

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah merupakan perubahan dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 , telah merubah paradigma penyelenggaraan pemerintahan di daerah dimana kekuasaan yang bersifat sentralistik berubah menjadi desentralistik dengan memberikan otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah. Otonomi Daerah telah membawa perubahan yang cukup signifikan dalam tata pemerintahan di Indonesia. Otonomi daerah merupakan esensi pemerintahaan desentralisasi.

Otonomi berasal dari bahasa Yunani, yakni *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti undang-undang. Menurut Bagir Manan otonomi luas bisa bertolak dari prinsip “semua urusan pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga daerah, kecuali yang ditentukan sebagai urusan pusat. Dalam negara modern, lebih-lebih apabila dikaitkan dengan paham negara kesejahteraan, urusan pemerintahan tidak dapat dikenali jumlahnya”.¹

Prinsip dasar pemberian otonomi didasarkan atas pertimbangan bahwa daerahlah yang lebih mengetahui kebutuhan dan standar pelayanan bagi masyarakat di daerahnya. Atas dasar pertimbangan ini, maka pemberian otonomi diharapkan akan lebih mampu memacu pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat di daerah.

¹ Ni'matul Huda, 2010, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, Yogyakarta, FH UII Press, hlm 45.

Desentralisasi atau otonomi daerah tidak hanya berdampak terhadap pembagian kewenangan Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah semata. Implikasi dari otonomi daerah adalah beban pengeluaran yang harus ditanggung daerah.

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, menjadi motor desentralisasi fiskal, yang menjadikan Pemerintah Daerah memiliki beberapa kewenangan fiskal sebagai bagian dari sumber anggaran Daerah. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 menyebutkan bahwa sumber pendapatan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi terdiri dari: 1) Pendapatan Asli Daerah; 2) Dana Perimbangan; 3) Pinjaman Daerah; 4) dan lain-lain penerimaan yang sah.

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 merupakan pengganti dari Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah, demikian pula halnya dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, juga mengalami perubahan dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Perubahan regulasi ini, berdampak terhadap sumber pendapatan daerah dalam rangka desentralisasi. Adanya penggantian Undang-undang yang mengatur Pemerintahan Daerah tersebut menimbulkan perubahan terhadap kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Selanjutnya diselaraskan dengan adanya perubahan kebijakan dalam Pajak dan Retribusi Daerah sebagai landasan hukum bagi daerah dalam menggali potensi pendapatan daerah khususnya Pendapatan Asli Daerah,

yakni Undang- Undang Nomor 34 Tahun 2000, yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Pemikiran dasar yang melatarbelakangi dibentuknya Undang-Undang tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah antara lain jenis Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang diatur dalam undang-undang yang lama sudah tidak memadai lagi dengan kebutuhan daerah dan juga dalam mendukung peningkatan Pendapatan Asli Daerah sehingga daerah selalu menunggu besaran Dana Alokasi Umum untuk membiayai penyelenggaraan urusan otonomi. Selain itu dalam kenyataannya daerah banyak merumuskan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang bertentangan dengan prinsip efisiensi, kemudahan investasi, mobilisasi penduduk dan barang antar daerah.

Kriteria yang biasanya digunakan untuk mengetahui kemampuan daerah dalam mengurus rumah tangganya sendiri adalah dengan peningkatan Pendapatan Asli Daerah berupa Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang diharapkan menjadi salah satu sumber pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah.²

Berdasarkan sumber penerimaan daerah, Pendapatan Asli Daerah merupakan sumber pendapatan utama daerah. Pendapatan Asli Daerah dapat bersumber dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya yang dipisah, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Pendapatan Asli Daerah

² Brata Kusumah, 2016, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, Jakarta, Gramedia, hlm 264.

menjadi menarik karena merupakan sumber penerimaan terbesar daerah, terutama bagi daerah yang memiliki potensi yang besar.

Retribusi menjadi salah satu penyumbang Pendapatan Asli Daerah yang cukup signifikan, bahkan berdasarkan catatan Badan Pusat Statistik tahun 2013 nilai Pendapatan Asli Daerah yang bersumber dari retribusi mencapai lebih Rp 2,3 miliar. Nilai tersebut hampir mendekati nilai Pendapatan Asli Daerah yang bersumber dari hasil Perusahaan Milik Daerah dan pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, yang mencapai lebih Rp. 2,8 miliar. Bahkan apabila dibandingkan dengan tahun 2012, nilai Pendapatan Asli Daerah yang bersumber dari kedua hal tersebut hampir sama yaitu lebih Rp 2,6 miliar. Bahkan jika mundur lagi, penerimaan daerah dari Pendapatan Asli Daerah yang berasal dari retribusi pada tahun 2008 mencapai lebih Rp 1,8 miliar. Apabila dibandingkan dengan tahun 2013, nilai tersebut memang rendah, tetapi nilai tersebut melebihi pendapatan yang bersumber dari Perusahaan Milik Daerah dan pengelolaan kekayaan yang dipisah lainnya dengan nilai lebih Rp 1,3 miliar.³

Beranjak dari kondisi tersebut, terlihat bahwa retribusi juga memiliki peran yang tidak bisa dipandang sebelah mata. Bahkan penerimaan daerah dari retribusi hampir menyamai bahkan pernah melebihi pendapatan yang berasal dari pengelolaan Perusahaan Milik Daerah. Setidaknya apabila retribusi tersebut dikelola dengan baik, tentunya akan semakin memperbesar penerimaan daerah.

³ Bagir Manan, *Politik Hukum Ekonomi Sepanjang Peraturan Perundang-undangan Pemerintahan Daerah*, hlm 44.

Pajak Daerah dan Retribusi Daerah telah menjadi sumber penerimaan yang dapat diandalkan bagi daerah. Pemberlakuan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagai sumber penerimaan daerah pada dasarnya tidak hanya menjadi urusan Pemerintah Daerah sebagai pihak yang menetapkan dan memungut pajak dan retribusi, tetapi juga berkaitan dengan masyarakat pada umumnya.⁴

Kemampuan daerah dalam menerapkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah secara maksimal belum terlihat, sehingga kemampuan untuk meningkatkan fiskal daerah secara signifikan, belum dapat dirasakan masyarakat.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 seharusnya memberikan manfaat untuk seluruh kabupaten/kota, tidak hanya di kabupaten/kota besar saja. Sebaliknya, kabupaten/kota kecil belum tentu diuntungkan. Secara logika, peningkatan penerimaan daerah dari Pajak Daerah dan Retribusi Daerah hanya mungkin diwujudkan apabila Pemerintah Propinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota telah siap dengan segenap instrumen pendukungnya, meliputi fasilitas, sumber daya manusia dan teknologi. Untuk kota-kota besar tentu tidak akan mengalami hambatan dalam menyediakan instrumen pendukung tersebut, tetapi kondisi sebaliknya dijumpai di Kabupaten/Kota yang tergolong kecil sehingga berpotensi daerah akan semakin tertinggal. Selain itu kemampuan fiskal yang berbeda juga akan mendorong semakin melebarnya kesenjangan pembangunan antar wilayah.

Perubahan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud semula membawa harapan besar bagi daerah untuk membangun dengan

⁴ Marihot Pahala Siahaan, 2010, *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*, Edisi Revisi, Jakarta, Rajawali Pers, hlm 3.

menggali segenap potensi masing-masing sebagai sumber pendapatan daerah, khususnya Pendapatan Asli Daerah. Kebijakan strategis dari daerah tersebut sudah merupakan hal yang wajar sesuai tuntutan kebutuhan daerah, yang dituangkan dalam Peraturan Daerah sebagai hirarki terendah dari peraturan perundang-undangan. Selanjutnya dengan diberikannya berbagai urusan pemerintah sebagai urusan daerah dan dibarengi dengan muatan kewenangan untuk mengurus keuangannya secara otonom dalam membiayai penyelenggaraan otonomi, baik dalam menggali sumber-sumber keuangan, pemanfaatannya serta pertanggungjawabannya.

Fokus perhatian berkenaan dengan pembiayaan dalam penyelenggaraan otonomi daerah bertumpu pada persoalan pendapatan daerah yang berasal dari berbagai jenis sumber. Dalam ketentuan Pasal 285 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa:

“Sumber pendapatan daerah terdiri atas:

- a. Pendapatan Asli Daerah yang selanjutnya disebut PAD, yaitu:
 1. Hasil Pajak Daerah;
 2. Hasil Retribusi Daerah;
 3. Hasil Pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan
 4. Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.
- b. Pendapatan Transfer; dan
- c. Lain-lain pendapatan daerah yang sah.”

Jika kita lihat ketentuan dalam Pasal 285 tersebut diatas, dapat diketahui bahwa diantara sumber pendapatan daerah tersebut, hanya

Pendapatan Asli Daerah yang merupakan sumber pembiayaan sebagai indikasi atau ketegasan sumber pendapatan daerah yang otonom. Sedangkan sumber pendapatan daerah yang berupa dana perimbangan merupakan hasil penerimaan yang didasarkan persentase perimbangan tertentu yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Adapun lain-lain pendapatan daerah yang sah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.

Dalam Pasal ketentuan 286 Ayat (1) , Ayat (2) dan Ayat (3) disebutkan bahwa :

- (1) Pajak Daerah dan Retribusi Daerah ditetapkan dengan undang-undang yang pelaksanaan di daerah diatur lebih lanjut dengan Peraturan Daerah
- (2) Pemerintah Daerah dilarang melakukan pungutan atau dengan sebutan lain diluar yang diatur dalam undang-undang
- (3) Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan sebagaimana disebut dalam Pasal 285 Ayat (1) huruf a angka 4 dan lain- lain Pendapatan Asli Daerah yang sah ditetapkan dengan Peraturan Daerah dengan berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan dalam ketentuan Pasal 287 Ayat (1) dan Ayat (2) disebutkan bahwa :

- (1) Kepala Daerah yang melakukan pungutan atau dengan sebutan lain diluar yang diatur dalam undang-undang dikenai sanksi administratif berupa tidak dibayarkan hak-hak keuangannya yang diatur dalam peraturan perundang- undangan selama 6 (enam) bulan

- (2) Hasil pungutan atau dengan sebutan lain yang dipungut oleh Kepala Daerah diluar dalam undang-undang sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) wajib disetorkan seluruhnya ke kas negara.

Selanjutnya diantara komponen Pendapatan Asli Daerah dalam penelitian ini, penulis mengkhususkan kepada komponen Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagai aspek yuridis yang berimplikasi terhadap peranannya dalam memberikan kontribusi terhadap Pendapatan Asli Daerah.

Pelaksanaan otonomi yang seluas-luasnya bagi daerah dalam membiayai daerah, memberikan peluang untuk menggali potensi daerah melalui pungutan daerah berupa Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagai sumber Pendapatan Asli Daerah kedalam penetapan kebijakan hukum yang berupa Peraturan Daerah.

Selama ini kondisi yang tidak terhindarkan adalah adanya beberapa Peraturan Daerah yang menetapkan subjek dan objek Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dibatalkan oleh Pemerintah Pusat. Diantaranya dengan alasan objek yang dipungut pada Pajak Daerah dan Retribusi Daerah tersebut pada dasarnya sudah dikenakan sebagai objek pajak pusat, terutama dalam memberikan jawaban atas adanya dugaan telah terjadi tumpang tindih objek Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang terjadi pada era reformasi. Setiap daerah saling berlomba memperbesar tingkat Pendapatan Asli Daerahnya melalui instrumen Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, sehingga dinilai telah

menambah beban bagi investor yang mau berusaha atau menanamkan modalnya di daerah yang bersangkutan.⁵

Dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 ini, daerah tidak lagi dapat melakukan improvisasi dan ekstensifikasi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah karena telah dibatasi penuh oleh Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 yang bersifat tertutup, artinya daerah hanya dibolehkan melakukan pungutan berupa Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sesuai dengan undang-undang. Pemerintah Daerah harus berupaya maksimal bagaimana caranya agar pendapatan daerah khususnya Pendapatan Asli Daerah dapat terus ditingkatkan tanpa melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Menteri Keuangan Republik Indonesia periode tahun 2014-2019 Sri Mulyani pernah mengungkapkan pada tahun 2013 bahwa ada tiga hal yang ingin diperbaiki dengan diterbitkannya Undang-undang RI Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Pertama, penyempurnaan sistem pemungutan Pajak dan Retribusi Daerah. Kedua, pemberian kewenangan perpajakan yang lebih besar kepada daerah. Ketiga, peningkatan efektivitas pengawasan perpajakan daerah.⁶

Hal yang paling membedakan antara Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 adalah bahwa sistem yang digunakan pada Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 bersifat tertutup. Artinya Pemerintah Daerah tidak bisa menambah jenis Pajak

⁵ <http://m.jpn.com/read/2015/12/30> diakses pada tanggal 6 Maret 2016 pukul 22.41 WIB.

⁶ Tarmizi, 2013, Analisa Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 dan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, *Makalah Hukum Pajak*.

dan Retribusi Daerah yang baru sesuai dengan kebutuhan dan potensi daerah. Sedangkan pada Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 sistem yang diterapkan adalah terbuka.⁷ Pemerintah Kabupaten dan Kota dibebaskan untuk menentukan jenis pajak dan retribusi lain (*open list*) diluar yang telah ditetapkan. Jenis Pajak Kabupaten/Kota tersebut tidak bersifat *limitatif*, artinya Kabupaten/Kota diberikan peluang untuk menggali sumber-sumber keuangannya selain yang ditetapkan secara eksplisit dalam Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000, dengan menetapkan sendiri jenis pajak yang bersifat spesifik dengan memperhatikan kriteria yang telah ditetapkan undang-undang tersebut.

Akan tetapi Pemerintah Pusat melihat bahwa Kabupaten/Kota tidak memenuhi ketentuan tersebut. Sangat banyak Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang bertentangan dengan regulasi yang lebih tinggi dan tumpang tindih dengan aturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Disamping itu Pemerintah Daerah dianggap membebani investor karena menimbulkan biaya ekonomi tinggi (*high cost*). Hal yang sangat penting dan perlu menjadi perhatian daerah otonom dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah ini adalah bagaimana daerah mampu meningkatkan Pendapatan Asli Daerah dengan prediksi kelemahan keterbatasan yang mungkin dimiliki daerah.

Kabupaten Pasaman Barat merupakan salah satu Kabupaten di Propinsi Sumatera Barat, dimekarkan dari Kabupaten Pasaman berdasarkan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2003 tentang Pembentukan Kabupaten

⁷ *Ibid.*

Dharmasraya, Kabupaten Solok Selatan dan Kabupaten Pasaman Barat di Propinsi Sumatera Barat. Berdasarkan website resmi Pemerintah Daerah Kabupaten Pasaman Barat bahwa daerah tersebut memiliki potensi kekayaan sumber daya alam yang cukup besar, diantara komoditi andalannya adalah pada sektor perkebunan dan pertanian yaitu kelapa sawit dan jagung, serta masih banyak potensi sumber daya alam yang belum dikelola sebagaimana mestinya.⁸ Pajak Daerah dan Retribusi Daerah merupakan sumber penerimaan yang potensial. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, diharapkan Pemerintah Kabupaten Pasaman Barat lebih mengoptimalkan penerimaan daerahnya dengan menggali potensi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah baik melalui intensifikasi maupun eksentifikasi yang disesuaikan dengan potensi atau lapangan yang ada. Sehubungan dengan hal tersebut di atas, maka penulis melakukan penelitian yang diberi judul :**“IMPLIKASI PENERAPAN UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 28 TAHUN 2009 TENTANG PAJAK DAERAH DAN RETRIBUSI DAERAH UNTUK MENINGKATKAN PENDAPATAN ASLI DAERAH DI KABUPATEN PASAMAN BARAT”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka penelitian ini diarahkan untuk menjawab permasalahan sebagai berikut:

⁸ Potensi Kabupaten Pasaman Barat, *http://: www.pasamanbaratkab.go.id*, diakses pada tanggal 23 April 2014, jam 19.00 wib.

1. Bagaimana implikasi penerapan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Terhadap Peningkatan Pendapatan Asli Daerah di Kabupaten Pasaman Barat?
2. Upaya apakah yang dilakukan Pemerintah Daerah Kabupaten Pasaman Barat dalam meningkatkan pendapatan Asli Daerah sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisa implikasi penerapan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah terhadap peningkatan Pendapatan Asli Daerah di Kabupaten Pasaman Barat.
2. Untuk menganalisa upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Pasaman Barat dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah sejak berlakunya Undang- Undang No. 28 Tahun 2009.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat dalam penelitian ini adalah:

1. Secara Teoritis
 - a. Diharapkan dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan sebagaimana diungkapkan oleh Rochmat Soemitro yang dikutip oleh Mardiasmo, bahwa Hukum Pajak mempunyai kedudukan diantara hukum-hukum sebagai berikut:
 - 1) Hukum Perdata, mengatur hubungan satu individu dengan individu lainnya

2) Hukum Publik, mengatur hubungan antara pemerintah dengan rakyatnya. Hukum ini dapat dirinci sebagai berikut:

a) Hukum Tata Negara

b) Hukum Tata Usaha (Hukum Administrasi)

c) Hukum Pajak

d) Hukum Pidana, dan

e) Peraturan Daerah Kabupaten Pasaman Barat tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.⁹

b. Penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan informasi untuk penelitian lebih lanjut khususnya pada pembahasan bidang yang sama.

2. Secara Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai sumber informasi, gambaran dan masukan bagi Pemerintah, Pemerintah Daerah dan masyarakat luas bahwa Peraturan Daerah yang telah dibuat oleh Pemerintah Daerah tentang Pajak dan Retribusi Daerah ini harus benar-benar mampu diwujudkan untuk kesejahteraan rakyat.

E. Kerangka Teoritis

Teori merupakan keseluruhan pernyataan yang saling berkaitan, yang mengemukakan untuk menjelaskan tentang adanya sesuatu, maka teori hukum dapat ditentukan sebagai suatu keseluruhan pernyataan-pernyataan yang saling berkaitan dan berkenaan dengan hukum. Hal ini harus menguraikan tentang apa yang diartikan dengan unsur teori dan harus mengarahkan diri

⁹ Mardiasmo, Perpajakan, 2013, Edisi Revisi, Yogyakarta, Penerbit CV.Andi Offset, hlm 4

kepada unsur hukum. Teori ini merupakan suatu desain langkah-langkah penelitian yang berhubungan dengan kepustakaan, isu kebijakan maupun narasumber penting lainnya.

Teori yang dipergunakan dalam penulisan ini adalah:

1. Teori Asuransi

Negara melindungi keselamatan jiwa, harta benda dan hak-hak rakyatnya. Oleh karena itu rakyat harus membayar pajak yang diibaratkan sebagai suatu premi asuransi karena memperoleh jaminan perlindungan tersebut.

2. Teori Kepentingan

Pembagian beban pajak kepada rakyat didasarkan pada kepentingan (misalnya perlindungan) masing-masing orang. Semakin besar kepentingan seseorang terhadap negara, makin tinggi pajak yang harus dibayar.

3. Teori Penegakan Hukum oleh Lawrence M.Friedman

Salah satu upaya yang harus dilakukan Pemerintah dalam mengayomi masyarakat adalah dengan memberikan perlindungan hukum sehingga masyarakat dapat hidup dengan aman dan damai, yaitu dengan upaya penegakan hukum. Melalui penegakkan hukum inilah hukum akan menjadi suatu kenyataan.¹⁰

Apabila kita berbicara mengenai penegakkan hukum dan sinkronisasinya dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009, maka kita gunakan teori menurut Lawren M.Fredman, sebagaimana dikutip Sutjipto

¹⁰ Sudikno Martokusumo, 2019, *Mengenal Hukum*, Edisi Revisi, Yogyakarta, Gajah University Press, hlm 145.

Raharjo,¹¹ bahwa hukum tidak layak hanya dibicarakan dari segi struktur dan substansinya saja, melainkan juga dari segi kulturnya.

Struktur hukum merupakan pola yang memperlihatkan tentang bagaimana hukum itu dijalankan menurut ketentuan-ketentuan formalnya. Struktur hukum memperlihatkan bagaimana pengadilan, pembuatan hukum dan lain-lain badan serta proses hukum berjalan dan dijalankan. Substansi hukum adalah peraturan-peraturan yang dipakai oleh pelaku hukum pada waktu melakukan pembuatan-pembuatan serta hubungan hukum. Kultur hukum inilah yang berfungsi sebagai jembatan yang menghubungkan antara peraturan hukum dengan tingkah laku seluruh warga masyarakat.

Secara struktur hukum, penegakan hukum untuk menanggulangi atau mengendalikan tindakan korupsi perpajakan tidak terlepas dari tindakan aparat pengawas yang telah ditunjuk untuk itu baik secara berjenjang maupun secara fungsional agar ditaatinya ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut. Termasuk juga Peraturan Daerah sebagai produk Pemerintah Daerah (legislatif dan eksekutif).

Peraturan Daerah merupakan peranti hukum bagi daerah dalam mengatur daerahnya sendiri, termasuk upaya meningkatkan Pendapatan Asli Daerah. Masyarakat merupakan wajib pajak dan disisi lain pemerintah melalui aparturnya merupakan petugas pemungutan pajak.

Sedangkan aparatur penegakan Peraturan Daerah ini dilaksanakan oleh Satuan Polisi Pamong Praja. Satuan Polisi Pamong Praja merupakan juga perangkat hukum yang bersifat preventif dan refresif.

¹¹ Lawrence M.Friedman dalam Sutjipto Raharjo, 2000, *Ilmu Hukum*, Bandung, Citra Aditya Bakti, hlm 176.

Perangkat hukum yang bersifat preventif adalah berupa adanya Wajib Pajak dan Objek Pajak, atau adanya para pihak yang melakukan suatu kegiatan dimana kegiatan tersebut dibebani tanggungjawab berupa kewajiban menyetorkan sejumlah uang sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku misalnya transaksi akta jual beli tanah dan bangunan (BPHTB) melalui Pejabat Pembuatan Akta Tanah (Notaris).

Secara kultur umum, maka hukum dan masyarakat merupakan dua gejala yang tidak terpisahkan. Pada dasarnya hukum juga merupakan masyarakat, jika dipandang dari sudut telaah tertentu. Demikian juga halnya dengan kebudayaan, hukum juga merupakan kebudayaan kalau dipandang dari sudut telaahan tertentu.

Secara sosiologi, hukum merupakan suatu lembaga sosial (*social institution; social institutie*), artinya hukum merupakan kaidah-kaidah yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia pada segala tingkatan, dengan harapan agar terciptanya kedamaian dalam masyarakat.¹²

Akan tetapi kenyataan menunjukkan bahwa ada beberapa faktor sosial yang menyebabkan masyarakat menyimpang atau bahkan menyeleweng. Kemungkinan terjadinya penyelewengan itu dikarenakan nilai-nilai atau kaidah-kaidah yang berlaku sudah dianggap dapat menampung berbagai kepentingan masyarakat pada umumnya.¹³

Lebih lanjut Roscoe Pound menyatakan bahwa harus dilihat atau di pandang sebagai suatu lembaga kemasyarakatan yang berfungsi untuk

¹² Soerjono Sukanto.dkk, 1988, *Pengantar Sosiologi Hukum*, Jakarta, Bina Aksara, hlm 9

¹³ *Ibid.*

memenuhi kebutuhan-kebutuhan sosial dan tugas dari ilmu hukum untuk mengembangkan suatu kerangka yang mana kebutuhan-kebutuhan sosial dapat terpenuhi secara maksimal.¹⁴

Berdasarkan hal tersebut, maka ada dua fungsi yang digunakan oleh hukum dalam masyarakat, pertama sebagai sarana kontrol sosial dan kedua sebagai sarana untuk melakukan *social engineering*. Sebagai sarana kontrol sosial, maka hukum bertugas untuk menjaga agar masyarakat tetap dapat berada dalam pola-pola tingkah laku yang telah diterima olehnya.¹⁵

Namun kadang-kadang orang ingin menggunakan perundang-undangan untuk menimbulkan suatu perubahan sosial yang nyata. Penguasaan atau pengarahan proses sosial ini juga disebut *social engineering*.¹⁶ Fungsi hukum sebagai *social engineering* tidak akan efektif, apabila hukum akan selalu melibatkan perilaku manusia dalam pelaksanaannya.

Sehubungan dengan ini, maka menurut Radisman faktor-faktor penyebab masyarakat mematuhi hukum adalah sebagai berikut:¹⁷

- a. Kepentingan-kepentingan warga masyarakat terlindungi oleh hukum
- b. *Compeince*, pada faktor ini orang patuh kepada hukum karena didasarkan pada harapan akan mendapatkan imbalan atau sebagai usaha

¹⁴ *Ibid*, hlm 43.

¹⁵ *Ibid*, hlm 58.

¹⁶ Satjipto Raharjo, 1980, *Hukum dan Masyarakat*, Bandung, Angkasa, hlm 118.

¹⁷ Radisman FS, 1985, *Beberapa Pemikiran ke Arah Pemantapan Penegakan Hukum*, Jakarta, Ind-Hill,Co Sunarmi 2010, hlm 85.

untuk menghindarkan diri dari hukuman/sanksi yang akan mungkin dijatuhkan manakala hukum itu dilanggar.

- c. *Identification*, orang mematuhi hukum karena identifikasi artinya dia mematuhi hukum bukan nilai sesungguhnya dari keadaan itu, akan tetapi karena ingin memelihara hubungan dengan warga lainnya yang sekelompok/segolongan atau dengan pejabat hukum.
- d. *Interlinazation*, pada faktor ini menjelaskan bahwa orang patuh pada hukum karena kaedah-kaedah hukum itu ternyata memang sesuai dengan nilai-nilai yang menjadi perjuangan warga masyarakat.

4. Teori Perubahan Paradigma Pelayanan Publik

Perubahan kebijakan publik dapat mengikuti Pola Normal atau Paradigmatis. Pola Normal adalah pola pengambilan keputusan secara kontinyu dan berlangsung tahap demi tahap. Perubahan yang berlangsung relatif kecil, tidak menimbulkan guncangan karena aktor yang terlibat relatif tidak berubah. Adapun Pola Paradigmatis berlangsung secara mendasar, baik aktor maupun tujuan kebijakan mengalami perubahan mendasar. Para aktor memahami masalah publik secara berbeda, menggunakan pendekatan berbeda dan memposisikan Pemerintah secara berbeda pula.¹⁸

Perubahan pemikiran dan kebijakan secara mendasar jelas merupakan perubahan paradigma, yaitu bagaimana para pelaku kebijakan melihat tantangan, masalah yang perlu dipecahkan dan bagaimana memecahkannya akan memposisikan Pemerintah secara berbeda, sehingga peranannya dan jenis kebijakan yang diproduksi juga berbeda.

¹⁸ M.Howlett, M.Ramesh dan Anthony Perl, 2009, *Studying Public: Policy Cycle and Policy Subsystem*, London: Oxford University Press, hlm 184-185.

Inilah yang dimaksud dengan perubahan paradigma (*paradigm shift*). Perubahan paradigma pelayanan publik akhirnya mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*) dan Pemerintahan yang bersih (*clean government*).

F. Kerangka Konseptual

Secara konseptual diharapkan dapat menjawab kemungkinan kekeliruan penelitian terdahulu yang menyatakan bahwa Undang-undang RI Nomor 28 Tahun 2009 tentang pajak daerah dan retribusi daerah sangat besar manfaatnya bagi daerah otonom dalam mendongkrak pendapatan asli daerah Kabupaten/ Kota di Indonesia dengan sistem tertutup itu, ternyata masih ada daerah belum mampu meningkatkan Pendapatan Asli Daerahnya sesuai Undang-Undang RI Nomor 28 Tahun 2009, terutama Kabupaten yang merupakan pemekaran.

Disamping itu agar tidak terjadi kesalahpahaman terhadap istilah-istilah yang digunakan dalam proposal penelitian tesis ini, maka perlu diuraikan beberapa konsep yang dipakai sebagai berikut:

1. Implikasi: Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia artinya Pengaruh atau dampak yang ditimbulkan.
2. Penerapan: Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia memiliki sinonim Pelaksanaan, Pemakaian, Pengamalan, Penggunaan.
3. Pajak Daerah yang selanjutnya disebut pajak adalah Kontribusi wajib kepada daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan undang-undang dengan tidak mendapatkan imbalan

secara langsung dan digunakan untuk keperluan daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

4. Retribusi Daerah yang selanjutnya disebut Retribusi adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus di sediakan dan/ atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau Badan.
5. Meningkatkan: Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia artinya Menaikan, Mempertinggi atau Memperhebat.
6. Pendapatan Asli Daerah menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 37 Tahun 2014 adalah Pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan perundang-undangan.

G. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan

Penelitian ini merupakan penelitian hukum yuridis sosiologis (*socio legal research*) atau penelitian empiris, yakni penelitian yang menggunakan pendekatan hukum dalam makna "*law in action*". Penelitian yang demikian diawali dengan melakukan studi dokumen terhadap peraturan perundang-undangan yang berkenaan dengan Pajak dan Retribusi Daerah. Selanjutnya ditelusuri dan diteliti realitas kebijakan-kebijakan Pajak dan Retribusi Daerah dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sebagai fenomena sosial dengan menggunakan perspektif hukum berupa Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang telah diterbitkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Pasaman Barat. Tentunya penelitian ini diharapkan dapat

memberikan gambaran secara lebih terperinci, sistematis dan komprehensif berkenaan dengan implikasi penerapan Undang-Undang RI Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah terhadap Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Pasaman Barat.

Penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Hal ini disebabkan karena penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis dan konsisten. Melalui proses penelitian ini dilaksanakan analisa dan konstruksi terhadap data yang telah dikumpulkan dan diolah.

2. Sumber Data

- a. Data Primer, adalah data yang diperoleh melalui penelitian lapangan dan diperoleh langsung dari sumber asalnya, belum diolah dan dijabarkan oleh orang lain. Data primer meliputi hasil wawancara yaitu cara untuk memperoleh informasi dengan bertanya langsung kepada responden sebagai tambahan untuk memperoleh dan memahami bahan dan data atau keterangan kepada pihak yang dianggap sangat berkompeten dan dimungkin data yang diperoleh sangat akurat dan dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya. Informan adalah Kepala Badan Aset dan Pendapatan Daerah Kabupaten Pasaman Barat Bapak Afrihendra. S.Sos, Kepala Dinas Pengelolaan Keuangan Daerah Bapak Teguh Suprianto,SE.,MM, Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah Pasaman Barat Bapak Setia Bakti.SH, Kepala Badan Pusat Statistik Kabupaten Pasaman Barat Bapak Hendro Seprita Desa.S,ST.

- b. Data Sekunder, merupakan dokumen resmi dan dokumen pendukung lainnya berupa data yang diperoleh dari Badan Aset dan Pendapatan Daerah Kabupaten Pasaman Barat, Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Pasaman Barat, Badan Pusat Statistik Kabupaten Pasaman Barat, Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Pasaman Barat.

3. Metode dan Teknik Pengumpulan Data

Dalam pengumpulan data penulis menggunakan teknik studi lapangan yaitu memperoleh gambaran tentang informasi yang dibutuhkan dengan cara terjun langsung ke lapangan dan studi kepustakaan.

- a. Wawancara, hal ini dilakukan berupa wawancara terstruktur dimana daftar pertanyaan telah disiapkan peneliti terlebih dahulu. Pengumpulan data tersebut dilakukan dengan menggunakan kuesioner yang berisi daftar pertanyaan yang diajukan kepada Kepala Badan Aset dan Pendapatan Daerah Kabupaten Pasaman Barat, Kepala Dinas Pengelolaan Keuangan Daerah, Bagian Hukum Sekretariat Daerah Pasaman Barat dan Kepala Badan Pusat Statistik Kabupaten Pasaman Barat tentang implikasi penerapan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah terhadap Peningkatan Pendapatan Asli Daerah (Studi di Kabupaten Pasaman Barat).
- b. Studi Dokumen/Kepustakaan
Selanjutnya dengan mengumpulkan referensi berupa dokumen yang diperlukan serta mendokumentasikan hal-hal yang diperlukan.

4. Teknik Analisis Data

Teknis analisa data yang dipergunakan dalam penelitian ini, penulis memakai analisis secara kualitatif karena data yang terbentuk berdasarkan suatu penilaian atau yang diukur secara tidak langsung atau dengan kata lain mengambil kesimpulan dalam bentuk pernyataan dan tulisan.