



**FAKULTAS HUKUM**  
**UNIVERSITAS SURYAKANCANA CIANJUR**

**STATUS : TERAKREDITASI B**

SK BAN-PT Nomor : 011/BAN-PT/Ak-XII/S. 1/IV/2009  
Jl. Pasir Gede Raya Telp (0263) 262773 Fax. 284754 - Cianjur 43216

**SURAT TUGAS**

**No: 157/Dek-FH/UNSUR/01.3/III/2013**

Dekan Fakultas Hukum Universitas Suryakancana dengan ini menugaskan kepada :

No.	Nama	Jabatan
1.	Kuswandi, SH., MH	Dosen

Maksud Tugas : Pembuatan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

Hari/Tanggal : Jum'at, 2 Maret 2013

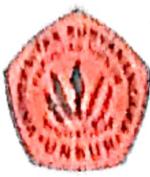
Tempat Pelaksanaan : Kampus Fakultas Hukum Universitas Suryakancana

Cianjur, 1 Maret 2013

Dekan



*Henny Nuraeny*  
**Dr. Hj. Henny Nuraeny, SH.,MH**  
NIP. 19620328 1987 03 2 001



FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS SURYAKANCANA  
**PERPUSTAKAAN**

Jl. Pasir Gede Raya Telp (0263) 262773 Fax. 284754 - Cianjur 43216

---

**TANDA TERIMA PENYERAHAN KARYA**

Telah terima dari :

Nama : Dr. Kuswadi, SH, MH

NPM/NIP/NIK : 410200026

Status : ~~Mahasiswa~~ / Dosen / ~~Tenaga Kependidikan~~\*

Karya Akhir ~~Skripsi~~ / ~~Tesis~~ / ~~Dissertasi~~ / ~~Jurnal~~ / Naskah Akademik \*) dengan judul :

**"NASKAH AKADEMIK RAPERDA TENTANG RETRIBUSI TEMPAT REKREASI"**

Demikian tanda terima penyerahan karya kami buat untuk dapat dipergunakan sebagaimana mestinya.

Cianjur, 6 Juni 2019

Kepala Perpustakaan

**Drs. H. Nanang Rahman**  
NIK. 4103011006

Catatan :

*\*) Coret yang tidak perlu*

**NASKAH AKADEMIK  
RAPERDA KABUPATEN CIANJUR TENTANG  
RETRIBUSI TEMPAT REKREASI**



**FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS SURYAKANACANA**

Jl. Pasir Gede Raya Telp (0263) 262773 Fax. 284754 - Cianjur 43216

2019

## **KATA PENGANTAR**

Puji syukur atas rahmat Allah SWT, berkat rahmat serta karunia-Nya sehingga Naskah Akademik Raperda Kabupaten Cianjur tentang Retribusi Tempat Rekreasi dapat selesai.

Naskah Akademik Raperda tentang Retribusi Tempat Rekreasi ini dibuat atas Kerjasama dengan Pemerintah Daerah Kabupaten Cianjur dengan tujuan memenuhi syarat normative tahapan pembentukan Peraturan Daerah.

Tim Penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada teman sejawat yang telah memberikan masukan yang sangat berarti demi selesainya Naskah Akademik ini. Penulis juga mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada semua pihak yang membantu dalam proses penyusunan Naskah Akademik ini.

Tim Penulis menyadari bahwa dalam penyusunan dan penulisan masih melakukan banyak kekurangan. Oleh karena itu penulis memohon maaf atas kekurangan dan ketaksempurnaan yang pembaca temukan dalam Naskah Akademik ini. Penulis juga mengharap adanya kritik serta saran dari pembaca apabila menemukan kesalahan dalam Naskah Akademik ini.

Cianjur, Maret 2019.

Tim Penyusun.

## DAFTAR ISI

<b>KATA PENGANTAR</b> .....	i
<b>DAFTAR ISI</b> .....	ii
<b>BABI PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang Penelitian.....	1
B. Identifikasi Masalah .....	6
C. Tujuan dan Kegunaan Naskah Akademik .....	7
D. Metode Penelitian .....	8
<b>BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTEK EMPIRIS</b>	
A. Kajian Teoritis.....	20
B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip Yang Terkait dengan Penyusunan Norma ...	27
C. Kajian Terhadap Penyelenggaraan .....	33
D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru .....	35
<b>BAB III EVALUASI DAN ANALISI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT</b> .....	36
<b>BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURUDIS</b>	
A. Landasan Filosofis .....	39
B. Landasan Sosiologis .....	42
C. Landasan Yuridis .....	43
<b>BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN</b>	
A. Kajian/ analisis keterkaitan dengan Hukum Positif.....	49
B. Materi Muatan Perda .....	51
<b>BAB VI PENUTUP</b>	
A. Kesimpulan .....	54
B. Saran .....	54
<b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....	57

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

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

Bagian dari konsekwensi bergulirnya era otonomi daerah yang diawali dengan adanya penyerahan sejumlah kewenangan (urusan) dari Pemerintah Pusat ke pemerintah Daerah, Pemerintah Daerah berkewajiban menciptakan kesejahteraan bagi rakyatnya, untuk itu sebagai wujud dari pemenuhan kewajibannya tersebut Pemerintah Daerah harus tampil serta bergerak aktif melindungi rakyat dengan segala kepentingannya, menyediakan sarana dan prasarana yang diperlukan untuk memperlancar pelaksanaan pemerintahan daerah, serta memberikan pelayanan kepada rakyat.

Keberhasilan Pemerintah Daerah dalam menjalankan kewajibannya sangat ditentukan oleh berbagai faktor, diantaranya Sumber Daya Manusia yang baik, kelembagaan/Organisasi Perangkat Daerah yang epektif dan efisien serta faktor yang paling menentukan keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah adalah dukungan dari ketersediaan keuangan yang memadai, guna membiayai pelaksanaan kekuasaan/kewenangan yang dimiliki.

Permasalahan yang sering muncul dalam pelaksanaan otonomi daerah biasanya adalah prospek kemampuan pembiayaan pemerintah daerah dalam rangka melaksanakan fungsinya sebagai penyelenggara pembangunan, penyelenggara pemerintahan serta melayani masyarakat setempat sejalan dengan dinamika kehidupan masyarakat yang harus dilayani. Bagi daerah yang memiliki potensi besar baik sumber daya alam maupun sumber daya lainnya, otonomi daerah merupakan peluang besar dalam upaya meningkatkan pendapatan daerah tersebut. Oleh karena itu penyelenggaraan kegiatan pemerintahan daerah senantiasa terus meningkat, sehingga biaya yang dibutuhkan juga akan bertambah. Peningkatan penerimaan daerah harus senantiasa diupayakan secara periodik oleh setiap daerah otonom melalui penataan administrasi pendapatan daerah yang efisien dan efektif sesuai dengan pola yang telah ditetapkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan dan petunjuk pelaksanaannya.

Beberapa sumber pendapatan yang dapat diunggulkan oleh Pemerintah Daerah dalam rangka peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah dengan meningkatkan pendapatan dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah dan pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan serta lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah.

Retribusi daerah dalam hal ini retribusi tempat rekreasi dan olah raga pada kawasan pariwisata khususnya di Kabupaten Cianjur diharapkan dapat menjadi salah satu sumber pendapatan daerah yang harus dikelola dan ditingkatkan pendapatannya mengingat semakin banyaknya yang menggunakan tempat rekreasi dan olah raga pada kawasan pariwisata. Oleh karena dipandang perlu untuk menyusun Raperda tentang Retribusi Tempat Rekreasi dan Olah Raga pada Kawasan Pariwisata.

Pengertian retribusi menurut **Rohmat Soemitro**, yang dimaksud dengan retribusi adalah: Retribusi adalah pembayaran wajib dari penduduk kepada negara karena adanya jasa tertentu yang diberikan oleh negara bagi penduduknya secara perorangan.<sup>1</sup> Jasa tersebut dapat dikatakan bersifat langsung, yaitu hanya yang membayar retribusi yang menerima balas jasa dari negara. Pengertian retribusi secara umum adalah pembayaran-pembayaran kepada negara yang dilakukan oleh mereka yang menggunakan jasa-jasa negara. Dengan kata lain, retribusi secara umum adalah pembayaran-pembayaran kepada negara atau merupakan iuran kepada pemerintah yang dapat dipaksakan dan jasa balik secara langsung dapat ditunjuk. Retribusi menurut Pasal 1 angka 64 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah adalah: Retribusi Daerah, yang selanjutnya disebut Retribusi, adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan pribadi atau badan.<sup>2</sup>

Retribusi Tempat Rekreasi dan Olah Raga pada Kawasan Pariwisata merupakan salah satu jenis Retribusi Jasa Usaha yang keberadaannya cukup dimanfaatkan oleh masyarakat. Pengertian retribusi tempat rekreasi dan olah raga

---

<sup>1</sup> Rohmat Soemitro, *Pajak dan Pembangunan*, PT Eresco, Bandung, 2005, hlm 27

<sup>2</sup> Lihat Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan retribusi Daerah

pada kawasan pariwisata sebagaimana terdapat dalam Pasal 126 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (UU No. 29 Tahun 2009) menjelaskan bahwa Objek Retribusi Jasa Usaha adalah pelayanan yang disediakan oleh Pemerintah Daerah dengan menganut prinsip komersial yang meliputi :

- a. Pelayanan dengan menggunakan/memanfaatkan kekayaan Daerah yang belum dimanfaatkan secara optimal; dan/atau
- b. Pelayanan oleh Pemerintah Daerah sepanjang belum disediakan secara memadai oleh pihak swasta.

Lebih lanjut Pasal 136 UU No. 28 Tahun 2009 mengemukakan bahwa :

- (1) Objek Retribusi Tempat Rekreasi dan Olah Raga sebagaimana dimaksud dalam Pasal 127 huruf I adalah pelayanan tempat rekreasi, pariwisata, dan olah raga yang disediakan, dimiliki, dan/atau dikelola oleh Pemerintah Daerah.
- (2) Dikecualikan dari objek Retribusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah pelayanan tempat rekreasi, pariwisata, dan olah raga yang disediakan, dimiliki, dan/atau dikelola oleh Pemerintah, BUMN, BUMD, dan pihak swasta.

Retribusi tersebut dapat dipungut secara efektif dan efisien serta merupakan satu sumber pendapatan daerah yang potensial. Pemungutan retribusi memungkinkan penyediaan jasa tersebut dengan tingkat dan atau kualitas pelayanan yang lebih baik. Selain mempunyai kriteria yang dikemukakan di atas, retribusi tempat rekreasi dan olah raga pada kawasan pariwisata tersebut juga mempunyai objek yang sama dengan retribusi jasa usaha lain yaitu pelayanan yang disediakan atau diberikan pemerintah daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau golongan.<sup>3</sup>

Sedangkan subjek retribusi ini adalah pengguna jasa tempat rekreasi dan olah raga pada kawasan pariwisata. Prinsip dan sasaran dalam penetapan tarif

---

<sup>3</sup> Erly Suandy, 2005, *Hukum Pajak*, Salemba Empat, Jakarta, 2010. Hlm 37

didasarkan pada kebijakan daerah yang memperhatikan biaya penyediaan jasa yang bersangkutan, kemampuan masyarakat, dan aspek keadilan.

Dengan adanya retribusi tempat rekreasi dan olah raga pada kawasan pariwisata diharapkan memberikan kontribusi yang cukup besar dalam Pendapatan Asli Daerah. Karena semakin tingginya jumlah pengunjung yang datang ke tempat-tempat rekreasi dan sarana olah raga yang terdapat pada kawasan pariwisata.

Dalam pelaksanaan mengenai pembayaran retribusi tempat rekreasi dan olah raga pada kawasan pariwisata di Kabupaten Cianjur dengan adanya Surat Ketetapan Retribusi Daerah (SKRD) sebagai ketentuan retribusi yang menentukan besarnya jumlah retribusi yang terutang, dan dengan adanya Surat Tagihan Retribusi Daerah (STRD) sebagai suatu syarat untuk melakukan tagihan retribusi dan atau sanksi administrasi berupa bunga dan atau denda.

Selain kesadaran dari wajib retribusi dalam mengoptimalkan pemungutan retribusi pasar, ketegasan bagi Pemerintah Daerah dalam membuat Peraturan Daerah mengenai retribusi tempat rekreasi dan olah raga pada kawasan pariwisata sangat diperlukan, agar tidak memberikan celah bagi para wajib retribusi untuk tidak membayar retribusi tepat pada waktunya atau menunggak dalam kewajibannya sebagai wajib retribusi. Kesadaran pengunjung atau masyarakat dalam membayar retribusi tempat rekreasi dan olah raga pada kawasan pariwisata sangat berpengaruh dalam mengoptimalkan pemungutan retribusi di Kabupaten Cianjur.

Berdasarkan uraian di atas, dapat dipahami bahwa kondisi tersebut sangat disadari betul terutama oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Cianjur, sehingga berupaya mewujudkannya dalam sebuah Rancangan Peraturan Daerah (RAPERDA) tentang Retribusi Tempat Rekreasi dan Olah Raga pada Kawasan Pariwisata sebagai upaya dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Cianjur.

Gagasan pembuatan naskah akademik mengenai Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Cianjur tentang Retribusi Tempat Rekreasi dan Olah Raga pada Kawasan Pariwisata tersebut, secara yuridis sesuai dengan substansi UU No. 12

Tahun 2011 yang mengatur jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia, dan sesuai dengan Pasal 7 Ayat (1) yang terdiri : 1) *UUD 1945*; 2) *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat*; 3) *UU/PERPU*; 4) *Peraturan Pemerintah*; 5) *Peraturan Presiden*; 6) *Praturan Daerah Provinsi*; dan 7) *Peraturan Daerah Kabupaten/Kota*.

Berkenaan dengan rencana regulasi di daerah, maka UUD 1945 Pasal 18 Ayat (6) mengisaratkan '*Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan*'. Dalam substansi konstitusi di atas jelas bahwa pemerintah daerah diberi kewenangan untuk membuat regulasi berupa peraturan daerah serta peraturan lainnya.

Hal ini sejalan dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang telah diubah dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Jo. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 2 Tahun 2014, dalam melaksanakan kewenangan pengaturan (*regeling*) yang tercermin dalam Pasal 136 Ayat (1) '*Perda ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD*'. (2) '*Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan*'. (3) '*Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah*'. Ayat (4) '*Perda sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi*'. Ayat (5) '*Perda sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) berlaku setelah diundangkan dalam lembaran daerah*'.

Dalam pelaksanaannya maka kebijakan daerah dimaksud tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum serta peraturan daerah lainnya, hal ini sejalan dengan Pasal 145 Ayat (1) yang menyatakan '*Perda disampaikan kepada Pemerintah paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan*'. Ayat (2) '*Perda sebagaimana dimaksud*

*pada Ayat (1) yang bertentangan dengan kepentingan umum dan atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah’.*

Peraturan daerah dibuat oleh DPRD bersama-sama dengan Pemerintah Daerah, artinya prakarsa dapat berasal dari DPRD maupun dari Pemerintah Daerah, pemahaman ini sejalan dengan Pasal 140 Ayat (1) ‘*Rancangan Perda dapat berasal dari DPRD, Gubernur, atau Bupati/Walikota*’. Ayat (3) ‘*Tata cara mempersiapkan rancangan Perda yang berasal dari Gubernur atau Bupati/Walikota di atur dengan Peraturan Presiden*’. Dan Pasal 141 Ayat (1) ‘*Rancangan Perda disampaikan oleh anggota komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi*’. Ayat (2) ‘*Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara mempersiapkan rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD*’.

Melalui gambaran di atas, maka Pemerintah Daerah Kabupaten Cianjur mencoba menginternalisasi nilai-nilai penting dalam tahapan pembuatan regulasi melalui sebuah naskah akademik yang berjudul “**Naskah Akademik Tentang Retribusi Tempat Rekreasi dan Olah Raga pada Kawasan Pariwisata**” dimana naskah akademik ini diharapkan menjadi cikal bakal dari Peraturan Daerah Kabupaten Cianjur.

## **B. Identifikasi Masalah.**

Adapun identifikasi masalah dalam naskah akademik ini meliputi :

1. Apa latar belakang diperlukannya Peraturan Daerah tentang Retribusi Tempat Rekreasi dan Olah Raga pada Kawasan Pariwisata di Kabupaten Cianjur ?
2. Bagaimana pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan rancangan Peraturan Daerah tentang Retribusi Tempat Rekreasi dan Olah Raga pada Kawasan Pariwisata di Kabupaten Cianjur ?
3. Bagaimanakah sasaran, ruang lingkup, jangkauan dan arah pengaturan Retribusi Tempat Rekreasi dan Olah Raga pada Kawasan Pariwisata di Kabupaten Cianjur kedepan ?

## **C. Tujuan dan Kegunaan Naskah Akademik.**

### **1. Tujuan Penyusunan Naskah Akademik.**

Adapun tujuan penyusunan Naskah Akademik ini, sesuai dengan identifikasi masalah yang dikemukakan di atas, adalah :

1. Untuk mengetahui latar belakang diperlukannya Peraturan Daerah tentang Retribusi Tempat Rekreasi dan Olah Raga pada Kawasan Pariwisata di Kabupaten Cianjur.
2. Untuk mengetahui pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan rancangan Peraturan Daerah Tentang Retribusi Tempat Rekreasi dan Olah Raga pada Kawasan Pariwisata yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Cianjur.
3. Untuk mengetahui sasaran, ruang lingkup, jangkauan dan arah pengaturan Retribusi Tempat Rekreasi dan Olah Raga pada Kawasan Pariwisata di Kabupaten Cianjur yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Cianjur ke depan.

### **2. Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik.**

Secara umum kegunaan penyusunan Naskah Akademik ini adalah sebagai acuan, panduan atau referensi dalam penyusunan dan pembahasan rancangan produk hukum daerah di Kabupaten Cianjur, dan selain itu juga diharapkan dapat memberi manfaat, baik secara teoritis maupun secara praktis :

#### **a. Manfaat Teoritis.**

Hasil penelitian naskah akademik ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam upaya untuk mendorong peningkatan kualitas Tata Cara Pembentukan Produk Hukum Daerah.

#### **b. Manfaat Praktis.**

Hasil penelitian naskah akademik ini juga diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran kepada para pihak (*stakeholder*) diantaranya :

- 1) Bagi pemerintah dapat dijadikan sebagai dasar pembuatan Peraturan Daerah Tentang Retribusi Tempat Rekreasi dan Olah Raga pada Kawasan Pariwisata di Kabupaten Cianjur;

- 2) Bagi akademisi, hasil penelitian naskah akademik ini diharapkan dapat menambah referensi bagi pengayaan argumentasi akademis dalam mengelaborasi berbagai kebijakan dari Pemerintah Daerah Kabupaten Cianjur dalam rangka proses pembelajaran;
- 3) Bagi Masyarakat, melalui penelitian naskah akademik ini diharapkan menjadi salah satu forum untuk lebih memahami dan mengetahui berbagai kebijakan pemerintah khususnya dalam bidang Retribusi Tempat Rekreasi dan Olah Raga pada Kawasan Pariwisata di Kabupaten Cianjur.

#### **D. Metode Penelitian.**

##### **1. Jenis Penelitian**

**Bahder Johan Nasution** dalam bukunya yang berjudul “*Metode Penelitian Ilmu Hukum*” mengemukakan bahwa pendekatan dalam penelitian banyak macamnya, misalnya jika dilihat dari sudut kajiannya; ada pendekatan sosiologis, psikologis, historis, antropologis, pendekatan yuridis, pendekatan politis, pendekatan komparatif, dan sebagainya. Dilihat dari pola penggunaan metodenya ada pendekatan normatif, pendekatan kuantitatif dan pendekatan kualitatif. Dengan demikian pada dasarnya pendekatan menurut **Bahder Johan Nasution** adalah persoalan yang berhubungan dengan cara seseorang meninjau dan dengan cara bagaimana dia menghampiri persoalan tersebut sesuai dengan disiplin ilmu yang dimilikinya.<sup>1</sup>

Para pengkaji atau peneliti hukum dalam memandang persoalan-persoalan hukum melakukan pendekatan dengan berbagai cara. Ada yang melakukan pendekatan secara yuridis normatif untuk penelitian ilmu hukum normatif, ada yang meninjau dari sudut empiris atau yang biasa disebut dengan; *socio legal approach* untuk penelitian ilmu hukum empiris, bahkan akhir-akhir ini, ada pemikiran yang menggunakan pendekatan kuantitatif terhadap hukum. Pendekatan ini mempertimbangkan tiga konsep pendekatan ekonomi yang

---

<sup>1</sup> Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2012, hlm. 127.

menjadi dasar pemikiran kuantitatif, yaitu konsep maksimalisasi, konsep keseimbangan dan konsep efisiensi.

Pendekatan analisis ekonomi dalam hukum telah berkembang di Amerika Serikat sejak sekitar tahun 1980-an. Mata kuliah “*Economics Analysis of the Law*” telah diajarkan diberbagai fakultas hukum di Amerika Serikat dengan memberi konsep-konsep mikro ekonomi lebih dahulu kepada mahasiswa hukum, untuk bagaimana konsep-konsep mikro ekonomi tersebut diterapkan terhadap masalah hukum. Konsep maksimalisasi dalam analisis ekonomi terhadap hukum, muncul dari asumsi bahwa individu atau masyarakat akan memaksimalkan apa yang ingin mereka capai, melakukan sesuatu dengan sebaik mungkin dalam keterbatasan sumber daya yang dimiliki. Dalam hubungannya dengan pendekatan analisis hukum positif, para analis akan bertanya jika kebijakan hukum dilaksanakan, prediksi apa yang dapat dibuat yang mempunyai akibat ekonomi. Dengan kata lain apakah kebijaksanaan hukum yang diusulkan atau perubahan hukum yang dilakukan akan berpengaruh terhadap cara orang untuk mencapai kesejahteraan ekonomi.<sup>2</sup>

Dalam perkembangan selanjutnya, disamping beberapa pendekatan sebagaimana diuraikan di atas, ada pula yang menggunakan pendekatan sistemik. Pendekatan sistem (*the systems approach*) adalah sebuah pendekatan interdisiplin dalam mempelajari sistem. Inilah yang akan digunakan dalam penelitian ini, guna menjawab permasalahan dalam perumusan Naskah Akademik Raperda tentang Retribusi Tempat Rekreasi dan Olah Raga pada Kawasan Pariwisata sebagaimana telah dirumuskan dalam identifikasi masalah.

Konsep “pemikiran sistem” dikutip dari disertasi **Eko Nurmardiansyah** yang berjudul “*Pengembangan Kesadaran Terhadap Keadilan Lingkungan (Environmental Justice), Melalui Penataan Sistem Hukum Berdasarkan Pendekatan Sistem (System Approach)*”, lahir dari dunia ilmu alam yang digeluti **Herbert Spencer** dan penerusnya, serta bidang biologi oleh **HJ Henderson** dan pengikutnya. Konsep sistem telah digunakan dalam ilmu ekonomi, antropologi, psikologi, ilmu politik, sosiologi, dan terutama dalam teori organisasi. Pemikiran

---

<sup>2</sup> *Ibid.*

tentang sistem secara eksplisit dimulai pada tahun 1932 oleh **Ludwig von Bertalanffy** (1901-1972), seorang biolog kelahiran Austria. Sejak usaha perintisan oleh **Ludwig von Bertalanffy** tersebut, para ilmuwan yang mengkhususkan diri pada bidang studi tentang sistem telah berusaha untuk merumuskan pengertian sistem dalam sebuah definisi. Teori sistem (*the system theory*) adalah sebuah pendekatan interdisiplin yang mempelajari sistem.<sup>3</sup>

Untuk menghindari salah pengertian, perlu dikemukakan perbedaan antara monodisiplin dengan multidisiplin itu sendiri di satu pihak, multidisiplin dengan interdisiplin dan padanannya di pihak yang lain. Monodisiplin adalah penelitian yang terbatas pada suatu bidang ilmu, baik mengenai metode dan teori maupun objek yang diteliti. Sedangkan multidisiplin dibedakan menjadi tiga macam, yaitu:<sup>4</sup> *Pertama*, multidisiplin itu sendiri, sebagai multidisiplin murni, di dalamnya beberapa ilmu yang berbeda, baik metode dan teori maupun ciri-ciri yang lain digunakan untuk menganalisis masalah yang sama; *kedua*, transdisiplin atau antardisiplin atau lintas disiplin, dua ilmu digunakan untuk menganalisis masalah yang sama. Dalam hubungan ini salah satu ilmu, yaitu ilmu yang memiliki masalah yang lebih utama, mendominasi ilmu yang lain; dan *ketiga*, Krosdisiplin atau interdisiplin, dua ilmu digunakan untuk menganalisis masalah yang sama. Kedua ilmu dimungkinkan luluh menjadi satu.

Alasan penggunaan pendekatan sistem sebagai metode, cara (kerangka, pola pikir) untuk mempelajari gejala atau objek dalam penelitian ini, mengingat kompleksitas permasalahan yang akan diteliti, terutama yang menyangkut penarikan Retribusi terhadap tempat rekreasi dan olah raga pada kawasan pariwisata di Kabupaten Cianjur dimana pertimbangan berbagai aspek secara ilmiah perlu dipertemukan melalui pendekatan yang lintas sektoral dengan metode antardisiplin dan metode multidisiplin.

---

<sup>3</sup> Eko Nurmardiansyah, *Pengembangan Kesadaran Terhadap Keadilan Lingkungan (Environmental Justice) Melalui Penataan Sistem Hukum Berdasarkan Pendekatan Sistem (Systems Approach)*, Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum UNPAR, Bandung, 2014, hlm.19.

<sup>4</sup> Nyoman Kutha Ratna, *Metodologi Penelitian Kajian Budaya dan Ilmu Sosial Humaniora Pada Umumnya*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 170

Metode interdisiplin dan multidisiplin, tumbuh dan berkembang bersama-sama dengan tumbuh dan berkemangnya Ilmu Hukum Fungsional (*Functional Jurisprudence*). Aliran ini memasalahkan fungsi hukum sebagai norma dalam masyarakat. Agar hukum dapat fungsional di dalam masyarakat, maka ilmu hukum harus pula memberi perhatian pada ilmu-ilmu lain.<sup>5</sup>

Selanjutnya **Johanes Gunawan** mengemukakan bahwa penelitian hukum tidak dapat lagi hanya menggunakan satu metode saja, tetapi dibutuhkan kombinasi dari berbagai metode penelitian yang disebut Metode Multidisiplin dan Metode Interdisiplin. Metode Multidisiplin adalah metode yang menggunakan cara berpikir (logika) dari berbagai ilmu lain. Sedangkan metode Interdisiplin adalah metode gabungan yang menggunakan verifikasi dan bantuan ilmu lain.<sup>6</sup>

Karakter penelitian yang interdisiplin dan multidisiplin titik tolaknya selalu berasal dari satu disiplin ilmu dan didominasi oleh ilmu tersebut, disiplin ilmu lain hanyalah berfungsi sebagai pembantu atau pendukung saja.<sup>7</sup> Munculnya penelitian interdisiplin dan multidisiplin menunjukkan adanya keterbatasan tiap disiplin ilmu, tetapi dilain pihak juga membuktikan adanya interdependensi fungsional yang timbal balik antar berbagai (metode penelitian dari) disiplin ilmu. Dengan adanya interdependensi antar berbagai disiplin ilmu (termasuk metodenya), maka akan diperoleh suatu realibilitas/ keterandalan pengetahuan yang bersifat holistik (paripurna).<sup>8</sup>

## **2. Metode Pendekatan.**

Metode yang digunakan dalam penelitian naskah akademik ini adalah metode pendekatan Yuridis Normatif, yaitu digunakan untuk mencari asas hukum, teori hukum dan sistem hukum, terutama dalam hal penemuan dan pembentukan asas-asas hukum baru, pendekatan hukum baru dari sistem hukum nasional

---

<sup>5</sup> Johanes Gunawan, bahan Kuliah Metode Penelitian dan Penulisan Hukum, Program Pascasarjana Doktor Ilmu Hukum, Universitas Katolik Parahyangan, Bandung, 20011, hlm., 42.

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum Di Indonesia Pada Abad Ke-20*, Alumni, 1994, hlm., 176.

<sup>8</sup> *Ibid.*, hlm. 177.

khususnya yang berkaitan dengan Retribusi Tempat Rekreasi dan Olah Raga pada Kawasan Pariwisata di Kabupaten Cianjur.

Dalam penelitian naskah akademik ini juga meliputi usaha untuk menemukan hukum yang *'in concreto'* dengan tujuan untuk menemukan hukum yang sesuai dengan suatu permasalahan tertentu yang akan diterapkan di dalam penelitian naskah akademik tersebut.<sup>7</sup>

**Sunaryati Hartono** mengatakan, penelitian hukum untuk menemukan suatu kebijakan (*policy*) baru, biasanya menggunakan penelitian hukum interdisipliner dan penelitian yang mengembangkan satuan teori adalah merupakan penelitian murni, beliau juga mengatakan bahwa kegunaan penelitian hukum normatif antara lain adalah:

- a) Untuk mengetahui atau mengenal apakah dan bagaimanakah hukum positifnya mengenai suatu masalah yang tertentu dan ini merupakan tugas semua sarjana hukum;
- b) Untuk dapat menyusun dokumen-dokumen hukum;
- c) Untuk menulis makalah/buku hukum;
- d) Untuk dapat menjelaskan atau menerangkan kepada orang lain apakah dan bagaimanakah hukumnya mengenai peristiwa atau masalah tertentu;
- e) Untuk melakukan penelitian dasar (*basic research*) di bidang hukum penyajian penulisan penelitian secara *basic research* menggunakan data-data yang kumulatif dan metode yang digunakan adalah metode hukum, yuridis normatif yang bersifat deskriptif analitis.<sup>8</sup>

#### **a. Jenis dan Sumber Data.**

Penelitian naskah akademik ini dilakukan guna memperoleh data yang akurat maka dilakukan melalui 2 (dua) tahapan besar sebagai berikut :

- a) Penelitian kepustakaan (*library research*) yaitu dengan mengumpulkan dan mempelajari bahan hukum primer, sekunder dan tersier yang berkaitan

---

<sup>7</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 22

<sup>8</sup> Sunaryati, *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Abad ke 20*, Alumni, Bandung, 1994, hlm. 105.

dengan Retribusi Tempat Rekreasi dan Olah Raga pada Kawasan Pariwisata di Kabupaten Cianjur.<sup>9</sup>

Dalam realisasinya penggalian data sebagai salah satu sumber penelitian maka peneliti memfokuskan pada tiga sumber bahan hukum diantaranya :

- 1) *Bahan Hukum Primer*, berupa peraturan-peraturan yang berkaitan dengan hukum tata cara pembentukan produk hukum daerah yang berupa Undang-undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan Peraturan Menteri Dalam Negeri dan peraturan lain yang berkaitan dengan bahan hukum primer.
  - 2) *Bahan Hukum Sekunder*, yaitu bahan-bahan pustaka yang relevan dengan objek yang diteliti, antara lain tentang referensi buku-buku, majalah, koran dan internet yang berkaitan dengan konten naskah akademik;<sup>10</sup>
  - 3) *Bahan Hukum Tersier*, yaitu bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan sekunder, seperti brosur-brosur, media cetak dan *Black's Law Dictionary*.<sup>11</sup>
- b) Penelitian lapangan (*field research*), tujuannya mencari data-data lapangan yang menyangkut pandangan, aspirasi dan ekspektasi masyarakat kampus tentang tata cara pembentukan produk hukum daerah Kabupaten Cianjur (*data Primer*) yang berkaitan dengan materi penelitian dan berfungsi sebagai pendukung data sekunder.

#### **b. Prosedur Pengumpulan Data.**

Untuk pengumpulan data dalam penelitian naskah akademik ini melalui 2 (dua) cara diantaranya :

---

<sup>9</sup> Dedi Mulyadi, *Kebijakan Legislasi Tentang Sanksi Pidana Pemilu Legislatif di Indonesia Dalam Perspektif Demokrasi*, Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Katolik Parahiyangan Bandung, 2011, hlm. 56; lihat pula Wila Chandra Wila Supardi, *Metode Penelitian*, Materi Kuliah Metode Penelitian Program Pascasarjana Doktor Ilmu Hukum Universitas Katolik Parahiyangan, Bandung, 2009, hlm. 17 .

<sup>10</sup> *Ibid*, hlm. 57.

<sup>11</sup> Nasution, *Metode Research*, Bumi Aksara, Bandung, 2001, hlm. 58.

- 1) Penelitian Awal (*Pra Survey*), yaitu pengambilan data awal di instansi/lembaga terkait, untuk memudahkan langkah pengumpulan data selanjutnya;
- 2) Studi Pustaka (*Library research*), yakni melalui berbagai dokumen dan bahan-bahan pustaka yang berkaitan dengan permasalahan tata cara pembentukan produk hukum daerah yang sedang dibahas dalam penelitian naskah akademik ini.

**c. Teknik Pengumpulan Data.**

Berdasarkan objek dan metode penelitian sebagaimana diuraikan di atas, data diperoleh melalui pengumpulan data yang dilakukan melalui kegiatan kepastakaan (*library research*) atau studi pustaka (*bilbliografy study*) yaitu pengkajian informasi tertulis mengenai hukum yang berasal dari berbagai sumber dan dipublikasikan secara luas serta dibutuhkan dalam penelitian hukum normatif.<sup>9</sup> Kegiatan studi kepastakaan (*bilbliografy study*) dilakukan dengan mengikuti tahapan-tahapan sebagai berikut:<sup>10</sup>

- a. Penentuan sumber data sekunder (sumber primer dan sekunder), berupa perundang-undangan, putusan pengadilan, dokumen hukum, catatan hukum, dan literatur bidang ilmu pengetahuan hukum.
- b. Identifikasi data sekunder (bahan hukum primer dan sekunder) yang diperlukan, yaitu proses mencari dan mengenai bahan hukum beberapa ketentuan pasal perundang-undangan, nomor dan tahun putusan pengadilan, nama dokumen hukum, nama catatan hukum dan judul, nama pengarang, tahun penerbitan, dan halaman karya tulis bidang hukum.
- c. Inventarisasi data yang relevan dengan rumusan masalah (pokok bahasan dan sub pokok bahasan), dengan cara pengutipan atau pencatatan.
- d. Pengkajian data yang sudah terkumpul guna menentukan relevansinya dengan kebutuhan dan rumusan masalah.

**d. Analisis Data.**

---

<sup>9</sup> Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 81.

<sup>10</sup> *Ibid*, hlm. 125.

Pengertian analisis dalam penelitian naskah akademik ini dimaksudkan sebagai interpretasi secara logis, sistematis dan konsisten dimana dilakukan penelaahan data yang lebih rinci dan mendalam. Dari data yang berhasil dikumpulkan dalam penelitian ini, baik yang berupa data primer maupun data sekunder dianalisis menggunakan metode kualitatif, tanpa menggunakan angka (matematik dan statistik).

Metode analisis data dalam penelitian ini meliputi 4 (*empat*) tahap kegiatan yaitu:

- 1) Tahap pengumpulan data;
- 2) Tahap reduksi data;
- 3) Tahap pengujian data; dan
- 4) Tahap penarikan kesimpulan.

Tahapan di atas merupakan siklus yang interaktif, artinya analisis data ini merupakan upaya yang terus berlanjut dan berulang terus menerus bergerak di antara empat tahapan kegiatan tersebut selama pengumpulan data. Penarikan kesimpulan yang dilakukan melalui pemeriksaan terhadap data/informasi yang telah diperoleh di lapangan, menjadi gambaran keberhasilan secara berturut-turut sebagai rangkaian kegiatan analisis yang saling menyusul.<sup>13</sup>

#### **e. Pengecekan Kesahihan Data**

Teknik pengecekan kesahihan data dan informasi dalam penelitian ini menggunakan triangulasi<sup>11</sup> dengan sumber, metode dan teori. Tujuan triangulasi adalah mengecek kebenaran data dan informasi tertentu dengan membandingkannya dengan data dan informasi yang telah diperoleh dari sumber lain, pada berbagai fase penelitian baik penelitian terhadap data sekunder maupun

---

<sup>13</sup> M.B. Miles dan A.M. Huberman, *Analisis Data Kualitatif*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 1992, hlm. 19.

<sup>11</sup> Triangulasi data adalah teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain di luar data itu untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembandingan terhadap data itu. Selain untuk pengecekan keabsahan data, triangulasi dilakukan juga untuk menyelidiki validitas tafsiran peneliti mengenai data yang diperoleh. Istilah triangulasi berasal dari navigasi dan survey tanah dalam pembuatan peta. Lokasi satu titik hanya dapat dipastikan apabila diketahui posisinya terhadap dua titik lain. Demikian pula hanya dalam penelitian naturalistik. Bila data berasal hanya dari satu sumber, maka kebenarannya belum dapat dipercaya, akan tetapi bila dua sumber atau lebih menyatakan hal yang sama, maka tingkat kebenarannya akan lebih tinggi. S. Nasution,..., *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*, Tarsito Bandung 1992, hlm. 115-116, dalam Indarto, *Op.Cit.* hlm. 38.

penelitian ketika mengumpulkan data lainnya, dan pada waktu yang berlainan dengan metode yang berlainan pula.

Penggunaan triangulasi dimaksudkan untuk membandingkan dan mengecek baik derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh melalui waktu, sumber, tempat, orang, dan alat yang berbeda dalam metode tertentu.<sup>12</sup> Metode triangulasi digunakan dengan strategi pengecekan derajat kepercayaan penemuan hasil penelitian dengan beberapa teknik pengumpulan data dan pengecekan derajat keterpercayaan beberapa sumber data dengan metode yang sama. Penelitian ini menggunakan triangulasi<sup>13</sup> untuk mengecek derajat keterpercayaan suatu data yang diperoleh secara beragam, dengan menggunakan beberapa teori atau lebih dari satu teori sebagai pembanding yang dapat dilakukan secara induktif atau secara logika, disiplin ilmu yang digunakan sebagai pembanding dalam penelitian ini adalah sosiologi, ekonomi dan politik. Namun demikian disiplin ilmu hukum tetap menjadi titik tolak dan mendominasi kajian.

**Janesick** menjelaskan adanya lima tipe dasar Triangulasi yaitu:<sup>14</sup>

1. Triangulasi Data, yaitu triangulasi yang berkaitan dengan penggunaan beragam sumber data dalam satu penelitian. Hal ini bagi penelitian hukum menunjuk pada upaya peneliti untuk mengakses sumber-sumber data yang lebih bervariasi guna memperoleh data berkenaan dengan persoalan yang sama. Hal ini berarti peneliti ingin menguji data yang diperoleh dari satu sumber untuk dibandingkan dengan sumber lainnya. Sehingga peneliti dapat sampai pada satu kesimpulan; mungkin data itu konsisten, tidak konsisten

---

<sup>12</sup> Lexy J. Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif*, Bandung, Remaja Rosdakarya, 1999, hlm. 178. Triangulasi data dilakukan dengan jalan: (a) membandingkan data hasil pengamatan dengan hasil wawancara, (b) membandingkan apa yang dikatakan orang di depan umum dengan apa yang dikatakan secara pribadi, (c) membandingkan apa yang dikatakan orang tentang situasi penelitian dengan apa yang dikatakan sepanjang waktu, (d) membandingkan keadaan dan perspektif seseorang dengan berbagai pendapat dan pandangan sesuai kualifikasi tertentu, dan (e) membandingkan hasil wawancara dengan isi suatu dokumen.

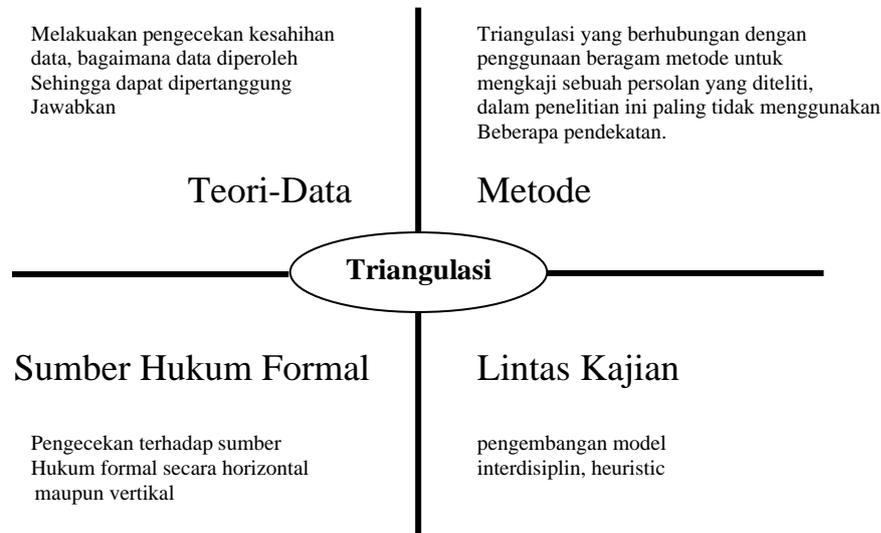
<sup>13</sup> Triangulasi sesungguhnya tidak hanya digunakan dalam penelitian sosial namun juga dapat digunakan dalam penelitian hukum, khususnya penelitian yang cukup memiliki keluasan dan keragaman data. Penjelasan lengkap dapat dilihat dalam Kaelan, *Metode Penelitian Kualitatif Bidang Filsafat: Paradigma bagi pengembangan penelitian interdisipliner Bidang Filsafat, Budaya, Soaial, Semiotika, Sastra, Hukum dan Seni*, Paradigma, Yogyakarta, 2005.

<sup>14</sup> Anthon F. Susanto, *Penelitian Hukum Transformatif-Partisipatoris Fondasi Penelitian Kolaboratif dan Aplikasi Mix Method dalam Penelitian Hukum*, Logoz Publishing, Bandung, 2011, hlm. 260-262.

atau sebaliknya berlawanan, sehingga seorang peneliti hukum dapat mengungkapkan gambaran yang lebih memadai, cukup komprehensif mengenai gejala yang diteliti;

2. Triangulasi Peneliti, (*investigator triangulation*), yaitu triangulasi yang merujuk kepada penggunaan beberapa peneliti atau evaluator yang berbeda. Dalam penelitian hukum hal ini dapat dilakukan ketika dua atau lebih peneliti bekerja dalam satu tim yang meneliti persoalan yang sama. Dalam hubungan ini, temuan data dari peneliti yang satu dapat dibandingkan dengan temuan data peneliti yang lain, kemudian peneliti dapat melakukan analisis secara bersama-sama serta mengemukakan penjelasan mengenai temuan yang mungkin saling berbeda.
3. Triangulasi Teori (*Theory Triangulation*), yaitu triangulasi yang berkaitan dengan penggunaan beragam perspektif atau cara pandang untuk menginterpretasikan seperangkat data. Dalam penelitian hukum hal ini menunjuk kepada penggunaan perspektif yang bervariasi dalam menginterpretasi data yang sama.
4. Triangulasi Metodologi (*methodological triangulation*), yaitu triangulasi yang berhubungan dengan penggunaan beragam metode untuk mengkaji sebuah persoalan yang diteliti. Dalam penelitian hukum peneliti dapat membandingkan temuan data yang diperoleh dengan menggunakan suatu metode tertentu (misalnya catatan lapangan dan observasi) dengan data yang diperoleh dengan metode yang lain (misalkan dengan teks UU dan *indepth iterview*) mengenai suatu persoalan dan dari sumber yang sama. Dalam hal ini peneliti sesungguhnya berusaha menguji seberapa tingkat validitas dan realibilitas data dengan menggunakan metode yang berbeda.
5. **Janesick** menambahkan tipe yang kelima: triangulasi antar disiplin (*interdisciplinary triangulation*), yaitu triangulasi yang akan membantu peneliti keluar dari parit satu disiplin tertentu yang dominan. Triangulasi antar disiplin dapat menjadi alat *heuristic*. Konsep *Heuristic* menjelaskan bahwa teori yang baik akan menstimulasi penelitian (*a good theory generates research*).

Penjelasan di atas dapat digambarkan melalui ragaan sebagai berikut:



**Gambar 1.3. : Ragaan Empat Tipe Dasar Triangulasi diadaptasi dari Anthon F. Susanto <sup>15</sup>**

Triangulasi ada tiga model yaitu:

1. *The two phase design;* peneliti melaksanakan studinya pada tahapan penelitian yang beragam secara terpisah. Kelebihannya berbagai paradigma yang berbeda dalam penelitian dapat tergambar secara jelas dan memungkinkan peneliti hukum untuk dapat menyajikan asumsi-asumsi paradigma di belakang setiap tahapan;
2. *The dominant-less dominant design;* menjelaskan bahwa peneliti perlu menyajikan studinya dengan menggunakan paradigma alternatif. Kelebihannya, rancangan ini mampu menyajikan asumsi paradigma secara konsisten;
3. *The mixed methodology design;* peneliti menggabungkan aspek-aspek dari beragam paradigma pada semua atau banyak langkah metodologi.

<sup>15</sup> *Ibid.*

Pendekatan ini menambah kompleksitas terhadap rancangan dan penggunaan kelebihan dari beragam paradigma.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> *Ibid.*

## BAB II

### KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

#### A. Kajian Teoritis.

Hukum yang baik menurut **Lawrence Friedman** harus selalu memuat unsur-unsur sistem hukum yang terdiri dari 3 (tiga) bagian yaitu struktur hukum (*legal structure*), substansi hukum (*legal substance*) dan budaya hukum (*legal culture*).<sup>14</sup> Oleh karena itu, segala sesuatu yang akan dilaksanakan dalam sebuah sistem hukum nasional atau negara harus disesuaikan dengan kondisi dan kepentingan atau tujuan negara yang bersangkutan.

Setiap masyarakat atau bangsa tentu memiliki pandangan hidup yang berisi nilai-nilai moral atau etika yang dianggap sebagai “suatu kebenaran”. Moral dan etika atau “suatu kebenaran” itu pada dasarnya memuat suatu nilai-nilai yang dianggap baik atau tidak baik, sesuatu yang dianggap benar atau tidak benar, sesuatu yang dianggap patut atau tidak patut, sesuatu yang dianggap layak atau tidak layak dan sesuatu yang dianggap adil atau tidak adil. Nilai yang dianggap sebagai “suatu kebenaran” oleh suatu masyarakat atau bangsa sudah tentu harus dijadikan jiwa, pandangan hidup dan cita-cita yang akan dijadikan dasar dalam menjalankan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara dan “suatu kebenaran” tersebut tentunya akan dijunjung tinggi serta akan dilaksanakan dengan kesadaran dan tanpa paksaan.<sup>15</sup>

Indonesia adalah negara demokrasi yang berdasarkan atas hukum, oleh karena itu segala aspek dalam pelaksanaan dan penyelenggaraan negara diatur dalam suatu sistem perundang-undangan. Disahkannya Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 sebagai konstitusi negara Indonesia, membawa dampak terhadap segala aturan hukum yang berlaku di Indonesia senantiasa harus bersumber dari UUD 1945 tersebut terutama dalam pembukaan UUD 1945 yang merupakan asas

---

<sup>14</sup> Lawrence Friedman, *American Law*, London: W.W. Norton & Company, 1984, hlm. 6, dalam bukunya Yopi Gunawan dan Kristian, *Perkembangan Konsep Negara Hukum & Negara Hukum Pancasila*, Refika Aditama, Bandung, 2015, hlm. 1.

<sup>15</sup> Yopi Gunawan dan Kristian, *Perkembangan Konsep Negara Hukum & Negara Hukum Pancasila*, Refika Aditama, Bandung, 2015, hlm. 4.

kerohanian yang di dalamnya terdapat dasar filsafat negara Pancasila (*Philosophische Groundslag*).

Indonesia yang memutuskan Pancasila sebagai dasar negaranya menjadikan Pancasila sebagai sumber hukum materiil, karena setiap isi peraturan perundang-undangan baik yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah tidak boleh bertentangan dengannya. Ideologi Pancasila khususnya yang termanipulasi dalam sila ketiga '*Persatuan Indonesia*' kemudian diterjemahkan melalui Konstitusi UUD Tahun 1945, Pasal 1 Ayat (1) '*Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik*', selanjutnya Pasal 18 Ayat (1) '*Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang*'.

Konsep negara hukum Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dapat dilihat secara material dan yuridis formal. Secara material negara hukum Pancasila didasarkan pada paradigma bangsa Indonesia dalam bernegara yang bersifat integralistik khas Indonesia, yaitu berasas kekeluargaan yang bermakna keutamaan bagi rakyat, penghargaan terhadap harkat dan martabat manusia dan keberlakuan hukum yang berfungsi memberikan pengayoman untuk tegaknya demokrasi, keadilan sosial dan peri kemanusiaan.<sup>16</sup>

Menurut **Jimly Asshiddiqie**, ide negara hukum, selain terkait dengan konsep *rechtstaat* dan *the rule of law*, juga berkaitan dengan konsep *nomocracy* yang berasal dari perkataan *nomos* dan *cratos*. Perkataan nomokrasi itu dapat dibandingkan dengan *demos* dan *cratos* atau *kratein* dalam istilah demokrasi. *Nomos* berarti norma, sedangkan *cratos* berarti kekuasaan. Maka yang menjadi faktor penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan adalah norma atau hukum, sehingga istilah *nomocracy* tersebut berkaitan erat dengan pemikiran mengenai kedaulatan hukum atau prinsip hukum sebagai kekuasaan tertinggi.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Padmo Wahyono, *Pembangunan Hukum DI Indonesia*, Ind-Hill Co, Jakarta, 1989, hlm. 153-155.

<sup>17</sup> Jimly Asshiddiqie, *Cita Negara Hukum Indonesia*, Pidato Orasi Ilmiah Pada Wisuda Sarjana Hukum Fakultas Hukum Sriwijaya Palembang Tanggal 23 Maret 2004, dimuat dalam Jurnal Hukum Simbur Cahaya No. 25 Tahun IX Mei 2005, hlm. 166.

Dengan demikian, sejak kelahirannya, konsep negara hukum atau *rule of law* ini memang dimaksudkan sebagai usaha untuk membatasi kekuasaan penguasa negara agar tidak menyalahgunakan kekuasaan untuk menindas rakyatnya (*abuse of power, abuse de droit*). Atas dasar itu, dapat dikatakan bahwa dalam suatu negara hukum, semua orang harus tunduk kepada hukum secara sama, yakni tunduk kepada hukum yang adil.<sup>18</sup>

Dalam negara hukum, hukum ditempatkan sebagai aturan main dalam penyelenggaraan kenegaraan, pemerintahan, dan kemasyarakatan, sementara tujuan hukum itu sendiri antara lain “...*opgelegd om de samenleving vreedzaam, rechtvaardig, en doelmatig te ordenen*”<sup>19</sup>, (diletakan untuk menata masyarakat yang damai, adil, dan bermakna). Artinya sasaran dari negara hukum adalah terciptanya kegiatan kenegaraan, pemerintahan, dan kemasyarakatan yang bertumpu pada keadilan, kedamaian, dan kemanfaatan atau kebermaknaan. Dalam negara hukum, eksistensi hukum dijadikan sebagai instrumen dalam menata kehidupan kenegaraan, pemerintahan, dan masyarakat,

Berkenaan dengan hal tersebut, Negara Hukum (*Rechtsstaat*) Indonesia memiliki ciri-ciri khas Indonesia. Karena Pancasila harus diangkat sebagai norma dasar dan sumber hukum, maka Negara Hukum Indonesia dapat pula dinamakan ‘Negara Hukum Pancasila’. Salah satu ciri pokok dalam Negara Hukum Pancasila ialah adanya jaminan terhadap ‘*freedom of religion*’ atau ‘kebebasan beragama’. Tetapi kebebasan beragama di Negara Hukum Pancasila selalu dalam konotasi yang positif, artinya tiada tempat bagi *ateisme* atau propaganda anti agama di Bumi Indonesia.<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat)*, Refika Aditama, Bandung, Cetakan Kedua, 2009, hlm.2.

<sup>19</sup> N.E. Algra dan H.C.J.G. Jansen, *Rechtsingang Een Oriëntasi in Het Recht*, H.D. Tjeenk Willink bv, Groningen, 1974, hlm. 10 .

<sup>21</sup> Abdul Latif, *Fungsi Mahkamah Konstitusi Dalam Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi*, Total Media, Yogyakarta, 2007, hlm. 96; Hal ini sangat berbeda bila kita bandingkan dengan negara Uni Soviet dan negara-negara komunis lainnya ‘*freedom of religion*’ memberikan pula jaminan konstitusional terhadap propaganda anti agama. Dilain pihak Amerika Serikat yang menganut doktrin pemisahan agama dan gereja secara ketat, sebagaimana dicerminkan oleh kasus ‘*Regents Prayer*’, karena berpegang kepada ‘*wall of separation*’, maka do’a dan praktek keagamaan disekolah-sekolah dipandang sebagai sesuatu yang inkonstitusional.

Selain ciri-ciri di atas **Muhammad Tahir Azhari** juga menyatakan ciri-ciri konsep Negara Hukum Pancasila meliputi: 1) ada hubungan yang erat antara agama dan negara; 2) bertumpu pada Ketuhanan Yang Maha Esa; 3) kebebasan beragama dalam arti positif; 4) *ateisme* tidak dibenarkan dan *komunisme* dilarang; 5) asas kekeluargaan dan kerukunan<sup>22</sup>.

Selanjutnya konsep negara hukum Pancasila sebagaimana yang dikemukakan oleh **Mahfud MD** dalam bukunya “*Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*” bahwa itu termasuk “Konsep Prismatik” karena konsep negara hukum Pancasila merupakan konsep negara hukum yang menggabungkan unsur-unsur yang terdapat dalam berbagai konsep negara hukum (*the rule of law* ataupun *rechtsstaat*) yang berbeda ke dalam satu konsep yang menyatu (negara hukum Indonesia) yang implementasinya disesuaikan dengan tuntutan perkembangan zaman.<sup>23</sup>

Masih mengacu pada pendapat **Mahfud MD**, bahwa Negara Hukum Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 mengambil konsep prismatik atau konsep hukum integratif dari dua konsep tersebut, sehingga “kepastian hukum” yang terdapat dalam *rechtsstaat* dapat dipadukan dengan prinsip “keadilan” yang terdapat dalam *the Rule of Law*. Indonesia tidak memilih salah satunya tetapi memasukan unsur-unsur yang baik

---

Sehingga perkara tersebut dipandang sebagai pencemaran terhadap ajaran Thomas Jefferson dan Madison.

<sup>22</sup> Muhammad Tahir Azhari, *Negara Hukum Studi Tentang Prinsip-prinsipnya dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Cet. II, Prenada Media, Jakarta, 2003, hlm. 99; kesimpulannya ada dua hal yang perlu diperhatikan dalam Negara Hukum Pancasila diantaranya :

- (1) Kebebasan beragama harus mengacu pada makna yang positif sehingga pengingkaran terhadap Tuhan Yang Maha Esa (*ateisme*) ataupun sikap yang memusuhi Tuhan Yang Maha Esa tidak dibenarkan seperti terjadi di negara-negara komunis yang membenarkan propaganda anti agama;
- (2) Ada hubungan yang erat antara negara dan agama, karena itu baik secara rigid atau mutlak maupun secara longgar atau nisbi Negara Republik Indonesia tidak mengenal doktrin pemisahan antara agama dan negara. Karena doktrin semacam ini sangat bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945.

<sup>23</sup> Moh. Mahfud, MD., *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Rajawali Press, Jakarta, 2011, hlm. 24-27, dalam Yopi Gunawan dan Kristian, *Perkembangan Konsep Negara Hukum & Negara Hukum Pancasila*, Op Cit, hlm. 89.

dari keduanya.<sup>24</sup> Dengan demikian, konsep negara hukum Indonesia yakni konsep negara hukum Pancasila memiliki karakteristik tersendiri yang membedakannya dengan konsep negara hukum lain.

Tujuan utama bentuk negara hukum adalah untuk menyelenggarakan ketertiban hukum, yakni tata tertib yang umumnya berdasarkan hukum yang terdapat pada rakyat. Negara hukum menjaga ketertiban hukum supaya jangan terganggu dan agar semuanya berjalan menurut hukum. Seperti yang diutarakan oleh **A. Mukhtie Fadjar**<sup>25</sup>, bahwa negara hukum ialah negara yang susunannya diatur dengan sebaik-baiknya dalam undang-undang, sehingga segala kekuasaan dari alat-alat pemerintahannya didasarkan pada hukum. Rakyat tidak boleh bertindak secara sendiri-sendiri menurut kemampuannya yang bertentangan dengan hukum. Negara hukum itu ialah negara yang diperintah bukan oleh orang-orang tetapi oleh undang-undang (*the states not governed by men, but by law*).

Agar negara dapat dikategorikan sebagai negara hukum, maka negara tersebut haruslah memenuhi beberapa persyaratan sebagai berikut : 1) Perlindungan hak-hak rakyat oleh pemerintah; 2) Kekuasaan lembaga negara tidak absolut; 3) Berlakunya prinsip *trias politica*; 4) Pemberlakuan sistem '*checks and balances*'; 5) Mekanisme pelaksanaan kelembagaan negara demokratis; 6) Kekuasaan lembaga kehakiman yang bebas dan mandiri; 7) Sistem pemerintahan yang transparan; 8) Adanya kebebasan pers; 9) Adanya keadilan dan kepastian hukum; 10) Akuntabilitas publik dari pemerintah dan pelaksanaan prinsip '*good governance*'; 11) Sistem hukum yang tertib berdasarkan konstitusi; 12) Keikutsertaan rakyat untuk memilih para pemimpin di bidang eksekutif, legislatif, bahkan juga yudikatif sampai batas-batas tertentu; 13) Adanya sistem yang jelas terhadap pengujian suatu produk legislatif, eksekutif maupun judikatif untuk disesuaikan dengan konstitusi. Pengujian tersebut dilakukan oleh pengadilan tanpa menyebabkan pengadilan atau legislatif menjadi '*super body*'; 14) Dalam negara hukum, segala kekuasaan negara harus dijalankan sesuai dengan konstitusi dan hukum yang berlaku; 15) Negara hukum harus memberlakukan prinsip '*due*

---

<sup>24</sup> *Ibid*, hlm. 89-90.

<sup>25</sup> A. Mukhtie Fadjar, *Tipe Negara Hukum*, Bayumedia Publishing, Malang, 2005, hlm. 7.

*process*' yang substansial; 16) Prosedur penangkapan, penggeledahan, pemeriksaan, penyidikan, penuntutan, penahanan, penghukuman, dan pembatasan-pembatasan hak-hak si tersangka pelaku kejahatan haruslah dilakukan secara sesuai dengan prinsip '*due proses*' yang prosedural; 17) Perlakuan yang sama diantara warga negara di depan hukum; 18) Pemberlakuan prinsip '*majority rule minority protection*'; 19) Proses '*impeachment*' yang fair dan objektif; 20) Prosedur pengadilan yang *fair, efisien, reasonable, dan transparan*; 21) Mekanisme yang *fair, efisien, reasonable, dan transparan* tentang pengujian terhadap tindakan aparat pemerintah yang melanggar hak-hak warga masyarakat, seperti melalui Pengadilan Tata Usaha Negara; 22) Penafsiran yang kontemporer terhadap konsep negara hukum mencakup juga persyaratan penafsiran hak rakyat yang luas (termasuk hak untuk memperoleh pendidikan dan tingkat hidup berkesejahteraan), pertumbuhan ekonomi yang bagus, pemerataan pendapatan, dan sistem politik dan pemerintahan yang modern.

Negara Hukum Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945 pada hakikatnya berkewajiban untuk memberikan perlindungan dan pengakuan terhadap penentuan status pribadi dan status hukum setiap Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting yang dialami oleh Penduduk yang berada di dalam dan/atau di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>26</sup>

**Hamid S. Attamimi**, dengan mengutip **Burkens**, mengatakan bahwa negara hukum (*rechtstaat*) secara sederhana adalah negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan di bawah kekuasaan hukum<sup>27</sup>. Dalam negara hukum, segala sesuatu harus dilakukan menurut hukum (*everything must be done according to law*). Negara hukum menentukan bahwa pemerintah harus tunduk

---

<sup>26</sup> Penjelasan Umum Undang-Undang No. 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.

<sup>27</sup> A. Hamid S. Attamimi, *Teori Perundang-Undangan Indonesia*, Makalah pada Pidato Upacara Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap di Fakultas Hukum UI Jakarta, 25 April 1992, hlm. 8

pada hukum, bukannya hukum yang harus tunduk pada pemerintah<sup>28</sup>. Pendapat tersebut sejalan dengan konsep negara hukum **P.J.P. Tak**<sup>1729</sup>.

Pembukaan UUD NRI 1945 yang terekam dalam sejarah perjalanan bangsa Indonesia khususnya berkenaan Indonesia sebagai negara hukum berfungsi sebagai memori kolektif bangsa. Konsep negara hukum tersebut tercermin secara implisit yang harus dipahami oleh seluruh komponen masyarakat, bangsa, dan negara baik lembaga negara, pemerintahan daerah, lembaga pendidikan, organisasi kemasyarakatan, organisasi politik, perusahaan, maupun perseorangan. Memori kolektif bangsa yang merupakan sebagian rekaman dari sejarah perjalanan bangsa tersebut merupakan aset nasional yang menggambarkan identitas dan jati diri bangsa Indonesia yang sesungguhnya. Setiap langkah dan dinamika gerak maju bangsa sebagai negara hukum, masyarakat, dan negara Indonesia ke depan harus didasarkan pada pemahaman, penghayatan, dan catatan atas identitas dan jati diri bangsa tersebut yang terekam dalam bentuk budaya.

Dalam perkembangan selanjutnya, Indonesia sendiri menganut konsep negara hukum yang dikembangkan ke arah tujuannya yaitu negara hukum yang berkesejahteraan. Konsep negara kesejahteraan menurut **Bagir Manan** adalah negara atau pemerintah tidak semata-mata sebagai penjaga keamanan atau ketertiban masyarakat semata, tetapi memikul tanggung jawab utama untuk mewujudkan keadilan sosial, kesejahteraan umum, dan sebesar-besarnya

---

<sup>28</sup> H.W.R. Wade, *Administrative Law*, Third Edition (Oxford: Clarendon Press, 1971), hlm. 6

<sup>29</sup> P.J.P. Tak, *Rechtsvorming in Nederland*, Samsom H.D. Tjeenk Willink, 1991, hlm. 32; Pengejawantahan pemisahan kekuasaan, demokrasi, kesamarataan jaminan undang-undang dasar terhadap hak-hak dasar individu adalah tuntutan untuk mewujudkan negara hukum, yakni negara dimana kekuasaan pemerintah tunduk pada ketentuan undang-undang dan Undang-undang Dasar. Dalam melaksanakan tindakannya, pemerintah tunduk pada aturan-aturan hukum. Dalam suatu negara hukum, pemerintah terikat pada ketentuan perundang-undangan yang dibuat oleh lembaga perwakilan rakyat berdasarkan keputusan mayoritas. Dalam suatu negara hukum, pemerintah tidak boleh membuat keputusan yang membedakan (hak) antara warga negara, pembedaan ini dilakukan oleh hakim yang merdeka. Dalam suatu negara hukum, terdapat satuan lembaga untuk menghindari ketidakbenaran dan kesewenang-wenangan pada bidang pembuatan undang-undang dan peradilan. Akhirnya dalam suatu negara hukum setiap warga negara mendapatkan jaminan undang-undang dasar dari perbuatan sewenang-wenang.

kemakmuran rakyat.<sup>30</sup> Sejalan dengan pendapat **Bagir Manan**, menurut **Sjahran Basah**, berkaitan dengan negara kesejahteraan tersebut, maka tujuan pemerintah tidak semata-mata di bidang pemerintahan saja, melainkan harus melaksanakan kesejahteraan sosial dalam rangka mencapai tujuan negara melalui pembangunan nasional.<sup>31</sup>

Negara Indonesia menunjukkan keinginan untuk membentuk negara kesejahteraan tersebut (tujuan negara) sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan UUD NRI 1945, yaitu: “Membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”.<sup>32</sup>

Dari beberapa pendapat ahli hukum di atas, serta dengan dicantumkannya dalam Undang-Undang Dasar 1945 berkaitan dengan konsep negara hukum dan tujuannya, maka sudah menjadi harga mati bahwa tujuan dari penegakan hukum di negeri ini sejatinya adalah untuk kesejahteraan masyarakat, khususnya masyarakat atau bangsa Indonesia sendiri.

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

**I.C. Van Der Vlies**, membagi asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya dalam penyusunan Peraturan Daerah Tentang Retribusi Tempat Rekreasi dan Olah Raga pada Kawasan Pariwisata di Kabupaten Cianjur meliputi asas formal dan asas materil diantaranya :

Asas-asas formal yang dimaksud **Van der Vlies** meliputi :

- 1) asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*);
- 2) asas organ/lembaga yang tepat (*begisel van het juiste organ*);
- 3) asas perlunya pengaturan (*het noodzakeijkheids beginsel*);

---

<sup>30</sup> Bagir Manan, *Politik Perundang-undangan Dalam Rangka Mengantisipasi Liberalisasi Perekonomian*, Fakultas Hukum UNILA, Lampung, 1996, hlm. 16.

<sup>31</sup> Sjahran Basah, *Eksistensi Dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi Di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1986, hlm. 3.

<sup>32</sup> C.F.G. Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung, 1991, hlm. 2.

4) asas dapat dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*); dan

5) asas consensus (*het beginsel van consensus*).

Asas-asas material menurut **Vlies** meliputi :

1) asas terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke systematiek*);

2) asas dapat dikenal (*het beginsel van de kenbaarheid*);

3) asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheidsbeginsel*);

4) asas kepastian hukum (*het rechtszekerheidsbeginsel*);

5) asas perlakuan hukum sesuai keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtbedeling*).

Pandangan **A Hamid S. Attamimi** tentang asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia juga bersimpul pada dua asas penting, yang relatif sama dengan konsepsi **Van Der Vlies**, asas formal dan asas material diantaranya yang termasuk asas formal adalah : 1) asas tujuan yang jelas; 2) asas perlunya pengaturan; 3) asas organ/lembaga yang tepat; 4) asas materi muatan yang tepat; 5) asas dapatnya dilaksanakan; dan 6) asasnya dapatnya dikenali. Sedangkan asas-asas material terdiri dari : 1) asas harus sesuai dengan ciri hukum dan norma fundamental negara; 2) asas harus sesuai dengan hukum dasar negara; 3) asas harus sesuai dengan prinsip-prinsip negara berdasarkan atas hukum; dan 4) asas hukum sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan berdasar sistem konstitusi.

**Hamid S. Attamimi**, menyampaikan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, setidaknya ada beberapa pegangan yang harus dikembangkan guna memahami asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*algemene beginselen van behorlijke regelgeving*) secara benar, meliputi :

*Pertama*, asas yang terkandung dalam Pancasila selaku asas-asas hukum umum bagi peraturan perundang-undangan; *Kedua*, asas-asas negara berdasar atas hukum selaku asas-asas hukum umum bagi perundang-undangan; *Ketiga*, asas-asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi selaku asas-asas umum bagi

perundang-undangan, dan *Keempat*, asas-asas bagi perundang-undangan yang dikembangkan oleh ahli.<sup>33</sup>

Berkenaan dengan hal tersebut pembentukan peraturan daerah yang baik selain berpedoman pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*beginselen van behoorlijke wetgeving*), juga perlu dilandasi oleh asas-asas hukum umum (*algemene rechtsbeginselen*), yang didalamnya terdiri dari asas negara berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*), pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi, dan negara berdasarkan kedaulatan rakyat.

Sedangkan menurut Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dalam membentuk peraturan perundang-undangan termasuk Perda, harus berdasarkan pada asas-asas pembentukan yang baik yang sejalan dengan pendapat **Purnadi Purbacaraka** dan **Soerjono Soekanto**<sup>34</sup> meliputi :

- a. *Asas Kejelasan Tujuan* adalah bahwa setiap pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;
- b. *Asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat* adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan

---

<sup>33</sup> Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang Baik; Gagasan Pembentukan Undang-undang Berkelanjutan*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009, Hlm. 115

<sup>34</sup> Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Ikhtiar Antinomi Aliran Filsafat Sebagai Landasan Filsafat Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1985, Hlm. 47; memperkenalkan enam asas undang-undang yaitu :

- a. Undang-undang tidak berlaku surut;
- b. Undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula;
- c. Undang-undang yang bersifat khusus mengenyampingkan Undang-undang yang bersifat umum;
- d. Undang-undang yang berlaku belakangan membatalkan undang-undang yang berlaku terdahulu;
- e. Undang-undang tidak dapat diganggu gugat;
- f. Undang-undang sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan materiil bagi masyarakat maupun individu, melalui pembaharuan dan pelestarian (*Asas Welvaarstaat*)

- perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang;
- c. *Asas Kesesuaian antara jenis dan materi muatan* adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis Peraturan Perundang-undangannya;
  - d. *Asas dapat dilaksanakan* adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis, yaitu :
    - 1) *Aspek Filosofis* adalah terkait dengan nilai-nilai etika dan moral yang berlaku di masyarakat. Perda yang mempunyai tingkat kepekaan yang tinggi dibentuk berdasarkan semua nilai-nilai yang baik yang ada dalam masyarakat;
    - 2) *Aspek Yuridis* adalah terkait landasan hukum yang menjadi dasar kewenangan pembuatan perda.
    - 3) *Aspek Sosiologis* adalah terkait dengan bagaimana Perda yang disusun tersebut dapat dipahami oleh masyarakat, sesuai dengan kenyataan hidup masyarakat yang bersangkutan.
  - e. *Asas hasil guna dan daya guna* adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;
  - f. *Asas kejelasan rumusan* adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan. Sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
  - g. *Asas keterbukaan* adalah bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat

mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan;

- h. *Asas materi muatan* adalah materi muatan peraturan perundang-undangan menurut UU No. 12 Tahun 2011 harus mengandung asas-asas sebagai berikut
- 1) *Asas kekeluargaan* adalah mencerminkan musyawarah untuk mufakat dalam setiap pengambilan keputusan;
  - 2) *Asas Kenusantaraan* adalah bahwa setiap materi muatan peraturan daerah senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila;
  - 3) *Asas Bhinneka Tunggal Ika* adalah bahwa materi muatan peraturan daerah harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;
  - 4) *Asas Keadilan* adalah mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali;
  - 5) *Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan* adalah bahwa setiap materi muatan peraturan daerah tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender atau status sosial;
  - 6) *Asas ketertiban dan kepastian hukum* adalah bahwa setiap materi muatan peraturan daerah harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum;
  - 7) *Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan* adalah bahwa setiap materi muatan peraturan daerah harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara;
  - 8) *Asas pengayoman* adalah memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat;

- 9) *Asas Kemanusiaan* adalah mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta hakekat dan martabat setiap warga negara secara proporsional;
  - 10) *Asas Kebangsaan* adalah mencerminkan sifat dan watak Bangsa Indonesia yang pluralistik dengan tetap menjaga prinsip negara kesatuan RI.
- i. Asas pengelolaan keuangan negara dalam rangka mendukung *good governance* dalam penyelenggaraan negara meliputi :
- 1) Asas efisien adalah dalam pelaksanaan anggaran belanja negara harus diusahakan dengan menggunakan daya yang terbatas untuk mencapai sasaran yang ditetapkan dalam waktu sesingkat-singkatnya dan dipertanggungjawabkan;
  - 2) Asas Ekonomis adalah pelaksanaan anggaran belanja negara harus memperhatikan segi-segi kehematan dan tidak mewah atau bersifat hati-hati dalam pengeluaran uang, pemakaian barang, dan penggunaan waktu, tidak boros, hemat, atau menimbulkan biaya dari penggunaan sumber-sumber daya untuk sebuah aktifitas dengan memperhatikan kualitas yang memadai;
  - 3) Asas Efektif adalah pelaksanaan anggaran belanja negara harus sesuai dengan kebutuhan yang telah ditetapkan dan dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya sesuai dengan sasaran yang ditetapkan pemerintah;
  - 4) Asas Transparan adalah dapat diketahui oleh banyak pihak (yang berkepentingan) mengenai perumusan kebijaksanaan politik dari pemerintah, organisasi, badan usaha.

**Sudikno Mertokusumo,**<sup>35</sup> asas-asas hukum peraturan perundang-undangan tersebut sesuai Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dapat dikelompokkan menjadi 2

---

<sup>35</sup> Sudikno Mertokusumo dalam Y. Sari Murti Widiyastuti, *Ringkasan Disertasi untuk Ujian Promosi Doktor Dari Dewan Penguji Sekolah Pascasarjana UGM*, 12 Desember 2007, Hlm. 17; asas hukum bukan merupakan hukum konkrit melainkan merupakan pikiran dasar yang umum dan abstrak atau merupakan latar belakang peraturan konkrit yang terdapat dalam dan di belakang setiap sistem hukum sebagaimana terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim.

(dua) yakni Pertama, asas yang berkaitan dengan pembentukan atau proses Peraturan Perundang-undangan dan; Kedua, asas yang berkaitan dengan materi muatan atau substansi Peraturan Perundang-undangan. Demikian pula dengan Peraturan Daerah Tentang Retribusi Tempat Rekreasi dan Olah Raga pada Kawasan Pariwisata di Kabupaten Cianjur.

### **C. Kajian Terhadap Penyelenggaraan.**

Peraturan Daerah secara umum merupakan sebuah media bagi Pemerintah Daerah untuk menuangkan usulan-usulan, kebijakan-kebijakan dan/atau aspirasi dan ekspektasi masyarakat untuk tujuan pembangunan daerah. Diharapkan dari Peraturan Daerah tersebut mampu ditetapkan aturan-aturan yang dapat menunjang pembangunan daerah kearah yang lebih maju. Namun pada kenyataannya banyak peraturan daerah yang belum mampu memfasilitasi proses pembangunan demi kemajuan daerah tersebut.<sup>36</sup>

Pada tataran implementasinya, sebuah Peraturan Daerah harus tepat pada sasaran yang diinginkan dengan diberlakukannya peraturan daerah tersebut dan juga bermanfaat bagi masyarakat. Ini merupakan tugas yang berat dari para perancang peraturan daerah agar peraturan tersebut sesuai dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dimana salah satu asasnya adalah asas kedayagunaan dan kehasilgunaan.

Pembinaan perilaku dan kesadaran hukum juga tidak dapat dilihat sebagai sesuatu yang berdiri sendiri, perlu teladan dari pemerintah, penegak hukum dan semua bidang yang relevan dengan pembangunan budaya hukum. Sebenarnya untuk mencari bentuk atau pun sistem perundangan yang tepat perlu ditumbuhkan kesadaran hukum dan partisipasi berbagai pihak baik masyarakat maupun pemerintah.

Adanya penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah, tentunya akan membawa konsekuensi penyerahan sebagian sumber-sumber keuangannya. Hal ini dilakukan guna menjamin kelancaran penyelenggaraan

---

<sup>36</sup> Mahendra Putra Kurnia dkk, *Pedoman Naskah Akademik PERDA Partisipatif; Urgensi, Strategi, dan Proses Bagi Pembentukan Perda yang baik*, Total Media, Yogyakarta, 2007, hlm. 47-49

urusan tersebut, sehingga akan terjadi suatu keseimbangan antara urusan yang dibebankan serta sumber-sumber keuangan untuk pembiayaannya.

Sumber-sumber pendanaan pelaksanaan pemerintahan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi sebagaimana diatur dalam Bab IV tentang Sumber Penerimaan Daerah Pasal 5 Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 di antaranya terdiri atas Pendapatan daerah. Pendapatan daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (13) Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 adalah hak pemerintah daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun yang bersangkutan, yang bersumber dari: (1) Pendapatan Asli Daerah (PAD), (2) Dana perimbangan; dan (3) Lain-lain pendapatan.

Pendapatan Asli Daerah (PAD), yaitu pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pendapatan Asli Daerah (PAD) bersumber dari :

- a. Pajak Daerah;
- b. Retribusi Daerah;
- c. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan
- d. Lain-lain PAD yang sah yang meliputi :
  - 1) Hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan
  - 2) Jasa giro;
  - 3) Pendapatan bunga;
  - 4) Keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing;
  - 5) Komisi, potongan ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/jasa oleh daerah.

Semuanya bertujuan untuk memberikan keleluasaan kepada daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas desentralisasi.

Dana perimbangan, berdasarkan Pasal 1 ayat (19) Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Pusat Dan Daerah, yaitu Dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka penyelenggaraan desentralisasi, yang jumlahnya ditetapkan setiap tahun dalam APBN”.

Mengingat semakin tingginya pengunjung yang menggunakan sarana rekreasi dan olah raga khususnya di kabupaten Cianjur ini, maka selain untuk lebih meningkatkan Pendapatan Asli Daerah melalui retribusi, juga sarana rekreasi dan olah raga tetap terpelihara dengan baik. Untuk itu perlu ditata sedemikian rupa melalui aturan (Perda) yang pada ujungnya pembangunan yang diharapkan dapat mencapai tujuan yang dicita-citakan bersama yaitu untuk kesejahteraan dan mengutamakan kepentingan masyarakat.

#### **D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru.**

Dalam kerangka pembangunan hukum, pembangunan harus bertujuan untuk mensejahterakan masyarakat, dengan kata lain pembangunan harus memiliki konotasi positif terhadap perkembangan budaya masyarakat. Partisipasi publik dan kesadaran hukum untuk itu mutlak diperlukan. Aspek budaya hukum merupakan suatu komponen dari sistem hukum yang konsepnya baru diperkenalkan sejak tahun 50-an dengan menimbang bahwa tindakan manusia termasuk tindakan hukumnya tidak hanya bermuatan biologis, melainkan juga sosio-kultural. Untuk menata dan membangun kesadaran hukum dan perilaku budaya diperlukan pembangunan moral secara berkesinambungan, yang tentu saja harus sinergi dengan pembangunan menuju masyarakat sejahtera. Rendah atau lemahnya tingkat kesadaran hukum di Indonesia tidak hanya disandang oleh kawula rakyat saja tetapi juga penguasa.

Pembinaan perilaku budaya dan kesadaran hukum juga tidak dapat dilihat sebagai sesuatu yang berdiri sendiri, tanpa menyadari, bahwa ada semacam syarat yang sebaiknya dipenuhi seperti kesejahteraan ekonomi. Mentargetkan pembinaan kesadaran hukum dan perilaku di tengah-tengah kesulitan ekonomi rakyat dapat digolongkan sebagai suatu program yang ‘mengambang’, bahkan ibarat reformasi, hanya separuh hati. Membangun kesadaran hukum adalah bagian dari membangun kehidupan moral bangsa secara keseluruhan yang tidak dapat menunggu sampai kesejahteraan hidup meningkat secara substansial.

### **BAB III**

#### **EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT**

Sistem norma hukum Indonesia pernah mengalami evolusi hierarki Peraturan Perundang-undangan. Saat ini yang menjadi acuan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia adalah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan khusus untuk Peraturan Daerah maka ditambah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah *Jo* Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pembentukan Hukum Daerah.

Dengan demikian maka peraturan tersebut memberikan ruang dalam pembuatan produk hukum daerah khususnya dalam pengaturan Peraturan Daerah Tentang Retribusi Tempat Rekreasi dan Olah Raga pada Kawasan Pariwisata di Kabupaten Cianjur harus menyertakan naskah akademik sebagai bagian dari instrumen dalam menyerap berbagai aspirasi melalui mekanisme akademis.

Dalam konteks naskah akademik rancangan peraturan daerah ini secara sistematis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang terkait dalam rancangan peraturan daerah tentang Retribusi Tempat Rekreasi dan Olah Raga pada Kawasan Pariwisata di Kabupaten Cianjur diantaranya :

1. Undang-Undang Dasar 1945;
2. Undang-Undang Republik Indonesia No. 14 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Jawa Barat;
3. Undang-Undang Republik Indonesia No. 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang;
4. Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat;
5. Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen;

6. Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Kolusi, Korupsi dan Nepotisme;
7. Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
8. Undang-Undang No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung jawab Keuangan Negara;
9. Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah;
10. Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah ;
11. Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
12. Undang-Undang No. 9 Tahun 2015 tentang Pemerintah Daerah ;
13. Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah;
14. Peraturan Pemerintah No. 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah;
15. Peraturan Pemerintah No. 56 Tahun 2005 tentang Sistem Informasi Keuangan Daerah;
16. Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah Pusat, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota;
17. Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pemberian dan Pemanfaatan Insentif Pemungutan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah;
18. Peraturan Menteri Dalam Negeri No 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah;
19. Peraturan Menteri Dalam Negeri No 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, sebagaimana telah diubah terakhir dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri No 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Menteri Dalam Negeri No 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah;

20. Peraturan Menteri Dalam Negeri No 42 tahun 2007 tentang Pengelolaan Desa;
21. Peraturan Daerah Kabupaten Cianjur No. 03 Tahun 2008 tentang Urusan Pemerintahan Daerah;

## BAB IV

### LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

#### A. Landasan Filosofis.

Sesuai dengan amanat UUD 1945 dan Pancasila, penyelenggaraan pemerintahan negara didasarkan dan diatur menurut ketentuan-ketentuan konstitusi, maupun ketentuan hukum lainnya, yaitu undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan daerah, maupun ketentuan-ketentuan hukum lainnya yang ditentukan secara demokratis dan konstitusional.<sup>37</sup> Hal ini mengandung makna bahwa penyelenggaraan pemerintahan negara dilakukan melalui berbagai kebijakan pemerintahan negara senantiasa didasarkan dan dicernakan melalui ketetapan-ketetapan hukum yang dikelola secara demokratis.

Menurut **Sri Soemantri** bahwa Demokrasi mempunyai dua macam pengertian yaitu formal dan material. Realisasi pelaksanaan Demokrasi dalam arti formal, yaitu terlihat dalam UUD 1945 yang menganut faham *indirect democracy*, yaitu suatu demokrasi dimana pelaksanaan kedaulatan rakyat tidak dilaksanakan oleh rakyat secara langsung melainkan melalui lembaga-lembaga perwakilan rakyat, seperti Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD); dan demokrasi dalam arti pandangan hidup atau demokrasi sebagai falsafah bangsa (*democracy in philosophy*).<sup>38</sup> Dalam sistem demokrasi semua perubahan tatanan sosial dalam konteks demokrasi, harus didasari oleh landasan normatif maka melalui *Law making process* sebagai salah satu tugas parlemen.<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> Surachmin, *225 Asas Dan Prinsip Hukum Serta Penyelenggaraan Negara*, Yayasan Gema Yustisia Indonesia, Jakarta, hlm. 14 – 15.

<sup>38</sup> Sri Soemantri, *Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Alumni, Bandung, 1971, hlm. 26

<sup>39</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid II, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006, hlm. 170-174 dan 240; Landasan keberlakuan dari undang-undang harus terpancar dari konsideran yang terdiri dari : *Pertama*, landasan filosofis undang-undang selalu mengandung norma-norma hukum yang diidealkan (*ideal norms*) oleh suatu masyarakat kearah norma cita-cita luhur kehidupan bermasyarakat bernegara hendak diarahkan; *Kedua*, landasan sosiologis bahwa setiap norma hukum yang dituangkan dalam undang-undang haruslah mencerminkan tuntutan kebutuhan masyarakat sendiri akan norma hukum yang sesuai dengan realitas kesadaran hukum masyarakat; *Ketiga*, landasan politis bahwa dalam konsideran harus pula tergambar adanya sistem rujukan konstitusional menurut cita-cita dan norma dasar yang terkandung dalam UUD 1945 sebagai sumber kebijakan pokok

Penyelenggaraan negara yang demokratis dilaksanakan dengan mengutamakan keseimbangan antara tugas, wewenang, tanggung jawab, dan kewajiban, dalam mengurus dan menjalankan pemerintahan. Secara teoritis sistem pemerintahan ini dikenal dengan sistem desentralisasi, yang mengandung dua unsur pokok yaitu terbentuknya daerah otonom dan otonomi daerah.

Pembentukan daerah yang otonom melahirkan status otonomi yang didasarkan pada aspirasi dan kondisi objektif dari masyarakat di daerah/wilayah tertentu, yang kemudian menjelma menjadi pemerintahan di daerah. Pemerintahan Daerah dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya sesuai dengan asas otonomi dan tugas pembantuan, yang ditujukan untuk mencapai kesejahteraan masyarakat, melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan dan peranserta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip-prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhususan daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>40</sup>

Menurut **Bagir Manan** supaya pembentukan undang-undang dapat menghasilkan suatu undang-undang yang tangguh dan berkualitas, maka undang-undang tersebut harus berlandaskan pada pertama landasan yuridis (*juridische gelding*); kedua landasan sosiologis (*sociologische gelding*); ketiga landasan filosofis (*philosophical gelding*).<sup>41</sup> Hal ini termasuk didalamnya juga dalam pembentukan Peraturan Daerah.

Peraturan Daerah merupakan salah satu unsur produk hukum, maka prinsip-prinsip pembentukan, pemberlakuan dan penegakannya harus mengandung nilai-nilai hukum pada umumnya. Berbeda dengan nilai-nilai sosial lainnya, sifat kodratinya dari nilai hukum adalah mengikat secara umum dan ada

---

atau sumber politik hukum yang melandasi pembentukan undang-undang yang bersangkutan; *Keempat*, landasan yuridis dalam perumusan setiap undang-undang landasan yuridis ini haruslah ditempatkan pada bagian konsideran "Mengingat"; *Kelima*, landasan administratif dasar ini bersifat "faktual" (sesuai kebutuhan), dalam pengertian tidak semua undang-undang mencerminkan landasan ini, dalam teknis pembentukan undang-undang, biasanya landasan ini dimasukkan dalam konsideran "Memperhatikan", landasan ini berisi pencantuman rujukan dalam hal adanya perintah untuk mengatur secara administratif.

<sup>40</sup> HAW. Widjaya, *Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia Dalam Rangka Sosialisasi UU No.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm.131.

<sup>41</sup> Bagir Manan, *Dasar-dasar Konstitusional Peraturan Perundang-undangan Nasional*, Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, 1994, hlm. 13-21

pertanggungjawaban konkrit yang berupa sanksi duniawi ketika nilai hukum tersebut dilanggar.

Oleh karena itu Peraturan Daerah merupakan salah satu produk hukum, harus dapat mengikat secara umum dan memiliki efektivitas dalam hal penerapan sanksi. Dalam pembentukan Peraturan Daerah sesuai pendapat **Bagir Manan** harus memperhatikan beberapa persyaratan yuridis. Persyaratan seperti inilah yang dapat dipergunakan sebagai landasan yuridis, yang dimaksud disini adalah :

- a. Dibuat atau dibentuk oleh organ yang berwenang, artinya suatu peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh pejabat atau badan yang mempunyai kewenangan untuk itu. Dengan konsekuensi apabila tidak diindahkan persyaratan ini, maka konsekuensinya undang-undang tersebut batal demi hukum (*van rechtswegenietig*).
- b. Adanya kesesuaian bentuk/jenis peraturan perundang-undangan dengan materi muatan yang akan di atur, artinya ketidaksesuaian bentuk/jenis dapat menjadi alasan untuk membatalkan peraturan perundang-undangan yang dimaksud.
- c. Adanya prosedur dan tata cara pembentukan yang telah ditentukan adalah pembentukan suatu peraturan perundang-undangan harus melalui prosedur dan tata cara yang telah ditentukan.<sup>42</sup>
- d. Tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya adalah sesuai dengan pandangan *stufenbau theory*, peraturan perundang-undangan mengandung norma-norma hukum yang sifatnya hirarkhis. Artinya suatu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya merupakan *grundnorm* (norma dasar) bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya.<sup>43</sup>

Berdasarkan teori-teori yang dikemukakan di atas, dapat diketahui bahwa landasan yuridis merupakan ketentuan hukum yang menjadi sumber hukum/dasar hukum untuk pembentukan suatu peraturan perundang-undangan, demikian juga Peraturan Daerah. Seperti landasan yuridis dibuatnya Undang-Undang No. 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintahan Daerah, dan Pasal 18 Undang-Undang Dasar

---

<sup>42</sup> Pasal 20 Ayat (2) UUD 1945 dan lihat pula Pasal 136 Ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>43</sup> Bagir Manan, *Op Cit*, Hlm. 14-15

(UUD) 1945 menjadi landasan yuridis dibentuknya Peraturan Daerah yang menjabarkan undang-undang tersebut.

Selanjutnya **A. Mukhtie Fadjar** menyatakan bahwa negara hukum ialah negara yang susunannya di atur dengan sebaik-baiknya dalam undang-undang, sehingga segala kekuasaan dari alat-alat pemerintahannya didasarkan pada hukum.<sup>44</sup> Rakyat tidak boleh bertindak secara sendiri-sendiri menurut kemampuannya yang bertentangan dengan hukum. Negara hukum itu ialah negara yang diperintah bukan oleh orang-orang tetapi oleh undang-undang (*the states not governed by men, but by law*).

## **B. Landasan Sosiologis.**

Menuju Pengelolaan Pasar yang berkualitas dan berbasis kearifan lokal diperlukan adanya peraturan yang dapat memenuhi kebutuhan dan kewajiban semua pihak yang terlibat dalam kegiatan di pasar. Pasar adalah area tempat jual beli barang dengan jumlah penjual lebih dari satu, baik yang disebut sebagai pusat perbelanjaan, pasar tradisional, pertokoan, mall, plasa, pusat perdagangan maupun sebutan lainnya. Pasar didirikan secara alamiah oleh rakyat berdasarkan kebutuhan masyarakat setempat. Fungsinya melayani masyarakat disekitarnya dalam memenuhi kebutuhan sehari-hari. Untuk mencapai hal itu, maka pemerintah bertindak sebagai penentu kebijakan yang memudahkan para pihak untuk menentukan pilihan dalam meraup keuntungan. Dari keuntungan yang berhasil diperoleh itu akan dikumpulkan dan diserahkan ke seluruh pihak yang bernaung di bawahnya dalam hal ini seluruh masyarakat, dimana mayoritas mereka adalah pelaku ekonomi sektor informal. Efek ini, dalam teori ekonomi pertumbuhan adalah 'efek menetes' atau *trickle down effect*.

Dewasa ini, pasar terbagi menjadi pasar tradisional dan toko modern, seperti seperti *Supermarket, Hypermarket, Mal* atau *Super Mall, Trade Centre, dan Mini Market*. Pasar modern memanjakan konsumen jauh di atas kemampuan pasar tradisional. Bahkan strategi perpaduan antara berbelanja dan berekreasi juga merupakan terobosan baru dalam dunia pasar di Kabupaten Cianjur. Beriringan

---

<sup>44</sup> A. Mukhtie Fadjar, *Tipe Negara Hukum*, Bayumedia Publishing, Malang, 2005, hlm. 7

dengan itu, kemauan politik (*political will*) yang rendah dan kemampuan pemerintah (*services capability*) yang tidak maksimal dalam mewujudkan tata kelola pasar yang berdaya guna dan berhasil guna bagi kedua belah pihak, khususnya bagi pedagang dan pembeli di pasar tradisional, akan menurunkan kualitas.

Karena itu untuk mengatasi perbedaan dan perimbangan antara pasar tradisional dan pasar modern yang mempunyai konsumen yang berbeda diperlukan suatu aturan tentang Retribusi Pelayanan Pasar, agar pelayanan, persaingan menjadi sinergi dan terkendali.

### C. Landasan Yuridis.

Undang-Undang Dasar 1945 sebagai hukum dasar bagi bangsa Indonesia, mengatur dalam Bab XIV Tentang Perekonomian Nasional Dan Kesejahteraan Sosial, Pasal 33 menyatakan :

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
- (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
- (4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatkemajuan dan kesatuan euan ekonomi nasional.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini di atur dalam undang-undang.

Sejalan dengan makna Pasal 33 UUD 1945 di atas, maka pembangunan di Indonesia yang sedang giat dilaksanakan, ditujukan untuk kesejahteraan masyarakat. Kesejahteraan masyarakat adalah tujuan dari berfungsinya sebuah

negara. Tanpa tujuan kesejahteraan bagi seluruh masyarakat didalamnya, maka arah perkembangan suatu negara dapat diprediksikan akan rentan disalahgunakan oleh pihak-pihak tertentu yang bertujuan untuk memonopoli kesejahteraan untuk dirinya, kelompoknya, ataupun kalangan tertentu dalam jaringannya.

Untuk itu, pemerintah harus memiliki peran sangat mendasar dalam menentukan arah pemerintahan. Hal ini khususnya menghindari adanya celah bagi pihak lain untuk masuk dan menyalahgunakan peran yang dimilikinya. Apabila hal ini terjadi maka, secara politik, negara akan lemah karena intervensi kekuatan politik di luar dirinya yang melemahkan posisi negara dengan kekuatan lain di luar dirinya dan secara ekonomi kekuatan modal luar mengganggu sumber daya alam dan manusia yang dimiliki oleh negara.

Sedangkan untuk pengaturan pajak dan retribusi, telah dikeluarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Namun pengawasan pajak dan retribusi daerah tidak hanya mengacu pada Undang-Undang Nomor. 28 Tahun 2009, tetapi juga berpedoman pada beberapa peraturan lainnya, seperti Undang-Undang Nomor. 9 Tahun 1995 Tentang Usaha Kecil; Undang-Undang Nomor. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat; Undang-Undang Nomor.8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen; Undang-Undang Nomor. 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Kolusi, Korupsi Dan Nepotisme; Undang-Undang Nomor. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; Undang-Undang Nomor. 5 Tahun 2015 Tentang Pemerintahan Daerah; Undang-Undang Nomor. 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah; Undang-Undang Nomor. 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; Undang-Undang Nomor. 27 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup; dan peraturan pelaksana dari Undang-undang tersebut di atas.

Khusus untuk pajak dan retribusi daerah mengacu pada Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang mulai

diberlakukan sejak tanggal 1 Januari 2010 menandai reformasi perpajakan daerah dan retribusi daerah di Indonesia. Reformasi tersebut dilakukan dengan menambah satu jenis Pajak Provinsi dan empat jenis Pajak Kabupaten/kota serta empat jenis retribusi daerah yang dapat dipungut oleh Pemerintah Daerah. Hal tersebut dilakukan dengan sekaligus mengubah prinsip pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah oleh Pemerintah Daerah dari sifat daftar terbuka (*Opened List*) menjadi bersifat daftar tertutup (*Closed List*). Artinya Pemerintah Daerah hanya boleh memungut Pajak Daerah dan Retribusi Daerah terbatas pada jenis pajak dan retribusi yang tercantum secara limitatif dalam Undang-Undang Nomor. 28 Tahun 2009. Hal ini berbeda dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor. 23 Tahun 2014 dan perubahannya Undang-Undang Nomor. 9 Tahun 2015 yang memperbolehkan Pemerintah Daerah untuk memungut pajak dan retribusi selain yang disebutkan dalam Undang-Undang tersebut, sepanjang memenuhi ketentuan yang dipersyaratkan.

Walaupun dinyatakan berlaku sejak tanggal 1 Januari 2010, tetapi ketentuan dalam Undang-Undang Nomor. 28 Tahun 2009 tidak serta merta dapat diterapkan di setiap daerah di Indonesia. Diperlukan adanya Peraturan Daerah tentang pajak daerah atau retribusi daerah yang akan menjadi landasan operasional dalam pemungutan suatu jenis pajak maupun retribusi daerah.

Hal ini berkaitan dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Jo Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali serta Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, dimana penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dilakukan dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya, disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

Undang-Undang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah merupakan langkah yang strategis dan fundamental dalam memantapkan kebijakan desentralisasi fiskal, khususnya dalam rangka membangun hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah yang lebih ideal. Sebagai salah satu bagian dari

upaya perbaikan terus menerus, Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 memperbaiki tiga hal yaitu :

1. Penyempurnaan sistem pemungutan pajak dan retribusi daerah;
2. Pemberian kewenangan yang lebih besar kepada daerah di bidang perpajakan;
3. Peningkatan efektivitas pengawasan.

Ketiga hal tersebut berjalan secara bersamaan, sehingga upaya peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dilakukan dengan tetap sesuai dan konsisten terhadap prinsip-prinsip perpajakan yang baik dan tetap, dan diperkenankan pengenaan sanksi apabila terjadi pelanggaran. Penguatan kewenangan di bidang perpajakan dilakukan dengan berbagai cara, antara lain, menambah jenis pajak daerah dan retribusi daerah, memperluas basis pajak daerah dan retribusi daerah yang sudah ada, mengalihkan beberapa jenis pajak pusat menjadi pajak daerah, dan memberikan diskresi (keleluasaan) kepada daerah untuk menetapkan tarif. Disamping itu, tarif maksimum beberapa jenis pajak daerah juga dinaikkan untuk memberikan ruang gerak yang lebih fleksibel bagi daerah dalam melakukan pemungutan pajak daerah sesuai kebijakan dan kondisi daerah.

Pengawasan pajak dan retribusi daerah dilakukan secara preventif dan korektif. Suatu Peraturan Daerah (Perda) dievaluasi terlebih dahulu oleh Pemerintah Pusat sebelum ditetapkan menjadi Peraturan Daerah dan dibatalkan apabila bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Apabila suatu daerah melakukan pelanggaran ketentuan dibidang pajak daerah dan retribusi daerah, maka daerah tersebut dapat dikenai sanksi. Langkah ini diperlukan untuk mencegah timbulnya berbagai pungutan daerah bermasalah, sehingga dapat mendukung upaya penciptaan iklim investasi yang kondusif di daerah.

Penetapan Undang-Undang Nomor. 28 Tahun 2009 diharapkan sesuai dengan struktur Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (APBD) yang mengarah pada keadaan yang lebih baik, iklim investasi di daerah menjadi lebih kondusif karena berbagai Peraturan Daerah tentang pungutan daerah yang

membebani masyarakat secara berlebihan dapat dihindari, serta memberikan kepastian hukum bagi semua pihak.

Tujuan pembuatan Undang-Undang Nomor. 28 Tahun 2009, antara lain :

- a. Memberikan kewenangan yang lebih besar kepada daerah dalam perpajakan dan retribusi sejalan dengan semakin besarnya tanggung jawab daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat;
- b. Meningkatkan akuntabilitas daerah dalam penyediaan layanan dan penyelenggaraan pemerintahan dan sekaligus memperkuat otonomi daerah;
- c. Memberikan kepastian bagi dunia usaha mengenai jenis-jenis pungutan daerah dan sekaligus memperkuat dasar hukum pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah.

Prinsip pengaturan pajak daerah dan retribusi daerah dalam penyusunan Undang-Undang Nomor. 28 Tahun 2009, antara lain :

- a. Pemberian kewenangan pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah tidak terlalu membebani rakyat dan relatif netral terhadap fiskal nasional;
  - b. Jenis pajak dan retribusi yang dapat dipungut oleh daerah hanya yang ditetapkan secara limitatif dalam Undang-Undang Nomor. 28 Tahun 2009 (*closed list*).
  - c. Pemberian kewenangan kepada daerah untuk menetapkan tarif pajak daerah dalam batas tarif minimum dan maksimum yang ditetapkan dalam Undang-Undang;
  - d. Pemerintah daerah dapat tidak memungut jenis pajak dan retribusi yang tercantum dalam Undang-Undang sesuai kebijakan Pemerintahan Daerah;
- Secara spesifik beberapa peraturan perundang-undangan tersebut, kemudian dilengkapi dengan beberapa peraturan pelaksanaannya seperti Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007 Tentang Penataan Dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern, yang ditindaklanjuti dengan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 53 Tahun 2008 Tentang Pedoman Penataan Dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan Dan Toko

Modern, dihubungkan juga dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor. 17 Tahun 2007 Tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Pemerintah Daerah, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor. 42 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Pasar Desa, dimana peraturan tersebut tidak hanya mengatur penempatan pusat-pusat perbelanjaan modern saja, tetapi juga sampai masalah operasional”.

Dalam peraturan perundang-undangan tersebut, juga mengatur mengenai kewenangan Kabupaten/Kota, yang mengatur lebih rinci mengenai kewenangan Kabupaten/Kota, diantaranya mengenai penataan, pengawasan dan pemungutan pajak dan retribusi daerah. Penataan, pengawasan dan pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah dilakukan secara preventif dan korektif, sehingga diperlukan Peraturan Daerah yang mengaturnya secara khusus. Namun keberadaan Peraturan Daerah tersebut disesuaikan dengan kondisi dan kebutuhan setiap Kabupaten/Kota. Peraturan Daerah yang mengatur pajak dan retribusi daerah harus mendapat persetujuan pemerintah pusat sebelum ditetapkan menjadi Peraturan Daerah.

Kabupaten Cianjur sebagai salah satu pemerintahan di daerah perlu mengatur Peraturan Daerah yang mengatur mengenai penataan, pengawasan dan pemungutan pajak dan retribusi daerah, sekalipun dalam pelaksanaannya telah mengaturnya dalam Peraturan Daerah Nomor. 06 Tahun 1999 dan telah diubah beberapakali, Peraturan Daerah Nomor. 14 Tahun 2005. Perda Kabupaten Cianjur Nomor 7 Tahun 2001 Jo Perda Nomor 5 Tahun 2013 tentang Penataan Pasar Tradisional Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern serta Perda Kabupaten Cianjur Nomor 10 Tahun 2012 tentang Retribusi Pelayanan Pasar dan peraturan lainnya yang ada perlu disesuaikan dengan kondisi masyarakat dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan salah satunya adalah dengan membentuk Retribusi Pelayanan Pasar yang disesuaikan dengan kondisi dan perkembangan masyarakat guna menunjang dan memenuhi kesejahteraan masyarakat.

## BAB V

### JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN UNDANG-UNDANG DAN PERATURAN DAERAH

#### A. Kajian/ analisis keterkaitan dengan Hukum Positif

Kajian/ analisis keterkaitan dengan hukum positif dimaksudkan dalam rangka mengharmonisasikan dengan hukum positif yang telah ada. Dalam Raperda ini memuat hal-hal yang sesuai dengan Undang-undang No.28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah dan Perda Kab Cianjur No 5 Tahun 2013 tentang Penataan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern melalui matrik sebagai berikut :

No	Materi Muatan raperda	UU No.28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah	Perda No 5 Thn 2013 ttg Penataan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern
1.	Bab I ketentuan umum Pasal 1	Sesuai dengan ketentuan Bab 1 ketentuan umum Pasal 1	Sesuai dengan ketentuan bab I Ketentuan Umum Pasal 1
2.	Pasal 3 Objek retribusi pelayanan pasar adalah penyediaan fasilitas pasar tradisional/ sederhana, berupa pelataran, kios, dan los yang dikelola oleh Pemda dan khusus disediakan untuk pedagang, Pasal 4 Subjek orang pribadi/badan yang menggunakan/manfaatkan/ menikmati fasilitas psr	Pasal 2 ada pajak provinsi, pajak kabupaten/Kota subjek individu/badan hukum Pasal 108 Objek retribusi adalah jasa umum, jasa usaha dan perijinan tertentu, subjek individu/badan hukum	Pasal 2 Objeknya adalah Pasar Tradisional, Pasal 3 Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern, subjek pribadi/badan hukum

	tradisional/ sederhana berupa pelantaran, kios, los yg dikelola oleh Pemda		
3.	Pasal 11 wilayah pemungutan pajak dipungut di wilayah daerah, dengan menggunakan SKRD (surat Ketetapan Retribusi Daerah)/dokumen lainnya	Pasal 96 Pemungutan pajak pemungutan pajak dilarang diborongkan, menggunakan SKPD/dokumen lain. Pasal 151 Retribusi dihitung berdasarkan antara tingkat penggunaan jasa dengan tarif retribusi	Pasal 4 Setiap orang atau badan yang melakukan usaha pengelolaan Pasar Tradisional wajib memiliki IUPPT
4.	Pasal 15 penagihan retribusi menggunakan STRD (Surat Tagihan Retribusi Daerah) dengan didahului surat teguran	Pasal 100 Pajak dilakukan penagihan Kepala Daerah dapat menerbitkan STPD (Surat Tagihan Pajak Daerah), Pasal 160 Retribusi menggunakan SKRD/dokumen lain dipersamakan	Pasal 10 kewajiban subjeknya adalah Dengan tidak mengurangi prinsip kebebasan berkontrak, syarat-syarat perdagangan antara pemasok dengan toko modern hrs jelas, wajar, berkeadilan dan saling menguntungkan serta disepakati kedua belah pihak tanpa tekanan
5.	Pasal 20 sanksi administarsi berupa denda sebesar 2 % setiap bulan dari retribusi yang terutang yang tdk/kurang bayar dan ditagih dengan menggunakan STRD, Pasal 22 ketentuan peralihan wajib	Pasal 174 (1) WP yg krn kealpaan tdk menyampaikan SPTPD/mengisi dgn tidak benar/tdk lengkap/melampirkan yg tdk benar sehingga merugikan negara dpt dipidana kurungan paling lama 1 bulan /pidana denda paling banyak 2 kali jumlah pajak terutang yg tdk /kurang dibayar. Pasal 174 (2)	Tidak ada sanksi

	retribusi yang tdk melaksanakan kewajibannya sehingga merugikan keuangan daerah diancam dengan pidana kurungan paling lama 3 bulan pidana denda sebanyak 3 kali jumlah retribusi, tindak pidana dimaksudkan adalah pelanggaran, denda merupakan penerimaan negara	WP yg krn dengan sengaja tdk menyampaikan SPTPD/mengisi dgn tidak benar/tdk lengkap/melampirkan yg tdk benar sehingga merugikan negara dpt dipidana kurungan paling lama 2 bulan /pidana denda paling banyak 4 kali jumlah pajak terutang yg tdk /kurang dibayar.	
6.	Tidak ada ketentuan peralihan	Pasal 179 ada ketentuan peralihan	Tidak ada ketentuan peralihan

## B. Materi Muatan Perda.

### 1. Ketentuan Umum.

Bagian ini membahas mengenai ketentuan dan pengertian umum dari substansi peraturan daerah ini yang terdiri dari satu pasal dan 30 ayat.

### 2. Materi Pengaturan :

Materi pengaturan dengan sistematika Bab I Ketentuan Umum yang membahas mengenai ketentuan-ketentuan dan pengertian-pengertian yang bersifat umum dari substansi pengaturan daerah ini.

Pada Bab II Nama, Objek dan subjek retribusi.

Nama, dengan nama retribusi pelayanan pasar dipungut pembayaran retribusi atas jasa pelayanan pasar.

Objek retribusi pelayanan pasar adalah penyediaan fasilitas pasar tradisional/sederhana, berupa pelataran, kios dan los yang dikelola oleh pemerintah daerah dan khusus disediakan untuk pedagang

Subjek retribusi pelayanan pasar adalah orang pribadi atau badan yang menggunakan/ memanfaatkan /menikmati fasilitas pasar tradisional/sederhana berupa pelataran, kios, dan los yang dikelola oleh Pemerintah Daerah. `

Bab IV Golongan, yang termasuk golongan retribusi jasa umum.

Bab V Cara Mengukur Tingkat Penggunaan Jasa, diukur berdasarkan lokasi, luas/klasifikasi tempat, jasa usaha dan serta fasilitas.

Bab VI Prinsip Penetapan, Struktur dan Besarnya tariff.

Prinsip dan sasaran penetapan tarif retribusi pelayanan pasar adalah biaya administrasi, biaya perawatan, kebersihan dan keamanan, biaya pembinaan, jenis usaha dan luas tempat usaha serta waktu.

Bab VII Wilayah Pemungutan.

Retribusi pelayanan pasar, dipungut di wilayah daerah.

Bab VII Saat Retribusi Terutang, terjadi saat ditetapkan SKRD atau dokumen lain yang dipersamakan.

Bab VIII Tata Cara Pemungutan, pemungutan retribusi tidak dapat diborongkan, dipungut berdasarkan SKRD atau dokumen lain berupa karcis, kupon dan kartu langganan selanjutnya hasil pemungutan retribusi disetor secara bruto ke kas daerah.

Bab IX Tata Cara Pembayaran, retribusi terutang harus dibayar secara tunai/lunas yang dilaksanakan di kas daerah atau tempat lain yang ditunjuk dengan menggunakan SKRD atau dokumen lain yang dipersamakan. Pembayaran retribusi terutang selambat-lambatnya 15 (lima belas) hari sejak diterbitkannya SKRD atau dokumen lain yang dipersamakan.

Bab X Tata Cara Penagihan, penagihan retribusi terutang didahului dengan surat teguran Yang dikeluarkan selambat-lambatnya 7 hari sejak jatuh tempo.

Bab XI Keringanan dan Pengurangan, tata cara pengurangan dan keringanan diatur oleh Bupati.

Bab XII Kadaluwarsa, hak untuk melakukan penagihan retribusi menjadi kadaluwarsa terhitung 3 tahun sejak saat terutangnya retribusi, kecuali jika wajib retribusi melakukan tindak pidana.

Bab XIII Tata Cara Penghapusan Piutang Kadaluwarsa, tata cara penghapusan piutang retribusi yang sudah kadaluwarsa akan diatur oleh Bupati.

Bab XIV Insentif Pemungutan, dinas selaku pelaksana pemungutan diberi insentif, besaran insentif ditetapkan melalui Anggaran Pendapatan dan belanja Daerah.

Bab XV Sanksi Administrasi, dalam hal wajib retribusi tidak membayar atau kurang membayar dikenakan sanksi administrative berupa denda sebesar 2 % setiap bulan dari retribusi yang terutang.

Bab XVI Penyidikan, berisi kewenangan penyidikan bagi PPNS tertentu.

Bab XVII Ketentuan Pidana, Wajib retribusi yang tidak melaksanakan kewajibannya diancam dengan pidana kurungan atau pidana denda, dan tindak pidana termasuk dalam pelanggaran.

Bab XIX Ketentuan Penutup, berisi mengenai pencabutan perda yang berlaku sebelumnya dan digantikan dengan perda retribusi pelayanan pasar yang baru dan pemberlakuan perda tersebut.

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan.**

Didalam naskah akademik yang ada, maka ada beberapa kesimpulan yang berhubungan dengan materi di atas yaitu :

1. Latar belakang diperlukannya Peraturan Daerah tentang Retribusi Pelayanan Pasar di Kabupaten Cianjur, Rendahnya pemahaman pedagang terhadap retribusi pasar akan berdampak pada pengelolaan, penataan dan pembaharuan pasar. Karena apabila pedagang terlambat atau menunggak dalam kewajibannya sebagai wajib retribusi untuk membayar tidak tepat pada waktunya, akan menghambat dalam rencana pengelolaan dan penataan pasar yang lebih baik lagi. Begitupun sebaliknya apabila pedagang membayar retribusi pasar tepat pada waktunya maka akan mendukung dalam pemungutan retribusi pasar juga untuk memajukan pasar tersebut dan dalam rangka mendapatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) untuk kepentingan masyarakat di Kabupaten Cianjur
2. Pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan rancangan Peraturan Daerah Tentang Retribusi Pelayanan Pasar yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Cianjur dengan berlandaskan filosofis karena rendahnya kesadaran para pedagang dan minimnya SDM petugas pasar dalam meningkatkan retribusi pelayanan pasar maka harus sinergis dengan dirubahnya aturan untuk pembentukan raperda tersebut, dari landasan sosiologis menuju pengelolaan pasar yang berkualitas dan berbasis kearifan lokal diperlukan adanya peraturan yang dapat memenuhi kebutuhan dan kewajiban semua pihak yang terlibat dalam kegiatan di pasar mulai dari pemerintah, para pedagang dan penjual, dan dari landasan yuridis dari berbagai aturan perundang-undangan dari aturan tertinggi sampai terendah harus berjalan secara bersamaan/tidak boleh berbenturan, sehingga upaya peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD)

dilakukan dengan tetap sesuai dan konsisten terhadap prinsip-prinsip retribusi yang baik dan tetap, dan diperkenankan pengenaan sanksi apabila terjadi pelanggaran secara tegas.

3. Sasaran, ruang lingkup, jangkauan dan arah pengaturan Retribusi Pelayanan Pasar di Kabupaten Cianjur yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Cianjur ke depan 1.Meningkatkan koordinasi dengan semua petugas pemungut untuk mempercepat pencapaian target; adalah :
  - a. Meningkatkan kualitas SDM pemungut retribusi melalui pimpinan SKPD;
  - b. Meningkatkan pemanfaatan sarana dan prasarana kerja untuk menyelesaikan tugas;
  - c. Mengupayakan untuk menambah petugas pemungut retribusi di setiap UPTD;
  - d. Membuat pedoman dan prosedur kerja yang jelas;
  - e. Peningkatan sosialisasi atau/penyuluhan-penyuluhan terhadap wajib retribusi pasar, baik melalui tatap muka maupun melalui media massa dan media lainya;
  - f. Meningkatkan pengawasan terhadap petugas dalam pelaksanaan pemungutan retribusi di setiap UPTD dan pada wajib retribusi pasar. Pengawasan terhadap petugas pemungut retribusi pasar di setiap UPTD pasar agar tidak terjadi penyimpangan terhadap ketentuan atau peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sedangkan pengawasan terhadap wajib retribusi pasar ditujukan terhadap wajib retribusi yang kurang dan tidak melaksanakan kewajiban untuk membayar retribusi atau menunggak.

## **B. Saran .**

Dalam pembuatan naskah akademik ini maka penulis menyampaikan hasil temuan, dari wawancara interview dan sebagainya sebagai berikut :

1. Pemerintah daerah dalam membuat Peraturan Daerah mengenai retribusi pasar dalam penerapannya agar lebih ditegaskan lagi, sehingga tidak memberikan celah bagi para wajib retribusi untuk tidak membayar retribusi

tepat pada waktunya, sehingga penagihan wajib retribusi tidak menjadi kedaluwarsa seperti yang tertuang pada Pasal 17 mengenai kedaluwarsa di dalam Peraturan Daerah Kabupaten Cianjur Nomor 10 Tahun 2012 tentang Retribusi Pelayanan Pasar.

2. Guna meningkatkan pemungutan retribusi pasar di Kabupaten Cianjur, hendaknya Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Cianjur menambah jumlah personel petugas pemungut retribusi pasar yang tersebar di beberapa UPTD Pasar. Sehingga pemungutan retribusi pasar di Kabupaten Cianjur dapat berjalan secara efektif untuk memperoleh Pendapatan Asli Daerah (PAD) dari retribusi pasar di Kabupaten Cianjur.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku-Buku

A. Hamid S. Attamimi, *Teori Perundang-Undangan Indonesia*, Makalah pada Pidato Upacara Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap di Fakultas Hukum UI Jakarta, 25 April 1992

B. Mukhtie Fadjar, *Tipe Negara Hukum*, Bayumedia Publishing, Malang, 2005

Abdul Latif, *Fungsi Mahkamah Konstitusi Dalam Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi*, Total Media, Yogyakarta, 2007

Bagir Manan, *Dasar-dasar Konstitusional Peraturan Perundang-undangan Nasional*, Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, 1994

C.F.G. Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung, 1991

Dedi Mulyadi, *Kebijakan Legislasi Tentang Sanksi Pidana Pemilu Legislatif di Indonesia Dalam Perspektif Demokrasi*, Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Katolik Parahiyangan Bandung, 2011,

Erly Suandy, 2005, *Hukum Pajak*, Salemba Empat, Jakarta, 2010

Fakultas Hukum UNILA, Lampung, 1996

Franz Magnis Suseno, *Etika Politik : Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Gramedia, Jakarta, 1991, hlm. 292-297, dalam Yopi Gunawan dan Kristian, *Perkembangan Konsep Negara Hukum & Negara Hukum Pancasila*, Op Cit, hlm. 21.

H.W.R. Wade, *Administrative Law*, Third Edition (Oxford: Clarendon Press, 1971)

Jimly Asshiddiqie, *Cita Negara Hukum Indonesia*, Pidato Orasi Ilmiah Pada Wisuda Sarjana Hukum Fakultas Hukum Sriwijaya Palembang Tanggal 23 Maret 2004, dimuat dalam Jurnal Hukum Simbur Cahaya No. 25 Tahun IX Mei 2005,

-----, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid II, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006

Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosda Karya, Bandung, 2001

Lawrence Friedman, *American Law*, London: W.W. Norton & Company, 1984, hlm. 6, dalam bukunya Yopi Gunawan dan Kristian, *Perkembangan Konsep Negara Hukum & Negara Hukum Pancasila*, Refika Aditama, Bandung, 2015

Moh. Mahfud, MD., *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Rajawali Press, Jakarta, 2011, dalam Yopi Gunawan dan Kristian, *Perkembangan Konsep Negara Hukum & Negara Hukum Pancasila*, Muhammad Tahir Azhari, *Negara Hukum Studi Tentang Prinsip-prinsipnya dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Cet. II, Prenada Media, Jakarta, 2003

M.B. Miles dan A.M. Huberman, *Analisis Data Kualitatif*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 1999.

Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat)*, Refika Aditama, Bandung, Cetakan Kedua, 2009

Nasution, *Metode Research*, Bumi Aksara, Bandung, 2001.

N.E. Algra dan H.C.J.G. Jansen, *Rechtsingang Een Oriëntasi in Het Recht*, H.D. Tjeenk Willink bv, Groningen, 1974, hlm. 10 .

Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Ikhtiar Antinomi Aliran Filsafat Sebagai Landasan Filsafat Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1985

Padmo Wahyono, *Pembangunan Hukum DI Indonesia*, Ind-Hill Co, Jakarta, 1989

P.J.P. Tak, *Rechtsvorming in Nederland*, Samsom H.D. Tjeenk Willink, 1991

Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990

Rohmat Soemitro, *Pajak dan Pembangunan*, PT Eresco, Bandung, 2005

Sri Soemantri, *Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Alumni, Bandung, 1971

Sjahan Basah, *Eksistensi Dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi Di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1986

Sunaryati, *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Abad ke 20*, Alumni, Bandung, 1994

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tujuan Singkat*, Cetakan VI, Raja Gerapindo Persada, Jakarta, 2001.

Surachmin, *225 Asas Dan Prinsip Hukum Serta Penyelenggaraan Negara*, Yayasan Gema Yustisia Indonesia, Jakarta, 2001

Sudikno Mertokusumo dalam Y. Sari Murti Widiyastuti, *Ringkasan Disertasi untuk Ujian Promosi Doktor Dari Dewan Penguji Sekolah Pascasarjana UGM*, 12 Desember 2007

HAW. Widjaya, *Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia Dalam Rangka Sosialisasi UU No.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005

Wila Chandra Wila Supardi, *Metode Penelitian*, Materi Kuliah Metode Penelitian Program Pascasarjana Doktor Ilmu Hukum Universitas Katolik Parahyangan, Bandung, 2009

Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik; Gagasan Pembentukan Undang-undang Berkelanjutan*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009

Yopi Gunawan dan Kristian, *Perkembangan Konsep Negara Hukum & Negara Hukum Pancasila*, Refika Aditama, Bandung, 2015

## **B. Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar 1945;

Undang-Undang Republik Indonesia No. 14 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Jawa Barat;

Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat;

Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen;

Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;

Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah;

Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah ;

Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;

Undang-Undang No. 9 Tahun 2015 tentang Pemerintah Daerah ;

Peraturan Menteri Dalam Negeri No 42 tahun 2007 tentang Pengelolaan Pasar Desa;

Peraturan Menteri Perdagangan No 53 Tahun 2008 tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern.

Peraturan Daerah Kabupaten Cianjur No. 03 Tahun 2008 tentang Urusan Pemerintahan Daerah;

Peraturan Daerah Kabupaten Cianjur No. 5 Tahun 2013 tentang Penataan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern.

## DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR .....	i
DAFTAR ISI .....	ii
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar belakang .....	1
B. Identifikasi masalah .....	6
C. Tujuan dan kegunaan .....	7
D. Metode penelitian .....	8
<b>BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTEK EMPIRIS</b>	
A. Kajian teoritis .....	12
B. Kajian asas/norma .....	20
C. Kajian terhadap penyelenggaraan .....	25
D. Kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru .....	26
<b>BAB III LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS</b>	
A. Landasan filosofis .....	31
B. landasan sosiologis .....	34
C. Landasan yuridis .....	35
<b>BAB IV JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERDA</b>	
A. Ketentuan umum .....	41
B. Materi yang akan diatur .....	43
<b>BAB V PENUTUP</b>	
A. Kesimpulan .....	46
B. Saran .....	47
DAFTAR PUSTAKA .....	56