



# **NASKAH AKDEMIK**

## **RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN BATANG TENTANG PAJAK DAERAH DAN RETRIBUSI DAERAH**

**BADAN PENGELOLAAN KEUANGAN  
PENDAPATAN DAN ASET DAERAH  
KABUPATEN BATANG  
TAHUN 2022**

## **KATA PENGANTAR**

Puji syukur kehadiran Tuhan Yang Maha Esa atas selesainya penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Kabupaten Batang. Rancangan Peraturan Daerah ini merupakan tindak lanjut dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, sehingga perlu penyusunan kembali Rancangan Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Kabupaten Batang sebagai pengganti Peraturan Daerah yang lama agar pelaksana pungutan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah di Kabupaten Batang mempunyai landasan hukum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Tujuan dibuat naskah akademik rancangan peraturan daerah adalah sebagai landasan ilmiah bagi penyusunan Rancangan Peraturan Daerah yang berguna untuk memberikan arah dan menetapkan ruang lingkup bagi penyusunan Peraturan Daerah. Selain itu, Naskah Akademik dapat digunakan sebagai bahan masukan bagi pembuat rancangan Peraturan Daerah dan dapat berguna bagi pihak-pihak yang berkepentingan.

Kajian dalam Naskah Akademik ini dibuat untuk menganalisis kondisi eksisting penyelenggaraan pungutan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah di Kabupaten Batang dengan teori-teori dan asas-asas yang relevan mengidentifikasi permasalahan yang ada serta memuat gagasan pemikiran tentang urgensi, ruang lingkup materi muatan tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Naskah akademik ini masih jauh dari kesempurnaan, akan tetapi diharapkan dapat menjadi acuan dalam penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah di Kabupaten Batang. Pada kesempatan ini kami ucapkan terima kasih kepada Fakultas Hukum

Universitas Pekalongan yang bekerja sama dengan Badan Pengelolaan Keuangan, Pendapatan dan Aset Daerah (BPKPAD) Kabupaten Batang dalam melaksanakan penyusunan Naskah Akademik ini. Selain itu kami menyampaikan ucapan terima kasih pula kepada semua pihak yang telah membantu dalam penyusunan naskah akademik ini.

Batang, Juli 2022

Kepala Badan Pengelolaan Keuangan,  
Pendapatan dan Aset Daerah  
Kabupaten Batang

**SRI PURWANINGSIH, S.H.**

Pembina Utama Muda

NIP. 19670330 199203 2 004

## DAFTAR ISI

<b>KATA PENGANTAR .....</b>	<b>ii</b>
<b>DAFTAR ISI .....</b>	<b>v</b>
<b>BAB I : PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang .....	1
B. Identifikasi Masalah .....	7
C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik .....	9
D. Metode Penyusunan.....	10
<b>BAB II : KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS</b>	
A. Kajian Teoretis .....	16
B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip Penyusunan Norma .....	49
C. Kajian Praktik Empiris.....	57
D. Kajian Terhadap Implikasi Penetapan Sistem Baru .....	69
<b>BAB III : EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT .....</b>	<b>76</b>
<b>BAB VI : LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS</b>	
A. Landasan Filosofis .....	88
B. Landasan Sosiologis .....	90
C. Landasan Yuridis.....	93
<b>BAB V : JANGKAUAN, ARAH, PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MUATAN MATERI PERDA PAJAK DAERAH DAN RETRIBUSI DAERAH</b>	
A. Jangkaun, Arah Pengaturan .....	101
B. Ruang Lingkup Materi Muatan Peraturan Daerah .....	106
<b>BAB V : PENUTUP</b>	
A. Simpulan .....	118
B. Saran.....	120
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	
<b>LAMPIRAN</b>	

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Negara Republik Indonesia sebagai negara yang merdeka dan berdaulat mempunyai tugas menjalankan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan. Pembangunan di segala bidang bertujuan untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Tujuan negara Indonesia sebagaimana tertuang dalam Pelaksanaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Alinea IV, yakni melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia.

Untuk dapat mewujudkan tujuan negara tersebut diharapkan dapat menjangkau masyarakat yang berada di seluruh wilayah Indonesia. Berdasarkan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi, dan daerah provinsi dibagi atas daerah kabupaten dan kota. Tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota berhak mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah menurut asas ekonomi dan tugas pembantuan. Urusan pemerintah yang menjadi tanggung jawab daerah dilaksanakan berdasarkan asas otonomi, sedangkan urusan pemerintahan yang bukan merupakan tanggung jawab pemerintah daerah dilaksanakan berdasarkan atas asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Pembagian Negara Kesatuan Republik Indonesia menjadi provinsi, kabupaten, dan kota, dan pembagian urusan pemerintahan antar pemerintah tersebut menimbulkan adanya hubungan wewenang dan hubungan keuangan. Sesuai dengan amanat Pasal 18A ayat (2) Undang-Undang

Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, hubungan keuangan, pelayanan umum, serta pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan Undang-Undang.

Untuk mencapai tujuan tersebut Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas pemerintahan dan pembangunan senantiasa memerlukan unsur pendukung, salah satunya adalah tersediannya sumber penerimaan yang memadai dan dapat diandalkan. Sumber-sumber penerimaan ini sangat penting untuk menjalankan kegiatan dari masing-masing tingkat pemerintahan, karena adanya tingkat penerimaan yang tidak cukup, maka program-program pemerintahan tidak akan berjalan secara maksimal, karena semakin luas wilayah, semakin besar jumlah penduduk, semakin kompleks kebutuhan masyarakat maka akan semakin besar kebutuhan dana yang diperlukan untuk membiayai kegiatan pemerintahan dan pembangunan.

Untuk memenuhi tuntutan tersebut maka pemerintah telah menerbitkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Tujuannya adalah agar pemerintah daerah sama halnya dengan pemerintah pusat mempunyai kepentingan yang sama dalam penyelenggaraan pemerintah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan kewenangan yang diberikan kepada daerah sesuai asas otonomi daerah.

Otonomi daerah telah memberikan kewenangan cukup besar bagi pemerintah daerah untuk merancang dan melaksanakan kebijakan dan program pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan daerah. Dalam wewenang otonomi daerah, melekat pula wewenang dan tanggung jawab untuk secara aktif dan langsung mengupayakan penanggulangan sebagai

masalah di daerah, sebab salah satu tujuan otonomi daerah adalah untuk menciptakan sistem pelayanan publik yang lebih baik, efektif, dan efisien yang akhirnya dapat meningkatkan kesejahteraan serta kemandirian masyarakat.

Otonomi daerah pada dasarnya adalah otonomisasi masyarakat karena pengertian normatif tentang daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat. Desentralisasi merupakan penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom. Berdasarkan pengertian tersebut, maka wajar bila otonomi daerah berarti bagaimana mendekati kebijakan dengan aspirasi masyarakat di tingkat daerah. Dengan kata lain, aspirasi masyarakat akan mudah ditangkap dan dikonversi oleh pembuat kebijakan menjadi sebuah kebijakan yang berpihak pada kepentingan masyarakat, baik terkait dengan kebijakan anggaran maupun non anggaran.

Kebijakan Otonomi daerah yang dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjadi tonggak baru dalam tradisi pemerintahan di negeri ini. Pemerintah pusat tidak hanya memberikan kewenangan serta administrasi pemerintahan, tetapi juga desentralisasi kekuasaan dan pelaksanaan pembiayaan pemerintah daerah, yang semuanya dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Namun pelimpahan kewenangan administratif dan anggaran yang cukup besar ini memunculkan banyak permasalahan dikemudian hari. Penyebabnya, sistem akuntabilitas yang lemah dan representasi politik yang buruk. Penyalahgunaan kekuasaan dalam bentuk korupsi menyebar ke daerah-daerah seiring dengan bergulirnya otonomi daerah. Oleh karena itu dalam penyelenggaraan otonomi daerah perlu di dukung dengan penyediaan sumber daya yang memadai, termasuk sumber

daya keuangan, sehingga dapat membiayai seluruh program-program kegiatan yang ditetapkan.

Seperti diketahui bersama, pajak daerah dan retribusi daerah merupakan salah satu sumber pendapatan daerah yang penting guna membiayai pelaksanaan pemerintah daerah. Begitu penting dan strategisnya peranan pajak daerah dan retribusi daerah bagi pembangunan daerah, menuntut Kabupaten Batang untuk mengelola potensi pajak dan retribusi secara optimal dengan berlandaskan pada prinsip-prinsip *good and clean government*, transparansi dan akuntabilitas. Namun demikian, semangat untuk menerima penerimaan pajak dan retribusi daerah jangan sampai berakibat pada pembebanan terhadap masyarakat.

Berbagai pungutan pajak daerah dan retribusi daerah yang diatur dalam peraturan daerah, selain jangan sampai berakibat membebani beban sosial-ekonomi masyarakat, tapi juga jangan sampai menimbulkan efek ekonomi yang serius, yakni biaya ekonomi tinggi (*higt cost economics*) yang berpengaruh pada kreatifitas masyarakat untuk menciptakan usaha-usaha baru. Untuk mencapai tujuan tersebut dalam melaksanakan tugas pemerintahan dan pembangunan senantiasa suatu negara memerlukan beberapa unsur pendukung, salah satunya adalah tersedianya sumber penerimaan yang memadai dan dapat diandalkan. Sumber-sumber penerimaan ini sangat penting untuk menjalankan kegiatan dari masing-masing tingkat pemerintahan, karena tanpa adanya penerimaan yang cukup maka program-program pemerintah tidak akan berjalan secara maksimal. Semakin luas wilayah, semakin besar jumlah penduduk, semakin kompleks kebutuhan masyarakat maka akan semakin besar dana yang diperlukan untuk membiayai kegiatan pemerintahan dan pembangunan.

Salah satu aspek penting yang tercakup dalam desentralisasi fiskal, khususnya dalam desentralisasi fiskal disisi penerimaan adalah wewenang

yang diberikan kepada daerah untuk menarik pajak daerah dan retribusi daerah. Pajak daerah merupakan pungutan wajib yang dikenakan oleh pemerintah daerah kepada penduduk yang mendiami wilayah yurisdiksinya, tanpa langsung memperoleh kontraprestasi yang diberikan oleh pemerintah daerah yang memungut biaya wajib yang dibayarkan tersebut. Sedangkan retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau Badan.

Keberadaan pajak daerah dan retribusi daerah tidak terlepas dari terciptanya hubungan fiskal antara pemerintah pusat dan daerah. Hal yang terkait dengan hubungan fiskal antar tingkat pemerintahan ini meliputi penetapan jenis-jenis pajak pusat dan pajak daerah dengan memungkinkan terciptanya suatu mekanisme bagi hasil atas pajak yang dipungut oleh tingkatan daerah yang lebih tinggi kepada tingkatan pemerintah yang lebih rendah.

Komponen pajak daerah dan retribusi daerah di Indonesia merupakan salah satu bentuk penerimaan pemerintah daerah yang termasuk komponen Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang telah disebutkan mulai dari peraturan perundang-undangan yang pertama mengenai pemerintahan di daerah sampai peraturan yang berlaku saat ini. Secara lebih spesifik pajak daerah dan retribusi daerah diatur dalam perundang-undangan tersendiri. Menurut peraturan perundang-undangan yang mengatur pajak daerah dan retribusi daerah, bahwa pemerintah pusat telah melimpahkan beberapa kewenangannya kepada pemerintah daerah untuk mengelola pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah sebagai salah satu sumber pendapatan asli daerah.

Dengan diterbitkannya adanya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah

Daerah sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah berdampak juga terhadap peraturan daerah (Perda) yang telah ada sebelumnya mengenai pajak daerah dan retribusi daerah, karena peraturan daerah pada prinsipnya harus merujuk pada peraturan perundang-undangan di atasnya (Nasional). Dengan demikian jika peraturan nasional sudah berubah maka peraturan daerah juga harus disesuaikan, agar ketentuan-ketentuan yang ada dalam Perda tidak berpotensi menyalahi atau tidak sesuai dengan peraturan nasional yang seharusnya menjadi dasar penerbitan.

Sebagai tindak lanjut diterbitkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah selanjutnya pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah tentang Peraturan Pelaksanaannya. Akan tetapi sampai saat ini Peraturan Pemerintah tersebut belum diterbitkan. Oleh karena itu, Pemerintah Kabupaten Batang dalam menyusun Rancangan Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah tanpa menunggu Peraturan Pemerintah diterbitkan, karena adanya penerbitan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2021 tentang Persetujuan Bangunan Gedung (PBG) dan Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2021 tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing, dimana Pemerintah Kabupaten Batang sampai saat ini belum menindaklanjuti kedua Peraturan Pemerintah tersebut, oleh karena itu agar tidak terjadi kekosongan hukum yang terlalu lama, maka Pemerintah Daerah harus segera menyusun Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Hal ini senada dengan arahan dari Pemerintah Pusat bahwa untuk penyusunan Raperda Pajak Daerah dan Retribusi Daerah tanpa harus menunggu Peraturan Pemerintah terlebih dahulu. Disamping itu sebagian besar tarif retribusi yang berlaku sekarang sudah lama tidak diadakan perubahan sehingga perlu untuk disesuaikan

kondisi sekarang, dengan menyusun Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Agar Peraturan Daerah (Perda) tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah dapat dipertanggungjawabkan legalitas formalnya secara ilmiah, maka diperlukan pengkajian untuk merumuskan Naskah Akademik sebagai bahan masukan dalam penyusunan rancangan peraturan daerah, karena sesuai dengan ketentuan Pasal 56 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 menyebutkan bahwa dalam mengajukan rancangan Peraturan Daerah harus disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik sebagai salah satu rambu-rambu/pedoman dalam menyusun rancangan peraturan daerah (Perda).

## **B. Identifikasi Masalah**

Penguatan daerah yang berupa pajak dan retribusi diatur dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 selanjutnya diganti dengan Undang-Undang Nomor 28 tahun 2009 dan sekarang ini Undang-Undang tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah digabung dengan Undang-Undang tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yaitu dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Sesuai dengan Undang-Undang tersebut, daerah diberi kewenangan untuk memungut pajak daerah dan retribusi daerah, namun harus diakui bahwa hasil penerimaan pajak dan retribusi diakui belum memadai dan memiliki peranan yang relatif kecil terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) khususnya

bagi daerah Kabupaten dan Kota. Sebagian besar pengeluaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dibiayai dana transfer dari pusat. Dalam banyak hal, dana dari pusat tidak sepenuhnya dapat diharapkan menutup seluruh kebutuhan pengeluaran daerah. Oleh karena itu, pemberian peluang untuk mengenakan pungutan baru yang semula diharapkan dapat meningkatkan penerimaan daerah, dalam kenyataannya tidak banyak diharapkan dapat menutupi kekurangan kebutuhan pengeluaran tersebut.

Bahwa dengan adanya penggantian Undang-Undang dibidang pajak daerah dan retribusi daerah dari Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, maka harus segera diadakan pula perubahan terhadap peraturan-peraturan daerah yang mengatur tentang pajak daerah dan retribusi daerah, hal tersebut harus dilakukan untuk menyesuaikan dengan ketentuan-ketentuan yang baru.

Perubahan Perda tentang pajak daerah dan retribusi daerah mutlak dilakukan untuk meningkatkan akuntabilitas penyelenggaraan otonomi daerah, berkaitan dengan pemberian kewenangan tersebut sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2022 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

Ruang lingkup permasalahan yang muncul dalam penyusunan Perda tentang pajak daerah dan retribusi daerah dapat diidentifikasi sebagai berikut:

1. Bagaimana bentuk/konstruksi Peraturan Daerah yang mengatur tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah agar lebih sistematis dan mudah dipahami baik oleh fiskus itu sendiri ataupun oleh masyarakat wajib pajak dan juga seluruh komponen masyarakat pada umumnya sesuai dengan amanah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun

2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah ?

2. Bagaimana landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Batang tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah agar sesuai dengan kondisi masyarakat Kabupaten Batang dan sesuai dengan amanah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah ?
3. Bagaimana substansi pengaturan/muatan materi Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang mencakup jenis-jenis pajak daerah dan retribusi daerah yang meliputi obyek, subyek, dan tarif, serta ketentuan umum dan tata cara pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah dalam menyesuaikan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah ?

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

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

- a. Memberikan deskripsi tentang bentuk/konstruksi Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah agar diketahui dan lebih mudah dipahami oleh fiskus ataupun masyarakat wajib pajak dan juga seluruh komponen masyarakat pada umumnya sesuai dengan amanah Undang-Undang Nomor 1 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.
- b. Untuk mengetahui landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Batang tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah agar sesuai dengan kondisi masyarakat Kabupaten Batang dan sesuai dengan amanah

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

- c. Untuk mengetahui substansi pengaturan muatan/materi Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang mencakup jenis-jenis pajak daerah dan retribusi daerah yang meliputi obyek, subyek dan tarif, serta ketentuan umum dan tata cara pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah dalam menyesuaikan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah

## **2. Kegunaan Naskah Akademik**

- a. Untuk memberikan bahan masukan bagi penyusunan rancangan peraturan daerah tentang pajak daerah dan retribusi daerah di Kabupaten Batang.
- b. Sebagai gambaran dan pengkajian untuk pihak-pihak yang berkepentingan (*stakeholder*) dalam pembuatan rancangan peraturan daerah. Selain itu penyusunan naskah akademik ini digunakan untuk menyatukan persepsi/kesatuan pandang perumusan kebijakan tentang pajak daerah dan retribusi daerah.
- c. Pedoman dan bahan awal yang memuat gagasan tentang urgensi, pendekatan, ruang lingkup dan materi muatan Rancangan Peraturan Daerah tentang pajak daerah dan retribusi daerah.

## **D. Metode Penyusunan**

Dalam penyusunan Naskah Akademik ini, sebelumnya dilakukan penelitian terhadap objek terkait dengan substansi yang akan diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah yang akan disusun. Suatu penelitian dapat berjalan dengan lancar dan baik serta memperoleh hasil yang diharapkan

apabila ditentukan terlebih dahulu langkah-langkah yang diambil dalam melakukan penelitian yang sering disebut sebagai metode penelitian.

Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan oleh metode, sistematika, dan penilaian tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari suatu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisis dan diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta-fakta hukum tersebut untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul didalam gejala yang bersangkutan. (Soeyono Soekamto, 1986 :43)

### **1. Metode Pendekatan**

Berdasarkan konsep dasar penelitian, maka pada penelitian ini yang digunakan adalah pendekatan sosio-legal, karena dalam studi pajak daerah dan retribusi daerah disamping dipelajari peraturan perundang-undangan yang berlaku juga diteliti bagaimana fakta-fakta yang terjadi dalam masyarakat yang berkaitan dengan pelaksanaan sistem perpajakan daerah dan retribusi daerah di Kabupaten Batang.

### **2. Spesifikasi Penelitian**

Spesifikasi penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif analisis yakni dengan menggambarkan fakta-fakta yang terjadi dalam sistem perpajakan daerah dan retribusi daerah terutama dalam mengimplementasikan peraturan perundang-undangan yang berlaku khususnya dibidang pemungutan pajak daerah, sedangkan untuk retribusi daerah disamping pemungutannya juga aspek pelayanan, karena dalam pemungutan retribusi tertentu harus ada kontribusi secara langsung yaitu pelayanan, selanjutnya dari fakta-fakta dan data-data yang diperoleh dilakukan analisa sesuai metode yang ditetapkan.

### 3. Jenis dan Sumber data

Pada penelitian hukum sosiologis/empiris dikenal adanya dua jenis data yaitu data primer dan data sekunder. Data primer yaitu data yang diperoleh dari sumber pertama, sedangkan data sekunder antara lain mencakup dokumen-dokumen yang sesuai, buku-buku/literatur, laporan hasil penilaian dan sebagainya, yang bersumber dari lembaga-lembaga yang mengeluarkan dokumen, lembaga pembentuk hukum, para peneliti maupun berbagai pihak yang telah memperoleh dan mengolah/menganalisis data dan kemudian menyajikan data tersebut.

Data sekunder dalam penelitian ini meliputi bahan-bahan hukum yang terdiri dari :

- a. Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mengikat yang merupakan sumber hukum/landasan hukum yang terkait dalam penyusun / landasan hukum yang terkait dalam penyusunan Raperda pajak daerah dan retribusi daerah.
- b. Bahan hukum sekunder yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti rancangan Undang-Undang, hasil penelitian atau pendapat para pakar hukum, terutama referensi-referensi yang berkaitan dengan pajak daerah dan retribusi daerah.
- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus hukum, ensiklopedia yang terkait dengan obyek penelitian.
- d. Bahan non hukum. Disamping bahan hukum, penelitian hukum juga dapat menggunakan bahan-bahan non hukum. Penggunaan bahan non hukum hanya meliputi bahan yang relevan dengan topik penelitian. Penggunaan bahan non hukum hanya sekedar untuk

memperkuat argumentasi peneliti mengenai isu hukum yang diketengahkan dan tidak boleh sangat dominan sehingga akan mengurangi makna penelitian. Berkaitan dengan penelitian ini bahan non hukum yang digunakan adalah terkait dengan pajak dan retribusi, maupun.

#### **4. Teknik Pengumpulan Data**

##### **a. Studi Pustaka**

Rujukan konseptual dan teoritis bagi keseluruhan proses penyusunan naskah akademik, mulai dari perencanaan, pengumpulan data, dan analisis data, dengan data-data yang akurat dari berbagai sumber kesahihan hasil studi dapat dipertanggungjawabkan.

Bahan/data yang digunakan dalam studi ini adalah literatur-literatur yang berkaitan dengan pajak daerah dan retribusi daerah serta dokumen-dokumen yang diperlukan guna mendukung penyusunan naskah akademik ini. Dalam studi pustaka ini menghasilkan data sekunder.

##### **b. Observasi**

Observasi dilakukan guna mendapatkan gambaran umum mengenai permasalahan-permasalahan yang berkenaan dengan pajak daerah dan retribusi daerah. Data-data yang didapatkan kemudian akan didokumentasikan dan digunakan sebagai bahan untuk melakukan pengkajian dalam penyusunan rancangan-rancangan peraturan daerah tentang pajak daerah dan retribusi daerah.

##### **c. Wawancara dan Diskusi**

Wawancara dilakukan dengan berbagai pihak yang terkait hal tersebut dilakukan untuk memperoleh data-data secara langsung dari pihak-pihak tersebut, wawancara dilakukan baik wawancara terstruktur maupun wawancara yang tak terstruktur. Pada wawancara terstruktur dilakukan untuk memperoleh data yang bersifat lebih luas dari berbagai sumber informan yang berkaitan. Sedangkan wawancara tak terstruktur dimaksudkan untuk mengungkap keadaan tidak normal secara lebih mendalam.

Hasil yang diperoleh dari wawancara kemudian didiskusikan secara terbatas, dalam diskusi dibicarakan beberapa masalah berkenaan dengan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) pajak daerah dan retribusi daerah dengan tujuan untuk diatur secara komprehensif sehingga bisa dijadikan sarana untuk memecahkan persoalan-persoalan yang selama ini ada dan dihadapi masyarakat.

## **5. Analisa Data dan Penyajian Data**

Analisa adalah proses penyusunan data-data agar dapat ditafsirkan. Menyusun data berarti menggolongkan dalam pola, tema atau kategori (Nasution, 1996 : 121). Menurut Patton, analisis data adalah proses mengatur terutama data, mengorganisasikan dalam satu pola, kategori dan satuan uraian dasar. (Lexy Moleong, 2002 : 121).

Dalam penelitian ini, tim penyusun menggunakan analisis kualitatif. Dalam penelitian kualitatif, analisis data harus dimulai sejak awal. Data yang diperoleh dari lapangan harus segera dituangkan dalam bentuk tulisan dan analisis.

Data yang telah diperoleh, baik data primer maupun data sekunder, selanjutnya dikategorisasi menurut tema-tema (masalah) penelitian, kemudian diolah dan dianalisis dengan mencari hubungan antara

kaidah-kaidah hukum positif maupun asumsi-asumsi dan teori-teori yang relevan dengan substansi yang diteliti yaitu perpajakan daerah dan retribusi daerah.

Setelah pengolahan/analisis data selesai, kemudian disusun laporan penelitian penelitian sesuai dengan tujuan penelitian yang ditetapkan, selanjutnya disajikan dalam bentuk Naskah Akademik, dengan sistematika sesuai ketentuan yang diatur dalam lampiran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

## BAB II

### KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

#### A. Kajian Teoretis

##### 1. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Keberadaan Pemerintahan Daerah dalam negara kesatuan Republik Indonesia memiliki peranan yang sangat *urgen*, ini dirasakan baik oleh penyelenggara pemerintahan itu sendiri maupun masyarakat yang ada di daerah, karena pada hakikatnya Pemerintahan Daerah di Indonesia merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari intern Pemerintahan Pusat, bahkan secara konsep dan teoritis keberadaan dari pemerintahan Daerah jauh lebih dahulu dari pada keberadaan urusan pemerintah pusat. Hal ini sebagai mana dinyatakan oleh Sarundajang dalam Rahyuni Rauf, bahwa “dibanyak negara, pemerintahan daerah sudah ada sebelum pemerintah pusat atau pemerintah nasional terbentuk. Pada zaman Yunani, suatu negara muncul dari negara kota, seperti Athena dan Sparta, yang setingkat dengan satu pemerintahan daerah. Demikian pula kalau kita melihat perkembangan pembentukan negara-negara federal di Eropa, mereka itu muncul karena adanya kesepakatan antara pemerintah-pemerintah daerah yang ingin bersatu membentuk suatu negara. Dalam perkembangan selanjutnya, sebagai akibat hukum alam, manusia yang satu akan saling tergantung dengan manusia yang lain. Untuk memperoleh kebutuhan dan kepentingan di antara mereka, menyebabkan terjadinya proses interaksi sosial yang kemudian tidak jarang menjadi pangkal berbagai konflik antar warga atau suku yang saling berbeda satu dengan lainnya. Perbedaan yang berkaitan dengan latar belakang etnis, bahasa, budaya dan agama, disamping institusi sosial dan pertimbangan politik maupun administratif,

pada umumnya merupakan indikator penting bagi perlunya mempertahankan keberadaan sebuah daerah". (Rahyuni Rauf, 2018 : 23-24)

Dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sangat erat hubungannya dengan pemberian dan pelimpahan kewenangan antara unsur pemerintah pusat terhadap adanya Pemerintah Daerah, karena kewenangan yang dijalankan oleh Pemerintah Daerah tidak lain adalah wujud dari pendistribusian kekuasaan eksekutif sesuai dengan ruang lingkup kewenangan yang diserahkan.

Di Indonesia, Pemerintah daerah provinsi, pemerintah daerah kabupaten/kota diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan daerah menurut asas otonomi dan asas tugas pembantuan sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Kata "mengatur" artinya kepala pemerintah daerah diberikan kewenangan membuat aturan-aturan tentang masyarakat daerah dan pemerintahan daerah setempat, seperti membuat peraturan daerah atau peraturan Kepala Daerah. Sedangkan kata "mengurus" artinya kepada pemerintah daerah diberikan kewenangan mengurus masyarakatnya dan pemerintahan daerah setempat, dengan membuat perencanaan, melaksanakan kebijakan, melakukan pengawasan dan bahkan sampai melaksanakan evaluasi (penilaian) terhadap penyelenggaraan tugas-tugas atau urusan pemerintah daerah, sehingga pemerintah daerah pada intinya memiliki kewenangan utuh melaksanakan manajemen pemerintahan daerah. (Rahyuni Rauf, 2018 : 25-26).

Secara historis penyelenggaraan pemerintahan daerah mengalami perkembangan dengan menyesuaikan perkembangan kondisi publik dalam negeri. Sebagai contoh pada tahun 1957 telah diterbitkan

Undang-Undang Nomor 1 tahun 1957 tentang Pokok - Pokok Pemerintahan Daerah, yang didalamnya mengatur urusan pemerintahan “Swatantra” adalah urusan Otonomi Daerah yang berdasarkan pada asas desentralisasi, sedangkan asas demokrasi tidak dimuat dalam Undang-Undang tersebut. Dalam perkembangan sekarang ini penyelenggaraan Pemerintah Daerah yang dilakukan dengan konsep Otonomi Daerah mendasarkan pada asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Terkait dengan konsep Otonomi Daerah tersebut, Syafrudin dalam Rahyunir Rauf menyatakan bahwa “Penyelenggaraan otonomi daerah, sebenarnya dapat meringankan tugas dan beban dari Pemerintah Pusat, sepanjang tetap berjalan di atas rel yang mengatur hubungan antara wewenang pemerintahan daerah dan pemerintah pusat. Kemandirian suatu daerah harus tetap didukung dan diupayakan untuk menjadi kenyataan, meskipun kemandirian suatu daerah otonom itu dalam suatu negara kesatuan lebih bersifat relatif”. (Rahyuni Rauf, 2018 : 29)

Dalam penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai dengan asas dekonsentrasi bahwa pemerintah pusat dan pemerintah daerah mempunyai hubungan yang sangat erat di bidang tugas pemerintahan. Pemerintah pusat dapat menyerahkan urusan-urusan kepala daerah secara dekonsentrasi yaitu urusan-urusan pemerintahan yang diserahkan tetap menjadi tanggung jawab pemerintah pusat. Latar belakang diadakannya sistem dekonsentrasi ini adalah tidak semata – mata urusan pemerintah pusat dapat diserahkan kepada pemerintah daerah menurut asas desentralisasi. Pertimbangan dan tujuan diselenggarakannya asas dekonsentrasi diantaranya adalah :

- 1) Meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, pengelolaan pembangunan dan pelayanan terhadap kepentingan umum.
- 2) Terpeliharanya komunikasi sosial kemasyarakatan dan sosial budaya dalam sistem administrasi negara.
- 3) Terpeliharanya keserasian pelaksanaan pembangunan nasional.
- 4) Terpeliharanya keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Asas penyelenggaraan pemerintahan yang kedua adalah asas desentralisasi. Pada prinsipnya asas desentralisasi merupakan penyerahan urusan/kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat dan pemerintahannya sendiri. Konsep desentralisasi merupakan penyerahan urusan/kewenangan bukan pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah sehingga urusan tersebut menjadi tanggung jawab daerah, maka dalam penyelenggaraannya dilaksanakan oleh Kepala Daerah dan dibiayai oleh APBD yang bersangkutan.

Perubahan mengenai asas desentralisasi tidak terlepas dari otonomi daerah, karena dari pelaksanaan asas desentralisasi ini melahirkan otonomi daerah yang merupakan tuntutan bersifat universal yaitu adanya tugas dan kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan/rumah tangganya sendiri sesuai dengan karakteristik daerah yang bersangkutan.

Setiap dimensi pelaksanaan otonomi daerah terdiri atas dua atau lebih pilihan, misalnya pada dimensi keuangan daerah yaitu anggaran mengikuti urusan (*money follow function*) atau urusan mengikuti anggaran (*function follow money*).

Dalam perkembangan prinsip otonomi daerah sejak dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 berubah-ubah, saat berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 prinsip Otonomi Daerah yang dilaksanakan adalah prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab, kemudian pada saat berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, prinsip otonomi yang dilaksanakan adalah prinsip otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mempunyai prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab, sedangkan pada saat berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mempunyai prinsip otonomi yang seluas-luasnya.

Asas yang ketiga dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah Asas Tugas Pembantuan, menurut Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dinyatakan bahwa tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintahan pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat atau dari pemerintah provinsi kepada pemerintah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan dari pemerintah provinsi.

Konsekuensi dari penyelenggaraan otonomi daerah adalah bahwa daerah harus mampu memberdayakan dan mengoptimalkan sumber daya yang ada untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya. Salah satu sumber daya yang harus disediakan dalam penyelenggaraan pemerintah daerah tersebut adalah sumber daya keuangan.

## 2. Keuangan Daerah

Desentralisasi, khususnya otonomi daerah dimanapun tidak dapat dipisahkan dari masalah keuangan. Hak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri menyiratkan pula makna “membelanjai diri sendiri”.

Membelanjai diri sendiri atau pendapatan sendiri, menunjukkan bahwa Daerah (harus) mempunyai sumber-sumber pendapatan sendiri.

Selanjutnya Bagir Manan (1994) menyatakan bahwa sesuai dengan karakteristiknya urusan keuangan dimanapun senantiasa dikategorikan sebagai urusan yang diatur dan diurus oleh pusat, daerah hanya boleh mengatur dan mengurus sepanjang ada penyerahan dari Pusat yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Karena bersifat *statutory*, maka pada dasarnya ketergantungan Daerah pada Pusat dibidang keuangan selalu ada, terlepas dari apakah sumber pendapatan asli daerah cukup atau tidak membelanjai diri sendiri. Kalaupun kemandirian itu ada bukanlah kemandirian penuh. Kemandirian hanya terbatas pada kebebasan menentukan sendiri pemerintahan dan cara menggunakan pendapatan asli tersebut. Ini pun akan lebih dibatasi oleh mekanisme pengawasan preventif (pengarahan anggaran pendapatan dan belanja daerah).

Hubungan keuangan antara Pusat dan Daerah di Indonesia tidak terlepas dari dasar-dasar desentralisasi dan intern rumah tangga daerah yang diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945, yakni harus berada dalam kerangka menjamin keleluasaan dan kebebasan daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan rumah tangganya. Untuk dapat melaksanakan hal tersebut maka penggalian sumber-sumber pendapatan Daerah harus optimal sehingga dapat menjamin kelancaran penyelenggaraan otonomi Daerah.

Untuk mengatur mengenai keuangan negara, sesuai kebutuhan yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, maka sebagai tindak lanjutnya dikeluarkanlah 3 (tiga) Undang-Undang, yaitu:

- a. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
- b. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara; dan
- c. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Disamping itu juga diterbitkan Undang-Undang tentang Perpajakan diantaranya tentang Undang-Undang yang mengatur pajak pusat (sesuai dengan jenis pajak), undang-undang yang mengatur ketentuan pokok dan Tata Cara Perpajakan serta Undang-Undang tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Pengaturan mengenai pengelolaan Keuangan Daerah diatur tersendiri dalam Peraturan Pemerintah, terakhir diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Sedangkan untuk Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang semula diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009, sekarang diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, disamping secara umum sebagian diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Peraturan Daerah.

Berdasarkan Pasal 285 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, bahwa sumber-sumber pendapatan Daerah terdiri atas:

- a. Pendapatan asli Daerah meliputi:
  1. pajak daerah;
  2. retribusi daerah;

3. hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan; dan
  4. lain-lain PAD yang sah.
- b. Pendapatan transfer; dan
  - c. Lain-lain pendapatan Daerah yang sah.

Berikutnya dalam Pasal 285 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, menyebutkan bahwa Pendapatan transfer sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, meliputi:

- a. transfer Pemerintah Pusat terdiri atas :
  1. dana perimbangan;
  2. dana otonomi khusus;
  3. dana keistimewaan; dan
  4. dana desa.
- b. transfer antar daerah terdiri atas :
  1. pendapatan bagi hasil; dan
  2. bantuan keuangan.

### **3. Pajak dan Retribusi**

#### **a. Pengertian Pajak dan Retribusi**

##### **1) Pengertian Pajak**

Pajak adalah gejala masyarakat, artinya bahwa pajak hanya terdapat dalam masyarakat. Jika tidak ada masyarakat tidak akan ada pajak. Masyarakat adalah kumpulan manusia yang pada suatu waktu berkumpul di suatu tempat. Desa, nagari, negara adalah masyarakat yang mempunyai tujuan bersama tertentu. Masyarakat terdiri dari individu. Kelangsungan hidup negara juga berarti kelangsungan hidup individu. Biaya hidup individu menjadi beban tersendiri yang berasal dari penghasilan individu. Biaya hidup negara adalah untuk kelangsungan alat-alat negara, administrasi negara,

lembaga negara dan seterusnya dan harus dibiayai dari penghasilan negara. Penghasilan negara berasal dari rakyatnya melalui pemungutan pajak dan/atau dari hasil kekayaan alam yang ada di dalam negara itu. Jika penghasilan negara itu untuk membiayai kepentingan umum yang akhirnya juga mencakup kepentingan pribadi individu seperti kesehatan, pendidikan, dan sebagainya. Jadi dimana ada kepentingan masyarakat, disitu timbul pungutan pajak sehingga pajak adalah senyawa dengan kepentingan umum. Pemungutan pajak mengurangi penghasilan/kekayaan individu tetapi sebaliknya merupakan penghasilan masyarakat yang kemudian dikembalikan lagi kepada masyarakat melalui pengeluaran-pengeluaran rutin dan pembangunan yang akhirnya kembali lagi kepada seluruh masyarakat yang bermanfaat bagi rakyat. (Rokhmat Sumitro,1992 : 1-2).

Corl Van der Linden memperoleh perlindungan berpendapat bahwa pajak kewajiban penduduk negara untuk dapat menetap serta berusaha dalam negara itu dan memperoleh perlindungan. Jadi penduduk negara berhak untuk berusaha dan berhak untuk memperoleh perlindungan (hukum dan sosial ekonomi). Untuk itu penduduk negara berkewajiban membayar pajak kepada negara. (Bohani, 2002 : 21 – 22).

Demikian halnya dengan P.J.A. Andriani yang memberikan definisi pajak sebagai berikut :

“Pajak adalah iuran kepada negara (yang dapat dipaksakan) yang terutang oleh wajib membayarnya menurut peraturan-peraturan dengan tidak dapat mendapat prestasi kembali, yang langsung dapat ditunjuk, dan yang gunanya adalah untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum berhubung dengan tugas-tugas negara untuk

menyelenggarakan pemerintahan. (R. Santoso Brotodiharjo, 2003: 204)

Sementara itu M.JH. Smeet menyatakan bahwa : “Pajak adalah prestasi kepada Pemerintah yang tertuang melalui norma-norma umum dan dapat dipaksakan, tanpa ada halangan kontraprestasi yang dapat ditunjukkan dalam hal individual, maksudnya adalah untuk membiayai pengeluaran pemerintahan. (R. Santoso Brotodiharjo, 2003 : 5)

Soeparman Soemohamidjoyo dalam disertasinya yang berjudul “Pajak Berdasarkan Asas Gotong Royong”, memberikan definisi : pajak adalah iuran wajib berupa uang atau barang yang dipungut oleh penguasa berdasarkan norma-norma hukum guna menutup biaya produksi barang-barang dan jasa kolektif dalam mencapai kesejahteraan umum. (H. Bohari, 2002 : 24)

Kemudian Rochmat Sumitro (1992) memberikan definisi sebagai berikut : Pajak adalah iuran rakyat kepada negara berdasarkan Undang-Undang (dapat dipaksakan, yang langsung dapat ditunjuk dan digunakan untuk membiayai pembangunan). (H. Bohari, 2002 : 25)

Kemudian Rochmat Sumitro dalam disertasinya yang berjudul “Pajak dan Pembangunan” mengoreksi definisi sebagai berikut : Pajak adalah peralihan kekayaan dari sektor swasta ke sektor publik berdasarkan Undang-Undang (dapat dipaksakan) yang langsung dapat ditunjuk dan yang digunakan untuk membiayai pengeluaran umum. (Rochmat Sumitro, 1974 : 8)

Dari berbagai definisi yang berbeda yang dikemukakan oleh para ahli, menurut pendapat penulis terdapat inti/prinsip yang sama, hanya saja para ahli tersebut dalam memberikan definisi pajak

mempunyai pemahaman masing-masing namun demikian dari definisi tersebut masing-masing saling melengkapi. Dengan melihat definisi yang dikemukakan oleh para sarjana tersebut diatas, maka unsur-unsur yang terdapat dalam definisi tersebut adalah:

- (a) Bahwa pajak itu adalah suatu iuran, atau kewajiban menyerahkan sebagian kekayaan (pendapatan) kepada negara. Dapat dikatakan bahwa pemerintah menarik sebagian daya beli rakyat untuk negara.
- (b) Bahwa perpindahan atau penyerahan iuran itu adalah bersifat wajib, dalam arti bahwa apabila kewajiban itu tidak di laksanakan maka dengan sendirinya dapat dipaksakan, artinya hutang itu dapat ditagih dengan menggunakan kekerasan seperti surat paksa dan sita.
- (c) Perpindahan ini adalah berdasarkan Undang-Undang atau peraturan yang dibuat oleh pemerintah yang berlaku umum. Sekiranya pemungutan pajak tidak didasarkan pada Undang-Undang atau peraturan, maka ini tidak sah dan dianggap perampasan hak.
- (d) Tidak ada jasa timbal balik (*tegen prestasi*) yang dapat ditunjuk, bahwa artinya antara pembayaran pajak dengan prestasi dari negara tidak ada hubungan langsung. Prestasi dari negara seperti hak untuk mendapat perlindungan dari alat-alat negara, hak penggunaan jalan umum, hak untuk mendapatkan pengairan dan sebagainya. Prestasi tersebut tidak ditujukan secara langsung kepada individu pembayar pajak, tetapi ditujukan langsung secara kolektif kepada anggota masyarakat secara keseluruhan. Buktinya orang miskin yang tidak membayar pajak pun dapat menikmati prestasi dari negara. Bahkan orang miskin mungkin

lebih banyak menggunakan prestasi dari negara dibanding dengan orang kaya seperti dalam hal penggunaan sarana/kesehatan.

- (e) Uang yang dikumpulkan tadi oleh negara digunakan untuk membiayai pengeluaran umum yang berguna untuk rakyat, seperti pembuatan jalan, jembatan, gedung, gaji untuk pegawai negeri termasuk ABRI dan sebagainya. (H. Bohari, 2002 : 25 - 26)

## 2) Pengertian Pajak Daerah

Dalam konteks Daerah, secara umum dapat dikatakan bahwa pajak-pajak yang dipungut oleh Pemerintah Daerah, karena berdasarkan kewenangan pungutan, jenis pajak dibagi dalam pajak pungutan pusat dan pajak Daerah.

Berdasarkan Pasal 1 angka 10 Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dan Pasal 1 angka 21 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa pajak Daerah, yang selanjutnya disebut pajak adalah kontribusi wajib kepada Daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk kepentingan Daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Sesuai ketentuan pasal 285 ayat (1) bahwa pajak Daerah merupakan bagian dari pendapatan asli Daerah yang merupakan sumber pendapatan Daerah. Berdasarkan ketentuan Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah,

bahwa pajak yang dipungut oleh Pemerintah Kabupaten /Kota terdiri

atas :

- (a) PBB-P2
- (b) BPHTB
- (c) PBJT
- (d) Pajak Reklame
- (e) PAT
- (f) Pajak MBLB
- (g) Pajak Sarang Burung Walet
- (h) Opsen PKB dan BBNKB

### 3) Pengertian Retribusi Daerah

Dalam sistem pemerintahan yang bertingkat dimana masing-masing tingkat pemerintahan memiliki otonomi, maka pemberian tanggung jawab kepada tingkat pemerintahan harus diimbangi dengan pemberian kewenangan dalam pemungutan dengan semangat otonomi pemerintah daerah berusaha selalu meningkatkan pendapatan daerah dan sekaligus meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Pendapatan Daerah yang dipungut kepada masyarakat dengan memberikan pelayanan langsung ini disebut retribusi.

Definisi Retribusi Daerah berdasarkan Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa Retribusi Daerah yang selanjutnya yang disebut retribusi adalah pungutan Daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu sebagai pembayaran yang harus disediakan dari/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan. Dari pengertian tersebut dapat ditegaskan bahwa retribusi merupakan salah satu jenis pungutan yang dikenakan pemerintah daerah kepada masyarakat disamping pajak. Retribusi

bersama-sama dengan pajak digunakan oleh pemerintah daerah untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat. Dengan kata lain, retribusi adalah harga yang dibayar oleh masyarakat atas pelayanan atau barang/jasa yang disediakan oleh pemerintah. Berbeda dengan pajak, retribusi merupakan harga yang dibayarkan oleh masyarakat atas pelayanan atau konsumsi barang/jasa yang secara khusus disediakan bagi masyarakat tersebut.

Untuk jenis pungutan retribusi, prestasi baliknya langsung dapat dirasakan oleh perseorangan atau badan yang membiayarkannya, artinya pelaksanaan retribusi cenderung bersifat ekonomis. Jika seseorang menginginkan pelayanan tertentu dari pemerintah, misalnya untuk mendapatkan jasa pelayanan parkir di tepi jalan umum atau di tempat khusus parkir yang dikelola oleh pemerintah daerah, mereka harus membayar sejumlah tertentu kepada pemerintah, karena jika tidak membayar mereka tidak mempunyai hak untuk menggunakannya. Dengan demikian, dalam retribusi ada kebebasan untuk melakukan pembayaran sesuai dengan ketentuan umum yang berlaku terhadap berbagai jasa pelayanan yang disediakan dan dikelola oleh pemerintah daerah.

Ada berbagai alasan, mengapa pemerintah daerah mengenakan retribusi terhadap beberapa jenis pelayanan yang diberikan. Alasan utama yang selalu digunakan untuk mengenakan retribusi adalah pertimbangan ekonomi. Perlunya efisiensi penyediaan barang dan jasa pemerintah karena terbatasnya sumber dana dan daya yang tersedia.

Ada 3 (tiga) alasan lain mengapa pemerintah daerah mengenakan retribusi daerah, yaitu :

- (a) Retribusi dapat memperbaiki alokasi sumber daya pemerintah secara signifikan;
- (b) Retribusi dapat menjadi lebih adil dibandingkan dengan perpajakan dalam kondisi tertentu;
- (c) Retribusi dapat membantu pemerintah daerah untuk melakukan diversifikasi sumber-sumber penerimaan daerah.

Selanjutnya, jika retribusi dipungut secara tepat, hal tersebut akan memberikan beberapa keuntungan, antara lain :

- (a) Retribusi memberikan kepada konsumen suatu insentif untuk mendapatkan pelayanan pemerintah yang tepat. Karena keterbatasan dana, retribusi dapat menentukan pelayanan yang dibutuhkan masyarakat dan pemerintah akan memberikan perhatian yang lebih besar terhadap pelayanan yang diinginkan oleh masyarakat;
- (b) Jika tidak terdapat subsidi yang berarti dari penerimaan umum pemerintah, retribusi dalam banyak hal dapat memperbaiki alokasi sumber-sumber swasta;
- (c) Retribusi biasanya mendukung penggunaan kapasitas yang ada secara efisien dan dengan demikian dapat mengurangi kebutuhan akan perluasan wilayah; dan
- (d) Penerimaan yang direncanakan dari retribusi dapat menjadi elemen penting dalam memutuskan apakah perlu mengadakan proyek baru berkaitan dengan penyediaan pelayanan.

Berdasarkan alasan tersebut, pemungutan retribusi yang dilakukan oleh pemerintah daerah dapat dipahami dan diterima oleh masyarakat sepanjang memenuhi kriteria yang ditetapkan dan dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Untuk meningkatkan pelayanan publik , pemerintah provinsi dan kabupaten/kota juga dapat memungut retribusi selain jenis retribusi daerah telah ditetapkan dalam Undang-Undang, sesuai kewenangan otonominya. Adapun kriteria retribusi daerah yang dapat dipungut oleh daerah adalah sebagai berikut :

(a) Kriteria Retribusi Jasa Umum

- (1) Bersifat bukan pajak dan bersifat bukan Retribusi Jasa Usaha atau Retribusi Perizinan Tertentu. Pengenaan retribusi hanya berkaitan dengan penyediaan jasa pelayanan yang secara langsung dapat dinikmati oleh pengguna jasa tetapi jasa tersebut bukan menyangkut kegiatan pembinaan, pengaturan, pengawasan dan pengendalian. Pengenaan retribusi yang dihitung dengan nilai per komoditi tidak sesuai dengan kriteria ini karena pengenaannya bersifat pajak dan tidak tersirat adanya layanan yang kongkrit.
- (2) Jasa yang bersangkutan merupakan kewenangan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Pengenaan retribusi hanya dapat dilakukan terhadap jasa yang secara eksplisit telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan sebagai fungsi dan menjadi kewenangan daerah.
- (3) Jasa tersebut memberi manfaat khusus bagi orang pribadi atau badan yang diharuskan membayar retribusi , disamping untuk melayani kepentingan dan kemanfaatan umum. Pengguna jasa dapat diidentifikasi dan layanan tersebut memberikan manfaat.
- (4) Jasa tersebut layak untuk dikenakan retribusi jasa yang akan dikenakan retribusi secara politis harus bisa diterima oleh

publik dan besarnya beban dari pengenaan retribusi dapat dipikul oleh masyarakat pada umumnya.

- (5) Retribusi tidak bertentangan dengan kebijakan nasional mengenai penyelenggaraannya.

Sarana publik yang berdasarkan kebijakan nasional wajib disediakan oleh pemerintah dan pelayanannya harus diberikan secara gratis kepada masyarakat umum tidak dapat dikenakan retribusi seperti pendidikan dasar dan jalan umum.

- (6) Retribusi dapat dipungut secara efektif dan efisien, serta merupakan salah satu sumber pendapatan daerah yang potensial. Efektifitas dari pungutan retribusi seharusnya tercermin dalam tingkat kepuasan pengguna jasa sebanding dengan jumlah pembayaran retribusi. Dari segi efisiensi biaya pemungutan seharusnya lebih rendah dari hasil penerimaan retribusi.

- (7) Pemungutan retribusi memungkinkan penyediaan jasa tersebut dengan tingkat dan/atau kualitas pelayanan yang lebih baik. Dengan tarif yang ditetapkan sedikit di atas biaya pemungutan dan atas pembayaran tersebut pengguna jasa memperoleh kepuasan atas pelayanan tersebut maka selisih penerimaan tersebut seharusnya digunakan oleh pemerintah daerah untuk meningkatkan kualitas pelayanan antara lain dalam bentuk proses pelayanan yang lebih cepat melalui perbaikan sistem pengelolaan dan administrasi tanpa menaikkan tarif retribusi.

- (b) Kriteria Retribusi Jasa Usaha

- (1) Bersifat bukan pajak dan bersifat bukan Retribusi Jasa Umum atau Retribusi Perizinan Tertentu.

Pengenaan retribusi tidak boleh dikenakan terhadap jasa yang dimaksudkan untuk melayani kepentingan umum dan bukan menyangkut kegiatan pembinaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan.

- (2) Jasa yang bersangkutan adalah jasa yang bersifat komersial dan seyogyanya disediakan oleh sektor swasta tetapi belum memadai atau terdapatnya harta yang dimiliki/dikuasi daerah yang belum dimanfaatkan secara penuh oleh pemerintah daerah. Jasa yang dikenakan retribusi adalah jasa yang belum sepenuhnya dapat disediakan oleh swasta dimana layanan tersebut bersifat komersial sehingga pemerintah daerah dimungkinkan untuk mengenakan tarif jasa yang didalamnya sudah termasuk margin keuntungan.

(c) Kriteria Retribusi Perizinan Tertentu

- (1) Perizinan tertentu termasuk kewenangan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah dalam rangka azas desentralisasi. Retribusi yang boleh dipungut hanya terdapat perizinan-perizinan yang selama ini yang sudah menjadi milik daerah serta perizinan-perizinan baru yang pengelolaannya telah diserahkan kepada daerah yang secara eksplisit telah ditetapkan menjadi kewenangan daerah dalam peraturan perundang-undangan.
- (2) Perizinan tersebut benar-benar diperlukan guna melindungi kepentingan umum. Pemberian izin dimaksudkan untuk melindungi kepentingan umum, yaitu melalui kegiatan

pembinaan dan pengaturanguna menjaga ketertiban umum dan melalui kegiatan pengawasan dan pengendalian guna menanggulangi dampak negatif dari pemberian izin tersebut.

- (3) Biaya yang menjadi beban daerah dalam penyelenggaraan izin tersebut cukup besar sehingga dibiayai dari retribusi perizinan.

Retribusi dikenakan terutama terhadap pemberian izin yang menimbulkan dampak negatif atas pemberian izin tersebut.

#### **b. Fungsi Pajak**

Negara sebagai suatu kelompok masyarakat yang besar dan mempunyai kedaulatan, serta kewenangan untuk mengatur masyarakatnya tentu mempunyai berbagai kepentingan yang sangat kompleks. Guna mewujudkan kepentingan negara dalam mengatur masyarakat maka harus didukung oleh para individu sebagai anggota masyarakat, termasuk beban-beban pembiayaan yang diperlukan. Beban-beban pembiayaan tersebut bersumber dari penghasilan negara yang berasal dari pajak, kekayaan alam dan sumber-sumber penerimaan lainnya.

Pajak yang merupakan salah satu sumber penerimaan negara, sesuai dengan pengertian yang telah disebutkan di atas mempunyai fungsi :

##### 1) Fungsi *Budgetair* (Anggaran)

Pajak mempunyai fungsi sebagai alat atau instrumen yang digunakan untuk memasukkan dana yang sebesar-besarnya ke dalam kas negara. Dalam hal ini fungsi pajak lebih diarahkan sebagai instrumen untuk menarik dana dari masyarakat untuk dimasukkan ke dalam kas negara. Dana dari pajak itulah yang

yang kemudian digunakan sebagai penopang bagi penyelenggaraan dan aktifitas pemerintahan. (Chidin Ali, 1993 : 15).

Dalam konteks Pemerintah Daerah, pajak daerah juga mempunyai fungsi *budgetair*, justru pajak daerah tersebut dipungut sebanyak-banyaknya untuk memberikan kontribusi kepada APBD yang dipergunakan untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran daerah.

## 2) Fungsi *Regulerend* (Mengatur)

Dalam fungsi ini pajak bukan semata-mata untuk memasukkan uang sebanyak-banyaknya ke kas negara maupun daerah, melainkan dapat juga digunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan tertentu. (Rochmat Sumitro, 1992 : 2-3)

Dalam hal ini pajak digunakan untuk mengatur dan mengarahkan masyarakat ke arah yang dikehendaki pemerintah. Oleh karenanya fungsi mengatur ini menggunakan pajak untuk dapat mendorong dan mengendalikan kegiatan masyarakat agar sejalan dengan rencana dan keinginan pemerintah. Dengan adanya fungsi mengatur, kadangkala dari sisi penerimaan (fungsi *budgetair*) justru tidak menguntungkan. Terhadap kegiatan masyarakat yang dipandang bersifat negatif, bila fungsi *regulerend* yang dimaksudkan untuk menekan kegiatan itu dikedepankan maka pemerintah justru dipandang berhasil apabila pemasukan pajaknya kecil. (Y Sri Pudyatmoko, 2009 : 16).

### c. Subyek Pajak, Wajib Pajak, dan Penanggung Pajak

Dalam bidang pajak dikenal beberapa pihak yang saling berhubungan. Mereka adalah Subjek Pajak, Wajib Pajak, Penanggung Pajak, dan Fiskus.

#### 1) Subjek Pajak

Subjek Pajak adalah orang atau badan yang telah memenuhi syarat subjektif. Orang dalam hal ini menyangkut manusia sebagai pendukung hak dan kewajiban. Sementara itu pengertian badan memang agak berbeda dengan apa yang selama ini banyak dipahami dalam Hukum Keperdataan. Dalam Hukum Keperdataan, yang namanya badan sebagai subjek hukum haruslah berbadan hukum. Dalam hal ini yang dapat menjadi badan hukum adalah Perseroan Terbatas (PT), Yayasan, dan Koperasi. Sementara itu dalam hal pajak yang dimaksud sebagai badan tidak selalu badan hukum. Bentuk *Commanditaire Vennootschap* (CV), Firma, Kongsi, Persekutuan, atau perkumpulan orang pun dapat menjadi badan. Bahkan dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 ditentukan sangat luas, yakni sekumpulan orang dan/atau modal yang merupakan kesatuan baik yang melakukan usaha maupun yang tidak melakukan usaha yang meliputi perseroan terbatas, perseroan komanditer, perseroan lainnya, badan usaha milik negara atau badan usaha milik daerah dengan nama dan dalam bentuk apa pun, firma, kongsi, koperasi, dana pensiun, persekutuan, perkumpulan, yayasan, organisasi massa, organisasi sosial politik, atau organisasi lainnya, lembaga dan bentuk badan lainnya termasuk kontrak investasi kolektif dan

bentuk badan lainnya termasuk kontrak investasi kolektif dan bentuk usaha tetap (Pasal 1.3).

Untuk menjadi subjek pajak, syarat subjektif harus dipenuhi. Syarat subjektif yakni syarat yang melekat pada diri subjek yang bersangkutan, seperti misalnya lahir di Indonesia, berdomisili di Indonesia, berkedudukan atau didirikan di Indonesia, dan sebagainya. Atau, tidak tinggal dan berkedudukan di Indonesia, maka memiliki kekayaan di Indonesia. Subjek pajak dinilai potensial untuk dikenakan pajak, tetapi belum mempunyai kewajiban untuk membayar pajak.

## 2) Wajib Pajak

Berbeda dengan subjek pajak sebagaimana telah diuraikan tersebut didepan, wajib pajak mempunyai kewajiban untuk membayar pajak. Wajib pajak adalah orang pribadi atau badan, meliputi pembayar pajak, pemotong pajak, dan pemungut pajak, yang mempunyai hak dan kewajiban perpajakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

## 3) Penanggung Pajak

Di samping subjek pajak dan wajib pajak, dalam hal pajak dikenal pula penanggung pajak. Penanggung pajak adalah orang pribadi atau badan yang bertanggung jawab atas pembayaran pajak, termasuk wakil yang menjalankan hak dan memenuhi kewajiban wajib pajak sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan. Jadi mereka adalah orang atau pihak yang bertanggung jawab dalam memenuhi kewajiban wajib pajak. Dalam menjalankan hak dan kewajiban sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan, wajib pajak diwakili dalam hal:

- (a) badan oleh pengurus;
- (b) badan yang dinyatakan pailit oleh kurator;
- (c) badan dalam pembubarahan oleh orang atau badan yang ditugasi untuk melakukan pemberesan;
- (d) badan dalam likuidasi oleh likuidator;
- (e) suatu warisan yang belum terbagi oleh salah seorang ahli warisnya, pelaksana wasiatnya atau yang mengurus harta peninggalannya; atau
- (f) anak yang belum dewasa atau orang yang berada dalam pengampuan oleh wali atau pengampunya (Pasal 32 ayat (1) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007).

Penanggung pajak kadang kala memang sekaligus wajib pajak itu sendiri. Misalnya, untuk wajib pajak orang pribadi, selain sebagai wajib pajak, ia juga sekaligus penanggung pajak. Artinya ia bertanggung jawab terhadap apa yang mestinya dipenuhi dalam soal pajak yang wajib baginya. Berbeda halnya unyuk wajib pajak berupa badan seperti yang telah ditentukan dalam Pasal 32 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 tentang Ketentuan Umum Dan Tata Cara Perpajakan. Perseroan Terbatas (PT), misalnya, yang menjadi wajib pajak adalah Perseroan Terbatas (PT) tersebut, yakni badan hukumnya. Adapun penanggung pajaknya adalah pihak tertentu yang menurut anggaran dasar/anggaran rumah tangga Perseroan Terbatas (PT) tersebut ditetapkan sebagai pihak yang bertanggung jawab mewakili Perseroan Terbatas (PT), baik keluar maupun ke dalam; dalam hal ini bisa direksi, komisaris, pemegang saham mayoritas, atau gabungan dari mereka. (Y. Sri Pudyatmoko, 2009 : 20-24).

#### d. Penggolongan Jenis Pajak

Jenis-jenis pajak yang dapat dikenakan dapat digolongkan dalam 3 (tiga) golongan, yaitu menurut sifatnya, sasaran/objeknya, dan lembaga pemungutannya.

##### 1) Menurut Sifatnya

Jenis-jenis pajak menurut sifatnya dapat dibagi dua, yaitu pajak langsung dan pajak tidak langsung.

*Pajak langsung* adalah pajak-pajak yang beban pajaknya harus dipikul sendiri oleh Wajib Pajak dan tidak dapat dilimpahkan kepada orang lain serta dilakukan secara berulang-ulang pada waktu tertentu, misalnya PPh.

*Pajak tidak langsung* adalah pajak yang bebannya dapat dilimpahkan kepada orang lain atau hanya dikenakan pada hal-hal tertentu atau peristiwa-peristiwa tertentu saja, misalnya Pajak Pertambahan Nilai.

##### 2) Menurut Sasaran/Objeknya

Menurut sasarannya, jenis-jenis pajak dapat dibagi dua, yaitu pajak subjektif dan pajak objektif.

*Pajak subjektif* adalah jenis pajak yang dikenakan dengan pertama-tama memperhatikan keadaan pribadi Wajib Pajak (subjeknya). Setelah diketahui keadaan subjeknya barulah barulah diperhatikan keadaan objektifnya sesuai gaya pikul, apakah dapat dikenakan pajak atau tidak, misalnya PPh.

*Pajak objektif* adalah jenis pajak yang dikenakan dengan pertama-tama memperhatikan/melihat objeknya, berupa keadaan perbuatan atau peristiwa yang menyebabkan timbulnya kewajiban membayar pajak. Setelah diketahui objeknya, barulah dicari

subjeknya yang mempunyai hubungan hukum dengan objek yang telah diketahui, misalnya Pajak Pertambahan Nilai.

3) Menurut Lembaga Pemungutnya

Menurut lembaga pemungutnya, jenis pajak dapat dibagi dua yaitu jenis pajak yang dipungut oleh pemerintah pusat dan jenis pajak yang pungut oleh pemerintah daerah, yang sering disebut dengan pajak pusat dan pajak daerah.

*Pajak pusat* adalah jenis pajak yang dipungut oleh pemerintah pusat yang dalam pelaksanaannya dilakukan oleh Departemen Keuangan cq. Direktorat Jenderal Pajak. Hasil dari pemungutan pajak pusat dikumpulkan dan dimasukkan sebagai bagian dari penerimaan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN).

Sedangkan untuk jenis pajak daerah dan retribusi daerah, pengelolaannya dilakukan oleh Dinas Pelayanan Pajak yang berada dalam pengawasan pemerintah masing-masing. Pengaturan pajak daerah dan retribusi daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

Pajak daerah adalah kontribusi wajib kepada daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/ atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan pribadi atau umum. (Wirawan B. Ilyas dan Richard Burton : 2013 : 39-41).

#### e. Keadilan Pajak

Membahas mengenai keadilan pajak tidaklah terlepas dengan prinsip-prinsip pajak itu sendiri, karena prinsip pajak bertujuan untuk mencapai keadilan. Meskipun tidak selalu berfungsi sebagai kendali, namun tujuan keadilan merupakan kriteria dasar untuk merancang struktur pajak. Dalam menentukan keadilan pajak terdapat dua liran pemikiran yang dapat digunakan sebagai pendekatan, yaitu :

- 1) Pendekatan pertama disebut sebagai prinsip manfaat ( *utility principle* ) . Suatu system pajak dikatakan adil bila kontribusi yang diberikan oleh setiap wajib pajak sesuai dengan manfaat yang diperolehnya dari jasa-jasa pemerintah. Oleh karena itu prinsip manfaat tidak hanya menyangkut kebijakan pajak saja, melainkan juga kebijakan pengeluaran yang dibiayai pajak.
- 2) Pendekatan kedua didasarkan pada prinsip kemampuan membayar (*ability to pay*) .

Menurut prinsip ini perekonomian memerlukan suatu jumlah penerimaan pajak tertentu dan setiap wajib pajak diminta untuk membayar sesuai dengan kemampuannya. Kebijakan pajak dalam kenyataannya lebih banyak ditentukan oleh kebijakan penerimaan (pungutan pajak) tanpa memperhatikan sisi pengeluaran. Prinsip kemampuan membayar secara luas digunakan sebagai pedoman pembebanan pajak.

Dalam prinsip kemampuan membayar dibedakan adanya keadilan horizontal dan keadilan vertikal. Pada keadilan horizontal menyatakan bahwa orang yang mempunyai kemampuan sama harus membayar pajak dengan jumlah yang sama, sedangkan pada keadilan vertikal menyatakan bahwa orang yang mempunyai kemampuan lebih harus membayar lebih

besar atau orang yang mempunyai kemampuan berbeda harus membatasi pajak yang berbeda.

Penerapan kedua kaidah tersebut memerlukan ukuran kuantitatif dan kualitatif dalam membayar pajak dan retribusi. Idealnya ukuran ini akan mencerminkan kemampuan seseorang dalam membayar pajak dan retribusi. Sedangkan secara kualitatif akan mencerminkan kemauan seseorang dalam membayar pajak maupun retribusi.

#### **f. Sistem dan Tata Cara Pemungutan Pajak**

##### **1) Sistem Pemungutan Pajak**

Dalam sistem pemungutan pajak ini tidak hanya mencakup mengenai tata cara (prosedur) pemungutan pajak saja, melainkan juga mencakup kewenangan dan tanggung jawab untuk menghitung dan menetapkan besarnya utang pajak, serta pembayaran pajak terutang. Dalam sistem pemungutan pajak ini dikenal dengan tiga sistem yaitu:

###### **(a) *Official Assesment System***

Yakni suatu sistem pemungutan pajak yang memberi wewenang kepada Pemerintah (fiskus) untuk menentukan besarnya pajak yang terutang oleh wajib pajak. Ciri-ciri dari sistem ini adalah pertama wewenang untuk menentukan besarnya pajak terutang ada pada fiskus, kedua wajib pajak bersifat pasif dan ketiga utang pajak timbul setelah dikeluarkannya Surat Ketetapan Pajak Daerah oleh Fiskus. Dengan demikian dalam sistem ini pihak fiskus masih cukup dominan untuk menghitung dan menetapkan utang pajak. Sistem ini umumnya diterapkan terhadap jenis pajak yang melibatkan masyarakat luas, di mana masyarakat selaku

subjek pajak/wajib pajak dipandang belum mampu untuk disertai tanggung jawab untuk menghitung dan menetapkan pajak. (Wirawan B. Ilyas dan Richard Burton, 2013 : 60-61).

(b) *Self Assesment System*

Yakni suatu sistem pemungutan pajak yang memberi wewenang kepada wajib pajak untuk menentukan sendiri besarnya pajak yang terutang. Ciri-ciri sistem ini adalah pertama wewenang untuk menentukan besarnya pajak terutang ada pada wajib pajak sendiri, kedua wajib pajak aktif, mulai dari menghitung, menyetor dan melaporkan sendiri pajak yang terutang, ketiga fiskus tidak ikut campur dan hanya mengawasi. Sistem *self assesment* ini umumnya diterapkan pada jenis pajak dimana wajib pajaknya dipandang cukup mampu disertai tanggung jawab untuk menghitung dan menetapkan utang pajaknya sendiri. (Heri Djatmoko, 2003 : 1-2).

*Self asesment* mengandung hal yang penting, yang diharapkan ada dalam diri Wajib Pajak, yaitu :

- a) *Tax consciousness*/Kesadaran Wajib Pajak
- b) Kejujuran Wajib Pajak
- c) *Tax mindedness* Wajib Pajak/hasrat untuk membayar pajak
- d) *Tax dicipline*/disiplin Wajib Pajak terhadap peraturan pajak

Pemberian kepercayaan seperlunya kepada Wajib Pajak untuk melakukan *self asesment*, memberikan konsekuensi yang berat bagi Wajib Pajak, artinya jika Wajib Pajak tidak

memenuhi kewajiban yang dipikul kepadanya, maka sanksi yang dijatuhkan akan lebih berat dari pada biayanya. (Rokhmat Sumitro, 1998 : 13-14).

Dalam perkembangan sistem *self asesment* yang berlaku dewasa ini memiliki sifat perberdayaan wajib pajak yang memiliki ciri-ciri bahwa wajib pajak diberi kepercayaan sepenuhnya untuk menghitung dan memperhitungkan sendiri jumlah pajak yang terhutang, sehingga tercermin tanggung jawab penetapan pajak menurut Undang-Undang perpajakan berada di tangan wajib pajak, sehingga fungsi fiskus didasarkan prestasi yang wujudnya secara materiil akan dituangkan dalam bentuk kegiatan pembinaan, penelitian, pelayanan, pengawasan dan penerapan sanksi perpajakan. Jadi kewenangan yang dimiliki oleh wajib pajak merupakan prosedur pelimpahan berupa “delegasi” yang diberikan oleh undang-undang perpajakan, sehingga tanggung jawab dan tanggung gugat berada sepenuhnya ditangan wajib pajak sebagai delegatoris. Sementara itu kewenangan yang dimiliki oleh fiskus merupakan bagian dari kekuasaan pemerintah untuk menjalankan sebagian tugas pokok dan fungsi umum pemerintahan di bidang penerimaan negara yang berasal dari pajak. (Heri Djatmoko, 2003 : 5).

Untuk itu jelas kiranya bahwa dalam sistem *self asesment* itu mewajibkan wajib pajak untuk mendalami peraturan perpajakan agar wajib pajak dapat menghitung sendiri besarnya pajak terhutang dengan baik. Jika tidak menguasai peraturan perpajakan, maka ia tidak mungkin menghitung

pajaknya sendiri yang terhutang dengan baik atau mungkin wajib pajak akan melakukan penghitungan yang kurang tepat atau wajib pajak dapat menempuh jalan lain dengan bantuan konsultan pajak yang memang profesinya memberikan bantuan kepada wajib pajak. (Rokhmat Sumitro, 1998 : 17).

Dengan demikian secara ideal konsep pemungutan pajak merupakan :

- a) Pemberdayaan wajib pajak dalam pengambilan keputusan atas kewajibannya;
- b) Menciptakan prinsip *good tax policy* dalam arti melakukan *equilibrium* fungsi *regulerend* dan *budgetair* yang bersifat netral terhadap perlakuan wajib dengan menghindari perlakuan secara khusus/istimewa terhadap wajib pajak tertentu.
- c) Perlindungan kepentingan masyarakat dan memastikan adanya transparansi dalam keseluruhan proses hak dan kewajiban perpajakan;
- d) Menciptakan suasana kemitraan antar semua pihak yang berkepentingan, yaitu dengan menghormati hak dan kewajiban semua pihak untuk mewajibkan menyampaikan informasi dalam kepentingan kewajiban perpajakan. (Heri Djatmoko, 2014 : 6).

### 3) *With Holding System*

Yakni sistem pemungutan pajak yang memberikan wewenang kepada pihak ketiga (bukan fiskus dan bukan wajib pajak yang bersangkutan) untuk menentukan besarnya pajak yang terutang oleh wajib pajak. Ciri dari sistem ini adalah

wewenang menentukan besarnya pajak yang terutang ada pada pihak ketiga selain fiskus dan wajib pajak. Dengan demikian yang banyak melakukan tanggung jawab pajak adalah pihak ketiga. (Y. Sri Pudyatmoko, 2009 : 62).

## **2) Tata Cara Pemungutan Pajak**

Untuk tata cara pungutan pajak secara umum diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan, yang selanjutnya ditindaklanjuti secara teknis dengan keputusan Menteri. Untuk pajak pusat diatur dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri.

Adapun Tata Cara Pemungutan Pajak Daerah dapat diuraikan sebagai berikut :

- a) Tata cara mengatur pendaftaran dan penetapan pajak;
- b) Tata cara penghitungan dan penetapan pajak;
- c) Tata cara pembayaran;
- d) Tata cara pembukuan dan pelaporan;
- e) Tata cara penagihan pajak;
- f) Tata cara pengurangan, keringanan, dan pembebasan pajak;
- g) Tata cara pembetulan, pembatalan, pengurangan ketetapan dan penghapusan atau pengurangan sanksi administrasi.

Ketentuan-ketentuan tersebut selanjutnya diatur dalam Peraturan Daerah di masing-masing Daerah.

### **g. Tarif Pajak dan Retribusi**

Salah satu unsur perhitungan pajak yang akan menentukan besarnya pajak terutang yang harus di bayar oleh wajib pajak adalah tarif pajak, sehingga penentuan besarnya tarif pajak yang diberlakukan pada setiap jenis pajak memegang peranan penting.

Tarif pajak adalah ketentuan besar kecilnya pajak yang harus dibayar oleh wajib pajak terhadap obyek pajak yang menjadi tanggungannya. Masing-masing jenis pajak mempunyai tarif yang berbeda-beda karena kebijakan dalam menetapkan tarif pajak disesuaikan dengan keadaan ekonomi, program pembangunan maupun fungsi regulent dari pajak.

Kebijakan tarif pajak merupakan kebijakan pemerintah dibidang perpajakan, kebijakan tarif ini sangat berguna untuk negara dan pemerintah , diantaranya :

- 1) Meningkatkan penerimaan negara dari sektor pajak.
- 2) Melindungi produksi dalam negeri.
- 3) Meningkatkan kelangsungan pembangunan di Indonesia.
- 4) Meningkatkan iklim investasi di Indonesia.
- 5) Menjaga stabilitas ekonomi.
- 6) Meningkatkan taraf hidup masyarakat.
- 7) Meningkatkan daya beli masyarakat.
- 8) Menjaga kelangsungan hidup usaha di Indonesia.
- 9) Menjaga kerukunan hidup diantara masyarakat.
- 10) Menjaga kerukunan antara masyarakat dan Negara.

Sistem penetapan tarif dapat ditetapkan :

- 1) Tarif tetap : yakni bahwa jumlah pajak yang dibebankan selalu sama, meskipun dasar pengenaan pajak selalu berubah. Tarif pajak ini biasanya sudah menetapkan nominal besarnya pajak.
- 2) Tarif Proparsional : yakni bahwa tarif pajaknya sama, tetapi pajak yang terhutang akan berubah sesuai dengan perubahan dasar pengenaan pajaknya.

3) Tarif Pajak Progresif : yakni bahwa tarif pajaknya meningkat seiring dengan meningkatnya dasar pengenaan pajaknya. Tarif pajak ini juga biasanya menggunakan prosentasi.

Ketentuan besarnya tarif Pajak Daerah biasanya diberikan batasan oleh Undang-Undang yang kemudian diamanatkan penetapannya diatur dalam Peraturan Daerah.

Demikian juga dengan tarif Retribusi , juga ditetapkan dalam Peraturan Daerah, hanya saja dalam tarif retribusi biasanya sudah ditentukan nominalnya dalam Perda. Besaran retribusi yang terutang dihitung berdasarkan persediaan antara tingkat penggunaan jasa dengan tarif retribusi. Tingkat penggunaan jasa merupakan jumlah penggunaan jasa yang di jadikan dasar alokasi beban biaya yang dipikul Pemerintah Daerah untuk penyelenggaraan jasa yang bersangkutan. Tarif retribusi dapat ditentukan seragam atau bervariasi menurut golongan sesuai dengan prinsip dan sasaran penetapan tarif retribusi.

Dalam menetapkan tarif Retribusi Jasa Umum, prinsip dan sasaran dalam penetapan tarif didasarkan pada kebijakan daerah dengan memperhatikan biaya penyediaan jasa yang bersangkutan, kemampuan masyarakat, dan aspek keadilan. Untuk mencapai sasaran yang dimaksud, penetapan tarif Retribusi Jasa Umum, antara lain, dimaksudkan untuk menetap sebagian atau sama dengan biaya penyediaan jasa yang bersangkutan dan membantu golongan masyarakat kurang mampu sesuai dengan jenis pelayanan yang diberikan. Dengan demikian, prinsip dan sasaran dalam penetapan tarif Retribusi Jasa Umum dapat berbeda menurut jenis pelayanan dalam jasa yang bersangkutan dan golongan pengguna jasa.

Prinsip dan sasaran dalam penetapan besarnya tarif Retribusi Jasa Usaha didasarkan pada tujuan untuk memperoleh keuntungan yang layak sebagai mana keuntungan yang pantas diterima oleh pengusaha swasta sejenis yang beroperasi secara efisien dan berorientasi pada harga pasar. Sementara itu, prinsip dan sasaran dalam penetapan tarif Retribusi Perizinan Tertentu didasarkan pada tujuan untuk menutup sebagian atau seluruh biaya penyelenggaraan pemberian izin yang bersangkutan. (DJPK, 2009 : 44-50).

## **B. Kajian Terhadap Asas / Prinsip Penyusunan Norma**

Untuk membentuk Peraturan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana di amanatkan oleh Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, maka dalam penyusunannya harus didasarkan pada kaidah hukum yang diatur dalam peraturan perundang-undangan tentang Pembentukan perundang-undangan dan kaidah hukum yang mengatur muatan materi sebagaimana diatur dalam Perda tersebut. Oleh karena itu konstruksi hukum dalam Perda yang di bentuk ini harus menyesuaikan dan mendasarkan pada asas maupun materi yang diatur oleh kedua peraturan perundang-undangan tersebut.

Berdasarkan ketentuan pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 pada intinya menyatakan pembentukan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan perundang-undangan , selanjutnya pada pasal 6 menyebutkan bahwa materi muatan harus mencerminkan asas perundang-undangan yang bersifat umum terkait dengan materi muatan dan memberikan pula asas yang bersifat khusus terkait dengan bidang yang diatur.

Dalam pembentukan Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah di Kabupaten Batang juga mendasarkan pada asas Pembentukan Peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana diatur dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, yang meliputi :

1. Kejelasan tujuan.

Yang dimaksud dengan “asas kejelasan tujuan” adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

2. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat.

Yang dimaksud dengan “asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat” adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.

3. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan.

Yang dimaksud dengan “asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan” adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.

4. Dapat dilaksanakan

Yang dimaksudkan dengan “asas dapat dilaksanakan” adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

#### 5. Kedayagunaan dan kehasilgunaan

Yang dimaksud dengan “asas kedayagunaan dan kehasilgunaan” adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

#### 6. Kejelasan rumusan

Yang dimaksud dengan “asas kejelasan rumusan” adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Perundangan-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

#### 7. Keterbukaan

Yang dimaksud dengan “asas keterbukaan” adalah bahwa dalam Pembentukan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Ditinjau dari asas-asas tersebut diatas, maka dalam pembentukan Perda Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dapat dikemukakan bahwa :

1. Tujuan pembentukan perda Pajak Daerah dan Retribusi Daerah ini telah jelas yaitu sebagai landasan yuridis dalam pemungutan pajak Daerah dan retribusi Daerah di Kabupaten Batang.
2. Karena jenis peraturan Perundang-undangan ini Peraturan Daerah maka kelembagaan yang berwenang untuk membentuk adalah

Pemerintah Daerah Kabupaten Batang dan DPRD Kabupaten Batang. Dan Perda ini merupakan inisiatif dan eksekutif / Pemerintah Kabupaten Batang.

3. Berkaitan dengan kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan, pada pembentukan Perda ini dapat di kemukakan bahwa materi muatan yang diatur sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022, yang merupakan kewenangan Pemerintah Kabupaten. Oleh karenanya diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten.
4. Mengingat Perda ini menjadi dasar dalam pemungutan pajak dan retribusi, pasti ketentuan-ketentuan yang tertuang dalam Perda dapat dilaksanakan, dan apabila tidak dapat dilaksanakan maka penerimaan daerah yang bersumber dari pajak dan retribusi tidak akan dapat terealisasi dengan kata lain Pendapatan Asli Daerah (PAD) tidak akan tercapai. Adapun mengenai efektivitas Perda tersebut tergantung pada pelaksanaannya / organisasi perangkat Daerah dalam melaksanakan ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Perda tersebut, serta sebagaimana kesadaran hukum dan budaya hukum masyarakat setempat.
5. Berkaitan dengan asas berdayagunaan dan berhasilgunaannya ini juga terkait dengan asas dapat dilaksanakan, karena hasil yang diharapkan dari Peraturan Daerah ini adalah ini adalah Pendapatan Asli Daerah yang bersumber dari Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Jadi semakin efektif Pelaksanaan Perda, tentu akan semakin tinggi penerimaan Pendapatan Asli Daerahnya.
6. Untuk asas kejelasan rumusan, ini dapat dipenuhi karena dalam penyusunan Perda ini disamping telah memenuhi syarat teknis dan pembentukan kesesuaian materi muatan dengan amanat yang diberikan juga telah dibahas oleh lembaga pemakarsai beserta

Organisasi Perangkat Daerah (OPD) terkait dan di harmonisasi dan difasilitasi oleh lembaga yang berwenang serta dilakukan perubahan oleh DPRD.

7. Untuk asas keterbukaan ini dapat dipenuhi karena seluruh tahapan dari perencanaan hingga pengundangan dilakukan secara transparansi, sehingga dapat dikatakan bahwa dari tahapan inisiasi, sosio politik maupun yuridis dilaksanakan secara transparansi.

Selanjutnya untuk materi muatan yang diatur dalam Perda tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah ini harus mencerminkan asas :

1. Pengayoman

Yang dimaksud dengan “asas pengayoman” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.

2. Kemanusiaan

Yang dimaksud dengan “asas kemanusiaan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

3. Kebangsaan

Yang dimaksud dengan “asas kebangsaan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

4. Kekeluargaan

Yang dimaksud dengan “asas kekeluargaan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

5. Kenusantaraan

Yang dimaksud dengan “asas kenusantaraan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan Materi Muatan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

6. Bhinneka tunggal ika

Yang dimaksud dengan “asas bhineka tunggal ika” adalah bahwa Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

7. Keadilan

Yang dimaksud dengan “asas keadilan” adalah setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.

8. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan

Yang dimaksud dengan “asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.

9. Ketertiban dan kepastian hukum

Yang dimaksud dengan “asas ketertiban dan kepastian hukum” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundan Perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.

#### 10. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan

Yang dimaksud dengan “asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

Khusus untuk pembentukan peraturan di bidang pajak ini, dalam bukunya yang berjudul *Wealth of Nation*, Adam Smith memberikan pedoman bahwa supaya peraturan pajak itu adil maka empat syarat berikut harus dipenuhi :

- a. *Equality and equity*
- b. *Certainty*
- c. *Convenience of payment*
- d. *Economic of collection / low cost of collection*

Keempat pedoman disebut *The four canons of Adam Smith* atau sering juga disebut *The four maxime*. *Equality and equity* mengandung arti persamaan dan keadilan, dimana undang-undang pajak senantiasa memberi perlakuan yang sama terhadap orang-orang yang berada dalam kondisi yang sama. Dalam hal ini didalamnya terkandung maksud adanya larangan terhadap perlakuan diskriminatif.

*Certainty*, mengandung arti kepastian. Undang-undang pajak yang baik senantiasa dapat memberikan kepastian hukum kepada wajib pajak mengenai kapan ia harus membayar pajak, apa hak dan kewajiban mereka, dan sebagainya. Terkait dengan hal itu, undang-undang pajak

tidak boleh mengandung kemungkinan penafsiran ganda (ambigius). Apabila ada ketentuan mengenai sesuatu hal yang berpotensi menimbulkan penafsiran ganda maka seyogyanya dapat diberikan penjelasan seperlunya. Kemudian, apabila dimungkinkan, hal tersebut dimasukkan ke dalam batang tubuh undang-undang tersebut, misalnya dalam ketentuan umum pasal 1. Tafsir otentik yang dimuat di dalam pasal 1 akan meminimalisasi kemungkinan penafsiran ganda.

*Convenience of Payment* adalah bahwa pajak harus dipungut pada saat yang tepat, yaitu pada saat wajib pajak mempunyai uang. Hal ini berkaitan dengan kemampuan wajib pajak. Mengenai kapan wajib pajak memiliki uang sehingga mampu membayar pajak sesuai kewajibannya, masing-masing wajib pajak tidaklah sama.

*Economic of Collection*, dalam undang-undang pajak juga harus diperhitungkan rasio (perimbangan) antara biaya pengumpulan/pemungutan dengan hasil pajak itu sendiri sehingga diharapkan tidak terjadi hasil pajak yang negatif di mana biaya yang dikeluarkan bagi pemungutan pajak justru lebih besar daripada jumlah pajak yang berhasil dihimpun. Dari sisi ini sebaiknya pengeluaran untuk pemungutan pajak itu dibuat efisien. (Y Sri Pudyatmoko, 2009 : 48 – 49)

Berdasarkan uraian mengenai asas materi muatan dalam Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah ini dapat dikemukakan bahwa ketentuan dalam Perda tersebut mampu memberikan perlindungan hukum kepada masyarakat terutama kepada para wajib pajak maupun wajib retribusi dan juga dalam implementasinya wajib pajak maupun wajib retribusi mendapatkan kepastian hukum dan keadilan dalam menjalankan kewajibannya membayar pajak/retribusi. Disisi lain penetaan tarif pajak/retribusi juga harus mencerminkan asas keadilan bagi masyarakat secara proporsional. Diharapkan pula dengan

berlakunya Perda tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah ini diharapkan mampu memberikan persamaan kedudukan hukum dan pemerintahan bagi seluruh masyarakat, serta diharapkan pula adanya keadilan dalam pemanfaatan penerimaan pajak dan retribusi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat secara manusiawi sesuai dengan hakikat dan martabat manusia.

### **C. Kajian Praktek Empiris**

Konsekuensi dari pelaksanaan asas desentralisasi adalah terbentuknya daerah otonom, yaitu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah, yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Ciri utama yang menunjukkan suatu daerah otonom yang mampu berotonomi adalah terletak pada kemampuan keuangan daerah. Artinya, daerah otonom harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangan sendiri, mengelola dan menggunakan keuangan sendiri yang cukup memadai untuk pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan daerahnya. Ketergantungan kepada bantuan pusat harus harus diminimalisasi mungkin, sehingga PAD khususnya pajak dan retribusi daerah harus menjadi bagian sumber-sumber keuangan terbesar yang didukung oleh kebijakan primbangan keuangan pusat dan daerah sebagai prasyarat mendasar dalam sistem pemerintahan negara.

Sehubungan dengan hal tersebut diatas langkah-langkah empirik yang dilakukan oleh Pemerinah Kabupaten Batang mencakup berbagai aspek antara lain :

## **1. Aspek Regulasi / pengaturan tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.**

Sejak diterbitkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Pemerintah Daerah Kabupaten Batang mendindaklanjuti dengan menerbitkan 11 (sebelas) Peraturan Daerah yang mengatur tentang Pajak Daerah sesuai dengan jenis pajak Daerah yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten dan 3 (tiga) Perda mengatur tentang Retribusi Daerah sesuai dengan golongan Retribusi Daerah yang menjadi kewenangan Daerah.

Dalam perkembangannya pada tahun 2019, ke 11 (sebelas) Perda tersebut digabung menjadi 1 Perda yaitu Perda tentang Pajak Daerah, sedangkan untuk Retribusi Daerah masih utuh 3 (tiga) Perda, tetapi masing-masing mengalami beberapa kali perubahan.

## **2. Tata Kelola Pendapatan Daerah**

Kegiatan tata kelola pendapatan Daerah pada intinya adalah bagaimana melaksanakan pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah sesuai dengan mekanisme yang diatur dalam peraturan perundang-undangan, sehingga dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Berkaitan dengan optimalisasi sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) perlu dilakukan untuk meningkatkan kemampuan keuangan daerah. Untuk itu diperlukan intensifikasi dan ekstensifikasi subjek dan objek pendapatan. Dalam jangka pendek kegiatan yang paling mudah dan cepat segera dilakukan adalah dengan melakukan intensifikasi terhadap objek atau sumber pendapatan daerah yang sudah ada terutama melalui pemanfaatan teknologi informasi. Dengan

melakukan efektivitas dan efisiensi sumber atau objek pendapatan daerah, maka akan meningkatkan produktivitas Pendapatan Asli Daerah (PAD) tanpa harus melakukan studi, proses dan waktu yang panjang.

Secara umum, upaya yang perlu dilakukan oleh pemerintah daerah Kabupaten Batang dalam rangka meningkatkan pendapatan daerah melalui optimaslisasi intensifikasi pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah masih belum optimal hal terlihat dari kontribusi pajak daerah terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) setiap tahunnya masih kurang lebih 14% (empat belas persen) dan walaupun menunjukkan trend yang positif. Hal ini dapat dilihat dalam lampiran (Daftar Penerimaan Pajak Daerah Kabupaten Batang dalam 3 tahun terakhir) . Untuk lebih mengoptimalkannya. Maka strategi Pemerintah Kabupaten Batang dapat dilakukan dengan cara-cara sebagai berikut:

a. Memperluas basis penerimaan

Tindakan yang dilakukan untuk memperluas basis penerimaan yang dapat dipungut oleh daerah yang dalam perhitungan ekonomi dianggap potensial antara lain yaitu mengidentifikasi potensi pajak dan retribusi baru dan jumlah pembayar pajak dan retribusi, memperbaiki basis data objek, memperbaiki penilaian, dan menghitung kapasitas penerimaan dari setiap jenis pungutan sehingga jangan sampai terjadi atau timbul pungutan ganda terhadap obyek yang sama.

b. Memperluas proses pemungutan

Upaya yang dilaukan dalam memperkuat proses pemungutan yaitu antara lain mempercepat penyusunan Perda, mengubah tarif

pajak daerah dan retribusi daerah, dan peningkatan SDM dan tidak membedakan subyek pajak.

c. Meningkatkan pengawasan

Hal ini dapat ditingkatkan dengan melakukan pemeriksaan secara dadakan dan berkala, memperbaiki proses pengawasan, menerapkan sanksi terhadap penunggak pajak dan sanksi terhadap pihak fiskus, serta meningkatkan pengawasan pemungutan pajak dan retribusi daerah.

d. Meningkatkan efisiensi administrasi dan menekan biaya pemungutan

Tindakan yang dilakukan oleh pemerintah daerah antara lain memperbaiki prosedur administrasi pajak dan retribusi melalui penyederhanaan administrasi pajak dan retribusi, dan meningkatkan efisiensi biaya dari setiap jenis pemungutan.

e. Meningkatkan kapasitas penerimaan melalui perencanaan yang lebih baik. Hal ini dapat dilakukan dengan meningkatkan koordinasi dengan instansi terkait di daerah.

Ekstensifikasi perpajakan juga dapat dilakukan melalui kebijakan pemerintah untuk memberikan kewenangan perpajakan yang lebih besar kepada daerah pada masa mendatang. Untuk itu perlu adanya perubahan dalam sistem perpajakan Indonesia sendiri melalui sistem pembagian langsung atau beberapa basis pajak pemerintah pusat yang lebih tepat dipungut oleh daerah.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, penyelenggaraan otonomi daerah terutama di Kabupaten Batang, pemerintah daerah diharapkan dapat melaksanakan dengan baik roda pemerintahannya dengan sumber-sumber pembiayaan yang memadai. Karena potensi ekonomi

daerah sangat menentukan dalam upaya meningkatkan kemampuan keuangan daerah bagi penyelenggaraan rumah tangganya.

Namun demikian, otonomi daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia bukan hanya semata diukur dari jumlah Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang dapat dicapai, tetapi lebih dari itu, yaitu sejauh mana pajak daerah dan retribusi daerah dapat berperan mengatur perekonomian masyarakat agar dapat bertumbuh kembang yang pada gilirannya dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah.

Pada kenyataannya pemungutan pajak daerah di Kabupaten Batang, belum dapat dilaksanakan secara optimal dan maksimal karena belum semua obyek pajak dapat dikenakan pajak, disamping itu pembayaran pajak oleh wajib pajak belum sesuai dengan potensi riil. Oleh karena itu program intensifikasi maupun ekstensifikasi terus dilaksanakan meskipun dalam jangka pendek ini belum kelihatan hasilnya . Lebih-lebih dalam penerapan system self assessment, kesadaran Wajib Pajak belum Nampak baik dalam pendaftaran, penyampaian data maupun pembayaran, sehingga fiskus menempuh jalan tengah untuk mengantisipasi hal tersebut dengan memfasilitasi melalui pendataan dan pemungutan dilokasi obyek pajak, meskipun beberapa jenis pajak sudah dapat dilakukan pembayaran melauai non tunai / secara online.

Meskipun telah dilakukan berbagai upaya dalam mengoptimalkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), tetapi masih terdapat berbagai permasalahan yang menghambat peningkatan penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD), antara lain :

- a. Belum adanya data potensi riil Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang akurat.

Obyek pajak maupun retribusi dalam perkembangannya mengalami perubahan.

- b. Tata cara/mekanisme pungutan pajak/retribusi belum sepenuhnya dilaksanakan sesuai ketentuan perundang-undangan, terutama bagi jenis pajak yang proses pemungutannya menggunakan sistem self-assesment.
- c. Belum semua wajib pajak dan wajib retribusi memiliki kesadaran yang tinggi untuk membayar pajak/retribusi sesuai potensi, sehingga realisasi penerimaan masih relatif rendah.
- d. Sinkronisasi peraturan perundang-undangan dibidang perpajakan dan perundang-undangan di bidang perizinan maupun tata ruang belum sepenuhnya belum terjalin, sehingga masih banyak usaha-usaha yang belum dikenai pajak.

### 3. Hasil Penerimaan Pendapatan Asli Daerah

Dengan adanya berbagai permasalahan seperti diatas maka akibatnya penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) kurang optimal. Hal ini dapat diketahui bahwa dalam 5 tahun terakhir kontribusi penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Pendapatan Daerah dalam APBD Kabupaten Batang masih rendah, seperti dapat dilihat dalam tabel sebagai berikut :

#### 1). Data Perbandingan APBD dengan Pendapatan Daerah dan PAD

NO	TAHUN	APBD (TARGET)	PENDAPATAN DAERAH (REALISASI)	PAD (REALISASI)	%
1	2017	1.588.601.940.818,00	1.566.154.720.813,58	219.807.128.306,58	14,03
2	2018	1.698.188.803.725,00	1.701.877.299.154,00	237.547.973.048,00	13,96
3	2019	1.803.582.975.844,00	1.701.877.299.154,00	237.547.973.048,00	13,96

4	2020	1.726.312.716.297,00	1.733.087.893.276,46	257.422.866.095,46	14,85
5	2021	1.758.122.313.117,00	1.821.822.580.994,64	322.789.372.917,64	17,72

Sumber data : BPKPAD Kabupaten Batang

Dari tabel diatas bahwa kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) pendapatan daerah dalam APBD dalam 5 tahun terakhir terjadi fluktuasi naik turun, pada tahun 2017 sudah mencapai 14,03 % (empat belas koma nol tiga persen), ditahun 2018, 2019 turun, hal ini kemungkinan awal adanya pandemi Covid-19 dan selanjutnya meningkat lagi menjadi 14,85 % (empat belas koma delapan puluh lima persen) dan di tahun 2021 dapat mencapai 17,72 % (tujuh belas koma tujuh puluh dua persen), ini artinya dari seluruh anggaran yang diperlukan oleh pemerintah daerah sumber yang dominan, masih berasal dari dana transfer dari pemerintah pusat.

## 2). Data Perbandingan Pendapatan Asli Daerah dan Pajak+Retribusi

NO	TAHUN	PAD	PAJAK + RETRIBUSI	%
1	2017	219.807.128.306,58	84.376.154.290,00	38,39
2	2018	237.547.973.048,00	92.624.978.534,00	38,99
3	2019	237.547.973.048,00	99.309.318.622,00	41,81
4	2020	257.422.866.095,46	95.947.795.283,00	37,27
5	2021	322.789.372.917,64	124.599.540.757,00	38,60

Sumber data : BPKPAD Kabupaten Batang

Berdasarkan data tersebut diatas banyak bahwa dalam 5 tahun terakhir kontribusi penerimaan pajak daerah dan retribusi daerah baru menunjukkan kiasaran 37,27 % (tiga puluh tujuh koma dua puluh tujuh persen) sampai dengan 41,81 % (empat puluh satu koma delapan puluh satu persen) dan artinya penerimaan pajak dan

retribusi belum mendominasi sumber penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

### 3) Data Realisasi Pajak Dan Retribusi Daerah

NO	TAHUN	PAD	PAJAK DAERAH	%	RETRIBUSI DAERAH	%
1	2017	219.815.869.111	65.998.669.909	30,02	18.377.484.381	8,36
2	2018	237.547.973.048	74.195.502.206	31,23	18.429.476.328	7,76
3	2019	245.836.087.092	82.565.684.654	33,59	16.743.633.968	6,81
4	2020	257.351.822.100	80.127.474.719	31,14	15.749.376.569	6,12
5	2021	322.789.372.918	108.435.863.155	33,59	16.163.677.602	5,01

Sumber data : BPKPAD Kabupaten Batang

Apabila diperbandingkan penerimaan di sektor pajak dan retribusi terdapat perbedaan yang signifikan, sebagai contoh pada tahun 2017 penerimaan Pendapatan Asli Daerah di sektor pajak mencapai 30,02 % (tiga puluh koma, nol dua persen) tetapi penerimaan di sektor retribusi hanya 8,36 % (delapan koma tiga puluh enam persen) di tahun 2021 penerimaan di sektor pajak mencapai 33,5 % (tiga puluh tiga koma lima persen) tetapi di sektor retribusi hanya 5,01 % (lima koma nol satu persen). Bila ditinjau dari esensi retribusi, bahwa penerimaan retribusi merupakan pembayaran atas pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah kepada masyarakat, maka untuk dapat meningkatkan penerimaan di sektor retribusi, harus mengoptimalkan pelayanan, sehingga masyarakat akan menikmati pelayanan tersebut dengan membayar retribusi.

### 4). Data Realisasi Perjenis Pajak Tahun Anggaran 2021

NO	JENIS PAJAK	REALISASI	%
1	HOTEL	516.426.747	0,48

2	RESTORAN	3.910.680.751	3,61
3	HIBURAN	327.165.908	0,30
4	REKLAME	1.107.855.431	1,02
5	PPJ	34.299.160.480	31,63
6	PARKIR	237.673.636	0,22
7	AIR TANAH	918.524.100	0,85
8	SARANG BURUNG WALET	35.675.000	0,03
9	MLLB	404.500.040	0,37
10	PBB	33.216.653.750	30,63
11	BPHTB	33.461.547.312	30,86
		<b>108.435.863.155</b>	100,00

Sumber data : BPKPAD Kabupaten Batang

Untuk penerimaan di sektor pajak dari 11 (sebelas) jenis pajak berdasarkan data diatas terlihat penerimaan tertinggi berasal dari penerimaan Pajak Penerangan Jalan (PPJ) yakni mencapai 31,63 % (tiga puluh satu koma enam puluh tiga persen) kemudian disusul Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) 30, 86 % (tiga puluh koma delapan puluh enam persen) dan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) 30,63 % (tiga puluh koma enam puluh tiga persen), sedangkan paling rendah adalah penerimaan pajak sarang burung walet yaitu hanya 0,03 % (nol koma nol tiga persen) yang kemudian disusul oleh pajak parkir. Hal ini perlu dikaji kembali apakah penerimaan ini sudah sesuai dengan potensi atau masih dapat dioptimalkan.

**5). Data Realisasi Perjenis Retribusi Tahun Anggaran. 2021**

NO	JENIS RETRIBUSI	REALISASI	%
1	Retribusi Jasa Umum	<b>5.540.845.928</b>	<b>34,28</b>
	Retribusi Pelayanan Kesehatan	92.238.500	0,57
	Ret. Pelayanan Persampahan/Kebersihan.	90.044.000	0,56
	Ret. Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum	860.081.000	5,32
	Ret. Pelayanan Pasar	3.217.256.528	19,90
	Ret. Pengujian Kendaraan Bermotor	592.111.500	3,66
	Retribusi Penyediaan dan/atau Penyedotan Kakus	41.730.000	0,26
	Retribusi Pelayanan Tera/Tera Ulang	56.234.400	0,35
	Retribusi Pengawasan dan Pengendalian Menara Telekomunikasi	591.150.000	3,66
2	Retribusi Jasa Usaha	<b>9.141.635.814</b>	<b>56,56</b>
	Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah	2.776.558.976	17,18
	Retribusi Tempat Pelelangan	3.435.054.487	21,25
	Retribusi Terminal	102.804.600	0,64
	Retribusi Tempat Khusus Parkir	140.562.000	0,87
	Retribusi Rumah Potong Hewan	52.200.000	0,32
	Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga	2.634.455.751	16,30
	Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah	-	-
3	Retribusi Perijinan Tertentu	<b>1.481.195.860</b>	<b>9,16</b>

	Retribusi Izin Mendirikan Bangunan	907.560.260	5,61
	Retribusi Ijin Trayek	12.560.000	0,08
	Retribusi Izin Memperkerjakan Tenaga Kerja Asing (IMTA)	561.075.600	3,47
		<b>16.163.677.602</b>	<b>100,00</b>

Apabila dicermati penerimaan retribusi perizinan tertentu belum bisa maksimal karena berbagai faktor, diantaranya adalah faktor regulasi yakni penyusunan Perda sebagai tindak lanjut Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2021 dan Undang-Undang Cipta Kerja belum dilaksanakan, bahkan Pemerintah Kabupaten Batang sempat tidak menarik retribusi IMB dan IMTA karena belum menyesuaikan regulasi PBG maupun PTKA.

#### 6). Data Jumlah Pajak 2021

NO	JENIS PAJAK	JUMLAH OBJEK PAJAK	JUMLAH OBJEK PAJAK YANG BISA DIPUNGUT	KETERANGAN
	Pajak Hotel	37	32	
	Pajak Restoran	206	99	terkendala perizinan yang disepanjang sigandu, kurangnya kesadaran WP untuk membayar pajak
	Pajak Hiburan	48	1	terkendala perizinan dan perda RTRW
	Pajak Reklame	967	279	terkendala perizinan
	Pajak Penerangan Jalan	1	1	
	Pajak Parkir	78		
	Pajak Air Tanah	35	35	
	Pajak Sarang	30	24	

Potensi	Bangsa Walet			
	Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan	5	5	
	Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan & Perkotaan	526.379 SPPT		
	Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan			

### 7. Pajak 2021

NO	JENIS PAJAK	POTENSI PAJAK	REALISASI
1	Pajak Hotel	1.060.101.510,27	516.426.747,00
2	Pajak Restoran	8.624.050.000,00	3.910.680.751,00
3	Pajak Hiburan	1.311.181.989,48	327.165.908,00
4	Pajak Reklame	1.194.058.494,56	1.107.855.431,00
5	Pajak Penerangan Jalan	36.863.525.106,19	34.299.160.480,00
6	Pajak Parkir	306.939.900,00	237.673.636,00
7	Pajak Air Tanah	818.019.426,28	918.524.100,00
8	Pajak Sarang Burung Walet	48.831.028,56	35.675.000,00
9	Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan	2.182.500.000,00	404.500.040,00
10	Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan & Perkotaan	44.507.003.232,00	33.216.653.750,00
11	Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan	15.934.952.994,86	33.461.547.312,00

Untuk potensi pajak yang disajikan diatas perlu dikaji kembali yang dikaitkan dengan obyek pajak, apakah potensi ini sudah dihitung berdasarkan seluruh obyek pajak atau hanya dihitung

berdasarkan obyek pajak yang dapat dipungut, dan juga bagaimana dengan perkembangan obyek pajak baru, sesuai kegiatan pendataan obyek yang dilaksanakan.

Sesuai dengan tabel diatas data tentang potensi retribusi belum ada, inilah yang perlu dipacu agar penerimaan retribusi dapat meningkat. Dalam hal ini ada sinkronisasi atas data penerimaan sektor retribusi dengan belum adanya data potensi retribusi, oleh karena itu optimalisasi penerimaan retribusi diawali dengan pendataan potensi sehingga perhitungannya akan lebih akurat.

#### **D. Kajian terhadap Implikasi Penetapan Sistem Baru**

Sejak reformasi perpajakan (*tax reform*) peraturan perpajakan mengalami perubahan signifikan baik mengenai ketentuan yang bersifat general maupun yang spesifik perjenis pajak. Jika diperhatikan secara seksama arah reformasi sejalan dengan tujuan reformasi perpajakan. Tujuan yang hendak dicapai dalam reformasi perpajakan adalah terciptanya sistem perpajakan yang sederhana dengan meningkatnya penerimaan dari pajak daerah maupun retribusi daerah, serta adanya kewenangan dalam sistem pungutan pajak di daerah.

Dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah tentu terdapat beberapa perubahan kebijakan dalam sistem perpajakan daerah. Pemerintah pusat mengatur kebijakan dan kewenangan yang diberikan kepada Pemerintah Daerah. Adapun tujuan diterbitkannya Undang-Undang Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah adalah untuk mewujudkan alokasi sumber daya nasional yang efisien dan efektif melalui Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang transparan, akuntabel

dan berkeadilan guna penataan kesejahteraan masyarakat diseluruh pelosok Negara Kesatuan Republik Indonesia melalui perbaikan kualitas *output* dan *outcome* layanan serta pemerataan layanan. Untuk dapat mencapai hal tersebut diperlukan harmonisasi kebijakan fiskal pusat dan daerah, dalam hal ini meningkatkan kapasitas fiskal daerah dan meningkatkan kapasitas belanja daerah.

Untuk dapat mencapai tujuan dan sasaran sebagaimana tersebut diatas strategi hal yang ditempuh adalah :

1. Meningkatkan sistem perpajakan, yakni dengan :
  - a. Mendorong kemudahan berusaha di daerah
  - b. Mengurangi retribusi atas layanan wajib
  - c. Opsen perpajakan daerah antara Provinsi dan Kabupaten/Kota
  - d. Basis pajak baru (sinergi Pajak Pusat-Daerah)
2. Meningkatkan kualitas belanja daerah
  - a. Penguatan disiplin dan sinergi belanja daerah
  - b. Peningkatan kapasitas Sumber Daya Manusia (SDM) Daerah
  - c. Penguatan pengawasan internal di daerah
  - d. Tunjangan Kinerja Daerah (TKD) diarahkan untuk meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik
3. Meminimumkan ketimpangan vertikal dan horizontal
  - a. Reformulasi Dana Alokasi Umum (DAU) agar lebih presisi dan memperhatikan karakteristik daerah
  - b. Dana Bagi Hasil (DBH) yang berkeadilan, mendorong kinerja, dan memperhatikan eksternalitas
  - c. Dana Alokasi Khusus (DAK) yang fokus untuk prioritas nasional
  - d. Integrasi dan pengelolaan Tunjangan Kinerja Daerah (TKD) berbasis kinerja

- e. Perluasan skema pembiayaan daerah secara terkendali dan hati-hati
  - f. Pembentukan Dana Abadi Daerah untuk kemanfaatan lintas generasi
  - g. Sinergi Pendanaan lintas pendanaan
4. Harmonisasi belanja pusat dan daerah
- a. Desain Tunjangan Kinerja Daerah (TKD) dapat berfungsi sebagai *counter-cyclical policy*
  - b. Penyelarasan kebijakan fiskal Pusat dan Daerah
  - c. Pengendalian defisit APBD
  - d. *Refocusing* APBD dalam kondisi tertentu
  - e. Sinergi bagian akun standar dalam rangka konsolidasi
  - f. Penguatan monitoring dan evaluasi

Apabila kita bandingkan dengan pengaturan sebelumnya tentang Sistem Perpajakan Daerah yaitu yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 dengan pengaturan baru yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 ada berbagai perbedaan yang dapat dikemukakan yaitu:

#### 1. Jenis Pajak

Jenis pajak yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 meliputi 11 (sebelas) jenis pajak yakni : Pajak Hotel, Pajak Hiburan, Pajak Penerangan Jalan (PPJ), Pajak Restoran, Pajak Parkir, Pajak Reklame, Pajak Air Tanah, Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan (MLB), Pajak Sarang Burung Walet (SBW), Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan Perkotaan (PBB P2), Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB).

Jenis Pajak yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 meliputi 8 (delapan) jenis : Pajak Barang dan Jasa Tertentu (PBJT), Pajak Reklame, Pajak Air Tanah, Pajak Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan (MBLB), Pajak Sarang Burung Walet (SBW), Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan Perkotaan (PBB P2), Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), pajak kendaraan bermotor (PKB) dan bea balik nama kendaraan bermotor (BBNKB).

## 2. Jenis Retribusi Daerah

Jenis retribusi yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 terdiri dari :

*Retribusi Jasa Umum, meliputi :*

1. Pelayanan kesehatan
2. Pelayanan kebersihan
3. Biaya cetak KTP dan Akta Catatan Sipil
4. Pelayanan Pemakamaman
5. Parkir di tepi jalan umum
6. Pelayanan pasar
7. Pelayanan pengujian kendaraan bermotor
8. Pemeriksaan alat pemadam kebakaran
9. Biaya cetak peta
10. Penyediaan/penyedotan kasus
11. Pengolahan limbah cair
12. Pelayanan tera/ tera ulang
13. Pelayanan pendidikan
14. Pengendalian menara telekomunikasi
15. Pengendalian lalu lintas

*Retribusi Jasa Usaha, meliputi :*

- (1) Pemakaian kekayaan daerah
- (2) Pasar grosir/pertokoan
- (3) Tempat pelelangan
- (4) Terminal
- (5) Tempat khusus parkir
- (6) Penginapan/villa
- (7) Rumah potong hewan
- (8) Pelayanan kepelabuhan
- (9) Tempat rekreasi dan olahraga
- (10) Penyeberangan di air
- (11) Penjualan produksi usaha daerah

*Retribusi Perizinan Tertentu, meliputi :*

- (1) Izin Mendirikan Bangunan (IMB)
- (2) Izin tempat penjualan minuman beralkohol
- (3) Izin trayek
- (4) Izin usaha perikanan
- (5) Izin Mempekerjakan Tenaga Kerja Asing (IMTA)

Sedangkan jenis retribusi yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 1

Tahun 2022 terdiri dari :

*Retribusi Jasa Umum, meliputi :*

- (1) Pelayanan kesehatan
- (2) Pelayanan kebersihan
- (3) Pelayanan parkir di tepi jalan umum
- (4) Pelayanan pasar
- (5) Pengendalian lalu lintas

*Retribusi Jasa Usaha, meliputi :*

- (1) Pemakaian kekayaan daerah
- (2) Pasar grosir/pertokoan
- (3) Tempat pelelangan
- (4) Tempat khusus parkir
- (5) Penginapan/villa
- (6) Rumah potong hewan
- (7) Pelayanan kepelabuhan
- (8) Tempat rekreasi dan olahraga
- (9) Penyeberangan di air
- (10) Penjualan produksi usaha daerah

*Retribusi Perizinan Tertentu (3 jenis pelayanan izin) :*

- (1) PBG (Pesetujuan bangunan gedung)
  - (2) PTKA ( Penggunaan Tenaga Kerja Asing).
  - (3) PPR (Pengelolaan pertambangan rakyat).
3. Tindak lanjut dari Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 yaitu diterbitkannya 4 Perda, terdiri dari 1 Perda tentang Pajak Daerah dan 3 Perda tentang Retribusi Daerah. Sedangkan tindak lanjut dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 yakni dengan diterbitkannya 1 Perda yang mengatur keseluruhan pajak daerah dan retribusi daerah.
  4. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 hanya mengatur aspek penerimaan saja sedangkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 mengatur aspek penerimaan sekaligus pengeluaran/belanja.
  5. Perbedaan lain yang terjadi diantara kedua Undang-Undang tersebut antara lain mengenai pengaturan tentang kewenangan perpajakan

daerah, tarif pajak dan ketentuan yang menyangkut ketentuan umum dan tata cara perpajakan daerah.

Dengan adanya sistem baru yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 ini diharapkan mampu meningkatkan sektor pendapatan maupun belanja sehingga terjadi harmonisasi tata kelola keuangan Daerah yang diharapkan Perda mampu mewujudkan kesejahteraan masyarakat di daerah.

### BAB III

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

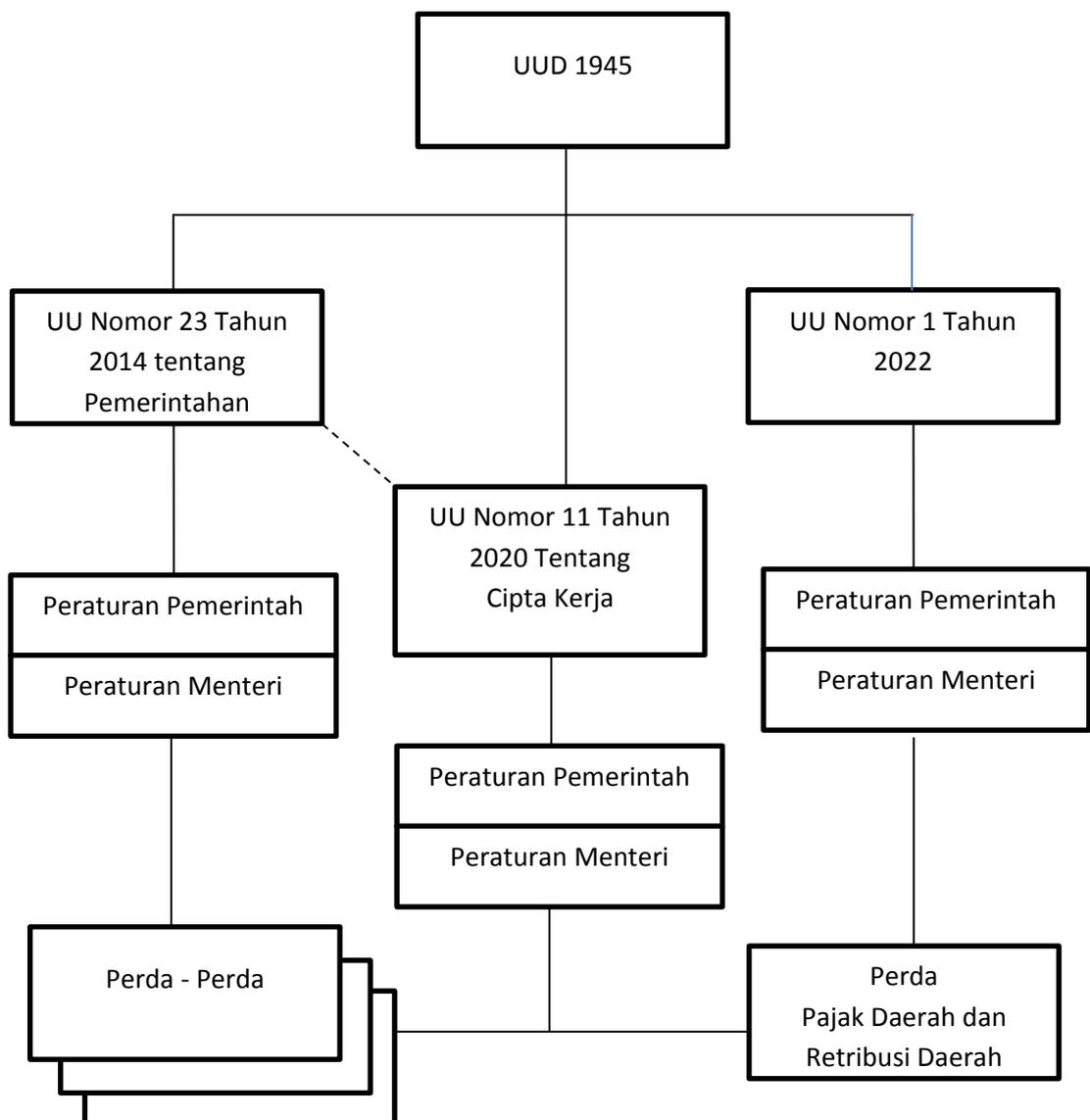
Evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan terkait dalam penyusunan Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah menguraikan tentang kondisi hukum Peraturan Daerah baru dalam keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lain. Kajian ini dimaksudkan untuk mengetahui kondisi peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pajak daerah dan retribusi daerah yang baru. Hasil analisis ini dapat menggambarkan tingkat sinkronisasi antar peraturan perundang-undangan terkit tersebut, dan juga dapat mengetahui Undang-Undang yang mendasar maupun peraturan daerah yang baru tersebut agar jangan sampai terjadi tumpang tindih pengaturan.

Adapun beberapa peraturan perundang-undangan yang dianalisis antara lain :

1. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
2. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja
3. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.
4. Undang-Undang sektoral lainnya yang terkait dengan jenis pajak/retribusi
5. Peraturan Pemerintah, yang terkait dengan retribusi pajak dan retribusi diantaranya Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2021 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung, Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2021 tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing, dan Peraturan Pemerintah lainnya yang terkait dengan muatan materi pajak maupun retribusi daerah.

- 6. Peraturan Materi, yang terkait dengan pajak dan retribusi daerah, diantaranya Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 8 Tahun 2021, dan Peraturan Materi lainnya yang terkait dengan substansi pajak dan retribusi daerah.
- 7. Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Apabila dilakukan sinkronisasi vertikal terhadap peraturan perundang-undangan terkait, yang diawali dengan melihat Undang-Undang Dasar 1945, kemudian diikuti dengan peraturan dibawahnya yaitu Undang-Undang dan seterusnya, selanjutnya dapat digambarkan dalam bagan seperti dibawah ini.



Dari bagan tersebut diatas dapat dijelaskan bahwa Pasal 18 ayat (7) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan “Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintah daerah diatur dalam Undang-Undang”. Sesuai amanat tersebut lahirlah undang-undang tentang Pemerintah Daerah, terakhir diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, sebagaimana kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tersebut mengamanatkan pula dalam beberapa Peraturan Pemerintah yang terkait dengan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah, dan selanjutnya masing-masing Peraturan Pemerintah juga mengamanatkan pengaturan bidang tertentu kepada Peraturan Daerah yang berpedoman kepada Peraturan Menteri.

Berdasarkan pasal 23 A Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi “Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan Undang-Undang”, selanjutnya ditindaklanjuti dengan dikeluarkannya beberapa Undang-Undang tentang perpajakan, terakhir satu diantaranya adalah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah, yang didalamnya mengatur tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dan selanjutnya Undang-Undang tersebut mengamanatkan kepada masing-masing daerah untuk menyusun Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang diatur dalam satu peraturan daerah.

Keberadaan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, yang muatan materinya banyak merubah undang-undang yang juga mengamanatkan peraturan dengan Peraturan Pemerintah yang ditindaklanjuti pula dengan Peraturan Menteri maupun Perda. Sebagai contoh diantaranya adalah adalah Peraturan Pemerintah Nomor 34 tahun 2021 tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing, yang kemudian ditindaklanjuti dengan Permenaker Nomor 8 Tahun 2021 sebagai peraturan pelaksanaannya. Sebagai

konsekuensi dari dikeluarkannya Peraturan Pemerintah ini, maka Peraturan Daerah yang mengatur retribusi lain Penggunaan Tenaga Kerja Asing (PTKA) harus menyesuaikan dengan Peraturan Pemerintah tersebut. Demikian pula dengan dengan Peraturan Daerah yang mengatur Izin Mendirikan Bangunan (IMB), dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2021 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung, maka Perda tersebut harus menyesuaikan, dan nama retribusi IMB berubah menjadi Retribusi Persetujuan Bangunan Gedung (PBG).

Adapun terkait dengan peraturan Mahkamah Konstitusi tentang Uji Materi terhadap Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, yang salah satu amar putusannya menyatakan “Menyatakan untuk menanggihkan segala tindakan/kebijakan yang bersifat strategis dan berdampak luas serta tidak dibenarkan pula menerbitkan peraturan pelaksanaan baru yang berkaitan dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja”, hal ini dapat dikemukakan bahwa penyusunan Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah merupakan amanat dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, meskipun beberapa substansi diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020, tetapi muatan materi tersebut juga sudah diatur pada peraturan perundang-undangan sebelumnya.

Dari uraian dan bagan sebagaimana disajikan diatas, apabila dikaitkan dengan teori hierarki norma hukum, bahwa Peraturan Daerah merupakan peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom. Dimana peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom merupakan peraturan-peraturan yang dibawah undang-undang yang memiliki fungsi yang sama yaitu menyelenggarakan ketentuan-ketentuan yang tercantum didalam undang-undang. (Aziz Syamsudin, 2012 : 26). Selanjutnya disebutkan pula bahwa atribusi wewenang dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pemberian wewenang kepada suatu

lembaga negara/pemerintahan untuk membentuk peraturan perundang-undangan berdasarkan amanat dari Undang-Undang Dasar (*grondwet*) ataupun amanat dari Undang-Undang (*wet*). (Aziz Syamsudin, 2012 : 27). Dan dalam hierarki tersebut dasarnya adalah peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. (Aziz Syamsudin, 2012 : 30).

Dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah maka sebagai tindak lanjutnya diterbitkannya Peraturan Pemerintah tentang Peraturan Pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tersebut, tetapi sampai saat ini Peraturan Pemerintah tersebut masih dalam taraf pembahasan (belum disahkan). Idealnya setelah Peraturan Pemerintah diterbitkan, baru Daerah menyusun Raperda tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, tetapi kalau dilihat dari substansi, Peraturan Pemerintah ini hanya merupakan peraturan pelaksanaan dan kebijakannya sudah diatur dalam Undang-Undang, maka penyusunan Rancangan Perda tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dapat dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022, dan hal ini nantinya tidak akan bertentangan dengan Peraturan Pemerintah tentang Peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 karena Peraturan Pemerintah hanya mengatur pelaksanaan dari Undang-Undang dan tidak mengatur kebijakan baru.

Disamping itu, dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2021 tentang Persetujuan Bangunan Gedung dan Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2021 tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing yang kemudian ditindaklanjuti dengan Peraturan Menteri Tenaga Kerja Nomor 8 Tahun 2021 sebagai peraturan pelaksanaannya, maka Rancangan Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah harus segera disusun. Sehingga, asas yang

menyatakan bahwa peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi tetap dapat dipenuhi.

Untuk sinkronisasi horizontal antar peraturan perundang-undangan terkait dilakukan dengan mensinkronisasikan antar peraturan yang sederajat, misalnya antara undang-undang yang satu dengan yang lain, antara peraturan pemerintah yang satu dengan peraturan pemerintah yang lain dan antar peraturan daerah yang satu dengan peraturan daerah yang lain, pada bagian ini akan dilakukan sinkronisasi sebagai berikut :

1. Sinkronisasi antara Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 serta Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah merupakan Undang-Undang yang bersifat komprehensif, yakni mengatur berbagai aspek yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pemerintah daerah, baik yang menyangkut kelembagaan, keuangan, urusan pemerintahan, keuangan daerah, peraturan daerah dan aspek-aspek lain yang ada hubungannya dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam aspek keuangan daerah didalamnya mengatur pula mengenai pendapatan khususnya sistem pendapatan daerah yang diatur dalam pasal 285 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang menyatakan bahwa sumber pendapatan daerah terdiri atas :
  - a. Pendapatan asli daerah meliputi :
    - 1) Pajak daerah
    - 2) Retribusi daerah
    - 3) Hasil pengelolaan yang dipisahkan, dan
    - 4) Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.
  - b. Pendapatan transfer
  - c. Lain-lain pendapatan daerah yang sah

Selanjutnya dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 ini tidak mengatur lebih rinci mengenai pajak daerah dan retribusi daerah dengan kata lain dapat dikatakan bahwa Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 ini mengatur secara garis besar tentang banyak hal, jadi bersifat general.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja mengatur substansi yang sangat kompleks karena undang-undang ini bersifat *omnibuslaw* yang merupakan gabungan dari beraneka macam undang-undang yang dijadikan satu undang-undang jadi dalam undang-undang ini tidak mengatur secara rinci, tetapi hanya garis besarnya saja, sedangkan untuk pengaturan lebih detail diamanatkan pada peraturan perundang-undangan yang ada dibawahnya, sehingga undang-undang ini juga bersifat general.

Undang-undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah ruang lingkupnya menggabungkan dua undang-undang yaitu Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, dan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Sesuai ketentuan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022, menyatakan bahwa Ruang Lingkup Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah meliputi :

- a. Pemberian sumber penerimaan daerah berupa pajak dan retribusi.
- b. Pengelolaan Tanah Kas Daerah (TKD)
- c. Pengelolaan belanja daerah
- d. Pemberian kewenangan untuk melakukan pembiayaan daerah, dan
- e. Pelaksanaan sinergi kebijakan fiskal rasional.

Selanjutnya pengaturan mengenai pajak daerah dan retribusi daerah dituangkan dalam Bab II Pasal 4 sampai dengan Pasal 105. Undang-Undang

ini mengatur secara rinci mengenai retribusi perpajakan yang diuraikan pada masing-masing jenis pajak seperti obyek pajak, subyek pajak, wajib pajak, dasar pengenaan pajak, tarif pajak dan lain-lain yang terkait dengan hal ikhwal objek pajak tersebut, diatur pula ketentuan umum dan tata cara perpajakan daerah atau mekanisme pemungutan pajak, sebagaimana yang diatur dalam pasal 95 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022, yang menyatakan bahwa ketentuan umum dan tata cara pemungutan pajak dan retribusi pengaturan meliputi :

- a. Pendaftaran dan pendataan,
- b. Penetapan besaran pajak dan retribusi terutang
- c. Pembayaran dan penyetoran
- d. Pelaporan
- e. Pengurangan, pembetulan, dan pembatalan ketetapan
- f. Pemeriksaan pajak
- g. Penagihan pajak dan retribusi
- h. Keberatan
- i. Gugatan
- j. Penghapusan piutang pajak dan retribusi oleh kepala daerah, dan
- k. Pengaturan lain yang berkaitan dengan tata cara pemungutan pajak dan retribusi

Dengan melihat muatan materi yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 ini cukup detail/rinci, maka undang-undang ini bersifat spesialis, jadi tidak ada tumpang tindih pengaturan antara Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, karena ini sudah sesuai dengan asas perundang-

undangan yaitu bahwa undang-undang yang bersifat khusus mengesampingkan undang-undang yang bersifat umum (*lex specialis derogat lex generalis*).

## 2. Sinkronisasi antar Peraturan Pelaksanaan (Peraturan Pemerintah)

Sampai dengan Naskah Akademik ini disusun, Peraturan Pemerintah tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 ini belum diterbitkan dan hanya baru berupa Rancangan Peraturan Pemerintah, sehingga tim penyusun belum dapat melakukan analisis sinkronisasi horizontal terhadap peraturan pemerintah yang terkait dengan pajak daerah dan retribusi daerah, karena yang menjadi objek kajian pokoknya adalah Peraturan Pemerintah tentang peraturan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022. Adapun Peraturan Pemerintah yang ada merupakan peraturan yang bersifat sektoral/teknis tidak mengatur mengenai pajak ataupun retribusi, seperti misalnya Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2021 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangun Gedung, ini mengatur tentang teknis bangunan yang didalamnya termasuk nilai bangunan, dan ini dapat menjadi dasar pengenaan/perhitungan pajak/ retribusi, jadi tidak mengatur secara langsung mengenai pajak ataupun retribusinya, jadi tidak saling bertentangan dengan peraturan dibidang perpajakan/retribusi. Contoh lain adalah Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2021 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dalam Rangka Mendukung Kemudahan Berusaha dan Layanan Daerah. Hal ini pun bersifat kebijakan yang pengaturan dan tata caranya tetap mengacu pada peraturan yang bersifat teknis.

## 3. Sinkronisasi antar Peraturan Daerah

Peraturan daerah yang sangat erat kaitannya dengan pajak dan retribusi daerah adalah peraturan daerah yang mengatur mengenai perizinan termasuk didalamnya adalah Perda tentang Tata Ruang. Permasalahan yang sering

timbul dalam hal ini adalah adanya pendapat bahwa usaha yang tidak berizin, tidak dapat dipungut pajak ataupun retribusinya. Memang kaitannya dengan hal ini ada dua pendapat yaitu :

- a. Pajak/retribusi tidak terkait dengan perizinan/legalitas, artinya menurut pendapat ini bahwa usaha yang tidak/belum memiliki izin asalkan sudah operasional dapat dipungut pajak maupun retribusi.
- b. Pendapat kedua adalah bahwa pemungutan pajak/retribusi terkait dengan legalitas usaha, karena bila usahanya belum/tidak berizin maka usahanya tersebut tidak sah, maka pajak/retribusi yang dipungut juga tidak sah. Apabila yang dipungut belum legal maka pengurusan administrasi perpajakan , seperti mengurus Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP), maupun dokumen lainnya menjadi kesulitan.

Akibat adanya kedua pendapat tersebut, akhirnya usaha yang tidak legal/tidak berizin di Kabupaten Batang tidak dipungut pajak/retribusi. Salah satu penyebab tidak/belum adanya legalitas usaha adalah terkait dengan tata ruang, karena dalam perda tata ruang lokasi tersebut bukan zona yang diperuntukkan bagi usaha tersebut, sehingga para pengusaha kesulitan untuk mengurus izin. Hal ini mestinya dilakukan penertiban/pentupan usaha tetapi kenyataannya usaha tetap berjalan dan pajak/retribusi juga tidak dipungut.

Hal ini terjadi karena peraturan di bidang perizinan tata ruang belum sinkron dengan perturan dibidang perpajakan, contoh yang ada di Kabupaten Batang antara lain adalah usaha tempat hiburan, rumah makan dan lain-lain.

Apabila dikaji lebih mendalam, hal ini tidak sesederhana karena tidak adanya sinkronisasi horizontal antara peraturan daerah yang ada tetapi bila kita uraikan dengan komponen sistem hukum yakni struktur hukum, substansi hukum dan budaya hukum, maka penanganan dalam masalah tersebut diatas, ketiga komponen tersebut bila terjadi keharmonisasian peran masing-masing komponen struktur hukum selaku pembuat hukum, pelaksana maupun

penegak hukum belum menjalankan fungsi secara optimal, substansi hukum kemungkinan masih belum bersifat responsif, sehingga masih belum adanya sinkronisasi hukum yang baik, dan komponen terakhir budaya hukum, ini berkaitan dengan kesadaran dan kepatuhan hukum masyarakat terhadap hukum termasuk pajak/retribusi dan perizinan usaha, sehingga teori ini dapat dijadikan instrumen pengukuran terhadap dan efektivitas hukum yang berlaku.

## BAB IV

### LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

Peraturan perundang-undangan termasuk peraturan daerah sebagai bentuk kebijakan publik akan diterima dengan baik oleh masyarakat jika memiliki landasan filosofis, sosiologis dan yuridis. Landasan filosofis setiap peraturan perundang-undangan merujuk pada *recht idea* yang tercantum dalam Pembukaan Undang-undang Dasar Republik Indonesia 1945.

Inti landasan filosofis ini adalah jika peraturan perundang-undangan yang dibentuk memiliki nilai-nilai keadilan, kebenaran, etika, moral, dan bukan hanya mementingkan kepastian belaka tetapi setiap peraturan perundang-undangan harus memiliki nilai filosofis tersebut.

Untuk landasan sosiologis, bahwa peraturan perundang-undangan harus memperhatikan kondisi masyarakat yang akan diatur kepentingan-kepentingan masyarakat tersebut diakomodir sehingga hukum akan bekerja secara efektif, Sedangkan untuk landasan yuridis, peraturan perundang-undangan yang dituntut harus berdasarkan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau setidaknya tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Apabila Peraturan Daerah yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang, tentu harus mendasarkan pada peraturan-peraturan yang ada di atasnya, disamping itu juga harus menjadikan peraturan-peraturan yang berada disampingnya (sejajar).

Menurut konsep demokrasi modern, kebijakan publik tidak hanya berisi cetusan pemikiran atau pendapat dari pejabat negara yang mewakili rakyat, akan tetapi pendapat atau opini publik juga mempunyai porsi yang sama besarnya untuk tercermin dalam kebijakan publik. Kebijakan publik harus selalu berorientasi kepada kepentingan publik, yang selanjutnya dituangkan dalam

produk hukum sebagai dasar/pijakan dalam penyelenggaraan negara maupun pelayanan publik, oleh karena itu pembentukan produk hukum disamping harus mempunyai landasan filosofis, juga landasan sosiologis dan yuridis.

#### **A. Landasan Filosofis**

Pada prinsipnya setiap bangsa memiliki filosofinya sendiri-sendiri. Filosofi adalah cara pandang yang menjadi pedoman hidup, *welstanchaung* suatu bangsa yang dilatarbelakangi oleh proses-proses yang mendahului / yang membentuk bangsa tersebut. Dalam kaitan ini, proses-proses yang mendahului kehidupan kebangsaan Indonesia terkristalisasi dalam nilai-nilai Pancasila, yang kemudian disepakati sebagai dasar dan ideologi Bangsa Indonesia. Oleh karenanya, setiap produk hukum dalam menata kehidupan ketatanegaraan di Indonesia tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai ideologis / filosofisnya. Landasan filosofis menunjukkan keterkaitan antara substansi materi yang akan disusun dan dirumuskan dalam peraturan daerah dengan *grund-norm* atau landasan filosofis negara / dasar negara dalam hal ini Pancasila, yang telah dinyatakan sebagai sumber dari segala sumber hukum negara.

Penjelasan pasal 2 Undang-Undang 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, menyatakan bahwa penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara adalah sesuai dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945 alinea ke-empat yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan / Perwakilan dan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Menempatkan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara serta sekaligus dasar filosofis negara sehingga setiap

materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila.

Pada perspektif yang lain, penyusunan produk perundang-undangan sebagai bagian dari kebijakan publik yang memiliki tujuan untuk tercapainya tujuan ideal negara sesuai dengan nilai-nilai Pancasila yang bermuara pada tercapainya keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Sesuai dengan landasan yang diatur dalam Undang-undang Dasar 1945, khususnya pasal 18 ayat (2) yang menyebutkan bahwa “Pemerintah daerah provinsi, Pemerintah daerah Kabupaten/Kota mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”. Selanjutnya dalam ayat (6) menyebutkan bahwa “Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”.

Dengan demikian pemerintah daerah dalam menyusun Peraturan Daerah harus didasarkan pada landasan filosofis yang diharapkan mampu memberikan perlindungan kepada masyarakat.

Landasan filosofis yang utama dalam penyusunan perda tentang pajak daerah dan retribusi daerah ini adalah adanya pencerminan aspek keadilan dan kepastian hukum. Bila dicermati bersama, masyarakat akan tunduk dan patuh secara sukarela terhadap peraturan perundang-undangan. Apabila peraturan tersebut mencerminkan aspek keadilan dan kepastian hukum dimana substansi dan muatan materi yang diatur dirasakan adil oleh masyarakat dan memberi kepastian hukum sehingga syarat materiil dari peraturan tersebut dapat dipenuhi.

Disamping itu, dengan dituangkannya materi muatan yang dirasa adil dalam peraturan daerah, maka akan memberikan kepastian hukum bagi

masyarakat, sehingga bila terjadi permasalahan-permasalahan dalam perpajakan daerah, penyelesaiannya dapat mengacu pada peraturan daerah tentang pajak daerah dan retribusi daerah, dan bila substansi atau materi yang dimuat dalam perda dapat menjamin kepastian hukum, maka masyarakat akan terayomi sehingga ketentraman dan kedamaian akan terwujud.

Sedangkan aspek kemanfaatan tidak diatur didalam peraturan daerah ini, karena pemanfaatan hasil uang pajak tersebut dikumpulkan menjadi satu dengan sumber-sumber penerimaan daerah yang lain dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang selanjutnya dibelanjakan sesuai dengan kebutuhan yang telah direncanakan sebelumnya, dan materi ini diatur dalam peraturan daerah tersendiri, yaitu perda tentang APBD.

## **B. Landasan Sosiologis**

Landasan sosiologis berhubungan dengan latar sosial atau hal-hal yang berdimensi sosial dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang wajib dipertimbangkan dalam proses pembuatannya. Sebab, suatu peraturan perundang-undangan yang baik dibentuk berdasarkan realita dan tuntutan kebutuhan masyarakat. Hal ini penting agar sebuah produk peraturan perundangan (peraturan daerah) tidak menimbulkan keresahan, ketidakpuasan dan yang berujung pada resistensi masyarakat ketika hendak diberlakukan.

Pemerintah daerah sebagai pemegang kekuasaan di daerah tidak hanya harus memahami keadaan masyarakat tetapi juga mempertimbangkan dukungan (*support*) dan tuntutan (*demand*) yang ada di dalam masyarakatnya. Karena itu sebelum mengajukan prakarsa pembuatan peraturan daerah, pemerintah daerah mempunyai fungsi yang sangat penting

untuk bisa mempelajari situasi dan kondisi secara tepat (Bambang Sunnggono, 1994:12-13).

Penolakan terhadap kebijakan pemerintah secara terbuka atau terselubung pada umumnya disebabkan oleh minimnya komunikasi oleh birokrasi atau ketidaksiapan masyarakat memikul resiko dan dampak yang dipersepsikan. Sikap budaya lama dari "pamong" (birokrasi) yang merasa memonopoli informasi sering muncul ke permukaan dalam bentuk yang dituduhkan sebagai "kecongkakan kekuasaan". Hampir semua masalah yang kita hadapi dewasa ini dapat ditelusuri kembali kepada akar masalahnya, yaitu karena tiadanya komunikasi yang sehat, atau bahkan karena "salah komunikasi". Semuanya berlatar belakang karena ketidaksediaan berbagi *privilese*, berbagi informasi dengan pihak lain. Partisipasi rakyat dalam perumusan kebijakan-kebijakan penting yang berdampak terhadap kepentingan masyarakat luas membutuhkan dialog yang terbuka (Z.A. Maulani, 2000: 10-15). Idealnya produk sebuah peraturan perundang-undangan yang baik tidak bisa dilepaskan dari setting sosialnya dan sesuai dengan jiwa masyarakatnya (*volkgeist*) sebagaimana pernah disampaikan Von Savigny dalam filsafat aliran sejarah.

Dengan demikian, memberikan ruang yang memadai bagi masyarakat untuk ikut serta dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan merupakan *condition sine quanon* dan perlu dijadikan alternatif solusi yang mempunyai makna penting agar peraturan daerah yang dibentuk mendapatkan dukungan masyarakat serta memiliki kemampuan untuk diterapkan dan berlaku dalam jangka waktu yang lama karena memang sesuai dengan nilai moral dan prinsip-prinsip kebaikan serta realitas kebutuhan yang hidup di tengah masyarakat.

Landasan sosiologis ini juga didukung oleh ketentuan pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-Undangan dimana dinyatakan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan / atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang dapat dilakukan melalui rapat dengan pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi dan / atau seminar, lokakarya dan / atau diskusi. Penyusunan peraturan daerah Kabupaten Batang tentang Pajak daerah dan Retribusi daerah, diharapkan dapat membantu kemajuan daerah Batang melalui akuntabilitas anggaran yang akan bermuara pada peningkatan kualitas hidup masyarakat kabupaten Batang, dan peningkatan pelayanan pemerintah daerah kabupaten Batang melalui optimalisasi pajak daerah dan retribusi daerah.

Disamping itu, Lingkungan reformasi pendapatan asli daerah dari sektor Pajak daerah dan Retribusi daerah dalam diarahkan pada beberapa hal yang dapat memengaruhi jalannya program reformasi pendapatan asli daerah dari sektor Pajak daerah dan Retribusi daerah, diantaranya penegakan dan kepastian hukum; administrasi dan kelembagaan; globalisasi dan tujuan pembangunan berkelanjutan, transformasi digital, masyarakat ekonomi ASEAN, serta Pandemi COVID-19.

Dikaitkan dengan kajian hukum mengenai pelaksanaan pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah di Kabupaten Batang, sangat berguna dalam memberikan pertimbangan/masukan guna penyusunan suatu peraturan perundang-undangan, bahwa setiap norma hukum yang dituangkan dalam perundang-undangan harus mencerminkan tuntutan kebutuhan dengan realitas kesadaran hukum masyarakat.

Landasan sosiologis ini sebenarnya banyak berkaitan dengan tahapan-tahapan penyusunan raperda yang harus dipenuhi dan tidak hanya sekedar memenuhi syarat formil saja, melainkan harus mencerminkan aspirasi masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan aspek yuridis. Dengan telah diakomodirnya masukan dari pihak-pihak terkait ke dalam peraturan perundang-undangan tersebut, maka substansi yang akan diatur akan lebih responsif terhadap masyarakat. Sehingga peraturan akan dipatuhi secara sukarela yang akhirnya hukum akan dapat bekerja dengan baik.

Sejak tahapan inisiasi, sosiopolitis, maupun yuridis dalam penyusunan perda melibatkan berbagai pihak untuk mengakomodir masukan-masukan yang diperlukan. dengan demikian, aspek sosiologis ini akan sangat berpengaruh terhadap efektivitas perda yang telah ditetapkan. Dalam penyusunan perda ini aspek sosiologis yang dipertimbangkan antara lain kondisi masyarakat Wajib Pajak maupun Wajib Retribusi terutama yang terkait dengan kemauan membayar maupun kemampuan membayar. Dengan beralihnya beberapa kewenangan dari Daerah Kabupaten / Kota ke Provinsi, diantaranya adalah kewenangan penetapan harga patokan/harga standart, maka hal ini akan berdampak tingginya / meningkatnya pajak terutang, dan ini akan mempengaruhi kemauan maupun kemampuan membayar bagi wajib pajak, oleh karena itu menurut kajian sosiologis hal ini perlu untuk menyesuaikan substansi dari perda-perda yang telah ditetapkan sebelumnya

### **C. Landasan Yuridis**

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.

Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur, sehingga perlu dibentuk peraturan perundang-undangan yang baru.

Berkaitan dengan pembentukan peraturan daerah tentang pajak daerah dan retribusi daerah di Kabupaten Batang, ini merupakan tindak lanjut dari dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, dimana Pemerintah Pusat harus mengganti Peraturan Daerah yang mengatur pajak daerah dan retribusi daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, dengan menyesuaikan ketentuan yang diatur oleh Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

Landasan yuridis mempersoalkan keterkaitan antara produk hukum peraturan daerah yang akan disusun / dibuat dengan 2 (dua) hal lainnya yaitu, pertama; kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah untuk membuat peraturan daerah dan kedua, harmonisasi vertikal dan horisontal dengan peraturan perundangannya lainnya dalam sistem hukum di Indonesia.

Pada aspek pertama, sudah cukup jelas dinyatakan oleh berbagai Undang-Undang bahwa pemerintah daerah menurut hukum memiliki kewenangan untuk membuat peraturan daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 136 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pemerintahan Daerah diberikan kewenangan untuk membentuk Peraturan Daerah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, yang merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Demikian juga dalam Undang-Undang nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya, kita dapat menemukan hal yang sama

terutama pada Pasal 40 dimana proses perencanaan perda kabupaten / kota sama prosesnya dengan proses perencanaan perda provinsi (berlaku secara mutatis mutandis), demikian pula yang diatur dalam Pasal 63 ketentuan mengenai penyusunan Perda Provinsi berlaku secara mutatis muntadis terhadap penyusunan Perda Kabupaten/Kota.

Pada aspek kedua mengenai harmonisasi / sinkronisasi vertikal dan horisontal menunjuk pada hirarki peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dimana peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, demikian juga materi pengaturan perda tidak boleh bertentangan / tumpang tindih dengan perda lainnya (harmonisasi horisontal).

Melalui aspek hukum, sangat diperlukan dalam reformasi pendapatan asli daerah dari sektor Pajak daerah dan Retribusi daerah. Lemahnya penegakan hukum mengakibatkan tidak berjalannya sistem reward dan punishment. Pemerintah daerah perlu mendorong pemberian penghargaan bagi *stakeholder's* yang mampu melakukan reformasi pendapatan asli daerah dari sektor Pajak daerah dan Retribusi daerah. Demikian juga sebaliknya, perlu ada sanksi yang tegas bagi pihak-pihak yang tidak melaksanakan atau bahkan tidak merespon proses reformasi pendapatan asli daerah dari sektor Pajak daerah dan Retribusi daerah. Pemberian penghargaan dan sanksi tersebut perlu dituangkan dalam regulasi dan kebijakan yang jelas dan tegas.

Secara yuridis, Pajak daerah dan Retribusi daerah merupakan salah satu komponen penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kabupaten Batang. Retribusi daerah menurut Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009

merupakan pungutan Daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau Badan. Menurut undang-undang tersebut Wajib Retribusi adalah orang pribadi atau Badan yang menurut peraturan perundang-undangan retribusi diwajibkan untuk melakukan pembayaran retribusi, termasuk pemungut atau pemotong retribusi tertentu. Objek retribusi menurut Undang-undang tersebut adalah jasa umum, jasa usaha, dan perizinan tertentu.

Sama halnya dengan pajak daerah, kemampuan penerimaan retribusi daerah secara umum juga dipengaruhi oleh pertumbuhan ekonomi daerah dan keadaan penduduknya. Penerimaan retribusi daerah memiliki relasi positif dengan peningkatan aktivitas ekonomi dan bisnis di daerah. Peningkatan pendapatan dan kegiatan sektor bisnis di daerah akan meningkatkan penerimaan pajak daerah dan retribusi daerah.

Menganalogikan model proyeksi retribusi daerah, variabel pendapatan dan jumlah penduduk menjadi variabel utama yang memengaruhi tingkat penerimaan pajak dan retribusi. Dalam hal penerimaan retribusi daerah maka Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) riil dan jumlah penduduk dapat menjadi variabel yang memengaruhi penerimaan pajak dan retribusi. Ukuran Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) riil dan jumlah penduduk mencerminkan besarnya kegiatan ekonomi dan bisnis yang ada di daerah. Ukuran kegiatan ekonomi dan bisnis di daerah dapat menjadi penentuan penerimaan retribusi karena retribusi dapat muncul dari permintaan jasa atau izin tertentu yang didorong oleh peningkatan penghasilan dan bisnis, konsumsi dan kekayaan orang pribadi atau badan. Karena itu dalam proyeksi penerimaan retribusi daerah variabel PDRB riil dan jumlah penduduk digunakan sebagai prediktornya.

Undang-Undang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah menghadirkan nuansa reformatif pada praktik pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah. Nafas perubahan tersebut tersaji atas dasar bahwa perlu dilakukan peninjauan kembali atas sejumlah pasal yang dianggap tidak relevan. Daya dukung terhadap peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan ekosistem investasi daerah menjadi batu uji atas cita-cita luhur tersebut. Pada umumnya, eksistensi pajak daerah dan retribusi daerah sebagai *budgeter* dan *regulerend* menggerakkan denyut nadi perekonomian lokal kendati masih ditemukan sejumlah kendala pada aras implementasi.

Saat ini, ruang gerak Pemerintah Daerah dalam mengkreasikan sumber-sumber penerimaan (memperluas basis penerimaan) terbatas pada Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintahan Daerah, mekanisme *range price* yang diharapkan menjadi instrument daya saing perpajakan justru menjadi buah simalakama bagi Pemda. Di satu sisi, Pemda berupaya untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah secara optimal melalui penetapan tarif pada batas maksimal. Pada sisi lain, tarif pajak tersebut kontraproduktif dengan semangat *regulerend* pajak dalam menghadirkan iklim investasi yang kondusif. Melihat hal tersebut, reformasi (re-formulasi) kebijakan fiskal daerah menjadi kebutuhan krusial saat ini guna menyeimbangkan fungsi *regulerend* dan *budgeter* Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Pengaturan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang tidak tepat berpotensi mendistorsi perekonomian daerah dan mengganggu kondusivitas bisnis. Wajib Pajak (Orang Pribadi maupun Badan) akan merasa dibebani

dengan tarif Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang mencekik. Tarif optimal tersebut-pun belum tentu menghadirkan kebermanfaatan bagi Pemda. Idealnya, reformasi regulasi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah semestinya mampu meningkatkan pendapatan daerah dengan memperhatikan kemampuan finansial wajib pajak agar tetap kompetitif sehingga tujuan pembentukan Undang-Undang dapat tercapai.

Restrukturisasi konsep Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dibutuhkan untuk mengurangi ketergantungan sumber keuangan daerah kepada pemerintah pusat. Perubahan konseptual dan regulasi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sejak masa lalu belum mereduksi persoalan ketergantungan fiskal daerah. Faktanya, terdapat sebagian besar daerah yang memiliki total Pendapatan Asli Daerah yang rendah. Kondisi ini menyebabkan hadirnya ketergantungan terhadap sumber pendanaan dari pemerintah pusat. Sementara itu reformasi kebijakan fiskal sejak dahulu tidak berubah yaitu mereduksi ketergantungan fiskal daerah.

Praktik pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah dalam Undang-Undang ini menghadirkan semangat perubahan dan simplifikasi secara substansi. Catatan kritis atas sejumlah pengaturan pajak dan retribusi dalam Undang-Undang ini adalah perlunya pengawasan dari sisi administrasi untuk menghindari kebocoran potensi pendapatan retribusi daerah. Kemudian, pajak dan retribusi yang diberikan mampu memberikan kualitas peningkatan pelayanan publik secara optimal. Eksistensi pajak dan retribusi jangan dipandang sebagai sumber pendapatan semata, namun perlu dioptimalkan dari sisi regulasi guna mendukung agenda penguatan daya saing dan ekosistem investasi daerah.

Momentum Undang-Undang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah semestinya menjadi ruang bagi penguatan sistem evaluasi dan pengawasan Perda Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Pengaturan ulang terkait evaluasi ini perlu membuka ruang jaminan bagi deliberasi masukan stakeholder sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Proses evaluasi hendaknya dapat dilakukan secara transparan sehingga aspek digitalisasi perlu dihidupkan sebagai instrumen dalam tatanan implementasi. Pemberlakuan fiktif positif menjadi agenda yang perlu diperhatikan agar proses evaluasi tidak hanya menekan Pemda, namun memberikan daya tekan dan daya paksa yang sama bagi pemerintah pusat agar proses evaluasi berjalan sesuai aturan dan meminimalisir ruang politisasi Perda.

Digitalisasi menjadi agenda mendesak dalam pembenahan ketentuan administrasi retribusi daerah. Tak dapat dipungkiri bahwa kemajuan zaman membawa kita pada pintu gerbang digitalisasi sebagai sarana untuk menghadirkan kemudahan dalam berbagai urusan. Digitalisasi pajak daerah dan retribusi daerah pada tataran pemungutan hingga pelaporan menjadi prioritas demi meningkatkan penerimaan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Pandemi COVID-19 menjadi alasan yang sangat jelas bagi pemerintah untuk menjamin agenda digitalisasi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah di masa mendatang.

Landasan yuridis dalam perumusan setiap perundang-undangan harus ditempatkan pada bagian konsideran “mengingat”, dalam konsideran mengingat harus disusun secara rinci dan tepat (i) ketentuan UUD 1945 yang dijadikan rujukan, termasuk penyebutan pasal dan ayat atau bagian tertentu dari UUD 1945 harus ditentukan secara tepat; (ii) undang-undang lain yang

dijadikan rujukan dalam membentuk undang-undang yang bersangkutan harus jelas disebutkan nomor dan tahunnya, judulnya, demikian pula dengan nomor dan tahun lembaran negara dan tambahan lembaran negara.

Adapun yang menjadi landasan yuridis pembentukan peraturan daerah tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah tersebut yaitu :

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Provinsi Jawa Tengah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pembentukan Daerah Tingkat II Batang.
3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.
4. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.
5. Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 1988 tentang Perubahan Batas Wilayah Kotamadya Daerah Tingkat II Pekalongan, Kabupaten Daerah Tingkat II Pekalongan dan Kabupaten Daerah Tingkat II Batang.

## BAB V

### JANGKAUAN, ARAH, PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERDA PAJAK DAERAH DAN RETRIBUSI DAERAH

#### A. Jangkauan Arah Pengaturan

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, saat ini Kabupaten Batang telah mengundang 4 (empat) jenis Peraturan Daerah sebagai tindak lanjut dari Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tersebut yaitu satu jenis perda yang mengatur mengenai Pajak Daerah yakni Perda Kabupaten Batang Nomor 3 Tahun 2019 tentang Pajak Daerah, dan tiga jenis Perda yang mengatur mengenai Retribusi Daerah yakni Perda Kabupaten Batang Nomor 1 Tahun 2020 perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 20 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Umum, Perda Nomor 9 Tahun 2018 perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 21 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Usaha, dan Perda Kabupaten Batang Nomor 4 Tahun 2019 perubahan kedua atas Peraturan Daerah Nomor 22 Tahun 2011 tentang Retribusi Perizinan Tertentu.

Dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, maka Peraturan Daerah yang merupakan amanat dari Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 harus diganti untuk menyesuaikan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tersebut. Hal ini sesuai asas perundang-undangan yang menyatakan bahwa Undang-Undang yang berlaku belakangan membatalkan Undang-Undang yang berlaku terdahulu (*lex posterior derogat lex priori*).

Sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 khususnya ketentuan Pasal 94, bahwa untuk jenis Pajak dan Retribusi ditetapkan dalam 1 (satu) perda dan menjadi dasar pemungutan pajak dan retribusi daerah.

Adapun jenis-jenis pajak yang dipungut oleh Pemerintah Kabupaten/Kota, berdasarkan ketentuan Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022, terdiri atas : Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB P2) ; Pungutan atas Perolehan Hak atas Tanah dan atau Bangunan (BPHTB) ; Pajak dan Barang Jasa Tertentu (PBJT) ; Pajak Reklame ; Pajak Air Tanah (PAT) ; Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan (MBLB) ; Pajak Sarang Burung Walet, Opsen Pajak Kendaraan Bermotor (PKB) ; dan Opsen Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBNKB). Selanjutnya berdasarkan ketentuan Pasal 50 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022, bahwa objek Pajak Barang dan Jasa Tertentu (PBJT) merupakan, penjualan, penyerahan, dan/atau konsumsi barang dan jasa tertentu yang meliputi : Makanan dan/atau minuman ; Tenaga listrik ; Jasa Perhotelan ; Jasa Parkir ; Jasa Kesenian dan Hiburan. Obyek-obyek Pajak Barang dan Jasa Tertentu (PBJT) tersebut, pada saat berlakunya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 sudah dilakukan pemungutan dan merupakan jenis pajak terdiri yaitu : Pajak Restoran, Pajak Penerangan Jalan (PPJ), Pajak Hotel, Pajak Parkir, dan Pajak Hiburan.

Rekonstruksi Pajak dilakukan melalui reklasifikasi 5 (lima) jenis Pajak yang berbasis konsumsi menjadi satu jenis Pajak, yaitu Pajak Barang dan Jasa Tertentu (PBJT). Hal ini memiliki tujuan untuk (i) menyelaraskan Objek Pajak antara pajak pusat dan pajak daerah sehingga menghindari adanya duplikasi pemungutan pajak; (ii) menyederhanakan administrasi perpajakan sehingga manfaat yang diperoleh lebih tinggi dibandingkan dengan biaya pemungutan; (iii) mempermudah pemungutan Pajak terintegrasi oleh Daerah; dan (iv) mempermudah masyarakat dalam memenuhi kewajiban perpajakannya, sekaligus mendukung kemudahan berusaha dengan adanya simplikasi administrasi perpajakan. Selain intregasi pajak-pajak Daerah berbasis konsumsi, Pajak Barang dan Jasa tertentu (PBJT) mengatur perluasan Objek Pajak seperti

atas parkir *valet*, objek rekreasi, dan persewaan sarana dan prasarana olahraga (objek olahraga permainan).

Pemerintah juga memberikan kewenangan pemungutan Opsen Pajak antara level pemerintahan provinsi dan kabupaten/kota, yaitu Pajak Kendaraan Bermotor (PKB), Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBNKB), dan Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan (MLB). Opsen atas Pajak Kendaraan Bermotor (PKB) dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBNKB) sejatinya merupakan pengalihan dari bagi hasil pajak provinsi. Hal tersebut dapat meningkatkan kemandirian Daerah tanpa menambah beban Wajib Pajak, karena penerimaan perpajakan akan dicatat sebagai Pendapatan Asli Daerah, serta memberikan kepastian atas penerimaan pajak dan memberikan keleluasan belanja atas penerimaan tersebut pada tiap-tiap level pemerintah dibandingkan dengan skema bagi hasil. Sementara itu, penambahan Opsen Pajak MLB untuk provinsi sebagai sumber penerimaan baru diharapkan dapat memperkuat fungsi penerbitan izin dan pengawasan kegiatan pertambahan di Daerah. Hal ini akan mendukung pengelolaan Keuangan Daerah yang lebih berkualitas karena perencanaan, penganggaran, dan realisasi APBD akan lebih baik. Opsen Pajak juga mendorong peran Daerah untuk melakukan ekstensifikasi perpajakan Daerah baik itu bagi pemerintah provinsi maupun pemerintahan kabupaten/kota.

Untuk jenis Retribusi sesuai ketentuan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 adalah Retribusi Jasa Umum; Retribusi Jasa Usaha; dan Retribusi Perizinan Tertentu. Ini masih sama dengan yang ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009, tetapi rincian dari jenis retribusi tersebut mengalami perubahan berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022, yaitu:

1. Retribusi Jasa Umum, meliputi :

- a. Pelayanan kesehatan;
  - b. Pelayanan kebersihan;
  - c. Pelayanan parkir di tepi jalan umum;
  - d. Pelayanan pasar; dan
  - e. Pengendalian lalu lintas.
2. Retribusi Jasa Usaha, meliputi :
- a. Penyediaan tempat kegiatan usaha berupa pasar grosir, pertokoan, dan tempat kegiatan usaha lainnya;
  - b. Penyediaan tempat pelelangan ikan, ternak, hasil bumi, dan hasil hutan termasuk fasilitas lainnya dalam lingkungan tempat pelelangan;
  - c. Penyediaan tempat khusus parkir di luar badan jalan;
  - d. Penyediaan tempat penginapan/pesanggrahan/vila;
  - e. Pelayanan rumah pemotongan hewan ternak;
  - f. Pelayanan jasa kepelabuhan;
  - g. Pelayanan tempat rekreasi, pariwisata, dan olah raga;
  - h. Pelayanan penyeberangan orang atau badan dengan menggunakan kendaraan di air;
  - i. Penjualan hasil produksi usaha Pemerintah Daerah; dan
  - j. Pemanfaatan aset Daerah yang tidak mengganggu penyelenggaraan tugas dan fungsi organisasi perangkat Daerah dan/atau optimalisasi aset Daerah dengan tidak mengubah status kepemilikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
3. Retribusi Perizinan Tertentu, meliputi :
- a. Persetujuan bangunan gedung;
  - b. Penggunaan tenaga kerja asing; dan
  - c. Pengelolaan pertambangan rakyat.

Penyederhanaan Retribusi dilakukan melalui rasionalisasi jumlah Retribusi. Retribusi diklasifikasikan dalam 3 (tiga) jenis, yaitu Retribusi Jasa Umum, Retribusi Jasa Usaha, dan Retribusi Perizinan Tertentu. Lebih lanjut, jumlah atas Objek Retribusi disederhanakan dari 32 (tiga puluh dua) jenis menjadi 18 (delapan belas) jenis pelayanan. Rasionalisasi tersebut memiliki tujuan agar Retribusi yang akan dipungut Pemerintah Daerah adalah Retribusi yang dapat dipungut dengan efektif, serta dengan biaya pemungutan yang rendah. Selain itu, rasionalisasi dimaksudkan untuk mengurangi beban masyarakat dalam mengakses layanan dasar publik yang menjadi kewajiban Pemerintah Daerah. Rasionalisasi juga sejalan dengan implementasi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dalam rangka mendorong kemudahan berusaha, iklim investasi yang kondusif, daya saing Daerah, dan penciptaan lapangan kerja yang lebih luas.

Penyelarasan dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dilakukan melalui pemberian kewenangan kepada Pemerintah untuk meninjau kembali tarif Pajak Daerah dalam rangka pemberian insentif fiskal untuk mendorong perkembangan investasi di daerah. Pemerintah dapat menyesuaikan tarif Pajak dan Retribusi dengan penetapan tarif yang berlaku secara nasional, serta melakukan pengawasan dan evaluasi terhadap Peraturan Daerah mengenai Pajak dan Retribusi yang menghambat ekosistem investasi dan kemudahan dalam berusaha.

Kebijakan Daerah mengenai jenis retribusi yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tidak semuanya ditetapkan dalam Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah ini, yaitu untuk Retribusi Jasa Umum adalah Retribusi Pengendalian Lalu Lintas; untuk Retribusi Jasa Usaha adalah Pelayanan Jasa Kepelabuhanan dan Pelayanan Penyeberangan orang atau barang dengan menggunakan kendaraan di air; untuk Retribusi

Perizinan Tertentu adalah Retribusi Pengelolaan Pertambangan Rakyat. Keempat jenis retribusi tersebut tidak ditetapkan dalam Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah tersebut karena Pemerintah Kabupaten Batang belum memberikan pelayanan masyarakat dibidang tersebut atau dengan kata lain obyek retribusinya belum/tidak ada. Khusus untuk pelayanan kepelabuhan bukan merupakan kewenangan pemerintah Kabupaten, sehingga Pemerintah Kabupaten tidak menetapkan/mengatur retribusi ini.

## **B. Ruang Lingkup Materi Muatan Peraturan Daerah**

Peraturan daerah merupakan kaidah lanjut dari pengaturan yang dituangkan dalam undang-undang ataupun peraturan pemerintah. Disusunnya peraturan daerah tentang pajak daerah dan retribusi daerah merupakan amanat dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Sehingga muatan materi yang diatur dalam peraturan daerah sudah diberikan batasan-batasan dalam undang-undang, baik undang-undang yang mengatur tentang pajak daerah dan retribusi daerah itu sendiri maupun oleh undang-undang yang mengatur tentang tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu materi yang diatur dalam peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan apa yang diatur dalam undang-undang maupun peraturan pemerintah. Hal ini sesuai dengan asas perundang-undangan yaitu bahwa peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Dengan kata lain terdapat sinkronisasi vertikal peraturan daerah dengan undang-undang.

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan

Pemerintahan Daerah, rancangan peraturan daerah tentang pajak daerah dan retribusi daerah memuat :

### 1. **Konsideran**

Konsideran meliputi konsideran menimbang dan konsideran mengingat.

#### a. **Konsideran Menimbang**

Konsideran menimbang dalam setiap peraturan perundang-undangan pada pokoknya berkaitan dengan tiga landasan pokok bagi berlakunya norma-norma yang terkandung dalam peraturan perundang-undangan tersebut. demikian pula dalam peraturan daerah pada umumnya juga memuat tiga landasan pokok, yaitu landasan filosofis, landasan sosiologis, dan landasan yuridis (secara garis besar).

Konsideran menimbang dalam peraturan daerah tentang pajak daerah dan retribusi daerah yang memuat tiga landasan pokok tersebut berkaitan dengan disusunnya kembali perda-perda tentang pajak daerah dan menyesuaikan dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 yakni dengan menggabungkan menjadi satu perda. Namun demikian, dalam penyusunan rancangan perda kali ini, yang lebih dominan dalam konsideran menimbang adalah pada landasan yuridis, karena esensinya penggantian perda lama dengan perda baru semata-mata untuk menyesuaikan dengan undang-undang yang baru.

#### b. **Konsideran Mengingat**

Konsideran mengingat memuat landasan yuridis terhadap penyusunan peraturan daerah yang disusun secara hirarkhi dari yang paling tinggi kedudukannya sampai dengan yang paling rendah yang menjadi dasar atas yang berkaitan dengan pembentukan perda tersebut. penulisan konsideran mengingat disusun secara berurutan,

disamping sesuai dengan tingkat/hirarki juga disesuaikan dengan waktu penerbitan/pengundangan dari peraturan pada tingkat masing-masing.

## 2. Ketentuan Umum

Dalam praktik di Indonesia, *“definition clause”* atau *“interpretation clause”* biasanya disebut dengan ketentuan umum. Dengan sebutan demikian, seharusnya isi yang terkandung di dalamnya tidak hanya terbatas kepada pengertian-pengertian operasional istilah-istilah yang dipakai seperti yang biasa dipraktikkan selama ini. Dalam istilah “Ketentuan Umum” seharusnya termuat pula hal-hal lain yang bersifat umum seperti pengantar, pembukaan atau *“preamble”* peraturan perundang-undangan. Akan tetapi telah menjadi kelazimam atau kebiasaan sejak dulu bahwa setiap perundang-undangan selalu didahului oleh “ketentuan umum” yang berisi pengertian atas istilah-istilah yang dipakai dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Dengan demikian, fungsi ketentuan umum ini persis seperti *“definition clause”* atau *interpretation clause”* yang dikenal di berbagai negara lain.

## 3. Materi yang Diatur

Materi pokok yang diatur ditempatkan langsung setelah bab ketentuan umum, dan jika tidak ada pengelompokan bab, materi pokok yang diatur diletakkan setelah pasal-pasal ketentuan umum. Pembagian materi pokok ke dalam kelompok yang lebih kecil dilakukan menurut kriteria yang dijadikan dasar pembagian.

Materi pokok yang diatur dalam peraturan daerah tentang pajak daerah yaitu:

- a. Jenis pajak dan retribusi
- b. Nama objek, subjek, wajib pajak dan retribusi

- c. Dasar pengenaan, tarif pajak dan retribusi
- d. Wilayah pemungutan pajak
- e. Tingkat penggunaan jasa retribusi
- f. Masa dan saat pajak terutang
- g. Tata cara pemungutan pajak dan retribusi
- h. Tata cara pembayaran
- i. Tata cara penagihan
- j. Keberatan dan banding
- k. Pembetulan, pembatalan, pengurangan ketetapan, dan penghapusan atau pengurangan sanksi administratif
- l. Pengembalian kelebihan pembayaran
- m. Kedaluwarsa penagihan
- n. Pembukuan dan pemeriksaan
- o. Insentif pemungutan
- p. Ketentuan khusus
- q. Penyidikan dan ketentuan pidana
- r. Pelaksanaan, pemberdayaan, pengawasan dan pengendalian

Kebijakan Daerah yang spesifik terkait dengan tarif pajak yang diatur dalam peraturan daerah ini antara lain :

- a. Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB P2)
  - 1) Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) yang digunakan untuk perhitungan PBB P2 ditetapkan paling rendah 20% (dua puluh persen) dan paling tinggi 100% (seratus persen) dari Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) setelah dikurangi Nilai Jual Objek Pajak yang tidak kena pajak (NJOPTKP).

Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) di Kabupaten Batang rata-rata sudah lama tidak berubah sehingga Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) masih rendah. Rencana kenaikan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) pada

Tahun 2023 dengan mendekati harga pasar pasti akan berpengaruh untuk kenaikan yang cukup signifikan dengan ketetapan PBB P2 di masyarakat. Untuk mengurangi gejolak di masyarakat rencana akan menggunakan stimulus sehingga beban masyarakat tidak perlu naik signifikan, dan stimulus ini secara bertahap akan berkurang setiap tahunnya. Dengan Undang-Undang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, merubah penetapan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) yang digunakan untuk perhitungan yaitu penetapannya 20% (dua puluh persen) s.d 100% (seratus persen) dari Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) setelah dikurangi Nilai Jual Objek Pajak yang tidak kena pajak (NJOPTKP), sehingga dalam Perda ini masih sama dengan Undang-Undang yaitu tetap menggunakan range 20% (dua puluh persen) s.d 100% (seratus persen) dan lebih detail penetapannya nanti dalam Perbup sehingga kedepannya tidak perlu selalu merubah Perda.

## 2) Tarif Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB P2)

Dalam raperda tindaklanjut Undang-Undang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah ini, kami menggunakan tarif ganda bukan satu tarif seperti Perda 3 Tahun 2019. Hal ini dikarenakan selain penyesuaian dengan Undang-Undang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dimana dibedakan untuk tarif PBB untuk obyek pajak berupa lahan produksi pangan dan ternak dengan obyek pajak lainnya, juga masing-masing kami bedakan tarifnya dengan pertimbangan Asas Keadilan. Undang-Undang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah

memberikan potensi kenaikan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dari PBB P2 dimana ada perubahan tarif PBB P2 dari maksimal 0,3% (nol koma tiga persen) menjadi 0,5% (nol koma lima persen), namun demikian menimbang kondisi perekonomian masyarakat, sehingga BPKPAD selaku pengelola pajak belum mengambil tarif maksimal, dan untuk keadilan serta tetap bisa meningkatkan potensi PBB P2 menggunakan tarif ganda:

- (a) Untuk Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) s.d. Rp. 500.000.000,- dikenakan tarif seperti perda lama 0,15% (nol koma lima belas persen) sedangkan untuk NJOP lebih dari Rp. 500.000.000,- dinaikkan tarifnya menjadi 0,2% (nol koma dua persen);
- (b) Untuk obyek pajak berupa lahan produksi pangan dan ternak dengan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) s.d. Rp. 500.000.000,- ditetapkan tarif 0,10% (nol koma sepuluh persen) sedangkan lebih dari Rp. 500.000.000,- ditetapkan 0,15% (nol koma lima belas persen).

b. Pajak Barang dan Jasa Tertentu (PBJT)

- 1) Pengecualian Obyek PBJT atas penjualan makanan dan minuman diberikan kebijakan yaitu dengan peredaran usaha tidak melebihi Rp. 2.500.000,- perbulan (menurun dari Perda 3 Tahun 2019) karena untuk perluasan obyek pajak sehingga Wajib Pajak bisa semakin banyak dan bisa meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) serta diharapkan dapat memenuhi rasa keadilan.
- 2) Tarif PBJT sesuai dengan maksimal dalam Undang-Undang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yaitu 10% (sepuluh persen) dan sama dengan Perda 3 Tahun 2019, dengan pengecualian khusus untuk:

- (a) BJT atas penjualan makanan dan minuman yang disediakan oleh restoran dengan ketentuan:
- Yang telah menggunakan alat perekaman online (Tapping Box) sebesar 7,5% (tujuh koma lima persen) dengan maksud sebagai bentuk penghargaan kepada Wajib Pajak dan menstimulus Wajib Pajak lain untuk mau menggunakan alat perekaman online
  - Tidak permanen dan/ atau Nilai Penjualan Rp. 2.500.000,- s.d. Rp. 7.500.000,- per bulan sebesar 7,5% (tujuh koma lima persen) dimaksud untuk asas keadilan dan dukungan terhadap UMKM dengan tetap ada sumbangsih untuk pembangunan Kabupaten Batang.
- (b) PBJT atas tenaga listrik sesuai Undang-Undang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah yaitu industri, pertambangan minyak bumi dan gas alam 3% (tiga persen) sedangkan untuk tenaga listrik yang dihasilkan sendiri 1,5% (satu koma lima persen).
- 3) PBJT atas jasa kesenian dan hiburan:
- (a) Pegelaran kesenian tradisional sebesar 5% (lima persen) untuk mendukung budaya tradisional
  - (b) Diskotek, karaoke kelab malam, bar dan mandi uap/ spa sebesar 40% (empat puluh persen) dikarenakan untuk pengendalian akan tetapi tetap agar Wajib Pajak patuh terhadap pembayaran pajak sehingga mengambil batas terendah dari Undang-Undang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.
- c. Oopen Pajak Kendaraan Bermotor (PKB) dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBNKB) untuk tarif mengambil yang terbesar,

sambil menunggu hasil dari Kebijakan Pemerintah Propinsi (yang diatur dalam Perda Propinsi) dan kebijakan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah sebagai Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

- d. Untuk penyesuaian tarif retribusi dilakukan dengan mempertimbangkan berbagai faktor diantaranya jenis layanan yang diberikan kepada masyarakat, perkembangan indeks harga, daya beli masyarakat/kemampuan membayar serta kelayakan kenaikan tarif retribusi karena seharusnya peninjauan tarif retribusi dilakukan paling lama 3 (tiga) tahun sekali.

#### **4. Ketentuan Peralihan**

Ketentuan peralihan diperlukan apabila materi hukum dalam peraturan perundang-undangan sudah pernah diatur. Ketentuan peralihan memuat pemikiran tentang penyelesaian masalah/keadaan atau peristiwa yang sudah ada pada saat mulai berlakunya peraturan perundang-undangan yang baru. Ketentuan peralihan memuat:

- a. Ketentuan tentang penerapan peraturan perundang-undangan baru terhadap keadaan yang terdapat pada waktu peraturan daerah itu mulai berlaku.
- b. Ketentuan tertentu berkaitan dengan pelaksanaan peraturan daerah sebelumnya pada saat peraturan daerah ini berlaku, khususnya mengenai proses pemungutan pajak dan retribusi.

Ketentuan peralihan dalam Perda Pajak Daerah dan Retribusi Daerah ini menyesuaikan apa yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 yaitu bahwa pada saat Peraturan Daerah ini mulai berlaku :

- a. terhadap hal dan kewajiban Wajib Pajak dan Wajib Retribusi yang belum diselesaikan sebelum Peraturan Daerah ini ditetapkan, penyelesaiannya dilakukan berdasarkan peraturan perundang-undangan di bidang Pajak dan Retribusi yang ditetapkan sebelum berlakunya Peraturan Daerah ini;
- b. ketentuan mengenai Retribusi Jasa Umum dalam Peraturan Daerah ini mulai berlaku Tahun 2024 kecuali Retribusi Pelayanan Kebersihan.
- c. ketentuan mengenai Retribusi Jasa Usaha dalam Peraturan Daerah ini mulai berlaku Tahun 2024
- d. ketentuan mengenai Pajak Daerah dalam Peraturan Daerah mulai berlaku Tahun 2024 Kecuali Opsen PKB dan Opsen BBNKB mulai berlaku Tahun 2024 dan PBJT Tenaga Listrik mulai berlaku saat diundangkan.

## 5. Ketentuan Penutup

Ketentuan penutup berbeda dengan kalimat penutup. Dalam undang-undang yang biasanya dirumuskan sebagai ketentuan penutup adalah ketentuan yang berkenaan dengan pernyataan mulai berlakunya undang-undang atau mulai pelaksanaan suatu ketentuan undang-undang.

Ketentuan penutup dalam rancangan peraturan daerah tentang pajak daerah dan retribusi daerah memuat ketentuan mengenai:

- a. Tindak lanjut dari penetapan peraturan daerah khususnya mengenai penyusunan peraturan pelaksanaannya.
- b. Status peraturan perundang-undangan yang sudah ada sebelumnya.
- c. Saat mulai berlakunya peraturan perundang-undangan tersebut.

## 6. Penutup

Penutup merupakan bagian akhir peraturan perundang-undangan. Di dalam kalimat penutup termuat hal-hal sebagai berikut:

- a. Rumusan perintah pengundangan dan penempatan peraturan daerah dalam lembaran daerah atau berita daerah.
- b. Penandatanganan pengesahan atau penetapan peraturan daerah oleh bupati atau pejabat yang dilantik.
- c. Pengundangan peraturan daerah tersebut dengan pemberian nomor.

Rumusan perintah pengundangan yang bersifat standar Peraturan Daerah Kabupaten Batang tentang Pajak Daerah dimuat dalam Pasal... yaitu "Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Daerah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah Kabupaten Batang".

Sedangkan penandatanganan pengesahan atau penetapan memuat:

- a. Tempat dan tanggal pengesahan atau penetapan;
- b. Nama jabatan;
- c. Tanda tangan pejabat; dan
- d. Nama lengkap pejabat yang menandatangani, tanpa gelar dan pangkat.

## 7. Penjelasan

Penjelasan peraturan perundang-undangan merupakan kebiasaan negara-negara yang menganut *civil law* gaya Eropa Koninental. Penjelasan (*explanation*) berfungsi sebagai pemberi keterangan mengenai kata-kata tertentu, frasa atau beberapa aspek atau konsep yang terdapat dalam suatu ketentuan pasal atau ayat yang dinilai belum terang atau belum jelas atau yang karena itu dikhawatirkan oleh perumusny akan dapat menimbulkan salah penafsiran di kemudian hari. Jika diuraikan, penjelasan (*explanation*) adalah untuk:

- a. Menjelaskan pengertian dan maksud dari suatu ketentuan (*to explain the meaning and intention of the main provision*);

- b. Apabila terdapat ketidakjelasan (*obscurity*) atau kekaburan (*vagueness*) dalam suatu undang-undang, maka penjelasan dimaksudkan untuk memperjelas. Sehingga ketentuan dimaksud konsisten dengan tujuan yang hendak dicapai oleh pengaturan yang bersangkutan (*to classify the same so as to make it consistent with the dominant object which it seeks to suserve*);
- c. Menyediakan uraian tambahan pendukung terhadap tujuan utama peraturan perundang-undangan agar keberadaannya semakin bermakna dan berguna (*to provide an additional support to the dominant object in thr main statute in order to make it meaningfull and purposeful*);
- d. apabila terdapat perbedaan yang relevan dengan maksud penjelasan untuk menekankan kesalahan dan mengedepankan objek peraturan perundang-undangan, penjelasan dapat membantu pengadilan dalam menafsirkan "*the true purport and object of the enactment*"; dan (*it cannot take away statutory right with which any person under a statute has been clothed or see at nought the working of an act by becoming a hindrance in the interpretation of the same*). (Jimly Asshiddiqie, 2010 : 133-134)

Pada pokoknya, penjelasan suatu peraturan perundang-undangan berfungsi sebagai tafsiran resmi sebagai pembentuk peraturan perundang-undangan itu atas norma-norma hukum tertentu yang diberi penjelasan. Penjelasan hanya memuat uraian atau elaborasi lebih lanjut norma yang diatur dalam batang tubuh peraturan yang dijelaskan. Dengan demikian, penjelasan yang diberikan tidak boleh menyebabkan timbulnya ketidakjelasan.

Penjelasan juga tidak boleh berisi norma hukum baru ataupun yang berisi ketentuan lebih lanjut dari apa yang sudah diatur dalam

batang tubuh. Apalagi jika penjelasan itu memuat ketentuan-ketentuan baru yang bersifat terselubung yang bermaksud mengubah atau mengurangi substansi norma yang terdapat dalam batang tubuh. Untuk menghindari hal tersebut, maka pembahasan rancangan penjelasan harus dilakukan secara integral dengan keseluruhan naskah rancangan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

Penjelasan peraturan daerah Kabupaten Batang tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah berisi penjelasan umum dan penjelasan pasal demi pasal.

## BAB VI

### PENUTUP

#### A. Simpulan

Berdasarkan pengkajian terhadap berbagai aspek baik teoritis, praktis empiris, analisis peraturan perundang-undangan terkait dengan pajak daerah dan retribusi daerah, serta kajian aspek filosofis, sosiologis maupun yuridis, maka dapat diambil beberapa simpulan sebagai berikut :

1. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah mengamanatkan untuk menyusun Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, oleh karena itu maka Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang ada sebelumnya dicabut dan dinyatakan tidak berlaku, dan diganti dengan Perda yang baru menyesuaikan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

Bahwa berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, pengaturan mengenai Pajak Daerah dan Retribusi Daerah di Kabupaten Batang dituangkan dalam 4 (empat) Perda, yaitu 1 (satu) Perda mengatur tentang Pajak Daerah dan 3 (tiga) Perda mengatur tentang Retribusi Daerah yaitu Retribusi Jasa Umum, Retribusi Jasa Usaha dan Retribusi Perizinan Tertentu. Dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dituangkan dalam 1 (satu) Perda yang memuat pengaturan tentang seluruh jenis Pajak Daerah dan Retribusi Daerah di Kabupaten Batang.

2. Peraturan Daerah sebagai salah satu bentuk kebijakan publik agar dapat diterima dengan baik oleh masyarakat jika memiliki landasan filosofis,

sosiologis, maupun yuridis, demikian pula dengan Peraturan Daerah dan Retribusi Daerah.

Landasan filosofis yang utama dalam penyusunan Perda tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah adalah pencerminan aspek keadilan dan kepastian hukum, serta asas-asas yang merujuk pada *recht idea* yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

Landasan sosiologis ini banyak berkaitan dengan kondisi masyarakat, terutama terkait dengan kemampuan daya beli masyarakat, yang diakomodir dalam penyusunan Perda tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah khususnya dalam penetapan tarif pajak. Sedangkan landasan yuridis yang utama adalah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya yang terkait dengan kewenangan dalam penyusunan Peraturan Daerah.

3. Muatan materi yang terkandung dalam Perda Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sesuai amanat Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022, memuat seluruh pengaturan pajak daerah dan retribusi daerah baik yang menyangkut hukum pajak materil maupun formil, yang meliputi : Ketentuan Umum, Jenis-Jenis Pajak Daerah, dan Retribusi Daerah, Objek Pajak, Subjek Pajak, Wajib Pajak, Dasar pengenaan dan perhitungan pajak dan retribusi, masa pajak dan wilayah pemungutan, serta mekanisme/proses pemungutan pajak, penyidikan, sanksi baik administratif maupun pidana, ketentuan peralihan dan ketentuan penutup.

## **B. Saran**

Berdasarkan hasil kajian yang dilakukan, ada berbagai hal yang dapat direkomendasikan antara lain :

1. Mengingat ruang lingkup materi muatan Perda sangat luas yang memuat seluruh jenis pajak dan retribusi, maka pengaturan dalam Peraturan Daerah memuat hal-hal yang bersifat pokok saja, sedangkan ketentuan yang bersifat teknis diamanatkan diatur dalam Peraturan Kepada Bupati.
2. Dalam mengkonstruksi Perda tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah perlu di susun secara sistematis dan substansi Perda perlu dilakukan sinkronisasi dengan peraturan perundang-undangan lain baik secara vertikal maupun horizontal, sehingga dapat meminimalisir konflik antar peraturan perundang-undangan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Adrian Setiadi. 2010. *Hukum Keuangan Negara*. Jakarta : Sinar Grafika.
- Aminudin. 2014. *Pengantar Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta : Raja Grafindo Persada.
- Aziz Syamsudin. 2013. *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Bagir Manan. 1994. *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*. Jakarta : Pustaka Sinar Harapan.
- Bohani. 2002. *Pengantar Hukum Pajak*. Jakarta : Raja Grafindo Persada.
- Hery Djatmiko. 2003. *Ketentuan Umum Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*. Jakarta : PSIK
- Jimly Asshiddiqie. 2011. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta : Raja Grafindo.
- Mardiasmo. 2022. *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta : Andi.
- Marihot P Siahaan. 2005. *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*. Jakarta : Raja Grafindo.
- Mukti Fajar, Yulianto Akhmad. 2015. *Dualisme Penelitian Hukum*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- Niko Ngani. 2012. *Bahasa Hukum dan Perundang-Undangan*. Jakarta : Pustaka Yustisia.
- Pipin Syarifin, Dedah Jubaedah. 2012. *Ilmu Perundang-Undangan*. Bandung : Pustaka Setia.
- Rahyuni Rauf. 2018. *Asas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*. Yogyakarta : Zanafa Publizing.
- Rachmat Trijono. 2013. *Dasar-Dasar Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan*. Jakarta : Papas Sinar Sinanti.
- Sri Pudyatmoko. 2009. *Pengantar Hukum Pajak*. Yogyakarta : Andi.

Syaukani, Afan Gofar. 2003 Ryaas Rasyid. *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*. Yogyakarta : Putaka Pelajar.

Wirawan B Ilyas, Richard Buton. 2013. *Hukum Pajak, Teori, Analisis dan Perkembangannya*. Jakarta : Salemba Empat.

Wirawan Tjandra. 2014. *Hukum Keuangan Negara*. Jakarta : Grasindo.

Yuliandri. 2011. *Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik*. Jakarta : Raja Grafindo Persada.

..... 2009. *Pedoman Nasional Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*. Dirjen Perimbangan Keuangan Departemen Keuangan Republik Indonesia.

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Per Undang-Undangan

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Per Undang-Undangan

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Per Undang-Undangan

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2014 Tentang  
Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011  
Tentang Pembentukan Peraturan Per Undang-Undangan

Permendagri Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan  
Produk Hukum Daerah