

**SINKRONISASI UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 2022 TENTANG
HUBUNGAN KEUANGAN ANTARA PEMERINTAH PUSAT DENGAN
PEMERINTAH DAERAH DAN UNDANG-UNDANG NOMOR 12
TAHUN 2011 TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN
PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT PENETAPAN
TARIF PAJAK DAN RETRIBUSI**

AGUS KURNIAWAN

NPM. 19111018

ABSTRACT

*The purpose of this study is to know the legal position of Article 93 paragraph (3) of Law no. 1 of 2022 associated with Law no. 12 of 2011 and find a mechanism that must be passed to ensure the implementation of Article 93 paragraph (3) of Law no. 1 of 2022. The type of research is normative juridical with descriptive research nature. Data collection techniques using literature study. The data analysis technique used descriptive qualitative analysis. The results showed that the position of Law no. 1 of 2022 concerning Financial Relations between the Central Government and Regional Governments does not conflict with Law no. 12 of 2011 concerning the Establishment of Legislation, especially regarding the principle of clarity of formulation and principles that can be implemented. The conflicting norms in Article 93 paragraph (3) with Article 94 of Law no. 1 of 2022 associated with the hierarchy of laws and regulations as regulated in Law Number 12 of 2011 can be resolved on the principle of *lex specialist derogate legi generalis*, so that specifically with the levy rates contained in Regional Regulations, changes can be made and stipulated by Regional Head Regulations.*

Keywords: synchronization, tariffs, regional retribution

PENDAHULUAN

Perubahan Paradigma penyelenggaraan pemerintahan daerah (otonomi daerah) di Indonesia dari pola sentralisasi menjadi pola yang terdesentralisasi membawa konsekuensi terhadap makin besarnya penyerahan wewenang dari pemerintah (pusat) kepada pemerintah daerah disatu sisi, dan disisi lain pemerintah daerah memiliki kewenangan yang besar untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri secara otonom. Salah satu pilar pokok otonomi daerah adalah kewenangan daerah untuk mengelola secara mandiri

keuangan daerahnya. Negara Indonesia sebagai suatu Negara Kesatuan Republik Indonesia menganut kombinasi antara unsur pengakuan kewenangan bagi daerah untuk mengelola secara mandiri keuangannya dipadukan dengan unsur kewenangan melakukan transfer fi scal dan pengawasan terhadap kebijakan fiskal daerah (Edward, 2016: 1).

Otonomi daerah dimaksudkan untuk memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah otonom dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat secara bertanggungjawab menurut prakarsa sendiri serta berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Penerapan otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengedepankan prinsip otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab. Otonomi luas berarti bahwa kepala daerah diberikan tugas, wewenang, hak dan kewajiban, untuk menangani urusan pemerintahan yang tidak ditangani oleh pemerintah pusat sehingga isi otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah memiliki banyak ragam dan jenisnya. Daerah juga diberi keleluasaan untuk menangani urusan pemerintahan yang diserahkan itu, dalam rangka mewujudkan tujuan dibentuknya suatu daerah dan tujuan pemberian otonomi itu sendiri terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan potensi dan karakteristik masing-masing daerah.

Pemerintah pusat dan daerah dalam menyelenggarakan pemerintahannya berpedoman pada fungsi-fungsi organik manajemen pemerintahan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan evaluasi merupakan sarana yang ada dan dilaksanakan oleh manajemen secara profesional dan dalam rangka pencapaian sasaran tujuan organisasi secara efektif dan efisien. Berdasarkan prinsip negara hukum yaitu pemerintahan diselenggarakan berdasarkan undang-undang, maka dalam menjalankan suatu pemerintahan harus mengacu pada peraturan perundang-undangan yang menjadi pedoman penyelenggaraan suatu negara yang berlandaskan keinginan rakyat dari pusat ke daerah

Peraturan perundang-undangan yang baik adalah yang harmonis dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Ketidakharmisan suatu peraturan perundang-undangan dengan peraturan lain baik yang setingkat maupun berada

pada tingkatan yang berbeda, akan menimbulkan suatu permasalahan yang kompleks. Akibatnya peraturan tersebut dapat dibatalkan karena hal-hal yang bertentangan dengan konstitusi maupun peraturan perundang-undangan di atasnya (M. Jeffri Arlinandes Chandra, dkk, 2022: 2).

Salah satu kewenangan daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah adalah melakukan pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah sebagai salah satu sumber dalam Pendapatan Asli Daerah. Kewenangan pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah oleh daerah tertuang dalam ketentuan normatif dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, dimana dalam Undang-Undang tersebut mengatur secara umum bahwa: (1)Pungutan daerah hanya dalam bentuk pajak daerah dan retribusi daerah yang jenis-jenisnya telah ditentukan secara terbatas (*close list*); (2) Dalam hal daerah akan melakukan pemungutan pajak daerah atau retribusi daerah maka harus tertuang dalam Peraturan Daerah terlebih dahulu; (3) Dalam regulasi di bidang retribusi daerah khususnya dalam Pasal 93 ayat (3) diatur bahwa peninjauan tarif retribusi yang selanjutnya ditetapkan cukup dengan dituangkan ke dalam Peraturan Kepala Daerah.

Berdasarkan ketentuan sebagaimana dimaksud angka 3 di atas memunculkan permasalahan mengenai penetapan perubahan tarif retribusi cukup dituangkan ke dalam Peraturan Kepala Daerah mengingat dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 diatur bahwa tata urutan peraturan perundang-undangan menempatkan Peraturan Kepala Daerah berada dibawah Peraturan Daerah, sehingga dengan demikian Peraturan Kepala Daerah tidak memiliki cukup kewenangan untuk merubah tarif retribusi sebagaimana telah ditetapkan dalam Peraturan Daerah.

Akibat dari otonomi antar daerah dalam menggali sumber Pendapatan Asli Daerah melalui Pajak dan Retribusi Daerah maka muncul berbagai masalah yang salah satunya adalah adanya Peraturan Daerah tentang pajak dan retribusi daerah yang sifatnya kontroversial, dapat bertentangan atau tumpang tindih (*overlapping*) dengan peraturan yang setara maupun dengan peraturan yang lebih tinggi. Selain

itu dapat juga dipersoalkan apakah pertentangan dan tumpang tindihnya peraturan daerah tentang pajak daerah dan retribusi daerah dengan peraturan yang lebih tinggi (Retno Kadarukmi, 2010: 169).

Berdasar pada *stufenbau theory* yang ditemukan oleh Hans Kelsen bahwa norma itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam susunan yang hierarkis, dimana norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya pada akhirnya berhenti pada norma yang paling tinggi yang disebut norma dasar (*grundnorm*) yang tidak dapat lagi ditelusuri siapa pembentuknya atau dari mana asalnya. Apabila teori tersebut diterapkan dalam permasalahan ini maka tentunya tidaklah tepat jika ketentuan yang tertuang dalam Peraturan yang lebih tinggi diubah dengan Peraturan yang lebih rendah, padahal seharusnya menjadi sumber dan/atau dasar dari peraturan yang lebih rendah, sehingga terkesan bertentangan dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Jika dengan menggunakan dalih berdasarkan asas hukum "*lex specialis derogate legi generalis*" sehingga ditafsirkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah merupakan aturan *specialis* (khusus) sehingga dapat menyimpangi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 sebagai aturan *generalis* (umum), maka tentunya perlu diperlimbangkan lagi. Mengingat dalam kasus ini objek pembahasan adalah tarif suatu retribusi yang mana merupakan suatu pembebanan kepada masyarakat, sehingga merupakan sesuatu yang kurang bijaksana bilamana tarif retribusi yang telah disepakati oleh masyarakat melalui wakilnya di legislatif dan telah ditetapkan ke dalam Peraturan Daerah tiba-tiba diubah oleh eksekutif meskipun dengan dasar pertimbangan karena perkembangan perekonomian.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah merupakan satu-satunya dasar hukum yang secara khusus memberikan kewenangan kepada pemerintah

daerah untuk melakukan pungutan pajak daerah dan retribusi daerah kepada masyarakat. Regulasi yang secara normatif dapat menimbulkan keragu-raguan bagi pemerintah daerah untuk mengambil suatu kebijakan adalah adanya paradoks terhadap dua pasal dalam Undang-Undang ini yaitu Pasal 93 ayat (3) dan Pasal 94. Dikatakan terjadi paradoks karena secara terhadap kedua pasal ini terkesan terdapat pertentangan norma, dalam Pasal 93 ayat (3) yang berbunyi “Penetapan tarif Retribusi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Perkada”.sedangkan dalam Pasal 94 mengatur untuk seluruh jenis Pajak dan Retribusi ditetapkan dalam 1 (satu) Perda dan menjadi dasar pemungutan Pajak dan Retribusi di Daerah

Hal ini dikhawatirkan menimbulkan kurang efektifnya suatu hukum tertulis dalam implementasinya. Mengingat berdasarkan teori legal sistem yang dicetuskan oleh *Lawrence Friedman* bahwa berlakunya hukum dipengaruhi oleh substansi hukum, struktur hukum, dan kultur hukum. Dengan demikian jika substansi hukum yang berisi tentang pembebanan kepada masyarakat tidak cermat dalam penyusunannya, maka akan berdampak ada kultur hukum yang kurang kondusif, dalam hal ini dapat berupa penolakan.

RUMUSAN MASALAH

1. Bagaimana kedudukan hukum Pasal 93 ayat (3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dikaitkan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan ?
2. Mekanisme apa yang harus dilalui untuk menjamin implementasi dari Pasal 93 ayat (3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dapat berjalan dengan efektif ?

TUJUAN PENELITIAN

1. Mengetahui kedudukan hukum Pasal 93 ayat (3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan

Pemerintahan Daerah dikaitkan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

2. Menemukan mekanisme atau langkah-langkah yang harus dilalui untuk menjamin implementasi dari Pasal 93 ayat (3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dapat berjalan dengan efektif.

METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang digunakan yaitu pendekatan secara yuridis normatif. Penelitian yang dilakukan ini bersifat deskriptif. Sumber data menggunakan sumber data sekunder. Pengumpulan data menggunakan studi literatur. Analisa data yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah analisa data kualitatif .

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Kedudukan Hukum Pasal 93 ayat (3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dikaitkan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Keberadaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah benar-benar sangat penting dalam upaya peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di setiap Pemerintahan Daerah, meskipun seringkali dalam implementasinya dapat berpotensi menimbulkan beberapa permasalahan. Beberapa permasalahan yang mungkin timbul di tingkat Pemerintahan Daerah dalam penerapan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah ini diantaranya bahwa sesuai dengan Pasal 192 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2002 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah memerintahkan bahwa peraturan pelaksanaan atas dari Undang-Undang ini ditetapkan paling lama 2 (dua) tahun sejak Undang-Undang ini diundangkan.

Adapun peraturan perundang-undangan yang terbit sebatas peraturan bersama menteri yaitu Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan dalam rangka mengawal proses peralihan Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan Perkotaan (PBB-P2) dan Bea Perolehan Hak Atas Tanah/Bangunan (BPHTB). Padahal Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah tidak hanya mengatur PBB-P2 dan BPHTB saja tetapi jenis pajak daerah maupun retribusi daerah yang lain. Hal ini tentu saja seringkali menimbulkan kebingungan bagi Pemerintahan Daerah dalam merumuskan aturan pelaksanaan dari suatu Peraturan Daerah, misalnya terkait dengan teknis pemberian keringanan, mekanisme penjatuhan sanksi administrasi atau denda, kewenangan dalam pemberian surat paksa atau melakukan penyitaan. Permasalahan ini disebabkan tidak ada pedoman teknis bagi Pemerintah Daerah dalam merumuskan peraturan teknisnya. Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah terlalu banyak memberikan kewenangan kepada Kepala Daerah dalam membuat regulasi teknis tanpa diberikan pedoman teknis dalam penyusunannya, sehingga dapat memungkinkan terjadi penyalahgunaan wewenang secara administrasi. sehingga kurang memenuhi asas dapat dilaksanakan karena dinilai kurang memperhitungkan efektifitas undang-undang ini dari segi yuridis bagi *stakeholder* khususnya Pemerintah Daerah.

Permasalahan selanjutnya adalah beberapa substansi dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah menimbulkan multitafsir. Contohnya dalam Pasal 93 ayat (2) yang mengatur bahwa peninjauan tarif Retribusi dengan memperhatikan indeks harga dan perkembangan perekonomian, tanpa melakukan penambahan objek Retribusi. Ketentuan ini merupakan hal yang sangat penting, karena terhadap tarif retribusi dalam faktanya tarif retribusi merupakan hal sensitif di masyarakat, karena membebani masyarakat tertentu yang memanfaatkan fasilitas yang dimiliki Pemerintah Daerah. Oleh karena itu, kewenangan Pemerintah Daerah dalam merubah tarif retribusi harus memenuhi 2 (dua) syarat

yaitu, harus memperhatikan indeks harga dan memperhatikan perkembangan perekonomian.

Mengingat sensitifnya besaran suatu tarif retribusi, maka untuk melakukan perubahannya kedua syarat tersebut diatas harus terpenuhi. Untuk memenuhi kedua syarat ini tentunya Pemerintah Daerah harus memahami secara benar tentang apa yang dimaksud indeks harga serta perkembangan perekonomian. Tentunya harus ada penjelasan secara jelas dan pedoman yang pasti untuk menafsirkan indeks harga dan perkembangan perekonomian, bagaimanakah cara menyusun/menghitung indeks harga dan perkembangan perekonomian yang bagaimana yang kemudian dapat digunakan untuk merubah tarif retribusi.

Permasalahannya terhadap hal ini seperti disampaikan dalam kajian terdahulu bahwa tidak tersedia peraturan pelaksanaan yang cukup memberikan pedoman secara teknis untuk menyusun indeks harga atau menentukan perkembangan perekonomian. Permasalahan ini ditunjang dengan penjelasan yang diberikan dalam Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah cukup jelas.

Kata “Cukup jelas” yang diberikan oleh penjelasan Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dimungkinkan berpotensi memberikan keaburan penafsiran bagi pelaksana undang-undang dalam hal ini Pemerintah Daerah, padahal berdasarkan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan, dalam penyusunan suatu produk hukum harus memenuhi asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang baik salah satunya adalah asas kejelasan rumusan. Berdasarkan asas ini suatu produk hukum termasuk Undang-Undang harus mudah dimengerti agar tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

Sehingga keberadaan Pasal 93 ayat (2) Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah kurang memenuhi ketentuan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, khususnya terkait dengan keberadaan asas kejelasan rumusan. Hal ini dalam tataran implementasi sangat memungkinkan berpotensi munculnya permasalahan,

mulai dari tidak berjalannya suatu produk hukum daerah secara efektif, kurangnya tingkat kepatuhan masyarakat terhadap produk hukum yang disusun, sampai dengan ragunya penyelenggara Pemerintahan di Daerah untuk menyusun suatu produk hukum daerah karena khawatirnya Pemerintah Daerah menyusun regulasi yang melampaui kewenangannya.

Permasalahan selanjutnya terkait dengan substansi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah adalah masih seputar Pasal 93 yaitu ayat (3). Pada prinsipnya keberadaan Pasal 93 mengatur :

- (1) Tarif Retribusi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 90 ditinjau kembali paling lama 3 (tiga) tahun sekali.
- (2) Peninjauan tarif Retribusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan memperhatikan indeks harga dan perkembangan perekonomian, tanpa melakukan penambahan objek Retribusi.
- (3) Penetapan tarif Retribusi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Perkada.

Terkait dengan ayat 3 tersebut, sebaiknya dipahami secara komprehensif. Artinya, pada mulanya dalam rangka peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan memberikan fasilitas pelayanan kepada masyarakat Pemerintah Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah mempunyai kewenangan untuk memungut retribusi. Pungutan retribusi ini tentunya harus didasarkan pada suatu Peraturan Daerah. Dalam Peraturan Daerah ini pada umumnya mengatur antara lain nama, objek, dan subjek retribusi, golongan retribusi, cara mengukur tingkat penggunaan jasa yang bersangkutan, struktur dan besarnya tarif retribusi sebagaimana tercantum dalam Pasal 94 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 20022 tentang tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah yang menyatakan Jenis Pajak dan Retribusi, Subjek Pajak dan Wajib Pajak, Subjek Retribusi dan Wajib Retribusi, objek Pajak dan Retribusi, dasar pengenaan Pajak, tingkat penggunaan jasa Retribusi, saat terutang Pajak, wilayah pemungutan Pajak, serta tarif Pajak dan Retribusi, untuk seluruh jenis Pajak dan

Retribusi ditetapkan dalam 1 (satu) Perda dan menjadi dasar pemungutan Pajak dan Retribusi di Daerah. Filosofi dari keharusan tarif retribusi ditetapkan dengan Peraturan Daerah adalah bahwa pemungutan retribusi pada dasarnya membebani masyarakat, sehingga dalam pelaksanaannya harus berdasarkan kesepakatan masyarakat melalui wakilnya di DPRD. Adapun produk hukum daerah yang pembentukannya harus melalui mekanisme persetujuan DPRD adalah Peraturan Daerah.

Bahkan setelah adanya persetujuan Peraturan Daerah antara DPRD dan Kepala Daerah, terhadap rancangan Peraturan Daerah tersebut harus dilakukan evaluasi oleh Gubernur dan Menteri Dalam Negeri. Hal ini dikandung maksud agar pungutan terhadap masyarakat yang didasarkan pada Peraturan Daerah tidak memberatkan masyarakat dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lain. Sedemikian panjangnya prosedur yang harus dilalui untuk memberlakukan pungutan retribusi melalui suatu Peraturan Daerah tentunya dalam hal dilakukan perubahan terhadap tarif retribusi seharusnya juga melalui mekanisme yang serupa, intinya harus melalui persetujuan masyarakat dan dievaluasi Gubernur dan Menteri Dalam Negeri.

Substansi ketentuan Pasal 93 ayat (3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dipahami bahwa penetapan besaran tarif retribusi setelah dilakukan peninjauan ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah. Bahkan dalam penjelasan pasalpun ditegaskan bahwa dalam hal besarnya tarif retribusi yang telah ditetapkan dalam Peraturan Daerah perlu disesuaikan karena biaya penyediaan layanan cukup besar dan/atau besarnya tarif tidak efektif lagi untuk mengendalikan permintaan layanan tersebut, Kepala Daerah dapat menyesuaikan tarif retribusi. Hal ini dapat dipahami secara sederhana bahwa Kepala Daerah dengan mendasarkan suatu pertimbangan dapat melakukan peninjauan dan menyesuaikan tarif retribusi. Adapun peninjauan/penyesuaian atas tarif retribusi tersebut berupa perubahan tarif retribusi baik berupa penambahan atau pengurangan besaran tarif. Selanjutnya juga masih berdasarkan Pasal 93 ayat (3), Kepala Daerah cukup menetapkannya dengan Peraturan Kepala Daerah, dimana

berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 sebagai peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 terhadap produk hukum daerah berupa Peraturan Kepala Daerah tidak memerlukan persetujuan DPRD serta evaluasi Gubernur dan Menteri.

Terhadap perubahan tarif retribusi yang penetapannya melalui Peraturan Kepala Daerah ini memunculkan potensi permasalahan yaitu:

1. Tarif retribusi yang telah ditetapkan dalam Peraturan Daerah tentunya telah disetujui oleh DPRD dan dievaluasi Gubernur dan Menteri Dalam Negeri. Sehingga secara teori telah meminimalisir reaksi negatif dari masyarakat berupa penolakan pemungutan retribusi. Jika kemudian dengan alasan karena biaya penyediaan layanan cukup besar dan/atau besarnya tarif tidak efektif lagi untuk mengendalikan permintaan layanan tersebut, Kepala Daerah dapat menyesuaikan tarif retribusi dan kemudian menetapkannya dalam Peraturan Kepala Daerah. Tentunya hal ini memunculkan beberapa kemungkinan, yang pertama adanya potensi kesempatan Kepala Daerah menyalahgunakan wewenang. Dengan alasan untuk menutupi biaya penyediaan layanan Kepala Daerah dapat melakukan kajian perekonomian secara subyektif untuk merubah tarif retribusi dan langsung menetapkannya ke dalam Peraturan Kepala Daerah tanpa mengajukan persetujuan dari DPRD dan memang secara normatif tidak ada kewajiban Kepala Daerah meminta persetujuan DPRD dalam hal penyusunan Peraturan Kepala Daerah. Kemungkinan yang kedua adalah akan memunculkan kondisi tidak harmonis antara Kepala Daerah dengan DPRD jika perubahan tarif retribusi yang telah ditetapkan tersebut menurut DPRD terlalu membebani masyarakat. Hal ini akan berdampak lebih luas dalam segala aspek penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah.

DPRD sebagai wakil rakyat dapat menyampaikan kepada masyarakat bahwa Pemerintah Daerah telah membuat kebijakan tidak populis karena membuat kebijakan tentang pembebanan kepada masyarakat tanpa melalui persetujuan masyarakat, sehingga masyarakat dapat ikut serta melakukan penolakan terhadap perubahan tarif tersebut. Selanjutnya dampak dari permasalahan ini akan dapat meluas terhadap ketidakpercayaan masyarakat

terhadap segala kebijakan yang dibuat Pemerintah Daerah. Dengan demikian landasan sosiologis dari pembentukan produk hukum disini menjadi tidak terpenuhi.

2. Tarif retribusi yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah kemudian diubah dan ditetapkan dalam Peraturan Kepala Daerah. Artinya ada Peraturan Daerah diubah dengan Peraturan Kepala Daerah.

Mengingat tata urutan peraturan perundang-perundangan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 bahwa kedudukan Peraturan Daerah lebih tinggi dari Peraturan Kepala Daerah, demikian pula dalam Undang-Undang tersebut ada kaidah bahwa perubahan suatu peraturan perundang-undangan hanya dapat dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang kedudukannya sejajar atau lebih tinggi. Penerapannya dalam kasus ini seharusnya dalam hal terjadi perubahan atas substansi dari Peraturan Daerah maka hanya dapat diubah oleh Peraturan Daerah atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, bukannya peraturan yang lebih rendah semisal Peraturan Kepala Daerah.

Jika dilihat dari *stufenbau theory* yang pada intinya menyatakan bahwa sistem hukum merupakan sistem anak tangga dengan kaidah berjenjang. Hubungan antara norma yang mengatur pembuatan norma lain dan norma lain tersebut dapat disebut sebagai hubungan super dan sub-ordinasi dalam konteks spasial. Sehingga mengandung pengertian bahwa :

1. Norma hukum itu ke atas ia bersumber dan berdasar pada norma yang ada di atasnya ; dan
2. Norma hukum ke bawah, ia juga menjadi dasar dan menjadi sumber bagi norma yang dibawahnya.

Yang mana teori ini di Indonesia penerapannya sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, intinya bahwa peraturan perundang-undangan tersusun secara hierarkis dimana suatu peraturan perundang-undangan harus berpedoman dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih

tinggi. Konsekuensi dari hal ini adalah peraturan perundang-undangan tidak dapat mencabut atau merubah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Berdasarkan uraian diatas, pada intinya meskipun ditemukan kekurangan penerapan atas asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik khususnya asas kejelasan rumusan, yaitu adanya norma dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah yang multitafsir terkait dengan indeks harga dan perkembangan perekonomian, dan kurang memenuhi asas dapat dilaksanakan karena tidak cukup tersedianya peraturan pelaksanaan yang secara teknis dapat dijadikan pedoman dalam menyusun produk hukum daerah sebagai implementasi dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah sehingga dinilai kurang memperhitungkan efektifitas undang-undang ini dari segi yuridis bagi *stakeholder* khususnya Pemerintah Daerah. Sebenarnya secara keseluruhan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah tidak bertentangan dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Terhadap penerapan asas kejelasan rumusan, dan asas dapat dilaksanakan yang kurang sempurna tersebut dapat diselesaikan dengan disusunnya suatu regulasi di pemerintah daerah yang merupakan peraturan penjabaran dari Undang-Undang tersebut. Meskipun dalam Undang-Undang tersebut tidak mengatur secara eksplisit dan lengkap kewenangan-kewenangan Kepala Daerah di bidang retribusi daerah, namun secara umum perlu dipahami bahwa berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah tersebut Kepala Daerah memiliki kewenangan di bidang retribusi daerah, oleh karena itu secara umum Kepala Daerah mempunyai kewenangan untuk menyusun peraturan dalam rangka penjabaran atas peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sepanjang untuk menjalankan

kewenangannya dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dengan demikian pada dasarnya kedudukan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah tidak bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, khususnya terkait dengan asas kejelasan rumusan dan asas dapat dilaksanakan.

Mekanisme atau Langkah-Langkah yang Harus Dilalui untuk Menjamin Implementasi dari Pasal 93 ayat (3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah merupakan satu-satunya dasar hukum yang secara khusus memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk melakukan pungutan pajak daerah dan retribusi daerah kepada masyarakat. Mengingat pentingnya Undang-Undang ini, seharusnya didalam substansinya memberikan regulasi yang implementatif dan tidak menimbulkan keragu-raguan bagi pemerintah daerah untuk mengambil suatu kebijakan.

Regulasi yang secara normatif dapat menimbulkan keragu-raguan bagi pemerintah daerah untuk mengambil suatu kebijakan adalah adanya paradoks terhadap dua pasal dalam Undang-Undang ini yaitu Pasal 93 ayat (3) dan Pasal 94. Dikatakan terjadi paradoks karena secara terhadap kedua pasal ini terkesan terdapat pertentangan norma, dalam Pasal 93 ayat (3) yang berbunyi “Penetapan tarif Retribusi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Perkada”.sedangkan dalam Pasal 94 mengatur untuk seluruh jenis Pajak dan Retribusi ditetapkan dalam 1 (satu) Perda dan menjadi dasar pemungutan Pajak dan Retribusi di Daerah

Pertentangan norma yang terjadi disini adalah bahwa norma yang satu memerintahkan penetapan tarif retribusi dengan Peraturan Daerah, dan norma lainnya memerintahkan penetapan tarif retribusi perubahan dengan Peraturan Kepala Daerah. Artinya terdapat substansi dalam Peraturan Daerah dapat diubah

dengan Peraturan Kepala Daerah, padahal berdasarkan tata urutan peraturan perundang-undangan kedudukan Peraturan Kepala Daerah dibawah Peraturan Daerah, dan berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan diatur bahwa suatu produk hukum hanya dapat dicabut atau diubah dengan peraturan yang sejajar atau lebih tinggi kedudukannya.

Secara filosofi, ketentuan Pasal 94 yang mengatur penetapan tarif retribusi dengan Peraturan Daerah telah benar. Karena beberapa pertimbangan yaitu:

1. Retribusi daerah merupakan pungutan kepada masyarakat seperti halnya pajak daerah, oleh karena itu dalam pembahasan dan penetapannya perlu dilakukan bersama-sama dengan lembaga yang secara resmi merupakan representatif dari masyarakat yaitu DPRD. Adapun produk hukum daerah yang pembahasannya dilakukan bersama-sama dengan DPRD adalah Peraturan Daerah;
2. Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 diatur bahwa Peraturan Daerah yang terdapat pungutan didalamnya termasuk retribusi harus melalui mekanisme evaluasi dari Gubernur atau Menteri sesuai kewenangannya. Hal ini dikandung maksud bahwa terdapat sistem pengawasan secara hierarki oleh lembaga pemerintahan yang lebih tinggi agar pungutan tersebut tidak melanggar peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan tidak terjadi kesewenang-wenangan.

Sedangkan terhadap perubahan tarif retribusi yang ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah, secara normatif cukup merupakan kewenangan mutlak Kepala Daerah karena prosedur pembentukan Peraturan Kepala Daerah tidak perlu ada persetujuan dari DPRD maupun evaluasi dari Gubernur atau Menteri, sehingga secara filosofis perubahan pungutan tersebut belum mendapat persetujuan dari masyarakat.

Berdasarkan kondisi sebagaimana tersebut diatas, dalam implementasi di pemerintah daerah dapat berpotensi menimbulkan keragu-raguan pemerintah daerah dalam bertindak, sehingga dapat berdampak negatif bagi jalannya pemerintahan di daerah, khususnya dimungkinkan dapat hilangnya potensi pendapatan asli daerah.

Secara sederhana sebenarnya permasalahan tersebut diatas adalah apakah diperbolehkan Peraturan Kepala Daerah merubah Peraturan Daerah mengingat dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mengatur bahwa suatu produk hukum hanya dapat dicabut atau diubah dengan peraturan yang sejajar atau lebih tinggi kedudukannya. Berdasarkan hal ini, untuk menjawab permasalahan yang mungkin muncul di tingkat implementasi perlu kiranya menggunakan asas *lex specialis derogate legi generalis* sebagai pisau analisa, artinya peraturan yang khusus menyimpangi peraturan yang umum. Oleh karena disini membahas mengenai permasalahan retribusi, maka peraturan yang khusus yaitu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 dapat menyimpangi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang merupakan peraturan umum/*general* yang mengatur pembentukan produk hukum.

Penerapan asas tersebut untuk menjawab permasalahan ini ditunjang juga bahwa Undang-Undang yang telah berlaku harus dilaksanakan sepanjang tidak ada perubahan atau keputusan yang membatalkannya. Dengan demikian dapat dikatakan terdapat konsistensi antara Pasal 93 ayat (3) dengan Pasal 94 dan keduanya dapat diimplementasikan.

Adapun dalam tataran pelaksanaannya, untuk menghindari permasalahan yang mungkin timbul, maka dalam hal pemerintah daerah akan menerapkan Pasal 93 ayat (3) yaitu akan menetapkan tarif retribusi perubahan, maka perlu kiranya melakukan langkah-langkah:

1. Berkonsultasi dengan pemerintah provinsi atau pemerintah pusat sesuai kewenangannya untuk mendapatkan dasar dalam perubahan tarif retribusi;
2. Selalu melibatkan masyarakat dalam menyusun Peraturan Kepala Daerah, hal ini sebagai bentuk partisipasi masyarakat
3. Mengkoordinasikan rencana perubahan tarif retribusi dengan DPRD.

Ketiga hal tersebut diatas meskipun tidak diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, namun perlu dilakukan untuk mengantisipasi munculnya permasalahan dalam pelaksanaannya.

KESIMPULAN

Pada dasarnya kedudukan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah tidak bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, khususnya terkait dengan asas kejelasan rumusan dan asas dapat dilaksanakan. Pertentangan norma dalam Pasal 93 ayat (3) dengan Pasal 94 pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dikaitkan dengan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dapat diselesaikan dengan asas *lex specialis derogate legi generalis*, sehingga khusus dengan tarif retribusi yang tertuang dalam Peraturan Daerah dapat dilakukan perubahan dan ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah.

SARAN

Pemerintah Daerah hendaknya lebih berani dalam menyusun produk hukum daerah sebagai peraturan teknis untuk melaksanakan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022, sehingga tidak terjadi kekosongan hukum dan pelayanan kepada masyarakat tetap tercapai. Adapun produk hukum tersebut setidaknya mengatur tentang mekanisme penghitungan indeks harga dan penetapan standar perkembangan perekonomian, mekanisme dengar pendapat dengan masyarakat yang terkait secara langsung dengan rencana perubahan tarif retribusi dan mekanisme pembahasan atau permohonan persetujuan dari DPRD.

DAFTAR PUSTAKA**Buku**

- Abdul Halim. 2015. *Akuntansi dan Pengendalian Keuangan Daerah*. Yogyakarta : AMP. YKPN.
- Bambang Prakosa Kesit. 2015. *Pajak dan Retribusi Daerah*, Yogyakarta : UII Press.
- Ida Zuraida Advianto dan L.Y. Hari Sih. 2012. *Penagihan Pajak Pajak Pusat dan Pajak Daerah*. Bogor : Ghalia Indonesia.
- Jimly Assiddiqie dan M. Ali Syafaat. 2006. *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*. Jakarta : Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta.

Jurnal Penelitian

- Edward. 2016. *Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*. Jurnal Ilmu Pemerintahan Widyapraja, Vol XLII No. 1.
- M.E. Retno Kadarukmi. 2010. *Tinjauan Yuridis Atas Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Dikaitkan dengan Pelaksanaan Otonomi Daerah*. Jurnal Administrasi Bisnis. Vol.6, No.2.
- M Jeffri Arlinandes Chandra, Vera Bararah Barid, Rofi Wahanisa dan Ade Kosasih. 2022. *Tinjauan Yuridis Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Sistematis, Harmonis dan Terpadu di Indonesia*. Jurnal Legislasi Indonesia Vol 19 No. 1.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan