

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Berdasarkan asas otonomi daerah, daerah berhak mengatur dan menjalankan urusan pemerintahan daerahnya. Menurut UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, otonomi daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pasal 1 angka 5 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa urusan pemerintahan yakni kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian negara dan penyelenggara Pemerintahan Daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat.

Urusan pemerintahan tersebut terdiri dari urusan pemerintahan wajib dan pilihan. Urusan pemerintahan wajib diselenggarakan oleh semua daerah. Sementara urusan pemerintahan pilihan diselenggarakan oleh daerah menyesuaikan potensi daerahnya. Pemerintah daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan yakni kepala daerah yang pada daerah provinsi disebut gubernur, pada daerah kabupaten/kota disebut bupati/walikota, serta perangkat daerah.

Pajak daerah dan retribusi daerah merupakan urusan pemerintahan yang telah diserahkan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Pajak Daerah merupakan 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. Pajak daerah merupakan salah satu sumber pendapatan daerah, yang dalam pemungutannya harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan serta Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Menurut UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (PDRD), pemerintah daerah berwenang untuk memungut dan menetapkan tarif sejumlah jenis pajak, diluar pajak yang dipungut oleh pemerintah pusat.

Menurut Davey (1988), pajak daerah dapat diartikan sebagai:¹

1. Pajak yang dipungut oleh pemerintah daerah dengan pengaturan daerahnya sendiri;
2. Pajak yang dipungut berdasarkan peraturan nasional namun penetapan tarifnya dilakukan oleh pemerintah daerah;
3. Pajak yang ditetapkan dan/atau dipungut pemerintah daerah;
4. Pajak yang dipungut dan diadministrasikan oleh pemerintah pusat namun hasil pemungutan tersebut dibagi hasil dengan, atau dibebani pungutan tambahan oleh pemerintah daerah.

Menurut Soelarno, pajak daerah merupakan pajak asli daerah maupun pajak negara yang diserahkan kepada daerah, yang pemungutannya diselenggarakan

¹ Damas Dwi Anggoro, *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*, UB Press, Malang, 2017, h. 45.

oleh daerah di dalam wilayah kekuasaannya, sebagai biaya kebutuhan rumah tangga daerahnya, sesuai dengan peraturan perundang-undangan.²

Pajak daerah dan retribusi daerah menurut UU PDRD, merupakan suatu bentuk tindak lanjut kebijakan otonomi dan desentralisasi fiskal yang bertujuan untuk³:

1. Meningkatkan akuntabilitas penyelenggaraan otonomi daerah;
2. Memberikan peluang baru kepala daerah untuk mengenakan pajak baru;
3. Memberikan kewenangan yang lebih besar dalam perpajakan dan retribusi daerah dengan pembaharuan basis pajak daerah;
4. Memberikan kewenangan kepala daerah dalam menetapkan pajak daerah; dan
5. Menyerahkan fungsi pajak sebagai instrumen penganggaran dan pengaturan daerah.

Untuk meningkatkan kemandirian keuangan pemerintah daerah, komponen utama terdapat pada penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Pendapatan Asli Daerah berdasarkan Pasal 1 angka 18 UU No. 33 Tahun 2004 bahwa Pendapatan Asli Daerah, selanjutnya disebut PAD adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan perundang-undangan. Menurut Pasal 1 angka 13 UU No. 33 tahun 2004, pendapatan daerah adalah hak

² *Ibid*, h. 45-46.

³ A.Dahri Adi Patra Ls dan Andika Rusli, 'Analisis Potensi Pajak Bumi dan Bangunan (PBB-P2) Pasca Pengalihan dari Pajak Pusat Menjadi Pajak Daerah (Studi Empiris Pada Pemerintah Kota Palopo)', *Bongaya Journal for Research in Accounting*, Vol. 2 No. 1, 2019, h. 45.

pemerintah daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun bersangkutan. Sumber pendapatan daerah berasal dari sumber pendapatan asli daerah (PAD) sebagai berikut⁴:

- a. Pajak daerah, yaitu pajak-pajak yang ditentukan pemungutannya dalam Peraturan Daerah, dan para pembayar pajak (Wajib Pajak) tidak menerima imbalan secara langsung dari pemerintah daerah. Contoh pajak daerah yaitu Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB-P2), pajak kendaraan bermotor, pajak hiburan, pajak rumah makan/restoran, pajak iklan, pajak kendaraan bermotor, dan sebagainya;
- b. Retribusi daerah, yaitu pungutan yang dikenakan kepada masyarakat yang menikmati secara langsung fasilitas tertentu yang disediakan pemerintah daerah, yang diatur dalam peraturan daerah. Contoh retribusi daerah yaitu retribusi parkir, retribusi pasar, retribusi terminal, dan sebagainya;
- c. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, yaitu pendapatan yang diperoleh dari pengelolaan badan-badan usaha milik daerah maupun lembaga-lembaga lainnya yang dimiliki pemerintah daerah; dan
- d. Lain-lain PAD yang sah, meliputi:
 - 1) Hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan;
 - 2) Jasa giro;
 - 3) Pendapatan bunga;
 - 4) Keuntungan nilai tukar selisih rupiah terhadap mata uang asing; dan

⁴ Damas Dwi Anggoro, *Op. Cit.*, h. 18-19.

5) Komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah. Berdasarkan UU PDRD, ketentuan mengenai tarif pajak daerah dan retribusi daerah diatur dalam Peraturan Daerah.

Peralihan pajak pusat ke pajak daerah tentunya memberikan peluang dan tantangan tersendiri dalam memaksimalkan penerimaan daerah.⁵ Menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, misalnya, peluang yang bisa diperoleh dari peralihan PBB-P2 dari pajak pusat ke pajak daerah untuk pemerintahan kabupaten/kota sendiri adalah penerimaan dari PBB sebesar 10% akan masuk ke pemerintah pusat, dan 90% akan masuk pada pemerintah daerah. Ketika PBB-P2 tersebut dikelola dengan baik oleh pemerintah daerah sebagai sumber pemasukan kas daerah, maka akan membantu dalam meningkatkan realisasi penerimaan PBB-P2 pada daerah tersebut.

Pajak dan retribusi daerah merupakan salah satu potensi yang dapat dikembangkan oleh kepala daerah selaku penyelenggara pemerintahan daerah. Potensi merupakan sesuatu yang sebenarnya telah ada, hanya belum diperoleh dalam genggaman.⁶ Menurut Mardiasmo, potensi pendapatan daerah adalah kekuatan yang ada di satu daerah untuk menghasilkan sejumlah tertentu.⁷ Untuk

⁵ Marlinda Kumoro dan Alia Ariesanti, 'Potensi Pajak Bumi dan Bangunan Sektor Perdesaan dan Perkotaan Kota Yogyakarta dan Kontribusinya Terhadap Kemandirian Daerah', Riset Akuntansi dan Keuangan Indonesia, Vol. 11 No.1, 2017, h. 76.

⁶ A.Dahri Adi Patra Ls dan Andika Rusli, *Op.Cit.*, h. 46.

⁷ *Ibid.*

memperoleh potensi tersebut, diperlukan upaya-upaya tertentu, misalnya untuk potensi pajak perlu dilakukan upaya pajak (*tax effort*).⁸

Dalam rangka meningkatkan akuntabilitas penyelenggaraan otonomi daerah, pemerintah daerah seharusnya diberi kewenangan yang lebih besar dalam mengatur sektor perpajakan dan retribusi daerah. Sesuai dengan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, perluasan kewenangan perpajakan dan retribusi daerah dilakukan dengan memperluas basis pajak daerah dan memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah dalam penerapan tarif.⁹

Penyerahan wewenang kepada pemerintah daerah ini memiliki implikasi bahwa program-program pembangunan pemerintah dalam bidang ekonomi lebih diarahkan pada kepentingan lokal dan disesuaikan dengan lingkungan daerah setempat. Dalam penyelenggaraannya, kepala daerah sebagai penyelenggara pemerintahan daerah jelas lebih memahami keadaan lokal (daerahnya) daripada penyelenggara pemerintahan pusat.¹⁰ Sebagaimana menurut asas desentralisasi yang telah dijelaskan dalam Pasal 1 angka 8 UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, bahwa desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Moh. Khusaini, *Keuangan Daerah*, UB Press, 2018, h. 35.

kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sehingga hendaknya kewenangan Kepala Daerah tidak boleh diintervensi sepenuhnya oleh pusat terutama dalam hal pendapatan asli daerah (PAD).

Sementara UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja sebagai bentuk reformasi peraturan tentang perpajakan justru menghadirkan ketentuan baru mengenai intervensi fiskal pemerintah pusat terhadap pajak daerah dan retribusi daerah berkaitan dengan pembuatan rancangan perda maupun perubahan Perda yang sudah ada.

Maka berdasarkan uraian di atas, pengaturan mengenai intervensi fiskal pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah terhadap pajak dan retribusi daerah yang diatur dalam UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja ini menarik untuk diteliti dan dituliskan hasilnya dalam bentuk skripsi yang berjudul: **“INTERVENSI FISKAL PEMERINTAH PUSAT TERHADAP PAJAK DAERAH DAN RETRIBUSI DAERAH DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 11 TAHUN 2020 TENTANG CIPTA KERJA”**.

1.2 Rumusan Masalah:

1. Apa urgensi adanya pengaturan mengenai intervensi fiskal terhadap pajak daerah dan retribusi daerah yang diatur UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja?
2. Apa akibat dari intervensi fiskal pemerintah pusat terhadap pajak daerah dan retribusi daerah dalam UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja terhadap kewenangan Kepala Daerah?

1.3 Tujuan Penelitian

1.3.1. Tujuan objektif

1. Mengetahui urgensi adanya pengaturan mengenai intervensi fiskal terhadap pajak daerah dan retribusi daerah yang diatur UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.
2. Mengetahui akibat dari intervensi fiskal pajak daerah dan retribusi daerah dalam UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja terhadap kewenangan Kepala Daerah.

1.3.2. Tujuan subjektif

1. Peneliti ingin menambah pengetahuan serta wawasan di bidang ilmu hukum administrasi dan hukum pajak.
2. Peneliti ingin memperoleh data yang digunakan sebagai bahan penyusunan skripsi sebagai salah satu syarat akademik dalam mencapai gelar sarjana hukum.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1. Manfaat teoritis

1. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan yang lebih mendalam mengenai keberlakuan hukum dalam masyarakat serta keberlakuan peraturan-peraturan dalam menyelesaikan masalah-masalah hukum administrasi khususnya hukum pajak yang muncul di tengah-tengah masyarakat.

2. Bagi civitas akademika, agar dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan bagi mereka yang akan mengadakan penelitian lebih lanjut mengenai hal tersebut.

1.4.2. Manfaat praktis

Penelitian ini diharapkan juga dapat menjadi umpan balik antara teori yang ada dalam praktek di lapangan sehingga dapat digunakan sebagai sumber tambahan atau sumbangan pemikiran bagi pembaca pada umumnya dan pemerintah khususnya.

1.5 Metode Penelitian:

1.4.1. Tipe penelitian hukum

Doctrinal Research atau penelitian doktrinal merupakan penelitian hukum dengan cara menganalisis hubungan antar peraturan, menjelaskan wilayah atau area yang mengalami hambatan, bahkan memprediksi perkembangan di masa depan, yang menghasilkan penjelasan sistematis tentang aturan hukum yang berhubungan atau relevan dengan judul penelitian. Penelitian doktrinal tidak banyak memberi tahu kita tentang peran hukum dalam masyarakat, terutama dalam periode perubahan terencana atau spontan, sebab penelitian ini fokus terhadap tujuan untuk menganalisis hubungan antara hukum dan perubahan atau peran hukum dalam konteks masyarakat tertentu.¹¹

¹¹ Nordic Africa Institute, *Law and Development The Future of Law and Development Research*, International Legal Center. Research Advisory Committee on Law and Development, New York, 1974, h. 19.

Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif. Metode yuridis normatif dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah (terutama) data sekunder yang berupa peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian, kontrak, atau dokumen hukum lainnya, serta hasil penelitian, hasil pengkajian, dan referensi lainnya.¹² Penelitian hukum normatif berfungsi untuk memberi argumentasi yuridis ketika terjadi kekosongan, kekaburan dan konflik norma.¹³

Reform Oriented Research atau penelitian berorientasi-perubahan merupakan tipe penelitian hukum yang dilakukan dengan cara mengevaluasi secara intensif kelayakan suatu peraturan yang ada dan merekomendasi perubahan aturan-aturan hukum yang diinginkan.¹⁴

1.4.2. Pendekatan (*Approach*)

Penelitian doktrinal dikenal memiliki 5 (lima) pendekatan, yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan historis (*historical approach*), serta pendekatan komparatif (*comparative approach*). Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).¹⁵

¹² A. Sakti Ramdhon Syah R, *Perundang-Undangan Indonesia: Kajian Mengenai Ilmu dan Teori Perundang-Undangan serta Pembentukannya*, Social Politic Genius (SIGn), 2020, h. 199.

¹³ I Made Pasek Diantha, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*, Prenada Media, Jakarta, 2016, h. 12.

¹⁴ R. A. Granita Ramadhani, 'Analisis Aspek Legalitas Transaksi Efek Short-Selling Pada Masa Krisis Keuangan', Perpustakaan Universitas Indonesia, 2009, h. 56-57.

¹⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2017, h. 133.

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

Menurut Pasal 1 angka 2 Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Dari pengertian tersebut, secara singkat dapat dikatakan bahwa yang dimaksud sebagai statute adalah legislasi dan regulasi. Dengan demikian, pendekatan peraturan perundang-undangan adalah pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi. Produk yang merupakan *beschikking/ decree*, yaitu suatu keputusan yang diterbitkan oleh pejabat administrasi yang bersifat konkret dan khusus, misalnya keputusan presiden, keputusan menteri, keputusan bupati, dan keputusan suatu badan tertentu, tidak dapat digunakan dalam pendekatan ini.¹⁶

2. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*)

Conceptual approach atau pendekatan konseptual dilakukan sebab belum atau tidak ada aturan hukum untuk permasalahan yang dihadapi dalam penelitian.¹⁷ Jika dalam penelitian ini peneliti

¹⁶ *Ibid*, h. 137.

¹⁷ *Ibid*, h. 177.

menggunakan Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, serta peraturan perundang-undangan lain yang relevan ternyata belum dapat menyelesaikan pokok permasalahan, maka peneliti harus menggali lebih dalam melalui doktrin-doktrin, pendapat para ahli, serta para sarjana, atau bahkan pendapat masyarakat secara umum.

1.4.3. Sumber bahan hukum (*Legal Sources*)

Bahan hukum primer yang digunakan yaitu peraturan perundang-undangan tentang perpajakan yaitu Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, dan beberapa peraturan perundang-undangan yang lain yang diperlukan dalam penelitian.

Sementara bahan hukum sekunder yang digunakan yaitu buku tentang administrasi negara, jurnal hukum, artikel hukum, serta beberapa bahan hukum sekunder lainnya.

1.4.4. Prosedur pengumpulan bahan hukum

Penelitian hukum ini menggunakan metode penelitian hukum normatif, yang memungkinkan peneliti untuk memanfaatkan hasil-hasil temuan ilmu hukum empiris dan ilmu-ilmu lain untuk kepentingan dan analisis serta eksplanasi

hukum, tanpa mengubah karakter ilmu hukum sebagai ilmu normatif.¹⁸ Bahan-bahan hukum yang digunakan peneliti diperoleh dari Perpustakaan Daerah Magetan serta beberapa situs atau website yang relevan. Sumber hukum yang didapat dari perpustakaan daerah tersebut yakni buku cetak hukum terkait, sementara beberapa peraturan perundang-undangan, artikel, serta pendapat ahli yang relevan didapatkan dari situs atau website yang telah diakses peneliti.

1.4.5. Analisis bahan hukum

Peneliti menggunakan dua metode penafsiran dalam penelitian hukum normatif yaitu penafsiran gramatikal dan sistematis.¹⁹ Penafsiran gramatikal merupakan penafsiran menurut tata bahasa serta kata-kata yang menjadi alat bagi pembuat undang-undang untuk menyatakan maksud dan kehendaknya.²⁰ Adapun penafsiran sistematis yaitu penafsiran dengan cara menghubungkan antar pasal dalam suatu peraturan perundang-undangan yang bersangkutan dengan isu hukum yang dirumuskan, atau membaca penjelasan suatu peraturan perundang-undangan sehingga peneliti dapat memahami maksud dan korelasinya.²¹

1.4.6. Sistematika Penelitian

Sistematika Penelitian dalam penelitian ini terbagi menjadi empat bab, yakni:

¹⁸ Jonaedi Efendi dan Johnny Ibrahim, *Metode Penelitian Hukum: Normatif dan Empiris*, Pranada Media, Jakarta, 2018, h. 130.

¹⁹ Afif Khalid, 'Penafsiran Hukum Oleh Hakim dalam Sistem Peradilan di Indonesia', *Al' Adl*, Vol. VI No. 11, 2014, h. 12.

²⁰ *Ibid*, h. 17.

²¹ *Ibid*.

Bab I berisi pendahuluan, menguraikan mengenai latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian, pendekatan (*approach*), sumber bahan hukum (*legal sources*), prosedur pengumpulan bahan hukum, analisis bahan hukum, dan sistematika penelitian.

Bab II berisi urgensi ketentuan intervensi fiskal pemerintah pusat terhadap pajak daerah dan retribusi daerah dalam UU No. 11 Tahun 2020 tentang cipta kerja. Bab ini menunjukkan implementasi pasal-pasal tambahan dalam UU Cipta Kerja dapat berdampak pada kewenangan penyelenggara pemerintahan daerah.

BAB III berisi akibat intervensi fiskal pemerintah pusat pada penentuan tarif pajak daerah dan retribusi daerah terhadap kewenangan kepala daerah. Bab ini menjelaskan mengenai berkurangnya kewenangan Kepala Daerah berdasar prinsip otonomi daerah dalam menggali potensi pajak daerah dan retribusi daerahnya yang diatur dalam UU PDRD, setelah adanya ketentuan mengenai intervensi fiskal pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam UU Cipta Kerja.

Bab IV berisi penutup, membahas tentang kesimpulan dari pembahasan dan saran ataupun masukan terhadap penelitian ini kepada pihak yang berkepentingan terhadap hasil yang telah diteliti.