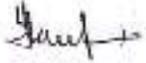
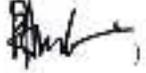


### LEMBAR PENGESAHAN PANITIA UJIAN SKRIPSI

Skrripsi yang berjudul, "Penerapan Peraturan Perundang-Undangan Terhadap Pembentukan Peraturan Daerah Tapanuli Selatan Mengenai Pajak Dan Retribusi", oleh Johannes Siregar dengan NPM 20600083 telah diujikan dalam sidang Meja Hijau Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas HKBP Nommensen Medan pada tanggal 30 September 2024. Skripsi ini telah diterima sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Strata Satu (S-1) pada Program Studi Ilmu Hukum.

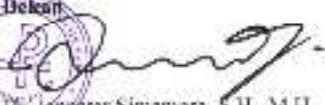
#### PANITIA UJIAN MEJA HIJAU

- |                  |   |   |
|------------------|---|---|
| 1. Ketua         | : Prof. Dr. Hapsan Siallagan, S.H., M.H.<br>NIDN : 0125086601 | (  )   |
| 2. Sekretaris    | : Kasman Sihurian, S.H., M.H.<br>NIDN : 0109095901            | (  )   |
| 3. Pembimbing I  | : Prof. Dr. Hapsan Siallagan, S.H., M.H.<br>NIDN : 0125086601 | (  )  |
| 4. Pembimbing II | : Dr. Budiman N.P.D Sinaga, S.H., M.H.<br>NIDN : 0029086704   | (  )  |
| 5. Penguji I     | : Dr. Hilar Siregar, S.H., M.Hum.<br>NIDN : 0114018101        | (  ) |
| 6. Penguji II    | : Jimne Sidaurek, S.H., M.H.<br>NIDN : 0101066002             | (  )  |
| 7. Penguji III   | : Prof. Dr. Hapsan Siallagan S.H., M.H.<br>NIDN : 0125086601  | (  ) |

Medan, Oktober 2024

Mengesahkan



  
Dr. Jaganar Simanora, S.H., M.H.  
NIDN : 0114018101

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Permasalahan

Untuk menjalankan fungsi pemerintahan daerah yang diatur Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, pemerintah daerah mendapatkan sumber keuangan daerahnya yang diatur Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Salah satu dari sumber keuangan daerah ialah pemasukan dari pajak daerah dan retribusi daerah yang merupakan komponen dari sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD).<sup>1</sup>

Sumber-sumber PAD adalah hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah, dan pendapatan asli daerah lainnya yang sah.<sup>2</sup> Berdasarkan Undang-Undang 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, pasal 1 ayat (18) menjelaskan bahwa :

Pendapatan Asli Daerah adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan perundang-undangan. Lebih lanjut disebutkan dalam penjelasannya, bahwa Pendapatan Asli Daerah merupakan pendapatan daerah yang bersumber dari hasil pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan yang sah, yang bertujuan untuk memberikan keleluasan kepada daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan desentralisasi.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Adrian Sutedi, *Hukum Pajak dan Retribusi Daerah* (Bogor Selatan: Ghalia Indonesia, 2008), Hal.111

<sup>2</sup> *Ibid.*, Hal.14

<sup>3</sup> Arief Himmawan dan Djoko Wahjudi, "*Kontribusi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Terhadap Pendapatan Asli Daerah dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Guna Mendukung*

Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah penerimaan yang diperoleh daerah dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundangundangan yang berlaku. Penerimaan Pendapatan Asli Daerah merupakan akumulasi dari Pos Penerimaan Pajak yang berisi pajak hotel, pajak restoran, pajak hiburan, pajak reklame, pajak penerangan jalan, pajak parkir, pajak air tanah, pajak mineral bukan logam dan bebatuan, bea perolehan hak atas tanah dan bangunan.

Sektor pendapatan daerah memegang peranan yang sangat penting, karena melalui sektor ini dapat dilihat sejauh mana suatu daerah dapat membiayai kegiatan pemerintah dan pembangunan daerah. Identifikasi sumber Pendapatan Asli Daerah adalah meneliti, menentukan dan menetapkan mana sesungguhnya yang menjadi sumber Pendapatan Asli Daerah dengan cara meneliti dan mengusahakan serta mengelola sumber pendapatan tersebut dengan benar sehingga memberikan hasil yang maksimal.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah semua penerimaan daerah yang bersumber dari ekonomi asli daerah itu sendiri (Halim & Kusufi, 2014). Sedangkan menurut Mardiasmo (2018), adalah penerimaan yang bersumber dari sektor pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah pendapatan yang diperoleh dari potensi daerah baik dari

sektor pajak, retribusi atau hasil daerah yang sah yang digunakan untuk pendanaan dan pembangunan daerah.

Provinsi Sumatera Utara merupakan provinsi yang beribukota di Medan terdiri dari 25 kabupaten dan 8 kota. Jika dilihat dari potensi perekonomian baik dari sektor pertanian, perkebunan, maupun hasil laut serta sektor-sektor lainnya Provinsi Sumatera Utara dapat menghasilkan pendapatan daerah yang cukup tinggi. Selama kurun waktu 2020-2023 terlihat bahwa kinerja PAD Sumatera Utara mulai berjalan diljalan yang bena.Namun setiap tahunnya penerimaan pajak daerah dan retribusi daerah tidak sama kontribusi pengaruhnya terhadap PAD.

Penerimaan pajak daerah dan retribusi daerah berhubungan positif dengan PAD. Penerimaan pajak daerah dan retribusi daerah yang meningkat akan meningkatkan PAD. Pada tahun 2020-2023 Provinsi Sumatera Utara mengalami peningkatan penerimaan pajak daerah dan retribusi daerah tetapi tidak diikuti dengan peningkatan PAD. Alasan berfluktuasinya PAD disebabkan oleh penurunan tarif bea keluar, dimana tarif bea keluar ini merupakan pungutan yang dilakukan atas barang yang dikeluarkan dari daerah pabean tidak mencapai target. Dengan pengelolaan kebijakan yang tepat untuk meningkatkan kemampuan keuangan daerah, pertumbuhan komponen pajak daerah, retribusi daerah, dan hasil daerah akan menjadi faktor yang penting dalam mendorong pertumbuhan PAD nanti.<sup>4</sup>

Pajak daerah, yang selanjutnya disebut pajak adalah iuran wajib yang

---

<sup>4</sup> Adrian Sutedi, *Op. Cit.*, Hal. 8.

dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan Pembangunan Daerah.<sup>5</sup>

Selain pajak daerah, retribusi daerah juga mempunyai peranan penting dalam meningkatkan PAD. Retribusi daerah yang selanjutnya disebut retribusi adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.<sup>6</sup>

Pajak daerah dan retribusi daerah merupakan sumber pendapatan daerah yang penting untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah. Permasalahan yang dihadapi oleh daerah pada umumnya dalam penggalan sumber-sumber pajak daerah ialah belum memberikan kontribusi yang signifikan terhadap penerimaan daerah secara keseluruhan. Sama hal dengan Provinsi Sumatera Utara tepatnya kabupaten Tapanuli Selatan yaitu penerimaan pajak daerah dan retribusi daerah dari tahun 2020-2023 mengalami fluktuasi.<sup>7</sup>

Adapun fenomena yang terjadi adalah peningkatan penerimaan pajak daerah tidak selalu diiringi dengan penurunan retribusi daerah. Pada Kabupaten Tapanuli Selatan tahun 2020 pendapatan asli daerah yang diperoleh sebesar

---

<sup>5</sup> Liberty Pandiangan, *Pemahaman Praktis Undang-Undang Perpajakan Indonesia* (Jakarta: Erlangga, 2002), Hal.384

<sup>6</sup> *Ibid.*, Hal. 386

<sup>7</sup> Adrian Sutedi, *Op. Cit.*, Hal. 87

Rp. 117.562.941.109, penerimaan pajak daerah sebesar Rp. 32.732.655.384 dan retribusi daerah sebesar Rp. 12.429.485.725. Pada tahun 2023 PAD Tapanauli Selatan bertambah menjadi Rp. 155.944.691.770 diiringi dengan kenaikan penerimaan pajak daerah menjadi Rp. 34.479.594.480 namun penerimaan retribusi daerah mengalami penurunan jumlah yaitu Rp. 12.270.773.725.

Naik atau turunnya pertumbuhan pendapatan asli daerah, sangat dipengaruhi oleh jumlah dan jenis pajak, retribusi yang dipungut oleh pemerintah daerah dan kurang insentifnya aparat pengelola dalam melaksanakan pemungutan pajak dan retribusi. Jika jumlah jenis pajak dan retribusi daerah yang dipungut semakin banyak, maka akibatnya pendapatan asli daerah akan semakin tinggi. Walaupun dalam prakteknya, peningkatan penerimaan pendapatan asli daerah (PAD) tidak hanya diperoleh dari pajak dan retribusi daerah, tetapi juga diperoleh dari pos-pos bagian laba perusahaan milik daerah (BUMD), penerimaan dinas pendapatan daerah dan penerimaan dari pemerintah, tetapi penerimaan yang berasal dari pajak dan retribusi daerah menjadi indikator utama.<sup>8</sup>

Adapun penelitian yang dilakukan oleh Muhammad Iqbal dan Widhi Sunardika bahwa:

Dari hasil analisis uji pengaruh parsial antara penerimaan pajak daerah terhadap pendapatan asli daerah menunjukkan variabel pajak daerah mempunyai hubungan positif yang sangat kuat dan signifikan. Variabel

---

<sup>8</sup> Arief Himmawan dan Djoko Wahjudi, "Kontribusi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Terhadap Pendapatan Asli Daerah dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Guna Mendukung Pelaksanaan Otonomi Daerah (Studi Komparasi Pemerintah Kota Semarang dan Surakarta)", dalam *Jurnal Bisnis dan Ekonomi (JBE)*, Volume 21, No. 2, September 2014, Hal. 191.

retribusi daerah mempunyai hubungan tidak searah yang lemah dan tidak terdapat pengaruh yang signifikan. Secara simultan, penerimaan pajak daerah dan retribusi daerah berpengaruh signifikan terhadap pendapatan asli daerah.<sup>9</sup>

Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Novriyanti Jambak menjelaskan bahwa:

Secara parsial pajak daerah memiliki thitung > ttabel atau 5.058862 > 1.996008 dengan demikian dapat disimpulkan bahwa variabel pajak daerah memiliki pengaruh terhadap PAD. Secara parsial retribusi daerah juga berpengaruh terhadap PAD sebagaimana hasil yang diperoleh yaitu thitung > ttabel atau 6.099762 > 1.996008 sehingga dapat disimpulkan bahwa variabel retribusi daerah memiliki pengaruh terhadap PAD. Secara simultan pajak dan retribusi daerah berpengaruh terhadap peningkatan PAD pada tujuh kota di Provinsi Sumatera Utara adapun besar pengaruhnya yaitu 92,5 persen.<sup>10</sup>

Adapun penelitian yang dilakukan Mardani Nursali bahwa:

Terdapat pengaruh penerimaan pajak daerah dan retribusi daerah secara simultan terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Selatan. Terdapat pengaruh penerimaan pajak daerah terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Selatan. Terdapat pengaruh penerimaan retribusi daerah terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Selatan.<sup>11</sup>

Oleh karena itu, pendapatan daerah sektor retribusi dikatakan cukup potensial dan mempunyai perandalam meningkatkan pendapatan asli daerah

---

<sup>9</sup> Muhammad Iqbal dan Widhi Sunardika, “Pengaruh Penerimaan Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah Terhadap Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Bandung (Studi Kasus Pada Badan Keuangan Daerah Kabupaten Bandung Periode 2009-2015)”, dalam *Jurnal Ilmiah Akuntansi*, Volume 9, No.1, April, 2018, Hal. 32-33.

<sup>10</sup> Novriyanti Jambak, “Pengaruh Penerimaan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Terhadap Pendapatan Asli Daerah di Provinsi Sumatera Utara Tahun 2005-2014”, (Skripsi, IAIN Padangsidempuan, 2016), Hal. 92.

<sup>11</sup> Mardani Nursali, “Pengaruh Penerimaan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Terhadap Pendapatan Asli Daerah Provinsi Sumatera Selatan “, dalam Skripsi, 2017 (<http://repository.umpalembang.ac.id/id/aprint/451>, diakses 18 Juli 2024 pukul 21:22 WIB)

karena retribusi merupakan pembayaran langsung dari rakyat kepada pemerintah yang tercermin dari adanya hubungan balas jasa yang langsung diterima dengan adanya pembayaran retribusi tersebut. Seperti yang kita ketahui bahwa Kabupaten Tapanuli Selatan merupakan salah satu kabupaten/kota yang mampu menggali potensi daerahnya sendiri. Salah satu potensi yang dimiliki adalah pendapatan retribusi pajak.

Beberapa penelitian terdahulu mengenai pengaruh penerimaan pajak daerah dan retribusi daerah terhadap PAD menunjukkan hasil yang beragam, oleh karena itu perlu dilakukan penelitian lebih lanjut, Berdasarkan permasalahan diatas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “ Penerapan Peraturan Perundang-Undangan Terhadap Pembentukan Peraturan Daerah Tapanuli Selatan Mengenai Pajak Retribusi”.

## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimanal pengaturanal pembentukanal peraturanal daerahl mengenaill pajakl retribusil?
2. Apakahl peraturanal daerahl mengenaill pajakl retribusil dapatl menyelesaikanal persoalanal dil daerahl tapanulil selatan?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan uraian rumusan masalah diatas,adapaun yang menjadi tujuan penelitian dalam skripsi yaitu sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pengaturan peraturan daerah mengenai pajak retribusi

2. Untuk mengetahui apakah peraturan daerah mengenai pajak retribusi dapat menyelesaikan persoalan di daerah tapanuli selatan.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun yang menjadi manfaat penelitian ini dapat dikemukakan sebagai berikut:

a) Secara Teoritis

Penulisan skripsi ini secara akademis diharapkan dapat berguna dalam perkembangan ilmu pengetahuan khususnya dibidang hukum tata negara.

b) Secara Praktis

Penulisan skripsi ini diharapkan dapat berguna untuk menambah wawasan bagi penegak hukum seperti; hakim, jaksa, polisi, konsultan hukum, dan notaris. Sehingga dapat berguna di Tengah-tengah Masyarakat.

c) Manfaat Bagi Penulis

Dalam penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan baik ilmu pengetahuan serta kemampuan penulis sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar sarjana (S1) di Fakultas Hukum Universitas HKBP Nommensen Medan.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Kewenangan Pemerintah Daerah

##### 1. Pengertian Kewenangan

Kewenangan yang berasal dari kata wewenang dapat diterjemahkan sebagai hak dan kekuasaan yang dimiliki untuk dapat melakukan sesuatu. Kewenangan biasanya terdiri atas sejumlah wewenang yang merupakan kekuasaan atas golongan tertentu atau juga kekuasaan atas suatu bagian pemerintahan.<sup>12</sup> Kewenangan atau wewenang adalah bagian yang sangat penting dalam kajian Hukum Administrasi Negara, karena dalam menjalankan urusan pemerintahan didasarkan pada wewenang yang diperoleh.<sup>13</sup> Menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan disebutkan pengertian kewenangan merupakan kekuasaan untuk bertindak dalam ranah hukum publik oleh Pejabat Pemerintahan dan/atau Badan atau penyelenggara negara lainnya.

Pengertian kewenangan menurut H. D. Stout dalam Ridwan HR merupakan keseluruhan peraturan mengenai cara memperoleh dan menggunakan wewenang pemerintahan oleh subyek hukum publik dalam hubungan hukum publik.<sup>14</sup> Ada dua unsur yang terkandung dalam pengertian konsep kewenangan yang dikemukakan H. D. Stout, yaitu adanya aturan-

---

<sup>12</sup> Prajudi Atmosudirjo, *Teori Kewenangan*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2001), Hal. 6

<sup>13</sup> Yusri Munaf, *Hukum Administrasi Negara*, (Pekanbaru: Marpoyan Tujuh, 2016), Hal. 52

<sup>14</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008), Hal. 110

aturan hukum, serta adanya sifat hukum. Sebelum kewenangan tersebut dilimpahkan kepada institusi yang akan melaksanakannya, maka terlebih dahulu harus ditentukan dalam peraturan perundang-undangan apapun bentuk peraturan tersebut.

Wewenang menurut S. F. Marbun dalam buku Yusri Munaf memiliki arti kesanggupan untuk melakukan tindakan hukum publik yang secara yuridis merupakan kesanggupan bertindak yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk melakukan berbagai hubungan hukum.<sup>15</sup> Antara kewenangan dan wewenang seringkali disamakan dalam berbagai literatur ilmu hukum, ilmu politik, serta ilmu pemerintahan. Kewenangan juga sering disamakan dengan kewenangan dan dipertukarkan istilahnya satu sama lain. Kekuasaan memiliki hubungan dalam pengertian “ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah” (*the rule and the ruled*).<sup>16</sup>

Menurut pandangan Ateng Syarifudin terdapat perbedaan definisi antara kewenangan dan wewenang. Kewenangan (*authority, gezag*) diartikan sebagai sesuatu yang diberikan oleh undang-undang yang di dalamnya kewenangan itu terdapat wewenang-wewenang (*rechtshe voegdheden*), sedangkan wewenang (*competence, bevoegheid*) diartikan hanya tentang suatu “*onderdeel*” (bagian) tertentu saja mengenai kewenangan. Wewenang merupakan cakupan tindakan publik, cakupan wewenang pemerintahan, yang tidak saja meliputi wewenang

---

<sup>15</sup> Yusri Munaf, *Op.Cit*, Hal. 53

<sup>16</sup> Budiarto, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pusaka Utama, 1998), Hal. 35-36

sebagai pelaksanaan tugas dan memberikan wewenang serta wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.<sup>17</sup>

Berdasarkan pemahaman yang sudah dijelaskan di atas, dapat diketahui bahwa kewenangan merupakan hak atau kekuasaan yang dimiliki berdasarkan peraturan perundang-undangan yang ada guna melaksanakan tindakan hukum publik yang dapat melakukan hubungan hukum yang dimana kemampuan melakukan suatu tindakan itu berasal dari undang-undang yang berlaku.

## **2. Sumber dan Cara Memperoleh Kewenangan**

Asas legalitas merupakan pilar dan prinsip utama dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam sistem negara konstitusional yang dikenal dalam negara hukum. Dalam konteks pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah dalam mengatur dan mengelola sendiri urusan pemerintahannya, sumber kewenangan menjadi salah satu poin penting, mengingat pada prinsipnya, daerah dalam konstruksi negara kesatuan, pelaksanaan pemerintahan daerah tidak boleh bertentangan dengan pemerintah pusat. Dalam konteks negara hukum, sumber kewenangan pemerintahan tersebut harus berdasarkan pada ketentuan hukum yang secara kontekstual berasal dari peraturan perundang-undangan. Secara teori, wewenang dapat diperoleh melalui tiga cara menurut peraturan perundang-undangan, yaitu kewenangan yang diperoleh melalui atribusi,

---

<sup>17</sup> Ateng Syarifudin, “*Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Yang Bersih dan Bertanggung Jawab*”, Jurnal Pro Justisia Edisi IV, (2000), Hal. 22.

kewenangan yang diperoleh melalui delegasi dan kewenangan yang diperoleh dari mandat.<sup>18</sup>

Atribusi dapat diartikan sebagai kewenangan yang diberikan oleh suatu badan legislatif yang independen kepada suatu organ pemerintah atau lembaga negara. Atribusi ditunjukkan dalam pengertian kewenangan yang dimiliki oleh suatu bagian pemerintah dalam menyelenggarakan pemerintahannya berdasarkan dengan kewenangan yang ditunjuk oleh pembuat peraturan perundang-undangan.<sup>19</sup>

Delegasi merupakan kewenangan yang dilimpahkan dari kewenangan atribusi yang berasal dari suatu badan pemerintahan kepada badan lainnya yang kemudian badan yang telah memberi kewenangan dapat menguji kewenangannya tersebut atas namanya. Pemberian kewenangan untuk mengatur lebih lanjut mengenai teknis atau pelaksana dari undang-undang disebut dengan pemberian kewenangan delegasi. Proses pendelegasian kewenangan regulasi atau legislasi inilah yang disebut sebagai pendelegasian kewenangan legislatif atau "*legislative delegation of the rule making power*".<sup>20</sup>

Terdapat perbedaan antara kewenangan dari atribusi dan kewenangan dari delegasi. Kewenangan yang diperoleh dengan atribusi siap dilimpahkan, tetapi pada delegasi tidak demikian. Berdasarkan dengan asas legalitas, suatu kewenangan tidak bisa didelegasikan atau dilimpahkan secara serentak, akan

---

<sup>18</sup> Ridwan HR, *Op.Cit*, Hal. 101

<sup>19</sup> Agus Abikusna, "Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Perspektif Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah", *Sosfilkom*, Vol. XIII, No. 01, (2019), Hal. 10-11

<sup>20</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2006), Hal. 148

tetapi hanya bisa dilakukan dengan suatu kondisi bahwa peraturan yang berlaku menentukan tentang kemungkinan dari delegasi tersebut.<sup>21</sup>

Mandat pada umumnya diberikan antara atasan dan bawahan dalam suatu jabatan atau suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan. Pada mandat, tanggung jawab tidak berpindah kepada mandataris (penerima mandat) melainkan tetap berada di tangan penerima mandat. Dengan demikian, semua akibat hukum yang ditimbulkan oleh adanya keputusan yang dikeluarkan oleh penerima mandat adalah tanggung jawab pemberi mandat.<sup>22</sup>

Kewenangan yang diperoleh dengan cara atribusi berasal dari pembagian kekuasaan negara secara konstitusional, sedangkan kewenangan dari delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan kekuasaan. Philipus M. Hadjon dalam buku Yusri Munaf menyatakan perbedaan antara kewenangan delegasi dan kewenangan mandat. Mengenai prosedur pelimpahannya, dalam delegasi berasal dari suatu bagian pemerintahan kepada bagian pemerintahan yang lain berdasarkan peraturan perundang-undangan, dengan tanggung jawab dan responsibilitas ikut beralih kepada delegataris. Pemberi delegasi tidak bisa menggunakan wewenang yang sudah dilimpahkan tersebut, terkecuali setelah ada pencabutan yang berpegang pada asas *contrarius actus*, yaitu asas yang menyatakan bahwa Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara (TUN) yang menerbitkan Keputusan TUN dengan sendirinya juga memiliki kewenangan untuk membatalkan keputusan yang dibuatnya.

---

<sup>21</sup> Agus Abikusna, *Op.Cit*, Hal. 12

<sup>22</sup> *Ibid*, Hal. 13

Kewenangan yang diperoleh hal mandat, pelimpahan kewenangan berdasarkan hubungan antara atasan dengan bawahan yang bersifat rutin, dimana tanggung jawab dan responsibilitas tetap terletak pada pemberi mandat. Pemberi mandat bisa menggunakan sendiri kewenangan yang telah dilimpahkan setiap saat.<sup>23</sup>

## **B. Pendapatan Asli Daerah**

### **1. Pengertian Pendapatan Asli Daerah**

Salah satu komponen penerimaan daerah, yaitu Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan penerimaan yang diusahakan langsung oleh pemerintah daerah yang diperoleh dari hasil pungutan pajak daerah, hasil pungutan retribusi daerah, serta hasil perusahaan milik daerah, dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang terpisah, pendapatan transfer, dan pendapatan asli daerah lain yang sah.

Pendapatan Asli Daerah adalah sumber penerimaan keuangan potensial yang mampu menunjang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) guna membiayai operasional rumah tangga daerah. PAD merupakan penerimaan yang diperoleh pemerintah daerah dan dipungut berdasarkan ketentuan peraturan daerah yang berdasarkan dengan peraturan perundang-undangan.<sup>24</sup>

Pendapatan Asli Daerah berperan sebagai komponen penerimaan daerah yang dapat menjadi penunjang pembangunan di daerah. PAD juga berfungsi sebagai alat pengukur kemandirian daerah dalam membiayai urusan rumah

---

<sup>23</sup> Yusri Munaf, *Op.Cit*, Hal. 53

<sup>24</sup> Abdul Halim, Menejemen Keuangan Sektor Publik “*Problematika Penerimaan dan Pengeluaran Pemerintah*”, (Jakarta: Salemba Empat, 2017), Hal. 164

tangganya sendiri dengan mengelola dan memanfaatkan sumber daya berpotensi yang tersedia di daerah tersebut. PAD menjadi tulang punggung dalam pembiayaan daerah yang mana dalam pelaksanaan ekonomi ditentukan dari besarnya kontribusi yang diberikan oleh PAD terhadap APBD. Apabila semakin besar tingkat kontribusi dari PAD terhadap APBD maka semakin kecil tingkat ketergantungan pemerintah daerah terhadap subsidi dari pemerintah pusat.

Berdasarkan pengertian PAD yang sudah dikemukakan seperti di atas penulis menyimpulkan bahwa PAD merupakan sumber penerimaan daerah yang bersumber dari pungutan pajak daerah, retribusi daerah, dan sumber lain-lain pendapatan yang sah yang pemungutannya diatur oleh peraturan perundang-undangan tingkat daerah yang merupakan sumber potensial bagi penerimaan keuangan daerah untuk membiayai dan mengelola urusan rumah tangga daerah tersebut.

## **2. Sumber Pendapatan Asli Daerah**

Pendapatan Asli Daerah (PAD) berdasarkan Pasal 157 UU Pemda, yang merupakan komponen dari PAD sebagai sumber penerimaan daerah ialah sebagai berikut:

### **a. Pajak Daerah**

Pajak daerah adalah pajak yang dipungut oleh Pemerintah Daerah dan dibedakan menjadi Pajak Daerah Pemerintah Provinsi dan Pajak

Daerah Pemerintah Kabupaten/Kota.<sup>25</sup> Pajak daerah adalah iuran wajib yang dilakukan oleh daerah kepada orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah.<sup>26</sup> Pajak daerah sebagai pungutan yang dilakukan oleh pemerintah daerah yang hasilnya digunakan untuk pengeluaran umum yang balas jasanya tidak langsung diberikan sedang pelaksanaannya dapat dipaksakan.<sup>27</sup>

Pemerintah Daerah dengan Peraturan Daerah (Perda), yang wewenang pemungutannya dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah dan hasilnya digunakan untuk membiayai pengeluaran Pemerintah Daerah dalam melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah. Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota diberi kewenangan otonomi daerah sehingga pajak daerah terbagi atas Pajak Provinsi dan Pajak Kabupaten/Kota.<sup>28</sup>

#### b. Retribusi Daerah

Retribusi adalah pembayaran wajib dari penduduk kepada negara karena adanya jasa tertentu yang diberikan oleh negara bagi

---

<sup>25</sup> Abdul Kadir, *“Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dalam Perspektif Otonomi di Indonesia”*, (Medan: 2009), Hal.30

<sup>26</sup> Marihot P. Siahaan, *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2005), Hal.8

<sup>27</sup> Imanuella Biangla’bi’, *“Analisis Efektivitas Pemungutan Retribusi Pasar terhadap Pendapatan Asli Daerah Toraja Utara”*, Skripsi, Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Universitas Hasanuddin, 2017, Hal.20

<sup>28</sup> Marihot P. Siahaan, 2005, *Op.Cit.*, Hal.10

penduduknya secara perorangan yang mana jasa tersebut bersifat langsung bagi yang membayar retribusi yang menikmati balas jasa dari negara.<sup>29</sup> Retribusi daerah memiliki beberapa sifat, yaitu pelaksanaan pemungutannya bersifat ekonomis, memiliki kontraprestasi langsung dengan memenuhi berbagai persyaratan formil dan persyaratan materiil, ada alternatif untuk tidak membayar retribusi, merupakan pungutan yang sifat budgetairnya tidak menonjol, dalam beberapa kondisi retribusi daerah merupakan pengembalian biaya atas apa yang telah disediakan oleh pemerintah daerah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.<sup>30</sup>

c. Hasil Perusahaan Milik Daerah dan Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah

Perusahaan daerah merupakan kesatuan produksi yang bersifat memberi jasa, menyelenggarakan pemanfaatan umum dan memupuk pendapatan bagi daerah. Tujuan dari perusahaan daerah adalah untuk turut serta melaksanakan pembangunan daerah khususnya dan pembangunan kebutuhan rakyat dengan mengutamakan industrialisasi dan ketentraman serta ketenangan kerja menuju masyarakat adil dan makmur.

Perusahaan daerah bergerak dalam kegiatan yang sesuai dengan urusan rumah tangganya masing-masing menurut perundang-undangan yang mengatur pokok-pokok pemerintahan daerah. Cabang-cabang produksi yang penting bagi

---

<sup>29</sup> Abdul Kadir, *Op.Cit*, Hal.68

<sup>30</sup> Imanuella Biangla'bi', 2017, *Op.Cit*.

daerah dan menguasai hajat hidup orang banyak di daerah, yang modal untuk seluruhnya merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan.<sup>31</sup>

## C. Retribusi

### 1. Pengertian Retribusi

Retribusi daerah adalah pungutan yang dipungut oleh pemerintah terhadap perorangan atau badan yang menggunakan pelayanan yang disediakan pemerintah, dengan pertimbangan langsung dibayarkan kepada masyarakat pengguna jasa.<sup>32</sup> Berbeda dengan pajak, hal ini ditandai dengan fakta bahwa tidak ada pertimbangan atau kontraprestasi pembayaran. Sebaliknya, setiap pembayaran menerima pertimbangan langsung dalam bentuk pembayaran dari pemerintah negara bagian, dan ada juga penegakan dan sanksi ekonomis terkait dengan pemungutan.<sup>33</sup>

Berdasarkan beberapa pengertian di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa pengertian dari retribusi daerah ialah pungutan daerah yang dipungut sebagai bentuk balas jasa dan atas pemberian izin tertentu kepada perseorangan atau badan yang ditawarkan dan/atau diberikan oleh pemerintah daerah. Tertuang dalam UU HKPD objek dari retribusi adalah penyediaan/pelayanan barang dan/atau jasa serta pemberian izin tertentu oleh pemerintah daerah kepada perseorangan atau badan. Wajib retribusi mencakup perseorangan atau badan

---

<sup>31</sup> Yuswanto, Nurmayani, Ati Yuniati, Marlia Eka Putri, Eka Deviani, dan Satria Prayoga, *Hukum Keuangan Negara*, (Lampung: Fakultas Hukum Universitas Lampung, 2014), Hal.133-134

<sup>32</sup> Anggoro Damas Dwi, *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*, (Malang: UB Press, 2017), Hal.240

<sup>33</sup> Marlia Eka Putri A.T., *Hukum Pajak dan Retribusi Daerah*, (Bandar Lampung: AURA, 2016), Hal. 72

yang memanfaatkan pelayanan barang, jasa, dan/atau perizinan yang telah disediakan.

Retribusi daerah merupakan komponen PAD yang memiliki potensi besar sebagai pemasukan daerah dan menjadi salah satu indikator penting untuk mengetahui dan mengevaluasi kinerja pengelolaan keuangan pemerintah daerah. Apabila retribusi suatu daerah tinggi atau sesuai target maka menunjukkan kinerja keuangan yang baik dari daerah tersebut.

## **2. Prinsip dan Sasaran Penerapan Retribusi**

Menurut Mardiasmo mengenai prinsip dan sasaran dari penetapan tarif retribusi ialah sebagai berikut:<sup>34</sup>

- a. Retribusi Jasa Umum, ditetapkan dengan memperhatikan biaya, biaya yang dimaksud yaitu biaya operasi dan pemeliharaan, biaya bunga dan biaya modal untuk penyediaan jasa yang bersangkutan, aspek keadilan, kemampuan masyarakat dan efektivitas pengendalian atas pelayanan tersebut.
- b. Retribusi Jasa Usaha, keuntungan yang wajar merupakan tujuan dan dasar yang dicapai apabila pelayanan atas jasa telah dilakukan secara efisien dan sesuai dengan harga pasar.
- c. Retribusi Perizinan Tertentu, biaya pelaksanaan atas pemberian izin yang meliputi penerbitan dokumen izin, kontrol dilapangan, penegakan hukum, penatausahaan, dan biaya dampak buruk dari pemberian izin

---

<sup>34</sup> Mardiasmo, *Perpajakan Edisi Terbaru*, (Yogyakarta: CV Andi Offset, 2018), Hal.21

tersebut. Biaya ini berdasarkan pada tujuan untuk menutup sebagian atau seluruh biaya pelaksanaan atas pemberian izin yang bersangkutan.

Sebagai salah satu penerimaan daerah, retribusi memiliki angka target pendapatan untuk menentukan seberapa efektif dan efisien kinerja pemerintah daerah dalam menggali potensi penerimaan retribusi. Dalam menetapkan target pendapatan retribusi daerah dilakukan perhitungan berdasarkan faktor-faktor berikut:<sup>35</sup>

- a. Realisasi penerimaan daerah dari periode anggaran tahun sebelumnya dengan memerhatikan faktor pendukung dan faktor penghambat tercapainya angka realisasi tersebut;
- b. Kemungkinan pencairan nominal tunggakan tahun sebelumnya yang diperkirakan dapat ditagih minimal 35% dari tunggakan dengan tahun berlalu;
- c. Data potensi objek retribusi dan estimasi perkembangan dari perkiraan penerimaan dan penetapan tahun berjalan minimal 80% dari penetapan;
- d. Kemungkinan adanya perubahan atau penyesuaian keseragaman dari penyempurnaan sistem pemungutan;
- e. Kondisi sosial ekonomi dan tingkat kesadaran wajib retribusi;
- f. Perkembangan tersedianya sarana dan prasarana serta biaya pungutan.

### **3. Retribusi Pelayanan Pasar**

Retribusi jasa pelayanan pasar adalah salah satu jenis pelayanan retribusi jasa umum yang kehadirannya cukup dimanfaatkan oleh masyarakat terutama

---

<sup>35</sup> *Ibid.* Hal.56

wajib retribusi. Retribusi pelayanan pasar merupakan salah satu jenis retribusi yang dipungut sebagai pembayaran atas penyediaan fasilitas pelayanan pasar yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah.

Menurut Caroline, beberapa faktor yang memengaruhi retribusi pelayanan pasar yang terdiri atas:<sup>36</sup>

- a. Subjek dan objek retribusi akan menentukan jumlah retribusi yang akan dijadikan dasar untuk menentukan jumlah tarif retribusi yang dibebankan kepada wajib retribusi;
- b. Tarif retribusi ditentukan bersifat progresif. Biaya retribusi progresifitas berdasarkan tempat berdagang. Kategori dalam penggunaan tempat berdagang diklasifikasikan lagi oleh letak tempat, yang berada di bangunan utama, los terbuka serta luas tempat yang digunakan oleh pedagang;
- c. Sistem pemungutan retribusi. Pemungutan retribusi tidak terlepas dari prinsip-prinsip pemungutan. Adam Smith mengemukakan prinsip-prinsip pemungutan retribusi yang dikenal dengan smith's canons yaitu sebagai berikut:
  - 1) Prinsip Keadilan (*Equity*), yaitu adanya kesamaan manfaat nyata yang didapat serta keadilan dalam kesanggupan membayar retribusi;

---

<sup>36</sup> Caroline, "*Analisis Kinerja Penerimaan Retribusi Pasar di Kota Salatiga*", Tesis, Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro, (Semarang, 2005), Hal.75

- 2) Prinsip Kepastian (*Certainty*), yaitu pungutan bersifat jelas, tegas serta pasti kepada pengguna jasa meliputi besaran tarif, petugas penarikan, tempat penarikan, waktu pemungutan dan lainnya;
- 3) Prinsip Kelayakan (*Convenience*), yaitu pungutan dilakukan di saat atau waktu terbaik dan menyenangkan, dengan tarif yang ditentukan tidak memberatkan subjek;
- 4) Prinsip Ekonomi (*Economy*), dalam pelaksanaannya sangat perlu dilihat efektivitas dan efisiensi dalam pelaksanaan pemungutan.

Kontribusi dari retribusi pelayanan pasar ialah besaran sumbangsih dari retribusi pelayanan pasar terhadap retribusi daerah dan PAD. Besaran kontribusi dijadikan tolak ukur untuk mengetahui seberapa besar retribusi pelayanan pasar memberikan sumbangsih dalam penerimaan PAD.<sup>37</sup> Untuk dapat mengukur tingkat kontribusi ialah dengan cara melihat perbandingan antara jumlah penerimaan retribusi daerah (khususnya retribusi pelayanan pasar/retribusi pasar) dalam suatu periode dengan penerimaan jumlah PAD. Semakin besar hasilnya maka semakin besar juga peran dari retribusi pasar terhadap PAD, begitu juga sebaliknya apabila hasil antara perbandingannya kecil berarti peranan dari retribusi pasar terhadap PAD juga kecil.

---

<sup>37</sup> Fhandi Boby Putra, Atmanto, dan Nuzula, “*Analisis Efektivitas Penerimaan dan Kontribusi Retribusi Daerah Terhadap Pendapatan Asli Daerah (Studi Pada Dinas Pengelolaan Keuangan Daerah Kota Blitar)*”, Jurnal Administrasi Bisnis, Vol. 10, No. 1, 2014, Hal.2-3

## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN**

#### **A. Ruang Lingkup Penelitian**

Berdasarkan dari uraian latar belakang dan rumusan masalah yang telah disebutkan diatas maka penulis membatasi ruang lingkup dari penelitian ini. Ruang lingkup ini adalah batas-batas atau penelitian bertujuan untuk membatasi dan memperjelas masalah yang akan dibahas dalam skripsi ini agar tidak mengembang dan tidak menyimpang sehingga penulisan skripsi berlangsung secara sistematis dan terarah. Ruang lingkup penelitian adalah Bagaimana Penerapan Peraturan Perundang-Undangan Terhadap Pembentukan Peraturan Daerah Tapanuli Selatan Mengenai Pajak Retribusi.

#### **B. Jenis Penelitian**

Adapun Jenis dari penelitian yang penulis gunakan didalam penelitian ini adalah penelitian Hukum Normatif sebagai acuan dalam penelitian kedepan. Penelitian yang mengkaji tentang norma-norma hukum yang bersumber aturan-aturan hukum yaitu undang-undang. Penelitian ini dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau sekunder yang dirumuskan penelitian normatif atau penelitian kepustakaan.

Penelitian ini juga dilakukan dengan metode kuantitatif. Penelitian kuantitatif adalah data penelitian yang bekerja dengan angka, yang angkanya berwujud bilangan yang di analisis menggunakan statistik untuk menjawab pertanyaan atau hipotesis penelitian yang bersifat spesifik, dan untuk melakukan prediksi bahwa suatu variabel mempengaruhi variabel lain. Adapun angka dalam penelitian ini ialah data Anggaran Pendapatan Asli Daerah Kabupaten/Kota menurut Jenis Pendapatan Provinsi Sumatera Utara periode 2020-2023.

### C. Metode Pendekatan Masalah

Adapun pendekatan permasalahan yang penulis gunakan didalam penelitian ini yaitu:

a. Pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*)

Yang dimaksud dengan pendekatan perundang-undangan atau *statute approach* adalah pendekatan yang dilakukan dengan cara menelaah dan mengkaji undang-undang. Undang-undang Nomor Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000. Sesuai dengan Undang-Undang tersebut, Daerah diberi kewenangan untuk memungut 11 (sebelas) jenis Pajak, yaitu 4 (empat) jenis Pajak provinsi dan 7 (tujuh) jenis Pajak kabupaten/kota. Dengan memahami kandungan filosofis yang ada di dalam perundang-undangan yang dikaji tersebut, peneliti dapat mengetahui ada tidaknya benturan filosofis antara undang-undang dengan isu yang sedang di hadapi.

b. Pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*)

Pendekatan lain yang juga digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan konseptual. Pendekatan ini dilakukan dengan mengkaji pemahaman-pemahaman dari doktrin dan juga dari pandangan yang berkembang dalam ilmu hukum yang lalu dijadikan landasan sebagai dasar untuk membuat suatu argumentasi hukum untuk menjawab permasalahan yang sedang diteliti. Doktrin atau pandangan akan memperjelas ide-ide dengan memberikan pengertian-pengertian hukum, konsep hukum, maupun asas hukum yang relevan dengan permasalahan hukum.<sup>38</sup>

### D. Sumber Data

---

<sup>38</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2009, Hal.93.

Dalam penulisan penelitian ini, penulis melakukan pengumpulan bahan hukum dengan cara penelitian perpustakaan (*library research*) yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara membaca buku dan tulisan di perpustakaan yang berkaitan dengan rumusan masalah yang diteliti oleh penulis. Bahan-bahan hukum terdiri dari :

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif yaitu berupa peraturan perundang-undangan, yang artinya bersifat mengikat. Bahan hukum primer yang penulis gunakan didalam penelitian ini yaitu, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000. Sesuai dengan Undang-Undang tersebut, Daerah diberi kewenangan untuk memungut 11 (sebelas) jenis Pajak, yaitu 4 (empat) jenis Pajak provinsi dan 7 (tujuh) jenis Pajak kabupaten/kota.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yang berupa publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, karya ilmiah terutama mengenai hukum. Dalam penelitian ini bahan hukum sekunder yang berkaitan tentang Hak Servituut.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier merupakan bahan hukum yang memberi penjelasan dan petunjuk guna untuk menyokong bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti kamus hukum dan kamus besar bahasa indonesia untuk membantu dalam penelitian ini.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2006, Hal.141.

### **E. Metode Penelitian**

Dalam penelitian ini peneliti menggunakan alat pengumpulan bahan hukum melalui studi dokumen atau kepastakaan (*library search*) yaitu dimana penulis mengumpulkan berbagai data melalui peraturan perundang-undangan meliputi; Undang-undang, Undang-undang Nomor Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000, buku-buku, skripsi, serta jurnal hukum baik secara langsung maupun secara internet yang berhubungan dengan penelitian.

### **F. Analisis Bahan Hukum**

Analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode analisis kualitatif bersifat deskriptif yuridis. Metode analisis kualitatif merupakan tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif, yaitu suatu analisis data yang mengungkapkan kenyataan-kenyataan yang terjadi dalam masyarakat dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini dan mengambil kebenaran dari kepastakaan serta apa yang dinyatakan informasi secara lisan atau tertulis kemudian diarahkan, dibahas, dan diberi penjelasan dengan ketentuan yang berlaku untuk kemudian disimpulkan.