

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **I.1. Latar Belakang dan Rumusan Masalah**

Otonomi daerah merupakan kebijakan yang diambil oleh pemerintah pusat agar pemerintah daerah dapat mengelolah sendiri pemerintahannya tanpa campur tangan dari pemerintah pusat. Otonomi daerah sendiri bukanlah suatu kebijakan baru dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Sejak berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia (selanjutnya disebut NKRI), otonomi daerah sudah dikenal yang kemudian di payungi oleh Pasal 18 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945).<sup>1</sup> Pelaksanaan otonomi daerah merupakan harapan bagi pelaksanaan pembangunan merata dan keseluruhan, dimana masing-masing daerah memiliki kesempatan untuk mengelolah, mengembangkan, dan membangun daerahnya masing-masing sesuai dengan kebutuhan dan potensi daerah yang dimiliki. Otonomi daerah yang merupakan kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri kepentingan masyarakat di daerahnya berdasarkan potensi dan aspirasi masyarakat daerah.<sup>2</sup> Pelaksanaan otonomi daerah yang menitik beratkan pada daerah Kabupaten dan/atau Kota dimulai dengan adanya penyerahan sejumlah wewenang dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah yang bersangkutan. Melalui Pengaturan mengenai otonomi daerah yang diatur dalam Pasal 18 UUD 1945, pemerintah menerbitkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang

---

<sup>1</sup> Syamsudin Haris, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, LIPI Press, Jakarta, 2005, h. 101.

<sup>2</sup> M. Suparmoko, *Ekonomi Publik Untuk Keuangan dan Pembangunan Daerah*, Andi, Yogyakarta, 2002, h. 18.

Pemerintah Daerah (selanjutnya disebut UU Pemda) yang pada dasarnya mengatur secara khusus mengenai kewenangan Pemerintah Daerah dalam menjalankan pemerintahan di daerah sebagai wujud mencapai tujuan Pemerintah Pusat dalam pelimpahan kewenangannya.

Tujuan dari otonomi daerah sendiri adalah untuk menjamin mekanisme demokrasi di tingkat daerah untuk menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat baik untuk kepentingan daerah setempat maupun untuk mendukung kebijakan politik nasional dalam era reformasi saat ini. Pelimpahan kewenangan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah salah satunya mengenai urusan keuangan atau Pendapatan Asli Daerah (selanjutnya disebut PAD). PAD merupakan sumber pembiayaan yang paling penting dimana komponen utamanya adalah penerimaan yang berasal dari komponen pajak daerah dan retribusi daerah. Untuk mewujudkan kewenangan daerah dalam kemampuan dan kemandirian daerah serta memperkuat struktur penerimaan daerah, maka kontribusi PAD dalam struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (selanjutnya disebut APBD) harus ditingkatkan.<sup>3</sup> Hal tersebut merupakan salah satu tolak ukur kemampuan dan cermin dari kemandirian serta wujud dari otonomi daerah. Melalui kewenangan dalam menjalankan otonomi daerah, tuntutan peningkatan PAD semakin besar seiring dengan semakin banyaknya kewenangan pemerintah yang dilimpahkan kepada daerah.<sup>4</sup> Dalam rangka meningkatkan kemampuan

---

<sup>3</sup> Parson Horota, Ida Ayu Purba Riani, dan Robert M. Marbun, "Peningkatan Pendapatan Asli Daerah Dalam Rangka Otonomi Daerah Melalui Potensi Pajak dan Restribusi Daerah di Kabupaten Jayapura", *Jurnal Keuda Vol. 2 No. 1*, Universitas Cendrawasih, Jayapura, h. 1.

<sup>4</sup> Machfud Sidik, "Optimalisasi Pajak Daerah dan Restribusi Daerah Dalam Rangka Meningkatkan Kemampuan Keuangan Daerah", *Paper LAN Bandung*, Bandung, 2002, h. 1.

keuangan daerah agar dapat mewujudkan tujuan otonomi daerah, Pemerintah Daerah diwakili oleh Dinas Pendapatan Daerah (selanjutnya disebut Dispenda) menerbitkan berbagai kebijakan yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan diantaranya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (selanjutnya disebut UU PDRD) hadir dan menjadi pedoman utama dalam menentukan dan menetapkan tarif pajak serta retribusi daerah.<sup>5</sup> Berdasarkan UU PDRD, pajak daerah dan retribusi daerah merupakan salah satu sumber pendapatan daerah yang paling utama dan penting untuk membiayai pelaksanaan pemerintahan daerah.

Dalam meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, pemerintah memberikan perluasan objek pajak daerah dan retribusi daerah serta memberikan diskresi<sup>6</sup> dalam penetapan tarifnya. Retribusi daerah merupakan pemungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan hukum.<sup>7</sup> PAD menurut UU PDRD meliputi Pajak Daerah, Retribusi Daerah, serta hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Retribusi daerah terbagi menjadi 3 (tiga) golongan yaitu retribusi jasa umum, retribusi jasa usaha, dan retribusi prizinan tertentu. Retribusi daerah ditetapkan

---

<sup>5</sup> Kementerian Keuangan Republik Indonesia, <https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/berita/mengenal-pajak-daerah-dan-retribusi-daerah/> diakses pada tanggal 31 Oktober 2019 pada pukul 12.19 WIB.

<sup>6</sup> Diskresi dalam kamus hukum berarti kebebasan mengambil keputusan dalam setiap situasi yang dihadapi. Menurut Pasal 6 Rancangan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, Diskresi adalah wewenang badan atau pejabat pemerintahan dan/atau badan hukum lainnya yang memungkinkan untuk melakukan pilihan dalam mengambil tindakan hukum dan/atau tindakan faktual dalam administrasi pemerintahan.

<sup>7</sup> Arfan Faiz Muhlizi, "Reformulasi Diskresi Dalam Penataan Hukum Administrasi", *Jurnal RechtsVinding*, Volume 1 Nomor 1, April 2012, Jakarta, 2012, h. 99.

sesuai dengan perundang-undangan yang pelaksanaannya diatur lebih lanjut dengan peraturan daerah.<sup>8</sup> Salah satu sumber pengelolaan PAD adalah pengelolaan kekayaan daerah mengenai Retribusi Pemakaian Tanah. Pemakaian tanah termasuk dalam Jenis Retribusi Jasa Usaha dalam Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah yang dipungut menggunakan Surat Ketetapan Restribusi Daerah (selanjutnya disebut SKRD) atau dokumen lain yang dipersamakan.

SKRD sendiri merupakan surat ketetapan yang digunakan untuk menentukan besarnya pokok retribusi. Jika wajib retribusi tertentu tidak membayar kewajibannya, ia dikenakan sanksi administrasi berupa bunga sebesar 2 % (dua persen) setiap bulan dari retribusi terutang yang tidak atau kurang bayar dan ditagih dengan menggunakan Surat Tagihan Retribusi Daerah (selanjutnya disebut STRD).<sup>9</sup> STRD merupakan surat untuk melakukan tagihan retribusi dan/atau sanksi administrasi berupa bunga dan/atau denda. Pada prinsipnya, pungutan retribusi yang harus dibayar oleh wajib retribusi harus sama dengan nilai manfaat yang diterima olehnya.<sup>10</sup> Tingkat penggunaan jasa dapat dinyatakan sebagai kuantitas penggunaan jasa sebagai dasar alokasi beban biaya yang dipikul daerah untuk penyelenggaraan jasa yang bersangkutan. Dalam hal ini tingkat penggunaan jasa perlu di taksir berdasarkan rumus tertentu yang ditetapkan oleh pemerintah daerah, misalnya mengenai izin pemakaian tanah (selanjutnya disebut IPT) yang objek tanahnya merupakan aset dari pemerintah daerah tersebut.

---

<sup>8</sup> Imam Soebekti, *Judicial Review Perda Pajak dan Restribusi Daerah*, Sinar Grafika, Bandung, 2012, h. 127.

<sup>9</sup> Marihhot Siahaan, *Pajak Daerah dan restribusi Daerah*, Raja Grafindo Persada, Bandung, 2005, h. 455-456.

<sup>10</sup> Suparmoko, *Op. Cit.*, h. 85.

Pengelolaan aset daerah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah, yang kemudian di tindaklanjuti dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah (selanjutnya disebut PP 27/2014). Pengelolaan aset yang dimaksud adalah meliputi perencanaan kebutuhan dan penganggaran, pengadaan, penggunaan, pemanfaatan, pengamanan dan pemeliharaan, penilaian, pemindah tangan, pemusnaan, penghapusan, penatausahaan dan pembinaan, pengawasan, dan pengendalian.<sup>11</sup> Seperti halnya tanah merupakan aset milik pemerintah daerah baik berupa Hak Pakai maupun Hak Pengelolaan (selanjutnya disebut HPL) digunakan pemerintah daerah untuk kepentingan daerah itu sendiri misalnya untuk kantor daerah, rumah sakit daerah, pusat kesehatan masyarakat, serta ada pula yang dipergunakan untuk kepentingan pihak ketiga.<sup>12</sup> Pengaturan mengenai tanah sendiri diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA). Tujuan utama pemberian HPL adalah tanah yang bersangkutan disediakan bagi penggunaan oleh pihak-pihak lain yang memerlukan.<sup>13</sup> Melalui tujuan utama tersebut, Pemerintah Kota Surabaya melalui pemberian Izin Pemakaian Tanah atau perjanjian penyerahan penggunaan tanah.<sup>14</sup> Izin dimaksud adalah persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-

---

<sup>11</sup> Nurlan Darise, *Pengelolaan Keuangan Daerah*, Indeks, Jakarta, 2010.

<sup>12</sup> Early Aristo, "Eksistensi Izin Pemakaian Tanah Dalam Perspektif Hukum Tanah Nasional", *Jurnal Hukum*, Fakultas Hukum Universitas Surabaya, Surabaya, h. 934.

<sup>13</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia : Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2008, h. 280.

<sup>14</sup> Early Aristo, *Loc. Cit.*

ketentuan larangan perundangan.<sup>15</sup> Melalui pemahaman tersebut, IPT dapat diartikan sebagai persetujuan dari Pemerintah Kota Surabaya atas permohonan masyarakat untuk dapat menggunakan tanah aset Pemerintah Kota Surabaya yang sebelumnya dilarang.<sup>16</sup> Sebagai suatu izin, IPT harus memenuhi unsur-unsur suatu keputusan (*Beschikking*) dalam Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut UU PTUN) yaitu berupa suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha Negara yang berisi mengenai tindakan hukum tata usaha Negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang bersifat konkret, individual dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seorang atau badan hukum perdata.<sup>17</sup> IPT merupakan penetapan tertulis yang diberikan oleh Walikota Surabaya atau Kepala Dinas yang ditunjuk yang bersifat konkret, individual, dan final serta membawa akibat hukum bagi yang penerimanya. IPT merupakan pemberian hak sewa kepada pemegang izin.<sup>18</sup> Dahulu sebelum adanya IPT, Pemerintah Kota Surabaya menggunakan istilah sewa yang kemudian penggunaan istilah IPT terjadi semenjak tanah-tanah kolonial dikonversi sejak berlakunya UUPA yang kemudian untuk mensiasati hak sewa tersebut, Pemerintah Kota Surabaya menerbitkan suatu peraturan untuk pertama kalinya yaitu Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 22

---

<sup>15</sup> Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Perizinan*, Yuridika (selanjutnya disebut Philipus M. Hadjon I), Surabaya, 1993, h. 2.

<sup>16</sup> Early Aristo, *Op. Cit.*, h. 944.

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> Alfiana Nur Fauziah dan Fitrotun Niswah, "Pelayanan Prima Dalam Perpanjangan Izin Pemakaian Tanah (IPT) atau Surat Hijau di Unit Pelayanan Terpadu Satu Atap (UPSTA) Kota Surabaya", *Jurnal Mahasiswa UNESA*, Fakultas Ilmu Sosial dan Hukum, Universitas Negeri Surabaya, h. 2.

Tahun 1977 Tentang Pemakaian dan Retribusi Tanah yang dikelola oleh Pemerintah Kota Surabaya yang kemudian sejak saat itu hak sewa berubah menjadi IPT.<sup>19</sup> Berdasarkan perubahan tersebut, istilah hak sewa tidak digunakan lagi dan diganti menjadi IPT yang bermakna mewajibkan warga atau pihak ketiga membayar sejumlah uang tertentu yaitu retribusi setiap tahun pada Pemerintah Kota Surabaya.<sup>20</sup>

IPT juga dinamakan surat hijau, hal tersebut dikarenakan secara fisik surat izin yang diterbitkan tersebut berwarna hijau. IPT bukan merupakan dokumen kepemilikan tanah seperti halnya hak atas tanah yang ditentukan dalam UUPA.<sup>21</sup> Selain surat hijau istilah lain yang digunakan untuk menyebut IPT adalah Hak Guna Bangunan atas Hak Pengelolaan dengan Perjanjian Penggunaan Tanah (selanjutnya disebut PPT) antara Pemerintah Kota dengan Pihak Ketiga.<sup>22</sup> Dalam kaitannya mengenai kewenangan Negara atas tanah, dapat juga dilakukan kepada badan-badan otorita, perusahaan Negara dan perusahaan daerah dengan pemberian penguasaan atas tanah tertentu yang dikenal dengan Hak.<sup>23</sup> Sistem pengelolaan tanah surat ijo atau IPT ditandai dengan suatu beban kewajiban yang harus dipenuhi yaitu membayar Pajak Bumi dan Bangunan (selanjutnya disebut PBB) serta biaya retribusi.<sup>24</sup> Salah satu sumber utama dari konflik antara pemegang IPT

---

<sup>19</sup> Sukaryanto, "Konflik Tanah surat Ijo Di Surabaya (Sebuah Perspektif Teoritik-Resolutif)", *Jurnal Bhumi Vol 2 No 2*, Pasca Sarjana Fakultas Ilmu Budaya Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 2016, h. 166.

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> Alfiana Nur Fauziyah dan Fitrotun Niswah, *Op. Cit.*, h. 3.

<sup>22</sup> Urip Santoso, "Pengelolaan Tanah Asset Pemerintah Kota Surabaya" (selanjutnya disebut Urip Santoso I), *Yuridika Vol. 25 No. 1, Januari-April 2010*, Universitas Airlangga, Surabaya, 2010, h. 2.

<sup>23</sup> Boedi Harsono, *Op. Cit.*, h. 278.

<sup>24</sup> Sukaryanto, *Op. Cit.*, h. 167.

dengan pemerintah adalah mengenai beban biaya yang dibebankan kepada pemegang IPT. Berdasarkan hal tersebut, Pemerintah Kota Surabaya sebagai pihak yang ditunjuk oleh pemerintah pusat untuk menguasai tanah sebagai aset kekayaan daerah menerbitkan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 13 Tahun 2010 Tentang Restribusi Pemakaian Kekayaan Daerah (selanjutnya disebut Perda Kota Surabaya No. 2 Tahun 2013) yang mengatur mengenai optimalisasi pemanfaatan barang atau aset daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki oleh pemerintah daerah tersebut. Peraturan tersebut dibuat guna menyesuaikan besaran tarif retribusi dengan kondisi dan perkembangan saat ini yang tertuang dalam konsideran Perda Kota Surabaya No. 2/ 2013. Selain peraturan mengenai tarif retribusi yang diatur untuk menarik beban pemegang IPT, Pemerintah Kota Surabaya kemudian menerbitkan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Izin Pemakaian Tanah (selanjutnya disebut Perda Kota Surabaya No. 3/2016) dalam rangka pemanfaatan tanah milik dan/atau dikuasai atau dikelola oleh pemerintah daerah yang kemudian menjadi salah satu aset yang dapat dimanfaatkan oleh pihak ketiga dengan pemberian IPT. Peraturan tersebut merupakan penyesuaian dari Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 1977 yang tertuang dalam konsideran Perda Kota Surabaya No. 3/ 2016. Pemegang IPT mempunyai kewajiban-kewajiban yang wajib dipenuhi dalam pemanfaatan aset tanah yang termasuk dalam kekayaan daerah tersebut salah satunya adalah membayar retribusi sesuai dengan ketentuan yang berlaku seperti yang tertuang dalam pasal 7 Perda Kota Surabaya No. 3/ 2016. Sehingga

pengaturan tentang retribusi pemakaian tanah bagi pemegang IPT yang diatur dalam Perda Kota Surabaya No. 2 /2013 dengan pemegang IPT yang diatur dalam Perda Kota Surabaya No. 3/ 2016 tidak dapat dipisahkan karena memiliki saling keterkaitan mengenai pemberian IPT dengan kewajiban pemegang IPT yang diatur secara khusus melalui peraturan tersebut.

Berdasarkan dokumen Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Daerah Kota Surabaya (selanjutnya disebut DPBT Kota Surabaya)<sup>25</sup> tanah Negara yang merupakan aset daerah dikelompokkan berdasarkan status tanah meliputi Hak Pakai, HPL, tanah *eigendom*, tanah *besluit*<sup>26</sup>, hasil pengadaan Panitia Pengadaan Tanah untuk Negara (selanjutnya disebut P2TUN), dan Tanah Negara Lain-Lain (selanjutnya disebut TNLL).<sup>27</sup> Dalam kaitannya mengenai kewenangan Negara atas tanah, dapat juga dilakukan kepada badan-badan otorita, perusahaan Negara dan perusahaan daerah dengan pemberian penguasaan atas tanah tertentu yang dikenal dengan HPL<sup>28</sup> sesuai dengan peruntukan dan perencanaan yang telah ditetapkan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah. Pengelolaan barang milik daerah yang dalam hal ini dimaksud adalah aset daerah berupa tanah HPL, dalam hukum nasional di atur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.<sup>29</sup> Yang kemudian diatur lebih lanjut

---

<sup>25</sup> Sesuai dengan data daftar Inventaris Tanah yang Dikelola oleh Dinas Pengelolaan Tanah Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Tahun 2008.

<sup>26</sup> Tanah *Besluit* adalah tanah yang pembeliannya pada zaman kolonial Belanda.

<sup>27</sup> Sukaryanto, *Loc. Cit.*

<sup>28</sup> Boedi Harsono, *Op. Cit.*, h. 278.

<sup>29</sup> Era Nandya Febriana, Jayus, dan Rosita Indrayati, "Pengelolaan Barang Milik Daerah Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah", *e-Jurnal Lentera Hukum Vol 4 Issue 2*, Universitas Jember, 2017, h. 134.

dengan peraturan daerah melalui kewenangan sesuai dengan otonomi daerah yaitu diatur dalam Perda Kota Surabaya No. 3/2016.

Yang menjadi keluhan masyarakat adalah mengenai adanya penarikan retribusi adalah mengenai masyarakat yang mengeluhkan adanya dua kali pembayaran yang wajib mereka bayarkan sebagai pemegang surat ijo atau IPT atas tanah HPL yaitu pembayaran retribusi pemakaian tanah dengan PBB. Keluhan masyarakat tersebut adalah terkait dengan tarif pembayaran yang dirasa memberatkan karena bukan saja mereka harus membayar PBB yang wajib dibayarkan sebagai wajib pajak, namun juga harus membayar biaya retribusi sebagai biaya pemakaian tanah HPL milik Pemerintah Kota Surabaya tersebut. Titik berat keluhan masyarakat atas keberatan dalam penetapan tarif tersebut adalah karena tarif yang wajib dibayarkan untuk biaya retribusi pemakaian tanah jauh lebih besar jumlahnya dibandingkan dengan biaya PBB yang wajib mereka bayarkan sebagai wajib pajak sehingga hal tersebut membuat masyarakat keberatan. Padahal pemegang IPT yang merupakan masyarakat warga kota adalah mereka yang memiliki harapan besar untuk memiliki tempat tinggal secara legal sehingga dengan adanya IPT warga berharap ada kepastian hukum yang membentengi keberadaan mereka. Namun pemerintah kota Surabaya menganggap tanah HPL tersebut sebagai aset sehingga pemerintah merasa sebagai pihak yang paling berhak atas tanah tersebut.<sup>30</sup> Dari perspektif *Marxis* menyatakan bahwa pemerintah kota Surabaya memandang bahwa pemerintah bertindak sebagai pemilik modal, sementara warga penghuni atau pemegang IPT merupakan

---

<sup>30</sup> Sukaryanto, *Op. Cit.*, h. 169.

pekerja sehingga pantas jika warga ditarik retribusi.<sup>31</sup> Tetapi berdasarkan data Perhimpunan Masyarakat Peserta Meraih Hak Milik Tanah Rakyat Pemegang Surat Hijau Tahun 2003 (selanjutnya disebut PMPMHMT, 2003) para pejuang surat ijo atau IPT menyatakan bahwa retribusi dianggap sebagai bentuk pemerasan.<sup>32</sup> Indikasi ketidak hadiran prinsip keadilan dalam penetapan dan penarikan retribusi pemanfaatan aset daerah tersebut membuat saya sebagai penulis tertarik untuk mengangkat bahasan tersebut menjadi suatu tulisan ilmiah dalam bentuk Tesis sehingga dapat membantu baik pemerintah selaku pemegang aset daerah dengan masyarakat sebagai pemegang IPT untuk sama sama merasa adil dan tidak lagi menjadikan polemik surat ijo atau IPT tersebut menjadi masalah utama dari tahun ke tahun, dengan judul **“PRINSIP KEADILAN DALAM PENETAPAN TARIF RETRIBUSI PEMAKAIAN TANAH BAGI PEMEGANG IZIN PEMAKAIAN TANAH HAK PENGELOLAAN PEMERINTAH KOTA SURABAYA”** dan rumusan masalah sebagai berikut :

1. Prinsip keadilan dalam penetapan tarif retribusi pemakaian tanah atas tanah Hak Pengelolaan milik Pemerintah Kota Surabaya.
2. Upaya hukum pemegang Izin Pemakaian Tanah atas tarif retribusi pemakaian tanah Hak Pengelolaan Pemerintah Kota Surabaya.

## **I.2. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang telah diuraikan diatas, maka dapat ditentukan tujuan yang hendak dicapai melalui penelitian ini adalah sebagai berikut :

---

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> *Ibid.*

1. Menganalisa prinsip keadilan dalam penetapan retribusi pemakaian tanah atas tanah Hak Pengelolaan milik Pemerintah Kota Surabaya.
2. Menganalisa upaya hukum pemegang Izin Pemakaian Tanah atas tarif retribusi pemakaian tanah Hak Pengelolaan Pemerintah Kota Surabaya.

### **I.3. Manfaat Penelitian**

Manfaat yang dapat diperoleh dari penelitian ini ditinjau dari dua segi, yaitu segi teoritis dan segi praktis. Adapun manfaat-manfaat tersebut adalah sebagai berikut :

#### **I.3.1. Manfaat Teoritis**

Dengan adanya penelitian ini, diharapkan dapat memberikan kontribusi, referensi, dan/atau bahan bacaan tambahan bagi mahasiswa Fakultas Hukum khususnya bagi mahasiswa Kenotariatan, maupun masyarakat luas untuk mengetahui tentang adanya penetapan tarif retribusi daerah terhadap retribusi pemakaian tanah Hak Pengelolaan milik Pemerintah Kota Surabaya yang merupakan aset/kekayaan milik daerah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang tertuang dalam undang-undang maupun peraturan perundang-undangan lain serta peraturan pelaksanaannya dalam pelaksanaan tujuan otonomi daerah di Indonesia serta memberikan informasi khususnya untuk masyarakat pemegang Izin Pemakaian Tanah mengenai upaya hukum yang dapat ditempuh dalam ketidakpuasan penetapan tarif retribusi yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Kota Surabaya atas beban retribusi yang dipungut terlalu memberatkan.

Selain manfaat tersebut, penelitian ini diharapkan dapat berguna untuk perkembangan ilmu di bidang Hukum Perdata, Hukum Perpajakan, Hukum Agraria/Hukum Tanah Nasional, serta Hukum Pemerintahan Daerah khususnya bagi kalangan Akademisi, Profesi Notaris, Profesi Advokat, Para Praktisi Hukum di Indonesia maupun bagi masyarakat umum dan masyarakat pemegang Izin Pemakaian tanah atas tanah Hak Pengelolaan milik Pemerintah Kota Surabaya.

### **I.3.2. Manfaat Praktis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi masukan serta tambahan pengetahuan kepada professional seperti Profesi Notaris, Profesi Advokat, Akademisi, dan Pejabat Pemerintah yang terkait dengan penetapan tarif redistribusi daerah mengenai retribusi pemakaian tanah atas tanah Hak Pengelolaan milik Pemerintah Kota kepada masyarakat pemegang Izin Pemakaian Tanah.

## **I.4. Tinjauan Pustaka**

### **I.4.1. Prinsip Keadilan**

Keadilan berasal dari kata “adil” merupakan serapan bahasa Arab “*al-adl*” yang memiliki makna sangat dekat dengan kata “*al-qisth*” yaitu lurus dalam jiwa, tidak dikalahkan oleh hawa nafsu, berhukum dengan kebenaran, tidak zalim, seimbang, setara, dan sebagainya.<sup>33</sup> Dalam bahasa Indonesia adil artinya sama berat, tidak berat sebelah, dan tidak memihak. Sedangkan keadilan berarti sifat yang adil, tidak berat sebelah, sepatutnya dan tidak sewenang-wenang. Kemudian dalam bahasa Inggris istilah “keadilan” disebut

---

<sup>33</sup> Ibn Al-Arabi, *Lisan Al-Arb*, Juz 11, Beirut, Daar Ehia Al-Tourath, 1999, h. 430.

dengan beberapa terminology yaitu *justice*, *fairness*, *equity*, dan *impartiality*. Istilah *justice* diartikan dengan “*the fair treatment of people, the quality of being fair or reasonable, the legal system used to punish people who have committed crimes*”.<sup>34</sup> Menurut Adam Smith yang dijelaskan dalam bukunya “*Wealth of Nations*”, mengemukakan 4 (empat) asas dalam pajak dan retribusi yang biasa disebut dengan “*The Four Cannons Maxims Taxation*” untuk menciptakan keadilan dalam pajak dan retribusi, peraturan mengenai pajak dan retribusi harus memenuhi beberapa syarat :<sup>35</sup>

- a. Asas Kesamaan (*Equality*) dan Keadilan (*Equity*)
- b. Asas Kepastian Hukum (*Certainty*)
- c. Asas Tepat Waktu (*Convenient of Payment*)
- d. Asas *Economic of Collection*  
Dimana biaya pemungutan pajak harus relatif kecil dibandingkan dengan pajak yang masuk.

Keempat asas pemungutan pajak merupakan wujud penerapan dalam setiap sistem perpajakan, yaitu :

- a. asas *equality*, yaitu prinsip ini menyatakan situasi yang sama dari wajib pajak baik dari kemampuan dan penghasilannya harus dikenakan pajak yang sama. Yang berarti tidak

---

<sup>34</sup> A.S. Horby, *Oxford Advanced Learn's Dictionary of Current English*, sixth edition, Oxford University Press, New York, 2000, h. 734.

<sup>35</sup> Amin Purnawan, “Rekonstruksi Sistem Pemungutan Pajak Penghasilan (PPh) Badan Berbasis Nilai Keadilan”, *Jurnal Dinamika Hukum Vol. 11 Edisi Khusus Februari 2011*, Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang, Semarang, 2011, h. 39.

diperkenankan ada tindakan diskriminatif terhadap wajib pajak atau dapat juga dijelaskan dengan istilah “keadilan”.<sup>36</sup>

- b. asas *certainly*, yaitu peraturan pajak harus menentukan ketetapan pajak yang harus dibayar, bagaimana pajak harus dibayar, dan berapa jumlah yang harus dibayar akan ditentukan. Kewajiban pajak seseorang harus pasti dan tidak menimbulkan kerancuan sehingga prinsip ini penting untuk sistem pajak karena dapat membantu peningkatan kepatuhan pajak dan meningkatkan kepatuhan terhadap sistem.<sup>37</sup>
- c. asas *convenience of payment*, yaitu prinsip ini menyatakan pajak dipungut pada waktu yang paling tepat dengan cara yang paling memungkinkan atau saat yang paling baik untuk dipungut demi kenyamanan bagi wajib pajak.<sup>38</sup>
- d. asas *efficiency*, yaitu menekankan bahwa biaya dalam pemenuhan kewajiban perpajakan diharapkan dapat ditekan seminim mungkin.<sup>39</sup>

Richard Musgrave dan Peggy Musgrave menyimpulkan bahwa sistem pajak dikatakan adil apabila setiap orang membayar pajak sesuai dengan kemampuannya, sehingga setiap orang yang mempunyai pendapatan yang sama membayar jumlah pajak yang

---

<sup>36</sup> Damas Dwi Anggoro dan Yudha Alief Aprilian, “Deficiency Prinsip Keadilan dalam Implementasi e-Tax Kota Malang berdasarkan Prinsip Kebijakan Pajak yang Baik”, *Jurnal Pajak Indonesia Vol. 3, No. 1, (2019)*, Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya, Malang, 2019, h. 12.

<sup>37</sup> *Ibid.*

<sup>38</sup> *Ibid.*, h. 13

<sup>39</sup> *Ibid.*

sama atau biasa disebut keadilan horizontal (*horizontal equity*) dan orang yang mempunyai pendapatan yang lebih membayar pajak lebih besar atau biasa disebut keadilan vertikal (*vertical equity*).<sup>40</sup> Pendekatan kedua dari prinsip kemampuan untuk membayar adalah keadilan vertikal, suatu pendekatan terhadap sistem pajak yang seharusnya mendistribusikan beban pajak secara adil (*fair*) terhadap orang-orang yang berbeda kemampuan untuk membayarnya. Ide ini mengimplikasikan bahwa person dengan pendapatan yang lebih besar seharusnya membayar pajak yang lebih besar pula dibandingkan dengan mereka yang pendapatannya lebih kecil. Pada umumnya keadilan dalam sistem pajak selalu didasarkan pada tolak ukur kemampuan seseorang untuk membayar pajak, atau dengan kata lain didasarkan pada tingkat pendapatan atau pengeluarannya.<sup>41</sup> Sistem pajak yang ada harus dapat menunjukkan bahwa semakin tinggi tingkat pendapatan seseorang, semakin besar proporsi beban pajak yang harus ditanggungnya.

#### **I.4.2. Retribusi**

Berdasarkan konsepnya, retribusi memiliki pemahaman yang sedikit berbeda dengan pajak. Dalam retribusi, hubungan antara prestasi yang dilakukan dengan kontraprestasi bersifat langsung. Secara umum retribusi dapat diartikan sebagai

---

<sup>40</sup> Gathot Subroto, “Selayang Pandang Sejarah Keadilan Pajak dan Penerapannya”, Balai Diklat Keuangan Denpasar, Denpasar, 2020, <https://bppk.kemenkeu.go.id/content/artikel/balai-diklat-keuangan-denpasar-selayang-pandang-sejarah-keadilan-pajak-dan-penerapannya-2020-01-07-0bfb8cbd/> diakses pada tanggal 27 April 2020 pukul 12.15 WIB.

<sup>41</sup> Ibid.

pembayaran kepada Negara yang dilakukan oleh mereka yang menggunakan jasa-jasa Negara atau merupakan iuran yang ditujukan kepada Pemerintah yang dapat dipaksakan dan jasa balik secara langsung dimana paksaan tersebut bersifat ekonomis karena ditujukan untuk siapa saja yang merasakan jasa balik tersebut.<sup>42</sup>

Adapun retribusi sendiri memiliki karakteristik, yaitu :<sup>43</sup>

- a. retribusi dipungut berdasarkan peraturan perundang-undangan
- b. pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu
- c. adanya prestasi langsung dari Negara kepada individu pembayar retribusi berupa jasa
- d. uang hasil retribusi digunakan bagi pelayanan umum berkaitan dengan retribusi yang bersangkutan
- e. pelaksanaannya dapat dipaksakan, bersifat ekonomis

Retribusi daerah ditetapkan sesuai dengan perundang-undangan yang pelaksanaannya untuk daerah diatur lebih lanjut dengan peraturan daerah.<sup>44</sup> Pemungutan dalam retribusi daerah tidak dapat di borongkan, yang berarti seluruh proses kegiatan pemungutan retribusi tidak dapat diserahkan kepada pihak ketiga. Kegiatan pemungutan retribusi yang tidak dapat dikerjasamakan dengan pihak ketiga adalah yang berhubungan dengan kegiatan perhitungan besarnya retribusi yang terutang, pengawasan penyetoran retribusi, dan penagihan retribusi. retribusi daerah

---

<sup>42</sup> Josef Riwo Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia Identifikasi Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraan Otonomi Daerah* (selanjutnya disebut Josef Riwo Kaho I), Cet. 8, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, h. 170.

<sup>43</sup> Imam Soebechi, *Judicial Review Perda Pajak dan Retribusi Daerah*, Sinar Grafika, Bandung, 2012, h. 127.

<sup>44</sup> Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Makassar, 2012, h. 78.

sebagaimana halnya pajak merupakan salah satu PAD yang diharapkan menjadi salah satu sumber pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah, untuk meningkatkan dan pemeratakan kesejahteraan masyarakat daerah.<sup>45</sup> Kontribusi retribusi sendiri terhadap penerimaan PAD pemerintah Kabupaten/Kota yang relatif tetap perlu mendapat perhatian serius bagi daerah.<sup>46</sup>

Menurut Pasal 1 angka 64 UU PDRD retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.

Retribusi daerah memiliki ciri-ciri :<sup>47</sup>

- a. Pelaksanaan bersifat ekonomis
- b. Ada imbalan langsung bagi yang membayar retribusi
- c. Iurannya memenuhi persyaratan formal dan material
- d. Retribusi merupakan pungutan yang umumnya budgetairnya tidak menonjol
- e. Dalam hal-hal tertentu, tetapi dalam banyak hal tidak lebih dari pengembalian biaya yang telah dibukakan oleh pemerintah daerah untuk memenuhi permintaan masyarakat

Berdasarkan ketentuan yang dimuat dalam UU PDRD, retribusi terbagi atas 3 (tiga) jenis, yaitu :

- a. Retribusi Jasa Umum
- b. Retribusi Jasa Usaha

---

<sup>45</sup> Ahmad Yani, *Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah*, Grafindo, Jakarta, 2008, h. 55.

<sup>46</sup> Dirjen Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, Departemen Keuangan Republik Indonesia, Jakarta, 2004, h. 60.

<sup>47</sup> Rahardjo Adisasmita, *Manajemen Pemerintah Daerah*, Graha Ilmu Yogyakarta, 2011, h. 86.

c. Retribusi Perizinan Tertentu

Adapun retribusi sendiri dikenakan kepada suatu objek tertentu, objek dimaksud adalah berbagai jenis jasa tertentu yang disediakan oleh pemerintah daerah.<sup>48</sup> Sehingga tidak semua yang diberikan oleh pemerintah daerah merupakan suatu objek yang dapat dipungut retribusi. Hanya jenis-jenis jasa tertentu yang menurut pertimbangan sosial ekonomi layak dijadikan sebagai objek retribusi. Objek retribusi daerah sendiri terbagi berdasarkan jenis-jenis retribusi, yaitu :<sup>49</sup>

- a. Jasa Umum, berupa pelayanan yang disediakan atau diberikan pemerintah daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan
- b. Jasa Usaha, berupa pelayanan yang disediakan oleh pemerintah daerah dengan menganut prinsip komersial
- c. Perizinan Tertentu, kegiatan tertentu pemerintah daerah dalam rangka pemberian izin kepada orang pribadi atau badan yang dimaksudkan untuk pembinaan, pengantaran, pengendalian, dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, sarana dan prasarana, atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan

Selanjutnya subjek dari retribusi sendiri adalah orang pribadi atau badan yang ditentukan sebagai berikut :

- a. Retribusi Jasa Umum, orang pribadi atau badan yang menggunakan atau menikmati pelayanan jasa umum yang bersangkutan

---

<sup>48</sup> Ahmad Yani, *Op. Cit.*, h. 64.

<sup>49</sup> Mardiasmo, *Ekonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Andi, Yogyakarta, 2002, h. 103.

- b. Retribusi Jasa Usaha, orang pribadi atau badan yang menggunakan atau menikmati pelayanan jasa usaha yang bersangkutan
- c. Retribusi Perizinan Tertentu, orang pribadi atau badan yang memperoleh izin tertentu

#### **I.4.3. Izin Pemakaian Tanah**

Dalam rangka hubungan hukum antara Pemerintah yang termasuk Pemerintah Daerah dan masyarakat, maka dibentuk izin. Izin yang dimaksud merupakan instrumen yang dimiliki oleh Pemerintah termasuk Pemerintah Daerah untuk mengendalikan kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat sesuai dengan cara-cara yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.<sup>50</sup> Izin dimaksud adalah persetujuan yang ditetapkan oleh Pemerintah termasuk Pemerintah Daerah yang diterbitkan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang diberikan kepada perseorangan atau badan hukum, untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan larangan yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.<sup>51</sup> Pada dasarnya izin sendiri memuat persetujuan sebagai pengecualian untuk melakukan sesuatu kegiatan yang sebenarnya dilarang. Menurut Tatiek Sri Djatmiani izin adalah suatu bentuk sarana hukum yang dipakai oleh

---

<sup>50</sup> Urip santoso, “Penggunaan Tanah Aset Pemeirntah Kota Surabaya oleh Pihak Ketiga dalam Bentuk Izin Pemakaian Tanah” (selanjutnya disebut Urip Santoso II), *Jurnal Perspektif Vol. 23 No. 3 Edisi September 2018*, Surabaya, 2018, h. 155.

<sup>51</sup> *Ibid.*

pemerintah dalam mengendalikan kehidupan masyarakat agar tidak menyimpang dari ketentuan hukum yang berlaku dan sebagai sarana yang dipergunakan oleh pemerintah untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat.<sup>52</sup>

Maksud dan tujuan dari izin sendiri selain sarana untuk mengendalikan masyarakat dalam beraktifitas agar tidak mengganggu tetangga dan lingkungannya, juga merupakan legitimasi atas kegiatan yang dilakukan oleh pemegang izin sehingga pemegang izin merasa aman bahwa kegiatan tersebut tidak melanggar hukum serta tidak akan diprotes pihak lain.<sup>53</sup> Kemudian tujuan dari izin disamping untuk mengendalikan kegiatan masyarakat dan menjadi legitimasi bagi pemegang izin juga untuk mengadakan suatu kegiatan yang sebenarnya dilarang. Berdasarkan konsep izin dan hubungan hukum dalam rangka pemberian izin hak kepada masyarakat atau pihak ketiga untuk menggunakan tanah yang merupakan salah satu jenis aset pemerintah, maka Pemerintah Kota Surabaya membentuk suatu Perda yang mengatur mengenai pemanfaatan kekayaan daerah dengan izin pemakaian tanah.

Izin Pemakaian Tanah merupakan izin yang diberikan oleh pemerintah daerah yang dalam hal ini adalah Pemerintah Daerah

---

<sup>52</sup> Tatiek Sri Djatmiani, “Kerjasama antar Daerah dalam Bidang Perizinan”, *Majalah Yuridika Vol XX No. 4 Juli-Agustus 2005*, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 2005, h. 258.

<sup>53</sup> Lilik Pudjiastuti, “Kewenangan Pelayanan Perizinan di Pemerintah Kota Surabaya dengan Diberlakukannya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999”, *Majalah Yuridika Vol. XVII No. 6 November-Desember 2003*, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 2003, h. 556.

Kota Surabaya untuk memakai tanah yang merupakan aset pemerintah daerah. Dalam Pasal 1 angka 7 Perda Kota Surabaya No. 3/2016, IPT merupakan izin yang diberikan Walikota atau pejabat yang ditunjuk untuk memakai tanah dan bukan merupakan pemberian Hak Pakai atau Hak-Hak Atas Tanah lainnya sebagaimana diatur dalam UUPA. Ketentuan Pasal 3 Perda Kota Surabaya No. 3/2016, pemakaian tanah diizinkan kepada pihak yang memerlukan atau yang nyata-nyatanya menguasai baik perorangan maupun badan, sepanjang tidak dipakai sendiri oleh pemerintah daerah.

Berdasarkan Perda Kota Surabaya, pihak ketiga yang hendak memakai tanah yang dikuasai oleh Pemerintah Kota Surabaya harus mendapat izin terlebih dahulu dari Walikota Surabaya atau pejabat yang ditunjuk yaitu Kepala Dinas Pengelolaan Tanah dan Bangunan dalam bentuk IPT.<sup>54</sup> IPT dapat diberikan kepada perseorangan atau badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. Adapun tujuan diterbitkannya IPT adalah untuk memakai tanah dan hak yang diberikan kepada pemegang IPT adalah bukan Hak Pakai atau Hak-hak Atas Tanah lainnya sebagaimana diatur dalam UUPA.<sup>55</sup> Untuk mendapatkan IPT, yang bersangkutan harus mengajukan permohonan tertulis kepada

---

<sup>54</sup> Urip Santoso I, *Op. Cit.*, h. 3.

<sup>55</sup> Urip Santoso II, *Op. Cit.*, h. 156.

Kepala Daerah dengan syarat-syarat seperti yang tertuang dalam Perda Kota Surabaya.<sup>56</sup> IPT sendiri terbagi atas 3 (tiga) katagori utama, yaitu :

- a. Katagori peresmian, penerbitan IPT yang sebelumnya belum pernah diterbitkan atau penerbitan IPT untuk pertama kali;
- b. Katagori perpanjangan, penerbitan IPT yang baru guna menggantikan IPT yang masa berlakunya tlah habis;
- c. Katagori pengalihan hak, penerbitan IPT yang baru sebagai akibat terjadinya pengalihan hak karena jual beli, hibah, atau waris.

IPT sendiri biasa disebut dengan surat ijo, kemudian surat ijo dapat diartikan permukiman rakyat di atas tanah Negara dengan legalitas surat IPT.<sup>57</sup> IPT merupakan suatu fenomena hubungan kontraktual antara dua pihak yang saling membutuhkan, yakni warga penghuni dan Pemerintah Kota Surabaya. Penyebutan tanah ber-IPT sebagai tanah surat ijo berasal dari zaman kononial yakni zaman *gemeente* Surabaya.<sup>58</sup> Dari perpektif semiotic, konsep tanah IPT sebagai tanda (*sign*) memiliki makna secara konotatif, yakni fungsi yang tidak disengaja dan tersembunyi (*latent*) yang berada di balik makna nyata (*denotative*). *Pertama*, berdasarkan aspek sosial warga penghuni tanah IPT dianggap lebih rendah daripada warga penghuni tanah Hak Milik. *Kedua*, berdasarkan aspek politik

---

<sup>56</sup> Urip Santoso I, *Op. Cit.*, h. 4

<sup>57</sup> Sukaryanto, *Op. Cit.*, h. 165.

<sup>58</sup> *Ibid.*, h. 168.

posisi warga penghuni tanah IPT selalu menjadi objek politikus dalam siklus pemilihan umum untuk berburu suara. *Ketiga*, berdasarkan aspek ekonomi harga tanah IPT tidak setinggi harga tanah Hak Milik selain itu tanah IPT juga tidak bisa diagunkan untuk meminjam uang. *Keempat*, berdasarkan aspek budaya warga penghuni tanah IPT memiliki kecenderungan psikologis rendah diri atau *inferioritas*.

Pemegang IPT memiliki kewajiban yang telah diatur sesuai peraturan daerah, yaitu :<sup>59</sup>

- a. Membayar retribusi sesuai ketentuan yang berlaku;
- b. Mematuhi dan mentaati ketentuan yang berlaku;
- c. Memakai tanah sesuai dengan peruntukan tanah sebagaimana tersebut dalam Surat IPT;
- d. Pemegang IPT dilarang mengalihkan IPT kepada pihak lain tanpa persetujuan tertulis terlebih dahulu dari Walikota Surabaya atau pejabat yang ditunjuk dalam hal ini adalah Kepala Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Pemerintah Kota Surabaya;
- e. Dalam hal pemegang IPT meninggal dunia, yang berkepentingan yaitu ahli waris dapat melanjutkan IPT dimaksud dengan mengajukan permohonan terlebih dahulu kepada Kepala Daerah sesuai ketentuan yang berlaku;
- f. Apabila bangunan di atas tanah yang diterbitkan IPT akan dijadikan agunan atau jaminan atas suatu pinjaman, pemegang IPT terlebih dahulu harus memperoleh persetujuan tertulis dari Kepala Daerah, dan;
- g. Apabila Surat IPT yang masih berlaku hilang, pemegang IPT harus egera mengajukan permohonan turunan Surat IPT kepada Kepala Daerah.

Selain kewajiban yang wajib ditaati oleh pemegang IPT, pemegang IPT juga berhak untuk :<sup>60</sup>

---

<sup>59</sup> Urip Santoso II, *Loc. Cit.*

<sup>60</sup> *Ibid.*, h. 157.

- a. Memakai tanah sesuai peruntukan tanah yang tercantum dalam Surat IPT;
- b. Mendirikan bangunan untuk usaha atau perumahan di atas tanah yang diterbitkan Surat IPT;
- c. Mengalihkan Surat IPT kepada pihak lain melalui jual beli, hibah, atau waris, dan;
- d. Mengangunkan atau menjaminkan bangunan di atas tanah Surat IPT untuk suatu utang piutang.

Selanjutnya, IPT juga dapat dicabut oleh Kepala Daerah apabila :<sup>61</sup>

- a. Tanah yang di atasnya terdapat Surat IPT dibutuhkan untuk kepentingan umum;
- b. Pemegang Surat IPT melanggar atau tidak memenuhi ketentuan yang ditetapkan dalam Surat IPT;
- c. Tanah dibiarkan kosong dan atau ditelantarkan hingga 3 (tiga) tahun sejak diterbitkan IPT, dan;
- d. Ternyata di kemudian hari diketahui bahwa persyaratan yang diajukan untuk mendapatkan IPT tidak dapat dipertanggungjawabkan atau tidak benar.

#### **I.4.4. Hak Pengelolaan Lahan**

Nama Hak Pengelolaan berasal dari istilah bahasa Belanda yaitu “*Beheersrecht*” yang diterjemahkan dengan Hak Penguasaan.<sup>62</sup> Hak Pengelolaan atau yang disebut HPL juga diartikan oleh para ahli seperti Mari S.W. Sumardjono yang menyatakan bahwa HPL adalah hak menguasai dari Negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya.<sup>63</sup> Kemudian Boedi Harsono mengatakan bahwa

---

<sup>61</sup> *Ibid.*

<sup>62</sup> Irawan Soerodjo, *Hukum Pertanahan (Hak Pengelolaan atas Tanah : Eksistensi, Pengaturan, dan Praktik)*, LaksBang Mediatama, Yogyakarta, 2014, h.1.

<sup>63</sup> Maria S.W. Sumardjono, *Tanah dalam Perspektif Hak ekonomi Sosial dan Budaya*, Kompas, Jakarta, 2008, h. 213.

HPL sebagai gempitan hak menguasai dari Negara atas tanah.<sup>64</sup> Selanjutnya A.P. Parlindungan mengatakan HPL adalah hak atas tanah di luar UUPA.<sup>65</sup> Selain itu R. Atang juga mengemukakan pendapatnya mengenai HPL sebagaimana dikutip oleh Satrio Wicaksono yaitu hak atas tanah yang dikuasai Negara dan hanya dapat diberikan kepada badan hukum atau pemerintah daerah baik dipergunakan untuk usahanya sendiri maupun untuk kepentingan pihak ketiga.<sup>66</sup> Dari berbagai pengertian mengenai HPL tersebut, dapat disimpulkan bahwa HPL adalah hak menguasai dari Negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya.<sup>67</sup>

HPL telah ada sejak Pemerintahan Hindia Belanda dengan menggunakan istilah “*in beheer*”, yang kemudian oleh pemerintah Indonesia diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 Tentang Penguasaan Negara (selanjutnya disebut PP No. 8/1953).<sup>68</sup> Hak Penguasaan tersebut dimiliki oleh pemerintah, jawatan atau departemen yang didalamnya mengandung kewajiban untuk mempergunakan tanah Negara tersebut menurut peruntukannya masing-masing. Setelah berlakunya UUPA, Hak Penguasaan

---

<sup>64</sup> Boedi Harsono, *Op. Cit.*, h. 277.

<sup>65</sup> A.P. Parlindungan, *Hak Pengelolaan menurut Sistem Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung, 1994, h. 1.

<sup>66</sup> Satrio Wicaksono, “Pelaksanaan Pemberian Hak Pengelolaan atas Tanah dan Potensi Timbulnya Monopoli Swasta atas Usaha-Usaha dalam Bidang Agraria”, *Tesis*, Program Pascasarjana Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro, Semarang, 2008, h. 12.

<sup>67</sup> Irawan Soerodjo, *Op. Cit.*, h. 5.

<sup>68</sup> *Ibid.*, h. 18.

(*beheer*) atas tanah Negara mengalami perubahan atau konversi dengan lahirnya Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 (selanjutnya disebut Permen Agraria No. 9/1965) dan ketentuan-ketentuan tentang kebijakan selanjutnya.<sup>69</sup> Menurut Pasal 2 dan Pasal 5 Permen Agraria No. 9/1965, Hak Penguasaan atas tanah Negara dikonversi menjadi Hak Pengelolaan apabila tanah tersebut tidak hanya dipergunakan untuk kepentingan instansi atau jawatan itu sendiri melainkan juga dengan maksud untuk diberikan kepada pihak ketiga dengan sesuatu hak. Dengan demikian sejak berlakunya Permen Agraria No. 9/1965 barulah dikenal istilah Hak Pengelolaan dalam hukum pertanahan nasional. Seiring perkembangan hukum pertanahan nasional, eksistensi HPL mendapat pengukuhan lebih lanjut oleh Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 dimana dalam Undang-undang tersebut diatur dalam Pasal 7 dan penjelasannya, kemudian diikuti beberapa peraturan perundang-undangan lainnya antara lain Peraturan pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 (selanjutnya disebut PP No. 40/1996) dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 (selanjutnya disebut PP No. 24/1997) dan istilah HPL sendiri juga telah didefinisikan dalam penjelasan isi Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001.<sup>70</sup>

Adapun yang dimaksud dengan kewenangan yang dilimpahkan dalam ketentuan di atas adalah kewenangan

---

<sup>69</sup> *Ibid.*, h. 19.

<sup>70</sup> *Ibid.*, h. 20.

sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 6 ayat (1) Permen Agraria No. 9/1965 dan Pasal 1 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977 tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak Atas Bagian-bagian Tanah Hak Pengelolaan serta Pendaftarannya (selanjutnya disebut Permendagri No. 1/1977), yaitu :

- a. merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan;
- b. menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan usahanya;
- c. menyerahkan bagian-bagian atas tanah tersebut kepada pihak ketiga menurut syarat yang ditentukan oleh perusahaan pemegang hak tersebut, meliputi segi peruntukan, penggunaan, jangka waktu dan keuangannya, dengan ketentuan bahwa pemberian hak atas tanah kepada pihak ketiga dilakukan oleh pejabat yang berwenang sesuai peraturan perundnag-undangan yang berlaku.

HPL yang diberikan dapat terjadi karena 2 (dua) hal, yaitu :

- a. Berdasarkan proses konversi, perubahan status hak atas tanah sebagai akibat berlakunya peraturan perundnag-undangan di bidang Agraria/Pertanahan.<sup>71</sup>

---

<sup>71</sup> *Ibid.*, h. 22.

b. Berdasarkan Penetapan Pemerintah, terjadinya HPL karena Penetapan Pemerintah apabila ada instansi pemerintah menginginkan untuk memperoleh HPL dengan mengajukan permohonan hak kepada Negara melalui pemerintah *cq.* Badan Pertanahan Nasional (selanjutnya disebut BPN).<sup>72</sup> Proses penetapan ini dilakukan apabila instansi pemerintah atau calon pemegang HPL sebelumnya tidak menguasai tanah penguasaan sebagaimana yang dimaksud dalam PP No. 8/1953 *jo.* Permen Agraria No. 9/1965.

HPL diberikan kepada badan-badna hukum tertentu yaitu instansi pemerintah termasuk Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, badan Usaha Milik Daerah, PT Persero, Badan Otorita, dan badan-badan hukum pemerintah lainnya yang ditunjuk oleh pemerintah.<sup>73</sup> Sebagai salah satu subjek HPL, Pemerintah Kota Surabaya memenuhi syarat yang mempunyai tugas pokok dan fungsi berkaitan dengan pengelolaan tanah. Setiap hak penguasaan tanah dimuati hak, kewajiban, dan wewenang bagi pemegang haknya. Undang-Undang Nomor 20 tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan *jo.* Peraturan Pemerintah Nomor 112 Tahun 2000 tentang Pengenaan Bea Perolehan Hak atas Tanah

---

<sup>72</sup> *Ibid.*, h. 24.

<sup>73</sup> Urip Santoso II, *Op. Cit.*, h. 154.

dan Bangunan karena Pemberian HPL memuat wewenang dalam pengertian HPL, yaitu :

- a. *Pertama*, merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah;
- b. *Kedua*, mempergunakan tanah untuk keperluan pelaksanaan tugasnya;
- c. *Ketiga*, menyerahkan bagian-bagian tanah HPL kepada pihak ketiga dan/atau bekerja sama dengan pihak ketiga.

Ketentuan-ketentuan mengenai HPL yang dikuasi oleh Pemerintah Kota Surabaya dapat dilihat dari beberapa aspek, *pertama* yaitu aspek kewenangan yaitu Pemerintah Kota Surabaya sebagai pemegang HPL berwenang merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah, mempergunakan tanah untuk keperluan pelaksanaan tugasnya dan menyerahkan bagian-bagian tanah HPL kepada pihak ketiga dan/atau bekerja sama dengan pihak ketiga. *Kedua* yaitu aspek penggunaan tanahnya, HPL dipergunakan untuk kepentingan pelaksanaan tugas Pemerintah Kota Surabaya, atau dipergunakan oleh pihak ketiga atas persetujuan Pemerintah Kota Surabaya. *Ketiga* yaitu aspek masa penguasaan tanahnya, HPL tidak berjangka waktu tertentu melainkan berlaku selama tanahnya dipergunakan untuk kepentingan pelaksanaan tugasnya. *Keempat* yaitu aspek sifatnya, HPL bersifat *right to use* tidak bersifat *right of disposal*. *Kelima* yaitu aspek peralihan haknya, HPL ini tidak dapat dialihkan dalam bentuk apapun kepada pihak lain. *Keenam* yaitu

aspen pembebanan haknya, HPL ini tidak dapat dijadikan haminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan. *Ketujuh* yaitu pihak ketiga yang ingin memperoleh tanah HPL untuk selama-lamanya ditempuh melalui pelepasan HPL oleh Walikota setelah mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut DPRD) Kota Surabaya. *Kedelapan* yaitu HPL yang berupa tanah kosong tanpa bangunan di atasnya tidak dapat disewakan oleh Pemerintah Kota Surabaya kepada pihak ketiga sebab tanah yang dapat disewakan adalah tanah berstatus Hak Milik saja.<sup>74</sup>

#### **I.4.5. Pemerintahan Daerah**

Konsep pemerintahan daerah berasal dari terjemahan konsep *local government* yang pada intinya mengandung 3 (tiga) pengertian, yang *pertama* berarti pemerintah lokal, *kedua* berarti pemerintahan lokal, dan *ketiga* berarti wilayah lokal.<sup>75</sup> Dalam pengertian pertama, menunjuk pada organisasi/badan/lembaga yang berfungsi menyelenggarakan pemerintahan daerah. Kedua, menunjuk pada kegiatan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah, pemerintah daerah melakukan kegiatan-kegiatan pengaturan, kegiatan dimaksud merupakan fungsi penting yang pada hakikatnya merupakan fungsi untuk pembuatan kebijakan

---

<sup>74</sup> *Ibid.*, h. 154-155.

<sup>75</sup> Bhenyamin Hoessein, *Nakah Akademik Tata Hubungan Kewenangan Pemerintahan Pusat dan Daerah*, PKPADK Fisip UI, Jakarta, 2005, h. 3.

pemerintah daerah yang dijadikan dasar atau arah dalam menyelenggarakan pemerintahan. Hal tersebut sama dengan fungsi pemerintah pusat yang meliputi fungsi *legislatif*, *eksekutif* dan *yudikatif*. Ketiga, menunjuk pada wilayah pemerintahan daerah yang memiliki hak untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang telah diserahkan oleh pemerintah pusat kepada daerah dan menjadi urusan rumah tangganya. Hak yang mengatur ini diwujudkan dengan pembuatan peraturan daerah yang pada intinya merupakan kebijakan umum pemerintahan daerah sedang mengurus rumah tangga daerah yang diwujudkan dalam implementasi peraturan daerah berupa kegiatan-kegiatan yang berkenaan dengan pelaksanaan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan dan pembinaan masyarakat daerah.<sup>76</sup>

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa ruang lingkup pemerintahan daerah meliputi adanya organisasi/lembaga/institusi, fungsi/kegiatan pemerintahan dan daerah pemerintahan.<sup>77</sup> Secara umum pemerintahan daerah terbagi atas 2 (dua) bentuk, yaitu :<sup>78</sup>

- a. *Local Self Government*, berwenang mengatur dan mengurus pemerintahan sendiri. Bentuk ini diperlukan dalam sistem pemerintahan Negara untuk menyelenggarakan berbagai urusan pemerintahan yang sesuai dengan kondisi daerah atau dapat diartikan dalam hal-hal tertentu penyelenggaraan pemerintahan Negara di daerah akan lebih *efisien* dan *efektif* jika diserahkan kepada pemerintahan daerah tertentu. Bentuk ini merupakan

---

<sup>76</sup> M. Aries Djaenuri, “Konsep-konsep Dasar Pemerintahan Daerah”, *Modul 1*, <http://repository.ut.ac.id/4206/1/IPEM4214-M1.pdf> diakses pada tanggal 29 April 2020 pukul 14.54 WIB, h. 6.

<sup>77</sup> *Ibid.*, h. 7.

<sup>78</sup> *Ibid.*, h. 9.

konsekuensi dari dianutnya asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan Negara yang diperlukan untuk merespon perkembangan kebutuhan masyarakat di daerah yang tidak ditangani secara terpusat oleh pemerintah pusat.

- b. *Local State Government*, unit organisasi pemerintahan wilayah, unit organisasi pemerintahan di daerah yang dibentuk berdasarkan asas dekosentrasi. Pemerintahan ini dibentuk untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi wewenang pemerintah pusat di daerah dengan tugas hanya untuk menyelenggarakan instruksi-instruksi, arahan, petunjuk-petunjuk dan kebijakan-kebijakan pemerintah pusat. Bentuk pemerintahan ini diperlukan untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintah pusat di wilayah Negara yang sangat luas dengan kondisi komunikasi yang tidak lancar serta mengakibatkan sulitnya komunikasi langsung antara pemerintah dengan masyarakat.

Dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Indonesia, didasarkan pada ketentuan Pasal 18 UUD 1945 yang menyatakan :

“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 ini mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan Undang-Undang”.

Sesuai dengan perkembangan hukum dan ketatanegaraan di Indonesia, maka pemerintah Indonesia menerbitkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU Pemda). Selain hal tersebut pemerintahan daerah merupakan bentuk efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih mempertimbangkan aspek-aspek hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah dan antar daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, serta peluang dan tantangan persaingan global dalam

kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan Negara.<sup>79</sup> Adanya pemerintahan daerah sendiri merupakan suatu wujud dilaksanakannya otonomi daerah di Indonesia.

Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah diarahkan guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui upaya peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pembangunan.<sup>80</sup> Selain daripada hal tersebut melalui otonomi daerah, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem NKRI. Menurut Pasal 9 UU Pmda, menyatakan :

- a. Urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, konkuren, dan umum.
- b. Urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat.
- c. Urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota.

---

<sup>79</sup> Konsideran UU Pmda.

<sup>80</sup> Rahyunir Rauf, "Perubahan Kedudukan Kelurahan dari Perangkat Daerah menjadi Perangkat Kecamatan", *Wedana Jurnal Pemerintahan, Politik dan Birokrasi Vol. III No. 1 Edisi April 2017*, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Islam Riau, 2017, h. 222.

- d. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan kepada daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah.
- e. Urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan.

Berdasarkan sistem pemerintahan yang bersifat desentralisasi ini, selain memudahkan koordinasi kekuasaan dan pemerintahan juga dapat mengakomodasi kondisi bangsa Indonesia sendiri. Pemberian otonomi daerah yang luas diyakini mampu mencegah terjadinya disintegrasi bangsa.<sup>81</sup> Kewenangan otonomi daerah secara luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan kecuali kewenangan bidang moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lainnya. Keleluasaan otonomi ditafsirkan pula mencakup kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraan mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, dan evaluasi.<sup>82</sup> Adapun implementasi secara langsung dari penyerahan kewenangan tersebut diperlukan biaya yang wajib ditanggung oleh pemerintah daerah antara lain biaya pembangunan, pengelolaan, dan perawatan sarana dan prasarana yang merupakan keharusan pemerintah daerah untuk

---

<sup>81</sup> Tjip Ismail, "Implementasi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah di Era Otonomi Daerah" (selanjutnya disebut Tjip Ismail I), *Publikasi*, Staf Ahli DPD RI, <https://media.neliti.com/media/publications/4706-ID-implentasi-pajak-daerah-dan-retribusi-daerah-di-era-otonomi-daerah.pdf> diakses pada tanggal 29 April 2020 pukul 20.22 WIB, h. 257.

<sup>82</sup> Tjip Ismail, *Pengaturan Pajak Daerah Indonesia* (selanjutnya disebut Tjip Ismail II), Yellow Printing, Jakarta, 2007, h. 10.

melakukan pelayanan kepada masyarakat. Salah satu komponen utama pelaksanaan desentralisasi dalam otonomi daerah antara lain dalam hal pembiayaan otonomi daerah atau desentralisasi fiskal. Desentralisasi fiskal dapat diaplikasikan melalui penentuan sumber-sumber penerimaan bagi daerah yang dapat digali dan digunakan sendiri sesuai potensi masing-masing.<sup>83</sup> Kewenangan daerah dalam bidang tersebut diwujudkan melalui pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah. Kewenangan tersebut bertujuan untuk membiayai pelayanan bagi masyarakat yang merupakan salah satu unsur penting dalam sistem pemerintahan daerah.

Pemberian kewenangan kepada daerah untuk pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah diharapkan dapat meningkatkan kemampuan daerah dalam melaksanakan otonomi daerah yang dalam pelaksanaannya masih menimbulkan banyak konflik. Pada umumnya masyarakat mengenal pajak daerah dan retribusi daerah hanya sebagai pemerasan dari penguasa dan dirasakan sebagai beban yang memberatkan tanpa mendapat imbalan atau menikmati pelayanan jasa dari pemerintah.<sup>84</sup> Asas desentralisasi memberikan proses bagi daerah untuk mengembangkan pemberdayaan dan kemampuan suatu daerah dalam pengelolaan keuangan daerah untuk menyusun dan mengatasi masalah ekonomi masing-masing daerah yang ditujukan kepada masyarakat untuk meningkatkan

---

<sup>83</sup> Tjip Ismail I, *Loc. Cit.*

<sup>84</sup> Rochmat Soemitro, *Asas dan Dasar Perpajakan*, Refika Aditama, Bandung, 2009, h. 4.

perekonomian dan partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerah.<sup>85</sup> Salah satu tolak ukur dalam menilai kesiapan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah adalah dengan mengukur seberapa besar kemampuan keuangan suatu daerah. Adapun untuk mengukur seberapa besar keuangan daerahnya dapat melalui pelaksanaan PAD. PAD sendiri diatur dalam UU Pemda dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Peimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan dalam upaya ini.<sup>86</sup>

## **I.5. Metodologi Penelitian**

Metode penelitian ini merupakan sebuah proses untuk memperoleh data dalam menunjang penelitian ini. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini mencakup antara lain :

### **I.5.1. Tipe Penelitian**

Tipe penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah tipe yuridis normatif, yaitu pendekatan yang dilakukan berdasarkan bahan hukum utama dengan cara menelaah teori-teori, konsep-konsep, asas-asas hukum serta peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan penelitian ini yaitu menganalisa

---

<sup>85</sup> Muh. Enda Tris Nurudin, “Analisa Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Kabupaten Sukoharjo”, *Skripsi*, Fakultas Ekonomi Akuntansi, Universitas Muhammadiyah Sukoharjo, 2010, h. 2.

<sup>86</sup> Ari Wibowo, I Gusti Ayu K. R. H., dan Agus Riehwanto, “Kebijakan Kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten dalam Pengelolaan Pendapatan Asli Daerah Retribusi Terminal di Kabupaten Sukoharjo”, *Jurnal Hukum dan Pembangunan Ekonomi Vol. 6 No. 1*, Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 2018, h. 42.

dan meneliti prinsip keadilan terhadap penetapan tarif retribusi daerah mengenai retribusi pemakaian tanah atas tanah Hak Pengelolaan milik Pemerintah Kota. Pendekatan ini dikenal pula dengan pendekatan kepustakaan, yakni dengan mempelajari buku-buku atau literatur, peraturan perundang-undangan, dan dokumen lain yang berhubungan dengan penelitian ini.<sup>87</sup>

### **I.5.2. Pendekatan Masalah**

Penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan masalah, yaitu :<sup>88</sup>

1. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*)

Pendekatan perundang-undangan adalah suatu pendekatan yang dilakukan terhadap berbagai aturan hukum yang berkaitan dengan Retribusi Daerah, Izin Pemakaian Tanah, Pemerintahan Daerah, dan Hak Pengelolaan.

2. Pendekatan konsep (*conceptual approach*)

Pendekatan konsep digunakan untuk memahami konsep-konsep tentang Prinsip Keadilan, Retribusi daerah, Izin Pemakaian tanah, Hak Pengelolaan, serta Pemerintahan Daerah.

### **I.5.3. Sumber Bahan Hukum**

Dalam mencari bahan hukum penyusunan penelitian ini terdiri atas :

1. Bahan Hukum Primer<sup>89</sup>

Yaitu bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat sebagai landasan utama yang dipakai dalam rangka penelitian ini adalah perundang-undangan yang didasarkan oleh Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dan pendapat para ahli atau sarjana yang memuat dan membahas ketentuan mengenai retribusi daerah, izin pemakaian tanah, hak pengelolaan, dan pemerintahan daerah.

---

<sup>87</sup> Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004, h. 134.

<sup>88</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudy, *Penelitian Hukum Normatif* (selanjutnya disebut Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji I), Rajawali Pers, Jakarta, 2001, h. 13-14.

<sup>89</sup> Ronny Hanitjo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, h. 53.

## 2. Bahan Hukum Sekunder<sup>90</sup>

Yaitu bahan hukum yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu untuk menganalisis dan memahami bahan hukum primer, seperti hasil-hasil penelitian, hasil seminar, hasil karya ilmiah dari kalangan hukum, jurnal-jurnal hukum, serta dokumen lain yang berkaitan dengan prinsip keadilan, retribusi daerah, izin pemakaian tanah, hak pengelolaan, dan pemerintahan daerah.

### I.5.4. Metode Pengumpulan Bahan Hukum

Metode pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini dimaksudkan untuk memperoleh bahan hukum dalam penelitian ini. Metode yang digunakan yaitu :<sup>91</sup>

1. Studi pustaka, yaitu pengumpulan data dengan cara melakukan pengumpulan data yang bersumber dari bahan-bahan hukum yang berupa perundang-undangan atau studi penelaahan terhadap karya ilmiah, baik dari buku-buku/literatur, jurnal-jurnal, media massa, media elektronik, dan surat kabar serta bahan-bahan lain yang berkaitan dengan retribusi daerah mengenai retribusi pemakaian tanah atas tanah Hak Pengelolaan.
2. Identifikasi perundang-undangan, yaitu pengumpulan data dengan cara melakukan pengumpulan data dengan membandingkan perundang-undangan yang berkaitan dengan pembahasan dalam penelitian ini.

Yang termasuk dalam teknik sistem kartu (*card system*) yaitu menelaen peraturan-peraturan yang relevan, buku-buku atau bahan-bahan bacaan atau karya ilmiah para sarjana dan hasilnya akan dicatat dengan sistem kartu yang disusun berdasarkan topik. Hal ini dilakukan agar lebih memudahkan dalam penguraian, analisa, dan membuat kesimpulan dari konsep yang ada.

### I.5.5. Analisa Bahan Hukum

Setelah bahan hukum diolah, kemudian dilanjutkan dengan menganalisa bahan hukum dengan mensistematika bahan-bahan hukum yang tertulis. Mensistematika bahan-bahan hukum tertulis berarti bahwa membuat klasifikasi terhadap bahan-bahan hukum yang telah diperoleh dan dipilah untuk

---

<sup>90</sup> *Ibid.*

<sup>91</sup> Abdulkadir Muhammad, *Op. Cit.*, h. 80.

memudahkan pekerjaan dalam menganalisa dan mengkontruksi bahan hukum yang ada.<sup>92</sup> Yang terbagi berdasarkan naskah dan tabel. Dalam metode penelitian yuridis normatif, analisa yang digunakan adalah deskriptif kualitatif yaitu analisa data atau bahan yang tidak dapat dihitung dan terdiri dari pembahasan, pemeriksaan, dan pengelompokkan bahan hukum yang menghasilkan suatu data atau bahan informasi untuk menyusun pembahasan dalam penelitian ini. Dalam penelitian ini interpretasi dibutuhkan untuk menentukan struktur hukum dalam penelitian. Adapun Interpretasi yang digunakan dalam penelitain ini yaitu :<sup>93</sup>

#### 1. Interpretasi Gramatikal<sup>94</sup>

Interpretasi gramatikal (*grammatikale interpretatie*) atau interpretasi bahasa, di sini ketentuan atau kaidah hukum yang tertulis diartikan menurut kalimat atau bahasa sebagaimana diartikan oleh orang biasa yang menggunakan bahasa sehari-hari. Sehingga penelitsan ini di tafsirkan secara gramatikal melalui menafsiran dengan menggunakan pengertian bahasa sehari-hari yang memuat menafsiran mengenai retribusi, dan asset daerah.

#### 2. Interpretasi Sitematis<sup>95</sup>

Yang dimaksud dengan menafsiran ini adalah suatu penafsiran yang menghubungkan pasal yang satu dengan pasal yang lain dalam suatu perundang-undangan yang bersangkutan atau pada perundang-undangan hukum lainnya, atau membaca penjelasan suatu perundang-undangan sehingga kita dapat mengerti apa yang dimaksud. Melalui interpretasi ini, penulis menghubungkan antara aturan mengenai restribusi daerah terutama kota-kota besar dengan ketentuan undang-undang mengenai pajak dan retribusi daerah sehingga akan menghasilkan penafsiran yang sama antar pembaca.

---

<sup>92</sup> Soejono dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif* (Soejono dan Sri Mamudji II), Grafindo Persada, Jakarta, 2006, h. 251-252.

<sup>93</sup> Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Sutau Kajian Filosofis dan Historis)*, Cetakan I, Chandra Pratama, Jakarta, 1996, h. 95.

<sup>94</sup> Enju Juanda, “Konstruksi Hukum dan Metode Interpretasu Hukum”, *Jurnal Ilmiah Galuh Justisi*, Volume 4 No. 2 September 2016, Fakultas Hukum Universitas Galuh, Ciamis, 2016, h. 162.

<sup>95</sup> *Ibid.*, h. 163.

### 3. Interpretasi Teologis<sup>96</sup>

Penafsiran berdasarkan maksud dan/atau tujuan dibuatnya undang-undang mengingat kebutuhan manusia yang terus meningkat dan selalu berubah menurut masa, sedangkan bunyi undang-undang tetap dan tidak berubah. Sehingga diperlukan penafsiran ini untuk menyamakan penafsiran antar pembacanya.

#### **I.6. Sistematika Penulisan**

Sistematika penulisan ini bertujuan untuk mempermudah pembaca dalam mengetahui secara menyeluruh isi penelitian melalui uraian singkat mengenai materi yang akan dibahas dalam tesis ini. Dilakukan tahap demi tahap guna mempermudah menggambarkan keseluruhan pembahasan. Sebagai sebuah bentuk karya ilmiah, maka penelitian ini dibagi menjadi beberapa bab yang masing-masing bab akan terbagi lagi menjadi beberapa sub bab sesuai dengan pokok bahasan. Masing-masing memuat hal-hal yang berbeda namun saling terkait antara satu dengan yang lain sebagai berikut :

BAB I, merupakan bab pendahuluan yang berisikan latar belakang rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kajian pustaka, metode penelitian, sumber bahan hukum, dan sistematika penulisan.

BAB II, merupakan bab pembahasan rumusan masalah yang pertama yaitu mengenai prinsip keadilan dalam penetapan tarif retribusi pemakaian tanah atas tanah Hak Pengelolaan milik Pemerintah Kota, yang kemudian dibagi menjadi sub-sub bab.

---

<sup>96</sup> Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo, *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, h. 13.

BAB III, merupakan bab pembahasan rumusan masalah yang kedua yaitu upaya hukum pemegang Izin Pemakaian Tanah atas penetapan tarif retribusi pemakaian tanah atas tanah Hak Pengelolaan milik Pemerintah Kota, yang kemudian dibagi menjadi sub-sub bab.

Bab IV, merupakan bagian akhir dari penulisan, yaitu bab penutup yang berisikan kesimpulan dan saran-saran sesuai dengan masalah yang menjadi objek kajian.