

LAPORAN AKHIR

**PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN PERATURAN DAERAH KOTA SALATIGA
TENTANG
PENCABUTAN PERDA YANG TIDAK BERKAITAN
DENGAN UU NO 28 TAHUN 2009 TENTANG PAJAK
DAERAH DAN RETRIBUSI DAERAH**



**KERJASAMA ANTARA
PEMERINTAH KOTA SALATIGA
dengan
CENTER FOR REGULATION REFORM FOR DEVELOPMENT
UNIVERSITAS KRISTEN SATYA WACANA
2016**

LAMPIRAN

Rancangan Peraturan Daerah Kota Salatiga Tentang Pencabutan Perda Yang Tidak Berkaitan Dengan Uu No 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah

DAFTAR ISI

BAB I	PENDAHULUAN	1
	A. Latar Belakang	1
	B. Identifikasi Masalah	7
	C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik	8
	D. Metodologi	9
	1. Jenis Penelitian	9
	2. Pedoman Penyusunan Naskah Akademik	10
	3. Pengumpulan dan Pengolahan Data	11
	4. Analisis Data	12
	E. Sistematika Naskah Akademik	13
BAB II	KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIK	15
	A. Kajian Teoretik tentang Iklim Usaha dan Regulasi Ekonomi Daerah	15
	B. Kajian Empirik terhadap Peraturan Daerah Kota Salatiga yang Tidak Berkaitan dengan Undang-undang Nomor 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah	34
BAB III	EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT	38
	A. Kewenangan Membentuk dan Mencabut Peraturan Daerah	38
	B. Asas-Asas Pembentukan Produk Hukum Daerah	42
	C. Kewenangan, Jenis Dan Materi Muatan Produk Hukum Daerah	44
	D. Perundang-undangan Terkait Pajak Daerah dan Retribusi Daerah	47
	E. Kebijakan Simplifikasi Regulasi	53
BAB IV	LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS	56
	A. Pengantar	56
	B. Landasan Filosofis	58
	C. Landasan Sosiologis	63
	D. Landasan Yuridis	66
BAB V	JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERDA	69
	A. Jangkauan Pengaturan	69
	B. Arah Pengaturan	70
	C. Ruang Lingkup Materi Muatan	70

BAB VI PENUTUP	72
A. Kesimpulan	72
B. Saran	73
DAFTAR PUSTAKA	74
LAMPIRAN	
▪ Rancangan Peraturan Daerah Kota Salatiga Tentang Pencabutan Perda Yang Tidak Berkaitan Dengan Uu No 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah	

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam era otonomi daerah, kabupaten/kota memiliki keleluasaan untuk mengatur daerah sesuai dengan aspirasi dan potensi setempat. Keleluasaan itu juga dibarengi oleh kewenangan daerah untuk menyusun dan memberlakukan berbagai macam peraturan daerah (Perda) sebagai kerangka hukum bagi kegiatan pelaksanaan urusan-urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.

Sebagai kerangka hukum, Perda-perda yang dibuat oleh kabupaten/kota tentu harus memenuhi kualifikasi sebagai peraturan/regulasi yang baik. Regulasi tersebut bukan hanya harus memuat ketentuan-ketentuan yang jelas dan tidak ambigu, melainkan juga harus memiliki tujuan yang jelas. Tujuan apa yang hendak dicapai dan permasalahan apa yang hendak direspons melalui pembuatan Perda harus ditentukan secara jelas. Ketidakjelasan tujuan akan membuat pembuatan sebuah Perda menjadi sia-sia karena Perda tersebut tidak akan bisa memberi manfaat seperti yang diharapkan. Oleh sebab itu, Perda yang dibuat harus memiliki legitimasi, baik legitimasi filosofis, yuridis maupun sosiologis.

Legitimasi filosofis dimaksudkan untuk memastikan agar pengaturan yang termuat di dalam Perda tidak keluar dari koridor tata-nilai dan cita-cita ideal NKRI. Legitimasi yuridis diperlukan untuk menjaga agar Perda yang dibuat tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang

lebih tinggi, baik untuk aspek-aspek yang berkenaan dengan ruang lingkup kewenangan daerah (*legitimacy to regulate*) maupun yang terkait dengan substansi-substansi yang diatur (*material legitimacy*). Hal yang tidak kalah penting adalah legitimasi sosiologis yang diperlukan untuk memastikan agar pengaturan dalam Perda memiliki keterkaitan dengan kondisi sosiologis masyarakat di tempat di mana Perda hendak diberlakukan. Legitimasi sosiologis ini amat penting untuk menghindarkan Perda berada dalam situasi di mana *addressat* Perda dan *stakeholders* terkait tidak merespons Perda sebagaimana diharapkan, karena berbagai faktor.

Berpijak pada uraian di atas, salah satu aspek penting dalam pembuatan Perda adalah tersedianya kajian ilmiah untuk memberi legitimasi filosofis, yuridis maupun sosiologis sebuah Perda. Dalam praktik, kajian tersebut lazim diakomodasikan dalam dokumen hasil kajian yang dikenal dengan sebutan “Naskah Akademik.”

Naskah Akademik merupakan dokumen penting dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Di dalam Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan termuat pengertian bahwa Naskah Akademik pada dasarnya adalah naskah yang memuat hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

Pemaknaan tentang Naskah Akademik semacam itu pada hakikatnya mengandung tiga proposisi yang saling berkaitan, yaitu:

1. Naskah Akademik dimaksudkan untuk menjadi sebuah dokumen akademik yang sah secara ilmiah (*scientifically valid*), karena disusun berdasarkan penelitian/pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya.
2. Naskah Akademik dimaksudkan untuk memberikan legitimasi bagi pembuatan rancangan instrumen regulasi, baik berupa Rancangan Undang-undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
3. Naskah Akademik merupakan bagian dari upaya penyelesaian permasalahan (*problem-solving*) dan pemenuhan kebutuhan hukum (*legal-need fulfilment*) masyarakat dan pemerintah melalui penerbitan instrumen regulasi.

Dapat dikatakan bahwa Naskah Akademik merupakan “penghubung” antara permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat yang berada pada ranah empirik dengan upaya menyelesaikan permasalahan dan memenuhi kebutuhan hukum itu melalui instrumen regulasi yang berada pada ranah normatif-preskriptif. Dengan posisi seperti itu, substansi Naskah Akademik pada akhirnya akan sangat mempengaruhi profil instrumen regulasi yang disusun berdasarkan Naskah Akademik yang bersangkutan. Naskah Akademik dengan kajian komprehensif yang secara tepat bisa mengidentifikasi permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat di bidang tertentu akan menghasilkan instrumen regulasi yang bisa merespons permasalahan dan kebutuhan hukum tersebut secara baik. Sebaliknya,

Naskah Akademik yang kurang bisa mengidentifikasi permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat, pada gilirannya akan menghasilkan instrumen regulasi yang kurang responsif dan tidak bisa memberikan solusi yang akurat terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum riil masyarakat dan pemerintah. Dengan begitu, kajian akademik dan penyusunan Naskah Akademik merupakan langkah penting yang akan menentukan apakah instrumen regulasi yang dihasilkan akan memiliki legitimasi untuk menjawab permasalahan dan kebutuhan hukum yang ada atau tidak. Lebih lanjut, ketika sebuah Naskah Akademik secara ideal mampu menjadi landasan legitimasi dari sebuah instrumen regulasi, menurut *Morgan & Yeung*, instrumen regulasi tersebut akan memiliki daya persuasi yang bernalar sehingga mendorong penerimaan masyarakat atas instrumen itu, tanpa perlu dipaksakan.¹

Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, secara garis besar, ada tiga aspek legitimasi yang oleh undang-undang dipersyaratkan untuk dicakup oleh Naskah Akademik, yaitu legitimasi dari sisi filosofis, legitimasi dari sisi yuridis dan legitimasi dari sisi sosiologis. Ketiga aspek tersebut penting untuk menjamin agar sebuah instrumen regulasi pada akhirnya dapat menjalankan fungsi idealnya. Aspek legitimasi filosofis berguna untuk memastikan agar instrumen regulasi yang hendak dibentuk bisa memiliki keselarasan filosofis dengan sumber-sumber hukum yang ada (*existing legal sources*), sehingga tercipta koherensi filosofis antara instrumen regulasi dengan berbagai sumber hukum yang ada. Aspek legitimasi yuridis

¹ Bronwen Morgan & Karen Yeung, *An Introduction to Law and Regulation - Text and Materials*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, Hal. 221.

menghendaki agar instrumen regulasi yang hendak dibuat memiliki koherensi substansial serta terharmonisasikan baik secara vertikal maupun horizontal dengan peraturan perundang-undangan yang lain, serta memiliki rujukan hukum yang jelas. Sementara aspek legitimasi sosiologis diperlukan untuk memastikan supaya regulasi yang hendak dibuat pada akhirnya dapat membumi dan berfungsi efektif sebagai sebuah instrumen kebijakan untuk mengatur aktivitas masyarakat dalam kerangka memecahkan masalah atau memenuhi kebutuhan hukum masyarakat.

Pada tahun 2010 diterbitkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (selanjutnya disebut “Undang-Undang PDRD”). Undang-undang ini mencabut Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 karena dipandang kurang akomodatif terhadap perkembangan otonomi daerah. Undang-undang PDRD pada dasarnya mengatur dua jenis pungutan daerah, yakni pajak daerah dan retribusi daerah. Di dalam undang-undang ini, pajak daerah kabupaten/kota secara limitatif ditentukan terdiri dari 11 jenis sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 ayat (2) Undang-undang PDRD. Selain itu, ditegaskan bahwa jenis-jenis pajak tersebut bersifat limitatif, dalam arti bahwa daerah kabupaten/kota tidak boleh memungut pajak daerah di luar yang telah ditentukan di dalam Undang-undang PDRD.² Terkait dengan retribusi daerah, Undang-undang PDRD menggolongkan jenis-jenisnya menjadi tiga kategori berdasarkan objeknya, yakni Retribusi

² Pasal 2 ayat (3) UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

yang dikenakan atas Jasa Umum, Retribusi yang dikenakan atas Jasa Usaha dan Retribusi yang dikenakan atas Perizinan Tertentu.³

Pungutan daerah, baik yang berupa pajak daerah maupun retribusi daerah, pada dasarnya adalah bentuk pembebanan kepada masyarakat. Oleh karena itu, pungutan daerah harus didasarkan pada legitimasi yuridis yang kuat, yakni undang-undang yang memiliki daya laku. Ketika Undang-undang PDRD berlaku pada tahun 2010, sejak itulah undang-undang yang menjadi legitimasi bagi pelaksanaan pungutan daerah adalah Undang-undang PDRD tersebut. Dengan demikian, demi kepastian hukum, peraturan-peraturan daerah tentang pajak daerah dan retribusi daerah yang telah ada sebelum diberlakukannya Undang-undang PDRD harus disesuaikan dengan ketentuan-ketentuan yang ada dalam Undang-undang PDRD.

Sama seperti daerah lain, Kota Salatiga juga memungut pajak daerah dan retribusi daerah sebagai salah satu sumber pendapatan daerah. Pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah dilakukan dengan dasar peraturan-peraturan daerah, termasuk pula peraturan-peraturan daerah yang dikeluarkan dan diberlakukan sebelum Undang-undang PDRD. Kondisi ini memunculkan kebutuhan hukum untuk melakukan penyesuaian-penyesuaian agar peraturan daerah Kota Salatiga yang mengatur dan menjadi dasar pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah sejalan dengan ketentuan Undang-undang PDRD. Untuk itulah Naskah Akademik ini disusun dengan tujuan memberikan dasar-dasar legitimasi untuk melakukan penyesuaian terhadap peraturan-peraturan daerah Kota Salatiga

³ Pasal 108 ayat (1) UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

tentang pajak daerah dan retribusi daerah, terutama melalui tindakan pencabutan peraturan daerah Kota Salatiga yang tidak berkaitan dengan Undang-Undang PDRD.

Adapun beberapa Perda Kota Salatiga yang dianggap kurang sesuai dengan perkembangan pengaturan tentang pungutan (baik pajak dan retribusi daerah) yaitu: Perda Kotamadya Dati II Salatiga No. 6 Tahun 1998 tentang Pajak Pengambilan dan Pengolahan Bahan Galian Golongan C; Perda Kotamadya Dati II Salatiga No. 14 Tahun 1998 tentang Retribusi Izin Peruntukan Penggunaan Tanah; Perda Kota Salatiga No. 5 Tahun 2003 tentang Jasa Pemungutan dan Uang Perangsang Atas Penerimaan Pajak, Retribusi, dan Pendapatan Lainnya; Perda Kota Salatiga No. 9 Tahun 2003 tentang Retribusi Izin Usaha Industri, Izin Perluasan Industri, dan Tanda Daftar Industri; Perda Kota Salatiga No. 10 Tahun 2003 tentang Retribusi Surat Izin Usaha Perdagangan; Perda Kota Salatiga No. 2 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan dan Retribusi Perizinan Bidang Angkutan; dan Perda Kota Salatiga No. 5 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan dan Retribusi Izin Usaha Jasa Konstruksi.

B. Identifikasi Masalah

Berpijak pada uraian dalam bagian sebelumnya, penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah Kota Salatiga tentang Peraturan Daerah Kota Salatiga yang Tidak Berkaitan dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah difokuskan pada dua masalah berikut:

1. Bagaimana landasan filosofis, sosiologis dan yuridis yang berkaitan dengan kewenangan Kota Salatiga untuk membuat dan memberlakukan Peraturan Daerah tentang Pencabutan Peraturan Daerah Kota Salatiga yang Tidak Berkaitan dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah?
2. Pokok-pokok materi apa saja yang direkomendasikan untuk dimuat di dalam Rancangan Peraturan Daerah Kota Salatiga tentang Pencabutan Peraturan Daerah Kota Salatiga yang Tidak Berkaitan dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah berdasarkan kajian akademik terhadap aspek-aspek filosofis, sosiologis dan yuridis?

C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik

Penyusunan Naskah Akademik ini dimaksudkan untuk mencapai tujuan-tujuan berikut:

1. Menyusun Naskah Akademik yang berisi kajian filosofis, sosiologis dan yuridis yang akurat;
2. Menyusun rancangan Peraturan Daerah Kota Salatiga tentang Pencabutan Peraturan Daerah Kota Salatiga yang Tidak Berkaitan dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

D. Metodologi

1. Jenis Penelitian

Penyusunan Naskah Akademik ini menggunakan dua jenis penelitian yang berbeda untuk mengkaji aspek-aspek legitimasi regulasi secara komprehensif, yaitu penelitian hukum normatif dan penelitian empirik. Penelitian hukum normatif terutama dipergunakan untuk mengkaji aspek-aspek legitimasi filosofis dan yuridis, sedangkan penelitian empirik terutama dipakai untuk melakukan kajian legitimasi sosiologis.

Penelitian hukum normatif dilakukan melalui dua tahapan. *Pertama*, dilakukan inventarisasi terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang memiliki relevansi dengan regulasi daerah tentang pencabutan peraturan daerah yang tidak berkaitan dengan Undang-Undang PDRD. *Kedua*, peraturan perundang-undangan yang sudah diinventarisasikan kemudian akan dianalisis dengan bertumpu pada dua aspek, yaitu aspek filosofis dan aspek yuridis. Analisis terhadap aspek filosofis dilakukan terhadap isi (*content*) peraturan perundang-undangan yang telah diabstraksikan pada ranah meta-yuridis dengan berpangkal pada nilai-nilai filsafati yang bersumber dari konstitusi sebagai sumber hukum formal yang tertinggi. Kajian terhadap aspek yuridis dilakukan terhadap norma-norma peraturan perundang-undangan yang memberi dasar kewenangan daerah maupun yang menentukan substansi pengaturan yang harus diakomodasikan dalam penyusunan Peraturan Daerah tentang Pencabutan Peraturan Daerah

Kota Salatiga yang Tidak Berkaitan dengan UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Penelitian empirik terutama dipergunakan untuk mendeskripsikan aspek legitimasi sosiologis yang juga hendak dipakai sebagai salah satu dasar untuk menyusun Naskah Akademik.

Ada dua instrumen utama yang dipergunakan untuk mendapatkan data dalam penelitian empirik, yaitu:

(a) *Focussed Group Discussion* (FGD)

(b) *Key Informant Interview* (KII)

2. Pedoman Penyusunan Naskah Akademik

Penyusunan Naskah Akademik Peraturan Daerah Kota Salatiga tentang Pencabutan Peraturan Daerah Kota Salatiga yang Tidak Berkaitan dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah didasarkan pada peraturan perundang-undangan relevan yang mengatur tentang Naskah Akademik, yaitu:

- (1) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
- (2) Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 (sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015) tentang Pemerintahan Daerah;
- (3) Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;

- (4) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah; dan
- (5) Peraturan perundang-undangan substantif yang terkait dengan pokok persoalan Naskah Akademik.

3. Pengumpulan dan Pengolahan Data

Sebagaimana telah dikemukakan, pengumpulan data dilakukan dengan beberapa cara, yaitu:

a. Studi dokumen

Studi dokumen pada dasarnya dilakukan terhadap dua kategori dokumen, yaitu peraturan perundang-undangan dan dokumen pendukung lainnya. Studi terhadap dokumen yang berupa peraturan perundang-undangan terutama dimaksudkan untuk membahani analisis yang bermuara pada legitimasi filosofis dan Yuridis. Sementara studi terhadap dokumen pendukung lainnya dimaksudkan untuk melengkapi baik analisis terhadap legitimasi filosofis, juridis maupun sosiologis.

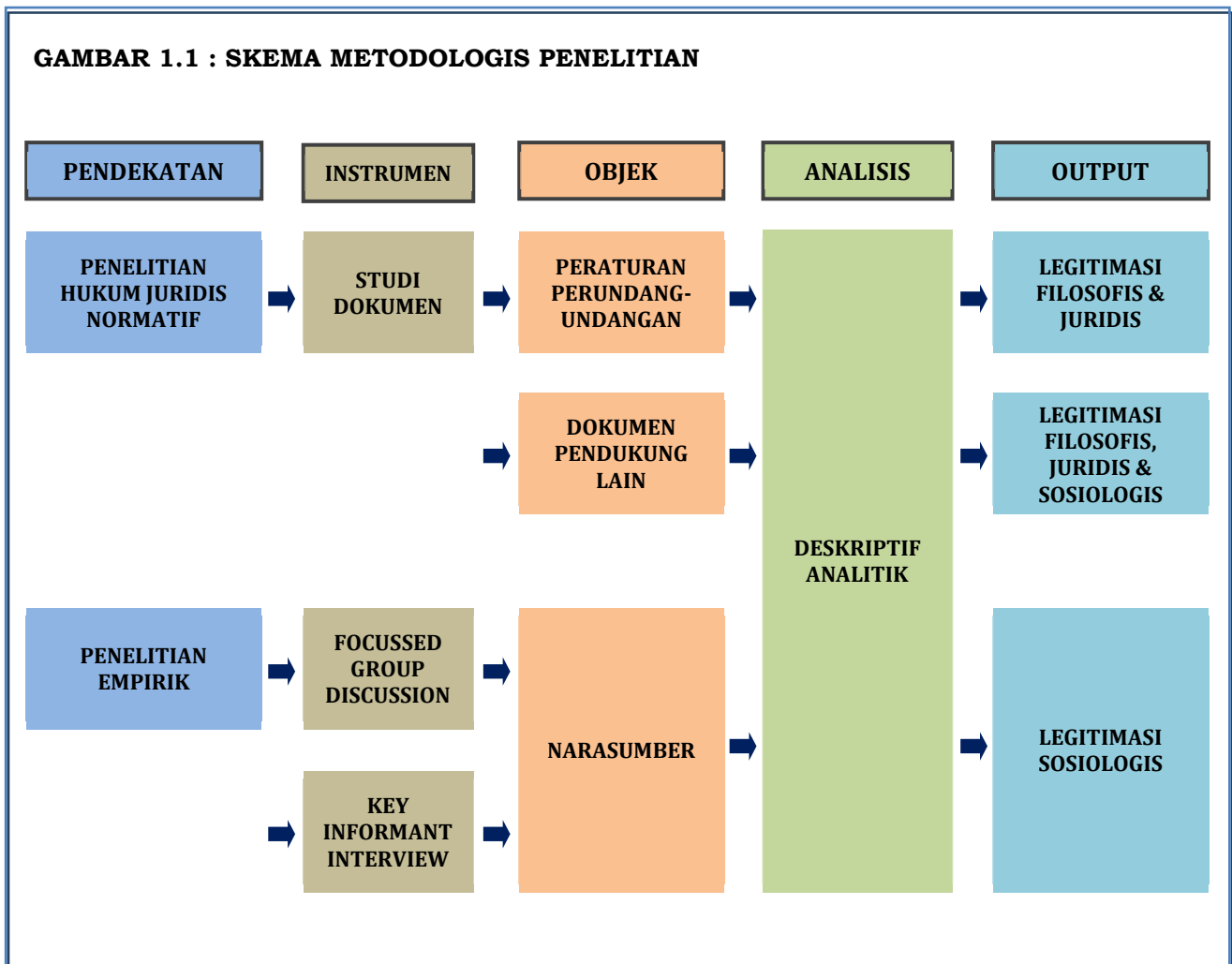
b. Focussed Group Discussion (FGD)

Focussed Group Discussion dalam konteks ini dipahami sebagai forum diskusi yang melibatkan para *stakeholder* yang berkepentingan dengan Pencabutan Peraturan Daerah Kota Salatiga yang Tidak Berkaitan dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Proses FGD dalam penyusunan Naskah Akademik ini akan diintegrasikan ke dalam *public hearing* yang diselenggarakan selama proses penyusunan Naskah Akademik.

c. *Key Informant Interview (KII)*

Key Informant Interview pada dasarnya merupakan proses penggalian data yang dilakukan dengan mewawancarai narasumber yang dipandang memiliki kapasitas untuk memaparkan informasi yang dibutuhkan, sebagai kelanjutan dari FGD.

Secara ringkas, aspek-aspek metodologis dari penelitian ini digambarkan dalam Gambar 1.1 di bawah ini.



4. Analisis data

Data yang diperoleh dari penelitian ini akan diklasifikasikan sesuai dengan tiga aspek yang telah ditentukan sebelumnya, yaitu aspek yang

berkaitan dengan legitimasi filosofis, legitimasi yuridis dan legitimasi sosiologis.

Setelah itu, data akan dianalisis secara kualitatif dengan bertumpu pada aspek-aspek yang sama. Analisis terhadap aspek legitimasi filosofis terutama akan dibahani oleh data yang diabstraksikan dari berbagai peraturan perundang-undangan, terutama dalam konstitusi dan undang-undang yang mengatur tentang pencabutan Peraturan Daerah Kota Salatiga yang tidak berkaitan dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Pada tahap akhir analisis, temuan-temuan pada tiga ranah analisis tersebut kemudian akan dipadukan, dideskripsikan dan kemudian juga dituangkan dalam bentuk Rancangan Peraturan Daerah yang dilampirkan pada Naskah Akademik.

E. Sistematika Naskah Akademik

Penyusunan Naskah Akademik ini didasarkan pada sistematika sebagai berikut :

1. Pendahuluan

Bagian ini memuat latar belakang, tujuan dan sasaran, metodologi dan sistematika.

2. Kajian Teoritik dan Praktik Empiris

Landasan teori berisi teori-teori dan konsep-konsep yang relevan untuk menganalisa kebutuhan hukum yang berupa pencabutan Peraturan Daerah Kota Salatiga yang tidak berkaitan dengan

Undang-Undang PDRD. Selain itu kondisi nyata terkait dengan kebutuhan pencabutan Peraturan Daerah Kota Salatiga yang tidak berkaitan dengan Undang-Undang PDRD juga akan dipaparkan pada bagian ini.

3. Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-undangan Terkait

Bagian ini berisi inventarisasi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pencabutan Peraturan Daerah Kota Salatiga yang tidak berkaitan dengan Undang-Undang PDRD.

4. Landasan Filosofis, Sosiologis dan Juridis

Muatan utama dari bagian ini adalah hasil kajian terhadap data yang dikategorikan ke dalam tiga basis legitimasi, yaitu legitimasi filosofis, sosiologis dan yuridis.

5. Jangkauan, Arah Pengaturan dan Ruang Lingkup Materi Muatan Peraturan Daerah

Bagian ini berisi pokok-pokok utama yang dianggap perlu dimasukkan ke dalam rancangan Peraturan Daerah berdasarkan kajian terhadap data penelitian. Substansi bagian ini juga akan dipergunakan sebagai dasar untuk menyusun Rancangan Peraturan Daerah tentang pencabutan Peraturan Daerah Kota Salatiga yang tidak berkaitan dengan Undang-Undang PDRD.

6. Penutup

Bagian ini berisi dua hal pokok, yaitu kesimpulan dan rekomendasi.

BAB II

KAJIAN TEORETIK DAN PRAKTIK EMPIRIK

A. Kajian Teoretik tentang Iklim Usaha dan Regulasi Ekonomi daerah

Era otonomi daerah telah membawa dimensi-dimensi baru dalam pemerintahan daerah. Di satu sisi otonomi daerah memberikan keleluasaan bagi daerah untuk mengatur dan mengelola daerah secara lebih mandiri sesuai dengan aspirasi masing-masing daerah, namun di sisi lain kemandirian yang lebih besar itu dibarengi pula oleh kebutuhan untuk mencari sumber-sumber pembiayaan pengelolaan daerah. Demikian pula, otonomi daerah menuntut daerah untuk secara kreatif mendorong dinamika ekonomi daerah, sehingga pada gilirannya dinamika tersebut membawa berbagai dampak positif bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat setempat. Dalam kerangka mendorong dinamika ekonomi daerah, dunia usaha merupakan salah satu faktor yang sangat penting.

Geliat dunia usaha yang antara lain ditandai oleh meningkatnya aktivitas usaha, bertumbuhnya penanaman modal, serta bertambahnya transaksi-transaksi ekonomi, memiliki potensi kontributif yang besar bagi kemajuan daerah yang pada akhirnya juga akan bermuara pada peningkatan kesejahteraan masyarakat. Peningkatan aktivitas dunia usaha akan berdampak pada termanfaatkannya potensi-potensi sumber daya yang dimiliki daerah secara nyata dan efisien. Hal lain yang akan terpengaruh secara positif adalah kesempatan kerja. Ketika aktivitas usaha dan penanaman modal di suatu daerah berkembang, perkembangan tersebut

akan membuka peluang lapangan kerja baru karena perkembangan usaha akan meningkatkan kebutuhan tenaga kerja.

Agar dunia usaha di suatu daerah dapat berkembang dan berkontribusi pada pembangunan daerah, diperlukan kondisi yang kondusif. Daerah harus mewujudkan kondisi-kondisi tertentu yang membuat para pelaku usaha bisa menjalankan aktivitas secara baik, aman dan efisien dalam jangka panjang. Dengan kata lain, harus ada iklim usaha (*business climate*) yang mendukung perkembangan dunia usaha dan dinamika ekonomi. Namun, patut disayangkan bahwa ada kecenderungan daerah untuk berpikir dalam jangka pendek serta melihat dunia usaha sekedar sebagai sumber pendapatan daerah yang bisa dikondisikan untuk memberikan kontribusi finansial langsung berupa retribusi atau pungutan-pungutan lain, baik retribusi dan pungutan yang bersifat informal maupun yang diformalisasikan melalui penerbitan peraturan daerah. Dari sisi dunia usaha, pungutan-pungutan yang didasarkan pada keinginan daerah untuk “mengambil keuntungan” jangka pendek dari dunia usaha akan sangat mungkin dianggap sebagai beban tersendiri. Dalam situasi seperti ini, tidak mustahil bahwa dunia usaha akan mengalami stagnasi sebagai akibat dari buruknya iklim usaha yang antara lain bisa disebabkan oleh keberadaan peraturan-peraturan daerah di bidang ekonomi (regulasi ekonomi) yang tidak tepat.

Berkaitan dengan apa yang diuraikan di atas, dalam bagian ini akan dikemukakan secara lebih terelaborasi perihal iklim usaha serta kaitannya dengan regulasi ekonomi daerah, khususnya regulasi yang menyangkut pungutan (pajak dan retribusi). Pada bagian awal dikemukakan konsep

umum tentang iklim usaha serta urgensi penciptaan iklim usaha yang baik di daerah pada era otonomi sekarang ini. Berikutnya dikemukakan pula beberapa aspek penting dari UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang semestinya menjadi kiblat normatif bagi pungutan daerah terhadap dunia usaha. Hal lain yang juga hendak didiskusikan dalam bagian ini adalah relevansi reformasi dan simplifikasi regulasi ekonomi daerah (*local economic regulation reform and simplification*) sebagai salah satu cara untuk menciptakan iklim usaha yang baik.

1. Iklim Usaha

“Iklim usaha” yang diadopsi dari “*business climate*” merupakan terma yang lazim dipergunakan untuk menggambarkan kondisi yang tercipta dari berbagai faktor yang mempengaruhi pelaku dan aktivitas usaha di suatu daerah tertentu. Istilah “iklim usaha” sebenarnya sudah mulai muncul dalam arena wacana publik sejak tahun 1990-an, namun istilah tersebut menjadi lebih sering dipergunakan dalam pemberitaan media massa maupun dalam literatur akademik sejak tahun 2002.⁴

Meski demikian, hingga kini tampaknya belum ada kesepakatan tentang makna yang terkandung dalam istilah “iklim usaha” ini. Menurut kajian Eathington, istilah iklim usaha dapat dipergunakan dalam tiga konteks yang berbeda, yaitu:⁵

- a. Iklim usaha sebagai istilah untuk menggambarkan kondisi umum pertumbuhan usaha atau tingkat kesehatan usaha di suatu daerah;

⁴ Liesl Eathington et al., “Weathering the Storm of Business Climate Rankings”, *Working Paper*, Department of Economics Iowa State University, Ames, 2005, hal. 5.

⁵ *Loc.cit.*

- b. Iklim usaha sebagai istilah untuk menunjuk seperangkat faktor yang berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi di suatu daerah; dan
- c. Iklim usaha sebagai istilah yang menunjuk pada reputasi suatu daerah yang merefleksikan sifat ramah terhadap usaha (*business friendliness*) dan terhadap pertumbuhan ekonomi.

Dari ketiga konteks tersebut, ada kecenderungan yang semakin jelas bahwa istilah iklim usaha lebih sering dipahami dalam konteks kedua, yakni menyangkut keberadaan berbagai faktor yang dapat mempengaruhi pertumbuhan ekonomi di suatu daerah melalui aktivitas usaha. Sejalan dengan pengertian tersebut, sebagai misal, Bank Dunia mendefinisikan 'iklim usaha' sebagai, "*a business and investment climate as the opportunities and incentives for firms to invest productively, create jobs, and expand.*" Senada dengan makna tersebut, sumber lain mendefinisikan 'iklim usaha' sebagai,

*"[g]eneral economic environment comprising of the attitude of the government and lending institutions toward businesses and business activity, attitude of labor unions toward employers, current taxation regime, inflation rate, and such."*⁶

Definisi yang lebih terelaborasi dikemukakan oleh *Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE)* yang menyebutkan bahwa

*"The business and investment climate is made up of much more than just the tax rates and fiscal incentives available to businesses. Other critical components include: political stability, rule of law, macroeconomic conditions, perceptions of government, and the regulatory environment."*⁷

Definisi OSCE tentang iklim usaha dianggap lebih terelaborasi karena secara konkret menyebut komponen-komponen penting yang membentuk iklim

⁶ <http://www.businessdictionary.com/definition/business-climate.html>, dikunjungi pada tanggal 10/09/2016 pk. 30.32 WIB.

⁷ *Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE), Best Practices Guide for a Positive Business and Investment Climate*, OSCE Publication, Vienna, 2006, hal.17.

usaha, yaitu stabilitas politik, supremasi hukum, kondisi ekonomi makro, persepsi pemerintah dan lingkungan regulasi.

Meski ada berbagai variasi definisi, secara umum dapat dipahami bahwa konsep 'iklim usaha' dipergunakan untuk mendeskripsikan kondisi umum dunia usaha yang dipengaruhi oleh lingkungan usaha (*business environment*) yang terdiri dari berbagai faktor, baik yang berupa insentif maupun disinsentif bagi dunia usaha. Semakin dominan insentif yang ditimbulkan oleh faktor-faktor tersebut, semakin baik iklim usaha. Sebaliknya, jika faktor-faktor tersebut lebih cenderung memunculkan disinsentif, iklim usaha dikatakan tidak baik.

Jika suatu daerah berkepentingan untuk memperoleh manfaat dari pertumbuhan aktivitas ekonomi, sudah barang tentu kondisi ideal yang diharapkan terwujud adalah iklim usaha yang baik. Dalam konteks otonomi daerah, upaya untuk mewujudkan iklim usaha yang kondusif menjadi kebutuhan yang strategis. Ketika iklim usaha di suatu daerah baik, pelaku usaha (termasuk penanam modal/investor) akan tertarik untuk melakukan kegiatan-kegiatan usaha yang bersifat produktif, yang kemudian akan membawa dampak positif bagi daerah tersebut. Berkaitan dengan hal ini, GIZ (*Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*), sebuah lembaga Jerman yang bergerak di bidang kerjasama dan fasilitasi pembangunan mengemukakan:

"[b]usiness operates within a complex network of political, legal and institutional framework conditions - the "so-called" business climate. A conducive local business climate reduces the costs of doing business, unleashes economic potential and attracts investment. In contrast, if the local business climate is shaped by problematic governance patterns, cumbersome political guidelines, laws and regulations and ineffective

administration, private and public sector pay enormous and unnecessary costs with negative impact on economic growth patterns.”⁸

Kalau demikian halnya, faktor-faktor apa saja di dalam lingkungan usaha yang relevan terhadap kinerja iklim usaha? Definisi yang dikemukakan OSCE dan juga kutipan dari dokumen GIZ di atas telah mengindikasikan faktor-faktor tersebut. Dalam definisi OSCE, faktor-faktor yang dimaksud antara lain adalah stabilitas politik (*political stability*), supremasi hukum (*rule of law*), kondisi ekonomi makro (*macroeconomic conditions*), persepsi pemerintah (*perceptions of government*), dan lingkungan peraturan (*regulatory environment*). Sementara itu, GIZ mengindikasikan bahwa faktor-faktor yang bisa mempengaruhi iklim usaha meliputi:

- Pola-pola tata-kelola pemerintah (*governance patterns*)
- Pedoman-pedoman, hukum dan peraturan
- Administrasi
- Biaya-biaya yang harus dibayar, baik di sektor privat maupun publik

Meskipun ada banyak faktor yang bisa mempengaruhi iklim usaha, faktor-faktor tersebut dapat dikelompokkan ke dalam empat kategori utama, yaitu:⁹

- a. Tata-kelola pemerintahan (*governance*), yang di antaranya mencakup perilaku birokrasi yang bisa berpengaruh buruk terhadap dunia usaha ketika diwarnai oleh tindakan koruptif dan perilaku mencari rente (*rent-seeking*).
- b. Kerangka kebijakan, hukum dan peraturan (*regulation*)

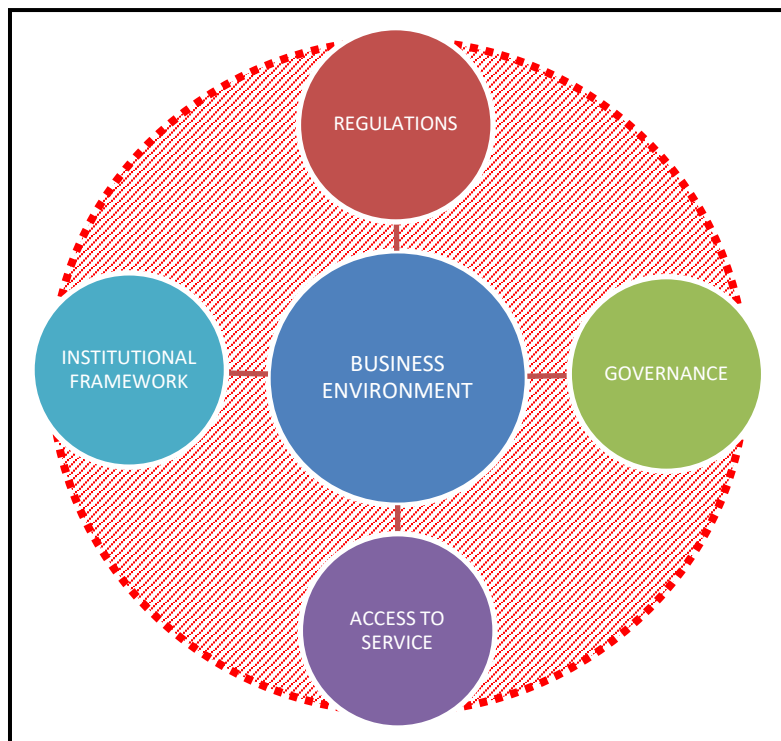
⁸ <http://www2.giz.de/wbf/lred/intervention/initiatives-factors-be.asp>, dikunjungi pada tanggal 10/09/2016 pukul 20.42 WIB.

⁹ *ibid.*

Kategori ini mencakup aspek yang cukup luas, antara lain meliputi kebijakan dan regulasi tentang pajak, pendaftaran usaha, ketenagakerjaan dan sebagainya.

- c. Kerangka kelembagaan (*institutional framework*), mencakup kapasitas lembaga-lembaga pendukung usaha, baik yang bersifat privat maupun publik.
- d. Akses terhadap layanan dan jasa, termasuk ketersediaan infrastruktur pendukung aktivitas usaha.

Dengan demikian, dalam konteks penulisan Naskah Akademik ini, iklim usaha (*business climate*) pada hakikatnya merupakan kondisi yang tercipta dari berbagai komponen yang berada pada lingkungan usaha (*business environment*), sebagaimana dapat dilihat pada Gambar 2.1 di bawah ini.



Gambar 2.1. Lingkungan Usaha

2. Iklim Usaha dan Regulasi Ekonomi Daerah

Berdasarkan apa yang telah dikemukakan, dapat diketahui bahwa salah satu faktor dalam lingkungan usaha yang berpengaruh terhadap profil iklim usaha adalah regulasi. Regulasi pada dasarnya merupakan salah satu atribut pemerintah yang diperlukan untuk mengatur berbagai bidang kehidupan masyarakat guna mencapai tujuan-tujuan bersama (*common objectives*). Salah satu bidang kehidupan yang juga tidak lepas dari pengaturan adalah kegiatan usaha. Seperti halnya pengaturan untuk bidang-bidang yang lain, pada dasarnya pengaturan terhadap kegiatan usaha dimaksudkan untuk menyeimbangkan kepentingan di antara pihak-pihak yang berbeda, serta mencegah kondisi-kondisi yang tidak dikehendaki.

Dalam konteks itulah, lazim bagi suatu otoritas untuk mengatur tentang perizinan usaha, pengendalian transaksi komoditas tertentu, akses pasar, perpajakan dan lain-lain.

Secara luas, regulasi dapat dimaknai sebagai:

“[t]he diverse set of instruments by which governments set requirements on businesses, citizens and the public sector. Regulations include laws; formal and informal orders and subordinate rules issued by all levels of government; and rules issued by non-governmental or self-regulatory bodies to whom governments have delegated regulatory powers.”¹⁰

Dari pemahaman di atas, dapat dikatakan bahwa regulasi mencakup instrumen yang luas, termasuk instrumen hukum. Demikian pula, regulasi mengatur berbagai sektor publik. Namun, regulasi yang mengatur atau memiliki keterkaitan dengan dunia usaha secara khusus lazim disebut sebagai regulasi ekonomi (*economic regulation*). Sementara itu, regulasi ekonomi yang diberlakukan dalam lingkup daerah biasa disebut sebagai

¹⁰ World Bank, *Regulatory Governance in Developing Countries*, World Bank Group, 2008, hal. 4.

regional economic regulations (regulasi ekonomi daerah). Oleh karena itu, sebagai hasil sintesa dari pengertian regulasi sebagaimana dikemukakan di atas, dalam konteks tulisan ini dipahami bahwa regulasi ekonomi daerah merupakan seperangkat instrumen pengaturan yang dibuat dan diberlakukan oleh daerah guna mengatur aktivitas dunia usaha.

Studi Bank Dunia mencatat bahwa penggunaan regulasi sebagai instrumen untuk mencapai tujuan-tujuan ekonomi dan kemasyarakatan telah mengalami perkembangan pesat sejak tahun 1940-an. Namun studi yang sama juga mengungkapkan bahwa dari waktu ke waktu, banyak pemerintah negara-negara yang menghadapi permasalahan yang berkaitan dengan regulasi sebagai instrumen kebijakan untuk mengatur dunia usaha dan mewujudkan tujuan-tujuan sosial dan ekonomi, bahkan sampai pada tahap yang disebut sebagai “*regulatory failures*” (kegagalan regulasi). Menurut studi tersebut, kegagalan regulasi ini secara khusus tertambat pada tiga pola, yaitu kondisi *over-regulation* (pengaturan yang berlebihan), *under-regulation* (pengaturan yang tidak memadai) dan *poor regulation* (pengaturan yang buruk).¹¹ Ketiga pola kegagalan regulasi tersebut di beberapa negara bahkan telah sedemikian parah sehingga sistem regulasi yang semestinya mendorong dinamika dan perkembangan usaha justru mengalami degradasi sampai pada titik di mana sistem tersebut sekedar dianggap sebagai pelengkap birokrasi, atau, lebih buruk lagi, justru dianggap sebagai instrumen untuk menghasilkan uang dan kekuasaan.¹²

¹¹ *Ibid.*, hal.1.

¹² *Loc.cit.*

Temuan studi Bank Dunia tentang kegagalan regulasi ini paralel dengan konsep Steven Vago tentang “*dysfunction of law*” (disfungsi hukum). Pada dasarnya Vago berpandangan bahwa dalam fungsinya sebagai instrumen kebijakan, hukum (termasuk regulasi pada umumnya) berpeluang untuk terjebak pada kondisi disfungsi, yakni kondisi di mana hukum tidak bisa menjalankan fungsi idealnya sebagai sarana pengendalian sosial, sarana rekayasa sosial dan sarana penyelesaian sengketa.¹³ Lebih lanjut, Vago juga meyakini bahwa disfungsi hukum bisa mengarah pada kesulitan-kesulitan pada tingkat operasional, sehingga harus ditangani secara tepat.¹⁴

Dalam konteks penyusunan Naskah Akademik ini, pola kegagalan regulasi yang paling relevan adalah *over-regulation*, --lebih khusus lagi dalam regulasi ekonomi daerah--, sehingga pola inilah yang akan lebih menjadi fokus uraian selanjutnya. Sebagaimana telah disebutkan, *over-regulation* pada dasarnya adalah kondisi di mana suatu regulasi memuat pengaturan yang berlebihan, sehingga justru menimbulkan beban-beban yang tidak perlu (*unnecessary burden*) pada pihak yang menjadi sasaran regulasi (*addressat* regulasi). Tentu saja sifat berlebihan regulasi ekonomi daerah bisa muncul pada berbagai aspek yang bersinggungan dengan aktivitas dunia usaha, seperti pembatasan bidang usaha, prosedur usaha, perizinan, serta pungutan (pajak dan retribusi). Pada aspek pembatasan bidang usaha, misalnya, suatu regulasi akan menjadi *over-regulative* jika melarang pelaku usaha untuk menjalankan usaha di bidang-bidang tertentu tanpa legitimasi yang rasional. Regulasi semacam ini akan membuat potensi-potensi usaha

¹³ Steven Vago, *Law and Society*, Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey, 2012, hal. 18-21

¹⁴ *Ibid.*, hal.20.

tidak termanifestasikan secara baik, sehingga potensi-potensi tersebut tidak memperoleh ruang yang cukup untuk memberikan kontribusi pada pertumbuhan ekonomi daerah. Demikian pula, regulasi akan menjadi *over-regulative* kalau menentukan syarat dan prosedur yang rumit dan berbelit-belit untuk seorang yang hendak menjalankan usaha tertentu, atau kalau regulasi itu mensyaratkan beragam perizinan yang sebenarnya tidak perlu. Berkenaan dengan pungutan, suatu regulasi,--biarpun memiliki legitimasi secara legal--, bisa dijangkiti sifat *over-regulative* kalau menentukan pungutan yang harus disetor oleh pelaku usaha dalam jumlah yang eksesif.

Beberapa bentuk kegagalan regulasi yang disebutkan di atas pada hakikatnya akan bermuara pada kondisi yang sama, yakni bahwa regulasi akan menjadi beban bagi dunia usaha yang berpotensi menghambat kegiatan usaha dan dengan begitu juga menjadi penghalang bagi pertumbuhan ekonomi. Prosedur usaha yang berbelit-belit, perizinan yang rumit dan biaya resmi maupun tidak resmi yang tinggi merupakan kombinasi keadaan yang akan membuat pelaku usaha enggan melakukan aktivitasnya.

Kinerja dan kualitas regulasi merupakan faktor penting yang menentukan tingkat kondusivitas iklim usaha. Oleh karena itu, tidak terlalu mengherankan kalau studi-studi yang diadakan oleh Bank Dunia menjadikan regulasi sebagai salah satu komponen yang dikaji untuk menilai iklim usaha. Studi tahunan yang diselenggarakan oleh Bank Dunia dan diterbitkan dalam serial "*Doing Business*" secara konsisten menjadikan kinerja regulasi sebagai salah satu fokus analisis. Terkait dengan komponen

regulasi ini, Bank Dunia menyusun beberapa indikator yang lebih spesifik, yang juga mencakup pungutan, khususnya dalam bentuk pajak (*taxes*).¹⁵

Pajak dan pungutan lain (retribusi) memang berpotensi menghambat dunia usaha apabila dikenakan secara berlebihan. Sayangnya, di negara-negara berkembang pungutan langsung sering dianggap sebagai instrumen untuk memperoleh pendapatan (*revenue generator*), sehingga berpotensi untuk menjadi eksploitatif dan mengabaikan manfaat dinamika usaha dalam jangka panjang. Oleh karena itu, dalam kerangka yang lebih luas, menjadi relevan untuk mengemukakan tentang bagaimana regulasi ekonomi daerah yang ideal dan upaya-upaya apa saja yang bisa dilakukan untuk mewujudkan kondisi ideal tersebut.

3. Relevansi Reformasi dan Simplifikasi Regulasi Ekonomi Daerah

Sebelumnya telah dikemukakan bahwa regulasi ekonomi daerah merupakan faktor penting di dalam menentukan baik-buruknya kinerja iklim usaha. Regulasi ekonomi daerah yang diwarnai oleh *regulatory failure* tentu akan berpengaruh buruk bagi iklim usaha. Sebaliknya, regulasi ekonomi daerah yang baik tentu akan berkontribusi positif terhadap upaya mewujudkan iklim usaha yang ramah bagi pelaku usaha. Jika demikian, apa kriteria regulasi ekonomi daerah yang baik? Juga, kalau suatu negara / daerah memiliki sistem regulasi ekonomi daerah yang kurang baik, upaya-upaya apa saja yang bisa dilakukan untuk mengoreksi kondisi tersebut?

Merujuk pada kajian Bank Dunia, ada empat kriteria untuk mengukur baik-buruknya sistem regulasi, termasuk regulasi ekonomi daerah, yaitu:¹⁶

¹⁵ World Bank, *Doing Business 2016 – Measuring Regulatory Quality and Efficiency*, World Bank Group, Washington, 2016, hal. 20.

¹⁶ World Bank, *Regulatory Governance in Developing Countries*, hal.7.

a. Efektivitas

Regulasi dikatakan efektif apabila memunculkan dampak yang mengarah pada tujuan yang ingin diwujudkan melalui instrumen regulasi tersebut. Sebagai misal, dalam hal suatu daerah berkepentingan untuk menarik investor dari luar daerah, regulasi yang berkaitan dengan kepentingan tersebut akan dikatakan efektif apabila mampu membuat investor merealisasikan kegiatan penanaman modal di daerah tersebut. Hal ini berarti bahwa regulasi tersebut harus memuat kerangka normatif yang memang membuat investor tertarik untuk menjalankan usahanya. Konten regulasi yang efektif dalam contoh ini tentu berkaitan erat dengan pemberian berbagai kemudahan dan insentif bagi calon penanam modal. Dari sisi lain, regulasi secara asumptif akan dipandang tidak efektif kalau memuat norma-norma yang justru mempersulit calon penanam modal.

b. Efisiensi

Efisiensi merupakan kondisi yang dapat dinilai berdasarkan komponen *cost – benefit* dalam arti luas. Secara umum suatu regulasi dikatakan efisien apabila bisa mewujudkan tujuan-tujuan yang dikehendaki, dengan biaya yang rendah.

c. Transparansi

Regulasi yang baik juga harus memiliki sifat transparan, dalam arti bahwa publik bisa dengan mudah mengetahui dan memahami secara komprehensif berbagai aspek normatif yang termuat di dalam regulasi. Sebagai contoh, regulasi yang mengatur tentang izin usaha akan dikatakan transparan ketika memuat ketentuan yang lengkap dan

jelas perihal prosedur dan syarat-syarat yang harus dipenuhi untuk memohon izin, termasuk persyaratan yang berkaitan dengan aspek finansial (biaya). Dengan begitu, aspek kepastian (*certainty*) juga merupakan salah satu atribut penting dalam kriteria ini.

d. Aksesibilitas

Aksesibilitas merupakan kriteria yang berkaitan erat dengan transparansi. Kriteria ini menyangkut kesempatan publik untuk memperoleh informasi yang diperlukan secara mudah.

Memiliki regulasi ekonomi yang baik tentu menjadi kondisi yang diharapkan oleh negara atau daerah yang berkomitmen untuk berkembang dan meningkatkan kesejahteraan sosial serta ekonomi warganya. Namun, tidak jarang bahwa regulasi ekonomi yang dimiliki oleh suatu daerah tidak sejalan dengan komitmen tersebut. Ada berbagai hal, mulai dari kualitas pembuat regulasi, disorientasi regulasi, sampai faktor-faktor politik pragmatik yang bisa menyebabkan buruknya profil regulasi daerah. Oleh karena itu, daerah yang ‘terlanjur’ memiliki sistem regulasi yang buruk harus melakukan langkah-langkah koreksi untuk memperbaiki kinerja regulasi mereka. Upaya-upaya korektif itulah yang secara luas dikenal dengan istilah “*regulatory reform*” (reformasi regulasi).

Ada beberapa defnisi tentang reformasi regulasi, namun definisi yang ditawarkan oleh OECD (*Organization for Economic Cooperation and Development*) tampaknya cukup merefleksikan hakikat dari reformasi regulasi. Menurut OECD, reformasi regulasi adalah

“changes that improve regulatory quality, that is, enhance the performance, cost-effectiveness, or legal quality of regulations and related government formalities. Reform can mean revision of a single

regulation, the scrapping and rebuilding of an entire regulatory regime and its institutions, or improvement of processes for making regulations and managing reform. Deregulation is a subset of regulatory reform and refers to complete or partial elimination of regulation in a sector to improve economic performance."¹⁷

Mengacu pada definisi di atas, dapat dikemukakan bahwa pada hakikatnya reformasi regulasi adalah perubahan-perubahan (*changes*) terhadap regulasi, yang dilakukan untuk meningkatkan kualitas regulasi. Perubahan tersebut bisa dilakukan dengan cara merevisi regulasi tertentu, membangun kembali sistem regulasi beserta institusi-institusinya, memperbaiki proses pembuatan regulasi, serta memperbaiki sistem reformasi itu sendiri. Menarik pula untuk dicatat, bahwa deregulasi, --yakni penghapusan seluruh atau sebagian regulasi dalam sektor tertentu--, juga menjadi salah satu bentuk reformasi regulasi.

Dalam praktik, ada beberapa instrumen yang diterapkan untuk memperbaiki kinerja regulasi, baik pada aras perencanaan sistem regulasi, penyusunan regulasi, pemberlakuan regulasi, maupun peninjauan regulasi. Beberapa instrumen yang dimaksud dijelaskan secara singkat di bawah ini:

a. Regulatory Impact Analysis (RIA)

Regulatory Impact Assessment (RIA) adalah sebuah metode yang dimaksudkan untuk melakukan kajian terhadap regulasi ekonomi melalui pendekatan *cost-benefit*. Metode ini terdiri dari beberapa tahapan kegiatan yang diawali dengan langkah identifikasi masalah. Posisi identifikasi masalah yang diletakkan pada tahap awal metode RIA ini mengindikasikan bahwa metode ini memandang regulasi sebagai instrumen untuk menyelesaikan masalah (*problem-solving*

¹⁷ OECD, *The OECD Report on Regulatory Reform*, OECD, Paris, 1997, hal. 6.

instrument). Meskipun demikian, dalam metode RIA umumnya dipahami pula bahwa pembuatan regulasi bukanlah panacea yang dapat dipergunakan untuk menyelesaikan segala persoalan. Oleh karena itu, metode RIA juga memberi peluang bagi diterapkannya metode non-regulasi untuk mengatasi masalah yang telah diidentifikasi. Alternatif-alternatif solusi kemudian dikaji dengan menggunakan pendekatan *cost-benefit* setelah sebelumnya dilakukan identifikasi terhadap pihak-pihak yang mungkin terpengaruh (baik secara positif maupun negatif) oleh alternatif solusi yang dipilih. Intervensi dalam bentuk regulasi akan dianggap memiliki legitimasi apabila analisis *cost-benefit* menunjukkan bahwa regulasi akan lebih banyak membawa manfaat ketimbang biaya. Melihat fitur ini, dapat dikatakan bahwa RIA merupakan metode yang mengedepankan efisiensi regulasi.

b. *Regulatory Mapping*

Regulatory Mapping merupakan metode yang dipergunakan untuk mengidentifikasi persoalan paling mendesak (*burning issue*) yang ada dalam perangkat regulasi ekonomi di suatu daerah. Metode ini dilakukan dengan menginventarisasikan semua regulasi ekonomi yang ada (*existing economic regulation*), untuk kemudian dikaji, diberi skor berdasarkan kualitasnya dan disaring hingga menghasilkan satu regulasi yang dianggap paling bermasalah oleh dunia usaha. Tujuan dari *Regulatory Mapping* pada dasarnya adalah untuk mengatasi keberadaan regulasi ekonomi yang paling bermasalah di suatu daerah.

c. *Regulatory Guillotine*

Guillotine adalah sejenis alat yang dikenal di Perancis, yang dirancang untuk memenggal kepala seorang terpidana secara efektif. Alat ini menjadi dikenal luas seiring dengan pecahnya Revolusi Perancis, ketika kubu yang berselisih sama-sama menggunakan alat ini untuk mengeksekusi musuh. Mengadopsi istilah ini, *Regulatory Guillotine* pada dasarnya adalah metode untuk memangkas regulasi-regulasi yang tidak perlu secara cepat dan tepat. Metode yang banyak diterapkan di negara-negara Eropa Timur dan Asia Tengah eks Uni Sovyet ini dirancang oleh *Jacobs & Associates*, sebuah lembaga konsultan internasional yang memfokuskan diri pada isu reformasi regulasi. Hampir sama seperti *Regulatory Mapping*, secara sederhana metode ini dioperasikan dengan cara menginventarisasikan semua regulasi ekonomi yang ada dan masih berlaku. Bedanya, *Regulatory Guillotine* kemudian diikuti dengan “pemangkasan” regulasi yang sudah tidak dibutuhkan atau sudah tidak sesuai dengan perkembangan waktu (*exclusion of unnecessary regulations*). Pada akhir periode yang disepakati (umumnya dalam kurun waktu satu tahun), regulasi yang dianggap tidak lagi diperlukan dan tidak dimuat dalam list inventarisasi regulasi akan serta merta dicabut.¹⁸

d. *Red Tape Review*

Istilah “*red tape*” merujuk pada regulasi atau persyaratan administratif yang bersifat eksekutif, sehingga membebani pelaku usaha. Metode *Red Tape Review* juga merupakan salah satu cara untuk meningkatkan

¹⁸ Cesar Cordova & Scott Jacobs, “Seven quick strategies to improve the business environment in Bosnia”, *Paper*, Jacobs & Associates, 2004.

kualitas regulasi melalui review yang dilakukan oleh sebuah lembaga independen. Pihak yang membuat regulasi atau persyaratan administratif kemudian diminta untuk memberikan rasionalisasi bagi setiap regulasi atau penetapan syarat administrasi. Deskripsi tentang rasionalisasi setiap regulasi atau syarat administratif tersebut kemudian dikaji dalam forum yang juga melibatkan perwakilan dunia usaha dan stakeholder lain. Hasil kajian akan disusun oleh lembaga independen, disertai rekomendasi untuk menanggalkan regulasi atau syarat administrasi yang tidak perlu dan cenderung menghambat dunia usaha.¹⁹

4. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagai Norma Pungutan Daerah

Pada tanggal 1 Januari 2010 pemerintah memberlakukan Undang-undang No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (selanjutnya disebut Undang-undang PDRD). Undang-undang ini diberlakukan untuk menggantikan undang-undang sebelumnya, yaitu Undang-undang No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang dianggap perlu disesuaikan untuk mengakomodasikan dinamika penyelenggaraan otonomi daerah.

Ada dua hal utama yang diatur dalam Undang-undang PDRD, yaitu tentang pajak daerah dan retribusi daerah. Tentang pajak daerah, Undang-undang PDRD menentukan ada 11 jenis pajak daerah kabupaten/kota, yaitu:

- a. Pajak Hotel;
- b. Pajak Restoran;

¹⁹ *Loc.cit.*

- c. Pajak Hiburan;
- d. Pajak Reklame;
- e. Pajak Penerangan Jalan;
- f. Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan;
- g. Pajak Parkir;
- h. Pajak Air Tanah;
- i. Pajak Sarang Burung Walet;
- j. Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan; dan
- k. Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan.

Sementara itu, mengenai retribusi daerah, Undang-undang PDRD memuat tiga kategori retribusi berdasarkan objeknya, yaitu:

- a. Retribusi atas Jasa Umum;
- b. Retribusi atas Jasa Usaha; dan
- c. Retribusi atas Perizinan Tertentu.

Dengan berlakunya Undang-undang PDRD, segala jenis pungutan daerah yang berupa pajak daerah dan retribusi daerah harus merujuk pada undang-undang ini. Oleh karena itu, peraturan-peraturan daerah tentang pajak daerah dan retribusi daerah yang dikeluarkan sebelum berlakunya Undang-undang PDRD tentu harus disesuaikan pula. Hal penting yang harus menjadi perhatian adalah bahwa Undang-undang PDRD tampaknya dimaksudkan untuk mendukung iklim usaha dengan cara menghindarkan dinamika usaha dari ekonomi biaya tinggi (*high cost economy*).²⁰ Untuk maksud tersebut, Undang-undang PDRD juga membatasi kewenangan

²⁰ Penjelasan Umum Undang-undang No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

daerah untuk menetapkan jenis pajak dan retribusi baru supaya terwujud kepastian hukum bagi masyarakat dan dunia usaha.²¹ Gagasan untuk mewujudkan iklim usaha yang sehat ini juga tampak dari ketentuan yang menyatakan bahwa bila potensi pajak daerah atau retribusi atas jasa umum kurang memadai, bisa saja pajak dan retribusi daerah ini tidak dipungut.²²

Oleh karena itu, peraturan-peraturan daerah yang tidak berhubungan dengan Undang-undang PDRD sudah sepatutnya dicabut demi kepastian hukum sekaligus demi terwujudnya tertib regulasi.

B. Kajian Empirik terhadap Peraturan Daerah Kota Salatiga yang Tidak Berkaitan dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

Kota Salatiga, Provinsi Jawa Tengah, secara geografis terletak di rentang wilayah antara 007°17" dan 007°17".²³ Lintang Selatan dan antara 110°27'56,81" dan 110°32'4,64" Bujur Timur. Luas wilayah Kota Salatiga mencapai 56.781 km².²³ Secara administratif, Kota Salatiga berada di tengah-tengah wilayah Kabupaten Semarang dan terdiri dari 4 Kecamatan serta 22 Kelurahan. Secara morfologis, Kota Salatiga berada di daerah cekungan, kaki gunung Merbabu di antara gunung-gunung kecil seperti Gajah Mungkur, Telomoyo, dan Payung Rong. Kota Salatiga memiliki ketinggian antara 450 – 825 dpl (dari permukaan laut) dengan iklim tropis dan berhawa sejuk.

Seperti halnya kabupaten/kota lain di Indonesia, Kota Salatiga juga diperlengkapi dengan kewenangan untuk memungut pajak daerah dan

²¹ *Loc.cit.*

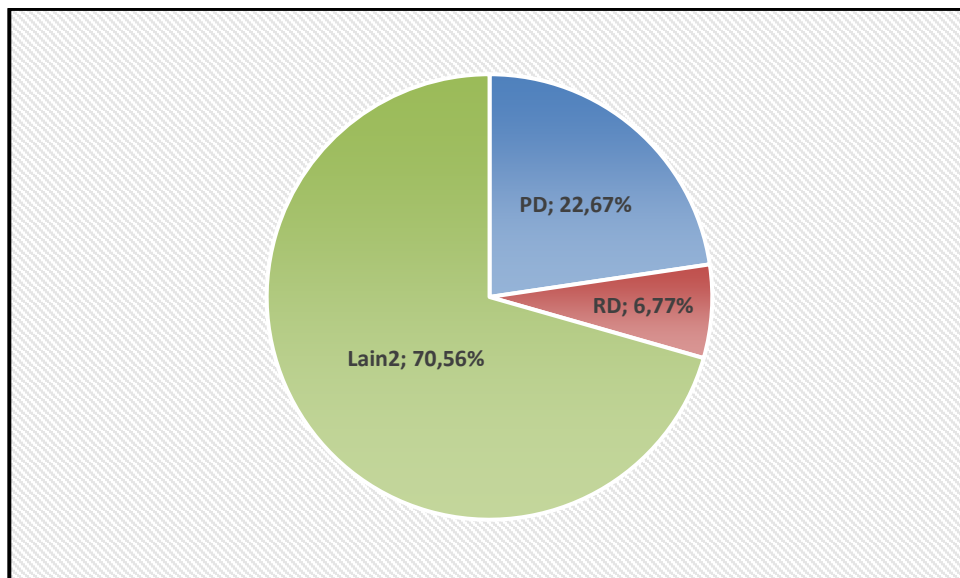
²² Pasal 2 ayat (4) dan Pasal 110 ayat (2) Undang-undang No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

²³ BPS Kota Salatiga, *Kota Salatiga dalam Angka 2016*.

retribusi daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sebagai dasar hukum, Kota Salatiga juga sudah membuat peraturan daerah yang mengatur tentang pajak-pajak daerah dan retribusi daerah. Peraturan-peraturan daerah tersebut mencakup pula peraturan daerah yang dibuat sebelum berlakunya Undang-undang PDRD pada tahun 2010.

Pada tahun 2015 Pendapatan Asli Daerah Kota Salatiga mencapai Rp 167.010.555.173, di mana pendapatan pajak daerah Kota Salatiga mencapai Rp 37.859.524.015 dan pendapatan retribusi daerah berjumlah Rp 11.298.762.474. Kontribusi pajak daerah dan retribusi daerah terhadap PAD Kota Salatiga pada tahun 2015 dapat dilihat dalam **Gambar 2.2** berikut ini.

Gambar 2.2. Pendapatan Asli Daerah Kota Salatiga 2015



Sumber: Kota Salatiga dalam Angka, 2016

Pemberlakuan Undang-undang PDRD pada tahun 2010 tentu berdampak pula pada keberadaan peraturan-peraturan daerah tentang pajak daerah maupun retribusi daerah di Kota Salatiga. Regulasi di bidang pungutan daerah di Kota Salatiga mau tidak mau harus disesuaikan dengan Undang-undang PDRD. Beberapa peraturan daerah yang tidak sesuai dengan Undang-undang PDRD telah dicabut, namun perlu dicermati kembali keberadaan peraturan-peraturan daerah tentang pajak daerah dan retribusi daerah yang mungkin masih ada, meskipun secara *de facto* pungutan berdasarkan peraturan daerah tersebut tidak lagi dilakukan.

Pada lingkup provinsi, gagasan untuk menyesuaikan perda-perda pajak daerah dan retribusi daerah juga didorong untuk direalisasikan. Dalam kerangka itulah Gubernur Provinsi Jawa Tengah meminta bupati/walikota se-Jawa Tengah untuk menginventarisasikan Perda pajak daerah dan retribusi daerah yang tidak termasuk dalam jenis pajak daerah dan retribusi daerah berdasarkan Undang-Undang PDRD untuk kemudian dicabut.

Kota Salatiga sudah melakukan inventarisasi sebagaimana dimaksud di atas dan menemukan masih ada Perda tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang tidak berhubungan dengan Undang-Undang PDRD, yaitu:

- a) Perda Kotamadya Daerah Tingkat II Salatiga Nomor 6 Tahun 1998 tentang Pajak Pengambilan dan Pengolahan Bahan Galian Golongan C (Lembaran Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Salatiga Nomor 16 Tahun 1998, Seri A, No. 5).
- b) Perda Kotamadya Daerah Tingkat II Salatiga Nomor 14 Tahun 1998 tentang Retribusi Izin Penggunaan Tanah (Lembaran Daerah

Kotamadya Daerah Tingkat II Salatiga Nomor 17 Tahun 1999, Seri B, No. 8).

- c) Perda Kota Salatiga Nomor 5 Tahun 2003 tentang Jasa Pemungutan dan Uang Perangsang atas Penerimaan Pajak, Retribusi dan Pendapatan Lainnya (Lembaran Daerah Kota Salatiga Nomor 8 Tahun 2003 Seri E).
- d) Perda Kota Salatiga Nomor 9 Tahun 2003 tentang Retribusi Izin Usaha Industri, Izin Perluasan Industri dan Tanda Daftar Industri (Lembaran Daerah Kota Salatiga Nomor 12 Tahun 2003 Seri C)
- e) Perda Kota Salatiga Nomor 10 Tahun 2003 tentang Retribusi Surat Izin Usaha Perdagangan (Lembaran Daerah Kota Salatiga Nomor 13 Tahun 2003 Seri C).
- f) Perda Kota Salatiga Nomor 2 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Retribusi Perizinan di Bidang Angkutan (Lembaran Daerah Kota Salatiga Nomor 2 Tahun 2008).
- g) Perda Kota Salatiga Nomor 5 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan dan Retribusi Izin Usaha Jasa Konstruksi (Lembaran Daerah Kota Salatiga Nomor 5 Tahun 2008).

Bertolak dari uraian di atas, secara empirik dapat dikatakan bahwa ada kebutuhan hukum (*legal necessity*) untuk mencabut tujuh Peraturan Daerah Kota Salatiga yang tidak berhubungan dengan Undang-Undang PDRD.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

A. Kewenangan Membentuk dan Mencabut Peraturan Daerah

Secara prinsip, tindakan daerah membentuk Peraturan Daerah (selanjutnya disingkat Perda) secara umum harus didasari adanya kewenangan. Untuk mengidentifikasi kewenangan tersebut maka perlu ditelusur sumbernya yang valid yaitu peraturan perundang-undangan (khususnya undang-undang).²⁴ Secara teoretis pengertian demikian dikonsepsikan sebagai asas legalitas. Oleh karena itu, sesuai asas legalitas, sebelum suatu subjek hukum, termasuk pemerintah, menginisiasi tindakan, maka perlu dilihat terlebih dahulu peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar tindakan yang menentukan kapasitasnya bertindak. Hal yang sama berlaku pula untuk tindakan daerah dalam menginisiasi pembentukan Perda.

Peraturan perundang-undangan yang perlu diprioritaskan sebagai rujukan adalah peraturan perundang-undangan terkait dengan pemerintahan daerah. Dalam kasus ini peraturan perundang-undangan dimaksud adalah UU No. 23 Tahun 2014 (sebagaimana diubah terakhir dengan UU No. 9 Tahun 2015) tentang Pemerintahan Daerah jo UU 12 Tahun 2011 jo UU No. 17 Tahun 2014 sebagaimana diubah dengan UU No. 42 Tahun 2015 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD. Sesuai dengan UUD NRI

²⁴ Kewenangan ini secara teori disebut kewenangan atributif.

1945, sistem yang dianut dalam hubungan antara Pemerintah (Pusat) dan daerah adalah negara kesatuan yang desentralistik.

Dalam rangka asas desentralisasi sebagai dasar untuk penyelenggaraan negara Indonesia sebagai negara kesatuan maka pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.²⁵ Kemudian, hubungan wewenang antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota atau antara provinsi dengan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.²⁶ Dengan demikian asas otonomi daerah adalah asas dalam rangka penyelenggaraan negara kesatuan yang desentralistik.²⁷

Daerah otonom dalam sistem negara kesatuan yang desentralistik di Indonesia menyelenggarakan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan urusan pemerintahan di luar urusan pemerintahan yang menjadi domain pemerintah pusat yang telah digariskan secara eksplisit meliputi: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal, dan agama.²⁸ Pola hubungan antara pemerintah pusat dan daerah di Indonesia digariskan dengan adanya kewajiban harmonisasi atau sinkronisasi vertikal dengan kebijakan Pemerintah Pusat dalam pembentukan produk hukum daerah (meskipun penyelenggaraan

²⁵ Pasal 18 ayat (2) UUD NRI 1945.

²⁶ Pasal 18A ayat (1) UUD NRI 1945.

²⁷ Yang dimaksud dengan otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pasal 1 angka 6 UU No. 23 Tahun 2014.

²⁸ Pasal 10 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014.

pemerintahan daerah tersebut dasarnya adalah asas otonomi daerah).²⁹ Kondisi ini dipertegas dengan adanya ketentuan bahwa Pemerintah Pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh daerah.³⁰

Batasan hukum dalam rangka pembentukan Perda menurut Pasal 14 UU No. 12 Tahun 2011 adalah sebagai berikut:

Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Berdasarkan ketentuan tersebut ada tiga kriteria bagi kewenangan pembentukan Perda oleh provinsi dan kabupaten/kota yaitu: (1) dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan (hal ini mengacu pada urusan pemerintahan yang didesentralisasikan kepada daerah otonom baik urusan wajib atau pilihan); (2) kondisi khusus daerah; (3) penjabaran atau pelaksanaan lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Oleh karena itu sepanjang tetap dalam koridor atau mengacu pada ketiga kriteria tersebut maka daerah berwenang membentuk suatu Perda.

Hal yang prinsip sebagai pembatasan yang bersifat formal adalah hirarki peraturan perundang-undangan. Pembatasan tersebut mengandung pengertian bahwa kekuatan mengikat suatu peraturan perundang-

²⁹ Pasal 17 UU No. 23 Tahun 2014.

³⁰ Pasal 7 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014.

undangan ditentukan oleh hirarkinya.³¹ Untuk lebih konkretnya kaidah tersebut memiliki dua makna, yaitu: (1) peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mendasari peraturan perundang-undangan yang lebih rendah; (2) peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (*lex superior derogat legi inferiori*). Di samping itu memang salah satunya, suatu Perda dibuat untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dengan demikian ketaatan terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi menjadi prasyarat yang utama dalam penyusunan Perda.

Adanya salah satu materi muatan Perda berupa pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, acapkali membuat posisi Perda dalam kondisi yang tidak langgeng. Hal ini disebabkan karena pergeseran atau perubahan pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi – yang merupakan rujukan pembuatan Perda – sudah barang tentu berdampak pada daya ikat berbagai kaidah dalam Perda. Oleh karenanya, pergeseran pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi membuat pembentuk Perda melakukan perubahan dan bahkan pergantian (baca: pencabutan) Perda.

Salah satu implikasi dianutnya teori penjenjangan atau hirarki perundang-undangan yaitu bahwa pencabutan peraturan perundang-undangan hanya dapat dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau peraturan perundang-undangan yang sederajat.

³¹ Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011.

Dalam kaitan dengan pencabutan Perda, maka pencabutan hanya dapat dilakukan dengan dasar Perda.

Dalam konteks sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia, pencabutan Perda dilakukan karena materi atau substansi Perda sudah tidak sesuai dengan perkembangan pengaturan yang ada atau materi Perda bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

B. Asas-Asas Pembentukan Produk Hukum Daerah

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah norma dasar bagi Peraturan Perundang-Undangan. Hal ini menempatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai sumber hukum bagi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Sehingga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah hukum dasar bagi Peraturan Perundang-Undangan,³² termasuk dalam hal ini bagi Produk Hukum Daerah (Peraturan Perundang-Undangan Daerah). Oleh karena itu di dalam pembentukan Produk Hukum Daerah materi muatan ketentuannya harus mencerminkan atau sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang merupakan hukum dasar bagi Peraturan Perundang-Undangan yang di bawahnya.

Pembentukan Produk hukum daerah memiliki asas yang sama dengan asas yang mendasari pembentukan peraturan perundang-undangan, hal ini bisa dimengerti mengingat teknik penyusunan peraturan perundang-

³² Pasal 3 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011.

undangan berlaku secara mutatis mutandis bagi teknik penyusunan dan/atau bentuk semua peraturan dibawah UU.³³ Dengan kata lain, pembentukan peraturan hukum daerah harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, demikian:

a. kejelasan tujuan;

bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;

bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.

c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;

bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.

d. dapat dilaksanakan;

bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundangundangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

e. kedayagunaan dan kehasilgunaan

³³ Lihat Pasal 97 UU 12 Tahun 2011 *jo* Pasal 237 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014..

bahwa setiap Peraturan Perundangundangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

f. kejelasan rumusan; dan

bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

g. Keterbukaan

Bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Selaras dengan asas ini sudah semestinya di dalam membentuk Produk Hukum Daerah harus menuruti asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang baik.

C. Kewenangan, Jenis dan Materi Muatan Produk Hukum Daerah

Peraturan Perundang-Undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui

prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-Undangan.³⁴ Kewenangan pembuatan peraturan perundang-undangan berada di tangan negara, dalam hal ini pemerintah pusat sebagai pemegang otoritas. Selanjutnya, berdasarkan prinsip otonomi daerah dan Tugas Pembantuan, kewenangan ini diberikan kepada daerah baik tingkat provinsi maupun tingkat kabupaten/kota.³⁵ Oleh karenanya, Perda dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala daerah.³⁶ Penegasan ketentuan demikian dapat dijumpai pula pada ketentuan yang mengatur penetapan suatu Peraturan Daerah Provinsi, yang berdasarkan Pasal 80 berlaku secara mutatis mutandis terhadap penetapan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota:

“Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang telah disetujui bersama oleh DPRD Provinsi dan Gubernur disampaikan oleh pimpinan DPRD Provinsi kepada Gubernur untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah Provinsi”.³⁷

Dalam hal ini Peraturan Perundang-Undangan di Daerah yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah dan ditetapkan oleh Kepala Daerah, disebut Peraturan Daerah Kabupaten/Kota:

“Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota”.³⁸

Pengaturan diatas diikuti oleh Permendagri No. 80 Tahun 2015 tentang pembentukan produk hukum daerah yang mengatakan bahwa:

Peraturan Daerah Provinsi atau nama lainnya dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota atau nama lainnya, yang selanjutnya disebut perda

³⁴ Pasal 1 angka 2 UU Nomor 12 Tahun 2011.

³⁵ Lihat Pasal 236 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014.

³⁶ Lihat Pasal 236 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014.

³⁷ Pasal 78 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011.

³⁸ Pasal 1 angka 8 UU Nomor 12 Tahun 2011.

adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala daerah.³⁹

Berdasarkan pengaturan diatas, diketahui bahwa kewenangan pembentukan peraturan daerah berada pada DPRD dan Kepala Daerah. Sementara itu, UU No. 23 Tahun 2014 mengatakan bahwa Peraturan Daerah yang selanjutnya disebut Perda atau yang disebut dengan nama lain adalah Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota.⁴⁰

Produk hukum daerah berbentuk peraturan dan penetapan (*beschiking*). Produk hukum daerah berbentuk peraturan terdiri atas: perda; perkada; PB KDH; dan peraturan DPRD.⁴¹ Sedangkan penetapan terdiri dari Keputusan KDH; Keputusan DPRD; Keputusan Pimpinan DPRD; Keputusan BK DPRD. Perda terdiri atas perda provinsi dan perda kabupaten/kota.⁴² Dalam pembahasan ini, hanya akan dibahas secara khusus perda kabupaten/kota. Adapun materi muatan perda terdiri dari:

- a. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
- b. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.⁴³

Selain materi muatan tersebut di atas, Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁴⁴

Perda kabupaten/kota memuat materi muatan untuk mengatur:

- a. kewenangan kabupaten/kota;
- b. kewenangan yang lokasinya dalam daerah kabupaten/kota;
- c. kewenangan yang penggunaannya dalam daerah kabupaten/kota;

³⁹ Pasal 1 angka 4 Permendagri No. 80 Tahun 2015.

⁴⁰ Pasal 1 angka 25 UU No. 23 Tahun 2014.

⁴¹ Pasal 3 Permendagri No. 80 Tahun 2015.

⁴² Pasal 4 ayat (1) Permendagri No. 80 Tahun 2015.

⁴³ Pasal 236 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014.

⁴⁴ Pasal 236 ayat (4) UU No. 23 Tahun 2014 *jo* Pasal 4 ayat (3) Permendagri No. 80 Tahun 2015.

- d. kewenangan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam daerah kabupaten/kota; dan/atau
- e. kewenangan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah kabupaten/kota.

D. Perundang-undangan Terkait Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

1. UU No. 28 Tahun 2009;

Pajak daerah yaitu pajak provinsi dan pajak kabupaten/kota.⁴⁵ Pajak kabupaten/kota terdiri atas: pajak hotel, pajak restoran, pajak hiburan, pajak reklame, pajak penerangan jalan, pajak mineral bukan logam dan bantuan, pajak parkir, pajak air tanah, pajak sarang burung walet, pajak bumi dan bangunan perdesaan dan perkotaan, dan bea perolehan hak atas tanah dan bangunan. Daerah dilarang memungut pajak selain pajak sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 *a quo*. Jenis pajak daerah dapat tidak dipungut apabila potensinya kurang memadai dan/atau disesuaikan dengan kebijakan daerah yang ditetapkan dengan Perda.

Salah satu pajak daerah kabupaten/kota yang terkait dengan pokok persoalan yaitu Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan.⁴⁶ Objek Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan adalah kegiatan pengambilan Mineral Bukan Logam dan Batuan yang meliputi: asbes; batu tulis; batu setengah permata; batu kapur; batu apung; batu permata; bentonit; dolomit; feldspar; garam batu (*halite*); grafit; granit/andesit; gips; kalsit; kaolin; leusit; magnesit; mika; marmer; nitrat; opsidien; oker; pasir dan kerikil; pasir kuarsa; perlit; fosfat; talk; tanah serap (*fullers earth*); tanah diatome; tanah liat; tawas (*alum*); tras; yarosif; zeolit; basal; trakkit; dan Mineral Bukan

⁴⁵ Pasal 2 UU No. 28 Tahun 2009.

⁴⁶ Pasal 57 UU No. 28 Tahun 2009

Logam dan Batuan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dikecualikan dari objek Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan adalah:

- a. kegiatan pengambilan Mineral Bukan Logam dan Batuan yang nyata-nyata tidak dimanfaatkan secara komersial, seperti kegiatan pengambilan tanah untuk keperluan rumah tangga, pemancangan tiang listrik/telepon, penanaman kabel listrik/telepon, penanaman pipa air/gas;
- b. kegiatan pengambilan Mineral Bukan Logam dan Batuan yang merupakan ikutan dari kegiatan pertambangan lainnya, yang tidak dimanfaatkan secara komersial; dan
- c. pengambilan Mineral Bukan Logam dan Batuan lainnya yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Subjek Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan adalah orang pribadi atau Badan yang dapat mengambil Mineral Bukan Logam dan Batuan. Wajib Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan adalah orang pribadi atau Badan yang mengambil Mineral Bukan Logam dan Batuan.⁴⁷ Dasar pengenaan Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan adalah Nilai Jual Hasil Pengambilan Mineral Bukan Logam dan Batuan. Nilai jual dihitung dengan mengalikan volume/tonase hasil pengambilan dengan nilai pasar atau harga standar masing-masing jenis Mineral Bukan Logam dan Batuan. Nilai pasar adalah harga rata-rata yang berlaku di lokasi setempat di wilayah daerah yang bersangkutan. Dalam hal nilai pasar dari hasil produksi Mineral Bukan

⁴⁷ Pasal 58 UU No. 28 Tahun 2009

Logam dan Batuan sulit diperoleh, digunakan harga standar yang ditetapkan oleh instansi yang berwenang dalam bidang pertambangan Mineral Bukan Logam dan Batuan.⁴⁸ Tarif Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan ditetapkan paling tinggi sebesar 25% (dua puluh lima persen). Tarif Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan ditetapkan dengan Peraturan Daerah.⁴⁹

Selanjutnya terkait retribusi daerah, dalam UU No. 28 Tahun 2009 ditegaskan tentang Objek Retribusi adalah: Jasa Umum; Jasa Usaha; dan Perizinan Tertentu. Retribusi yang dikenakan atas jasa umum digolongkan sebagai Retribusi Jasa Umum. Retribusi yang dikenakan atas jasa usaha digolongkan sebagai Retribusi Jasa Usaha. Retribusi yang dikenakan atas perizinan tertentu digolongkan sebagai Retribusi Perizinan Tertentu.⁵⁰

Objek Retribusi Jasa Umum adalah pelayanan yang disediakan atau diberikan Pemerintah Daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau Badan.⁵¹ Jenis Retribusi Jasa Umum⁵² adalah:

- a. Retribusi Pelayanan Kesehatan;
- b. Retribusi Pelayanan Persampahan/Kebersihan;
- c. Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akta Catatan Sipil;
- d. Retribusi Pelayanan Pemakaman dan Pengabuan Mayat;
- e. Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum;
- f. Retribusi Pelayanan Pasar;

⁴⁸ Pasal 59 UU No. 28 Tahun 2009

⁴⁹ Pasal 60 UU No. 28 Tahun 2009

⁵⁰ Pasal 108 UU No. 28 Tahun 2009

⁵¹ Pasal 109 UU No. 28 Tahun 2009

⁵² Pasal 110 UU No. 28 Tahun 2009

- g. Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor;
- h. Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran;
- i. Retribusi Penggantian Biaya Cetak Peta;
- j. Retribusi Penyediaan dan/atau Penyedotan Kakus;
- k. Retribusi Pengolahan Limbah Cair;
- l. Retribusi Pelayanan Tera/Tera Ulang;
- m. Retribusi Pelayanan Pendidikan; dan
- n. Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi.

Objek Retribusi Perizinan Tertentu adalah pelayanan perizinan tertentu oleh Pemerintah Daerah kepada orang pribadi atau Badan yang dimaksudkan untuk pengaturan dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana, atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan.⁵³ Jenis Retribusi Perizinan Tertentu adalah: Retribusi Izin Mendirikan Bangunan; Retribusi Izin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol; Retribusi Izin Gangguan; Retribusi Izin Trayek; dan Retribusi Izin Usaha Perikanan.⁵⁴

Retribusi ditetapkan dengan Perda yang tidak dapat berlaku surut. Perda tentang retribusi paling sedikit mengatur ketentuan mengenai: nama, objek, dan Subjek Retribusi; golongan Retribusi; cara mengukur tingkat penggunaan jasa yang bersangkutan; prinsip yang dianut dalam penetapan struktur dan besarnya tarif Retribusi; struktur dan besarnya tarif Retribusi; wilayah pemungutan; penentuan pembayaran, tempat pembayaran,

⁵³ Pasal 140 UU No. 28 Tahun 2009

⁵⁴ Pasal 141 UU No. 28 Tahun 2009

angsuran, dan penundaan pembayaran; sanksi administratif; penagihan; penghapusan piutang Retribusi yang kedaluwarsa; dan tanggal mulai berlakunya. Perda tentang Retribusi dapat juga mengatur ketentuan mengenai: Masa Retribusi; pemberian keringanan, pengurangan, dan pembebasan dalam hal-hal tertentu atas pokok Retribusi dan/atau sanksinya; dan/atau tata cara penghapusan piutang Retribusi yang kedaluwarsa.

Lebih lanjut, terkait dengan pemungutan pajak dan retribusi daerah, dikenal apa yang disebut insentif pemungutan. Instansi yang melaksanakan pemungutan Pajak dan Retribusi dapat diberi insentif atas dasar pencapaian kinerja tertentu. Pemberian insentif ditetapkan melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Tata cara pemberian dan pemanfaatan insentif diatur dengan Peraturan Pemerintah.⁵⁵

2. PP No. 69 Tahun 2010

PP No. 69 Tahun 2010 merupakan pelaksanaan dari Pasal 171 UU No. 28 Tahun 2009. Insentif pemungutan pajak dan retribusi adalah tambahan penghasilan yang diberikan sebagai penghargaan atas kinerja tertentu dalam melaksanakan pemungutan Pajak dan Retribusi.⁵⁶ Pemberian dan pemanfaatan Insentif pemungutan Pajak dan Retribusi dilaksanakan berdasarkan asas kepatutan, kewajaran, dan rasionalitas disesuaikan

⁵⁵ Pasal 171 UU No. 28 Tahun 2009

⁵⁶ Pasal 1 PP No. 69 Tahun 2010

dengan besarnya tanggung jawab, kebutuhan, serta karakteristik dan kondisi objektif daerah.⁵⁷

Insentif diberikan kepada Instansi Pelaksana Pemungut Pajak dan Retribusi.

Insentif secara proporsional dibayarkan kepada:

- a. pejabat dan pegawai Instansi Pelaksana Pemungut Pajak dan Retribusi sesuai dengan tanggung jawab masing-masing;
- b. kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagai penanggung jawab pengelolaan keuangan daerah;
- c. sekretaris daerah selaku koordinator pengelolaan keuangan daerah;
- d. pemungut Pajak Bumi dan Bangunan pada tingkat desa/kelurahan dan kecamatan, kepala desa/lurah atau sebutan lain dan camat, dan tenaga lainnya yang ditugaskan oleh Instansi Pelaksana Pemungut Pajak; dan
- e. pihak lain yang membantu Instansi Pelaksana pemungut Pajak dan Retribusi

Instansi Pelaksana Pemungut Pajak dan Retribusi dapat diberi Insentif apabila mencapai kinerja tertentu. Pemberian Insentif dimaksudkan untuk meningkatkan:

- a. kinerja instansi
- b. semangat kerja bagi pejabat atau pegawai instansi
- c. pendapatan daerah
- d. pelayanan kepada masyarakat

⁵⁷ Pasal 2 PP No. 69 Tahun 2010

Insentif bersumber dari pendapatan Pajak dan Retribusi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁵⁸ Besarnya Insentif ditetapkan paling tinggi 3% (tiga perseratus) untuk provinsi; dan 5% (lima perseratus) untuk kabupaten/kota dari rencana penerimaan Pajak dan Retribusi dalam tahun anggaran berkenaan untuk tiap jenis Pajak dan Retribusi. Besaran Insentif ditetapkan melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.⁵⁹ Penerima pembayaran Insentif dan besarnya pembayaran Insentif ditetapkan dengan Keputusan Kepala Daerah.⁶⁰

E. Kebijakan Simplifikasi Regulasi

Menindaklanjuti arahan Presiden RI pada Sidang Kabinet Paripurna tanggal 18 Desember 2015 di Istana Bogor, maka Pemerintah Pusat melalui Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional menempuh kebijakan Simplifikasi Regulasi (pemangkasan regulasi tingkat pusat dan daerah) pada tahun 2016. Kebijakan tersebut membawa implikasi kepada para Menteri, Kepala Lembaga Pemerintah Non Kementerian, Gubernur, dan Bupati/Walikota untuk segera melaksanakan simplifikasi regulasi yang berada di bawah kewenangan masing-masing. Adapun tujuan simplifikasi regulasi yaitu:

- a. Memastikan pelaksanaan dan mempercepat pencapaian target Rencana Kerja Pemerintah dan RKPD 2016 serta Nawa Cita;

⁵⁸ Pasal 5 PP No. 69 Tahun 2010

⁵⁹ Pasal 6 PP No. 69 Tahun 2010

⁶⁰ Pasal 8 PP No. 69 Tahun 2010

- b. Mewujudkan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan negara di bidang ekonomi dan investasi di Indonesia;
- c. Memberikan kepastian bagi pemerintah selaku pelaksana penyelenggaraan negara serta bagi masyarakat dan pelaku usaha dalam pelaksanaan kegiatan ekonomi dan investasi di Indonesia;
- d. Mendorong pertumbuhan iklim investasi serta pembangunan di Indonesia.

Sedangkan ruang lingkup Simplifikasi Regulasi yaitu:

- a. Pencabutan berbagai regulasi, baik secara keseluruhan maupun sebagian, yang memenuhi kriteria tertentu.
- b. Revisi atau perubahan atas ketentuan-ketentuan dalam regulasi baik secara keseluruhan maupun sebagian, yang memenuhi kriteria tertentu.
- c. Penerbitan regulasi baru yang diperlukan dalam rangka mengakomodasi tujuan simplifikasi regulasi.

Adapun kriteria regulasi yang dipangkas sebagai berikut:

- a. Regulasi yang telah diterbitkan terlebih dahulu yang mengatur substansi yang sama dengan regulasi yang lebih baru, namun regulasi lama (yang mengatur substansi yang sama dengan regulasi yang baru tersebut) belum dicabut;
- b. Regulasi yang menghambat pencapaian target RKP dan RKPD serta Nawa Cita;
- c. Regulasi yang tidak memiliki dasar pengaturan dari peraturan yang lebih tinggi, yang memuat ketentuan yang menghambat kegiatan ekonomi dan iklim investasi;

- d. Regulasi yang bertentangan/inkonsisten dengan regulasi yang lebih tinggi atau dengan regulasi lainnya yang diterbitkan oleh instansi yang sederajat, seperti inkonsistensi regulasi antar kementerian dan LPNK;
- e. Regulasi yang multi tafsir sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum;
- f. Regulasi yang mengatur syarat dan/atau prosedur perizinan yang rumit, berbelit-belit, memakan waktu, dan berlebihan (over-regulated) di mana secara praktik syarat dan/atau prosedur perizinan tersebut pada dasarnya dapat disederhanakan.
- g. Regulasi yang mempersyaratkan adanya pungutan yang berlebihan kepada masyarakat dan pelaku usaha; dan/atau
- h. Regulasi yang tidak memberikan nilai tambah dan/atau menciptakan distorsi ekonomi.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

A. Pengantar

Sudah menjadi tuntutan yang lazim bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, penyusun peraturan perundang-undangan harus mengemukakan landasan filosofis, sosiologis dan yuridis rancangan peraturan perundang-undangannya. Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah tindakan hukum yang dasarnya adalah kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan. Sebagai sebuah tindakan hukum maka pembentukan peraturan perundang-undangan, proses maupun produknya, harus dapat dibenarkan atau dijustifikasi dari berbagai segi atau aspek.

Landasan filosofis, sosiologis dan yuridis adalah dasar pembenar atau justifikasi bagi peraturan perundang-undangan supaya peraturan tersebut tidak sekadar ditetapkan sebagai produk dari tindakan kekuasaan, tetapi yang lebih substansial ialah peraturan perundang-undangan tersebut dapat diterima karena secara hakiki beralasan sehingga kemudian memiliki keberlakuan dalam soal-soal keharusan atau mewajibkan. Pengertian senada berlaku pula dalam pencabutan Perda. Supaya Perda yang materi utamanya melakukan pencabutan terhadap Perda dapat memenuhi kriteria sebagai hukum dalam hal kapasitas mengharuskannya maka Perda tersebut harus memenuhi kriteria keberlakuan yuridis dan evaluatif.

Yang dimaksud dengan kriteria keberlakuan yuridis ialah kaidah merupakan bagian dari suatu sistem kaidah tertentu yang di dalamnya kaidah-kaidah hukum itu saling menunjuk yang satu terhadap yang lain; kaidah hukum khusus yang lebih rendah diderivasi dari kaidah hukum umum yang lebih tinggi.⁶¹ Sementara yang dimaksud dengan kriteria keberlakuan evaluatif ialah kaidah hukum berdasarkan isinya (materinya) dipandang bernilai. Untuk sampai pada *judgment* bernilai/tidaknya suatu kaidah hukum (yang kemudian diberi bentuk/*form* sebagai peraturan perundang-undangan), ada dua pendekatan yang dapat dijadikan acuan. *Pertama*, kefilosofatan, yaitu berdasarkan isinya kaidah itu dipandang bernilai atau penting;⁶² memperjuangkan nilai tertentu yang sifatnya *given* atau *a priori*. *Kedua*, kemasyarakatan atau sosiologis, yaitu masyarakat menerima atau menyetujui kaidah itu.⁶³ Bentuk penerimaan itu dapat lebih dikonkretkan dalam bentuk pernyataan kebutuhan oleh masyarakat atas keberadaan kaidah tersebut.

Uraian berikut akan secara berurutan membahas tentang landasan filosofis, landasan sosiologis dan landasan yuridis rancangan Peraturan Daerah tentang Pencabutan beberapa Perda Kota Salatiga. Pembahasan tersebut konsisten atau sejalan dengan pengertian sebagaimana dikemukakan di atas. Dalam pembahasan ini akan dikemukakan bahwa pencabutan beberapa Perda Kota Salatiga didukung oleh landasan filosofis, sosiologis dan yuridis yang memadai sehingga pembentukan Perda tersebut memiliki alasan yang kuat.

⁶¹ J.J.H. Bruggink, *Refleksi tentang Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, h. 150.

⁶² *Ibid.*, h. 152-153.

⁶³ *Ibid.*, h. 152.

B. Landasan Filosofis

Sudah menjadi asas atau prinsip yang jamak bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, termasuk produk hukum daerah yang berhadapan dengan produk hukum nasional atau pusat. Sistem peraturan perundang-undangan pada hakikatnya menuntut adanya kepastian hukum dalam bentuk konsistensi dan kesesuaian antara peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah.

Dalam posisi yang bersifat hirarkis tersebut dipresumsikan pemahaman *a priori* bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mendasari peraturan perundang-undangan yang lebih rendah (atau peraturan perundang-undangan yang lebih rendah diderivasi dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi), serta, pada momen yang sama, peraturan perundang-undangan yang lebih rendah harus sesuai dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dengan demikian maka sungguh wajar adanya jika daerah melakukan perubahan atau pencabutan terhadap Perda karena ada perkembangan pengaturan pada peraturan perundang-undangan nasional atau pusat.

Proses harmonisasi peraturan perundang-undangan daerah terkait dengan perkembangan yang terjadi dalam peraturan perundang-undangan nasional adalah hal niscaya. Dengan demikian maka wajib hukumnya bagi daerah untuk mengharmoniskan Perda dengan perkembangan dalam peraturan perundang-undangan nasional. Proses demikian, dalam

pengertian yang lebih luas, adalah proses memelihara kebersisteman dari peraturan perundang-undangan.

Kebersisteman dari peraturan perundang-undangan tersebut pada hakikatnya bertolak dari tiga asas yaitu: subsumsi, derogasi dan non-kontradiksi. Subsumsi menekankan pada hubungan hirarkis dalam sistem peraturan perundang-undangan. Non-kontradiksi menekankan pada hakikat dari sistem yang bersifat koheren dan tidak boleh ada pertentangan atau konflik di dalam dirinya. Sedangkan derogasi menekankan pada bagaimana mengatasi pertentangan atau konflik di dalam sistem peraturan perundang-undangan, misalnya antara peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (peraturan perundang-undangan nasional) dengan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah (peraturan perundang-undangan daerah seperti peraturan daerah). Ketiga hal tersebut pada hakikatnya sangat relevan dengan isu kepastian hukum dari sistem peraturan perundang-undangan.

Oleh karena itu, upaya memelihara atau mempertahankan kebersisteman dari peraturan perundang-undangan bersifat niscaya karena tanpa proses demikian akan timbul pertanyaan terkait dengan kepastian hukum dari sistem peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, mengejar kepastian hukum adalah landasan filosofis untuk menjustifikasi perubahan Perda yang dimaksudkan untuk mengharmonisasi atau menyesuaikan diri dengan perkembangan peraturan perundang-undangan nasional.

Dari perspektif filsafati, pencabutan Perda Kota Salatiga merupakan langkah yang sejalan dengan upaya pencapaian tujuan negara Indonesia.

Salah satu tujuan negara Indonesia sebagaimana termaktub dalam Pembukaan UUD NRI 1945 adalah untuk memajukan kesejahteraan umum. Tujuan ini juga paralel dengan gagasan yang termuat dalam Sila ke-5 Pancasila yang berbicara tentang “keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.” Meletakkan kesejahteraan umum sebagai tujuan bernegara sesungguhnya merupakan refleksi dari gagasan filsafat kenegaraan yang terwujud dalam konsep “negara kesejahteraan” (*welfare state*) yang menjadi salah satu ciri negara-negara demokrasi modern.

Dalam konsep negara modern, peran negara tidak hanya sebatas menjaga keamanan dan ketertiban⁶⁴, melainkan secara perlahan-lahan juga beranjak menuju peran mewujudkan kesejahteraan sosial bagi warga negaranya. Negara tidak hanya dituntut untuk memberikan rasa aman terhadap warga negaranya, melainkan juga dikehendaki untuk mewujudkan kesejahteraan warga negaranya. Kini, konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) tidak dapat dilepaskan dari konstruksi negara-negara modern. Biar pun dikemas dengan berbagai istilah yang berbeda-beda, pada dasarnya mewujudkan kesejahteraan sosial merupakan salah satu *rationale* bagi pembentukan negara, khususnya pasca-Perang Dunia II.⁶⁵

Meskipun gagasan bahwa negara berkewajiban untuk mewujudkan kesejahteraan warga negaranya bukanlah gagasan yang sama sekali baru, dalam sejarah modern ada anggapan bahwa gagasan ini secara jelas diimplementasikan pertama kali di Jerman pada tahun 1881. Ketika itu

⁶⁴ Peran negara sebagai penjaga keamanan dan ketertiban sering dingkapkan dengan istilah Jerman “*nachtwachterstaat*” yang secara harafiah berarti “negara penjaga malam.”

⁶⁵ Francis G. Castles et al. (eds), *The Oxford Handbook of Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, 2010, hal.1

Kaisar Wilhelm I menyampaikan usulan kepada parlemen (*Reichstag*) agar Jerman membuat skema asuransi sosial untuk melindungi kaum pekerja yang berpotensi kehilangan pendapatan sebagai akibat kecelakaan industri dan usia lanjut. Gagasan ini direspons baik, sehingga pada tahun 1889 sebuah sistem asuransi sosial diberlakukan di Jerman oleh Kanselir Otto von Bismarck. Gagasan „*welfare state*” selanjutnya berkembang di Inggris (antara tahun 1908-1911), di Amerika Serikat (pada tahun 1930-an) dan di Perancis (pada akhir Perang Dunia II).⁶⁶

Secara sederhana, Richard Quinney mendefinisikan negara kesejahteraan sebagai “*a state which provides all individuals a fair distribution of the basic resources necessary to maintain a good standard of living.*”⁶⁷ Sedangkan Deacon (2002) memberi arti negara kesejahteraan sebagai “*a society in which the government accepts responsibility for ensuring that all citizens receive a minimum income, and have access to the highest possible provision in the fields of health care, housing, education, and personal social services.*”⁶⁸

Dalam konteks Indonesia, gagasan negara kesejahteraan tersirat dari sila kelima Pancasila tentang keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Di samping itu, secara lebih jelas gagasan yang sama juga tercermin dari cita-cita para pendiri negara yang terumuskan dalam pembukaan UUD NRI 1945,

⁶⁶ Anthony King, “The Political Consequences of the Welfare State” dalam Shimon E. Sphiro & Ephraim Yuchtman-Yaar (eds.), *Evaluating the Welfare State – Social and Political Perspectives*, Academic Press, New York, 1983, hal. 7.

⁶⁷ Richard Quinney, “The Prophetic Meaning of Social Justice” dalam Bruce Arrigo, ed., *Social Justice/Criminal Justice: The Maturation of Critical Theory in Law, Crime and Deviance*, Wadsworth, Belmont, California, 1999, hal.76-77.

⁶⁸ Alan Deacon, *Perspectives on Welfare: Ideas, Ideologies and Policy Debates*, Open University Press, Buckingham, 2002, hal.4.

yang antara lain menyebutkan bahwa salah satu tujuan negara Republik Indonesia adalah untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Tujuan tersebut kemudian ditegaskan melalui beberapa pasal di dalam UUD NRI 1945 dan berbagai peraturan perundang-undangan lain.

Salah satu upaya untuk mewujudkan kesejahteraan umum adalah dengan mendorong aktivitas-aktivitas ekonomi guna memanfaatkan potensi-potensi sumber daya ekonomi yang ada secara optimal. Secara teoretik, aktivitas ekonomi akan menjadi dinamis dan berkembang dalam situasi iklim usaha yang sehat. Dalam konteks ini, keberadaan sistem regulasi yang baik menjadi *conditio sine qua non* bagi iklim usaha yang kondusif. Oleh karena itu, penataan regulasi merupakan langkah penting dalam kerangka mewujudkan sistem regulasi yang fasilitatif terhadap aktivitas usaha. Pada titik inilah tindakan mencabut Peraturan Daerah yang tidak sesuai dengan Undang-Undang PDRD menjadi penting. Tindakan tersebut merupakan bagian dari upaya menciptakan iklim usaha yang kondusif guna mendorong aktivitas usaha, yang pada gilirannya akan bermuara pada peningkatan kesejahteraan masyarakat sebagaimana dicita-citakan oleh para pendiri negara Indonesia.

Secara lebih spesifik dan konkrit, landasan atau basis filosofis yang menggerakkan atau menjadi pendorong dilakukan pencabutan terhadap beberapa Perda Kota Salatiga yaitu dalam rangka perwujudan kesejahteraan bagi masyarakat. Instrumen mewujudkan kesejahteraan masyarakat yaitu melaksanakan pembangunan, salah satunya pembangunan di bidang ekonomi. Pembangunan di bidang ekonomi akan berdampak pada

tergeraknya sektor riil dan terbukanya lapangan kerja. Pembangunan ekonomi hanya akan berjalan baik manakala tercipta iklim usaha yang baik dan kondusif, salah satunya ditandai dengan minimnya penghambat aktivitas berusaha berupa regulasi pungutan (baik pajak dan retribusi).

C. Landasan Sosiologis

Perubahan peraturan perundang-undangan daerah dalam kaitan dengan perkembangan yang terjadi pada tingkat peraturan perundang-undangan nasional juga dapat diberikan landasan sosiologis dari aspek hierarki, tetapi dalam hal ini adalah hubungan antara satuan pemerintahan tingkat yang lebih tinggi dengan satuan pemerintahan tingkat yang lebih rendah. Sebagai negara yang dijalankan atas dasar asas negara kesatuan yang desentralistik, hakikat dari keberadaan satuan pemerintahan pada tingkat daerah bukanlah dalam wujud negara dalam negara.

Dalam pengertian demikian, kontrol terhadap daerah dari atas (oleh pemerintah pusat) juga tetap berlaku sebagai kaidah. Pengertian atau konstruksi yuridis demikian pada hakikatnya juga memiliki makna sosiologis dalam konteks hubungan antara pusat dan daerah di Indonesia. Tidak elok bagi daerah untuk bertindak yang bertentangan dengan kebijakan pemerintah pusat karena daerah bukan berstatus sebagai negara merdeka atau berdaulat.

Posisi semacam ini, sikap untuk patuh terhadap kebijakan pemerintah pusat, di samping karena bersifat yuridis, juga memiliki makna sosiologis yang kuat. Ketidapatuhan adalah sikap tidak rasional atau merugikan. Posisi demikian seyogianya dipahami sejak awal sebagai landasan sosiologis

yang relevan dalam menjustifikasi harmonisasi peraturan perundang-undangan daerah dengan perkembangan yang terjadi pada peraturan perundang-undangan nasional. Ketidapatuhan akan menjadi contoh tidak baik dan menimbulkan stigma negatif bagi pelakunya.

Oleh karena itu, urgensi untuk melakukan pergantian terhadap beberapa Perda Kota yang terkait pungutan, dalam rangka perkembangan pengaturan, baik melalui UU No. 28 Tahun 2009, No. 23 Tahun 2014, dan regulasi lain pada tingkat nasional adalah contoh sangat baik tentang hubungan antara pusat dan daerah yang harmonis, termasuk peraturan perundang-undangannya dalam hubungan yang bersifat sistemis. Dalam posisi yang dikonstruksikan secara *a priori* oleh asas negara kesatuan yang desentralistik, daerah harus memahami benar posisinya, yang tidak bersifat sebagai negara (dalam negara), terhadap pemerintah pusat. Perkembangan dalam peraturan perundang-undangan nasional harus ditanggapi positif dengan keinginan daerah untuk atas inisiatif atau kesadaran sendiri menyesuaikan diri terhadap perkembangan tersebut, kecuali dalam hal ketidaksetujuan tersebut daerah menempuh upaya hukum untuk melakukan pengujian (sebagai sarana atau upaya yang dimungkinkan oleh hukum). Akan tetapi, hal ini pun sesungguhnya tidak patut secara politis, meskipun sarana atau upayanya diakui oleh peraturan perundang-undangan (dalam hal ini pengujian undang-undang ke Mahkamah Konstitusi dan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang ke Mahkamah Agung).

Secara lebih spesifik, landasan sosiologis pencabutan beberapa Perda Kota Salatiga yang berkaitan dengan pungutan yaitu:

1. Beberapa Perda (Perda Kotamadya Dati II Salatiga No. 6 Tahun 1998 tentang Pajak Pengambilan dan Pengolahan Bahan Galian Golongan C, Perda Kotamadya Dati II Salatiga No. 14 Tahun 1998 tentang Retribusi Izin Peruntukan Penggunaan Tanah, Perda Kota Salatiga No. 5 Tahun 2003 tentang Jasa Pemungutan dan Uang Perangsang Atas Penerimaan Pajak, Retribusi, dan Pendapatan Lainnya) meski secara yuridis formal masih berlaku, namun secara faktual sejak berlakunya UU No. 28 Tahun 2009, tidak lagi dijadikan dasar bagi Pemerintah Kota Salatiga.
2. Beberapa Perda (Perda Kotamadya Dati II Salatiga No. 6 Tahun 1998 tentang Pajak Pengambilan dan Pengolahan Bahan Galian Golongan C, Perda Kotamadya Dati II Salatiga No. 14 Tahun 1998 tentang Retribusi Izin Peruntukan Penggunaan Tanah, Perda Kota Salatiga No. 5 Tahun 2003 tentang Jasa Pemungutan dan Uang Perangsang Atas Penerimaan Pajak, Retribusi, dan Pendapatan Lainnya, Perda Kota Salatiga No. 9 Tahun 2003 tentang Retribusi Izin Usaha Industri, Izin Perluasan Industri, dan Tanda Daftar Industri, Perda Kota Salatiga No. 10 Tahun 2003 tentang Retribusi Surat Izin Usaha Perdagangan, Perda Kota Salatiga No. 2 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan dan Retribusi Perizinan Bidang Angkutan, Perda Kota Salatiga No. 5 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan dan Retribusi Izin Usaha Jasa Konstruksi) memiliki materi atau substansi yang tidak sejalan dengan perkembangan regulasi tingkat nasional.

D. Landasan Yuridis

Sesuai konsep keberlakuan yuridis maka suatu kaidah merupakan bagian dari sistem kaidah di mana di dalamnya kaidah-kaidah hukum itu saling menunjuk yang satu terhadap yang lain; kaidah hukum khusus yang lebih rendah diderivasi dari kaidah hukum umum yang lebih tinggi. Konsep keberlakuan yuridis tersebut memberikan makna bagi konsep landasan yuridis suatu peraturan perundang-undangan, dalam hal ini termasuk Perda, bahwa peraturan perundang-undangan lebih rendah divalidasi oleh peraturan perundang-undangan lebih tinggi.

Sebagai asas umum, landasan yuridis untuk keberlakuan suatu peraturan perundang-undangan adalah adanya dasar kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, *mutatis mutandis*, dalam hal pembentukan Perda maka harus ditentukan terlebih dahulu adanya dasar kewenangan untuk membentuk Perda tersebut, baik kewenangan terkait dengan organ atau badan pembentuk maupun substansi atau kewenangan menyangkut materi muatan yang hendak dituangkan ke dalam Perda yang secara *ratione loci* masih menjadi kewenangan daerah (dikaitkan dengan kewenangan pemerintah pusat berdasarkan sistem negara kesatuan yang desentralistik).

Dalam hal pembentukan Perda ini dimaksudkan sebagai pencabutan terhadap beberapa Perda Kota Salatiga, karena untuk menyesuaikan diri dengan perkembangan yang terjadi dalam pengaturan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maka dapat dipresumsikan pengertian bahwa kewenangan untuk membentuk Perda yang demikian adalah eksis baik terkait dengan organ atau badan pembentuk maupun

terkait dengan materi muatannya. Artinya, sepanjang yang melakukan pencabutan Perda tersebut adalah pembentuk Perda itu sendiri maka pembentukan Perda yang demikian secara wewenang tidak mengandung persoalan hukum. Hal ini sejalan dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yaitu asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat. Asas ini memiliki pengertian: “setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang.”⁶⁹

Memperhatikan aspek substantifnya di mana pembentukan Perda ini dimaksudkan untuk menyesuaikan atau mencabut beberapa Perda Kota Salatiga untuk disesuaikan dengan perkembangan dalam pengaturan oleh peraturan perundang-undangan nasional maka dapat disimpulkan bahwa upaya ini juga konsisten dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yaitu asas kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan.⁷⁰ Mempertimbangkan bahwa beberapa Perda Kota Salatiga sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan dalam peraturan perundang-undangan nasionalnya maka perubahan dalam rangka harmonisasi tersebut memiliki atau didukung oleh landasan yuridis yang memadai.

Berikut dikemukakan peraturan perundang-undangan yang relevan sebagai landasan yuridis bagi rancangan Peraturan Daerah yang bermaterikan pencabutan terhadap beberapa Perda Kota Salatiga, yaitu:

⁶⁹ Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011.

⁷⁰ Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011.

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
3. UU No. 23 Tahun 2014 (sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan UU No. 9 Tahun 2015) tentang Pemerintahan Daerah.
4. UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
5. Peraturan Pemerintah No. 69 Tahun 2010 tentang Tatacara Pemberian dan Pemanfaatan Insentif Pemungutan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
6. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.
7. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERDA

A. Jangkauan Pengaturan

Naskah Akademik ini ditujukan untuk pembentukan Perda yang mencabut beberapa Perda Kota Salatiga. Sejalan dengan maksud tersebut maka jangkauan pengaturan dari Perda ini adalah untuk mempertahankan kebersisteman dari sistem peraturan perundang-undangan di mana peraturan perundang-undangan daerah harus menyesuaikan diri dengan perkembangan pengaturan yang terjadi pada peraturan perundang-undangan nasional. Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, pembentukan Perda ini yang hendak melakukan pencabutan terhadap beberapa Perda Kota Salatiga dilandasi oleh pemikiran bahwa dalam sistem peraturan perundang-undangan yang bersifat hierarkis peraturan perundang-undangan yang lebih rendah materi muatannya diderivasi dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sehingga, sebagai implikasinya pula, peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Sifat ke-hierarki-an dari sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia pada hakikatnya dilandasi oleh dua hal. *Pertama*, hubungan pusat-daerah sebagai implikasi dari dianutnya asas negara kesatuan yang desentralistik oleh Indonesia. *Kedua*, hierarki dari peraturan perundang-

undangannya sendiri, setidaknya dengan mengacu dan berdasarkan pada UU No. 12 Tahun 2011. Atas dasar pra-kondisi tersebut maka menjadi tepat adanya jika jangkauan pengaturan dari pembentukan Perda ini adalah untuk mempertahankan kebersisteman dari sistem peraturan perundang-undangan yang ada, yaitu menyesuaikan pengaturan dalam Perda dengan pengaturan dalam peraturan perundang-undangan nasional (tingkat) pusat yang hierarkinya lebih tinggi.

B. Arah Pengaturan

Berdasarkan penjelasan sebelumnya tentang jangkauan pengaturan diperoleh pengertian bahwa perkembangan pengaturan dalam peraturan perundang-undangan nasional harus direspons melalui penyesuaian Perda *existing* terhadap perkembangan tersebut. Hal ini supaya sejalan dengan asas atau prinsip hierarki yaitu peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (*lex superior derogat legi inferiori*).

Perkembangan pengaturan dalam peraturan perundang-undangan nasional yang harus direspons oleh Pemerintah Kota Salatiga dalam bentuk melakukan pencabutan terhadap beberapa Perda yang bermaterikan pungutan adalah dampak dari pengaturan yang ada yaitu UU No. 28 Tahun 2009 maupun adanya regulasi nasional yang mendorong deregulasi bidang pungutan maupun kebijakan simplifikasi regulasi.

C. Ruang Lingkup Materi Muatan

Adapun ruang lingkup materi muatan dari Rancangan Perda tentang Pencabutan beberapa Perda Kota Salatiga yaitu:

1. Pembukaan; yang di dalamnya menguraikan konsiderans (menimbang) dan dasar hukum (mengingat).
2. Pasal I berisi kaidah perintah pencabutan terhadap beberapa Perda Kota Salatiga tentang pajak dan retribusi daerah.
3. Pasal II Ketentuan Penutup.
4. Penutup.

BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil kajian yang dilakukan melalui Naskah Akademik maka dapat disimpulkan beberapa hal penting sebagai berikut:

1. Konsistensi dan non-kontradiksi dalam sistem peraturan perundang-undangan adalah dasarnya paling fundamental untuk mempertahankan kepastian hukum dalam sistem peraturan perundang-undangan itu sendiri. Dalam pengaturan mengenai sistem peraturan perundang-undangan berlaku asas hierarki bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mendasari peraturan perundang-undangan yang lebih rendah serta peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
2. Pencabutan terhadap beberapa Perda Kota Salatiga yang terkait dengan pungutan (naik pajak dan retribusi) bersifat niscaya jika dikaitkan dengan asas hierarki karena terjadi perkembangan pengaturan dalam peraturan perundang-undangan nasional yang posisinya lebih tinggi dari Perda *a quo*, maupun karena adanya dorongan kebijakan simplifikasi regulasi dalam rangka menciptakan iklim usaha (*bussiness climate*) yang kondusif.
3. Beranjak dari pertimbangan pada angka 2, maka perkembangan dalam peraturan perundang-undangan nasional yang lebih baru --

karena posisinya yang lebih tinggi dari Perda *a quo*, -- maupun adanya kebijakan simplifikasi regulasi harus direspons dalam bentuk pencabutan beberapa Perda yang tidak sesuai dengan regulasi nasional maupun kebijakan simplifikasi regulasi.

B. Saran

Sesuai dengan kesimpulan di atas, maka hasil kajian dalam wujud Naskah Akademik ini menyarankan supaya beberapa Perda Kota Salatiga yang terkait dengan pungutan dan menghambat iklim usaha yang kondusif perlu dicabut dan dinyatakan tidak mempunyai kekuatan mengikat.

Agar pencabutan beberapa Perda *a quo* berhasil guna dan berdaya guna, perlu memperhatikan kajian akademik atau pemikiran yang ada dalam Naskah Akademik ini.

DAFTAR PUSTAKA

Buku – buku dan Dokumen;

Alan Deacon, *Perspectives on Welfare: Ideas, Ideologies and Policy Debates*, Open University Press, Buckingham, 2002.

Anthony King, “The Political Consequences of the Welfare State” dalam Shimon E. Spiro & Ephraim Yuchtman-Yaar (eds.), *Evaluating the Welfare State – Social and Political Perspectives*, Academic Press, New York, 1983.

Bronwen Morgan & Karen Yeung, *An Introduction to Law and Regulation - Text and Materials*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.

Cesar Cordova & Scott Jacobs, “*Seven quick strategies to improve the business environment in Bosnia*”, Paper, Jacobs & Associates, 2004.

Francis G. Castles et al. (eds), *The Oxford Handbook of Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, 2010.

J.J.H. Bruggink, *Refleksi tentang Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999.

Liesl Eathington et al., “Weathering the Storm of Business Climate Rankings”, *Working Paper*, Department of Economics Iowa State University, Ames, 2005.

Richard Quinney, “The Prophetic Meaning of Social Justice” dalam Bruce Arrigo, ed., *Social Justice/Criminal Justice: The Maturation of Critical Theory in Law, Crime and Deviance*, Wadsworth, Belmont, California, 1999.

Steven Vago, *Law and Society*, Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey, 2012.

Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE), *Best Practices Guide for a Positive Business and Investment Climate*, OSCE Publication, Vienna, 2006.

World Bank, *Regulatory Governance in Developing Countries*, World Bank Group, 2008.

World Bank, *Doing Business 2016 – Measuring Regulatory Quality and Efficiency*, World Bank Group, Washington, 2016.

OECD, *The OECD Report on Regulatory Reform*, OECD, Paris, 1997.

BPS Kota Salatiga, *Kota Salatiga dalam Angka 2016*.

Peraturan Perundang-undangan:

1. UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
2. UU No. 23 Tahun 2014 (sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan UU No. 9 Tahun 2015) tentang Pemerintahan Daerah.
3. UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
4. Peraturan Pemerintah No. 69 Tahun 2010 tentang Tatacara Pemberian dan Pemanfaatan Insentif Pemungutan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
5. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
6. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Lain-lain;

<http://www.businessdictionary.com/definition/business-climate.html>, dikunjungi pada tanggal 10/09/2016 pk. 30.32 WIB

<http://www2.giz.de/wbf/lred/intervention/initiatives-factors-be.asp>, dikunjungi pada tanggal 10/09/2016 pukul 20.42 WIB.

PERATURAN DAERAH KOTA SALATIGA
NOMOR ... TAHUN
TENTANG
PENCABUTAN BEBERAPA PERATURAN DAERAH
TENTANG PAJAK DAN RETRIBUSI DAERAH
DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA
WALIKOTA SALATIGA

Menimbang :

- a. bahwa aktivitas ekonomi yang bermuara pada peningkatan kesejahteraan masyarakat, akan menjadi dinamis dan berkembang dalam situasi iklim usaha yang kondusif;
- b. bahwa salah satu prasyarat mutlak dari situasi iklim usaha yang kondusif yaitu keberadaan regulasi yang ramah dan tidak menimbulkan penghalang atau beban bagi aktivitas ekonomi masyarakat;
- c. bahwa beberapa Peraturan Daerah Kota Salatiga yang berkenaan dengan pajak dan retribusi daerah tidak sesuai dengan Undang Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dan kebijakan Simplifikasi Regulasi yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat;
- d. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud pada huruf a, huruf b, dan huruf c perlu membentuk Peraturan Daerah tentang Pencabutan

Beberapa Peraturan Daerah tentang Pajak dan Retribusi Daerah;

Mengingat :

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kota Kecil dalam Lingkungan Propinsi Jawa Timur, Jawa Tengah, dan Jawa Barat;
3. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5049);
4. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234);
5. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah, pertama dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 24, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5657), terakhir dengan Undang Undang Nomor 9 tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 24, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5657);

6. Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1992 tentang Perubahan Batas Wilayah Kotamadya Daerah Tingkat II Salatiga dan Kota Daerah Tingkat II Semarang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 114, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3500);
7. Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 2010 tentang Tatacara Pemberian dan Pemanfaatan Insentif Pemungutan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 119, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5161);
8. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 114, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5887);
9. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 (Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 199);
10. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2036);
11. Peraturan Daerah Kota Salatiga Nomor ... Tahun ... tentang Pembentukan Perangkat Daerah (Lembaran Daerah Kota Salatiga Tahun Nomor ..);

Dengan Persetujuan Bersama
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KOTA SALATIGA
dan
WALIKOTA SALATIGA

MEMUTUSKAN:

Menetapkan : PERATURAN DAERAH TENTANG PENCABUTAN
BEBERAPA PERATURAN DAERAH TENTANG PAJAK
DAN RETRIBUSI DAERAH.

Pasal 1

Dengan Peraturan Daerah ini, dinyatakan dicabut dan tidak berlaku lagi:

1. Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Salatiga Nomor 6 Tahun 1998 tentang Pajak Pengambilan dan Pengolahan Bahan Galian Golongan C (Lembaran Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Salatiga Nomor 16 Tahun 1998, Seri A, No. 5).
2. Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Salatiga Nomor 14 Tahun 1998 tentang Retribusi Izin Penggunaan Tanah (Lembaran Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Salatiga Nomor 17 Tahun 1999, Seri B, No. 8).
3. Peraturan Daerah Kota Salatiga Nomor 5 Tahun 2003 tentang Jasa Pemungutan dan Uang Perangsang atas Penerimaan Pajak, Retribusi dan Pendapatan Lainnya (Lembaran Daerah Kota Salatiga Nomor 8 Tahun 2003 Seri E).
4. Peraturan Daerah Kota Salatiga Nomor 9 Tahun 2003 tentang Retribusi Izin Usaha Industri, Izin Perluasan Industri dan Tanda Daftar Industri (Lembaran Daerah Kota Salatiga Nomor 12 Tahun 2003 Seri C).
5. Peraturan Daerah Kota Salatiga Nomor 10 Tahun 2003 tentang Retribusi Surat Izin Usaha Perdagangan (Lembaran Daerah Kota Salatiga Nomor 13 Tahun 2003 Seri C).
6. Peraturan Daerah Kota Salatiga Nomor 2 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Retribusi Perizinan di Bidang Angkutan (Lembaran Daerah Kota Salatiga Nomor 2 Tahun 2008).

7. Peraturan Daerah Kota Salatiga Nomor 5 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan dan Retribusi Izin Usaha Jasa Konstruksi (Lembaran Daerah Kota Salatiga Nomor 5 Tahun 2008).

Pasal 2

Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Daerah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah Kota Salatiga.

Ditetapkan di Salatiga
pada tanggal

WALIKOTA SALATIGA,

Cap ttd

.....

Diundangkan di Salatiga
pada tanggal

SEKRETARIS DAERAH
KOTA SALATIGA,

Cap ttd

.....

LEMBARAN DAERAH KOTA SALATIGA TAHUN NOMOR ..