

Politik Hukum Pengaturan Retribusi Perizinan dalam Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah

Andi Muhammad Resky Kalo
Universitas Surabaya, Indonesia

Wafia Silvi Dhesinta Rini
Universitas Surabaya, Indonesia

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana dinamika perubahan pengaturan jenis retribusi perizinan tertentu setelah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa *Pertama* Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah (UU HKPD) mencabut Undang-Undang existing sebelumnya yakni Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. *Kedua*, UU HKPD mengatur retribusi Persetujuan Bangunan Gedung (PBG), Penggunaan Tenaga Kerja Asing (PTKA), dan Pengelolaan Pertambangan. *Ketiga*, politik hukum perubahan pengaturan retribusi perizinan tertentu dilatarbelakangi beberapa alasan diantaranya adalah: (a) adanya upaya sinkronisasi antara UU Cipta Kerja dan UU HKPD; (b) Naskah Akademik UU Cipta Kerja dan UU HKPD yang tidak komprehensif; (c) kebijakan penyederhanaan mekanisme dan syarat perizinan untuk memperkuat iklim investasi. *Legal policy* penerbitan UU HKPD menimbulkan implikasi yuridis terhadap daerah seperti adanya reduksi kewenangan otonomi daerah karena beberapa izin yang menjadi dasar pungutan retribusi daerah ditarik oleh pemerintah pusat. Demikian menjadikan kewenangan dalam pengenaan retribusi perizinan bersifat sentralistik dan berakibat terhadap pengurangan potensi Pendapatan Asli Daerah.

Kata Kunci: Retribusi Perizinan, Politik Hukum, Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah.

Abstract

This research aims to determine the dynamics of changes in the regulation of certain types of licensing fees after the enactment of Law Number 1 of 2022 concerning Central and Regional Financial Relations. The results of this research show that first, Law Number 1 of 2022 concerning Central and Regional Financial Relations (UU HKPD) revokes the previous law, namely Law Number 28 of 2009 concerning Regional Taxes and Regional Levies. Second, the HKPD Law regulates levies for Building Approval (PBG), Use of Foreign Workers (PTKA), and Mining Management. Third, the legal politics of changes to certain licensing levy regulations are motivated by several reasons, including: (a) efforts to synchronize the Job Creation Law and the HKPD Law; (b) Academic texts of the Job Creation Law and the HKPD Law which are not comprehensive; (c) policy of simplifying licensing mechanisms and requirements to strengthen the investment climate. The legal policy of issuing the HKPD Law has had juridical implications for regions, such as a reduction in regional autonomy authority because several permits which are the basis for regional levies have been withdrawn by the central government. This makes the authority to impose licensing fees centralized and results in a reduction in the potential for Regional Original Income.

Keywords: Licensing Levy, Legal Politics, Central and Regional Financial Relations.

I. PENDAHULUAN

Hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah sering kali tidak bisa dilepaskan dengan pembicaraan mengenai keuangan. Hal ini sejalan dengan adanya pelimpahan urusan pemerintahan konkuren yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Sebelumnya, hal mengenai hubungan keuangan pusat dan daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (selanjutnya disebut dengan UU PDRD). Mutakhir, pada tahun 2022, pemerintah dan DPR mengeluarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut dengan UU HKPD). Undang-undang ini dikeluarkan sebagai penyempurnaan dari pelaksanaan hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, yang bertujuan untuk mengatur alokasi sumber daya nasional secara efisien, transparan, akuntabel, dan berkeadilan dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat di seluruh Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹

Otonomi daerah di Indonesia dimulai dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian paling baru diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Otonomi Daerah. Secara yuridis, *beleid* ini memberikan kewenangan kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengawasi kepentingan masyarakat sesuai dengan keinginannya sendiri. Pemerintahan daerah dapat menyelenggarakan urusan selain enam (enam) urusan absolut secara mandiri melalui asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Dengan demikian, tugas pembantuan dapat digunakan untuk mendanai urusan selain urusan absolut melalui belanja APBN. Pemerintah memberi daerah dan/atau desa tugas pembantuan, dimana kepala daerah harus melaporkan dan bertanggung jawab atas pelaksanaannya kepada pemerintah yang menugaskan.

Salah satu tujuan utama otonomi daerah adalah memberikan kepada daerah kewenangan untuk mengelola keuangannya secara mandiri sesuai dengan kebutuhan masing-masing daerah. Oates dalam Astuti menyatakan bahwa desentralisasi fiskal akan membuat alokasi sumber daya lebih efisien dan ekonomis karena pemerintah daerah akan lebih memahami apa saja kebutuhan daerahnya sendiri.² Hal Ini akan membuat pengelolaan keuangan lebih efisien dan tepat sasaran. Daerah dapat mengalokasikan sumber daya yang mereka miliki sesuai dengan kebutuhan, karena mereka memahami kebutuhan masing-masing. Dalam sistem sentralisasi fiskal, pemerintah pusat bertanggung jawab atas keuangan daerah. Hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah harus diatur sebagai akibat dari otonomi daerah.

Menurut UU HKPD, pemerintah daerah berhak untuk mengatur pendapatan dan pengeluaran yang dibutuhkan untuk memberikan pelayanan publik kepada masyarakat sebagai konsekuensi yuridis atas dianutnya sistem desentralisasi. Agar pemerintah daerah dapat memberikan pelayanan publik secara lebih efektif dan efisien, APBD harus didukung oleh sumber-sumber keuangan yang memadai. Untuk itu, selain mengandalkan Pendapatan Asli Daerah (selanjutnya disebut dengan PAD), Pemerintah pusat juga memberikan dana

¹ Desain Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah Pasca Terbitnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, PSHK FH UII (2022) h.2.

² Astuti W, "Analisis Pengaruh Kinerja Keuangan Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Dan Dampaknya Terhadap Pengangguran Dan Kemiskinan" (2015) 6:1 Jurnal EBBANK..

perimbangan kepada daerah untuk mendukung otonomi daerah. Hal ini bertujuan untuk mengurangi perbedaan fiskal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Guna mencegah ketimpangan antara daerah, pemerintah pusat memberikan dana keseimbangan kepada pemerintah daerah karena perbedaan kemampuan keuangan daerah. Dana keseimbangan dimaksudkan untuk mendorong pembangunan daerah dengan tujuan menyeimbangkan keuangan antar pemerintahan dan secara bertahap meningkatkan Pendapatan Asli Daerah. Dengan memberikan dana keseimbangan kepada daerah, pemerintah pusat dapat meningkatkan ekonomi daerah, yang pada gilirannya akan meningkatkan pendapatan asli daerah dari pajak, retribusi, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan pendapatan lainnya yang sah. Beberapa bentuk dana keseimbangan yang diberikan oleh pusat kepada daerah adalah Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil (DBH)³

Ketiga jenis dana keseimbangan ini memiliki karakteristik yang berbeda. Pemerintah daerah menerima DAU dari pemerintah pusat dalam bentuk gelondongan yang dapat digunakan oleh pemerintah daerah untuk memberikan pelayanan publik. Berbeda dengan DAK yang mana diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dan ditetapkan oleh pemerintah pusat dan terbagi menjadi 2 (dua) jenis yakni DAK yang diperuntukkan guna pembangunan infrastruktur (disebut dengan DAK fisik) dan DAK non- fisik yang digunakan selain untuk Pembangunan infrastruktur. Pemerintah juga memberikan DBH kepada daerah selain DAU dan DAK. Bagi Hasil Pajak (DBH-Pajak) dan Bagi Hasil Sumber Daya Alam (DBH-SDA) adalah dana yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah dalam proporsi tertentu sebagai imbal jasa atas pendapatan pemerintah pusat yang bersal dari daerah.⁴

Pemberian dana keseimbangan kepada pemerintah daerah diharapkan dapat mewujudkan adanya otonomi. Dana keseimbangan yang diberikan ke pemerintah daerah diharapkan dapat menumbuhkan perekonomian di daerah dan secara bertahap pemerintah daerah dapat mandiri dan menutup pengeluarannya dengan pendapatan yang berasal dari pendapatan asli daerah. Hal ini sejalan dengan kehendak konstitusi khususnya dalam Pasal 18A ayat (2) yang secara *expressive verbis* menyatakan bahwa hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang. Kondisi Negara Kesatuan Republik Indonesia melengkapi penyelenggaraan negara dan perbaikan masyarakat untuk mewujudkan masyarakat yang adil, makmur, dan tidak memihak. Oleh karena itu, setiap daerah memiliki hak dan komitmen untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya untuk memastikan produktivitas dan kelangsungan hidup organisasi pemerintahan dan pemerintahannya.⁵

Ratio legis pembentukan suatu peraturan perundang-undangan sala satunya dapat diketahui melalui penyusunan naskah akademik. Naskah akademik pembentukan peraturan perundang-undangan pada prinsipnya mengatur mengenai landasan secara filosofis, sosiologis dan yuridis. Melalui naskah akademik pula tergambar suasana kebatinan dalam pembentukan

³ Penjelasan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah.

⁴ *Ibid.*

⁵ Agustina Oesi, "Analisis Kinerja Pengelolaan Keuangan Daerah dan Tingkat Kemandirian Daerah di Era Otonomi Daerah: Studi Kasus Kota Malang (Tahun Anggaran 2007-2011)" (2013) Jurnal Ilmu Ekonomi Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Universitas Brawijaya Malang.

sebuah undang-undang. Oleh karena itu, tujuan-tujuan dari pembentukan hukum dapat ditelaah yang mana tidak menutup kemungkinan ada unsur politik yang masuk dalam proses tersebut. Hukum atau yang secara lebih spesifik lagi peraturan perundang-undangan adalah produk politik.⁶ Peraturan perundang-undangan pada hakikatnya tidak dapat dipisahkan dari politik hukumnya. Arah kebijakan hukum suatu negara ditentukan oleh politik hukum tersebut. Dengan demikian, politik hukum merupakan serangkaian konsep, asas, kebijakan dasar, dan pernyataan kehendak penguasa negara yang mengandung politik pembentukan hukum, politik penentuan hukum, dan politik penerapan serta penegakan hukum, menyangkut fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum untuk menentukan arah, bentuk, maupun isi hukum yang akan dibentuk, hukum yang berlaku di wilayahnya dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun serta untuk mencapai tujuan negara.⁷ Tak lain, dengan penerbitan dari UU HKPD pasti ada alasan logis mengapa undang-undang tersebut diterbitkan.

Salah satu pergeseran pengaturan dalam UUHKPD adalah mengenai pengaturan retribusi perizinan tertentu. Retribusi merupakan pungutan resmi yang dilakukan oleh pemerintah yang berbeda secara filosofis dengan pajak ataupun sumbangan. Karakteristik utama dari retribusi adalah adanya prestasi berupa jasa timbal balik yang langsung dapat dirasakan. Hasil dari pungutan retribusi digunakan untuk pelayanan umum berkaitan dengan retribusi yang bersangkutan dan pelaksanaannya umumnya bersifat ekonomis.⁸ Retribusi menjadi salah satu sumber PAD di samping pajak daerah sehingga keberadaan retribusi menjadi hal yang penting guna peningkatan pelayanan jasa public di daerah. Menariknya, pasca pengundangan UUHKPD, terdapat pergeseran pengaturan mengenai retribusi khususnya pada bidang perizinan tertentu yang berdampak pada kapasitas fiskal daerah. Tulisan ini hendak menganalisis perubahan pengaturan retribusi perizinan tertentu yang termuat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku dan Bagaimana politik hukum perubahan pengaturan jenis retribusi perizinan tertentu pasca diterbitkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

II. METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normative dengan menggunakan studi kepustakaan. Telaah dilakukan terhadap bahan hukum primer dan sekunder sebagai basis data sekunder. Penulis berfokus pada kajian untuk telaah berbagai literatur berkenaan dengan konsep dalam hubungan keuangan pusat dan daerah yang dielaborasi dengan peraturan-peraturan mengenai keuangan antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah. Langkah analisis digunakan dengan terlebih dahulu menguraikan politik hukum pembentukan UUHKPD dengan mengkaitkannya dengan aturan pada retribusi perizinan tertentu. Selanjutnya, pengaturan retribusi perizinan tertentu dalam UUHKPD akan dianalisis dengan konsep-konsep dalam perspective otonomi daerah.

⁶ Moh Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: Raja Grafindo, 2009) h. 4.

⁷ *Ibid.*

⁸ Taniya Setiarni Putri, "Pelanggaran Hukum Dalam Pemungutan retribusi Imbyang Tidak Sesuai Dengan Uu Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah" (2023) 2:1 *Jurnal Klasula: Hukum Tata Negara Administrasi Dan Pidana*, h. 2.

III. PEMBAHASAN

A. Politik Hukum Hubungan Keuangan Pusat Dan Daerah Dalam Konstruksi Otonomi Daerah

Hubungan keuangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah pada umumnya terefleksi melalui *intergovernmental fiscal relations*.⁹ Artinya bahwa dalam pelimpahan tugas kepada pemerintahan daerah dalam otonomi daerah harus disertai dengan pelimpahan keuangan (*money follow functions*). Urusan pemerintahan di daerah harus didasarkan pada sumber-sumber keuangan. Sumber keuangan bagi pemerintahan daerah dapat berasal dari PAD maupun dari transfer pusat ke daerah (selanjutnya disebut dengan TKD). Transfer antar pemerintah merupakan fenomena umum yang terjadi di semua negara di dunia bahkan sudah menjadi ciri yang paling menonjol dari hubungan keuangan pusat dan daerah.¹⁰ Tujuan utama dari implementasi transfer adalah untuk menginternalisasikan eskternalitas fiskal yang muncul lintas daerah, perbaikan sistem perpajakan, koreksi ketidakefisienan dan pemerataan fiskal antardaerah.¹¹ Pendelegasian pengeluaran (*expenditure assignment*) sebagai konsekuensi diberikannya kewenangan yang luas serta tanggungjawab pelayanan public yang tentunya arus diikuti dengan adanya pendelegasian pendapatan (*revenue assignment*).¹² Tanpa pelimpahan ini, otonomi menjadi tidak bermakna.¹³ Hal ini selaras dengan pendapat. KJ. Davey sebagaimana dikutip dalam Rahmatullah mengatakan bahwa hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah berkaitan dengan pembagian tanggung jawab untuk melaksanakan tugas-tugas tertentu dan pembagian sumber penerimaan untuk mengurangi biaya yang disebabkan oleh tugas-tugas tersebut.¹⁴ Tujuan hubungan keuangan tersebut selain berfokus terhadap dana pembagian, juga terdapat potensi dan sumber daya di daerah yang harus dikelola dengan baik agar bisa mendorong sumber pendapatan di daerah. Hal ini dilakukan sebagai upaya untuk mengurangi tingkat ketergantungan daerah kepada pusat.¹⁵

Keuangan negara dan daerah terkait erat satu sama lain. Dikatakan demikian karena pemerintahan daerah merupakan bagian integral dari pemerintahan negara, dan pembangunan di daerah merupakan pelaksanaan kebijakan yang ditetapkan oleh pusat dan merupakan bagian penting dari prinsip otonomi daerah. Pemerintah pusat menganggap keuangan daerah sebagai salah satu indikator keberhasilan dan tolok ukur untuk meningkatkan pelayanan publik.¹⁶ Oleh karena itu, keuangan daerah menunjukkan bagaimana daerah mengatur keuangan otonomnya.

⁹ Proborini Hastuti, "Desentralisasi Fiskal Dan Stabilitas Politik Dalam Kerangka Pelaksanaan Otonomi Daerah Di Indonesia" (2018) 1:1 *Simposium Nasional Keuangan Negara*, h. 785.

¹⁰ Kuncoro Haryo, "Pengaruh Transfer Antar Pemerintah Pada Kinerja Fiskal Pemerintah Daerah Kota Dan Kabupaten Di Indonesia" (2004) 9:1 *Jurnal Ekonomi Pembangunan Kajian Ekonomi Negara Berkembang*, h. 47.

¹¹ Anwar Shah, Theresa Thompson & Heng-Fu Zou, "Decentralising the public sector: The Impact of Decentralisation on Service Delivery, Corruption, Fiscal Management and Growth in Developing and Emerging Market Economies: A Synthesis of Empirical Evidence" (2004) 2:1 *CESifo DICE*, h. 10-14.

¹² Proborini Hastuti, *supra note* 9, h. 786.

¹³ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah* (Bandung: Penerbit Nusa Media, 2009).

¹⁴ *Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah* (Makassar, 2013) h. 19.

¹⁵ La Ode Agus Said, "Strategi Mengatasi Ketergantungan Pemerintah Daerah Kabupaten Konawe Utara terhadap Dana Perimbangan Pusat" (2019) 1:4 *Jurnal Publicuho*, h. 45.

¹⁶ Nuryanto A Daim, *Hukum Administrasi: Perbandingan Penyelesaian Maladministrasi oleh Ombudsman dan Pengadilan Tata Usaha* (Surabaya: Penerbit Laksbang Justitia).

Upaya untuk membuat daerah yang mampu membiayai sendiri urusan pemerintahan menunjukkan bahwa autonomi daerah adalah hak dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat. Ciri-ciri keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pemenuhan masyarakatnya atas terselenggaranya otonomi daerah meliputi: (1) menurunkan ketergantungan pembiayaan terhadap keuangan negara/pusat; dan (2) sumber daya lokal mendorong pertumbuhan ekonomi lokal.¹⁷ Oleh karena itu, keberhasilan otonomi daerah didasarkan pada tindakan pemerintah daerah sendiri dalam menentukan urusan ruma tangganya daripada pemerintah pusat.

Keterangan di atas menunjukkan bahwa hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah saling bersinergi. Semua pemerintahan memiliki hak dan kewajiban keuangan yang adil, transparan, akuntabel, dan selaras berdasarkan undang-undang. Tidak peduli bagaimana pemerintah pusat dan daerah membagi kewenangan, hubungan yang erat antara kegiatan pemerintahan dan sumber pembiayaan menunjukkan bagaimana hubungan keuangan diatur.¹⁸ Daerah otonom harus dapat mengatur dan mengurus sumber daya keuangan mereka sendiri, sekaligus mengurangi ketergantungannya terhadap pemerintah pusat. Kebijakan pembagian keuangan pusat dan daerah mendukung Pendapatan Asli Daerah (PAD), sumber keuangan terbesar, sehingga daerah harus meningkatkan PAD untuk membiayai urusan rumah tangga. Dengan tujuan meningkatkan tata pemerintahan, upaya ini bertujuan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik.¹⁹

Retribusi daerah adalah salah satu sumber PAD. Retribusi daerah adalah pengutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau izin khusus yang diberikan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan individu atau badan.²⁰ Jasa tersebut dapat dikatakan bersifat langsung, yaitu hanya yang membayar retribusi yang menikmati balas jasa dari negara. Pada ketentuan dalam UUHKPD retribusi perizinan tertentu ditentukan yakni: (1) Retribusi Persetujuan Bangunan Gedung (PBG); (2) Retribusi Penggunaan Tenaga Kerja Asing; dan (3) Retribusi pengelolaan pertambangan rakyat.²¹ Teori hubungan keuangan pusat dan daerah bertujuan untuk menentukan apakah UU HKPD yang menyerahkan urusan retribusi kepada daerah telah memberikan kemandirian dan kebebasan kepada mereka atau tidak. Jika sistem penyerahan wewenang pemerintah pusat berjalan dengan benar, daerah akan mendapat manfaat, dan sebaliknya. Dibandingkan dengan pengaturan retribusi perizinan tertentu yang diatur pada UUPDRD, objek retribusi perizinan tertentu relative cukup beragam jika dibandingkan dengan UUHKPD. Dalam UUPDRD jenis retribusi perizinan tertentu diantaranya adalah: (1) retribusi izin mendirikan bangunan; (2) retribusi izin tempat penjualan minuman beralkohol; (3) retribusi izin gangguan; (4) retribusi izin trayek; dan (5) retribusi izin usaha perikanan.

Pergeseran jenis objek pada retribusi perizinan tertentu ini menarik untuk dilihat bagaimana politik hukum pembentukan UUHKPD. Politik hukum, menurut Moh Mahfud

¹⁷ Yusnani Hasyimzoem, *Hukum Pemerintahan Daerah* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2017) h. 62.

¹⁸ Dian Puji Simatupang, *Paradoks Rasionalitas: Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasinya terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah* (JAKARTA: Badan Penerbit FH UI, 2011) h. 216.

¹⁹ M Husni Mubarak Rita Martini, Septian Bagus Pambudi, "Analisis Kontribusi Daerah terhadap Pendapatan Asli Daerah Kota Palembang" (2019) 2 Jurnal Publ Penelit Terap dan Kebijak, h. 91.

²⁰ Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuanngan Pusat dan Daerah.

²¹ Pasal 88 ayat (4) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuanngan Pusat dan Daerah.

MD, adalah kebijakan hukum (arah kebijakan) tentang hukum yang akan digunakan atau tidak untuk mencapai tujuan negara.²² Hukum digunakan untuk mencapai tujuan negara, jadi membuat hukum baru atau mencabut hukum lama adalah langkah pertama menuju pencapaian tujuan tersebut. Politik hukum adalah kebijakan dasar yang akan, sedang, dan telah berlaku untuk menjalankan negara dalam bidang hukum. Kebijakan ini berasal dari nilai-nilai yang berlaku di masyarakat untuk mencapai tujuan negara. Politik hukum nasional adalah sarana yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk membangun sistem hukum nasional yang diinginkan untuk mewujudkan tujuan nasional yang lebih besar.²³ Dengan keluarnya UU HKPD, Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (UU PDRD) dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dihapus. Dalam hal hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, tentu saja tidak akan terpengaruh oleh sistem negara kesatuan yang ada di Indonesia. Negara kesatuan, seperti yang dinyatakan dalam Pasal 18 ayat (1) UUD NRI 1945, menggabungkan provinsi, kabupaten, dan kota menjadi pemerintah pusat yang padu. Pemerintah negara kesatuan memiliki tiga tugas keuangan: alokasi, distribusi, dan stabilisasi.

Pemerintah dapat bertindak sebagai regulator dan fasilitator dalam menindaklanjuti kebijakannya. Pemerintah bertindak sebagai regulator untuk mencegah persaingan yang tidak sehat dan tidak adil. Sementara itu, ketika mereka bertindak sebagai fasilitator, mereka memastikan penyediaan barang dan jasa publik. Begitu pula dengan hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, intervensi yang dilakukan oleh pemerintah dianggap perlu untuk menjamin keseimbangan sumber daya ekonomi. Dimungkinkan untuk menggambarkan hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah sebagai sistem yang mengatur jumlah dana yang dapat dibagi antara elemen pemerintahan serta mencari sumber pembiayaan daerah untuk mendukung operasi sektor publik.²⁴ Membangun masyarakat yang adil dan makmur adalah tujuan dari gagasan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dengan kata lain, pemerintah telah mencapai banyak hal selain meningkatkan kemakmuran dan memastikan bahwa ada keadilan dalam pembagian keuangan. Untuk mencapai keadilan, masyarakat harus memiliki kesetaraan pendapatan, menghindari ketimpangan sosial, terutama di bidang ekonomi, dan mencegah perbedaan yang semakin besar antara orang kaya dan miskin.²⁵ Dengan demikian, UU HKPD lahir untuk menciptakan keseimbangan dan proporsionalitas di bidang keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Munculnya istilah hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dinilai memunculkan *legal policy* karena berubah dari penamaan perimbangan. Menurut data yang didokumentasikan secara menyeluruh, pendekatan inovatif terhadap hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah berdasarkan proporsionalitas menunjukkan bahwa pemerintah pusat memiliki daya tawar yang lebih besar daripada pemerintah daerah. Terdapat tiga alasan mengapa pemerintah pusat memiliki otoritas yang

²² Moh Mahfud MD., *supra note* 6, hlm. 9.

²³ K F Prasetyo, "Politik Hukum di Bidang Ekonomi dan Pelembagaan Konsepsi Welfare State di Dalam Undang-Undang Dasar 1945" (2016) 9:3 Jurnal Konsitusi, h. 495-514 .

²⁴ Proborini Hasturi, *supra note* 9, h. 787.

²⁵ Nuryanto A. Daim, *supra note* 16, hlm. 19.

jauh lebih besar dan berdampak pada keuangan daerah: *Pertama*, pilihan negara kesatuan yang dihormati dan dilaksanakan di Indonesia. Pasal 18 ayat (1) UUD NRI 1945 mengatakan bahwa Provinsi dan Kabupaten/Kota "dibagi atas" pemerintah pusat; namun, Pasal 18 ayat (5) UUD NRI 1945 memberikan daerah otonomi yang luas; *Kedua*, Pasal 33 UUD NRI 1945 menetapkan bahwa negara memiliki kekuasaan atas bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Pengaturan ini berdampak pada keuangan, perekonomian nasional, dan kesejahteraan lebih banyak dikelola oleh pemerintah pusat. Ini karena pemerintah pusat memiliki wewenang untuk mengatur, mendistribusikan, dan stabilisasi. *Ketiga*, alasan kelembagaan dan sumber daya manusia di daerah tersebut. Ketidaksihinggaan regional masih terjadi. Selain itu, karena daerah kepulauan dan perbatasan tidak mungkin beradaptasi secara cepat, keadaan sosial, ekonomi, politik, dan budaya 175 masih memerlukan pengawasan dan evaluasi peran pemerintah pusat melalui hubungan keuangan pusat-daerah yang proporsional²⁶

Dikaitkan dengan pengaturan retribusi perizinan tertentu pada UU HKPD, penulis menemukan bahwa terdapat perubahan pengaturan retribusi perizinan tertentu yang dimuat dalam rezim UU PDRD dan UU HKPD. Argumentasi yang menguatkan alasan dibalik perubahan jumlah objek retribusi perizinan tersebut adalah dilatarbelakngi oleh kehadiran Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja. Secara lebih rinci, penulis menguraikan ergeseran perubahan pengaturan tersebut diantaranya adalah: *Pertama*, UU Cipta Kerja dengan prosedur *omnibus law* diterbitkan sebagai obat untuk menciptakan iklim investasi. Indonesia memiliki target tahun 2045 akan menjadi negara dengan pendapatan tinggi dan 5 (lima) negara terkaya di dunia. Salah satu hal yang menjadi konsen pemerintah untuk meningkatkan perekonomian nasional yakni melalui penyediaan investasi besar-besaran di Indonesia. Disharmonisasi materi regulasi, dan prosedur perizinan berusaha yang berbelit. Hal ini menimbulkan daya saing investasi yang rendah dan lemahnya pertumbuhan swasta di Indonesia. Pemerintah mengatasi daya saing investasi dengan menyederhanakan perizinan melalui UU Cipta Kerja. Dalam UU Cipta Kerja, pemerintah mengubah sistem izin dengan menyederhanakan jenis izin, persyaratan untuk mendapatkan izin, proses penerbitan izin, dan biaya pengendalian biaya pengurusan izin.²⁷ Tujuan dari kebijakan ini adalah untuk mengurangi jumlah izin yang dikeluarkan. Metode perizinan berbasis risiko bahkan digunakan dalam sistem perizinan yang ada sebelum UU Cipta Kerja dihapus. Akibatnya, sebagian besar urusan kewenangan juga ditarik oleh pemerintah pusat untuk mengintegrasikan perizinan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, sehingga memudahkan investor untuk melakukan usahanya. Beberapa bisnis hanya membutuhkan persetujuan tanpa proses perizinan.²⁸

Salah satu pengaturan yang diubah dalam UU Cipta Kerja adalah mengenai pembayaran perizinan tertentu. Objek retribusi ini mencakup pemberian izin tertentu oleh pemerintah daerah kepada orang pribadi atau badan yang bertanggung jawab untuk mengatur dan mengawasi kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana, atau fasilitas tertentu dalam rangka melindungi kepentingan umum dan menjaga

²⁶ Ibnu Syamsi, *Dasar-Dasar Kebijakan Keuangan Negara*, 1983.

²⁷ Naskah Akademik Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

²⁸ Al Sentot Sudarwanto, "Omnibus Law dan Izin Lingkungan dalam Konteks Pembangunan Berkelanjutan" (2020) *Jurnal Rechtsvinding Media Pembinaan Hukum Nasional* 9:1.

kelestarian lingkungan. Orang pribadi atau badan yang menerima izin tertentu dari pemerintah daerah juga dianggap sebagai subjek retribusi perizinan tertentu. Persetujuan bangunan gedung, izin tempat penjualan minuman beralkohol, izin trayek, dan izin usaha minuman beralkohol adalah retribusi yang diberikan oleh UU Cipta Kerja.

Retribusi perizinan tertentu merupakan salah satu pendapatan asli yang akan diterima oleh pemerintah daerah (PAD). Selama tahun tertentu, hak ini diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih pemerintah daerah. Retribusi juga dilakukan untuk mencapai otonomi daerah. Pemerintah pusat mempercayai daerah untuk mengelola keuangan daerah sebagai salah satu faktor keberhasilan dan tolak ukur untuk meningkatkan pelayanan publik. Prinsip dasar dari The Liang Gie adalah bahwa setiap daerah otonom harus memiliki kemampuan untuk membiayai sendiri semua kebutuhannya secara rutin. Autonomi daerah hilang jika daerah terus bergantung pada pemerintah pusat untuk memenuhi kebutuhannya.²⁹ Sementara kecukupan dana untuk memenuhi kebutuhan daerah adalah salah satu indikator kemandirian daerah, Indra Bastian juga mengatakan bahwa kita harus mengurangi ketergantungan kita pada bantuan dari pemerintah pusat, sehingga pendapatan asli daerah menjadi bagian dari sumber keuangan terbesar. Hal ini akan didukung oleh kebijakan pembagian keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, yang merupakan bagian penting dari sistem pemerintahan negara.³⁰

Ketentuan mengenai kompensasi izin gangguan telah dihapus dari peraturan retribusi perizinan tertentu dalam UU Cipta Kerja dikarenakan *Staatblad* Tahun 1926 Nomor 226 dan *Staatblad* Tahun 1940 Nomor 450 tentang Undang-Undang Gangguan dihapus. Pengaturan melalui UU PDRD juga disesuaikan dan selaras. Satu tahun setelah UU Cipta Kerja, pemerintah menerbitkan UU HKPD pada tahun 2022. Sebagai bentuk harmonisasi dan sinkronisasi peraturan perundang-undangan maka retribusi izin gangguan sebagaimana sebelumnya diatur dalam UUPDRD maka dalam UUHKPD, objek retribusi izin gangguan dihapuskan.

Dengan demikian, UU HKPD menyederhanakan retribusi perizinan tertentu dengan menghapus atau meniadakan tiga jenis retribusi dari UUPDRD yakni izin tempat penjualan minuman beralkohol, izin trayek, dan izin usaha perikanan. Sementara retribusi persetujuan bangunan masih dipertahankan di UU HKPD. Namun demikian, dalam UU HKPD mengatur retribusi perizinan tertentu yang baru, seperti retribusi Penggunaan Tenaga Kerja Asing dan Retribusi Izin Pengelolaan Pertambangan Rakyat. Meskipun ada peraturan yang dihapus, dipertahankan, dan ditambahkan baru, tujuan pemberlakuan UU HKPD jelas adalah untuk menyinkronkan dan mengharmoniskan dengan UU Cipta Kerja, dengan mengingat masa terbit antara UU Cipta Kerja dan UU HKPD. Harmonisasi dilakukan dengan tujuan menyesuaikan asas dan sistem hukum, termasuk materi muatan dan metode penyusunan peraturan perundang-undangan, untuk memastikan keadilan, kesedehanaan, dan kepastian hukum. Sinkronisasi adalah istilah yang mengacu pada kesesuaian atau keselarasan antara undang-undang yang lebih tinggi dan undang-undang yang lebih rendah.³¹ Oleh karena itu,

²⁹ Josef Riwu Kaho, "Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Peningkatan Pungutan Retribusi Daerah" (1987) *Jurnal Ilmu Politik*.

³⁰ Indra Bastian, *Akuntansi Sektor Publik di Indonesia* (Yogyakarta: Edisi Pertama, Yogyakarta: PPA-FE UGM dan BPFE UGM, 2001).

³¹ Armen Yasir, *Hukum Perundang-undangan* (Lampung: PKKPUU FH UNILA, 2014).

harmonisasi dan sinkronisasi hukum adalah proses pembentukan undang-undang untuk mengatasi perselisihan dan kejanggalan di antara norma hukum, sehingga terbentuk undang-undang nasional yang teratur.³² Berdasarkan hal-hal yang disebutkan di atas, terbitnya UU Cipta Kerja dan UU HKPD adalah salah satu cara untuk memastikan bahwa kedua undang-undang saling sesuai. Tujuannya adalah untuk menghindari aturan yang saling tumpang tindih atau bertentangan satu sama lain. Pengaturan biaya perizinan tertentu tetap sesuai dengan tujuan pembentukan undang-undang tersebut untuk membuat kedua undang-undang selaras, selaras, seimbang, terintegrasi, dan konsisten.

Aturan yang berkaitan dengan pembayaran daerah, khususnya pembayaran perizinan, telah disinkronkan dan disesuaikan oleh UU Cipta Kerja dan UU HKPD. Keputusan Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional Nomor G-159.PR.09.10 Tahun 1994 tentang Petunjuk Teknis Penyusunan Naskah Akademik Peraturan Perundang-undangan menjadikan naskah akademik peraturan perundang-undangan sebagai naskah awal yang memuat pengaturan materi perundang-undangan bidang tertentu yang telah ditinjau secara menyeluruh, mendalam, dan futuristik. Pentingnya naskah akademik dalam proses pembentukan atau penyusunan peraturan perundang-undangan adalah karena naskah akademik berfungsi sebagai media nyata untuk peran serta masyarakat dalam proses tersebut, bahkan jika inisiatif untuk melakukannya dapat berasal dari masyarakat.³³ Menurut Pasal 43, Pasal 48, dan Pasal 50 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, setiap rancangan undang-undang dari DPR, DPD, atau Presiden harus disertai dengan naskah akademik. Jika peraturan perundang-undangan dibuat tanpa rencana akademik, maka ketentuan dipecahkan dan tidak melalui tahapan yang tepat. Jadi, kesalahan prosedur terjadi ketika undang-undang diterbitkan tanpa naskah akademik.

Naskah akademik akan memaparkan alasan-alasan, fakta-fakta, atau latar belakang masalah atau urusan, sehingga sangat penting dan mendesak diatur dalam peraturan perundang-undangan. Aspek yang diperhatikan adalah aspek ideologis, politis, budaya, sosial, ekonomi, pertahanan, dan keamanan. Naskah akademik juga menjelaskan tinjauan terhadap peraturan perundang-undangan dari aspek filosofis (cita-cita hukum), sosiologis (nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat), yuridis (tidak bertentangan dengan peraturan yang telah ada sebelumnya, baik secara vertikal maupun horizontal), dan politis (kebijaksanaan politik yang menjadi dasar selanjutnya bagi kebijakankebijakan dan tata laksana pemerintahan).³⁴

Ketentuan perubahan UU HKPD dibuat untuk menyesuaikan dengan UU Cipta Kerja. Namun demikian, ketika melihat ketentuan yang digunakan dalam penyusunan naskah akademik UU HKPD, tidak ditemukan alasan secara filosofis, sosiologis yang menggambarkan urgensi dihapuskannya 3 (tiga) objek retribusi perizinan tertentu sebelumnya sebagaimana diatur dalam UUPDRD, yakni retribusi izin trayek, izin perikanan dan izin tempat penjualan minuman beralkohol. Dapat dikatakan bahwa kajian yang digunakan sebagai dasar perubahan pengaturan retribusi perizinan tertentu pada UUKPD hanya menitikberatkan pada dasar

³² *Ibid.*

³³ Abdul Basyir, "Pentingnya Naskah Akademik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Untuk Mewujudkan Hukum Aspiratif Dan Responsif" (2014) 2:5 *JUS Kajian Hukum dan Keadilan*, h. 285–306.

³⁴ Delfina Gusman, "Urgensi Naskah Akademik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik" (2011) 40:3 *Jurnal MMH*.

secara yuridis saja. Hanya digunakannya landasan yuridis saja inilah yang kemudian lekat dengan upaya pengharmonisan dengan UU Cipta Kerja dengan mengesampingkan landasan filosofis dan sosiologis. Dengan demikian, tidak ada tolak ukur dan standar yang jelas atas perubahan pengaturan yang termuat dalam naskah akademik UU HKPD.³⁵ Tentu keadaan demikian juga berimplikasi adanya arah dan tujuan yang belum dapat ditentukan secara jelas tentang *political will* yang dirumuskan oleh pemerintah.

Izin (*Vergunning*) adalah perkenaan/izin dari pemerintah yang disyaratkan untuk perbuatan yang pada umumnya memerlukan pengawasan khusus, tetapi yang pada umumnya tidaklah dianggap sebagai hal-hal yang sama sekali tidak dikehendaki.³⁶ Izin juga dapat berarti mengizinkan, melepaskan, atau memperluas larangan. Izin dalam arti luas adalah persetujuan dari penguasa yang ditetapkan oleh hukum untuk melakukan tindakan atau perbuatan tertentu yang secara umum dilarang.³⁷ Izin bertujuan untuk menghilangkan halangan, sehingga hal yang dilarang menjadi boleh. Artinya, melanggar aturan larangan umum dalam situasi tertentu.³⁸

Perizinan adalah salah satu bentuk pelaksanaan fungsi pengaturan dan berfungsi sebagai pengendalian yang dimiliki oleh pemerintah terhadap kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat. Perizinan dapat berupa pendaftaran, rekomendasi, sertifikasi, penentuan kuota, dan izin untuk melakukan usaha yang biasanya harus dimiliki atau seseorang yang bersangkutan dapat melakukan suatu kegiatan atau tindakan. Tujuan perizinan umumnya termasuk: (a) Keinginan mengarahkan (mengendalikan) aktivitas-aktivitas tertentu; (b) Mencegah bahaya bagi lingkungan; (c) Keinginan melindungi objek-objek tertentu; (d) Hendak membagi benda-benda yang sedikit; (e) Pengarahan, dengan menyeleksi orang dan aktivitas dan pengurus harus memenuhi syarat tertentu.³⁹ Pada perizinan, persyaratan-persyaratan tambahan sebagai komponen dalam izin, lazim untuk digunakan, salah satunya adalah ketentuan dalam pemungutan retribusi. Dikaitkan dengan hadirnya UUHKPD maka penghapusan dan bahkan penggabungan dari jenis retribusi bertujuan untuk kemudahan berusaha dan peningkatan iklim investasi. Pembinaan untuk meningkatkan investasi dibenahi oleh pemerintah dengan memperbaiki kebijakan terkait prosedur termasuk perizinan, waktu dan biaya. Meskipun dalam konteks kemudahan perizinan terhadap retribusi perizinan sebagaimana termuat dalam UUHKPD tidak memberikan keuntungan lebih bagi daerah.⁴⁰ Argumentasi yang mendasari adalah pengaturan retribusi perizinan tertentu dalam UU HKPD hanya mengatur 3 (tiga) jenis perizinan. Hal ini diperpara dengan adanya pengaturan retribusi Penggunaan Tenaga Kerja Asing (RPTKA) dan retribusi pengelolaan pertambangan rakyat (PPR) yang hanya dimiliki oleh daerah tertentu saja. Demikian, selain mengurangi penerimaan pendapatan asli daerah juga berpotensi lahirnya kecemburuan sosial antar daerah karena

³⁵ Fatma Reza Zubarita, Politik Hukum Perubahan Pengaturan Jenis Retribusi Perizinan Tertentu Pasca Diterbitkannya Undang-undang Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah, Tesis Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia, (2023).

³⁶ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (JAKARTA: Raja Grafindo Persada, 2006).

³⁷ Y Sri Pudyatmoko, *Perizinan: Problem dan Upaya Pembenahan* (JAKARTA: Gramedia Widiasarana Indonesia, 2009).

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Achmad Sodiki Sudrajat Juniarso Ridwan, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Publik* (Bandung: Nuansa, 2009) h. 218.

⁴⁰ Fatma Reza Zubarita, *supra note 35*, hlm. 221.

penerimaan pendapatan asli daerah yang berbeda-beda. Pada akhirnya, hal ini akan berimbas pada semakin bergantungnya daerah terhadap dana transfer oleh pemerintah daerah. Tingkat ketergantungan daerah terhadap dana transfer tentu saja tidak sejalan dengan konsep dan tujuan otonomi daerah.

B. Implikasi Yuridis Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 terhadap Pengaturan Retribusi Perizinan Tertentu dalam Perspektif Otonomi Daerah

Pemerintahan di Negara Kesatuan Republik Indonesia terdiri dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pasal 18 UUD NRI 1945 menetapkan dasar untuk pembentukan pemerintah daerah. Meskipun pada dasarnya, prinsip negara kesatuan yang disampaikan oleh K.C Wheare adalah negara yang kedaulatannya tidak dapat dipecahkan.⁴¹ Artinya pemegang kendali urusan pemerintahan berada di tangan pemerintah pusat. Namun dengan diaturnya pemerintahan daerah, maka Indonesia tidak menganut prinsip negara kesatuan secara mutlak. Hal ini menunjukkan bahwa dasar negara Indonesia adalah negara kesatuan desentralistik. Sumber daya, keuangan, kelembagaan, dan pengawasan yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah memungkinkan penerapan prinsip negara ini. Akibatnya, tugas dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.⁴²

Secara filosofis, pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah terjadi karena dua alasan. *Pertama*, wilayah negara terlalu luas sehingga tidak memungkinkan adanya kontrol yang baik, pelayanan publik, dan hal-hal lainnya secara merata di seluruh negara. *Kedua*, sangat sulit untuk mencapai cita-cita kesejahteraan umum secara demokratis. Sebagai hasil dari penyerahan wewenang pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, pemerintahan daerah dilaksanakan melalui desentralisasi dan otonomi.⁴³ Menurut Pasal 18 ayat (5) UUD NRI 1945, pemerintah daerah diberi wewenang untuk mengatur dan mengelola seluruh wilayah otonomnya. Otonomi pada dasarnya berarti kebebasan dan kemandirian untuk mengatur diri sendiri sesuai dengan keinginan karakteristik dan kebutuhan pemerintah daerah.

Hubungan keuangan adalah salah satu jenis hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Hubungan ini mengatur cara dana diberikan kepada pemerintah daerah dan cara mendapatkan dana tersebut. Selain masalah lain seperti pembagian kewenangan, pengawasan, dan kelembagaan, hubungan keuangan juga sangat penting. Adanya hubungan keuangan pusat daerah menjadi konsekuensi logis dari penerapan negara kesatuan yang desentralistik. Dasar konstitusional pengaturan hubungan keuangan pusat-daerah di Indonesia adalah Pasal 18A ayat (2) UUD NRI 1945 yang berbunyi: "*Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang*". Berdasarkan pasal quo, undang-undang harus dibuat untuk mengatur hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah Indonesia. Sistem keuangan terbentuk sebagai hasil dari hubungan keuangan ini dan berdasarkan pembagian kewenangan, tugas, dan

⁴¹ KC Wheare, *Konstitusi-Konstitusi Modern* (Bandung: Nusa Media, 2014) h. 11.

⁴² Reynold Simandjuntak, "Sistem Desentralisasi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Perspektif Yuridis Konstitusional" (2005) *Jurnal Syariah dan Hukum* 7:1, h. 58.

⁴³ Agus Santoso, *Menyikap Tabir Otonomi Daerah di Indonesia* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2013).

tanggung jawab yang jelas di antara pemerintahan. sehingga menimbulkan adanya sistem desentralisasi fiskal. Adanya desentralisasi fiskal, daerah diberikan kewenangannya untuk mengatur dan mengurus keuangan yang telah diserahkan kepadanya melalui penggalian potensi yang dimilikinya. Prinsip dari desentralisasi fiskal adalah *money follow function* yaitu setiap penyerahan atau pelimpahan wewenang pemerintahan membawa konsekuensi pada anggaran yang diperlukan untuk melaksanakan kewenangan tersebut. Hal ini dikarenakan tanpa pelimpahan ini, otonomi menjadi tidak bermakna.⁴⁴

Penyederhanaan jenis izin, persyaratan untuk mendapatkan izin, proses penerbitan izin, dan pengendalian biaya pengurusan izin dapat menjadi bagian dari penyederhanaan izin. Urgensi izin berfungsi sebagai landasan hukum, keyakinan hukum, perlindungan kepentingan, dan sarana bukti dalam kasus klaim. Namun, karena beberapa alasan, seperti kesulitan mengurus izin, prosedur yang berbelit-belit, banyaknya jenis dan jenis izin yang harus dimiliki, biaya tinggi, dan maraknya korupsi, masalah izin ini sering dianggap sebagai masalah utama yang dihadapi oleh pelaku. Oleh karena itu, UU Cipta Kerja bertujuan untuk menyederhanakan proses perizinan menjadi perizinan berusaha dan mengambil beberapa kewenangan dari pemerintah daerah agar lebih mudah untuk mengawasi dan mengintegrasikan perizinan antara tingkat pemerintah daerah dan pusat. Ini merupakan salah satu komponen yang menyebabkan perubahan dalam pengaturan retribusi perizinan tertentu.

Tujuan UU HKPD adalah untuk meningkatkan pajak daerah, menurunkan ketimpangan vertikal-horizantal, meningkatkan kualitas belanja, dan harmonisasi kebijakan pemerintah pusat-daerah.⁴⁵ Oleh karena itu, pengaturan retribusi perizinan tertentu di UU HKPD harus sinkron dan sesuai dengan UU Cipta Kerja untuk mencapai tujuan yang dikehendaki oleh pembentuk peraturan perundang-undangan itu sendiri. Namun, pendapatan asli daerah menurun karena perizinan disederhanakan untuk kemudahan berusaha dengan beberapa biaya perizinan. Ini ditunjukkan oleh izin tempat penjualan minuman beralkohol, izin gangguan, izin trayek, dan izin usaha perikanan. Pengaturan retribusi ini dianggap memberatkan bagi bisnis yang harus menangani banyak jenis perizinan yang berbeda. Oleh karena itu, diperlukan penyederhanaan perizinan dengan menghapus atau menggabungkannya.

Selain itu, penghapusan beberapa jenis retribusi di atas membuat daerah tidak mampu melakukan pengawasan dan pengendalian dampak lingkungan yang optimal. Ini karena daerah tidak diberikan izin untuk melakukan pengawasan dan pengendalian, meskipun sebagian anggaran juga dialokasikan untuk pengawasan dan pengendalian. Kebijakan yang dibuat oleh pemerintah pusat tidak banyak membantu daerah.⁴⁶ Konteks di atas menjelaskan bahwa penerapan UU Cipta Kerja dan UU HKPD menerapkan hubungan *The Agency Model*.⁴⁷ Akibatnya, pemerintah daerah cenderung tergantung dengan pemerintah pusat. Konsekuensi yang logis ini mengakibatkan pendapatan Pemerintah Pusat harus lebih tinggi dibandingkan

⁴⁴ Adissya Mega Christia; Budi Ispriyarso, "Desentralisasi Fiskal dan Otonomi Daerah di Indonesia" (2019) *Law Firm Journal* 15:1, h. 157.

⁴⁵ Naskah Akademik Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah.

⁴⁶ Budiyono; Muhtadi; Ade Firmansyah, "Dekonstruksi Urusan Pemerintahan Konkuren dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah" (2015) 17: 67 *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, 2015, h. 427-432.

⁴⁷ Ni'matul Huda, *supra note* 13, hlm.19.

pendapatan Pemerintah Daerah, guna merealisasikan tujuan-tujuan masing-masing daerah yang hendak dicapai.⁴⁸

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan akumulasi dari pos penerimaan pajak (berupa pajak daerah dan retribusi daerah), non pajak (penerimaan hasil perusahaan milik daerah), dan investasi serta pengelolaan sumber daya alam. Menurut Halim, PAD adalah penerimaan daerah yang diperoleh dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Tujuan adanya PAD yakni memberikan kepada pemerintah daerah untuk mendanai otonomi daerah sesuai dengan potensi daerah sebagai wujud desentralisasi. Adanya PAD menjadi sumber utama pendapatan daerah, maka semakin tinggi PAD diperoleh oleh daerah maka laju pembangunan di daerah akan cepat, dan begitu pula sebaliknya.⁴⁹ Penulis dalam konteks ini akan fokus untuk mengkaji dari retribusi daerah sebagai salah satu sumber PAD. Beberapa ciri yang melekat pada retribusi daerah yang saat ini dipungut oleh Indonesia, sebagai berikut: (a) Retribusi merupakan pungutan yang dipungut berdasarkan undang-undang dan peraturan daerah yang berkenaan; (b) Hasil penerimaan retribusi masuk ke kas Pemerintah Daerah; (c) Pihak yang membayar retribusi mendapatkan kontra prestasi (balas jasa) secara langsung dari Pemerintah Daerah atas pembayaran yang dilakukannya; (d) Retribusi terutang apabila ada jasa yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah yang dinikmati oleh orang atau badan; (e) Retribusi terutang apabila ada jasa yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah yang dinikmati oleh orang atau badan.⁵⁰

Untuk menghitung rasio kontribusi retribusi daerah, analisis data menggunakan $\text{Retribusi Daerah/PAD} \times 100\%$. Rasio ini mengukur kemampuan dan kontribusi dari retribusi daerah. Kriteria rasio ini didasarkan pada:

- 1) Jika diperoleh nilai 00,00% - 10,00% dikatakan sangat kurang
- 2) Jika diperoleh nilai 10,01% - 20,00% dikatakan kurang
- 3) Jika diperoleh nilai 20,01% - 30,00% dikatakan sedang d. Jika diperoleh nilai 30,01% - 40,00% dikatakan cukup
- 4) Jika diperoleh nilai 40,01% - 50,00% dikatakan baik
- 5) Jika diperoleh nilai >50% dikatakan sangat baik⁵¹

Baik provinsi maupun kabupaten/kota masih menerima nilai yang sangat rendah dari data rasio kontribusi pendapatan retribusi daerah tahun 2016-2021.⁵² Sementara, karena wilayah retribusi antar daerah tidak memiliki potensi untuk Penggunaan Tenaga Kerja Asing dan Pengelolaan Pertambangan Rakyat, retribusi perizinan tertentu juga tidak dapat diterapkan secara optimal. Selain itu, keadaan seperti ini pasti akan menghasilkan jumlah daerah yang berbeda yang diterima, serta kecemburuan sosial antar daerah yang dapat menyebabkan konflik dan ketegangan horizontal. Selain itu, jika penerimaan tidak mampu

⁴⁸ Nabila Alif, Allan Fatchan GW, "Bagaimana Hubungan Pusat dan Daerah Pasca Penetapan Undang-Undang Cipta Kerja? Kasus Penetapan Pajak Daerah" (2022) 2:1 *Jurnal As-Siyasi: Journal of Constitutional View*, h. 108.

⁴⁹ Robert Parson Horota, Ida Ayu, "Peningkatan Pendapatan Asli Daerah dalam Rangka Otonomi Daerah melalui Potensi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah di Kabupaten Jayapura" (2017) *Jurnal Keuda* 2:1. h. 1.

⁵⁰ Azhari Aziz Samudra, *Perpajakan di Indonesia: Keuangan, Pajak dan Retribusi Daerah* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2015) h. 279.

⁵¹ Muhamad Safar, "Analisis Sumber-Sumber Pendapatan Asli Daerah Setelah Satu Dekade Otonomi Daerah" (2019) 2: 1 *Jurnal Dinamika Ekonomi Pembangunan* h. 30-45.

⁵² *Ibid.*

meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya, daerah itu akan sangat bergantung pada pemerintah pusat.

Dengan demikian, telah ditunjukkan bahwa desentralisasi fiskal yang dimaksudkan untuk memberikan ruang kebijakan untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan ekosistem investasi daerah tidak sejalan dengan implikasi yuridis dari pengaturan retribusi perizinan tertentu yang diatur dalam UU HKPD terhadap otonomi daerah. Praktik lapangan yang persisten dari undang-undang sebelumnya, termasuk penyelenggaraan peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD), belum dapat diatasi oleh perubahan ini. Karena daerah tergantung pada dana transfer dari pemerintah pusat, semangat kemandirian fiskal untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat stagnasi. Meskipun instrumen fiskal, yang merupakan salah satu bentuk retribusi daerah, seharusnya membantu memperkuat ekosistem daerah, faktanya mereka malah memperlemah daya saing daerah.

IV. PENUTUP

Salah satu tujuan UU HKPD adalah untuk mengoptimalkan pajak, yang akan mendukung pembagian sumber daya nasional melalui harmonisasi perundang-undangan, penyederhanaan retribusi daerah, dan sinergi pajak pusat-daerah. Perubahan yang terjadi dalam UU HKPD terkait retribusi perizinan tertentu yakni Retribusi Persetujuan Bangunan Gedung, Retribusi Penggunaan Tenaga Kerja Asing dan Retribusi Pengelolaan Pertambangan Rakyat. Terbitnya UU HKPD bertujuan untuk menyesuaikannya dengan UU Cipta Kerja dan mencapai tujuan pembentukan undang-undang secara sistematis dan tidak bertentangan. Penyederhanaan izin merupakan upaya untuk sinkronisasi dan harmonisasi UU Cipta Kerja dan UU HKPD melalui penyederhanaan perizinan guna mengakhiri proses perizinan yang kompleks, mahal, dan memakan waktu. Reduksi kewenangan otonomi daerah melalui pemangkasan izin yang dilakukan oleh pemerintah pusat dan menarik kewenangan pemerintah daerah, tergolong sentralistik yang membawa pengaruh pada pengurangan potensi pendapatan asli daerah (PAD). Adanya pengurangan jenis retribusi perizinan tertentu menjadikan daerah mengalami pengurangan PAD sehingga memungkinkan daerah sangat tergantung dengan pemerintah pusat.

V. DAFTAR PUSTAKA

- Armen Yasir, *Hukum Perundang-undangan* (Lampung: PKKPUU FH UNILA, 2014).
- Daim, Nuryanto A, *Hukum Administrasi: Perbandingan Penyelesaian Maladministrasi oleh Ombudsman dan Pengadilan Tata Usaha* (Surabaya: Penerbit Laksbang Justitia).
- HR, Ridwan, *Hukum Administrasi Negara* (JAKARTA: Raja Grafindo Persada, 2006).
- Hasyimzoem, Yusnani, *Hukum Pemerintahan Daerah* (Jakarta: Raja Grafindo Persada).
- Huda, Ni'matul, *Hukum Pemerintahan Daerah* (Bandung: Penerbit Nusa Media, 2009).
- Indra Bastian, *Akuntansi Sektor Publik di Indonesia* (Yogyakarta: Edisi Pertama, Yogyakarta: PPA-FE UGM dan BPFE UGM, 2001).
- Juniarso Ridwan, Achmad Sodiki Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Publik* (Bandung: Nuansa, 2009).
- MD, Moh Mahfud, *Politik Hukum di Indonesia* (JAKARTA: Raja Grafindo, 2009).

- Pudyatmoko, Y Sri, *Perizinan: Problem dan Upaya Pembenahan* (JAKARTA: Gramedia Widiasarana Indonesia, 2009).
- Samudra, Azhari Aziz, *Perpajakan di Indonesia: Keuangan, Pajak dan Retribusi Daerah* (JAKARTA: RajaGrafindo Persada, 2015).
- Santoso, Agus, *Menyikap Tabir Otonomi Daerah di Indonesia* (YOGYAKARTA: Pustaka Pelajar, 2013).
- Simatupang, Dian Puji, *Paradoks Rasionalitas: Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasinya terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah* (JAKARTA: Badan Penerbit FH UI, 2011).
- Syamsi, Ibnu, *Dasar-Dasar Kebijaksanaan Keuangan Negara* (1983).
- Wheare, KC, *Konstitusi-Konstitusi Modern* (Bandung: Nusa Media, 2014).
- Abdul Basyir, “Pentingnya Naskah Akademik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Untuk Mewujudkan Hukum Aspiratif Dan Responsif” (2014) 2:5 J IUS Kaji Huk dan Keadilan 285–306.
- Agustina Oesi, “Analisis Kinerja Pengelolaan Keuangan Daerah dan Tingkat Kemandirian Daerah di Era Otonomi Daerah: Studi Kasus Kota Malang (Tahun Anggaran 2007-2011)” (2013) J Ilmu Ekon Fak Ekon dan Bisnis, Univ Brawijaya Malang.
- Firmansyah, Budiyo; Muhtadi; Ade, “Dekonstruksi Urusan Pemerintahan Konkuren dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah” (2015) 17:67 Kanun J Ilmu Huk.
- GW, Nabila Alif; Allan Fatchan, “Bagaimana Hubungan Pusat dan Daerah Pasca Penetapan Undang-Undang Cipta Kerja? Kasus Penetapan Pajak Daerah” (2022) 2:1 J As-Siyasi J Const View.
- Gusman, Delfina, “Urgensi Naskah Akademik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik” (2011) 40:3 J MMH.
- Haryo, Kuncoro, “Pengaruh Transfer Antar Pemerintah Pada Kinerja Fiskal Pemerintah Daerah Kota Dan Kabupaten Di Indonesia” (2004) 9:1 Econ J Emerg Mark 47–63.
- Hastuti, Proborini, “Desentralisasi Fiskal Dan Stabilitas Politik Dalam Kerangka Pelaksanaan Otonomi Daerah Di Indonesia” (2018) 1:1 Simp Nas Keuang Negara 784–799, online: <<https://jurnal.bppk.kemenkeu.go.id/snkn/article/view/293>>.
- Ispriyarso, Adissya Mega Christia; Budi, “Desentralisasi Fiskal dan Otonomi Daerah di Indonesia” (2019) 15:1 Law Firm J.
- Kaho, Josef Riwu, “Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Peningkatan Pungutan Retribusi Daerah” (1987) J Ilmu Polit.
- Parson Horota, Ida Ayu, Robert, “Peningkatan Pendapatan Asli Daerah dalam Rangka Otonomi Daerah melalui Potensi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah di Kabupaten Jayapura” (2017) 2:1 J Keuda.
- Prasetyo, K F, “Politik Hukum di Bidang Ekonomi dan Pelembagaan Konsepsi Welfare State di Dalam Undang-Undang Dasar 1945” (2016) 9:3 J Konstitusi.\
- Putri, Taniya Setiarni, “Pelanggaran Hukum Dalam Pemungutan retribusi Imbyang Tidak Sesuai Dengan Uu Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah” Klasula J Huk Tata Negara Adm Dan Pidana Vol 2 No 1 April 2023.
- Rita Martini, Septian Bagus Pambudi, M Husni Mubarok, “Analisis Kontribusi Daerah terhadap Pendapatan Asli Daerah Kota Palembang” (2019) 2 J Publ Penelit Terap dan Kebijakan.
- Safar, Muhamad, “Analisis Sumber-Sumber Pendapatan Asli Daerah Setelah Satu

- Dekadeonomi Daerah” (2019) 2:1 J Din Ekon Pembang.
- Said, La Ode Agus, “Strategi Mengatasi Ketergantungan Pemerintah Daerah Kabupaten Konawe Utara terhadap Dana Perimbangan Pusat” (2019) 1:4 J Publicuho.
- SHAH, ANWAR, THERESA THOMPSON & HENG-FU ZOU, “Decentralising the public sector: The Impact of Decentralisation on Service Delivery, Corruption, Fiscal Management and Growth in Developing and Emerging Market Economies: A Synthesis of Empirical Evidence” (2004) 2:1 CESifo DICE Rep 10–14.
- Simandjuntak, REynold, “Sistem Desentralisasi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Perspektif Yuridis Konstitusional” (2005) 7:1 J syariah dan Huk.
- Sudarwanto, Al Sentot, “Omnibus Law dan Izin Lingkungan dalam Konteks Pembangunan Berkelanjutan” (2020) 9:1 J Rechtsvinding Media Pembina Huk Nas.
- W, Astuti, “Analisis Pengaruh Kinerja Keuangan Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Dan Dampaknya Terhadap Pengangguran Dan Kemiskinan” (2015) 6:1 J EBBANK.
- PSHK FH UII, *Desain Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah Pasca Terbitnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah* (2022).
- Rahmatullah, *Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah* (Makassar, 2013).
- Zubarita, Fatma Reza, *Politik Hukum Perubahan Pengaturan Jenis Retribusi Perizinan Tertentu Pasca Diterbitkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah* (Yogyakarta, 2023).