan kekuasaan. Dengan mengutip pendapat John Rawls tentang keadilan, Romli Atmasasmita menyatakan bahwa untuk menjembatani kepentingan pembaharuan masyarakat melalui Undang-undang dan kepentingan kekuasaan maka hukum harus memiliki nilai-nilai yang berlandaskan pada nilai-nilai yang fair. Keadilan yang dimaksud oleh John Rawls adalah keadilan dengan nilai-nilai politik bukan keadilan keadilan dengan bersandar pada doktrin moral, agama dan filosofi. Ketiga, Mochtar memandang bahwa hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat dalam pembagunan bukan alat (*tools*) agar pembangunan dapat dilaksanakan dengan tertib dan teratur. Hukum yang memiliki peranan sebagai sarana pembaharuan masyarakat heruslah merupakan hukum yang hidup dalam masyarakat dan mencerminkan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat. Keempat, kepastian hukum tidak boleh dipertentangkan dengan keadilan, dan keadilan tidak boleh hanya ditetapkan sesuai kehendak pemegang kekuasaan melainkan harus sesuai dengan nilai-nilai yang baik yang hidup dalam masyarakat.

Konsep hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat memiliki kemiripan dengan konsep *law as tools of social engineering* yang dikemukakan oleh Roscou Pound<sup>53</sup>. Sebagai pendukung aliran *pragmatical legal realism* mengemukakan bahwa salah satu makna hukum adalah hukum dibuat sebagai jawaban atas tuntutan hukum ekonomi dan hukum sosial yang menghargai seseorang dalam masyarakatnya. Pound menjelaskan ketika hakim mengambil putusan dalam sebuah kasus maka hakim dipengaruhi oleh tekanan sosial, faktor politik atau tekanan ekonomi yang melingkupi putusan hakim. Maka putusan hakim merupakan instrumen hukum untuk melakukan rekayasa sosial (*social engineering*).

---

<sup>53</sup> Roscou Pound, *An Introduction Of The Philosophy Of Law*, oxford university press, 1995, hlm. 26-29

Pendekatan instrumen hukum sebagai alat rekayasa sosial menurut Roscou Pound dilandasi oleh pemikiran ; *pertama*, hukum memuat dalam dirinya sumber doktrinal dalam bentuk nilai-nilai dan asas yang memberikan isi dan bentuk pada perkembangan hukum, *kedua*, hukum merupakan momentum perubahan secara alamiah selalu dalam keadaan berkembang (bersifat dinamis dan statis), *ketiga*, perkembangan hukum merupakan perubahan yang teratur dalam sistem hukum untuk menghadapi tuntutan masyarakat melalui penasehat hukum dan hakim, dan, *keempat*, tugas hukum adalah memelihara dan menjaga agar proses perkembangan hukum teratur dan bekerja secara bebas.

Pandangan Roscou Pound tentang fungsi hukum dalam masyarakat Amerika Serikat dimana peranan putusan pengadilan pengadilan begitu menonjol dalam merubah masyarakat, kemudian di Indonesia oleh Mochtar Kusumaatmadja diubah sesuai dengan kondisi masyarakat dan sistem hukum di Indonesia. Dalam pandangan Mochtar istilah “*tools*” dalam kalimat *law as tools of social engineering* tidak dapat dimaknai sebagai alat, namun dimaknai sebagai sarana untuk melakukan perubahan masyarakat.

Menurut Mochtar Kusumaatmadja konsepsi hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat di Indonesia memiliki jangkauan dan ruang lingkup yang lebih luas dan berbeda dengan konsepsi *law as tools of social engineering* yang tumbuh dari masyarakat amerika. Ada beberapa hal yang menyebabkan terjadi perbedaan dua konsepsi hukum tersebut yaitu : Pertama, dalam sistem hukum Indonesia perundangan memiliki peranan yang menonjol dalam proses pembaharuan hukum, walaupun tidak dapat dipungkiri memiliki peranan dengan porsi yang kecil. Berbeda dengan sistem hukum amerika serikat dimana putusa-putusan pengadilan terutama Mahkamah Agung (supreme court) memiliki peranan yang besar dalam pembaharuan masyarakat;

Kedua, sikap yang menunjukkan kepekaan terhadap kenyataan masyarakat menolak aplikasi mechanistic dari konsepsi *law as tools of social engineering*. Menurut Mochtar Kusumaatmadja aplikasi mekanistik yang digambarkan dengan kata tool akan mengakibatkan hasil yang tidak banyak berbeda dari penerapan legisme yang dalam sejarah hukum Indonesia (Hindia belanda) telah ditentang dengan keras. Dalam pengembagannya di Indonesia konsepsi hukum sebagai alat atau sarana pembangunan ini dipengaruhi pula oleh pendekatan-pendekatan filsafat budaya dari Northop dan pendekatan policy oriented dari Laswell dan Mc.Dougal. Ketiga, apabila dalam pengertian hukum termasuk pula hukum internasional, di Indonesia sebenarnya sudah menjalankan asas hukum sebagai sarana pembaharuan jauh sebelum konsepsi ini dirumuskan secara resmi sebagai landasan kebijakan hukum. Dengan demikian menurut Mochtar Kusumaatmadja perumusan resmi itu sesungguhnya merupakan perumusan pengalaman masyarakat dan bangsa Indonesia di bidang sejarah. Beliau mencontohkan kebijakan hukum bangsa Indonesia dalam bidang pertambangan, tindakan-tindakan di bidang hukum laut, nasionalisasi perusahaan-perusahaan milik Belanda dan tindakan lain di bidang hukum merupakan perwujudan dari aspirasi bangsa Indonesia yang dituangkan dalam bentuk hukum dan perundang-undangan.<sup>54</sup>

#### 7. Hambatan-Hambatan Penerapan Teori Hukum Pembangunan

Gagasan cemerlang Mochtar Kusumaatmadja tentang teori hukum pembangunan yang kemudian dimasukan dalam GBHN pada waktu itu dianggap sebagai kebijakan resmi pemerintah dalam pembangunan hukum tidak selamanya berjalan mulus. Terdapat hambatan-hambatan dalam tataran pelaksanaan yang membuat teori hukum pembangunan tidak dapat bekerja maksimal untuk dalam melakukan

---

<sup>54</sup> Mochtar Kusumaatmadja, op.cit.

pembangunan hukum nasional. Mochtar Kusumaatdja sebagai pencetus teori hukum pembangunan telah menyadari hambatan-hambatan yang dihadapi tersebut. Romli Atmasasmita sebagai pengkaji teori hukum pembangunan kemudian mengemukakan pula beberapa hambatan teori hukum pembangunan.

Menurut Mochtar Kusumaatmadja terdapat beberapa hambatan penerapan teori hukum pembangunan yaitu : *pertama*, sukaranya menentukan tujuan dari perkembangan hukum; *kedua*, sedikitnya data empiris yang dapat digunakan untuk mengadakan suatu analisis deskriptif dan prediktif; dan *ketiga*, sukaranya mengadakan ukuran yang objektif untuk mengukur berhasil/tidaknya usaha pembaruan hukum.

Selain hambatan-hambatan di atas Mochtar Kusumaatmadja mengemukakan beberapa hambatan teori hukum pembangunan sebagai landasan kebijakan pembangunan hukum di negara berkembang dan baru merdeka, seperti Indonesia, *pertama*, sering terdapatnya kepemimpinan yang karismatis yang kebanyakan bertentangan dengan kepentingannya dengan cita-cita *legal engineering* menuju suatu masyarakat atau negara hukum. Para pemimpin negara berkembang umumnya tidak memahami bagaimana hukum berperan dalam pembangunan masyarakat dan negara. *Kedua*, masyarakat menganggap bahwa hukum merupakan simbol kekuasaan lama (warisan kolonial) maka harus ditentang atau karena dapat menghambat pembangunan yang revolusioner bagi sebuah bangsa yang baru merdeka. Ketiga, adanya sikap inertia (kelambatan) dalam sikap dan gerak yang biasanya meliputi segala hal yang bersangkutan dengan masalah-masalah hukum.

Beberapa hambatan yang dihadapi teori hukum pembangunan di atas menurut Mochtar Kusumaatmadja menyebabkan penetakan kebijakan pembangunan hukum sering dilakukan secara intuitif karena suatu pemilihan alternative berdasarkan alasan rasional sukar dilakukan.

Dampak lainnya adalah pembangunan hukum menjadi lebih rumit dan lebih lambat dibandingkan dengan pembangunan di bidang ekonomi.

Romli Atmasasmita<sup>55</sup> menyatakan beberapa hambatan perkembangan teori hukum pembangunan yaitu ; *pertama*, para pemikir hukum Indonesia mengalami “anomaly” tentang sistem hukum yang dipandang cocok dianut dan dipraktekan dalam kehidupan masyarakat Indonesia terutama menghadapi perkembangan arus penanaman modal asing pada awal masa orde baru. *Kedua*, terdapat kondisi dimana proses *dark engineering* dibiarkan berjalan tanpa pengawasan dan komitmen serta itikad baik yang menyebabkan skeptisme sosial, prasangka sosial dan resistensi sosial terhadap keberhasilan teori hukum pembangunan.

#### **4. Konsep Dasar tentang Pajak dan Retribusi Daerah**

##### **a. Pengertian Pajak Daerah**

Sepanjang sejarah pajak merupakan metode atau cara yang digunakan oleh pemerintah untuk memperoleh pendanaan dari masyarakatnya. Setidak-tidaknya catatan pemungutan pajak dapat ditelusuri pada catatan yang terdapat pada makam *King Scorpion*<sup>56</sup>. Gunter Dreyer, seorang arkeolog yang menggali dan mengamati catatan tersebut menemukan bahwa pemungutan pajak muncul sebagai inovasi karena kebutuhan ekonomi<sup>57</sup>. Demikian juga halnya pada masa pra Islam, suku Quraish memungut pajak dari setiap qabilah dagang yang datang ke Makkah yang 1/10 dari akumulasi perolehannya digunakan untuk mendukung aktivitas perdagangan<sup>58</sup>.

Sementara itu, di Indonesia sejarah pajak dimulai sejak berlakunya “*huistaks*” pada tahun 1816. *Huistaks*

---

<sup>55</sup> Romli Atmasasmita, op.cit.

<sup>56</sup> Anne Michele Bardopoulus, *eCommerce and the Effects of Technology on Taxation: Could VAT be the eTax Solution?*, (The Law, Governance and Technology Series 22), (Heidelberg : Springer International Publishing, 2015), hlm. 22

<sup>57</sup> Ibid, hlm. 23

<sup>58</sup> Tareq Y. Ismael Jacqueline S. Ismael, *Government and Politics of the Contemporary Middle East Continuity and Change*, (London and New York : Routledge, 2011), hlm. 45

adalah pajak yang dikenakan bagi warga negara yang mendiami suatu wilayah atau tempat tertentu di atas bumi yang pada waktu itu disetorkan kepada Belanda<sup>59</sup>. Namun jauh sebelum itu, pada masa perkembangan kerajaan-kerajaan di Nusantara, para raja telah melakukan pemungutan pajak kepada rakyatnya yang dipergunakan untuk membiayai kelangsungan kerajaan<sup>60</sup>. Sampai saat ini, perkembangan perpajakan sudah mengalami perkembangan yang sangat pesat, baik dari segi praktik maupun teoritis.

Secara teori para ahli perpajakan telah banyak memberikan pengertian atau definisi tentang pajak, baik dalam konteks ekonomi maupun hukum. Biasanya untuk menjelaskan tentang pengertian sesuatu termasuk pajak para ahli memulai dari aspek etimologi atau kebahasaan. Kata pajak dalam Kamus Hukum Bahasa Belanda-Indonesia merupakan padanan kata *belasting* (Belanda), *burdening/taxation/rating* (Inggris). *Belasting* berarti (per) pajak (an), fiscal. Dalam istilah asing, sinonim kata pajak adalah *tax*, *taxation*, *duty*, *revenue*, *levy*, *excise*, *impost*, *contribution*, *lot*, *scot*, *gild*, *cess* (Inggris), *steuer* (Jerman) *tax* (Latin), *fiscales* (Prancis), *impuesto* (Spanyol) dan *dharibah* (Arab)<sup>61</sup>.

Purwadarminta dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia mengartikan pajak sebagai iuran yang wajib dibayar oleh rakyat sebagai sumbangan kepada negara (provinsi, kota praja dan sebagainya)<sup>62</sup>. Pengertian ini sejalan dengan pengertian sebagaimana terdapat dalam Kamus Hukum yang mengartikan pajak sebagai kontribusi wajib kepada negara yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-

---

<sup>59</sup> Mustaqiem, Perpajakan Dalam Konteks Teori dan Hukum Pajak Di Indonesia, Cet. Pertama, (Yogyakarta : Buku Lentera, 2014) , hlm. 8

<sup>60</sup> Ibid, hlm. 9

<sup>61</sup> Bustamar Ayza, *Hukum Pajak Indonesia*, Cet. ke 1, (Jakarta : Kencana, 2017), hlm. 21. Baca juga Safri Nurmantu, *Pengantar Perpajakan*, Edisi 3, (Jakarta : Granit, 2005), hlm. 11

<sup>62</sup> Ibid, hlm. 21

Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan negara bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat<sup>63</sup>. Beberapa macam bentuk pungutan seperti tanah (bumi), jalan, kekayaan, kendaraan, pembangunan, pendapatan (penghasilan, pencarian), peralihan, perseroan, radio, tontonan dan sebaginya<sup>64</sup>.

Dalam Black Law Dictionary, pajak diartikan sebagai berikut<sup>65</sup> :

*tax, n. (14c) A charge, usu. monetary, imposed by the government on persons, entities, transactions, or property to yield public revenue; Most broadly, the term embraces all governmental impositions on the person, property, privileges, occupations, and enjoyment of the people, and includes duties, imposts, and excises. Although a tax is often thought of as being pecuniary in nature, it is not necessarily payable in money*

(Biaya moneter, yang dikenakan oleh pemerintah atas orang, badan, transaksi, atau properti untuk menghasilkan pendapatan publik. Paling luas, istilah pajak mencakup semua pembebanan pemerintah pada orang, properti, hak istimewa, pekerjaan, dan kenikmatan orang-orang, dan termasuk tugas, pungutan, dan cukai. Meskipun pajak sering dianggap sebagai suatu yang alami, tidak selalu dapat dibayar dengan uang)

Selain pengertian di atas, berikut ini disajikan beberapa pengertian pajak yang disampaikan oleh para ahli diantaranya<sup>66</sup> :

a. Prof. Dr. P.J.A. Adriani

“Pajak adalah iuran kepada Negara (yang dapat dipaksakan) yang terutang oleh yang wajib membayarnya menurut peraturan-peraturan, dengan

---

<sup>63</sup> Kamus Hukum, <https://kamushukum.web.id/arti-kata/pajak/> diakses tanggal 4 Desember 2022

<sup>64</sup> Bustamar Ayza, *Hukum Pajak Indonesia*,..., hlm. 21

<sup>65</sup> Bryan A. Garner (ed), *Black's Law Dictionary*, Ninth Edition, (West : Thomson Reuters Bussines, 2009), hlm. 1594

<sup>66</sup> Dwikora Harjo, *Perpajakan Indonesia Sebagai Materi Perkuliahan di Perguruan Tinggi*, (Jakarta : Mitra Wacana Media, 2010), hlm. 5. Baca juga Syahrul Mustafa dan Ady Supryadi, *Mengenal Hukum Pajak dan Hukum Acara Pajak di Indonesia (Panduan Hukum Menghadapi Pajak dan Sengketa Pajak)*, (Jakarta : Guepedia, 2020), hlm. 21

- tidak mendapatkan prestasi kembali, yang langsung dapat ditunjuk, dan yang gunanya adalah untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum berhubung dengan tugas Negara yang menyelenggarakan pemerintahan”
- b. Prof. Dr. H. Rochmat Soemitro SH  
“Pajak adalah iuran rakyat kepada Kas Negara berdasarkan undang-undang (yang dapat dipaksakan) dengan tidak mendapat jasa timbal balik (kontra prestasi) yang langsung dapat ditunjukkan dan yang digunakan untuk membayar pengeluaran umum”
  - c. Prof. Dr. MJH. Smeets  
“Pajak adalah prestasi kepada pemerintah yang terutang melalui norma-norma umum dan yang dapat dipaksakan, tanpa adanya kontra prestasi yang dapat ditunjukkan dalam hal yang individual, dimaksudkan untuk membiayai pengeluaran pemerintahan”

Terkait dengan pajak daerah dapat diartikan sebagai pajak yang dipungut oleh pemerintah daerah baik oleh pemerintah provinsi maupun pemerintah kabupaten/kota. Pajak daerah merupakan iuran wajib yang dilakukan oleh daerah kepada orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah<sup>67</sup>. Dengan demikian, pajak daerah merupakan pajak yang ditetapkan oleh pemerintah daerah dengan peraturan daerah, yang wewenang pemungutannya dilaksanakan oleh pemerintah daerah dan hasilnya digunakan untuk membiayai pengeluaran pemerintah daerah dalam melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah<sup>68</sup>.

Selanjutnya pengertian pajak daerah juga dapat ditemukan dalam ketentuan Pasal 1 angka 21 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan

---

<sup>67</sup> Abdul Kadir, *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Dalam Perspektif Otonomi di Indonesia*, (Medan : .., 2009), hlm. 30

<sup>68</sup> Ibid, hlm. 31

Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah menegaskan bahwa :

“Pajak Daerah adalah dapat 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 rakyat”.

Dari beberapa pengertian pajak di atas, dapat dilihat bahwa ciri-ciri atau unsur yang ada dalam pajak yaitu<sup>69</sup> :

- a. Pajak dipungut berdasarkan pada aturan undang-undang dan peraturan lainnya
- b. Pembayaran pajak tidak dapat ditunjukan adanya kontraprestasi individual
- c. Pajak dipungut oleh negara, baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah
- d. Pajak diperuntukan bagi pengeluaran-pengeluaran pemerintah, yang bila dari pemasukannya masih terdapat surplus, dipergunakan untuk membiayai *public saving*.

**b. Pengertian Retribusi Daerah**

Selain pajak daerah, retribusi juga merupakan salah satu sumber utama pendapatan asli daerah. Menurut Mardiasmo retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang secara khusus disediakan dan/atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan<sup>70</sup>.

---

<sup>69</sup> Deden Sumantry, Reformasi Perpajakan Sebagai Perlindungan Hukum Yang Seimbang Antara Wajib Pajak Dengan Fiskus Sebagai Pelaksanaan Terhadap Undang-Undang Perpajakan, *Jurnal Legislasi Indonesia*, (Vol. 8 No. 1 - April 2011), hlm. 15

<sup>70</sup> Coraima Dilapanga, Analysis of the Effect of Local Tax Revenue, Regional Retribution, and Profit Sharing Funds on Capital Expenditures in Regencies / Cities of North Sulawesi Province of Indonesia, *IJASRE-International Journal of Advances in Scientific Research and Engineering* (Volume 6, Issue 12 December - 2020), hlm. 96. Baca juga Abdul Kadir, *Pajak Daerah dan Retribusi...*,hlm. 68

Menurut Munawir retribusi adalah iuran kepada pemerintah yang dapat dipaksakan dan jasa balik secara langsung dapat ditunjuk, paksaan ini bersifat ekonomis karena siapa saja yang tidak merasakan jasa balik dari pemerintah ia tidak akan dikenakan iuran tersebut<sup>71</sup>. Pengertian lain tentang retribusi daerah juga dapat ditemukan dalam Pasal 1 angka 22 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2022, yang menegaskan :

“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”.

Mencermati pengertian retribusi dan ketentuan di atas, terlihat bahwa retribusi merupakan pemasukan yang berasal dari usaha-usaha pemerintah daerah untuk menyediakan sarana dan prasarana yang ditujukan untuk memenuhi kepentingan warga masyarakat, baik individu maupun badan atau korporasi, dengan kewajiban memberikan pengganti berupa uang sebagai pemasukan kas daerah<sup>72</sup>. Sementara itu, Josef Riwu Kaho merumuskan beberapa ciri-ciri mendasar dari retribusi daerah sebagai berikut<sup>73</sup> :

- a. Retribusi dipungut oleh Daerah;
- b. Dalam pungutan retribusi terdapat prestasi yang diberikan daerah secara langsung;
- c. Retribusi dikenakan kepada siapa saja yang memanfaatkan atau memakai jasa yang disediakan daerah

Dari pengertian tersebut di atas dapat dikatakan bahwa retribusi daerah dipungut karena adanya suatu

---

<sup>71</sup> Munawir, *Pokok-Pokok Perpajakan*, (Jogjakarta : Liberty, 1995), hlm. 151

<sup>72</sup>Muhammad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah, Kajian tentang Hubungan Keuangan antara Pusat dan Daerah*, (Yogyakarta : UII Press, 2006), hlm. 239

<sup>73</sup> Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah Di Negara Republik Indonesia*, (Jakarta : Grafindo Persada, 1997), hlm. 52

balas jasa yang dapat disediakan oleh pemerintah daerah. Retribusi tidak akan dipungut tanpa adanya balas jasa yang langsung dapat ditunjuk. Retribusi seperti halnya pajak tidak langsung yang dapat dihindari oleh masyarakat, artinya masyarakat dapat tidak membayar retribusi dengan menolak atau tidak mengambil manfaat terhadap jasa yang disediakan pemerintah.

Retribusi sebagai komponen dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) mempunyai prospek yang bagus untuk dikembangkan, dan sangat tergantung dari kreativitas, inovasi dan kualitas pelayanan jasa yang disiapkan oleh pemerintah daerah. Oleh karenanya harus dikelola secara profesional dan transparan. Dalam rangka optimalisasi kontribusi PAD dari sektor retribusi konteks optimalisasi dan upaya peningkat maka perlu upaya melalui intensifikasi pemungutan dan ekstensifikasi subyek dan obyek retribusi daerah<sup>74</sup>.

#### **d. Jenis dan Kriteria Pajak Daerah dan Retribusi Daerah**

Dalam rangka pelaksanaan desentralisasi fiskal, pemerintah daerah dapat menggali dan menggunakan sumber-sumber pendapatan daerah yang disesuaikan dengan potensi yang tersedia di daerah masing-masing. Sumber-sumber tersebut dapat berupa pajak dan/atau retribusi sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang menentukan bahwa peraturan perundang-undangan setiap pungutan yang membebani masyarakat baik berupa pajak atau retribusi harus diatur dengan undang-undang. Terdapat 16 jenis pajak yang menjadi kewenangan pemerintah daerah, yang mana 7 diantaranya merupakan kewenangan pemerintah provinsi dan 9 lainnya menjadi kewenagan pemerintah kabupaten/kota. Berikut ini jenis pajak berdasarkan Pasal 4 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022

---

<sup>74</sup> Ibid

<b>Pajak yang dipungut Provinsi</b>	<b>Pajak yang dipungut Kabupaten/Kota</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pajak Kendaraan Bermotor (PKB)</li> <li>2. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBNKB)</li> <li>3. Pajak Alat Berat (PAB)</li> <li>4. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor (PBBKB)</li> <li>5. Pajak Air Permukaan (PAP)</li> <li>6. Pajak Rokok; dan</li> <li>7. Opsen Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan (MLBL)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB-P2)</li> <li>2. Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB)</li> <li>3. Pajak Barang dan Jasa Tertentu (PBJT)</li> <li>4. Pajak Reklame</li> <li>5. Pajak Air Tanah (PAT)</li> <li>6. Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan (MLBL)</li> <li>7. Pajak Sarang Burung Walet</li> <li>8. Opsen Pajak Kendaraan Bermotor (PKB); dan</li> <li>9. Opsen Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBNKB)</li> </ol>

Adapun kriteria pajak daerah adalah :

- a. Bersifat pajak, dan bukan retribusi;
- b. Obyek pajak terletak atau terdapat di wilayah daerah kabupaten/kota yang bersangkutan dan mempunyai mobilitas cukup rendah serta hanya melayani masyarakat di wilayah daerah kabupaten/kota yang bersangkutan;
- c. Obyek dan dasar pengenaan pajak tidak bertentangan dengan kepentingan umum;
- d. Potensinya memadai. Hasil penerimaan pajak harus lebih besar dari biaya pemungutan;

- e. Tidak memberikan dampak ekonomi yang negatif. Pajak tidak mengganggu alokasi sumber-sumber ekonomi dan tidak merintangi arus sumber daya ekonomi antar daerah maupun kegiatan ekspor-impor;
- f. Memperhatikan aspek keadilan dan kemampuan masyarakat; dan
- g. Menjaga kelestarian lingkungan, yang berarti bahwa pengenaan pajak tidak memberikan peluang kepada pemda atau Pemerintah atau masyarakat luas untuk merusak lingkungan

Sementara itu terkait dengan jenis retribusi diatur dalam Pasal 87 ayat (1). Retribusi daerah menurut ketentuan pasal ini ada tiga jenis yaitu, retribusi jasa umum, retribusi jasa usaha dan retribusi perizinan tertentu. Pengertian dari masing-masing retribusi tersebut adalah :

- a. **Retribusi Jasa Umum** adalah “jasa yang disediakan atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau Badan”<sup>75</sup>
- b. **Retribusi Jasa Usaha** adalah “jasa yang disediakan atau diberikan oleh Pemerintah Daerah yang dapat bersifat mencari keuntungan karena pada dasarnya dapat pula disediakan oleh sektor swasta”<sup>76</sup>
- c. **Retribusi Perizinan Tertentu** adalah “kegiatan tertentu Pemerintah Daerah dalam rangka pemberian izin kepada orang pribadi atau Badan yang dimaksudkan untuk pembinaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan atas kegiatan, pemanfaatan ruang, serta penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana, atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan”<sup>77</sup>.

---

<sup>75</sup> Lihat Pasal 1 angka 66 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

<sup>76</sup> Lihat Pasal 1 angka 67 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

<sup>77</sup> Lihat Pasal 1 angka 68 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Jenis-jenis Retribusi Jasa Umum adalah sebagai berikut<sup>78</sup> :

- a. pelayanan kesehatan;
- b. pelayanan kebersihan;
- c. pelayanan parkir di tepi jalan umum
- d. pelayanan pasar; dan
- e. pengendalian lalu lintas.

Jenis-jenis Retribusi Jasa Usaha adalah sebagai berikut<sup>79</sup> :

- a. penyediaan tempat kegiatan usaha berupa pasar grosir, pertokoan, dan tempat kegiatan usaha lainnya;
- b. penyediaan tempat pelelangan ikan, ternak, hasil bumi, dan hasil hutan termasuk fasilitas lainnya dalam lingkungan tempat pelelangan;
- c. penyediaan tempat khusus parkir di luar badan jalan;
- d. penyediaan tempat penginapan/pesanggrahan/vila;
- e. pelayanan rumah pemotongan hewan ternak;
- f. pelayanan jasa kepelabuhanan;
- g. pelayanan tempat rekreasi, pariwisata, dan olahraga;
- h. pelayanan penyeberangan orang atau barang dengan menggunakan kendaraan di air
- i. penjualan hasil produksi usaha Pemerintah Daerah; dan
- j. pemanfaatan aset Daerah yang tidak mengganggu penyelenggaraan tugas dan fungsi organisasi perangkat Daerah dan/atau optimalisasi aset Daerah dengan tidak mengubah status kepemilikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

Jenis-jenis Retribusi Perizinan Tertentu adalah sebagai berikut<sup>80</sup>:

- a. persetujuan bangunan gedung;

---

<sup>78</sup> Lihat Pasal 88 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

<sup>79</sup> Lihat Pasal 88 ayat (3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

<sup>80</sup> Lihat Pasal 88 ayat (4) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

- b. penggunaan tenaga kerja asing; dan
- c. pengelolaan pertambangan rakyat

Adapun kriteria dari retribusi daerah adalah<sup>81</sup> :

<b>Retribusi Jasa Umum</b>	<b>Retribusi Jasa Usaha</b>	<b>Retribusi Perizinan Tertentu</b>
<p>a. Retribusi Jasa Umum bersifat bukan pajak dan bersifat bukan Retribusi Jasa Usaha atau Retribusi Perizinan Tertentu</p> <p>b. Jasa yang bersangkutan merupakan kewenangan Daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi</p> <p>c. Jasa tersebut memberi manfaat khusus bagi orang pribadi atau badan yang diharuskan membayar Retribusi, disamping untuk melayani kepentingan dan kemanfaatan umum</p> <p>d. Jasa tersebut layak untuk dikenakan</p>	<p>a. Retribusi Jasa Usaha bersifat bukan pajak dan bersifat bukan Retribusi Jasa Umum atau Retribusi Perizinan Tertentu, dan</p> <p>b. Jasa yang bersangkutan adalah jasa yang bersifat komersial yang seyogianya disediakan oleh sektor swasta tetapi belum memadai atau terdapatnya harta yang dimiliki/dikuasai Daerah yang belum dimanfaatkan secara penuh oleh Pemerintah Daerah</p>	<p>a. Perizinan tersebut termasuk kewenangan pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah dalam rangka asas desentralisasi</p> <p>b. Perizinan tersebut benar-benar diperlukan guna melindungi kepentingan umum; dan</p> <p>c. Biaya yang menjadi beban Daerah dalam penyelenggaraan izin tersebut dan biaya untuk menanggulangi dampak negatif dari pemberian izin tersebut cukup besar</p>

---

<sup>81</sup> Anonim, PDRD Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, [https://bappenda.ntbprov.go.id/assets/doc/ph/pajak\\_daerah\\_dan\\_retribusi\\_daerah.pdf](https://bappenda.ntbprov.go.id/assets/doc/ph/pajak_daerah_dan_retribusi_daerah.pdf) diakses tanggal 7 Desember 2022

<p>Retribusi</p> <p>e. Retribusi tidak bertentangan dengan kebijakan nasional mengenai penyelenggaranya</p> <p>f. Retribusi dapat dipungut secara efektif dan efisien, serta merupakan salah satu sumber pendapatan Daerah yang potensial</p> <p>g. Pemungutan Retribusi memungkinkan penyediaan jasa tersebut dengan tingkat dan/atau kualitas pelayanan yang lebih baik</p>		<p>sehingga layak dibiayai dari Retribusi perizinan</p>
---	--	---

### i. Dasar Justifikasi Pemungutan Pajak dan Retribusi

Setiap warga negara memiliki hak dan kewajiban (*rights and duties*). Terkait dengan hak (*rights*), sangat tergantung dari masing-masing individu apakah dia akan menggunakan atau melepas hak tersebut. Tetapi tidak demikian halnya ketika berbicara tentang kewajiban yang dibebankan kepada setiap warga negara. Setiap warga negara (*citizen*) harus menjalankan kewajiban tersebut, dan ketika tidak dijalankan maka akan melahirkan konsekwensi hukum tertentu atau dikenakan sanksi oleh negara. Salah satu kewajiban tersebut adalah membayar pajak. Muncul pertanyaan, mengapa harus membayar pajak, apa dasar justifikasi pemungutan pajak oleh negara kepada rakyatnya dan lain-lain.

Secara filosofis, banyak argumentasi yang disampaikan oleh para ahli untuk melegitimasi mengapa negara harus memungut pajak dari rakyatnya. Salah satu alasan yang bisa memberikan jawaban atas pertanyaan tersebut dikemukakan oleh Hans Kelsen seorang ahli hukum sekaligus filosof. Menurutnya suatu sistem hukum didasarkan pada norma dasar (*grundnorm*) yang menjadi basis keabsahan suatu pernyataan hukum tertentu termasuk aturan pemungutan pajak dan retribusi<sup>82</sup>. Argumentasi lain adalah untuk menjalankan suatu negara harus ada otoritas yang berdaulat yaitu pemerintah sebagai representasi rakyat. Pemerintah, dalam menjalankan negara harus berpijak pada efektivitas dan stabilitas. Hal ini akan dapat berjalan jika didukung oleh anggaran/dana yang salah satunya bisa diperoleh dengan mengenakan pajak kepada rakyatnya<sup>83</sup>.

Ada beberapa teori pemungutan pajak yang dapat memperkuat argumentasi di atas adalah pertama **teori asuransi** (*verzekering theorie/assurantie theorie*). Teori ini menganalogikan pemungutan pajak seperti pada perjanjian

---

<sup>82</sup> Anonym, *Adam Smith's theory on cannons of taxation*, <https://blog.ipleaders.in/adam-smiths-theory-cannons-taxation/> diakses tanggal 28 November 2022

<sup>83</sup> Ibid

asuransi yang bertujuan memberikan perlindungan peserta dengan membayar sejumlah premi. Demikian juga halnya pajak yang dibayarkan masyarakat kepada negara merupakan konvensasi atas perlindungan yang diberikan negara kepada warganya dalam bentuk keselamatan dan keamanan jiwa. Dengan demikian menurut teori ini pajak yang dibayarkan tersebut disamakan dengan premi yang dibayarkan oleh peserta asuransi kepada perusahaan<sup>84</sup>.

Adanya anggapan yang menyamakan premi asuransi dengan pajak tersebut oleh para ahli dianggap sebagai sesuatu yang dipaksakan, dengan alasan banyak prinsip yang ada dalam premi asuransi tidak sesuai dengan prinsip pembayaran pajak. Ketidak sesuaian tersebut menyebabkan teori ini tidak sepenuhnya dapat dipersamakan dengan pembayaran pajak. Berikut perbandingan antara premi asuransi dengan pembayaran pajak<sup>85</sup> :

<b>Premi Asuransi</b>	<b>Pembayaran Pajak</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Polis diberikan sesuai dengan kepentingan pribadi</li> <li>• Besarnya premi sesuai dengan besar kecilnya pertanggungan</li> <li>• Dapat dimintakan klaim pada saat dan kondisi yang sudah disepakati klien dengan perusahaan asuransi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pembayaran pajak diberikan untuk kepentingan seluruh masyarakat</li> <li>• Pembayaran pajak disesuaikan dengan kondisi dan kemampuan wajib pajak</li> <li>• Tidak ada klaim langsung atas terjadinya keadaan yang memberatkan individu/perorangan</li> </ul>

Kedua, **teori kepentingan** (*belangen theorie*). Menurut teori ini pajak harus dipungut dengan memperhatikan

---

<sup>84</sup> Rimsky K. Judissenno, *Perpajakan*, edisi revisi, Cet. kelima (Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 2004), hlm. 17

<sup>85</sup> Ibid

pembagian beban pajak dari keseluruhan penduduk suatu wilayah<sup>86</sup>. Teori ini juga menekankan pungutan pajak didasarkan pada besar kecilnya kepentingan masyarakat dalam suatu negara. Teori ini mengandaikan bahwa masyarakat membutuhkan keamanan dan fasilitas lainnya yang disiapkan oleh pemerintah seperti sekolah, rumah sakit, bendungan, saluran irigasi dan fasilitas lainnya. Atas dasar itu maka sudah selayaknya kalau masyarakat membayar pajak karena negara telah membiayai berbagai fasilitas tersebut<sup>87</sup>.

Berdasarkan teori ini, seseorang yang memiliki kepentingan yang lebih besar dalam arti mendapat manfaat lebih seharusnya membayar pajak lebih besar. Namun bagaimana mungkin seorang petani miskin yang membutuhkan perlindungan dan jaminan sosial yang lebih besar dapat memberikan pajak yang besar, sementara orang-orang yang secara ekonomi sudah mapan membayar pajak yang sedikit<sup>88</sup>. Disinilah letak dilema dan kritik dari teori ini. Selain itu para ahli juga mengajukan sanggahan atas teori ini karena dianggap menyamakan antara pajak dan retribusi<sup>89</sup>.

Berikutnya yang ketiga adalah **teori daya pikul** (*draagkracht theorie*). Teori mengusulkan agar pemungutan pajak oleh pemerintah hendaknya memperhatikan kemampuan daya pikul wajib pajak. Kesimpulan dari teori ini adalah dasar keadilan pemungutan pajak terletak pada jasa-jasa yang diberikan oleh negara kepada warganya berupa perlindungan atas jiwa dan harta benda<sup>90</sup>. Untuk keperluan perlindungan tersebut dibutuhkan biaya dalam bentuk pajak yang mana biaya tersebut ditanggung oleh orang yang menerima perlindungan. Dasar pemungutan pajak menurut teori ini adalah pentingnya asas keadilan yaitu pajak

---

<sup>86</sup> Mustaqiem, *Pajak Daerah Dalam Transisi Otonomi Daerah*, Cet. Pertama, (Yogyakarta : FH UII Press, 2008), hlm. 35

<sup>87</sup> Rimsky K. Judisseno, *Perpajakan...*, hlm. 18

<sup>88</sup> Ibid

<sup>89</sup> Mustaqiem, *Pajak Daerah Dalam Transisi...*, hlm. 35

<sup>90</sup> Ibid, hlm. 36. Baca juga Marihot Pahala Siahaan, *Hukum Pajak Elementer*, (Yogyakarta : Graha Ilmu, 2010), hlm. 56.

haruslah sama beratnya bagi setiap orang. Pajak harus dipikul menurut daya pikul dengan berbagai ukurannya, misalnya dengan berpedoman pada besarnya penghasilan dan kekayaan juga pengeluaran atau belanja seseorang<sup>91</sup>

Senada dengan hal tersebut J. H. R. Sininghe Damste, pernah mencoba menguraikan segala sesuatu semata-mata dengan teori daya pikul tersebut. Ia menyatakan bahwa daya pikul ini adalah akibat dari bermacam-macam komponen, terutama<sup>92</sup> :

- a. pendapatan;
- b. kekayaan, dan
- c. susunan dari keluarga wajib pajak itu dengan mengingat faktor-faktor yang mempengaruhi keadaannya

Dengan mengacu pada komponen tersebut, maka agar kemampuan membayar dapat diterapkan, harus melihat bagaimana kemampuan tersebut diukur. Untuk menguji *ability to pay* seseorang maka bisa diuji dengan<sup>93</sup> :

- a. Kemampuan seseorang untuk membayar pajak dilihat dari pengeluaran yang dilakukan. Dengan pengeluaran yang dilakukan, maka akan dianggap mampu untuk membayar pajak. Tentu pengenaan pajaknya pun adalah relative sesuai dengan besaran pengeluaran seseorang (*Expenditure*)
- b. kekayaan yang dimiliki seseorang akan menunjukkan kemampuan dia membayar pajak (*Property*)
- c. Harta kekayaan yang dapat menghasilkan penghasilan yang dimiliki seseorang, maka ia akan dianggap mampu untuk membayar pajak (*Product*)
- d. Penghasilan seseorang semakin banyak, maka ia dianggap mampu untuk membayar pajak (*Income*).

W.J. de Lengen sebagaimana dikutip oleh Santoso Brotodihardjo berpendapat dalam bukunya: “*De*

---

<sup>91</sup> Adrian Sutendi, *Hukum Pajak*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2011), hlm. 33

<sup>92</sup> R. Santoso Brotodihardjo, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, (Bandung : PT Eresco, 1995), hlm. 29

<sup>93</sup> Minollah, Telaah Asas Keadilan Dalam Pemungutan Pajak Rokok, *Jurnal IuS* (Vol V, Nomor 1 April, 2017), hlm. 5

*Grondbeginselen van het Ned. Belasting recht*" bahwa asas daya pikul hingga kini masih tetap merupakan asas yang terpenting dalam hukum pajak, walaupun tidak dapat disangkal bahwa ada asas-asas lain yang semenjak tahun 1919 makin menduduki tempat yang utama pula, seperti : asas perolehan utama (*bevoorrechte verkrijging*) dan asas kenikmatan (*profijtbeginsel*)<sup>94</sup>

Teori keempat adalah **teori bakti (teori kewajiban mutlak)**. Menurut teori ini adanya hak negara untuk memungut pajak dikarenakan oleh sifat negara yang berangkat dari paham *organische staatsleer*<sup>95</sup>. Teori ini memandang bahwa hak mutlak negara memungut pajak dari warga negara, untuk menunjukkan bakti warga negara dalam berpartisipasi dalam penyelenggaraan kepentingan umum. Alasan yang dikemukakan mengenai hak mutlak tersebut adalah karena sudah menjadi tugas negara untuk menyelenggarakan berbagai kepentingan/keperluan umum. Sehingga dengan demikian wajar jika negara melakukan pemungutan pajak untuk membiayai berbagai kepentingan dan keperluan negara<sup>96</sup>.

W.H. Van Den Berge dalam bukunya "*Beginselen van de Belastingheffing*", sebagaimana dikutip oleh Santoso Brotodihardjo menyampaikan bahwa negara sebagai "Groepverband" (organisasi dari golongan) dengan berpegang pada rasa keadilan bertugas menyelenggarakan kepentingan umum dan karenanya dapat dan harus mengambil tindakan-tindakan yang diperlukannya, termasuk tindakan dalam lapangan pajak<sup>97</sup>. Jadi menurut teori ini dasar hukum pajak terletak dalam hubungan rakyat dengan negara yang memungut pajak dari padanya. Meskipun demikian, dalam negara-negara demokrasi pajak yang dibayar penduduk harus

---

<sup>94</sup> Mustaqiem, *Pajak Daerah Dalam Transisi...*,hlm. 38

<sup>95</sup> Yerisma Welly, (ed), *Perpajakan Teori dan Kasus Berdasarkan Peraturan Terbaru*, (Bandung : Media Sains Indonesia), hlm. 2

<sup>96</sup> Rimsky K. Judisseno, *Pajak dan Strategi Bisnis Suatu Tinjauan tentang Kepastian Hukum dan Penerapan Akuntansi di Indonesia*, edisi revisi, (Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 2005), hlm. 9

<sup>97</sup> Mustaqiem, *Pajak Daerah Dalam Transisi...*,40

atas persetujuannya sendiri atau partisipasi aktifnya melalui lembaga perwakilan rakyat. Pajak yang dipungut juga harus dipergunakan oleh pemerintah untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran dalam usaha untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat<sup>98</sup>.

Kelima, **teori daya beli**. Menurut teori ini titik tekan pemungutan pajak kepada adalah untuk penyelenggaraan kepentingan dan kehidupan masyarakat, bukan untuk kepentingan individu maupun negara<sup>99</sup>. Teori ini tidak mempersoalkan asal-usul negara memungut pajak melainkan hanya melihat kepada efeknya dan memandang efek yang baik itu sebagai dasar keadilan pemungutannya<sup>100</sup>.

Teori ini mengajarkan bahwa penyelenggaraan kepentingan masyarakat inilah yang dapat dianggap sebagai dasar keadilan pemungutan pajak, bukan kepentingan individu, bukan pula kepentingan negara, melainkan kepentingan masyarakat yang meliputi keduanya. Teori ini menitik beratkan ajarannya kepada fungsi kedua pemungutan pajak yaitu fungsi mengatur (*regulerend*)<sup>101</sup>.

#### **b. Kajian Terhadap Asas/Prinsip yang Terkait dengan Penyusunan Norma**

Asas berasal dari bahasa Arab *asasun* yang berarti dasar, basis dan fondasi. Secara terminologi asas adalah dasar atau sesuatu yang menjadi tumpuan berpikir atau berpendapat<sup>102</sup>. Istilah lain yang memiliki arti sama dengan kata asas adalah prinsip, yaitu dasar atau kebenaran yang menjadi pokok dasar berpikir, bertindak dan sebagainya<sup>103</sup>. Mohammad Daud Ali mengartikan asas apabila dihubungkan dengan kata hukum adalah kebenaran yang dipergunakan sebagai tumpuan berpikir

---

<sup>98</sup> Ibid hlm. 41

<sup>99</sup> Yerisma Welly, (ed), *Perpajakan Teori dan...*, hlm. 3

<sup>100</sup> Mustaqiem, *Pajak Daerah Dalam Transisi...*,40

<sup>101</sup> Ibid

<sup>102</sup> Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, edisi ke 3. (Jakarta : Balai Pustaka, 2002), hlm. 70

<sup>103</sup> Ibid, hlm. 896

dan alasan pendapat terutama dalam penegakan dan pelaksanaan hukum<sup>104</sup>.

Asas dapat juga berarti dasar, landasan fundamen, jiwa dan cita-cita. Asas dapat juga disebut sebagai pengertian dan nilai-nilai yang menjadi landasan berfikir tentang sesuatu<sup>105</sup>. Dengan demikian asas hukum dapat dimaknai sebagai dasar atau fundamen hukum yang terdiri dari pengertian atau nilai-nilai yang menjadi titik tolak berpikir tentang hukum<sup>106</sup>. Selain itu, asas juga dapat dimaknai sebagai landasan atau alasan bagi terbentuknya peraturan hukum atau sebagai *ratio legis* dari suatu peraturan hukum<sup>107</sup>, oleh karenanya asas memuat nilai-nilai, jiwa sosial suatu peraturan perundang etis yang ingin diwujudkan. Dengan demikian asas hukum merupakan fundament dasar (*basic norm*) suatu peraturan hukum yang menghubungkan aturan hukum positif dengan cita-cita sosial dan pandangan etis masyarakat<sup>108</sup>

### i. **Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan**

Asas-asas dalam pembentukan peraturan negara yang baik (*beginselen van behoorlijke regelgeving*) terbagi atas asas-asas formal dan material. Asas-asas formal meliputi<sup>109</sup>:

- a. asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*);
- b. asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*);
- c. asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*);
- d. asas dapatnya dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*);

---

<sup>104</sup> Mohammad Daud Ali, *Hukum Islam: Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Islam di Indonesia*, cetakan ke-8 (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2000), hlm. 50-52

<sup>105</sup> Liang Gie, *Teori-Teori Keadilan*, (Jakarta : Super, 1999), hlm. 7

<sup>106</sup> Theo Heijubers, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, (Yogyakarta : Kanisius, 1982), hlm. 79

<sup>107</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung : Alumni, 1982), hlm. 85-86

<sup>108</sup> Ibid

<sup>109</sup> A. Hamid S. Attamimi dalam Maria Farida Indrati, S., Ilmu Perundang-undangan 1, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan, (Jakarta: Kanisius, 2007), hlm. 253-254

- e. asas konsensus (*het beginsel van consensus*).

Ada pun asas-asas material meliputi<sup>110</sup> :

- a. asas tentang terminologi dan sistematika yang benar;
- b. asas tentang dapat dikenali;
- c. asas perlakuan yang sama dalam hukum;
- d. asas kepastian hukum; dan
- e. asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual

Asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dirumuskan juga dalam Pasal 5 dan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, sebagai berikut :

1. Pasal 5 menyatakan bahwa dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik yang meliputi :
  - a. kejelasan tujuan;
  - b. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
  - c. kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
  - d. dapat dilaksanakan;
  - e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
  - f. kejelasan rumusan; dan
  - g. keterbukaan.
2. Pasal 6 menyatakan bahwa materi muatan Peraturan Perundang-undangan mengandung asas, sebagai berikut:
  - a. pengayoman;
  - b. kemanusiaan;
  - c. kebangsaan;
  - d. kekeluargaan;
  - e. kenusantaraan;
  - f. Bhinneka Tunggal Ika;

---

<sup>110</sup> Ibid

- g. keadilan;
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. keseimbangan; keserasian, dan keselarasan.

**ii. Asas Umum Pengelolaan Keuangan Daerah**

Dalam melaksanakan pengelolaan keuangan daerah, terdapat beberapa asas umum yang menjadi norma dan prinsip dasar yang harus dijadikan pedoman agar pengelolaan keuangan daerah dapat mencapai tujuan yang diharapkan. Penyelenggara keuangan daerah wajib mengelola keuangan daerah dengan mengacu pada asas-asas umum dan mencakup keseluruhan perencanaan, penguasaan, penggunaan, pertanggungjawaban, dan pengawasan. Pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan dalam suatu sistem yang terintegrasi yang diwujudkan dalam APBD yang ditetapkan dengan peraturan daerah.

Beberapa asas umum pengelolaan keuangan daerah yang perlu diperhatikan adalah :

a. Tertib

artinya keuangan daerah dikelola secara tepat waktu dan tepat guna yang didukung dengan bukti-bukti administrasi yang dapat dipertanggungjawabkan.

b. Taat pada peraturan perundang-undangan.

Pengelolaan keuangan daerah harus berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

c. Efektifitas

artinya pencapaian hasil program dengan target yang telah ditetapkan, yaitu dengan cara membandingkan keluaran dengan hasil.

d. Efisien

berarti pencapaian keluaran yang maksimum dengan masukan tertentu atau penggunaan masukan terendah untuk mencapai keluaran tertentu.

e. Ekonomis

artinya pemerolehan masukan dengan kualitas dan kuantitas tertentu pada tingkat harga yang terendah.

f. Transparan

Prinsip keterbukaan yang memungkinkan masyarakat untuk mengetahui dan mendapatkan akses informasi seluas-luasnya tentang keuangan daerah.

g. Bertanggung jawab

Perwujudan kewajiban seseorang untuk mempertanggung jawabkan pengelolaan dan pengendalian sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepadanya dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan.

h. Keadilan

Keseimbangan distribusi kewenangan dan pendanaannya dan/atau keseimbangan distribusi hak dan kewajiban berdasarkan pertimbangan yang objektif.

i. Kepatutan Tindakan atau suatu sikap yang dilakukan dengan wajar dan proporsional.

j. Manfaat untuk masyarakat Keuangan daerah diutamakan untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat

**iii. Asas Pemungutan Pajak**

Sudah menjadi pengetahuan umum bahwa dihampir semua negara memungut pajak merupakan hal yang biasa dan tidak ada yang menolak, seolah ada konsensus dan persetujuan untuk membayarnya<sup>111</sup>. Dibalik adanya persetujuan tersebut, sering kali membuka ruang diskusi dan perdebatan dikalangan para ahli yakni terkait dengan asas atau prinsip pemungutan pajak. Sering kali muncul pertanyaan, di atas asas atau prinsip apakah seharusnya

---

<sup>111</sup> Ada beberapa negara di dunia yang tidak memungut pajak (khususnya pajak penghasilan) kepada rakyatnya, seperti Monaco, Uni Emirat Arab, Bahama dan Andorra. Khusus Andorra awalnya terkenal sebagai negara yang tidak menarik pajak penghasilan pribadi. Sampai pada 2015, hal tersebut berubah ketika negara mengenakan tarif pajak yang dibatasi 10% per individu yang menghasilkan lebih dari 40.000 euro setiap tahunnya. Lihat <https://www.pajakonline.com/sejumlah-negara-ini-tidak-memungut-pajak-penghasilan/> diakses tanggal 27 November 2022

pemungutan pajak dan retribusi itu dilakukan. Menjawab pertanyaan tersebut para ahli kemudian umumnya membangun argumentasi atau menerima apa yang disampaikan oleh Adam Smith (1723-1790) dalam bukunya *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* yang terkenal dengan ajarannya sebagai asas pemungutan pajak yang dinamainya “Four Canons Taxation” atau dikenal juga dengan “The Four Maxims”<sup>112</sup>. Keempat maxims atau canons tersebut adalah *canon of equality*, *canon of certainty*, *canon of convenience* dan *canon of economy*<sup>113</sup>.

a. Asas kesamaan dan keadilan (*Equality*)

Dalam konteks ini, asas keadilan berarti bahwa pajak yang harus dibayar orang atau organisasi harus sebanding dengan pendapatan mereka. Itu berarti semakin banyak uang (penghasilan) yang diperoleh seseorang, maka berkonsekwensi pada semakin tinggi pajak yang harus dibayarnya demikian juga sebaliknya. Asas keadilan ini juga biasa dikenal dengan asas kemampuan membayar<sup>114</sup>. Jadi adil disini dimaknai bahwa setiap wajib pajak menyumbangkan uang untuk pengeluaran pemerintah sebanding dengan kepentingan dan manfaat yang diminta<sup>115</sup>. Keadilan dalam pemungutan pajak dibedakan menjadi<sup>116</sup> :

- 1) Keadilan horizontal : berarti beban pajak yang sama kepada semua wajib pajak yang memperoleh

---

<sup>112</sup> Agus Iskandar, Analisis Yuridis Terhadap Kebijakan Pemungutan Pajak Di Indonesia, *Keadilan Progresif* (Volume 11 Nomor 2 Maret 2021), hlm. 111. Lihat juga

<sup>113</sup> Anonim, *Canons of Taxation, Equity and Equality*, <https://www.ciat.org/principios-de-la-tributacion-equidad-e-igualdad/?lang=en> diakses tanggal 6 Desember 2022. Baca juga Amin Purnawan, Rekonstruksi Sistem Pemungutan Pajak Penghasilan (PPh) Badan Berbasis Nilai Keadilan, *Jurnal Dinamika Hukum*, (Vol. 11 Edisi Khusus Februari 2011), hlm. 39. Baca dan bandingkan dengan Timbul Hamanongan Simanjuntak dan Imam Mukhlis, Dimensi Ekonomi Perpajakan Dalam Pembangunan Ekonomi, (Depok : Raih Asa Sukses, 2012), hlm. 24

<sup>114</sup> Raphael Cedar, *The Four Canons of Taxation*, <https://quickconomics.com/the-four-canons-of-taxation/> diakses tanggal 6 Desember 2022. Baca juga

<sup>115</sup> Lazarus Ramandey, *Perpajakan Suatu Pengantar*, Cet. I, (Yogyakarta : Deepublish, 2020), hlm. 3

<sup>116</sup> Supramono, *Perpajakan Indonesia Mekanisme dan Perhitungan*, (Yogyakarta : Andi Offset, 2010), hlm. 3

penghasilan sama dengan jumlah tanggungan yang sama tanpa membedakan jenis penghasilan atau sumber penghasilan.

- 2) Keadilan vertikal : berarti pemungutan pajak adil jika wajib pajak dalam kondisi ekonomi yang sama maka akan dikenakan pajak yang sama.

b. Asas Kepastian (*Certainty*)

Kepastian mengacu pada gagasan bahwa pajak harus jelas dan transparan. Artinya, setiap orang harus mengetahui atau segera mengetahui berapa yang harus mereka bayar, kapan mereka harus membayar, dan bagaimana mereka harus membayar pajak. Ini penting karena memungkinkan pembayar pajak untuk mempertimbangkan pajak mereka saat menyusun anggaran. Selain itu, telah terbukti bahwa transparansi meningkatkan penerimaan publik<sup>117</sup>

c. Asas tepat waktu (*Convenience*)

Kenyamanan berarti bahwa baik waktu maupun cara pembayaran nyaman bagi wajib pajak. Itu berarti sistem harus dirancang dengan cara yang memungkinkan orang dengan cepat mengajukan dan membayar pajak mereka saat jatuh tempo. Dalam hal ini, kenyamanan terkait juga dengan asas kepastian yang lebih berfokus pada proses administrasi (misalnya, pelaporan, pembayaran)<sup>118</sup>

d. Asas ekonomi (*Economy*)

Dalam konteks ini, ekonomi mengacu pada gagasan bahwa biaya pemungutan pajak harus diminimalkan. Artinya, pemerintah harus memastikan bahwa pemungutan pajak hanya membutuhkan pengeluaran yang seminimal mungkin. Alasan di balik ini adalah bahwa sebagian besar uang yang dikumpulkan melalui pajak harus digunakan untuk mendanai proyek-proyek

---

<sup>117</sup> Raphael Cedar, *The Four Canons of Taxation...*,

<sup>118</sup> Ibid

yang pada gilirannya menguntungkan para pembayar pajak<sup>119</sup>

---

<sup>119</sup> Ibid

## **BAB III**

### **KAJIAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT**

#### **1. Undang-undang Nomor 25 tahun 2007 tentang penanaman modal.**

Berdasarkan penjelasan umum UU Nomor 2007 tentang penanaman modal keberadaan penanaman modal harus menjadi bagian dari penyelenggaraan perekonomian nasional dan ditempatkan sebagai upaya untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional, menciptakan lapangan kerja, meningkatkan pembangunan ekonomi berkelanjutan, meningkatkan kapasitas dan kemampuan teknologi nasional, mendorong pembangunan ekonomi kerakyatan, serta mewujudkan kesejahteraan masyarakat dalam suatu sistem perekonomian yang berdaya saing.

Tujuan penyelenggaraan penanaman modal hanya dapat tercapai apabila faktor penunjang yang menghambat iklim penanaman modal dapat diatasi, antara lain melalui perbaikan koordinasi antar instansi Pemerintah Pusat dan daerah, penciptaan birokrasi yang efisien, kepastian hukum di bidang penanaman modal, biaya ekonomi yang berdaya saing tinggi, serta iklim usaha yang kondusif di bidang ketenagakerjaan dan keamanan berusaha. Dengan perbaikan berbagai faktor penunjang tersebut, diharapkan realisasi penanaman modal akan membaik secara signifikan.

Secara filosofis suasana kebatinan pembentukan Undang-Undang tentang Penanaman Modal didasarkan pada semangat untuk menciptakan iklim penanaman modal yang kondusif sehingga Undang-Undang tentang Penanaman Modal mengatur hal-hal yang dinilai penting, antara lain yang terkait dengan cakupan undang-undang, kebijakan dasar penanaman modal, bentuk badan usaha, perlakuan terhadap penanaman modal, bidang usaha, serta keterkaitan pembangunan ekonomi

dengan pelaku ekonomi kerakyatan yang diwujudkan dalam pengaturan mengenai pengembangan penanaman modal bagi usaha mikro, kecil, menengah, dan koperasi, hak, kewajiban, dan tanggung jawab penanaman modal, serta fasilitas penanaman modal, pengesahan dan perizinan, koordinasi dan pelaksanaan kebijakan penanaman modal yang di dalamnya mengatur mengenai kelembagaan, penyelenggaraan urusan penanaman modal, dan ketentuan yang mengatur tentang penyelesaian sengketa. Undang-Undang ini mencakupi semua kegiatan penanaman modal langsung di semua sektor. Undang-Undang ini juga memberikan jaminan perlakuan yang sama dalam rangka penanaman modal. Selain itu, Undang-Undang ini memerintahkan agar Pemerintah meningkatkan koordinasi antarinstansi Pemerintah, antarinstansi Pemerintah dengan Bank Indonesia, dan antarinstansi Pemerintah dengan pemerintah daerah.

Koordinasi dengan pemerintah daerah harus sejalan dengan semangat otonomi daerah. Pemerintah daerah bersama-sama dengan instansi atau lembaga, baik swasta maupun Pemerintah, harus lebih diberdayakan lagi, baik dalam pengembangan peluang potensi daerah maupun dalam koordinasi promosi dan pelayanan penanaman modal. Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan penyelenggaraan penanaman modal berdasarkan asas otonomi daerah dan tugas pembantuan atau dekonsentrasi.

Peningkatan koordinasi kelembagaan tersebut harus dapat diukur dari kecepatan pemberian perizinan dan fasilitas penanaman modal dengan biaya yang berdaya saing. Agar memenuhi prinsip demokrasi ekonomi, Undang-Undang ini juga memerintahkan penyusunan peraturan perundang-undangan mengenai bidang usaha yang tertutup dan yang terbuka dengan persyaratan, termasuk bidang usaha yang harus dimitrakan atau dicadangkan bagi usaha mikro, kecil, menengah, dan koperasi. Permasalahan pokok yang dihadapi penanaman modal dalam memulai usaha di Indonesia

diperhatikan oleh Undang-Undang ini sehingga terdapat pengaturan mengenai pengesahan dan perizinan yang di dalamnya terdapat pengaturan mengenai pelayanan terpadu satu pintu. Dengan sistem itu, sangat diharapkan bahwa pelayanan terpadu di pusat dan di daerah dapat menciptakan penyederhanaan perizinan dan percepatan penyelesaiannya.

Sejalan dengan semangat kemudahan dalam penanaman modal sebagaimana dimaksudkan di atas, maka terdapat beberapa ketentuan yang relevan dengan Pelayanan perijinan kegiatan usaha di daerah. Pasal 26 (1) memberikan dasar pelayanan perijinan kegiatan usaha terpadu satu pintu bertujuan membantu penanaman modal dalam memperoleh kemudahan pelayanan, fasilitas fiskal, dan informasi mengenai penanaman modal. Pada ayat (2) diatur bahwa pelayanan terpadu satu pintu dilakukan oleh lembaga atau instansi yang berwenang di bidang penanaman modal yang mendapat pendeklasian atau pelimpahan wewenang dari lembaga atau instansi yang memiliki kewenangan perizinan dan non-perizinan di tingkat pusat atau lembaga atau instansi yang berwenang mengeluarkan perizinan dan non-perizinan di provinsi atau kabupaten/kota.

Pasal 27 ayat (1) mengatur pemerintah mengoordinasi kebijakan penanaman modal, baik koordinasi antarinstansi Pemerintah, antarinstansi Pemerintah dengan Bank Indonesia, antar instansi Pemerintah dengan pemerintah daerah, maupun antarpemerintah daerah.

Pasal 30 (1) mengatur bahwa pemerintah dan/atau pemerintah daerah menjamin kepastian dan keamanan berusaha bagi pelaksanaan penanaman modal. Pada ayat (2) Pemerintah daerah menyelenggarakan urusan penanaman modal yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan penyelenggaraan penanaman modal yang menjadi urusan Pemerintah. Penyelenggaraan urusan pemerintahan di bidang penanaman modal yang merupakan urusan wajib pemerintah daerah didasarkan pada kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi pelaksanaan kegiatan penanaman modal. Pada

ayat 5 mengatur lingkup kewenangan provinsi dalam penyelenggaraan penanaman modal yang ruang lingkupnya lintas kabupaten/kota menjadi urusan pemerintah provinsi. Penyelenggaraan penanaman modal yang ruang lingkupnya berada dalam satu kabupaten/kota menjadi urusan pemerintah kabupaten/kota.

Dalam urusan pemerintahan di bidang penanaman modal, yang menjadi kewenangan Pemerintah adalah : a. penanaman modal terkait dengan sumber daya alam yang tidak terbarukan dengan tingkat risiko kerusakan lingkungan yang tinggi; b. penanaman modal pada bidang industri yang merupakan prioritas tinggi pada skala nasional; c. penanaman modal yang terkait pada fungsi pemersatu dan penghubung antarwilayah atau ruang lingkupnya lintas provinsi; d. penanaman modal yang terkait pada pelaksanaan strategi pertahanan dan keamanan nasional; e. penanaman modal asing dan penanaman modal yang menggunakan modal asing, yang berasal dari pemerintah negara lain, yang didasarkan perjanjian yang dibuat oleh Pemerintah dan pemerintah negara lain; dan f. bidang penanaman modal lain yang menjadi urusan Pemerintah menurut undang-undang.

Dalam urusan pemerintahan di bidang penanaman modal yang menjadi kewenangan Pemerintah dilakukan dengan mekanisme; Pemerintah menyelenggarakannya sendiri, melimpahkannya kepada gubernur selaku wakil Pemerintah, atau menugasi pemerintah kabupaten/kota.

## **2. UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 39 TAHUN 2009 TENTANG KAWASAN EKONOMI KHUSUS**

Ada beberapa pertimbangan dilahirkannya undang-undang Kawasan Ekonomi Khusus; pertama, masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 harus diwujudkan melalui penyelenggaraan pembangunan perekonomian nasional berdasar atas demokrasi ekonomi, kedua, untuk mempercepat

pengembangan ekonomi di wilayah tertentu yang bersifat strategis bagi pengembangan ekonomi nasional dan untuk menjaga keseimbangan kemajuan suatu daerah dalam kesatuan ekonomi nasional, perlu dikembangkan Kawasan Ekonomi Khusus; ketiga, berdasarkan ketentuan Pasal 31 ayat (3) UndangUndang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, ketentuan mengenai Kawasan Ekonomi Khusus diatur dengan Undang-Undang.

Kawasan Ekonomi Khusus, adalah kawasan dengan batas tertentu dalam wilayah hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia yang ditetapkan untuk menyelenggarakan fungsi perekonomian dan memperoleh fasilitas tertentu. KEK dikembangkan melalui penyiapan kawasan yang memiliki keunggulan geoekonomi dan geostrategi dan berfungsi untuk menampung kegiatan industri, ekspor, impor, dan kegiatan ekonomi lain yang memiliki nilai ekonomi tinggi dan daya saing internasional.

Sebagai sebuah kawasan ekonomi khusus KEK diberikan Fasilitas Dan Kemudahan dalam undang-undang KEK yaitu :  
Perpajakan, Kepabeanan, dan Cukai

Pasal 30 (1) menentukan bahwa setiap wajib pajak yang melakukan kegiatan usaha di KEK diberikan fasilitas Pajak Penghasilan (PPh). Selain fasilitas PPh sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dapat diberikan tambahan fasilitas PPh sesuai dengan karakteristik Zona. Fasilitas tersebut diberikansesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Fasilitas perpajakan juga dapat diberikan dalam waktu tertentu kepada penanam modal berupa pengurangan Pajak Bumi dan Bangunan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 32 ayat (1) Impor barang ke KEK dapat diberikan fasilitas berupa: a. penangguhan bea masuk; b. pembebasan cukai, sepanjang barang tersebut merupakan bahan baku atau bahan penolong produksi; c. tidak dipungut Pajak Pertambahan Nilai (PPN) atau Pajak Pertambahan Nilai (PPN) dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah (PPnBM) untuk barang kena pajak; dan d. tidak dipungut PPh impor.

Penyerahan barang kena pajak dari tempat lain di dalam daerah pabean ke KEK dapat diberikan fasilitas tidak dipungut PPN dan PPnBM berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Penyerahan barang kena pajak dari KEK ke tempat lain di dalam daerah pabean sepanjang tidak ditujukan kepada pihak yang mendapatkan fasilitas PPN dikenakan PPN atau PPN dan PPnBM sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 33 (1) menentukan bahwa barang asal impor yang dikeluarkan dari KEK dengan tujuan diimpor untuk dipakai, sepanjang pengeluaran tersebut tidak ditujukan kepada pihak yang memperoleh fasilitas pembebasan atau penangguhan bea masuk, cukai, atau pajak dalam rangka impor: a. dipungut bea masuk; b. dilunasi cukainya untuk barang kena cukai; dan c. dikenakan PPN, atau PPN dan PPnBM, serta PPh impor berdasarkan ketentuan peraturan perundangundangan. Barang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberlakukan ketentuan impor berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 34 mengatur bahwa Barang yang dikeluarkan dari KEK dengan tujuan untuk dieksport diberlakukan ketentuan eksport berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Bagian Kedua Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

Pasal 35 (1) mengatur bahwa setiap wajib pajak yang melakukan usaha di KEK diberikan insentif berupa pembebasan atau keringanan pajak daerah dan retribusi daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. (2) Selain insentif pajak daerah dan retribusi daerah pemerintah daerah dapat memberikan kemudahan lain. Bagian Ketiga Pertanahan, Perizinan, Keimigrasian, dan Investasi Pasal 36 Di KEK diberikan kemudahan untuk memperoleh hak atas tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.

Pasal 37 menentukan bahwa Badan Usaha yang telah memperoleh tanah di lokasi yang sudah ditetapkan sebagai KEK berdasarkan Peraturan Pemerintah diberikan hak atas tanah. Pasal 38 ayat (1) mengatur bahwa Di KEK diberikan kemudahan dan keringanan di bidang perizinan usaha, kegiatan usaha, perindustrian, perdagangan, kepelabuhan, dan keimigrasian bagi

orang asing pelaku bisnis, serta diberikan fasilitas keamanan. (2) Kemudahan dan keringanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 39 mengatur bahwa Di KEK tidak diberlakukan ketentuan yang mengatur bidang usaha yang terbuka dengan persyaratan di bidang penanaman modal, kecuali yang dicadangkan untuk UMKM dan koperasi. \

Fasilitas dan Kemudahan Lain selain pemberian fasilitas dan kemudahan sebagaimana diatur dalam Pasal 30 sampai dengan Pasal 39, Zona yang berada di dalam KEK dapat diberikan fasilitas dan kemudahan lain.

Fasilitas Ketenagakerjaan diatur bahwa Izin mempekerjakan tenaga kerja asing (TKA) yang mempunyai jabatan sebagai direksi atau komisaris diberikan sekali dan berlaku selama TKA yang bersangkutan menjadi direksi atau komisaris. Penggunaan tenaga kerja di KEK mengutamakan warga negara Indonesia sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

### **3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah**

Keterkaitan antara penyelenggaraan perizinan dengan UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah dalam hal urusan pemerintahan. Pasal 9 ayat (3) dan (4) menyebutkan urusan pemerintahan konkuren adalah 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. Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Daerah dalam pasal 11 ayat (1) terbagi lagi menjadi Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Urusan penyelenggaraan pariwisata merupakan urusan pemerintahan pilihan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 13 ayat (3) bahwa kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi adalah:

- a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah kabupaten/kota;
- b. Urusan Pemerintahan yang penggunanya lintas Daerah kabupaten/kota;
- c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah kabupaten/kota; dan/atau
- d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah Provinsi.

Dalam lampiran UU Nomor 23 tahun 2014 telah dibagi kekuasaan pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota.

#### **4. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah**

Pengaturan pajak daerah dan retribusi daerah resmi berubah sejak keluarnya UU No. 1 Tahun 2022 Tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Ada banyak pengaturan yang berbeda dari undang-undang ini dibandingkan dengan UU No. 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah. Perbedaan pengaturan tersebut sangat penting untuk diperhatikan dalam penyusunan perda sehingga dapat melihat mana kebijakan pusat yang terbaru dan mana yang masih tetap berlaku mengingat masih banyaknya ditemukan ketentuan yang sama antara UU No. 1 Tahun 2022 dengan UU No. 28 Tahun 2009.

Berdasarkan pasal 2 UU ini bahwa jenis pajak provinsi terdiri atas : Pajak yang dipungut oleh pemerintah provinsi terdiri atas: a. PKB; b. BBNKB; C. PAB; d. PBBKB; e. PAP; f. Pajak Rokok; dan g. Opsen Pajak MBLB.

##### **a. PKB**

Berdasarkan Pasal 7 (1) Objek PKB adalah kepemilikan dan/atau penguasaan atas Kendaraan Bermotor. (2) Objek PKB sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Kendaraan Bermotor yang wajib didaftarkan di wilayah provinsi sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.

Yang dikecualikan dari Objek PKB sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah kepemilikan dan/atau penguasaan atas: a. kereta api; b. Kendaraan Bermotor yang semata-mata digunakan untuk keperluan pertahanan dan keamanan negara; c. Kendaraan Bermotor kedutaan, konsulat, perwakilan negara asing dengan asas timbal balik, dan lembaga-lembaga internasional yang memperoleh fasilitas pembebasan Pajak dari Pemerintah; d. Kendaraan Bermotor berbasis energi terbarukan; dan e. Kendaraan Bermotor lainnya yang ditetapkan dengan Perda.

Pasal 8 (1) Subjek PKB adalah orang pribadi atau Badan yang memiliki dan/atau menguasai Kendaraan Bermotor. (2) Wajib PKB adalah orang pribadi atau Badan yang memiliki Kendaraan Bermotor. Pasal 9 (1) Dasar pengenaan PKB adalah hasil perkalian antara 2 (dua) unsur pokok, yaitu: a. nilai jual Kendaraan Bermotor; dan b. bobot yang mencerminkan secara relatif tingkat kerusakan jalan dan/atau pencemaran lingkungan akibat penggunaan Kendaraan Bermotor. (2) Dasar pengenaan PKB, khusus untuk Kendaraan Bermotor di air, ditetapkan hanya berdasarkan nilai jual Kendaraan Bermotor. (3) Nilai jual Kendaraan Bermotor sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dan ayat (2) ditentukan berdasarkan harga pasaran umum atas suatu Kendaraan Bermotor. (4) Nilai jual Kendaraan Bermotor sebagaimana dimaksud pada ayat (3) ditetapkan berdasarkan harga pasaran umum pada minggu pertama bulan Desember Tahun Pajak sebelumnya. (5) Harga pasaran umum sebagaimana dimaksud pada ayat (3) adalah harga rata-rata yang diperoleh dari berbagai sumber data yang akurat. (6) Dalam hal harga pasaran umum suatu Kendaraan Bermotor tidak diketahui, nilai jual Kendaraan Bermotor dapat ditentukan berdasarkan sebagian atau seluruh faktor-faktor: a. harga Kendaraan Bermotor dengan isi silinder dan/atau satuan tenaga yang sama; b. penggunaan Kendaraan Bermotor untuk umum atau pribadi; c. harga Kendaraan Bermotor dengan merek

Kendaraan Bermotor yang sama; d. harga Kendaraan Bermotor dengan tahun pembuatan Kendaraan Bermotor yang sama; e. harga Kendaraan Bermotor dengan pembuat Kendaraan Bermotor; f. harga Kendaraan Bermotor dengan Kendaraan Bermotor sejenis; dan g. harga Kendaraan Bermotor berdasarkan dokumen pemberitahuan impor barang. (7) Bobot sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dinyatakan dalam koefisien, dengan ketentuan sebagai berikut: a. koefisien sama dengan 1 (satu) berarti kerusakan jalan dan/atau pencemaran lingkungan oleh penggunaan Kendaraan Bermotor tersebut dianggap masih dalam batas toleransi; dan b. koefisien lebih besar dari 1 (satu) berarti kerusakan jalan dan/atau pencemaran lingkungan oleh penggunaan Kendaraan Bermotor tersebut dianggap melewati batas toleransi. (8) Bobot sebagaimana dimaksud pada ayat (7) dihitung berdasarkan faktor-faktor: a. Tekanan gandar, yang dibedakan atas dasar jumlah sumbu/as, roda, dan berat Kendaraan Bermotor; b. jenis bahan bakar Kendaraan Bermotor, yang dibedakan menurut bahan bakar bensin, diesel, atau jenis bahan bakar lainnya Selain bahan bakar berbasis energi terbarukan; dan c. jenis, penggunaan, tahun pembuatan, dan ciri-ciri mesin Kendaraan Bermotor yang dibedakan berdasarkan isi silinder.

Dasar pengenaan PKB sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dinyatakan dalam suatu tabel yang ditetapkan dengan ketentuan: a. untuk Kendaraan Bermotor baru ditetapkan dengan peraturan menteri yang menyelenggarakan Urusan Pemerintahan dalam negeri setelah mendapat pertimbangan dari Menteri; dan b. untuk selain Kendaraan Bermotor baru ditetapkan dengan peraturan gubernur berdasarkan peraturan menteri yang menyelenggarakan Urusan Pemerintahan dalam negeri dengan memperhatikan penyusutan nilai jual Kendaraan Bermotor dan bobot sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b. (10) Dasar pengenaan PKB sebagaimana dimaksud

pada ayat (9) ditinjau kembali paling lama setiap 3 (tiga) tahun dengan memperhatikan indeks harga dan perkembangan perekonomian. Pasal 10 (1) Tarif PKB ditetapkan sebagai berikut: a. untuk kepemilikan dan/atau penguasaan Kendaraan Bermotor pertama, ditetapkan paling tinggi 1,2Vo (satu koma dua persen); dan b. untuk kepemilikan dan/atau penguasaan Kendaraan Bermotor kedua dan seterusnya, dapat ditetapkan secara progresif paling tinggi sebesar 60% (enam persen). (2) Khusus untuk Daerah yang setingkat dengan Daerah provinsi yang tidak terbagi dalam Daerah kabupaten/kota otonom, tarif PKB ditetapkan sebagai berikut: a. untuk kepemilikan dan/atau penguasaan Kendaraan Bermotor pertama paling tinggi sebesar 2Yo (dua persen); dan b. untuk kepemilikan dan/atau penguasaan Kendaraan Bermotor kedua dan seterusnya, dapat ditetapkan secara progresif paling tinggi sebesar 10% (sepuluh persen). (3) Tarif PKB atas kepemilikan dan/atau penguasaan Kendaraan Bermotor yang digunakan untuk angkutan umum, angkutan karyawan, angkutan sekolah, ambulans, pemadam kebakaran, sosial keagamaan, lembaga sosial dan keagamaan, Pemerintah, dan Pemerintah Daerah, ditetapkan paling tinggi 0,5% (nol koma lima persen). (4) Kepemilikan Kendaraan Bermotor didasarkan atas nama, nomor induk kependudukan, dan/atau alamat yang sama. (5) Tarif PKB sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (3) ditetapkan dengan Perda. Pasal 11 (1) Besaran pokok PKB yang terutang dihitung dengan cara mengalikan dasar pengenaan PKB sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (9) dengan tarif PKB sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (5). (2) PKB yang terutang dipungut di wilayah Daerah tempat Kendaraan Bermotor terdaftar.

PKB dikenakan untuk 12 (dua belas) bulan berturut-turut terhitung sejak tanggal pendaftaran Kendaraan Bermotor.

b. BBNKB

Pasal 12 (1) Objek BBNKB adalah penyerahan pertama atas Kendaraan Bermotor. (2) Kendaraan Bermotor sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Kendaraan Bermotor yang wajib didaftarkan di wilayah provinsi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. (3) Yang dikecualikan dari objek BBNKB sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah penyerahan atas: a. kereta api; b. Kendaraan Bermotor yang semata-mata digunakan untuk keperluan pertahanan dan keamanan negara; c. Kendaraan Bermotor kedutaan, konsulat, perwakilan negara asing dengan asas timbal balik, dan lembaga internasional yang memperoleh fasilitas pembebasan pajak dari Pemerintah; d. Kendaraan Bermotor berbasis energi terbarukan; dan e. Kendaraan Bermotor lainnya yang ditetapkan dengan Perda. (4) Termasuk penyerahan Kendaraan Bermotor sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah pemasukan Kendaraan Bermotor dari luar negeri untuk dipakai secara tetap di Indonesia, kecuali: a. untuk diperdagangkan; b. untuk dikeluarkan kembali dari wilayah kepabeanan Indonesia; dan c. digunakan untuk pameran, objek penelitian, contoh, dan kegiatan olahraga bertaraf internasional. (5) Pengecualian sebagaimana dimaksud pada ayat (4) huruf b dan huruf c tidak berlaku apabila selama 12 (dua belas) bulan berturut-turut Kendaraan Bermotor tidak dikeluarkan kembali dari wilayah kepabeanan Indonesia.

Pasal 13 (1) Subjek Pajak BBNKB adalah orang pribadi atau Badan yang menerima penyerahan Kendaraan Bermotor. (2) Wajib Pajak BBNKB adalah orang pribadi atau Badan yang menerima penyerahan Kendaraan Bermotor. Pasal 14 Dasar pengenaan BBNKB adalah nilai jual Kendaraan Bermotor yang ditetapkan dalam peraturan menteri yang menyelenggarakan Urusan Pemerintahan dalam negeri dan peraturan gubernur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (9).

Pasal 15 (1) Tarif BBNKB ditetapkan paling tinggi sebesar 12%o (dua belas persen). (2) Khusus untuk Daerah yang setingkat dengan Daerah provinsi yang tidak terbagi dalam Daerah kabupaten/kota otonom, tarif BBNKB ditetapkan paling tinggi sebesar 2Oo/o (dua puluh persen). (3) Tarif BBNKB sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) ditetapkan dengan Perda. Pasal 16 (1) Besaran pokok BBNKB yang terutang dihitung dengan cara mengalikan dasar pengenaan BBNKB sebagaimana dimaksud dalam Pasal L4 dengan tarif BBNKB sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 ayat (3). (2) BBNKB yang terutang dipungut di wilayah Daerah tempat Kendaraan Bermotor terdaftar. (3) Pembayaran BBNKB dilakukan sebelum pendaftaran Kendaraan Bermotor. (4) Bukti pembayaran BBNKB menjadi persyaratan dalam pendaftaran Kendaraan Bermotor baru sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

c. PAB

Pasal 17 (1) Objek PAB adalah kepemilikan dan/atau penguasaan Alat Berat. (2) Yang dikecualikan dari objek PAB sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah kepemilikan dan/atau penguasaan atas: a. Alat Berat yang dimiliki dan/atau dikuasai Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan Tentara Nasional Indonesia/Kepolisian Negara Republik Indonesia; b. Alat Berat yang dimiliki dan/atau dikuasai kedutaan, konsulat, perwakilan negara asing dengan asas timbal balik dan lembaga internasional yang memperoleh fasilitas pembebasan pajak dari Pemerintah; dan c. kepemilikan dan/atau penguasaan Alat Berat lainnya yang diatur dalam Perda. Pasal 18 (1) Subjek PAB adalah orang pribadi atau Badan yang memiliki dan/atau menguasai Alat Berat. (2) Wajib PAB adalah orang pribadi atau Badan yang memiliki dan/atau menguasai Alat Berat. Pasal 19 (1) Dasar pengenaan PAB adalah nilai jual Alat Berat. (2) Nilai jual sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditentukan berdasarkan harga rata-rata pasaran umum

Alat Berat yang bersangkutan. (3) Harga rata-rata pasaran umum sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan berdasarkan harga rata-rata yang diperoleh dari berbagai sumber data yang akurat pada minggu pertama bulan Desember Tahun Pajak sebelumnya.

Penetapan dasar pengenaan PAB sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam peraturan menteri yang menyelenggarakan Urusan Pemerintahan dalam negeri setelah mendapat pertimbangan dari Menteri. (5) Dasar pengenaan PAB sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditinjau kembali paling lama setiap 3 (tiga) tahun dengan memperhatikan indeks harga dan perkembangan perekonomian. Pasal 20 (1) Tarif PAB ditetapkan paling tinggi sebesar 0,2% (nol koma dua persen). (2) Tarif PAB sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Perda. Pasal 21 (1) Besaran pokok PAB yang terutang dihitung dengan cara mengalikan dasar pengenaan PAB sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (4) dengan tarif PAB sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 ayat (2). (2) PAB yang terutang dipungut di wilayah Daerah tempat penguasaan Alat Berat. Pasal 22 (1) PAB untuk kepemilikan dan/atau penguasaan Alat Berat terutang terhitung sejak Wajib Pajak diakui secara sah memiliki dan/atau menguasai Alat Berat. (2) PAB untuk kepemilikan dan/atau penguasaan Alat Berat dikenakan untuk setiap jangka waktu 12 (dua belas) bulan berturut-turut. (3) PAB untuk kepemilikan dan/atau penguasaan Alat Berat dibayar sekaligus di muka. (4) Dalam hal terjadi keadaan kahar yang mengakibatkan penggunaan Alat Berat belum sampai 12 (dua belas) bulan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Wajib Pajak dapat mengajukan restitusi atas PAB yang sudah dibayar untuk porsi jangka waktu yang belum dilalui. SK No 104056 A (5) Ketentuan . . . PRESIOEN REPU BLIK INDONESIA -22- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan restitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diatur dengan peraturan gubernur.

d. PBBKB

Pasal 23 Objek PBBKB adalah penyerahan BBKB oleh penyedia BBKB kepada konsumen atau pengguna Kendaraan Bermotor. Pasal 24 (1) Subjek Pajak PBBKB adalah konsumen BBKB. (2) Wajib Pajak PBBKB adalah orang pribadi atau Badan penyedia BBKB yang menyerahkan BBKB. (3) Pemungutan PBBKB dilakukan oleh penyedia BBKB. (4) Penyedia BBKB sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 adalah produsen dan/atau importir bahan bakar Kendaraan Bermotor, baik untuk dijual maupun untuk digunakan sendiri. Pasal 25 Dasar pengenaan PBBKB adalah nilai jual BBKB sebelum dikenakan pajak pertambahan nilai. Pasal 26 (1) Tarif PBBKB ditetapkan paling tinggi sebesar 10Vo (sepuluh persen). (2) Khusus tarif PBBKB untuk bahan bakar kendaraan umum dapat ditetapkan paling tinggi 50% (lima puluh persen) dari tarif PBBKB untuk kendaraan pribadi. (3) Untuk jenis BBKB tertentu, Pemerintah dapat menyesuaikan tarif PBBKB yang sudah ditetapkan dalam Perda dalam rangka stabilisasi harga. (4) Penyesuaian tarif PBBKB sebagaimana dimaksud pada ayat (3) ditetapkan dengan Peraturan Presiden. (5) Tarif PBBKB sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) ditetapkan dengan Perda.

Pasal 27 Besaran pokok PBBKB yang terutang dihitung dengan cara mengalikan dasar pengenaan PBBKB sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 dengan tarif PBBKB sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26. Paragraf 6 PAP Pasal 28 (1) Objek PAP adalah pengambilan dan/atau pemanfaatan Air Permukaan. (2) Yang dikecualikan dari objek PAP adalah pengambilan dan/ atau pemanfaatan untuk: a. keperluan dasar rumah tangga; b. pengairan pertanian rakyat; c. perikanan rakyat; d. keperluan keagamaan; e. kegiatan yang mengambil dan memanfaatkan air laut baik yang berada di lautan dan/atau di daratan (air payau); dan f. kegiatan lainnya

yang ditetapkan dalam Perda, dengan tetap memperhatikan kelestarian lingkungan dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pasal 29 (1) Subjek PAP adalah orang pribadi atau Badan yang melakukan pengambilan dan/atau pemanfaatan Air Permukaan. (2) Wajib PAP adalah orang pribadi atau Badan yang melakukan pengambilan dan/atau pemanfaatan Air Permukaan. Pasal 30 (1) Dasar Pengenaan PAP adalah nilai perolehan Air Permukaan. SK No 104058 A (2)

Nilai perolehan Air Permukaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah hasil perkalian antara harga dasar Air Permukaan dengan bobot Air Permukaan. (3) Harga dasar Air Permukaan ditetapkan dalam Rupiah berdasarkan biaya pemeliharaan dan pengendalian sumber daya Air Permukaan. (4) Bobot Air Permukaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dinyatakan dalam koefisien yang didasarkan paling sedikit atas faktor-faktor: a. lokasi pengambilan air; b. volume air; dan c. kewenangan pengelolaan sumber daya air. (5) Besaran nilai perolehan Air Permukaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan peraturan gubernur. (6) Ketentuan lebih lanjut mengenai harga dasar Air Permukaan dan bobot Air Permukaan ditetapkan oleh menteri yang menyelenggarakan Urusan Pemerintahan di bidang pekerjaan umum setelah mendapat pertimbangan dari Menteri. Pasal 3 1 (l) Tarif PAP ditetapkan paling tinggi sebesar 10% (sepuluh persen). (2) Tarif PAP sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Perda. Pasal 32 (1) Besaran pokok PAP yang terutang dihitung dengan cara mengalikan dasar pengenaan PAP sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 ayat (1) dengan tarif PAP sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (2). (2) PAP yang terutang dipungut di wilayah Daerah tempat Air Permukaan berada.

- e. Pajak Rokok Pasal 33 (1) Objek Pajak Rokok adalah konsumsi rokok. (2) Rokok sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi sigaret, cerutu, rokok daun, dan bentuk

rokok lainnya yang dikenai cukai rokok. (3) Yang dikecualikan dari objek Pajak Rokok sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah rokok yang tidak dikenai cukai rokok berdasarkan ketentuan peraturan perundangan di bidang cukai. Pasal 34 (1) Subjek Pajak Rokok adalah konsumen rokok. (2) Wajib Pajak Rokok adalah pengusaha pabrik rokok/produsen dan importir rokok yang memiliki izin berupa nomor pokok pengusaha barang kena cukai. (3) Pajak Rokok dipungut oleh instansi Pemerintah yang berwenang memungut cukai bersamaan dengan pemungutan cukai rokok. (a) Pajak Rokok yang dipungut oleh instansi Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) disetor ke rekening kas umum daerah provinsi secara proporsional berdasarkan jumlah penduduk. (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemungutan dan penyetoran Pajak Rokok diatur dengan Peraturan Menteri. Pasal 35 Dasar pengenaan Pajak Rokok adalah cukai yang ditetapkan oleh Pemerintah terhadap rokok. Pasal 36 Tarif Pajak Rokok ditetapkan sebesar 10% (sepuluh persen) dari cukai rokok.

Pasal 37 Besaran pokok Pajak Rokok yang terutang dihitung dengan cara mengalikan dasar pengenaan Pajak Rokok sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 dengan tarif Pajak Rokok sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36. Paragraf 8 PBB-P2 Pasal 38 (1) Objek PBB-P2 adalah Bumi dan/atau Bangunan yang dimiliki, dikuasai, dan/atau dimanfaatkan oleh orang pribadi atau Badan, kecuali kawasan yang digunakan untuk kegiatan usaha perkebunan, perhutanan, dan pertambangan. (2) Bumi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) termasuk permukaan Bumi hasil kegiatan reklamasi atau pengurukan. (3)

#### **A. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah**

Meskipun terdapat undang-undang yang mengatur secara khusus pajak daerah dan retribusi daerah namun pengaturan pajak

daerah dan retribusi daerah melalui peraturan daerah tidak dapat mengabaikan segala ketentuan yang diatur di dalam undang-undang yang mengatur mengenai pemerintahan daerah. Hal ini selain mematuhi asas hierarki peraturan perundang-undangan –dimana peraturan yang dibawah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang ada diatasnya– juga disebabkan pengaturan pajak daerah dan retribusi daerah pada dasarnya diadakan untuk menjadi payung hukum bagi pemerintah daerah untuk melaksanakan pemungutan di daerah sehingga dapat menjadi sumber pendanaan bagi penyelenggaraan berbagai urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Pada akhirnya keterhubungan antara materi muatan undang-undang yang mengatur pemerintahan daerah dengan peraturan daerah yang mengatur pajak daerah dan retribusi daerah terjadi karena adanya hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah terkait dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan. Mengenai hal ini telah diulas sebelumnya dalam pembahasan sub bab mengenai UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Dari adanya pengaturan mengenai keuangan daerah dalam UU No. 23 Tahun 2014 maka lahirlah PP No. 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.<sup>120</sup>

Sesuai dengan semangat UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan ketentuan undang-undang yang menjadi dasar dalam penyelenggaraan hubungan keuangan dalam sistem pemerintahan di Indonesia, penjabaran desentralisasi fiskal oleh PP No. 12 Tahun 2019 diwujudkan dengan pengaturan keuangan daerah yang salah satunya melalui pemberian hak bagi daerah untuk memungut pajak daerah dan retribusi daerah. Hal tersebut sangat jelas dalam Pasal 2 huruf a PP No. 12 Tahun 2019 yang menyatakan “*Keuangan daerah meliputi: a. hak Daerah untuk memungut pajak daerah dan retribusi daerah serta melakukan pinjaman . . .*” Untuk melaksanakan hak memungut pajak daerah dan retribusi daerah, kepala daerah selaku pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan

---

<sup>120</sup> Pasal 330 UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyatakan “Ketentuan lebih lanjut mengenai penyusunan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pengawasan dan pertanggungjawaban keuangan Daerah diatur dengan peraturan pemerintah.”

daerah dapat menetapkan pejabat perangkat daerah untuk melaksanakan tugas melakukan pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah. Adapun pejabat yang melaksanakan tugas tersebut yaitu kepala satuan kerja pengelola keuangan daerah selaku pejabat pengelola keuangan daerah dan kepala satuan kerja perangkat daerah selaku pengguna anggaran.<sup>121</sup>

Sebagai peraturan pelaksana dari UU No. 23 Tahun 2014, PP No. 12 Tahun 2019 memuat ketentuan mengenai struktur dari APBD (anggaran pendapatan dan belanja daerah). Dalam konteks pengaturan pajak daerah dan retribusi daerah termuatnya ketentuan mengenai struktur APBD ini sangat penting yaitu untuk memahami bagaimana keterkaitan antara pajak daerah dan retribusi daerah pada struktur APBD. PP No. 12 Tahun 2019 menjabarkan struktur APBD dalam Pasal 27 ayat (1) yaitu terdiri atas pendapatan daerah, belanja daerah, dan pemberian daerah.<sup>122</sup> Sesuai dengan Pasal 285 UU No. 23 Tahun 2014, PP No. 12 Tahun 2019 kemudian menjabarkannya dalam Pasal 30 dan Pasal 31 ayat (1) yaitu menempatkan pajak daerah dan retribusi daerah sebagai bagian dari pendapatan asli daerah pada pendapatan daerah.<sup>123</sup>

---

<sup>121</sup> Kepala daerah selaku pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah disebutkan dalam Pasal 4 ayat (1) PP No. 12 Tahun 2019 yang menyatakan “Kepala Daerah selaku pemegang kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah dan mewakili Pemerintah Daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan.” Menurut Pasal 4 ayat (2) huruf i salah satu kewenangan kepala daerah sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah yaitu menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah. Untuk melaksanakan pemungutan pajak daerah maka tugas tersebut dilaksanakan oleh yaitu kepala satuan kerja pengelola keuangan daerah selaku pejabat pengelola keuangan daerah. Hal tersebut sesuai dengan ketentuan Pasal 7 ayat (2) huruf e PP No. 12 Tahun 2019 yang menyatakan “PPKD dalam melaksanakan fungsinya selaku BUD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d berwenang: ... e. melaksanakan pemungutan pajak daerah ... .” Adapun kepala skpd selaku pengguna anggaran bertugas untuk melaksanakan pemungutan retribusi daerah. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 10 ayat (1) huruf f PP No. 12 Tahun 2019 yang menyatakan “Kepala SKPD selaku PA mempunyai tugas: ... f. melaksanakan pemungutan retribusi daerah ... .”

<sup>122</sup> Pasal 27 ayat (1) PP No. 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah menyatakan “APBD merupakan satu kesatuan yang terdiri atas:

- a. Pendapatan Daerah;
- b. Belanja Daerah; dan
- c. Pemberian daerah.”

<sup>123</sup> Pasal 285 UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyatakan “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;

Meskipun pajak daerah dan retribusi daerah termasuk bagian dari pendapatan asli daerah yang merupakan pendapatan daerah namun pengaturannya juga masih masih dapat dikaitkan dengan struktur APBD yang lain yaitu pada belanja daerah. Hal ini dikarenakan pengaturan pajak daerah dan retribusi daerah bukan hanya dapat dilihat dari sisi penerimaan yang masuk dalam kas daerah tapi juga dapat dilihat dari sisi pengeluaran yang dapat mengurangi kas daerah. Pengaturan pajak daerah dan retribusi daerah dilihat sebagai pengeluaran daerah terjadi apabila ada pengaturan pemberian insentif bagi instansi yang melaksanakan pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah. Dalam struktur APBD pemberian insentif tersebut ditempatkan pada belanja pegawai sebagai bagian dari belanja daerah.<sup>124</sup> Oleh karena pengaturan pajak daerah dan retribusi daerah juga mempunyai keterkaitan dengan belanja daerah maka setiap pengaturannya seperti pengaturan

- 
- b. pendapatan transfer; dan
  - c. lain-lain pendapatan Daerah yang sah.”

Selaras dengan ketentuan Pasal 285 UU No. 23 Tahun 2014, PP No. 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah kemudian menbarkan dalam Pasal 30 dan Pasal 31 ayat (1). Pasal 30 menyatakan “Pendapatan Daerah terdiri atas:

- a. pendapatan asli daerah;
- b. pendapatan transfer; dan
- c. lain-lain Pendapatan Daerah yang sah.”

Adapun Pasal 31 ayat (1) menyatakan “Pendapatan asli Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 huruf a meliputi:

- a. pajak daerah;
- b. retribusi daerah;
- c. hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan
- d. lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.”

<sup>124</sup> Menurut PP No. 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, insentif pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah merupakan salah satu dari jenis pengeluaran pada belanja pegawai. Hal tersebut didasarkan pada penjelasan Pasal 56 ayat (1) huruf a yang menyatakan “Yang dimaksud dengan “belanja pegawai” antara lain berupa gaji dan tunjangan, tambahan penghasilan Pegawai ASN, belanja penerimaan lainnya pimpinan dan anggota DPRD serta Kepala Daerah/wakil Kepala Daerah, insentif pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah, dan honorarium.” Adapun belanja pegawai merupakan bagian dalam belanja operasi yang merupakan salah satu dari klasifikasi belanja daerah. Hal tersebut dapat dilihat dalam Pasal 55 ayat (1) dan Pasal 56 ayat (1) PP No. 12 Tahun 2019. Pasal 55 ayat (1) menyatakan “Klasifikasi Belanja Daerah terdiri atas:

- a. belanja operasi;
- b. belanja modal;
- c. belanja tidak terduga; dan
- d. belanja transfer.”

Adapun Pasal 56 ayat (1) menyatakan “Belanja operasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 55 ayat (1) huruf a dirinci atas jenis:

- a. belanja pegawai;
- b. belanja barang dan jasa;
- c. belanja bunga;
- d. belanja subsidi;
- e. belanja hibah; dan
- f. belanja bantuan sosial.”

pemberian insentif bagi pemungut pajak daerah dan retribusi daerah harus memperhatikan bagaimana mekanisme dalam pengeluaran daerah yang salah satunya yaitu melalui mekanisme penganggaran dalam APBD. Hal ini sesuai dengan Pasal 24 ayat (5) yang menyatakan "*Pengeluaran Daerah yang dianggarkan dalam APBD sebagaimana dimaksud pada ayat (3) merupakan rencana Pengeluaran Daerah sesuai dengan kepastian tersedianya dana atas Penerimaan Daerah dalam jumlah yang cukup.*" Artinya sebelum pengaturan pemberian insentif bagi pemungut pajak daerah dan retribusi daerah diatur dalam peraturan daerah yang mengatur mengenai pajak daerah dan retribusi daerah maka terlebih dahulu pemberian insentif tersebut telah ditetapkan dalam APBD.

Berdasarkan beberapa hal tersebut maka pengaturan mengenai instansi yang berwenang melakukan pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah dan segala pengaturan mengenai pemberian insentif bagi instansi yang berwenang melakukan pemungutan perlu melakukan penyesuaian dengan PP No. 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

## **5. Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2023 Tentang Ketentuan Umum Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah**

Sebagai pelaksanaan dari ketentuan UU No. 1 Tahun 2022, Pemerintah mengeluarkan PP No. 35 Tahun 2023 Tentang Ketentuan Umum Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang sekaligus pula mencabut peraturan pelaksanaan dari UU No. 28 Tahun 2009 dan UU No. 11 Tahun 2020.<sup>125</sup> Dengan demikian maka Pasal 188 huruf b UU No. 1 Tahun 2022 yang menyatakan masih berlakunya peraturan pelaksanaan dari UU No. 28 Tahun 2009 menjadi tidak berlaku lagi.

Sebagai peraturan pelaksanaan dari UU No. 1 Tahun 2022 yang mengatur hubungan keuangan antara Pemerintah pusat dan

---

<sup>125</sup>Peraturan pelaksanaan Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah tersebut yaitu Peraturan Pemerintah No. 97 Tahun 2012 Tentang Retribusi Pengendalian Lalu Lintas Dan Retribusi Perpanjangan Izin Mempekerjakan Tenaga Kerja Asing dan Peraturan Pemerintah No. 55 Tahun 2016 Tentang Ketentuan Umum Dan Tata Cara Pemungutan Pajak Daerah. Adapun Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja yaitu Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 2021 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Dalam Rangka Mendukung Kemudahan Berusaha dan Layanan Daerah.

Pemerintahan Daerah, PP No. 35 Tahun 2023 melengkapi berbagai pokok-pokok kebijakan pajak daerah dan retribusi daerah yaitu restrukturisasi jenis pajak, rasionalisasi jenis retribusi, serta pengenaan opsen. Selain melengkapi hal-hal pokok tersebut, PP No. 35 Tahun 2023 menjadi dasar dan pedoman bagi Pemerintah Daerah dalam menerbitkan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah dalam rangka pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah, termasuk sistem dan prosedur pemungutan. dengan tetap mempertimbangkan kondisi dan kebutuhan tiap daerah. Dasar pemikiran yang demikian sangat penting mengingat tidak setiap daerah mempunyai kondisi dan kebutuhan yang sama dan hal itu pula berlaku untuk Kabupaten Lombok Timur yang tergambar dari penyusunan naskah akademik beserta draft rancangan peraturan daerahnya.

Keluarnya PP No. 35 Tahun 2023 menyebabkan banyak perubahan pengaturan pajak daerah dan retribusi daerah yang selama ini diatur dalam UU No. 28 Tahun 2009 dan peraturan pelaksananya. Oleh karena luasnya objek pengaturan PP No. 35 Tahun 2023 yang tidak saja mengatur pajak daerah dan retribusi daerah pada tingkatan kabupaten/kota melainkan juga provinsi serta pengaturannya yang bersifat nasional maka analisa dalam sub bab ini hanya akan disesuaikan menurut lingkup pengaturan dalam rancangan peraturan daerah Kabupaten Lombok Timur ini nantinya. Seperti misalnya mengenai pemungutan opsen dan kewajiban pengisian dan penyampaian surat pemberitahuan pajak daerah.

Berbeda halnya dengan rezim pengaturan UU No. 28 Tahun 2009 yang mengatur langsung tata cara pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah yang kemudian terhadap pajak daerah lebih teknis lagi dijabarkan dalam PP No. 55 Tahun 2016 Tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Pemungutan Pajak Daerah, dalam rezim UU No. 1 Tahun 2022 pengaturan pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah diatur dalam PP No. 35 Tahun 2023. Tata cara pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah yang diatur dalam PP No. 35 Tahun 2023 mempunyai 23 pengaturan yaitu: 1) pendaftaran dan pendaftaran pajak, 2) penilaian PBB-P2, 3) penetapan besaran pajak dan retribusi terutang, 4) pembayaran dan penyetoran, 5)

penelitian sspd bphtb, 6) pajak yang dapat dibayarkan oleh pemerintah, 7) pemungutan retribusi, 8) pemungutan retribusi oleh pihak ketiga, 9) pembukuan, 10) pelaporan, 11) pemeriksaan pajak dan retribusi, 12) surat ketetapan pajak dan surat tagihan pajak, 13) penagihan pajak, 14) kedaluwarsa penagihan pajak dan retribusi, 15) penghapusan piutang pajak dan retribusi, 16) keberatan dan banding, 17) gugatan pajak, 18) pengurangan, keringanan, pembebasan, penghapusan atau penundaan pembayaran atas pokok pajak, pokok retribusi, dan/atau sanksinya, 19) pembetulan dan pembatalan ketetapan, 20) pengembalian kelebihan pembayaran pajak atau retribusi, 21) peninjauan besaran sanksi administratif berupa bunga dan imbalan bunga, 22) opsen, dan 23) kerja sama optimalisasi pemungutan pajak dan pemanfaatan data.

Dari dua puluh tiga yang telah disampaikan tersebut yang menarik untuk diperhatikan pada tata cara pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah adalah berkaitan dengan pelaporan khususnya pengaturan mengenai kewajiban pengisian dan penyampaian surat pemberitahuan pajak daerah. Menarik untuk diperhatikan karena PP No. 35 Tahun 2023 mengatur adanya sanksi administratif berupa denda terhadap wajib pajak yang tidak melakukan pelaporan atas pajak-pajak tertentu yang diharuskan menggunakan surat pemberitahuan pajak daerah. Pajak-pajak tertentu tersebut diantaranya BPHTB menggunakan surat setoran pajak daerah yang dipersamakan dengan surat pemberitahuan pajak daerah, pajak barang dan jasa tertentu (PBJT), pajak mineral bukan logam dan batuan (MBLB), dan pajak sarang burung walet. Menurut PP No. 35 Tahun 2023 sanksi administratif tersebut tidak akan dikenakan terhadap wajib pajak apabila mengalami keadaan kahar (*force majeure*). Adapun mengenai besaran sanksi administratif denda dan kriteria keadaan kahar berdasarkan PP No. 35 Tahun 2023 didelegasikan dapat diatur dalam suatu Peraturan Daerah. Pemberian sanksi administratif terhadap wajib pajak yang diharuskan melakukan pelaporan menggunakan surat

pemberitahuan pajak daerah tidak ditemukan dalam UU No. 28 Tahun 2009 maupun peraturan pelaksananya.<sup>126</sup>

Hal yang menarik untuk diperhatikan juga yaitu mengenai ketentuan opsen dalam PP No. 35 Tahun 2023 karena jenis pajak ini tidak diatur dalam UU No. 28 Tahun 2009 beserta peraturan pelaksananya. Meskipun opsen PKB dan opsen BBNKB merupakan jenis pajak yang dipungut oleh pemerintah daerah kabupaten/kota sebagaimana yang telah diatur dalam UU No. 1 Tahun 2022 namun untuk besaran opsen PKB dan opsen BBNKB terutang ditetapkan oleh Gubernur yang dicantumkan dalam surat ketetapan pajak daerah yang dikeluarkan provinsi. Kemudian pembayaran opsen PKB dan opsen BBNKB dimasukkan ke kas daerah bersamaan pada saat pembayaran PKB dan BBNKB ke kas daerah provinsi. Demikian pula pembayaran opsen pajak MBLB ke kas daerah provinsi dilakukan bersamaan dengan pembayaran pajak MBLB ke kas daerah kabupaten/kota. Oleh karena dalam pemungutan opsen PKB, BBNKB, dan BBNKB membutuhkan keterlibatan pemerintah daerah lainnya maka oleh PP No. 35 Tahun 2023 diatur mengenai pembagian pendeklasian yaitu terhadap pemungutan opsen PKB dan opsen BBNKB diatur lebih lanjut dengan peraturan kepala daerah provinsi sedangkan terhadap pemungutan opsen pajak MBLB diatur lebih lanjut dengan peraturan kepala daerah kabupaten/kota. Pendeklasian tersebut termasuk memuat materi muatan yang berhubungan dengan sinergi antara provinsi dan kabupaten/kota

---

<sup>126</sup> Ketentuan mengenai sanksi administratif denda dan keadaan kahar atas kewajiban pelaporan surat pemberitahuan pajak daerah oleh wajib pajak diatur dalam Pasal 70 Peraturan Pemerintah No. 35 Tahun 2023 Tentang Ketentuan Umum Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dengan menyatakan sebagai berikut:

Pasal 70

- (1) Wajib Pajak yang tidak melaksanakan kewajiban pelaporan SPTPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) dapat dikenakan sanksi administratif berupa denda.
- (2) Sanksi administratif berupa denda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan STPD dalam satuan rupiah untuk setiap SPIPD.
- (3) Sanksi administratif berupa denda sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak dikenakan jika Wajib Pajak mengalami keadaan kahar (*force majeure*).
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai besaran sanksi administratif berupa denda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan kriteria keadaan kahar Wajib Pajak sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dengan Perda.

dalam implementasi kebijakan yang berdampak pada pemungutan pajak yang diopsenkan maupun opsen pajak.<sup>127</sup>

Beberapa hal tersebut menarik untuk diperhatikan karena sesuai dengan jangkauan dan ruang lingkup rancangan peraturan daerah nantinya. Adapun hal-hal baru dalam PP No. 35 Tahun 2023 yang tidak ditemukan dalam peraturan sebelumnya namun tidak mempengaruhi secara langsung rancangan peraturan daerah seperti misalnya pemungutan retribusi oleh pihak ketiga. Apabila Pemerintah Daerah menilai pemungutan retribusi lebih efisien dan efektif dipungut oleh pihak ketiga tanpa menambah beban wajib retribusi maka Pemerintah Daerah diberikan kewenangan untuk membuat perjanjian kerja sama dengan pihak ketiga. Untuk itu PP No. 35 Tahun 2023 menentukan pengaturan keterlibatan pihak ketiga tersebut dapat diatur melalui peraturan kepala daerah. Kemudian mengenai pembayaran dan penyetoran diatur mekanisme pembayaran dan penyetoran pajak bisa menggunakan sistem pembayaran berbasis elektronis ataupun pembayaran tunai. Pada pembayaran dan penyetoran ini juga dipersingkat jangka waktu pembayaran untuk jenis pajak yang dipungut berdasarkan penghitungan sendiri wajib pajak dari yang semula 30 hari menjadi hanya 10 hari kerja setelah berakhirnya masa pajak. Pada pemungutan retribusi untuk pembayaran yang menggunakan dokumen lain yang dipersamakan dengan surat ketetapan retribusi daerah diatur lebih banyak jenisnya yang tidak hanya berupa karcis, kupon, dan kartu langganan tetapi juga dapat berupa surat perjanjian dan surat pemberitahuan pembayaran dari aplikasi pelayanan atau perizinan elektronik.

---

<sup>127</sup> Ketentuan mengenai pendeklegasian opsen PKB, BBNKB, dan MBLB diatur dalam Pasal 113 Peraturan Pemerintah No. 35 Tahun 2023 Tentang Ketentuan Umum Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dengan menyatakan sebagai berikut:

Pasal 113

- (1) Ketentuan lebih lanjut mengenai Pemungutan Opsen PKB dan Opsen BBNKB dan bentuk sinergi antara provinsi dan kabupaten/kota dalam implementasi kebijakan yang berdampak pada Pemungutan PKB, Opsen PKB, BBNKB, dan Opsen BBNKB, diatur dalam Perkada provinsi di wilayah kabupaten / kota tersebut berada.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai Pemungutan Opsen Pajak MBLB dan bentuk sinergi antara kabupaten/kota dan provinsi dalam implementasi kebijakan yang berdampak pada Pemungutan Pajak MBLB dan Opsen Pajak MBLB, diatur dalam Perkada kabupaten/kota di dalam wilayah provinsi.

Berdasarkan hal-hal tersebut diatas maka sangat penting untuk menyelaraskan pengaturan mengenai sanksi administratif denda terkait dengan kewajiban pelaporan menggunakan surat pemberitahuan pajak daerah oleh wajib pajak beserta keadaan kahar yang menyebabkan denda bisa tidak diberikan dan menyelaraskan pengaturan pemungutan opsen dengan PP No. 35 Tahun 2023 Tentang Ketentuan Umum Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

- f. Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Nomor 8 Tahun 2016 Tentang Fasilitas Dan Kemudahan Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah Di Kawasan Ekonomi Khusus Mandalika.

Bidang usaha yang dapat memperoleh fasilitas dan kemudahan atas Pajak Daerah dan Retribusi Daerah terdiri atas: a. bidang usaha yang merupakan kegiatan utama KEK pariwisata; dan b. bidang usaha yang merupakan kegiatan lainnya di luar kegiatan utama KEK pariwisata. (2) Bidang usaha yang merupakan kegiatan lainnya di luar kegiatan utama KEK pariwisata sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b adalah: a. usaha mikro, kecil, menengah, dan koperasi; b. usaha yang bermitra dengan usaha mikro, kecil, menengah, dan koperasi; c. usaha di bidang infrastruktur; d. usaha di bidang penanaman modal; atau e. usaha yang dipersyaratkan dengan perizinan khusus.

Gubernur memberikan fasilitas dan kemudahan atas Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sesuai kewenangannya kepada Badan Usaha atau Pelaku Usaha di KEK Mandalika. (2) Pemberian fasilitas dan kemudahan atas Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa: a. pengurangan; b. keringanan; dan c. pembebasan. (3) Pengurangan, keringanan, dan pembebasan atas Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terhadap : PKB; b. BBN-KB; c. PAP; dan d. Retribusi Perpanjangan IMTA.

## **BAB IV**

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

#### **A. LANDASAN YURIDIS**

Landasan filosofis penyusunan naskah akademik rancangan peraturan daerah tentang Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Nomor 8 Tahun 2016 Tentang Fasilitas Dan Kemudahan Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah Di Kawasan Ekonomi Khusus Mandalika 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.

Menurut Bagir Manan, masyarakat selalu mempunyai cita hukum (*rechtsidee*), yaitu cita-cita ideal yang masyarakat harapkan dari hukum, seperti untuk menjamin keadilan, ketertiban, dan kesejahteraan. Cita hukum ini tumbuh dari sistem nilai di dalam masyarakat yang bersifat filosofis. Hukum diharapkan mencerminkan sistem nilai tersebut, baik sebagai sarana yang melindungi nilai-nilai maupun sebagai sarana mewujudkannya dalam tingkah laku masyarakat. Dengan demikian, setiap pembentukan hukum atau pembentukan peraturan perundang-undangan sudah semestinya memperhatikan cita hukum yang terkandung dalam Pancasila sebagai falsafah dalam hidup bermasyarakat, berbangsa dan bernegara<sup>128</sup>.

Sejalan dengan hal tersebut, Mahfud M.D berpendapat bahwa pembahasan terkait makna filosofis pembentukan peraturan perundang-undangan, akan selalu terkait dengan pandangan hidup, kesadaran hukum, cita-cita moral luhur, serta watak dari suatu bangsa. Dalam konteks Indonesia, cita-cita dan nilai-nilai luhur tersebut telah ada dalam Pancasila termasuk dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara

---

<sup>128</sup> Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, (Jakarta : Ind-Hill, 1992), hlm. 16-17

Republik Indonesia Tahun 1945<sup>129</sup>. Cita-cita dan tujuan luhur beregara sebagaimana termaktub dalam pembukaan UUD 1945 tersebut adalah untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Untuk mencapai tujuan tersebut harus didukung dengan pembangunan seluruh bidang kehidupan yang berlandaskan Pancasila sebagai dasar negara. Selaras dengan hal tersebut, lebih lanjut Mahfud MD menyatakan bahwa landasan filosofis tersebut tidak terlepas dari kerangka politik hukum nasional yang harus selalu mengarah pada cita-cita bangsa, yakni mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Untuk meraih cita dan mencapai tujuan dengan landasan dan panduan tersebut, maka sistem hukum nasional yang harus dibangun adalah sistem hukum Pancasila, yakni sistem hukum yang mengambil atau memadukan berbagai nilai kepentingan, nilai sosial, dan konsep keadilan ke dalam satu ikatan hukum<sup>130</sup>.

Jika dikaitkan dengan nilai filosofis tersebut, maka setiap tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan termasuk pemberian Fasilitas Dan Kemudahan Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah Di Kawasan Ekonomi Khusus Mandalika harus didasarkan pada falsafah sebagaimana tercantum dalam Pancasila dan Preamble UUD 1945 yang menyatakan bahwa tujuan negara untuk melindungi, memajukan kesejahteraan umum, dan mencerdaskan kehidupan bangsa dengan berdasarkan kepada Pancasila serta cita-cita untuk membangun demokrasi ekonomi. Dalam rangka mendanai penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik, pemerintah daerah berhak mengenakan pungutan kepada masyarakat. UUD 1945 menempatkan perpajakan sebagai salah satu perwujudan kenegaraan. Ditegaskan bahwa penempatan beban kepada

---

<sup>129</sup> Moh. Mahpud M.D., *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta : Pustaka LP3ES, 2006), hlm. 31-32

<sup>130</sup> Ibid

rakyat, seperti pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa diatur dengan Undang-Undang. Politik hukum nasional di bidang perpajakan dalam UUD NRI Tahun 1945 Amandemen ke-tiga Bab VII B Pasal 23A, yang menyatakan bahwa “Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang”

## B. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa kebutuhan daerah akan pentingnya perda tentang Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Nomor 8 Tahun 2016 Tentang Fasilitas Dan Kemudahan Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah Di Kawasan Ekonomi Khusus Mandalika adalah untuk memenuhi kebutuhan pelaku usaha khususnya dalam memperlancar pembangunan jalan kegiatan usaha di KEK Mandalika yang akan berdampak pada pertumbuhan ekonomi bagi masyarakat NTB. Landasan ini memberikan gambaran mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat sehubungan dengan pentingnya perubahan terhadap Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Nomor 8 Tahun 2016 Tentang Fasilitas Dan Kemudahan Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah Di Kawasan Ekonomi Khusus Mandalika.

Sejalan dengan hal tersebut, Bagir Manan mengatakan bahwa suatu peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan sosiologis apabila ketentuan-ketentuannya sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Hal ini penting agar peraturan perundang-undangan yang dibuat ditaati oleh masyarakat, tidak menjadi huruf-huruf 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 dengan “hukum yang hidup” (*living law*) dalam masyarakat dan dalam suatu masyarakat, akan menjadi nilai kehidupan selanjutnya<sup>131</sup>.

Sebuah peraturan disusun dan dihajatkan dapat berfungsi sebagai sarana rekayasa sosial masyarakat, sehingga diharapkan dapat mendorong terjadinya perubahan sosial sebagai akibat adanya perubahan hukum itu sendiri. Dalam konteks ini,

---

<sup>131</sup> Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, (Jakarta : Ind-Hill Co, 1992), hlm. 43

keberadaan peraturan daerah tentang PDRD diharapkan dapat mendorong dan meningkatkan tingkat partisipasi dan kesadaran hukum masyarakat khususnya wajib pajak dan retribusi untuk membayar pajak dan retribusi. Dengan demikian, lahirnya peraturan daerah tentang PDRD ini akan bisa berdampak pada peningkatan pendapatan daerah yang pada gilirannya dapat memperlancar kegiatan pembangunan daerah.

Membayar pajak dan pungutan lainnya seperti retribusi merupakan suatu kewajiban yang harus dipikul serta dipenuhi oleh seluruh masyarakat yang telah memenuhi kewajiban sebagai wajib pajak atau retribusi. Selanjutnya hasil penerimaan dari sektor pajak dan retribusi tersebut digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan bermasyarakat berupa pengeluaran pemerintahan untuk pembangunan. Dengan demikian pemungutan pajak dan retribusi ini akan memberi manfaat baik secara langsung maupun tidak langsung kepada seluruh masyarakat dalam berbagai aspek atau bidang kehidupan, seperti dalam bidang ekonomi, sosial budaya dan lain sebagainya.

Fasilitas Dan Kemudahan Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah Di Kawasan Ekonomi Khusus Mandalika Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat, Pemerintah Daerah (Pemda) diberikan sumber-sumber pendanaan (revenue assignment). Sebagai daerah otonom, Pemda diberikan kewenangan untuk memungut pajak dan retribusi (tax assignment), kewenangan melakukan pinjaman (*local borrowing power*), serta diatur sistem transfer antar level pemerintahan (*intergovernmental transfer system*). Pemberian kewenangan tersebut merupakan bagian dari pelaksanaan desentralisasi fiskal sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945 yang mengatur agar hubungan keuangan, pelayanan umum, serta pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

#### a. **Landasan Yuridis**

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan perlunya peraturan daerah tentang Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Nomor 8 Tahun 2016 Tentang Fasilitas Dan Kemudahan Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah Di Kawasan Ekonomi Khusus Mandalika adalah untuk mengatasi permasalahan hukum yang ada. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi

atau materi hukum yang akan diatur, sehingga dibentuk peraturan perundang-undangan baru. Setiap produk hukum haruslah mempunyai dasar berlaku secara yuridis (*juridische gelding*). Keberlakuan sebuah produk hukum juga harus didasarkan pada pembentukan peraturan perundang-undangan atau ilmu perundang-undangan (*gesetzgebungs-lehre*) yang benar.

Perda sebagai salah satu produk hukum harus memenuhi prinsip-prinsip pembentukan, pemberlakuan dan penegakannya harus mengandung nilai-nilai hukum pada umumnya. Oleh karena itu, beberapa persyaratan yuridis yang harus dipenuhi agar produk hukum itu dapat berlaku secara sah, salah satunya adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan termasuk peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Hal ini sesuai dengan pandangan *stufenbau theory*, yang menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan mengandung norma-norma hukum yang sifatnya hirarkhis. Artinya suatu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya merupakan *grundnorm* (norma dasar) bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya.

Berangkat dari hal tersebut, sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, bahwa beberapa peraturan daerah yang mengatur mengenai pajak daerah dan retribusi daerah sudah tidak sesuai lagi dengan ketentuan baru dibidang perpajakan dan retribusi yang berlaku untuk daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022, pengaturan pajak daerah dan retribusi daerah disusun dalam satu Peraturan Daerah.

**BAB V**  
**JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP**  
**MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH**

**A. Jangkauan Pengaturan**

Adapun jangkauan Raperda ini adalah untuk mengatur perubahan terhadap Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Nomor 8 Tahun 2016 Tentang Fasilitas Dan Kemudahan Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah Di Kawasan Ekonomi Khusus Mandalika.

Raperda ini akan mengatur beberapa perubahan tentang Fasilitas Dan Kemudahan Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah Di Kawasan Ekonomi Khusus Mandalika sesuai dengan perkembangan peraturan peraturan yang lebih tinggi.

**B. Arah Pengaturan.**

Adapun arah pengaturan dalam Raperda penyelenggaraan kepariwisataan, *pertama*, Raperda ini diharapkan memberikan kemudahan berusaha dan perpajakan bagi pelaku usaha di kawasan ekonomi khusus. Kedua, memberi kepastian hukum bagi pelaku usaha di KEK Mandalika.

**C. Lingkup Materi Muatan**

**1. Ketentuan Umum**

Ketentuan umum ini menjadi penting untuk memberikan arah dan pedoman dalam merumuskan norma-norma pada materi muatan yang terdapat dalam Raperda. Adapun Ketentuan Umum dalam Raperda ini adalah sebagai berikut :

1. Daerah adalah Provinsi Nusa Tenggara Barat.
2. Pemerintah Daerah adalah Gubernur dan Perangkat Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.
3. Gubernur adalah Gubernur Nusa Tenggara Barat.
4. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat.

5. Badan adalah Satuan Kerja Perangkat Daerah yang menyelenggarakan urusan di bidang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
6. Pemerintah Daerah adalah Gubernur dan Perangkat Daerah sebagai penyelenggara pemerintahan daerah.
7. Kawasan Ekonomi Khusus, yang selanjutnya disebut KEK, adalah kawasan dengan batas tertentu dalam wilayah hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia yang ditetapkan untuk menyelenggarakan fungsi perekonomian dan memperoleh fasilitas tertentu.
8. Kawasan Ekonomi Khusus Mandalika, yang selanjutnya disebut KEK Mandalika, adalah kawasan yang terletak dalam wilayah Kecamatan Pujut, Kabupaten Lombok Tengah Provinsi Nusa Tenggara Barat.
9. Pajak Daerah, yang selanjutnya disebut Pajak, adalah 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 rakyat.
10. 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.
11. Badan Usaha adalah perusahaan berbadan hukum yang berupa Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, koperasi, swasta, dan usaha patungan untuk menyelenggarakan kegiatan usaha di KEK.
12. Pelaku Usaha adalah perusahaan yang berbentuk badan hukum, tidak berbadan hukum, atau usaha orang perseorangan yang melakukan kegiatan usaha di KEK.
13. Pajak Kendaraan Bermotor, yang selanjutnya disebut PKB, adalah pajak atas kepemilikan dan/atau penguasaan kendaraan bermotor.
14. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor, yang selanjutnya disebut BBNKB, adalah pajak atas penyerahan hak milik kendaraan bermotor sebagai akibat perjanjian dua pihak atau perbuatan sepihak atau keadaan yang terjadi karena jual beli, tukar menukar, hibah, warisan, atau pemasukan ke dalam badan usaha.
15. Pajak Air Permukaan, yang selanjutnya disebut PAP, adalah pajak atas pengambilan dan/atau pemanfaatan air permukaan.
16. Retribusi Perpanjangan Izin Mempekerjakan Tenaga Kerja Asing...dihapus.

**1) Materi yang akan diatur**

- 1) Bidang Usaha**
- 2) Bentuk Pemberian Fasilitas Dan Kemudahan.**
- 3) Fasilitas Dan Kemudahan Pajak Daerah**
- 4) Tata Cara Pemberian Fasilitas Dan Kemudahan Atas Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah.**
- 5) Penghentian Pemberian Fasilitas Dan Kemudahan**
- 6) Pembinaan Dan Pengawasan**
- 7) Pelaporan Dan Evaluasi**
- 8) Ketentuan Penutup**

## **BAB VI**

### **PENUTUP**

#### A. Simpulan

1. Raperda Perubahan atas Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Nomor 8 Tahun 2016 Tentang Fasilitas Dan Kemudahan Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah Di Kawasan Ekonomi Khusus Mandalika merupakan sebuah kebutuhan hukum bagi provinsi NTB sebagai instrument dalam meningkatkan daya saing dan iklim investasi yang kondusif bidang di KEK Mandalika dalam rangka penciptaan lapangan kerja.
2. Landasan filosofis keberadaan Raperda Perubahan atas Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Nomor 8 Tahun 2016 Tentang Fasilitas Dan Kemudahan Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah Di Kawasan Ekonomi Khusus Mandalika merupakan upaya untuk mewujudkan sila kelima yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Keadilan sosial itu diwujudkan melalui adanya investasi yang berdampak pada tersedianya lapangan pekerjaan bagi masyarakat NTB. Landasan sosiologis Raperda ini didasarkan pada kondisi sosiologis daya saing dunia usaha yang masih rendah daya saingnya khususnya kemudahan berusaha masih rendah, Raperda ini diharapkan sebagai salah satu instrument untuk meningkatkan daya saing ekonomi daerah. Landasan yuridis raperda ini adalah untuk melaksanakan amanat peraturan yang lebih tinggi yang telah diundangkan pemerintah pusat.
3. Berbagai peraturan perundang-undangan yang dikaji memberikan landasan bagi pemerintah provinsi sesuai kewenangannya untuk menyusun dan membentuk peraturan daerah tentang tentang penyelenggaraan kepariwisataan. Berbagai peraturan perundang-undangan tersebut harus dilakukan konsolidasi dan harmonisasi baik dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maupun peraturan perundang-undangan yang sejajar

dalam rangka mewujudkan kemudahan berusaha dan iklim investasi yang kondusif di KEK Mandalika.

4. Arah pengaturan perijinan berusaha diarahkan pada asas, tujuan, maksud dan lingkup pengaturan sebagaimana diatur peraturan perundang-undangan bidang kawasan ekonomi khusus dan pajak dan retribusi daerah dan peraturan pelaksanaanya.

#### B. Rekomendasi

Didasarkan pada kesimpulan bahwa keberadaan Rancangan Peraturan Daerah Nusa Tenggara Barat tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Nomor 8 Tahun 2016 Tentang Fasilitas Dan Kemudahan Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah Di Kawasan Ekonomi Khusus Mandalika merupakan sebuah kebutuhan hukum bagi provinsi NTB dalam menjalani otonomi daerah dan menjalankan perintah peraturan yang lebih tinggi. Dengan demikian Raperda penyelenggaran kepariwisataan dapat dilakukan proses pembentukan peraturan peraturan daerah sesuai mekanisme pembentukan peraturan daerah yang berlaku di DPRD provinsi Nusa Tenggara Barat.

## DAFTAR PUSTAKA

Ahmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) Dan Teori Peradilan, (Judicial Prudence)*, Volume I, Jakarta, Kencana, 2009.

An-an Chandrawulan, *Hukum Penanaman Modal dalam Liberalisasi Perdagangan*, Bandung, Alumni, 2012.

Anderson, G.Esping, *Thee Worlds Of Welfare Capitalism*, Oxford University Press, Oxford.

Bachrawi Sanusi, Sistem Ekonomi, Suatu Pengantar, Jakarta, Lembaga Penerbit FE UI, 2000.

Behr,Thomas, et.al, *Social Justice : Rediscovering The Origis Of “Hallowing Concepts*, dalam *Social Justice in context, east Carolina university*, Carolyn freeze Baynes institutes for social justice, volume I.

Budi WIarno, *Melawan Gurita Neo Liberalisme*, Surabaya, Penerbit Erlangga,2010.

Budionao,*Ekonomi Indonesia, Mau ke mana?* Kumpulan Esai Ekonomi, KPG dan Freedom Institute, Jakarta, 2009.

Cooter, Robert, dan Thomas Ulen, *Law and Economics*, 5<sup>th</sup> edition, London, Person Addission Wesley, 2008.

Dumairy, *Perekonomian Indonesia*, Erlangga, Jakarta, 1996.

Edi Suharto, Negara Kesejahteraan dan Reinventing Depsos, Makalah dalam seminar Mengkaji Ulang Relevansi Welfare State dan Terobosan melalui Desentralisasi-Otonomi di Indonesia” dilaksanakan di Wisma MMUGM, Yogyakarta.

Fajar Sugianto, *Economic Analysis Of Law : Seri Analisis Keekonomian Tentang Hukum*, seri pengantar, Jakarta, Kencana,2013.

Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani, *Transaksi Bisnis Internasional : Ekspor-Impor dan Imbal Beli*, Rajawali Press, Jakarta, 2003.

Gustav Radbruch, *Rechtphilosophie*, Stuttgart, 1973, hlm.164 J. Johansjah, *Reformasi Mahkamah Agung : Menuju Independensi Kekuasaan Kehakiman*, Jakarta.

Hata, *Aspek-Aspek Hukum dan Non Hukum Perdagangan Internasional dalam Sistem GATT&WTO*, STHB Press, Bandung, 1998.

Jimly Assidiqie, *Konstitusi dan Konstitutionalisme di Indonesia*, Jakarta, Konstitusi Press, 2005, hlm.148.

Junaidin Zakaria, *Keunggulan Daya Saing Komoditas Industri Manufaktur Ekspor Jawa Barat Terhadap Komoditas Manufaktur di Pulau Jawa*, Disertasi PPS UNPAD, Universitas Padjajaran, Bandung, 2005

Jeong, Hanbeom, *Globalization And The Politics Of The Welfare State*, 2010, University of Kentucky Doctoral Dissertations.

Marshall, T.H, *The Right to Welfare*, Heunemaan Educational, London, 1981.

Maynard Keynes, John, *General Theory of Employment, Interest and Money*, diakses dari [www.marxists.org/refernce/subjects/economics/keynes/general-theory/ch24.htm](http://www.marxists.org/refernce/subjects/economics/keynes/general-theory/ch24.htm).

Michael, Porter, *Competitive advantage*, Mc Millan Publisher, 1994 .

Mochtar Kusumaatmadja dan Arief Sidharta, *Pengantar Ilmu Hukum : Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum*, Buku I, Bandung, Alumni, 2000.

May dan Brown, *Philosophy of Law : The Economic Analysis of Law*, UK, Wiley Blackwell, 2010

Otje Salman dan Eddy Damian (ed), *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan : Kumpulan Karya Tulis Prof.DR.Mochtar Kusumaatmadja,SH.,LL.M,* Bandung, Pusat Studi wawasan Nusantara, Hukum dan Pembangunan Bekerjasama dengan PT.Alumni, 2002,  
Posner, Richard A, *The Economics of Justice*, Harvard University Press, Cambridge, 1983.

\_\_\_\_\_, economic analysis of law, Harvard University Press, 1975.

Prahatna Rahardja dan Mandala Manurung, *Ilmu Ekonomi : Mikroekonomi dan Makroekonomi*, edisi ketiga : Jakarta, FE UI, 2008.

Pound, Roscou ,*An Introduction Of The Philosophy Of Law*, oxford university press, 1995

Tim Peneliti PSIK, *Negara Kesejahteraan dan Globalisasi*, Pusat Studi Islam dan Kenegaraan (PSIK), Universitas Paramadina, Jakarta, 2007.

Ramesh Mishra, *Gloalization and The Welfare State*, Edward Elgar. Chelteram UK, 1999.

Rawls, John , *A Theory of Justice (Revised Edition)*, Cambridge-Masschusets, Harvard University Press, 2003,

Romli Atmasasmita, *Teori Hukum Integratif : Rekonstruksi Terhadap Teori Hukum Pembangunan Dan Teori Hukum Progresif*, cetakan pertama, Yogyakarta, Genta Publishing, 2012.

Sudikno Mertokusumo, *Teori Hukum*, Yogyakarta, Penerbit Universitas Atmajaya Yogyakarta, 2011

Spicker, Paul, *Social Policy : Themes and approaches*, Prentice Hall, London, 1995

Sunaryati Hartono, Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia, Cetakan kedua, Bandung, Binacipta, 1988

Tulus H Tambunan, *Perekonomian Indonesia Sejak Orde Lama hingga Pasca Krisis*, Jakarta, PT. Pustaka Quantum, 2006

Thomas sowell ,*The Quest For Cosmic Justice*, New York,The Free Press, 1999

Zulkarnain Djamin, *Perekonomian Indonesia*, Jakarta, Lembaga pengembangan Ekonomi FE UI, 1993.