

KATA PENGANTAR

Syukur Alhamdulillah kami panjatkan kehadiran Allah SWT, karena atas rahmat dan berkah-NYA, tim yang dibentuk berdasarkan Keputusan Menteri Hukum dan HAM No. PHN-63.HN-01.06 tahun 2011 telah dapat menyelesaikan laporan akhir Analisis dan Evaluasi UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Pelaksanaan otonomi daerah telah mengubah sistem administrasi pemerintahan dan fiskal yang semula bersifat sentralisasi menjadi desentralisasi. Oleh karena itu, penerapan kebijakan otonomi daerah yang diiringi dengan kebijakan desentralisasi fiskal diharapkan akan dapat membantu pemerintah dalam melaksanakan pembangunan di daerah. Kebijakan desentralisasi fiskal yang dilaksanakan melalui perimbangan keuangan antara pusat dan daerah, bertujuan untuk mendukung pembiayaan berbagai urusan dan kewenangan yang telah dilimpahkan kepada daerah.

Salah satu kewenangan yang telah dilimpahkan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi fiskal diantaranya berkaitan dengan kewenangan pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah. Akan tetapi Pelaksanaan kewenangan ini harus diikuti dengan sistem pengawasan dan pengendalian yang memadai sehingga upaya peningkatan pendapatan asli daerah tidak mengorbankan upaya penciptaan iklim investasi yang kondusif di daerah.

Hal ini dapat dimaklumi karena idealnya dalam melaksanakan otonomi daerah harus bertumpu pada sumber-sumber pendapatan dari daerah itu sendiri, yang lazim disebut dengan pendapatan asli daerah (PAD). Sementara itu peranan utama dalam menunjang PAD di seluruh daerah di Indonesia berasal dari pajak daerah dan retribusi daerah. Oleh karena itu apabila pengaturan pajak daerah dan daerah jangan sampai menjadi kontraproduktif karena tidak sesuai dengan makna dan tujuan otonomi daerah yaitu

mendekatkan pelayanan kepada masyarakat lokal melalui pemerintah daerah.

Karakteristik pajak yang didalamnya ada unsur paksa dan retribusi daerah pada dasarnya adalah menjual pelayanan/jasa yang dilakukan pemerintah daerah, menjadi semacam “upeti” apabila pungutan pajak dan retribusi tersebut dilakukan hanya untuk mengejar setoran penerimaan saja. Karena itu keberadaan pajak daerah dan retribusi daerah harus ditempatkan sesuai dengan kaidah pungutan yang berkeadilan sesuai dengan dasar filosofi perpajakan dan ketentuan undang-undang. Satu dan lain hal agar sumber pendapatan asli daerah ini selaras dengan tujuan otonomi daerah yang menciptakan kesejahteraan masyarakat di daerah.

UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah merupakan langkah strategis dalam upaya memberikan kewenangan yang lebih luas kepada daerah di bidang perpajakan daerah (*local taxing power*). Keberadaan UU No. 28 Tahun 2009 diharapkan akan dapat memberikan ruang gerak yang lebih longgar bagi daerah untuk melakukan pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah, sesuai potensi dan kondisi masing-masing daerah. Akan tetapi dalam pelaksanaannya, UU No. 28 Tahun 2009 masih menimbulkan berbagai permasalahan yang harus dicarikan solusinya.

Dengan penelitian yang dilakukan tim Analisis dan Evaluasi UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah diharapkan dapat memberikan sumbangan dan masukan bagi pengembangan ilmu hukum pada umumnya dan arahan dalam kebijakan pungutan pajak dan retribusi daerah sebagai sumber pendapatan asli daerah. Penyempurnaan peraturan perundang-undangan di bidang perpajakan dan retribusi daerah diperlukan, agar pajak dan retribusi daerah tidak dirasakan semata sebagai kewajiban, tetapi merupakan hak warga negara untuk berpartisipasi dalam membiayai pembangunan khususnya di daerah sesuai dengan prinsip desentralisasi fiskal.

Pungkasnya kegiatan penelitian dalam bentuk laporan penelitian ini, semata berkat kerja keras dan *teamwork* yang baik dari segenap anggota tim. Untuk itu kami mengucapkan *appreciate* dan terima kasih yang tak terhingga.

Demikian pula kepada Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM yang telah memberikan kepercayaan kepada kami untuk melaksanakan kegiatan ini kami mengucapkan banyak terima kasih.

Akhirnya, diharapkan kritik dan masukan dari berbagai pihak guna kesempurnaan penelitian ini demi kepentingan negara dan bangsa.

Semoga, penelitian ini menjadi ilmu yang bermanfaat dan bermaslahat amien.

Ketua Tim

Dr. Tjip Ismail, SH, MBA, MM

DAFTAR ISI

Kata Pengantar	i
Daftar Isi	iv
Daftar Tabel	vi
Daftar Bagan	vi
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar belakang	1
B. Permasalahan	4
C. Manfaat Penelitian	5
D. Kerangka Landasan Teori	6
E. Metodologi	6
F. Jangka Waktu dan Pembiayaan	7
G. Personalia Tim	7
BAB II KONSEP DESENTRALISASI FISKAL	
A. Otonomi Daerah dan Desentralisasi Fiskal	10
B. Pengaturan Desentralisasi Fiskal Pajak Daerah dan Retribusi Daerah	18
BAB III KEBIJAKAN PUNGUTAN PAJAK DAERAH DAN RETRIBUSI DAERAH SEBAGAI LEX SPECIALIS	
A. Kebijakan Pungutan Daerah Berdasarkan UU No. 28 Tahun 2009	25
1. Pajak Daerah	30
2. Retribusi Daerah	31
B. Persyaratan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah	34
1. Kriteria Pajak Daerah	34
2. Kriteria Retribusi Daerah	38

C. Prosedur Penetapan Pajak dan Retribusi Daerah ...	42
D. Pelaksanaan Peraturan Daerah Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah di Beberapa Daerah	45
BAB IV PENGAWASAN PERATURAN DAERAH	
A. Kedudukan Peraturan Daerah	48
B. Pengawasan Peraturan Daerah	62
C. Pembatalan Peraturan Daerah	73
D. Pengawasan dan Pembatalan Peraturan Daerah dibidang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Sesuai dengan UU Nomor 28 Tahun 2009	76
1. Pengawasan Perda Pajak dan Retribusi Daerah....	76
2. Sanksi Terhadap Pelanggaran Ketentuan Dibidang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah	81
a. Pengenaan Sanksi	81
b. Pencabutan Sanksi	83
BAB V PENUTUP	
A. Kesimpulan	85
B. Saran	86

Daftar Pustaka

DAFTAR TABEL

Tabel 1	Jenis Pajak Daerah	30
Tabel 2	Jenis Retribusi Daerah	32
Tabel 3	Macam Pengawasan Peraturan Daerah	63
Tabel 4	Kewenangan Pembatalan Peraturan Daerah	74

DAFTAR BAGAN

Bagan 1	Evaluasi Raperda Pajak dan Retribusi Daerah	78
Bagan 2	Kewajiban Penyampaian Perda Pajak dan Retribusi Daerah	80
Bagan 3	Evaluasi dan Pengenaan Sanksi Atas Pelanggaran Pajak dan Retribusi Daerah	84

.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembagian kewenangan dalam pemerintahan yang bersifat desentralistis¹ disadari sangat diperlukan dan tepat untuk ditetapkan di negara yang memiliki sebaran wilayah kepulauan yang luas dengan keanekaragaman budaya yang majemuk seperti Indonesia ini. Di samping memudahkan koordinasi dalam pemerintahan, sistem desentralisasi lebih demokratis karena implementasi kekuasaan diselaraskan dengan karakter budaya dan kebiasaan daerah masing-masing².

Pelaksanaan Otonomi Daerah yang memberikan diskresi kepada daerah untuk pembangunan sesuai dengan karakter dan kemampuannya sendiri adalah dalam rangka meletakkan dasar kemandirian daerah untuk melaksanakan roda pemerintahan sesuai dengan kehendak *founding fathers* Indonesia yang diaktualisasikan dalam konstitusi UUD 1945.

Namun, pada kenyataannya sistem pemerintahan yang desentralistik baru dilaksanakan setelah diterbitkan UU No. 22 Tahun 1999 tentang

¹ Menurut Bagir Manan, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1997, h.268, sesuai dengan semangat Pasal 18 UUD 1945, seyogyanya pemahaman desentralisasi diarahkan pada otonomi. Otonomi mengandung pengertian kemandirian (*Zelfstandigheid*) untuk mengatur dan mengurus sendiri sebagian urusan pemerintah yang diserahkan atau dibiarkan sebagai urusan rumah tangga satuan pemerintah lebih rendah yang bersangkutan. Jadi esensi otonomi adalah kemandirian, yaitu kebebasan untuk berinisiatif dan bertanggung jawab sendiri dalam mengatur dan menyusun pemerintahan yang menjadi rumah tangganya.

² Departemen Keuangan, *Tinjauan Pelaksanaan Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah 2001-2003*, Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, Departemen Keuangan, Jakarta, 2004, h.9

Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, yang kemudian direvisi dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Berkaitan dengan pembiayaan otonomi daerah (desentralisasi fiskal), UU No. 25 Tahun 1999³ memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk membuat kebijakan di sisi penerimaan (*tax policy*) dalam rangka memperkuat kemampuan membiayai program pembangunan dan penyelenggaraan pemerintah daerah melalui peningkatan penerimaan, khususnya yang berasal dari Penerimaan Asli Daerah (PAD). Kewenangan meningkatkan PAD⁴ tersebut dibatasi bahwa pemerintah daerah dilarang menetapkan peraturan daerah tentang pendapatan yang menyebabkan ekonomi biaya tinggi dan menghambat mobilitas penduduk, lalu lintas barang dan jasa antar daerah, dan kegiatan impor/ekspor.⁵

Salah satu wujud pelaksanaan desentralisasi fiskal adalah penentuan sumber-sumber penerimaan bagi daerah yang dapat digali dan digunakan sendiri sesuai dengan potensi daerah yang dapat digali dan digunakan sendiri sesuai dengan potensi daerahnya masing-masing. Kewenangan daerah tersebut diwujudkan dengan memungut pajak dan retribusi yang diatur dengan UU No. 28 Tahun 2009⁶ yang merupakan penyempurnaan dari UU No. 34

³ LN. No. 72 Tahun 1999, TLN No. 3848 Tahun 1999.

⁴ Manggara Tambunan, PRISM Project, The Asia Foundation, Seminar Domestic Trade Decentralization and Globalization, Hotel Borobudur, Jakarta 3 April 2001

⁵ Pasal 7 UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

⁶ LN Tahun 2009 Nomor 130, TLN Nomor 5049.

Tahun 2000 dan Peraturan Pemerintah No. 65 dan Peraturan Pemerintah No. 66 Tahun 2001.

Terdapat perbedaan fundamental dalam kewenangan memungut pajak daerah dan retribusi daerah menurut UU No. 28 tahun 2009, yaitu daerah tidak diperkenankan lagi untuk menetapkan jenis pajak dan retribusi daerah selain yang ditetapkan dalam undang-undang⁷.

Wewenang mengenakan pungutan pajak atas penduduk setempat untuk membiayai layanan masyarakat merupakan unsur yang penting dalam sistem pemerintahan daerah. Di Indonesia, pemerintah daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota memiliki kewenangan mengenakan pajak, meskipun jumlah penerimaan pajak daerah relative kecil dibandingkan dengan penerimaan pajak nasional.

Keleluasaan bagi pemerintah daerah kabupaten/kota dalam menetapkan pajak daerah sesuai dengan potensi dan karakter daerahnya, hal serupa diberlakukan terhadap pungutan retribusi daerah bagi provinsi dan kabupaten/kota sebagai *open list tax and charges* pada pengaturan UU Pajak lama, menjadikan bumerang bagi hadirnya investasi di daerah karena di era otonomi daerah justru semakin banyak pungutan. Kebijakan tersebut, dikoreksi dalam pengaturan Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dimana pungutan pajak daerah maupun retribusi daerah ditetapkan secara *limitative* berdasarkan Undang-undang yang disebut dengan *closed list system*.

⁷Pada era UU No. 34 Tahun 2000, daerah khususnya kabupaten kota diperkenankan memungut dan menambah jenis pajak daerah selain yang ditetapkan oleh UU, demikian juga untuk pungutan retribusi daerah, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan /atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sistem ini dikenal dengan *close list*.

Sebagai akibat dari terbukanya pemerintah daerah khususnya daerah kabupaten/kota untuk menetapkan dan memungut jenis pajak daerah dan retribusi daerah, menimbulkan ketidakpastian dan rasa keadilan bagi dan stake holder khususnya pengusaha dan menimbulkan kesewenangan bagi penguasa. Kekhawatiran pemerintah pusat tersebut dengan merujuk pada UU No. 32 Tahun 2004 mengenai mekanisme pengaturan daerah, maka terhadap pengaturan pajak daerah mulai sejak rancangan perda terlebih dahulu harus memperoleh persetujuan dari pemerintah⁸.

Kekhawatiran yang berlebihan pemerintah pusat atas kontribusi PAD melalui pajak daerah dan retribusi daerah ini, juga menetapkan kebijakan pengawasan terhadap pemberlakuan peraturan daerah (Perda) pajak daerah dan retribusi daerah dimana rancangan perdanya harus memperoleh persetujuan dahulu sebelum diberlakukan.

B. Permasalahan

Kebijakan pengawasan terhadap pengaturan pungutan pajak daerah dan retribusi daerah sejak dari rancangan perda menjadikan berubahnya pendulum sistem pemerintahan dan demokrasi di Indonesia yang semula memberikan keleluasaan pada daerah menjadi kembali pada kekuasaan kembali pada pemerintah pusat. Hal tersebut menjadi menarik, apabila pengaturan tersebut dilakukan sejak diberlakukannya UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti UU Nomor 22 Tahun

⁸Berdasarkan Pasal 157 dan Pasal 158 UU No.28 tahun 2009, Rancangan Perda Kabupaten/Kota harus disampaikan kepada Gubernur untuk dievaluasi, demikian juga rancangan perda Provinsi harus disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri untuk dievaluasi. Dalam melakukan evaluasi harus berkoordinasi dengan Menteri Keuangan.

1999, sementara saat itu masih berlaku mengenai pungutan pajak daerah dan retribusi daerah dengan UU Nomor 34 Tahun 2000.

Oleh karena itu tersebut menarik dilakukan atas rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana kewenangan daerah dalam menyusun peraturan daerah tentang pajak daerah dan retribusi daerah menurut UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah apabila dikaitkan dengan ketentuan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah?
2. Apakah tepat kebijakan pengawasan peraturan daerah pungutan pajak daerah dan retribusi daerah dilakukan sejak rancangan peraturan daerah?

C. Manfaat Penelitian

Tujuan penelitian akan memberikan jawaban kajian strategis terhadap arah sistem pemerintahan dan demokrasi di Indonesia saat ini dan kedepan untuk dijadikan rujukan dalam membuat kebijakan serta harmonisasi kebijakan pemerintah yaitu :

1. Seharusnya kebijakan pengaturan pungutan pajak daerah dan retribusi daerah adalah merupakan pengaturan khusus (*lex specialis*) yang lebih diprioritaskan daripada pengaturan pemerintahan daerah (*lege generale*). Adagium hukum menyatakan *lex specialis derogate lege generale*.
2. Pengaturan pengawasan perda khususnya untuk pajak daerah dan retribusi daerah menyebabkan biaya ekonomi tinggi yang bertentangan dengan asas dan makna otonomi daerah yang memberikan keleluasaan

kepada daerah sebagaimana diatur dalam konstitusi dasar Republik Indonesia Pasal 18 UUD 1945.

D. Kerangka Landasan Teori

Dalam membedah rumusan masalah di atas dilakukan dengan landasan teori Welfare State dan teori Utility.

1. Teori Welfare State (teori kesejahteraan)

Merujuk pada pendapat Otto van Bismarck dalam buku *Soziale Sicherheit* tahun 1880 mengemukakan bahwa negara/pemerintahan bertanggung jawab untuk menyediakan semua kebutuhan rakyatnya.

2. Teori Utility (teori kemanfaatan)

Dalam pengelolaan pajak, agar sesuai dengan rasa keadilan masyarakat. Sementara itu yang mengerti tentang kebutuhan dan kemanfaatan dari pajak adalah daerah itu sendiri tanpa perlu dicampuri oleh pemerintah pusat.

E. Metodologi

Metodologi yang digunakan dalam penulisan analisa dan evaluasi hukum ini adalah yuridis normatif dengan melakukan studi kepustakaan yaitu dengan mengumpulkan data baik data primer berupa peraturan perundang-undangan terkait maupun data sekunder berupa literatur dari buku-buku, internet, hasil-hasil penelitian.

F. Jangka Waktu dan Pembiayaan

Kegiatan Analisis dan Evaluasi Hukum tentang Pajak Daerah dan Retribusi (UU Nomor 28 Tahun 2009) dilaksanakan selama 6 (enam) bulan terhitung mulai bulan Maret sampai dengan Agustus 2011. Pembiayaan kegiatan ini berasal dari anggaran Badan Pembinaan Hukum Nasional Tahun 2011.

G. Personalia Tim Pelaksana

Ketua : DR. Tjip Ismail, SH., MBA., MM.

Sekretaris : Artiningsih, SH., MH.

Anggota : 1. Lukmanul Hakim, AK.
2. Sukarni M. Amin, SH.
3. Fachroedy Yuniyanto, SE.
4. Tuyono, SH.
5. Erna Priliasari, SH., MH.
6. Rahendrodjati, SH., M.Si.

Anggota Sekretariat : 1. Heny Andayani, SH.
2. Atiah

BAB II

KONSEP DESENTRALISASI FISKAL

Dalam rangka mengoptimalkan efektifitas pelaksanaan pembangunan daerah, maka penyelenggaraan pembangunan daerah harus benar-benar sesuai dengan aspirasi, kebutuhan dan prioritas daerah. Untuk itulah kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal adalah pilihan yang dianggap tepat, karena telah menempatkan motor penggerak pembangunan pada tingkatan pemerintahan yang lebih dekat dengan masyarakat, yaitu pemerintah daerah. Payung hukum dari kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal tersebut dituangkan dalam Undang-undang (UU) Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Kedua UU ini sesuai dengan prinsip *money follows function* yang mengatur pokok-pokok penyerahan kewenangan kepada pemerintah daerah serta pendanaan bagi pelaksanaan kewenangan tersebut.

Dalam rangka pelaksanaan desentralisasi fiskal, diperlukan dukungan sumber pendanaan yang proporsional sesuai dengan urusan yang didesentralisasikan, instrumen yang digunakan adalah pemberian kewenangan kepada pemerintah daerah untuk memungut pajak daerah/retribusi daerah (*taxing power*) dan kebijakan Transfer ke Daerah. Kebijakan Transfer ke Daerah direalisasikan dalam bentuk transfer Dana Perimbangan, Dana Otonomi Khusus dan Dana Penyesuaian. Dana Perimbangan terdiri dari Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU),

dan Dana Alokasi Khusus (DAK), yang merupakan komponen terbesar dari dana Transfer ke Daerah. Alokasi dana Transfer ke Daerah terus meningkat seiring dengan pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, yaitu dari Rp81,1 triliun pada tahun 2001 menjadi Rp293,6 triliun pada tahun 2008, dan meningkat menjadi Rp303,1 triliun pada tahun 2009, atau tumbuh rata-rata sebesar 21,5 persen per tahun⁹.

Kebijakan pemberian kewenangan kepada pemerintah daerah untuk memungut pajak daerah masih sangat terbatas, hal tersebut tercermin dari kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang belum optimal, khususnya bagi kabupaten/kota. Secara nominal, pada tahun 2008 dan 2009 jumlah keseluruhan PAD untuk provinsi/kabupaten/kota masing-masing sebesar Rp54 triliun (15,6 persen dari total Pendapatan APBD) dan Rp62,6 triliun (16,5 persen dari total Pendapatan APBD)¹⁰.

Selain PAD dan Transfer ke Daerah, Pemerintah dapat memberikan hibah dan pinjaman kepada daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Disamping itu, Pemerintah juga mengalokasikan dana untuk membiayai program dan kegiatan Pemerintah di daerah, yaitu Dana Dekonsentrasi, Dana Tugas Pembantuan, dan dana untuk melaksanakan program dan kegiatan instansi vertikal di daerah. Dana-dana tersebut tidak masuk dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), namun secara nyata dana tersebut dibelanjakan di daerah. Jumlah dana tersebut cukup signifikan dalam belanja

⁹ Perkembangan alokasi Transfer ke Daerah dari tahun 2001 s.d. 2009 dalam Nota Keuangan dan Penyusunan RAPBN 2010

¹⁰ Perhitungan rasio PAD terhadap APBD seluruh daerah secara nasional pada tahun 2008 dan 2009 sebagaimana yang tertuang dalam Nota Keuangan dan Penyusunan RAPBN 2010.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Pada tahun 2009, total dana yang dibelanjakan di daerah telah mencapai 40,8 persen dari total belanja APBN¹¹.

Belum optimalnya kontribusi PAD dalam mendanai pembangunan dan penyelenggaraan pemerintahan daerah belum sejalan dengan *spirit* desentralisasi fiskal dan otonomi daerah. Tujuan utama pelaksanaan otonomi daerah adalah meningkatkan kemandirian dan kreativitas daerah dalam mengatur dan menangani urusan daerah. Kebijakan tersebut diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara makro maupun mikro bagi perekonomian daerah dengan menumbuhkembangkan sektor riil, mendorong upaya pemberdayaan masyarakat, meningkatkan akuntabilitas dan transparansi pengelolaan keuangan daerah, serta memperbaiki kualitas pelayanan publik dalam upaya meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat¹².

A. Otonomi Daerah dan Desentralisasi Fiskal.

Sejalan dengan bergulirnya tuntutan reformasi di berbagai bidang, pengelolaan keuangan negara dan daerah juga mengalami reformasi. Pemikiran tentang reformasi di bidang fiskal sebenarnya sudah dimulai sejak awal tahun 80-an berkaitan dengan upaya untuk mendukung pelaksanaan otonomi daerah, efisiensi penggunaan keuangan negara, serta prinsip-prinsip *good governance* seperti partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas. Efisiensi

¹¹ Realisasi total belanja yang dialokasikan kepada daerah dalam APBN TA 2010 yang bersumber dari Transfer ke Daerah dibandingkan terhadap total Belanja Negara dalam APBN.

¹² Paparan yang pernah disajikan dalam rangka sosialisasi dan bimbingan teknis kepada Pemerintah Daerah Tahun 2008.

penggunaan keuangan negara yang telah didesentralisasikan dapat tercermin pada pelaksanaan fungsi pelayanan pemerintahan yang bersifat lokal. Sebelum otonomi daerah dilaksanakan, fungsi pemerintahan yang bersifat lokal tersebut dikelola oleh Pemerintah Pusat. Hal ini cenderung memberikan dampak biaya yang relatif lebih besar sehingga penggunaan keuangan negara menjadi kurang efisien. Melalui kebijakan otonomi daerah, Pemerintah juga ingin mewujudkan keadilan horisontal dan vertikal serta membangun tatanan penyelenggaraan pemerintahan yang lebih baik menuju terwujudnya *clean government* dan *good governance*.

Penerapan kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal juga dilatarbelakangi pengalaman bahwa pengambilan keputusan yang bersifat sentralistis di bidang pelayanan sektor publik di Indonesia ternyata mengakibatkan rendahnya akuntabilitas, lambatnya proses pembangunan infrastruktur, menurunnya *rate of return* pada proyek-proyek sektor publik, serta terhambatnya pengembangan institusi di daerah. Hal ini terjadi karena pemerintah pusat menghadapi kondisi demografis dan geografis yang sangat kompleks. Oleh karena itu penerapan kebijakan otonomi daerah yang diiringi dengan kebijakan desentralisasi fiskal diharapkan dapat membantu pemerintah pusat untuk memberikan pelayanan sampai pada tingkat pemerintahan yang paling dekat dengan masyarakat lokal¹³.

Secara konseptual desentralisasi kewenangan antara pusat dan daerah ini mencakup tiga hal pokok. *Pertama*, wewenang dan tugas daerah (*expenditure assignment*). *Kedua*, wewenang daerah untuk memungut pajak

¹³Paparan yang pernah disajikan dalam rangka workshop mengenai arah kebijakan perimbangan keuangan antara Pusat dan Daerah Tahun 2003.

(*taxassignment*). Ketiga, sistem transfer antar pemerintahan (*intergovernmental fiscal transfer*). Berbagai literatur keuangan negara memang menyebutkan ketiga hal tersebut sebagai masalah-masalah yang krusial dalam sistem pemerintahan bertingkat (*multi-level government*), sebagai hasil interaksi antara pusat dengan daerah (*sub-nation*). Permasalahan yang muncul selama ini adalah belum optimalnya *local taxing power* yang memadai merupakan *necessary condition* bagi terwujudnya otonomi daerah yang luas¹⁴.

Pelaksanaan kebijakan otonomi daerah telah mengubah pola pengelolaan administrasi pemerintahan dan fiskal di Indonesia yang semula bersifat sentralisasi menjadi desentralisasi. Desentralisasi tersebut dilakukan dengan menyerahkan sebagian besar kewenangan kepada daerah sedemikian rupa sehingga pemerintah pusat hanya menangani 6 (enam) kewenangan saja, yaitu kewenangan di bidang fiskal dan moneter, peradilan, agama, pertahanan, dan keamanan serta politik luar negeri¹⁵. Implikasi langsung dari kebijakan tersebut adalah adanya keleluasaan bagi pemerintah daerah untuk dapat merencanakan dan menentukan prioritas pembangunan daerah sesuai dengan kondisi dan kemampuan keuangan daerahnya. Sebagai konsekuensinya, kebutuhan terhadap dana untuk membiayai pelaksanaan fungsi-fungsi yang telah menjadi kewenangan daerah juga meningkat. Untuk itu, pemerintah pusat melaksanakan kebijakan desentralisasi fiskal melalui perimbangan keuangan antara pusat dan daerah

¹⁴ Arah kebijakan dari sentralisasi menuju desentralisasi yang sering menjadi acuan praktek di berbagai negara serta pernah dimuat dalam berbagai tulisan mengenai konsep hubungan keuangan antar pemerintahan.

¹⁵ Bersumber dari UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

sebagai upaya untuk mendukung pembiayaan berbagai urusan dan kewenangan yang telah dilimpahkan kepada daerah. Selain itu, kebijakan pendanaan kepada daerah dalam rangka menjalankan urusan dan kewenangan yang telah dilimpahkan tersebut diikuti dengan pemberian kewenangan dalam hal perpajakan dan retribusi daerah.

Pada hakekatnya, perimbangan keuangan antara pusat dan daerah merupakan suatu sistem pendanaan pemerintahan dalam kerangka negara kesatuan, yang mencakup pembagian keuangan dan sumber-sumber pendapatan antara pemerintah pusat dan daerah serta pemerataan antardaerah secara proporsional, demokratis, adil, dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah, sejalan dengan kewajiban dan pembagian kewenangan serta tata cara penyelenggaraan kewenangan, termasuk pengelolaan dan pengawasan keuangannya. Tujuan dari perimbangan keuangan adalah untuk mengurangi ketimpangan fiskal antara pemerintah pusat dan daerah, serta mengurangi kesenjangan kemampuan fiskal antardaerah¹⁶.

Dalam melaksanakan kebijakan desentralisasi fiskal pemerintah perlu menerapkan prinsip-prinsip: (1) meningkatkan efisiensi, (2) memperbaiki struktur fiskal dan mobilisasi sumber-sumber keuangan, (3) meningkatkan akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi masyarakat, (4) mengurangi disparitas fiskal dan menjamin penyediaan pelayanan dasar sosial, (5) memperbaiki kesejahteraan masyarakat, dan (6) mendukung stabilitas makro ekonomi. Dengan melaksanakan prinsip-prinsip tersebut, pelaksanaan

¹⁶ Disarikan dari UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah

kebijakan desentralisasi fiskal diharapkan dapat menciptakan sinergi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat¹⁷.

Desentralisasi fiskal erat kaitannya dengan pelayanan publik mengingat fungsinya sebagai alat bagi pemerintah daerah untuk menyediakan dan memberikan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat. Desentralisasi fiskal akan terlaksana dengan baik bila didukung oleh pemerintah pusat yang mampu melakukan pengawasan dan *law enforcement*, adanya sumber daya manusia (SDM) yang kuat pada jajaran aparatur pemerintah daerah, serta adanya keseimbangan dan kejelasan dalam hal pembagian kewenangan dan tanggung jawab untuk melakukan pungutan pajak dan retribusi daerah dalam rangka meningkatkan PAD. Namun demikian, bila pembagian kewenangan desentralisasi fiskal kurang diikuti dengan upaya untuk mendistribusikan sumber-sumber daya alam dan potensi fiskal ke daerah miskin, maka disparitas antar daerah akan semakin besar.

Dari sisi pembagian sumber-sumber pendapatan, peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan upaya yang perlu dilakukan dalam rangka meningkatkan akuntabilitas daerah dalam pengelolaan keuangannya. Dalam kaitan ini dilakukan sinkronisasi antara sistem perpajakan nasional dengan sistem perpajakan daerah. Sumber-sumber pendapatan yang memenuhi kriteria pungutan pusat ditetapkan sebagai objek pajak pusat dan penerimaan Negara bukan pajak (PNBP). Sedangkan sumber-

¹⁷Disarikan dari berbagai literatur *intergovernmental fiscal transfer* dan praktek-praktek terbaik di beberapa negara maju.

sumber pendapatan yang memenuhi kriteria pungutan daerah ditetapkan sebagai objek pajak daerah dan retribusi daerah.

Proses pembagian sumber-sumber pendapatan antara pusat dan daerah dilakukan secara bertahap sesuai kondisi dan kemampuan daerah. Penerbitan UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah merupakan langkah strategis dalam upaya memberikan kewenangan yang lebih luas kepada daerah di bidang perpajakan daerah (penguatan *local taxing power*). Undang-undang ini merupakan penyempurnaan dari UU Nomor 18 Tahun 1997 jo. UU Nomor 34 Tahun 2000 yang dipandang sudah tidak sesuai dengan kondisi saat ini.

Salah satu tujuan dari perubahan kebijakan pajak daerah dan retribusi daerah yang dituangkan dalam UU Nomor 28 Tahun 2009 adalah meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) melalui serangkaian strategi antara lain (1) memberikan kepastian mengenai jenis-jenis pungutan daerah dengan menerapkan *closed-list system*. (2) meningkatkan kewenangan daerah dalam perpajakan daerah dengan meningkatkan *local taxing power*, (3) meningkatkan efektivitas pengawasan pajak daerah dan retribusi daerah dengan menerapkan sistem preventif dan korektif yang diikuti dengan sanksi atas pelanggaran ketentuan perpajakan daerah, serta (4) memperbaiki pengelolaan pendapatan pajak daerah dan retribusi daerah sehingga dapat memberikan keadilan dan meningkatkan kualitas penggunaan dana yang dipungut dari masyarakat.

Namun demikian, kebijakan ini perlu diikuti dengan sistem pengawasan dan pengendalian yang memadai sehingga upaya peningkatan

PAD tidak mengorbankan upaya penciptaan iklim investasi yang kondusif di daerah. Upaya peningkatan PAD tidak semata-mata ditujukan untuk meningkatkan porsi PAD dalam APBD sebagai pencerminan kemandirian daerah, tetapi juga memberikan arahan bagaimana daerah dapat mengoptimalkan penerimaan PAD tanpa menimbulkan dampak negatif bagi iklim investasi dan pertumbuhan ekonomi di daerah. Melalui pengaturan dalam UU Nomor 28 Tahun 2009 diharapkan dapat memberikan ruang gerak yang lebih longgar bagi daerah untuk melakukan pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah, sesuai potensi dan kondisi masing-masing daerah, dengan tetap menjaga iklim investasi yang kondusif agar daya saing antar daerah dapat ditingkatkan.

Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (PDRD) merupakan komponen utama Pendapatan Asli Daerah (PAD). Sebagai sumber utama PAD, pemerintah daerah senantiasa berupaya meningkatkan penerimaan PAD yang bersumber dari pungutan pajak daerah dan retribusi daerah. Oleh karena itu, semenjak digulirkannya otonomi daerah tahun 2001 sampai dengan akhir Maret 2010 banyak pungutan yang bertentangan dengan undang-undang. Masih banyaknya pungutan yang bermasalah tersebut menunjukkan bahwa daerah masih membutuhkan peningkatan PAD yang cukup signifikan dibandingkan sebelum dilaksanakannya otonomi daerah. Namun pungutan-pungutan baru yang diberikan kepada daerah umumnya kurang potensial. Persoalan utamanya disini yang cukup disadari oleh banyak pihak adalah bahwa pajak-pajak dengan potensi penerimaan yang terbesar antara lain

pajak penghasilan, pajak pertambahan nilai, dan pajak bumi dan bangunan dari sektor pertambangan umum dan migas adalah pajak-pajak pusat.

Untuk sebagian besar daerah, kurang terbuka luasnya peluang untuk memperkuat PAD ini menjadi masalah serius, dan sebagian sudah enggan untuk menempuh lagi pengalaman ketergantungan yang berlebihan terhadap transfer dari pusat, apalagi di era otonomi ini. Untuk itu perlu, beberapa alternatif yang dapat dipertimbangkan untuk mengoptimalkan potensi PAD dalam mendukung penerimaan daerah melalui peningkatan kewenangan pajak daerah.¹⁸ Acuan *best practices* dapat dijadikan landasan alternatif serta prinsip-prinsip teoretis dari sumber penerimaan negara/daerah yang baik.¹⁹ Selain itu, pertimbangan utama lain adalah akuntabilitas dari pemerintah daerah sendiri dalam rangka *good governance*.

Secara garis besar alternatif optimalisasi PAD dapat difokuskan pada perluasan basis pajak daerah, walaupun juga membahas mengenai peningkatan kewenangan daerah dalam penetapan tarif-tarif pajak. Perluasan basis pajak daerah dilakukan baik terhadap kabupaten/kota maupun propinsi.

¹⁸Meskipun demikian, tetap perlu diberikan catatan disini bahwa otonomi itu tidak berarti bahwa daerah mesti memiliki PAD yang porsinya besar terhadap APBD (misalnya, lebih dari 50%). Daerah bisa saja menerima transfer dalam jumlah yang besar dari pemerintah pusat, tetapi tetap memiliki otonomi luas, sebab yang terpenting adalah keleluasaan dalam menggunakan dana tersebut, bukan darimana asalnya.

¹⁹Kriteria dari Musgrave adalah: i) pajak-pajak yang bersifat redistributif dan progresif mesti disentralisasi; ii) pajak-pajak yang bersifat stabilisasi ekonomi mesti disentralisasi; iii) pajak-pajak basis pengenaannya tidak sama mesti disentralisasi; iv) pajak-pajak terhadap faktor atau obyek yang mobilitasnya tinggi mesti disentralisasi; v) pajak yang punya basis residence, seperti misalnya cukai, seyogyanya jadi pajak daerah; vi) pajak-pajak yang didasarkan atas manfaat ataupun retribusi pada dasarnya cocok untuk setiap tingkatan. Sementara itu Spahn memberikan beberapa prinsip perpajakan: i) accountability; ii) the benefit-tax link; iii) non-distortion principle (neutrality); iv) regional equity and long-term efficiency; v) reliability and stability of tax bases; vi) tax-sharing as implicit insurance; vii) administrative simplicity.

Secara teoritis, hal yang bisa dilakukan untuk memperbaiki struktur keuangan daerah adalah dengan menyerahkan kepada daerah pajak dan retribusi baru sebagaimana dalam UU 28 Tahun 2009. Salah satu upaya pemerintah untuk mendorong penerimaan pajak daerah dan retribusi daerah adalah melalui penyempurnaan peraturan perundang-undangan di bidang perpajakan dan retribusi daerah sesuai dengan perkembangan keadaan.

B. Pengaturan Desentralisasi Fiskal Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Kebijakan pungutan pajak daerah yang dituangkan dalam Peraturan Daerah, diupayakan tidak berbenturan dengan pungutan pusat (pajak maupun bea dan cukai), karena hal tersebut akan menimbulkan duplikasi pungutan yang pada akhirnya akan mendistorsi kegiatan perekonomian. Ketentuan tersebut sudah menjadi “roh” dalam kebijakan pungutan daerah dibidang pajak dan retribusi daerah, yang dibuktikan bahwa dalam undang-undang sebelumnya, yaitu UU No.18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana diubah dengan UU No.34 Tahun 2000, telah mengatur bahwa salah satu kriteria objek pajak daerah adalah bukan merupakan objek pajak pusat. Sementara dalam UU No. 28 Tahun 2009 sudah jelas ditetapkan jenis pajak atau jenis retribusi yang dapat dipungut oleh Pemerintah Daerah, dimana daerah tidak dapat memungut selain jenis-jenis pajak atau retribusi yang terdapat dalam UU dimaksud.

Apabila kita perhatikan sistem perpajakan yang dianut oleh banyak negara di dunia, maka prinsip-prinsip umum perpajakan daerah yang baik

pada umumnya tetap sama, yaitu harus memenuhi kriteria umum tentang perpajakan daerah sebagai berikut²⁰:

- prinsip memberikan pendapatan yang cukup dan *elastis*, artinya dapat mudah naik turun mengikuti naik/turunnya tingkat pendapatan masyarakat.
- adil dan *merata* secara vertikal artinya sesuai dengan tingkatan kelompok masyarakat dan *horizontal* artinya berlaku sama bagi setiap anggota kelompok masyarakat sehingga tidak ada yang kebal pajak.
- administrasi yang *fleksibel* artinya sederhana, mudah dihitung, pelayanan memuaskan bagi si wajib pajak.
- secara politis dapat diterima oleh masyarakat, sehingga timbul motivasi dan kesadaran pribadi untuk membayar pajak.
- Non-distorsi terhadap perekonomian : implikasi pajak atau pungutan yang hanya menimbulkan pengaruh minimal terhadap perekonomian. Pada dasarnya setiap pajak atau pungutan akan menimbulkan suatu beban baik bagi konsumen maupun produsen. Jangan sampai suatu pajak atau pungutan menimbulkan beban tambahan (*extra burden*) yang berlebihan, sehingga akan merugikan masyarakat secara menyeluruh (*dead-weight loss*).

Dalam kaitannya dengan pelaksanaan otonomi daerah, maka pemberian kewenangan untuk mengadakan pemungutan pajak selain mempertimbangkan kriteria-kriteria perpajakan yang berlaku secara umum, seyogyanya, juga harus mempertimbangkan ketepatan suatu pajak sebagai pajak daerah. Pajak daerah yang baik merupakan pajak yang akan

²⁰) Machfud Sidik, Orasi Ilmiah dengan thema "*Strategi Meningkatkan Kemampuan Keuangan Daerah Melalui Penggalan Potensi Daerah Dalam Rangka Otonomi Daerah*"

mendukung pemberian kewenangan kepada daerah dalam rangka pendanaan desentralisasi.

Untuk itu, Pemerintah Daerah dalam melakukan pungutan pajak harus tetap "menempatkan" sesuai dengan fungsinya. Adapun fungsi pajak dapat dikelompokkan menjadi 2 (dua), yaitu : *fungsi budgeter* dan *fungsi regulator*. Fungsi budgeter yaitu bila pajak sebagai alat untuk mengisi kas daerah yang digunakan untuk membiayai kegiatan pemerintahan dan pembangunan daerah. Sementara, fungsi regulator yaitu bila pajak dipergunakan sebagai alat mengatur untuk mencapai tujuan yang diharapkan oleh Pemerintah Daerah, misalnya : Pajak Penerangan Jalan (PPJ) dimaksudkan agar warga masyarakat mengurangi penggunaan tenaga listrik, sehingga penggunaan listrik di wilayah daerah dikendalikan dengan tarif PPJ yang berlaku di daerah.

Menurut Teresa Ter-Minassian (1997)²¹, beberapa kriteria dan pertimbangan yang diperlukan dalam pemberian kewenangan perpajakan kepada tingkat Pemerintahan Pusat, Propinsi dan Kabupaten/Kota, yaitu :

- 1) Pajak yang dimaksudkan untuk tujuan stabilisasi ekonomi dan cocok untuk tujuan distribusi pendapatan seharusnya tetap menjadi tanggungjawab Pemerintah Pusat.
- 2) Basis pajak yang diserahkan kepada daerah seharusnya tidak terlalu "*mobile*". Pajak daerah yang sangat "*mobile*" akan mendorong pembayar pajak merelokasi usahanya dari daerah yang beban pajaknya tinggi ke daerah yang beban pajaknya rendah. Sebaliknya, basis pajak yang tidak

Ter-Minassian, Teresa, "Fiscal Federalism In Theory and Practice", International Monetary Fund, Washington, 1997.

terlalu "*mobile*" akan mempermudah daerah untuk menetapkan tarif pajak yang berbeda sebagai cerminan dari kemampuan masyarakat. Untuk alasan ini pajak konsumsi di banyak negara yang diserahkan kepada daerah hanya karena pertimbangan wilayah daerah yang cukup luas (seperti propinsi di Canada). Dengan demikian, basis pajak yang "*mobile*" merupakan persyaratan utama untuk mempertahankan di tingkat pemerintah yang lebih tinggi (Pusat/Propinsi).

- 3) Basis pajak yang distribusinya sangat timpang antar daerah, seharusnya diserahkan kepada Pemerintah Pusat.
- 4) Pajak daerah seharusnya "*visible*", dalam arti bahwa pajak seharusnya jelas bagi pembayar pajak daerah, objek dan subjek pajak dan besarnya pajak terutang dapat dengan mudah dihitung sehingga dapat mendorong akuntabilitas daerah.
- 5) Pajak daerah seharusnya tidak dapat dibebankan kepada penduduk daerah lain, karena akan memperlemah hubungan antar pembayar pajak dengan pelayanan yang diterima (pajak adalah fungsi dari pelayanan).
- 6) Pajak daerah seharusnya dapat menjadi sumber penerimaan yang memadai untuk menghindari ketimpangan fiskal vertikal yang besar. Hasil penerimaan, idealnya, harus elastis sepanjang waktu dan seharusnya tidak terlalu berfluktuasi.
- 7) Pajak yang diserahkan kepada daerah seharusnya relatif mudah diadministrasikan atau dengan kata lain perlu pertimbangan efisiensi secara ekonomi berkaitan dengan kebutuhan data, seperti identifikasi

jumlah pembayar pajak, penegakan hukum (law-enforcement) dan komputerisasi.

- 8) Pajak dan retribusi berdasarkan prinsip manfaat dapat digunakan secukupnya pada semua tingkat pemerintahan, namun penyerahan kewenangan pemungutannya kepada daerah akan tepat sepanjang manfaatnya dapat dilokalisir bagi pembayar pajak lokal.

Regulatory framework yang dijadikan acuan adanya pungutan adalah berlandaskan pada ketentuan dalam UUD 1945, yang menyebutkan bahwa pembebanan kepada masyarakat seperti pajak dan pungutan lain yang sifatnya memaksa harus diatur dengan undang-undang. Sebagai amanah dari konstitusi tersebut, diterbitkanlah Undang-undang pajak daerah dan retribusi daerah yang berlaku saat ini adalah Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009. Berdasarkan undang-undang tersebut, pajak daerah dan retribusi daerah dapat dipungut oleh daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota dengan menerbitkan peraturan daerah (Perda) tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Pungutan tersebut dilandasi dengan peraturan daerah sesuai pula dengan jenis dan bentuk peraturan perundang-undangan yang diatur dalam UU Nomor 10 tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan beserta peraturan pelaksanaannya.

Walaupun baru satu tahun diberlakukannya UU No.28 Tahun 2009 serta peraturan perundang-undangan pendukung lainnya, berbagai macam respon timbul dari daerah-daerah. Diantaranya ialah bahwa kebijakan dalam UU tersebut kurang sejalan dengan otonomi daerah yaitu dengan adanya pembatasan jenis pajak terlebih jenis retribusi yang dapat diberlakukan oleh

daerah, mengingat sejak 1 Januari 2011 jenis pajak atau retribusi yang tidak sejalan dengan UU No. 28 Tahun 2009 sudah tidak dapat diberlakukan lagi. Selain itu, terkait dengan kesiapan daerah dalam pengelolaan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) yang berlaku sejak 1 Januari 2011, dimana ada beberapa kabupaten/kota yang sudah siap, sementara terdapat beberapa kabupaten/kota yang belum siap, termasuk dalam penyiapan Perda BPHTB. Untuk itu perlu dilakukan kesepakatan antara Pemerintah Pusat dengan daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota dalam memaknai kebijakan UU No. 28 Tahun 2009 sebagai kebijakan yang *lex specialis* dibidang pajak daerah dan retribusi daerah.

Sesuai dengan Pasal 23A UUD 1945 ditetapkan bahwa segala pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang. Untuk itu, Pemerintah telah menetapkan dan beberapa kali memperbaharui perundang-undangan di bidang perpajakan dan retribusi daerah. Berikut ini beberapa peraturan yang mengatur mengenai pajak daerah dan retribusi daerah (dari dulu sampai sekarang):

- 1) UU Nomor 11 Drt. Tahun 1957 tentang Peraturan Umum Pajak Daerah;
- 2) UU Nomor 12 Drt. Tahun 1957 tentang Peraturan Umum Retribusi Daerah;
- 3) Instruksi Presiden Nomor 16 Tahun 1980 tentang Penyusunan dan Pengesahan Peraturan Daerah mengenai Pajak Daerah Tingkat I dan Pajak Daerah Tingkat II dan Retribusi Daerah Tingkat I.
- 4) UU Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah;
- 5) PP Nomor 19 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah;

- 6) PP Nomor 20 Tahun 1997 tentang Retribusi Daerah;
- 7) PP Nomor 21 Tahun 1997 tentang Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor;
- 8) UU Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah;
- 9) PP Nomor 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah;
- 10) PP Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah;
- 11) UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

BAB III

KEBIJAKAN PUNGUTAN PAJAK DAERAH DAN RETRIBUSI DAERAH SEBAGAI LEX SPECIALIS

Dalam era otonomi daerah sekarang ini, daerah diberikan kewenangan yang lebih besar untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Tujuannya antara lain adalah untuk lebih mendekatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat, memudahkan masyarakat untuk memantau dan mengontrol penggunaan dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), selain untuk menciptakan persaingan yang sehat antar daerah dan mendorong timbulnya inovasi.

Sejalan dengan hal tersebut dan dalam rangka meningkatkan kemampuan keuangan daerah agar dapat melaksanakan otonomi, Pemerintah melakukan berbagai kebijakan perpajakan daerah, diantaranya dengan menetapkan UU No.28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Pemberian kewenangan dalam penguatan PAD (*taxing power*) khususnya dibidang pajak dan retribusi daerah, diharapkan dapat lebih mendorong Pemerintah Daerah untuk untuk mengoptimalkan PAD, khususnya yang berasal dari pajak daerah dan retribusi daerah.

A. Kebijakan Pungutan Daerah Berdasarkan UU Nomor 28 Tahun 2009.

Sebagaimana diketahui bahwa pajak daerah dan retribusi daerah (PDRD) merupakan komponen utama Pendapatan Asli Daerah

(PAD). Sebagai sumber utama PAD, pemerintah senantiasa mendorong peningkatan penerimaan pajak daerah dan retribusi daerah. Salah satu upaya pemerintah untuk mendorong penerimaan pajak daerah dan retribusi daerah adalah melalui penyempurnaan peraturan perundang-undangan di bidang perpajakan dan retribusi daerah sesuai dengan perkembangan keadaan. Untuk mendukung pelaksanaan otonomi daerah dan membangun hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah yang lebih ideal, kebijakan perpajakan dan retribusi daerah diarahkan untuk lebih memberikan kepastian hukum, penguatan *local taxing power*, peningkatan efektivitas pengawasan, dan perbaikan pengelolaan pendapatan pajak daerah dan retribusi daerah. Kebijakan ini tertuang dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang berlaku secara efektif sejak tanggal 1 Januari 2010.

Sesuai dengan ketentuan UUD 1945, pembebanan kepada masyarakat yang sifatnya dapat dipaksakan harus diatur dengan undang-undang. Pengaturan mengenai pungutan daerah diatur dengan undang-undang pajak daerah dan retribusi daerah. Undang-undang pajak daerah dan retribusi daerah yang berlaku saat ini adalah Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 yang merupakan pengganti dari Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000. Berdasarkan undang-undang tersebut, pajak daerah dan retribusi daerah dapat dipungut oleh daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota sesuai dengan kewenangan masing-masing dengan menerbitkan peraturan daerah (Perda).

Beberapa kebijakan mendasar yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah antara lain:

1. Pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah diubah dari *open-list system* menjadi *closed-list system*. Salah satu pertimbangan penerapan *closed-list system* adalah untuk memberikan kepastian bagi masyarakat dan dunia usaha mengenai jenis pungutan daerah yang wajib dibayar serta meningkatkan pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah. Dengan *closed-list system*, pemerintah daerah hanya dapat memungut jenis pajak dan retribusi daerah yang tercantum dalam undang-undang. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 terdapat 16 jenis pajak daerah, yaitu 5 jenis pajak provinsi dan 11 jenis pajak kabupaten/kota. Selain pajak daerah, juga terdapat 30 jenis retribusi daerah yang dapat dipungut oleh daerah, yang terdiri dari 14 jenis retribusi jasa umum, 11 jenis retribusi jasa usaha, dan 5 jenis perizinan tertentu.
2. Pemberian kewenangan yang lebih besar kepada daerah di bidang perpajakan dan retribusi daerah (penguatan *local taxing power*). Penguatan *local taxing power* dilakukan melalui beberapa kebijakan, yaitu :
 - a. Memperluas basis pajak daerah dan retribusi daerah yang sudah ada, seperti perluasan basis Pajak Kendaraan Bermotor, Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor, Pajak Hotel, Pajak Restoran, Retribusi Izin Gangguan;
 - b. Menambah jenis pajak daerah dan retribusi daerah, seperti Pajak Rokok, Pajak Sarang Burung Walet, Bea Perolehan Hak atas Tanah

dan Bangunan (BPHTB), Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB-PP), Retribusi Pelayanan Tera/Tera Ulang, Retribusi Pelayanan Pendidikan, Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi, dan Retribusi Izin Usaha Perikanan;

- c. Menaikkan tarif maksimum beberapa jenis pajak daerah, seperti Pajak Kendaraan Bermotor, Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor, Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor, Pajak Hiburan, Pajak Parkir, dan Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan; dan;
- d. Memberikan diskresi penetapan tarif pajak kepada provinsi kecuali Pajak Rokok.

Daerah diberikan kewenangan sepenuhnya untuk menetapkan besaran tarif pajak daerah yang diberlakukan di daerahnya (ditetapkan dalam Perda) sepanjang tidak melampaui tarif minimum dan maksimum yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009.

Kewenangan yang lebih luas di bidang perpajakan daerah diharapkan dapat meningkatkan pendapatan daerah sehingga dapat mengkompensasi hilangnya berbagai jenis pungutan daerah sebagai akibat perubahan *open-list system* menjadi *closed-list system*. Dalam kaitan ini, daerah didorong untuk mengoptimalkan pemungutan jenis pajak daerah dan retribusi daerah yang memiliki landasan hukum yang kuat dan tidak menciptakan jenis pungutan baru yang potensinya relatif kecil dan tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

3. Memperbaiki sistem pengelolaan pajak daerah dan retribusi daerah melalui kebijakan bagi hasil pajak provinsi kepada kabupaten/kota yang lebih ideal

dan kebijakan *earmarking* untuk jenis pajak daerah tertentu. Setiap jenis pajak provinsi dibagikan kepada kabupaten/kota sesuai komposisi yang ditetapkan dalam Undang-undang. Kebijakan bagi hasil pajak ini mencerminkan bentuk tanggungjawab pemerintah provinsi untuk ikut serta menanggung beban biaya yang diperlukan oleh kabupaten/kota dalam pelaksanaan fungsinya memberikan pelayanan kepada masyarakat. Sementara itu, dengan adanya kebijakan *earmarking*, sebagian hasil pendapatan pajak daerah tertentu dialokasikan untuk membiayai kegiatan yang dapat dirasakan secara langsung oleh pembayar pajak tersebut. Kebijakan ini dimaksudkan untuk memberikan pelayanan yang lebih baik kepada pembayar pajak. Sebagai contoh kebijakan *earmarking* adalah sebagian pendapatan pajak penerangan jalan harus dialokasikan untuk membiayai penerangan jalan umum, 10% dari pendapatan pajak kendaraan bermotor harus dialokasikan untuk pembangunan dan/atau pemeliharaan jalan serta peningkatan moda dan sarana transportasi umum, dan 50% dari pendapatan pajak rokok harus dialokasikan untuk membiayai pelayanan kesehatan masyarakat dan penegakan hukum.

4. Meningkatkan efektivitas pengawasan pungutan daerah dengan mengubah mekanisme pengawasan dari sistem represif (berdasarkan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000) menjadi sistem preventif dan korektif. Setiap rancangan peraturan daerah (Raperda) tentang pajak daerah dan retribusi daerah sebelum ditetapkan menjadi Perda harus dievaluasi terlebih dahulu oleh Pemerintah. Perda yang sudah ditetapkan dapat dibatalkan oleh Pemerintah apabila bertentangan dengan peraturan

perundang-undangan dan/atau kepentingan umum. Selain itu, terhadap daerah yang melakukan pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan di bidang pajak daerah dan retribusi daerah dapat dikenakan sanksi berupa penundaan dan/atau pemotongan dana alokasi umum dan/atau dana bagi hasil atau restitusi.

A.1. Pajak Daerah

Jenis Pajak Daerah berdasarkan UU Nomor 28 Tahun 2009 dapat dilihat pada Tabel berikut ini.

Tabel 1
Jenis Pajak Daerah

Pajak Provinsi	Pajak Kabupaten/Kota
<ol style="list-style-type: none"> 1. Pajak Kendaraan Bermotor; 2. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor; 3. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor; 4. Pajak Air Permukaan; dan 5. Pajak Rokok 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pajak Hotel; 2. Pajak Restoran; 3. Pajak Hiburan; 4. Pajak Reklame; 5. Pajak Penerangan Jalan; 6. Pajak Parkir; 7. Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan; dan 8. Pajak Air Tanah; 9. Pajak Sarang Burung Walet; 10. PBB Perdesaan dan Perkotaan 11. Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan.

Sumber : UU Nomor 28 Tahun 2009.

Jenis pajak daerah bersifat limitatif (close-list) yang berarti bahwa Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota tidak dapat memungut pajak selain yang telah ditetapkan dalam UU. Penetapan jenis pajak tersebut sebagai pajak daerah provinsi atau pajak daerah kabupaten/kota didasarkan pada pertimbangan, antara lain adalah mobilitas objek pajak yang bersangkutan.

A.2. Retribusi Daerah

Retribusi daerah dapat dikelompokkan ke dalam 3 (tiga) golongan, yaitu retribusi jasa umum, retribusi jasa usaha, dan retribusi perizinan tertentu.

1. Retribusi Jasa Umum adalah pungutan atas pelayanan yang disediakan atau diberikan pemerintah daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan.
2. Retribusi Jasa Usaha adalah pungutan atas pelayanan yang disediakan oleh pemerintah daerah dengan menganut prinsip komersial yang meliputi.
 - a. Pelayanan dengan menggunakan/memanfaatkan kekayaan daerah yang belum dimanfaatkan secara optimal; dan/atau
 - b. Pelayanan oleh Pemerintah Daerah sepanjang belum dapat disediakan secara memadai oleh pihak swasta.
3. Retribusi Perizinan Khusus adalah pungutan atas pelayanan perizinan tertentu oleh Pemerintah Daerah kepada orang pribadi atau Badan yang dimaksudkan untuk pengaturan dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana, atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan.

Jenis Retribusi Daerah berdasarkan UU Nomor 28 Tahun 2009 adalah sebagaimana tercantum pada Tabel berikut ini.

Tabel 2
Jenis Retribusi Daerah

Jasa Umum	Jasa Usaha	Perizinan Tertentu
1. Kesehatan	1. Pemakaian Kekayaan Daerah	1. Izin Mendirikan Bangunan
2. Persampahan	2. Pasar	2. Izin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol
3. KTP dan Akta Capil	3. Tempat Pelelangan	3. Izin Gangguan
4. Pemakaman	4. Terminal	4. Izin Trayek
5. Parkir di tepi jalan umum	5. Tempat Khusus Parkir	5. Izin Usaha Perikanan
6. Pasar	6. Tempat Penginapan/Villa	
7. Pengujian Kendaraan Bermotor	7. Rumah Potong Hewan	
8. Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran	8. Kepelabuhanan	
9. Biaya Cetak Peta	9. Tempat Rekreasi dan Olahraga	
10. Penyedotan Kakus	10. Penyeberangan di air	
11. Pengolahan Limbah Cair	11. Penjualan Produksi Daerah	
12. Tera/Tera Ulang		
13. Pendidikan		
14. Pengendalian Menara Telekomunikasi		

Sumber : UU Nomor 28 Tahun 2009.

Sama halnya dengan pajak daerah, jenis retribusi juga bersifat limitatif (*closed-list*) artinya bahwa pemerintah daerah tidak diperkenankan untuk memungut jenis retribusi selain 30 jenis retribusi di atas. Meskipun demikian, untuk mengantisipasi perkembangan penyerahan kewenangan pemerintah pusat kepada daerah dan menyesuaikan dengan ketentuan sektoral, dimungkinkan untuk dilakukannya penambahan jenis retribusi daerah yang akan diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah. Penentuan jenis retribusi jasa umum dan retribusi perizinan tertentu yang dapat dipungut oleh daerah provinsi dan kabupaten/kota didasarkan pada urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan provinsi dan kabupaten/kota sesuai peraturan perundang-undang. Sedangkan penentuan retribusi jasa usaha didasarkan

pada jasa pelayanan yang dapat diselenggarakan/diberikan oleh provinsi dan kabupaten/kota berdasarkan prinsip efisiensi.

Objek masing-masing jenis retribusi telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009. Pemerintah Daerah dapat mengatur pengecualian pengenaan retribusi atas objek tertentu namun tidak boleh melakukan perluasan terhadap objek retribusi daerah. Sementara itu, penetapan besaran tarif retribusi harus mengacu kepada prinsip dan sasaran penetapan tarif untuk masing-masing jenis retribusi daerah, yaitu sebagai berikut :

1. Tarif Retribusi Jasa Umum ditetapkan dengan memperhatikan biaya penyediaan jasa yang bersangkutan, kemampuan masyarakat, aspek keadilan, dan efektivitas pengendalian atas pelayanan tersebut. Biaya dimaksud meliputi biaya operasi dan pemeliharaan, biaya bunga dan biaya modal;
2. Tarif Retribusi Jasa Usaha didasarkan pada tujuan untuk memperoleh keuntungan yang layak. Keuntungan yang layak adalah keuntungan yang diperoleh apabila pelayanan jasa usaha tersebut dilakukan secara efisien dan berorientasi pada harga pasar;
3. Tarif Retribusi Perizinan Tertentu didasarkan pada tujuan untuk menutup sebagian atau seluruh biaya penyelenggaraan pemberian izin yang bersangkutan. Biaya penyelenggaraan pemberian izin dimaksud meliputi penerbitan dokumen izin, pengawasan di lapangan, penegakan hukum, penatausahaan, dan biaya dampak negatif dari pemberian izin tersebut.

Pemanfaatan dari hasil penerimaan masing-masing jenis retribusi daerah diutamakan untuk mendanai kegiatan yang berkaitan dengan jenis layanan bersangkutan yang pengalokasiannya ditetapkan dengan peraturan daerah.

B. Persyaratan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

Suatu jenis pajak dan retribusi daerah ditetapkan sebagai pungutan daerah berdasarkan kriteria yang telah ditetapkan, dimana kriteria untuk jenis pajak dibedakan dengan jenis retribusi. Dalam konteks UU perpajakan dan retribusi terdahulu yaitu UU Nomor 34 Tahun 2000, kriteria jenis pajak dan retribusi digunakan untuk menilai kelayakan Perda tentang pajak atau retribusi, apakah sejalan dengan ketentuan perundang-undangan atau sebaliknya. Hal ini mengingat dalam ketentuan UU tersebut daerah diberikan kewenangan untuk menciptakan jenis pungutan baik pajak maupun retribusi selain yang ditetapkan dalam UU. Namun pada kenyataannya banyak sekali Perda pajak maupun retribusi daerah yang dibatalkan oleh Pemerintah Pusat karena bertentangan dengan kriteria pajak maupun retribusi.

Adapun kriteria pajak dan retribusi daerah adalah sebagai berikut:

1. Kriteria Pajak Daerah

Kriteria pajak Daerah meliputi :

a. Bersifat pajak, dan bukan retribusi

Maksud dari kriteria ini adalah bahwa pajak tersebut harus sesuai definisi pajak yang ditetapkan dalam undang-undang yaitu pajak adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada Daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat

dipaksakan berdasarkan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah. Jika suatu iuran hanya dibayar oleh orang pribadi atau badan yang menggunakan/ memanfaatkan suatu pelayanan/perizinan yang disediakan oleh Daerah maka iuran tersebut bukan pajak melainkan bersifat retribusi.

- b. Objek pajak terletak atau terdapat di wilayah Daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan dan mempunyai mobilitas yang cukup rendah serta hanya melayani masyarakat di wilayah Daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan

Yang dimaksud dengan mobilitas rendah adalah objek pajak sulit untuk dipindahkan. Contoh, Pajak Hotel, Pajak Restoran, Pajak atas Pengambilan Sarang Burung Walet, PBB Perdesaan dan Perkotaan, dan BPHTB.

Yang dimaksud dengan hanya melayani masyarakat di wilayah tertentu adalah bahwa beban pajaknya hanya ditanggung oleh masyarakat lokal. Contoh, Pajak Penerangan Jalan.

Contoh jenis pajak yang bertentangan dengan kriteria ini, antara lain, pajak atas barang yang diekspor atau diimpor (lalu lintas barang) di pelabuhan atau bandara atau di tempat lain, pajak atas siaran radio, pajak atas reklame dalam surat kabar dan media elektronik. Jenis pajak dengan objek-objek tersebut pada umumnya melayani masyarakat luas di luar wilayah daerah yang bersangkutan.

- c. Objek dan dasar pengenaan pajak tidak bertentangan dengan kepentingan umum

Yang dimaksud dengan kriteria ini adalah bahwa pajak tersebut dimaksudkan untuk kepentingan bersama yang lebih luas antar pemerintah dan masyarakat dengan memperhatikan aspek ketentraman dan kestabilan politik, ekonomi, sosial, budaya, serta pertahanan dan keamanan. Contoh: Pajak atas seluruh komoditi akan menimbulkan ketidakstabilan ekonomi.

- d. Objek pajak bukan merupakan objek pajak propinsi dan/atau objek pajak Pusat

Jenis pajak yang bertentangan dengan kriteria ini, antara lain, adalah pajak ganda (double tax). Pajak ganda yang dimaksud adalah pajak dengan objek dan/atau dasar pengenaan yang tumpang tindih dengan objek dan/atau dasar pengenaan pajak lain yang sebagian atau seluruh hasilnya diterima oleh Daerah.

Contoh : pajak atas produksi minuman beralkohol

Objek pajak tersebut merupakan objek cukai yang lebih layak dipungut oleh Pemerintah Pusat, karena dampak dari pungutan ini tidak dapat dilokalisir.

- e. Potensi pajak memadai

Hasil penerimaan pajak harus lebih besar dari biaya pemungutan.

- f. Tidak memberikan dampak ekonomi yang negatif

Pajak tidak mengganggu alokasi sumber-sumber ekonomi dan tidak merintangikan arus sumber daya ekonomi antar daerah maupun kegiatan

ekspor-impor. Contoh jenis pajak yang bertentangan dengan kriteria ini adalah:

- 1) pajak yang dipungut atas kegiatan ekonomi tertentu tanpa alasan ekonomis atau sosial yang kuat, contoh: pajak atas produksi garam; pajak atas hasil perkebunan; pajak atas produksi semen; pajak atas lalu lintas barang.
- 2) pajak atas transportasi barang atau hewan: contoh pajak angkutan barang di jalan raya; pajak dispensasi jalan umum.

g. Memperhatikan aspek keadilan dan kemampuan masyarakat

- 1) **Aspek keadilan**, antara lain, objek dan subjek pajak harus jelas sehingga dapat diawasi pemungutannya, jumlah pembayaran pajak dapat diperkirakan oleh wajib pajak, dan tarif pajak ditetapkan dengan memperhatikan keadaan wajib pajak. Hal lain mengenai aspek keadilan adalah objek atau subjek atau dasar pengenaan pajak tidak membedakan (klasifikasi) orang pribadi atau badan tanpa alasan yang kuat; contoh: pajak bangsa asing, pengecualian anggota DPRD sebagai subjek atau wajib pajak.
- 2) **Aspek kemampuan masyarakat**: pajak memperhatikan kemampuan subjek pajak untuk memikul tambahan beban pajak. Selanjutnya, sebagian besar dari beban pajak tersebut tidak dipikul oleh masyarakat yang relatif kurang mampu; contoh: pajak atas kendaraan tidak bermotor, seperti sepeda.

h. Menjaga kelestarian lingkungan

Pajak harus bersifat netral terhadap lingkungan, yang berarti bahwa

pengenaan pajak tidak memberikan peluang kepada Daerah atau Pusat atau masyarakat luas untuk merusak lingkungan. Contoh jenis pajak ini salah satunya adalah Pajak atas Pengambilan Hasil Hutan Lindung.

2. Kriteria Retribusi Daerah.

Kriteria retribusi daerah meliputi :

1. Jasa Umum²²

a. retribusi bersifat bukan pajak dan bersifat bukan Retribusi Jasa

Usaha atau Retribusi Perizinan Tertentu

- 1) **bersifat bukan pajak** maksudnya ada pelayanan/jasa dari Pemda yang langsung diterima oleh pengguna pelayanan/jasa.
- 2) **bersifat bukan Retribusi Jasa Usaha** maksudnya adalah bahwa dalam pengenaan tarif untuk jenis layanan ini tidak boleh melebihi biaya yang digunakan untuk penyediaan/ penyelenggaraan layanan tersebut.
- 3) **bersifat bukan Retribusi Perizinan Tertentu** maksudnya adalah bahwa layanan yang disediakan tersebut bukan dalam rangka pembinaan, pengaturan, pengendalian, atau pengawasan suatu kegiatan.

b. jasa yang bersangkutan merupakan kewenangan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi

Jasa yang bersangkutan merupakan kewenangan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi, sebagaimana dimaksud dalam

²²Indonesia, Undang-Undang tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Nomor 28 Tahun 2009, LN Nomor 130, TLN Nomor 5049, Pasal 1 angka 66 menyatakan bahwa Jasa Umum adalah jasa yang disediakan atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan.

PP No. 38 Tahun 2007.

- c. jasa tersebut memberi manfaat khusus bagi orang pribadi atau badan yang diharuskan membayar retribusi, di samping untuk melayani kepentingan dan kemanfaatan umum

Penerima layanan/jasa dapat diidentifikasi dan memberikan pelayanan dan kemanfaatan bagi masyarakat secara keseluruhan. Contoh, Retribusi Kesehatan; Pengguna jasa kesehatan dapat diidentifikasi dan akibat dari pelayanan tersebut bermanfaat bagi masyarakat umum seperti terhindar dari wabah penyakit menular.

Jika dalam penyediaan suatu jasa oleh daerah tidak ada aspek melayani kepentingan dan kemanfaatan umum selain pengguna sendiri, atau aspek melayani kepentingan dan kemanfaatan umum berkaitan terutama dengan kegiatan perizinan, maka jasa tersebut bukan bersifat jasa umum, tetapi bersifat jasa usaha atau perizinan. Contoh: penjualan makanan dan minuman oleh daerah bersifat jasa usaha, bukan jasa umum.

- d. jasa tersebut layak untuk dikenakan retribusi

Yang dimaksud dengan kriteria ini adalah bahwa:

- 1) pengenaan retribusi atas jasa tersebut dapat diterima oleh masyarakat secara keseluruhan;
- 2) pengenaan retribusi tidak mengakibatkan orang tidak dapat mengkonsumsi jasa tersebut;
- 3) Namun demikian, apabila suatu jenis layanan sudah ditetapkan sebagai objek retribusi maka orang pribadi atau badan yang

tidak mampu atau tidak ingin membayar retribusi tidak diberikan jasa yang bersangkutan.

- e. 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. Retribusi atas penggunaan jalan lokal daerah ataupun penggunaan jalan raya selain jalan-jalan tol tertentu dan Retribusi atas pelayanan pendidikan dasar tidak sesuai dengan kriteria ini.

- f. retribusi dapat dipungut secara efektif dan efisien, serta merupakan salah satu sumber pendapatan daerah yang potensial

- 1) Dapat dipungut secara efektif: berarti pungutan tersebut dapat dihitung dan dipungut dengan mudah;
- 2) Dapat dipungut secara efisien: berarti biaya pemungutan retribusi (biaya gaji/upah/tunjangan pegawai pemungut, ongkos kantor yang bersangkutan, biaya perjalanan dinas, dan sebagainya) tidak melebihi hasil penerimaan retribusi.
- 3) Merupakan salah satu sumber pendapatan daerah yang potensial: berarti potensi penerimaan sebanding dengan biaya penyediaan pelayanan.

- g. pemungutan retribusi memungkinkan penyediaan jasa dengan tingkat dan/atau kualitas pelayanan yang lebih baik

Alokasi penerimaan retribusi diutamakan untuk peningkatan kualitas

pelayanan.

2. Jasa Usaha²³

a. retribusi jasa usaha bersifat bukan pajak dan bersifat bukan retribusi jasa umum atau retribusi perizinan tertentu

Sama halnya dengan penjelasan kriteria 1 dari retribusi jasa umum di atas.

b. jasa yang bersangkutan adalah jasa yang bersifat komersial yang seyogyanya disediakan oleh sektor swasta tetapi belum memadai atau terdapatnya harta yang dimiliki dikuasai daerah yang belum dimanfaatkan secara penuh oleh pemerintah daerah

1) Pada dasarnya pelayanan tersebut dapat disediakan oleh swasta;

2) Dalam hal penyewaan aset terdapat kontrak penggunaan/ penguasaan aset dalam jangka waktu tertentu.

3. Perizinan Tertentu²⁴

a. perizinan tersebut termasuk kewenangan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah dalam rangka asas desentralisasi

Jasa yang bersangkutan merupakan kewenangan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi, sebagaimana dimaksud dalam

²³⁾Indonesia, Undang-Undang tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Nomor 28 Tahun 2009, LN Nomor 130, TLN Nomor 5049, Pasal 1 angka 67 menyatakan bahwa Jasa Usaha adalah jasa yang disediakan oleh Pemerintah Daerah dengan menganut prinsip-prinsip komersial karena pada dasarnya dapat pula disediakan oleh sektor swasta.

²⁴⁾ Indonesia, Undang-Undang tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Nomor 28 Tahun 2009, LN Nomor 130, TLN Nomor 5049, Pasal 1 angka 68 menyatakan bahwa Perizinan Tertentu adalah kegiatan tertentu Pemerintah Daerah dalam rangka pemberian izin kepada orang pribadi atau badan yang dimaksudkan untuk pembinaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan atas kegiatan, pemanfaatan ruang, serta penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan.

PP Nomor 38 Tahun 2007.

- b. perizinan yang bersangkutan benar-benar diperlukan guna melindungi kepentingan umum
 - 1) Kegiatan yang memerlukan izin tersebut menimbulkan dampak negatif bagi masyarakat setempat;
 - 2) Dengan penyelenggaraan izin tersebut kepentingan masyarakat terlindungi.
- c. biaya yang menjadi beban daerah dalam penyelenggaraan izin tersebut dan biaya untuk menanggulangi dampak negatif dari pemberian izin tersebut cukup besar sehingga layak dibiayai dari retribusi perizinan
 - 1) Biaya yang dikeluarkan oleh Pemda dalam melakukan pengendalian dan pengawasan kegiatan cukup besar;
 - 2) Biaya untuk menanggulangi dampak negatif atas izin tersebut cukup besar, seperti biaya penanggulangan polusi yang diakibatkan dari pemberian izin terhadap suatu kegiatan industri.

C. Prosedur Penetapan Pajak dan Retribusi Daerah.

Pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah harus diatur dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah (Perda). Suatu rancangan Perda tentang PDRD, sebelum ditetapkan menjadi Perda terlebih dulu harus dievaluasi oleh Pemerintah, dengan ketentuan :

- a. Rancangan Perda Provinsi tentang PDRD yang telah disetujui antara Gubernur dan DPRD Provinsi harus disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri untuk dievaluasi; dan

- b. Rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang PDRD yang telah disetujui antara Bupati/Walikota dan DPRD Kabupaten/Kota harus disampaikan kepada Gubernur untuk dievaluasi.

Dalam proses evaluasi tersebut, Gubernur dan Menteri Dalam Negeri berkoordinasi dengan Menteri Keuangan agar terdapat sinkronisasi kebijakan fiskal antara Pemerintah Pusat dan pemerintah Daerah.

Beberapa ketentuan yang perlu diperhatikan dalam penyusunan Perda tentang PDRD adalah sebagai berikut :

- a. Setiap Perda tentang pajak daerah sekurang-kurangnya harus mengatur mengenai :

- 1) Nama, objek, dan subjek pajak;
- 2) Dasar pengenaan, tarif, dan cara penghitungan pajak;
- 3) Wilayah pemungutan;
- 4) Masa pajak;
- 5) Penetapan;
- 6) Tata cara pembayaran penagihan;
- 7) Kedaluwarsa;
- 8) Sanksi administrasi; dan
- 9) Tanggal mulai berlakunya.

Disamping itu, Perda pajak daerah dapat pula mengatur mengenai :

- 1) Pemberian pengurangan, keringanan, dan pembebasan dalam hal-hal tertentu atas pokok pajak dan/atau sanksinya;
- 2) Tata cara penghapusan piutang pajak yang kadaluwarsa; dan/atau
- 3) Asas timbal balik, berupa pemberian pengurangan, keringanan, dan

pembebasan pajak kepada kedutaan, konsulat, dan perwakilan negara asing sesuai dengan kelaziman internasional.

b. Setiap Perda tentang retribusi daerah sekurang-kurangnya harus mengatur mengenai :

- 1) Nama, objek, dan subjek retribusi;
- 2) Golongan retribusi;
- 3) Cara mengukur tingkat penggunaan jasa yang bersangkutan;
- 4) Prinsip yang dianut dalam penetapan struktur dan besarnya tarif retribusi;
- 5) Struktur dan besarnya tarif retribusi;
- 6) Wilayah pemungutan;
- 7) Penentuan pembayaran, tempat pembayaran, angsuran, dan penundaan pembayaran;
- 8) Sanksi administrasi;
- 9) Penagihan;
- 10) Penghapusan piutang retribusi yang kadaluwarsa; dan
- 11) Tanggal mulai berlakunya.

Disamping itu, Perda retribusi daerah dapat pula mengatur mengenai :

- 1) Masa retribusi;
- 2) Pemberian pengurangan, keringanan, dan pembebasan dalam hal-hal tertentu atas pokok retribusi dan/atau sanksinya;
- 3) Tata cara penghapusan piutang retribusi yang kadaluwarsa.

D. Pelaksanaan Peraturan Daerah Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah di Beberapa Daerah.

Sebelum pelaksanaan UU No. 28 Tahun 2009, Daerah diberikan keleluasaan untuk menerbitkan peraturan daerah pajak daerah dan retribusi daerah di luar jenis yang telah ditetapkan dalam UU No. 34 Tahun 2000 juncto PP No.65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah juncto PP No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah, dengan syarat memenuhi kriteria-kriteria yang ditetapkan. Dengan terbukanya peluang itu, daerah-daerah seolah-olah berlomba-lomba menerbitkan peraturan daerah pajak daerah dan retribusi daerah untuk menciptakan pungutan-pungutan baru dalam rangka menambah Pendapatan Asli Daerah. Namun sayangnya, rambu-rambu yang diatur dalam ketentuan perundang-undangan dimaksud kerap kali tidak diindahkan sehingga menimbulkan pungutan-pungutan yang berpotensi menimbulkan terganggunya iklim investasi di daerah. Di beberapa daerah pemberlakuan peraturan daerah mengakibatkan bertambahnya biaya atas penjualan komoditas hasil pertanian atau perkebunan, seperti antara lain:

1. Peraturan Daerah Kabupaten Bengkulu Selatan No. 06 Tahun 2001 tentang Pajak Produksi Minyak Sawit Kasar (Crude Palm Oil/CPO) dan Biji Sawit Dalam Kabupaten Bengkulu Selatan
2. Peraturan Daerah Kabupaten Deli Serdang No. 27 Tahun 2000 tentang Pajak Produksi Hasil Tanaman Perkebunan Negara/Daerah, Perusahaan Perkebunan Swasta dan Perkebunan Rakyat di Kabupaten Deli Serdang
3. Peraturan Daerah Kabupaten Tolitoli No. 25 Tahun 2001 tentang Pajak Komoditi;

Pengenaan pajak atas komoditas tertentu baik hasil pertanian, perkebunan, dan kehutanan dapat mengakibatkan biaya ekonomi tinggi dan menyebabkan harga komoditas menjadi tidak kompetitif apabila dijual di luar wilayah kabupaten yang memberlakukan pajak tersebut. Apabila suatu kabupaten memberlakukan pungutan pajak komoditas, maka para petani serta pengusaha komoditas pertanian dan perkebunan akan merasakan kesulitan menjual barangnya karena kalah bersaing dalam penentuan harga dengan komoditas yang berasal dari daerah lain yang tidak memberlakukan pungutan pajak atas komoditas yang diperdagangkan.

Ketidaksesuaian dengan peraturan perundang-undangan juga terjadi pada pemungutan retribusi daerah. Dalam beberapa peraturan daerah, pemungutan retribusi dilakukan tanpa ada pemberian jasa secara langsung oleh Pemerintah Daerah kepada pembayar retribusi (subjek retribusi). Padahal sesuai dengan definisi yang tercantum dalam UU Nomor 34 Tahun 2000, retribusi adalah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau Badan. Dalam definisi tersebut jelas dapat ditarik kesimpulan bahwa retribusi dapat dipungut apabila Pemerintah Daerah menyediakan jasa atau memberikan izin tertentu. Beberapa peraturan daerah retribusi daerah telah dievaluasi, dan diperoleh beberapa peraturan daerah yang dapat menghambat arus lintas barang dan jasa serta mengakibatkan biaya ekonomi tinggi, yaitu antara lain:

1. Peraturan Daerah Kabupaten Kapuas No. 16 Tahun 2000 tentang Pungutan Daerah atas Kegiatan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan Kabupaten Kapuas
2. Peraturan Daerah Kabupaten Gresik No. 8 Tahun 2001 tentang Retribusi Jalan Kabupaten
3. Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hulu No. 13 Tahun 2002 tentang Retribusi Pemakaian Jalan dalam Wilayah Kabupaten Indragiri Hulu

Sepanjang tahun 2002 sampai dengan bulan Juni tahun 2011, tercatat sebanyak 1.878 peraturan daerah tentang PDRD dibatalkan oleh Kementerian Dalam Negeri²⁵. Tentu saja hal ini menimbulkan keprihatinan dan perlu dicarikan solusinya. Harapan terbesar adalah jangan sampai peraturan daerah tentang pajak daerah dan retribusi daerah tersebut tidak mengubah prinsip otonomi daerah menjadi prinsip *automoney* untuk meningkatkan pendapatan asli daerah.

Berdasarkan ikhtisar hasil evaluasi Perda tentang PDRD yang dilakukan oleh Pemerintah²⁶, jenis pungutan daerah yang banyak bermasalah terutama dari sektor perhubungan, industri dan perdagangan, energi dan sumber daya mineral, serta kebudayaan dan pariwisata. Pungutan daerah untuk sektor-sektor ini perlu mendapat perhatian agar tidak kontra produktif dalam upaya pengembangan potensi fiskal daerah dan pembangunan ekonomi daerah.

²⁵ http://www.ditjen-otda.depdagri.go.id/otonomi/detail_artikel.php?id=141 diakses April 2011

²⁶ Nota Keuangan dan RAPBN 2012

BAB IV PENGAWASAN PERATURAN DAERAH

A. Kedudukan Peraturan Daerah

Secara konstiusional, Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa pengurusan dan pengaturan urusan pemerintahan di pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota dilakukan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan²⁷. Otonomi daerah merupakan operasionalisasi dari asas desentralisasi yang menyerahkan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom. Penyerahan wewenang tersebut merupakan wujud dari pelaksanaan pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dengan daerah sebagaimana yang ditentukan dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah²⁸. Pada dasarnya terdapat 2 (dua) prinsip dalam pelaksanaan otonomi daerah, yaitu, *pertama* prinsip otonomi seluas-luasnya, dimana daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintah yang ditetapkan dalam Undang-Undang. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peranserta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan

²⁷Indonesia, Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, No. 32 tahun 2004, LN. No. 125 Tahun 2004, TLN No.4437 Pasal 1 angka 5 menyatakan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundangundangan. Sedangkan tugas pembantuan pada dasarnya merupakan keikutsertaan Daerah atau Desa termasuk masyarakatnya atas penugasan atau kuasa dari Pemerintah atau pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah di bidang tertentu

²⁸ Ibid, Pasal 10 ayat (3) menyatakan urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah meliputi politik luar negeri; pertahanan; keamanan; yustisi; moneter dan fiskal nasional; dan agama.

rakyat. *Kedua* prinsip otonomi nyata dan bertanggung jawab, yaitu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggungjawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional²⁹.

Dalam melaksanakan otonomi daerah, UUD NRI tahun 1945 memberikan hak kepada pemerintah daerah untuk menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan yang lain³⁰. Hak konstitusional tersebut juga diakui dan dijabarkan dalam berbagai undang-undang yang terkait dengan pelaksanaan otonomi daerah. Pasal 136 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004 menyatakan *Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan*. Dalam Penjelasan umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah angka 7, antara lain dinyatakan: "Penyelenggaraan pemerintah daerah dalam melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban dan tanggung jawabnya serta atas kuasa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat menetapkan kebijakan daerah yang dirumuskan antara lain dalam peraturan

²⁹Ibid, penjelasan butir b.

³⁰Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

daerah...". Keberadaan peraturan daerah tersebut mempunyai peranan penting untuk:

1. menjadi sarana dalam melakukan transformasi kebijakan pemerintah terkait dengan otonomi daerah dan tugas pembantuan dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Hal ini sejalan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya yang memberikan kewenangan bagi daerah untuk mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan pemerintah pusat.
2. menjadi sarana untuk penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Oleh karena itu peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.
3. menjadi sarana bagi masyarakat untuk berperan dan menyalurkan aspirasinya dalam pembuatan kebijakan di daerah. Dalam hal ini DPRD sebagai representasi masyarakat daerah mempunyai peranan yang penting. DPRD harus dapat bertindak untuk mengontrol setiap kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah agar berpihak kepada kepentingan rakyat.
4. menjadi dasar bagi perubahan sosial dan ekonomi di daerah sehingga dapat menciptakan *multiplier effect* yang bermanfaat bagi masyarakat dan bermuara bagi peningkatan kesejahteraan rakyat.

Apabila dicermati, masih terdapat perbedaan dalam mendefinisikan ruang lingkup peraturan daerah. Dengan mencermati ketentuan dalam Pasal 136 ayat (2) dan Pasal 1 angka 10 Undang-Undang No. 32 tahun 2004, maka yang dimaksud peraturan daerah menurut UU No. 32 Tahun 2004 hanyalah

peraturan daerah provinsi dan/atau peraturan daerah kabupaten/kota. Sedangkan UU No. 10 Tahun 2004 memberikan ruang lingkup peraturan daerah terdiri dari peraturan daerah provinsi, peraturan daerah kabupaten/kota dan peraturan desa³¹. Ketentuan dalam pasal 7 ayat (2) UU No. 10 Tahun 2004 tersebut sejalan dengan ketentuan dalam Pasal 3 ayat (7) TAP MPR III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum Dan Tata Urutan PeraturanPerundang Undangan yang menyatakan:

Peraturan daerah merupakan peraturan untuk melaksanakan aturan hukum di atasnya dan menampung kondisi khusus dari daerah yang bersangkutan.

- a. Peraturan daerah propinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah propinsi bersama dengan gubernur.
- b. Peraturan daerah kabupaten/kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota.
- c. Peraturan desa atau yang setingkat, dibuat oleh badan yang setingkat, tata cara pembuatan peraturan desa atau yang setingkat diatur

Akan tetapi perbedaan tersebut akan dapat diselesaikan apabila rumusan dalam Pasal 7 RUU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang saat ini dibahas DPR disahkan. Dalam rumusan RUU tersebut, peraturan daerah dibagi menjadi peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota. Rumusan ini sejalan dengan rumusan yang terdapat dalam UU No. 32 Tahun 2004. Dari segi tata urutan, dalam rumusan

³¹Indonesia, Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan-undangan, No. 10 Tahun 2004, LN. No. 3 Tahun 2004, TLN No.4389 Pasal 7 ayat (2).

dalam RUU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan juga menempatkan peraturan daerah kabupaten/kota di bawah peraturan daerah provinsi³².

Dengan mendasarkan pada materi muatan yang diatur, maka materi muatan Peraturan Daerah adalah³³:

- a. seluruh materi dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan
- b. menampung kondisi khusus daerah
- c. penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi

Sejalan dengan hal tersebut, tetapi dengan rumusan yang berbeda, Pasal 136 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004 menyatakan *Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah*. Kemudian pada ayat (4) diatur mengenai *Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi*. Pengertian “bertentangan dengan kepentingan umum” adalah kebijakan yang berakibat terganggunya kerukunan antar warga masyarakat, terganggunya pelayanan umum, dan terganggunya ketenteraman/ketertiban umum serta kebijakan yang bersifat diskriminatif³⁴.

Ketentuan Pasal 136 ayat (4) UU No. 32 Tahun 2004 tersebut memberikan penegasan bahwa walaupun dengan otonomi yang seluas-

³² RUU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

³³ UU No. 10 Tahun 2004, *Op Cit*, Pasal 12.

³⁴ UU No. 32 tahun 2004, *Op Cit*, Penjelasan Pasal 136 ayat (4).

luasnya daerah diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah pusat, akan tetapi tidak berarti daerah dapat membentuk peraturan perundang-undangan atau keputusan yang terlepas dari sistem perundang-undangan nasional. Peraturan perundang-undangan di tingkat daerah merupakan bagian tak terpisahkan dari kesatuan sistem perundang-undangan nasional. Secara hierarkis, keberadaan peraturan daerah dalam tata urutan peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut³⁵:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
3. Peraturan Pemerintah;
4. Peraturan Presiden;
5. Peraturan Daerah.

Dengan mendasarkan tata urutan tersebut, materi yang diatur dalam peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan empat peraturan perundang-undangan di atasnya tersebut. Penjelasan Pasal 7 ayat (5) UU No. 10 Tahun 2004 menyatakan bahwa yang dimaksud dengan hierarki adalah penjenjangan setiap peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Hal tersebut sesuai dengan teori jenjang norma hukum (*stufenbeu theorie*) yang menyatakan bahwa norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, dimana norma yang lebih

³⁵ UU No. 10 tahun 2004, *Op Cit*, Pasal 7 ayat (1)

rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif yaitu norma dasar (*ground norm*)³⁶. Sejalan dengan hal tersebut, Ahmad Ali berpendapat bahwa peraturan hukum keseluruhannya diturunkan dari norma dasar yang berada di puncak piramid, dan semakin ke bawah semakin beragam dan menyebar. Norma dasar teratas bersifat abstrak dan semakin kebawah semakin konkrit. Dalam proses tersebut, apa yang semula berupa sesuatu yang “seharusnya” berubah menjadi sesuatu yang “dapat” dilakukan³⁷. Dengan mendasarkan hal tersebut, maka menurut Pasal 145 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Peraturan Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah.

Pertanyaan yang muncul kemudian, bagaimanakah kedudukan peraturan daerah terhadap peraturan perundang-undangan lainnya, yang tidak tercantum dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana yang tersebut diatas. Secara yuridis, dengan mendasarkan ketentuan dalam Pasal 7 ayat (4) UU No. 10 tahun 2004, maka keberadaan peraturan perundang-undangan diluar hirarki tersebut diakui dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan peraturan perundang-undangan

³⁶ Dalam Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pementapan Konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-Undangan, Direktorat Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan, hal. 10.

³⁷ Ibid, hal 11.

yang lebih tinggi. Selengkapnya ketentuan dalam Pasal 7 ayat (4) tersebut adalah sebagai berikut:

Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Yang dimaksud peraturan perundang-undangan selain yang dimaksud Pasal 7 ayat (1), menurut penjelasan Pasal 7 ayat (4) antara lain adalah peraturan yang dikeluarkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Bank Indonesia, Menteri, kepala badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk oleh undang-undang atau pemerintah atas perintah undang-undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Walaupun keberadaan peraturan perundang-undangan lain selain yang diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2004, diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat, akan tetapi hal tersebut juga masih menimbulkan perdebatan. Hal tersebut didasarkan pertanyaan, dalam hieraki urutan keberapakah peraturan perundang-undangan yang dinyatakan dalam penjelasan Pasal 7 ayat (4) tersebut. Apakah kedudukannya diatas peraturan daerah sehingga dapat dijadikan landasan hukum bagi pembentukan peraturan daerah? Sebagai contoh, adalah persoalan yang seringkali muncul terkait kedudukan dan

hubungan antara peraturan yang dikeluarkan menteri, baik keputusan menteri maupun peraturan menteri, dengan peraturan daerah.

Dalam sistem ketatanegaraan, kewenangan menteri membuat peraturan (administrasi) diakui dan mempunyai sifat pengaturan perundang-undangan. Menteri selain sebagai pejabat publik adalah pejabat administrasi Negara, menteri melaksanakan hak dan kewajiban atau wewenang departemennya berhak membuat aturan-aturan. Wewenang mengatur itu dapat bersumber dari atribusi, delegasi, mandate atau dasar kebebasan bertindak (*freies emerssen, discretain, discretionary power*)³⁸. Menurut Natabaya³⁹, dalam kaitannya dengan kewenangan pembentukan keputusan, Menteri sebagai pejabat Negara mempunyai kewenangan untuk:

1. Membentuk keputusan yang bersifat penetapan (*beschiking*), misalnya menetapkan pengangkatan pejabat di lingkungan kerjanya,
2. Membentuk aturan kebijakan (*beleidsregels*) yang tidak didasarkan kepada suatu peraturan perundang-undangan (*geen wettelijke basis*) tetapi didasarkan pada *freies emerssen* atau kewenangan dikresi (*discretionary power*) asalkan *beleids* tersebut tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang ada dan prinsip-prinsip umum penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*algemene beginselen van behoorlike besturr*), misalnya tidak boleh sewenang-wenang, menyalahgunakan kekuasaan dan sebagainya.

³⁸Bagir Manan, *Tertib Peraturan Perundang-Undangan Menurut TAP MPR No.III/MPR/2000*, Jurnal Hukum No. 23 Vol 10 tahun 2003 tahun 2003, hal 59.

³⁹HAS Natabaya, *Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia*, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, Jakarta 2006, hal 177.

3. Membuat peraturan (*regelling*) dengan syarat bahwa kewenangan membuat peraturan yang dari presiden, karena menteri adalah pembantu presiden. Dengan demikian menteri tetap dapat mengeluarkan peraturan yang disebut peraturan menteri yang didasarkan perintah dari Peraturan pemerintah atau Peraturan Presiden, bahkan atas perintah suatu Undang-Undang apabila substansi yang didelegasikan dari Undang-Undang memang tidak layak apabila diatur dengan Peraturan pemerintah atau Peraturan Presiden

Permasalahan mengenai kedudukan peraturan dan keputusan menteri dalam tata urutan peraturan perundang-undangan sudah muncul sejak lama. Baik dalam TAP MPR III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan PeraturanPerundang Undangan⁴⁰ maupun dalam UU No. 10 Tahun 2004, tidak mencantumkan peraturan dan keputusan menteri dalam tata urutan peraturan perundang-undangan. Terhadap kedudukan keputusan menteri yang dikaitkan dengan TAP MPR III/MPR/2000, pada tanggal 21 Februari 2001, Menteri Hukum dan HAM telah mengeluarkan surat No. M.UM.01-06-27 perihal kedudukan keputusan menteri dalam TAP MPR III/MPR/2000. Dalam surat tersebut dinyatakan:

⁴⁰ Dalam Pasal 2 TAP MPR III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum Dan Tata Urutan PeraturanPerundang Undangan disebutkan bahwa Tata Urutan Peraturan Perundangan merupakan pedoman dalam pembuatan paturan hukum di bawahnya.Tata urutan Peraturan perundang-undangan Republik Indonesia adalah :

1. Undang-Undang Dasar 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;
3. Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Rakyat Republik Indonesia;
5. Peraturan Pemerintah;
6. Keputusan Presiden;
7. Peraturan Daerah;

1. Berdasarkan Pasal 2 Ketetapan MPR RI No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan (TAP MPR No. III/MPR/2000), secara lettrlijk seakan-akan jenis peraturan perundang-undangan bersifat limitative yang berakhir pada peraturan daerah (Perda). Namun kalau dibaca kalimat pembuka dari Pasal 2 TAP MPR III/MPR/2000 yang berbunyi: "Tata urutan peraturan perundang-undangan merupakan pedoman dalam pembuatan aturan hukum di bawahnya", dikaitkan dengan ketentuan Pasal 3 dan Pasal 4 TAP MPR III/MPR/2000 dapat dikatakan bahwa Keputusan Menteri (Kepmen) yang bersifat "mengatur" tetap merupakan salah satu jenis/bentuk peraturan perundang-undangan. Menurut kami kedudukan Kepmen adalah diantara Keputusan Presiden (Keppres) dan Peraturan Daerah (Perda), karena Kepmen tersebut dibuat oleh Menteri sebagai pembantu presiden dan substans (materi muatan) yang diatur dalam Kepmen bersifat nasional, sehingga lingkup wilayah berlakunya adalah diseluruh wilayah negara Republik Indonesia
2. Dalam Pasal 4 ayat (2) TAP MPR III/MPR/2000 ada suatu klausa yang berbunyi "...Keputusan menteri..tidak boleh bertentangan dengan ketentuan yang termuat dalam tata urutan peraturan perundang-undangan...". Ketentuan ini memberikan indikasi bahwa Kepmen adalah bagian dari jenis peraturan perundang-undangan yang tetap dapat dibuat oleh setiap menteri sebagai pembantu presiden.
3. Materi muatan Kepmen adalah materi (substansi) yang didelegasikan kepada Kepmen baik oleh Undang-Undang (UU), Peraturan Pemerintah (PP) maupun oleh Keputusan Presiden (Keppres). UU dapat mendelegasikan langsung ke Kepmen apabila isinya bersifat teknis sesuai dengan lingkup dan kewenangan menteri yang bersangkutan.
4. Dalam Pasal 4 ayat (2) TAP MPR III/MPR/2000 disebut pula bentuk Peraturan Menteri. Perlu kami tegaskan pula bahwa peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh menteri sesuai dengan Keputusan Presiden No. 44 tahun 1999 tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan dan Bentuk Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Keputusan Presiden bentuknya adalah Keputusan Menteri (Kepmen). Jadi tidak lagi digunakan bentuk peraturan menteri. Hal ini sejalan dengan tidak digunakannya lagi bentuk/jenis peraturan perundang-undangan dengan nama Peraturan Presiden. Hal ini dapat dimengerti karena di dalam Undang-Undang Dasar 1945, peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh Presiden hanya Peraturan Pemerintah yang didasarkan pada Pasal 5 ayat (2) UUD 1945, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) yang

didasarkan pada Pasal 22 UUD 1945, dan Keputusan Presiden (Keppres) yang didasarkan pada Pasal 4 ayat (1) UUD 1945. Dengan demikian apabila terdapat "Peraturan Menteri" yang telah dikeluarkan sebelum berlakunya Keppres 44/1999, apabila akan diubah atau dicabut, maka dapat digunakan instrumen hukum dalam bentuk "Keputusan Menteri".

5. Sehubungan dengan telah dikeluarkannya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 22/1999), maka Kepmen sebagai jenis peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan Pemerintah Pusat dan berlaku di seluruh wilayah Republik Indonesia, kedudukannya lebih tinggi dari Perda. Dengan demikian apabila suatu Perda atau Keputusan Kepala Daerah (Kepda) yang bersifat "pengaturan" bertentangan dengan Kepmen, Perda/Kepda tersebut dapat dibatalkan oleh Pemerintah Pusat berdasarkan ketentuan Pasal 113 dan 114 UU No. 22/1999.
6. Berdasarkan Pasal 5 TAP MPR No. III/MPR/2000, suatu Perda/Kepda dapat diuji secara materiil oleh Mahkamah Agung (MA). Apabila materi muatannya (substansi) suatu Perda/Kepda bertentangan dengan Kepmen yang kedudukannya lebih tinggi dari Perda/Kepda tersebut, berdasar Keputusan MA, Perda/Kepda tersebut dapat dibatalkan dan harus dicabut. Keputusan MA ini bersifat final dan mengikat. Jadi, walaupun dalam Pasal 114 UU No. 22/1999, Pemerintah daerah dapat mengajukan keberatan terhadap pembatalan suatu Perda/Kepda kepada Pemerintah Pusat dan kemudian mengajukannya kepada MA, berdasarkan Pasal 5 TAP MPR No. III/MPR/2000 tersebut, apabila keberatan diajukan setelah adanya suatu pengujian secara materiil terhadap Perda/kepda tersebut, maka keberatan tersebut tidak dapat diterima oleh MA.
7. Berdasarkan uraian diatas maka setiap Menteri tetap dapat mengeluarkan Keputusan Menteri yang bersifat pengaturan (regeling). Sedangkan materi muatan yang dapat dimuat dalam Keputusan menteri adalah yang bersifat teknis sesuai dengan ruang lingkup tugas dan kewenangan Materi yang mengeluarkannya sebagaimana ditentukan dalam Peraturan perundang-undangan. Kewenangan pengaturan yang secara substantive telah diserahkan kepada daerah sesuai dengan peraturan pemerintah Nomor 25 tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai daerah otonom. Pelaksanaannya harus juga memperhatikan Keputusan Menteri yang materinya mendapat delegasi dari peraturan yang lebih tinggi.

Walaupun surat Menteri Hukum dan HAM tersebut didasarkan pada TAP MPR No. III/MPR/2000 dan UU No. 22 tahun 2009 yang saat ini sudah tidak berlaku, akan tetapi setidaknya hal tersebut memberikan gambaran mengenai kedudukan kebijakan menteri yang materi muatannya bersifat “mengatur” terhadap peraturan daerah.

Apabila ditinjau dari struktur kelembagaan yang berlaku di Indonesia, lembaga yang berwenang membentuk peraturan daerah adalah lembaga pemerintah di tingkat daerah sehingga kewenangan lembaga tersebut tidak dapat mengesampingkan atau melampaui kewenangan lembaga pemerintah di tingkat pusat yaitu Presiden dan Menteri-Menteri serta Lembaga-lembaga Pemerintah Non Departemen. Menteri-menteri dan Kepala lembaga Pemerintah Non Departemen adalah pembedan-pembantu Presiden yang juga mempunyai kewenangan dalam pembentukan yang berlaku mengikat umum dalam penyelenggaraan pemerintahan⁴¹.

Sejalan dengan pendapat tersebut, Sri Hariningsih⁴² menyatakan bahwa ketentuan bahwa frasa “memegang kekuasaan Pemerintahan” dalam Pasal 4 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945⁴³ memuat 2 (dua) dimensi, yaitu kekuasaan memutuskan (*beslissende bevoegdheid*) dan kekuasaan mengatur (*regelende bevoegdheid*). Pelaksanaan kekuasaan mengatur tersebut dilakukan dengan menggunakan instrument hukum peraturan presiden. Dalam

⁴¹Maria Farida Indrati, *Kedudukan Peraturan daerah dalam Sistem Hukum di Negara Republik Indonesia*, Makalah Temu Konsultasi Penyusunan Program Legislasi Daerah Tahun 2005, Pusat Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional-BPHN, 2005.

⁴²Sri Hariningsih, *Dasar Pemikiran Perlunya Peraturan Menteri Masuk dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan dan Ditempatkan Langsung dibawah Peraturan Presiden*, bahan masukan pembahsan RUU Pembentukan Peraturan perundang-Undangan, 2 Maret 2011

⁴³Pasal 4 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 selengkapnya berbunyi Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.

melaksanakan kekuasaannya tersebut, Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Dengan demikian apabila kekuasaan Presiden untuk mengatur dituangkan dalam bentuk instrument hukum peraturan presiden, maka untuk urusan tertentu dalam pemerintahan hal tersebut akan ditindaklanjuti oleh Menteri dengan menggunakan instrumen hukum peraturan menteri⁴⁴. Mengingat dalam struktur pemerintahan di tingkat pusat kedudukan menteri langsung di bawah Presiden, maka secara logika akan tepat jika penempatan instrumen hukum dalam bentuk pengaturan yang dikeluarkan oleh presiden. Dengan kata lain penempatan peraturan menteri dalam tata urutan peraturan perundang-undangan di bawah peraturan presiden adalah sesuai dengan makna ketentuan dalam Pasal 17 ayat (1) dan ayat (3) UUD NRI tahun 1945. Penempatan tersebut menunjukkan sikuen yang berkesinambungan dalam sistem pemerintahan berdasarkan filosofi bahwa Negara Republik Indonesia adalah Negara kesatuan. Dalam pemahaman ini, keberadaan Pemerintah daerah merupakan satu kesatuan dengan Pemerintah Pusat sehingga kebijakan penyelenggaraan pemerintahan di daerah harus sejalan dan berkesinambungan (*in line*) dengan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan yang di pusat.

⁴⁴ Indonesia, Undang-Undang tentang Kementerian Negara, No. 39 Tahun 2008, LN No. 166 Tahun 2008, TLN No. 4916, Pasal 8 ayat (1) huruf a menegaskan bahwa Kementerian Negara menyelenggarakan fungsi perumusan, penetapan dan pelaksanaan kebijakan di bidangnya. Hal ini mengandung makna bahwa Menteri diberi wewenang untuk menetapkan instrumen hukum dalam bentuk pengaturan untuk melaksanakan urusan tertentu di bidangnya baik yang secara tegas didelegasikan oleh peraturan perundang-undangan di atasnya maupun tidak berdasarkan delegasi tetapi dalam lingkup penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi urusan di bidangnya.

B. Pengawasan Peraturan Daerah.

Berdasar ketentuan dalam Pasal 218 UU No. 32 tahun 2004 disebutkan bahwa Pemerintah melaksanakan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar Pemerintahan Daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundangundangan⁴⁵. Pengawasan ini dilakukan agar pelaksanaan otonomi daerah dalam menyelenggarakan desentralisasi tidak mengarah kepada kedaulatan. Dalam rangka mengoptimalkan fungsi pembinaan dan pengawasan, Pemerintah dapat menerapkan sanksi kepada penyelenggara pemerintahan daerah apabila ditemukan adanya penyimpangan dan pelanggaran oleh penyelenggara pemerintahan daerah tersebut. Sanksi dimaksud antara lain dapat berupa penataan kembali suatu daerah otonom, pembatalan pengangkatan pejabat, penangguhan dan pembatalan berlakunya suatu kebijakan daerah baik peraturan daerah, keputusan kepala daerah, dan ketentuan lain yang ditetapkan daerah serta dapat memberikan sanksi pidana yang diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan⁴⁶.

Pelaksanaan pengawasan menurut Pasal 218 tersebut dilakukan terhadap a) pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah dan b) terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah. Terhadap pengawasan peraturan daerah, penjelasan UU No. 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa

⁴⁵Pasal 1 angka 4 PP No. 79 tahun 2005 tentang Pedoman pembinaan dan Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahah Daerah

⁴⁶UU No. 32 tahun 2004, *Op Cit*, Penjelasan Umum angka 9.

dalam hal pengawasan terhadap rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah, dilakukan dengan 2 (dua) cara sebagai berikut :

1. Pengawasan terhadap rancangan peraturan daerah (RAPERDA), yaitu terhadap rancangan peraturan daerah yang mengatur pajak daerah, retribusi daerah, APBD, dan RUTR sebelum disahkan oleh kepala daerah terlebih dahulu dievaluasi oleh Menteri Dalam Negeri untuk Raperda provinsi, dan oleh Gubernur terhadap Raperda kabupaten/kota. Mekanisme ini dilakukan agar pengaturan tentang hal-hal tersebut dapat mencapai daya guna dan hasil guna yang optimal.
2. Pengawasan terhadap semua peraturan daerah di luar yang termasuk dalam angka 1, yaitu setiap peraturan daerah wajib disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri untuk provinsi dan Gubernur untuk kabupaten/kota untuk memperoleh klarifikasi. Terhadap peraturan daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan yang lebih tinggi dapat dibatalkan sesuai mekanisme yang berlaku.

Berdasarkan hal tersebut maka dalam pelaksanaan pengawasan peraturan daerah:

Tabel 3.
Macam Pengawasan Peraturan Daerah

Macam Pengawasan	Pelaksana Pengawasan	Bentuk yang diawasi
Evaluasi	<ul style="list-style-type: none"> • Pemerintah Pusat (Menteri Dalam Negeri berkoordinasi dengan Menteri Keuangan dan tata ruang daerah berkoordinasi dengan Menteri yang membidangi urusan tata ruang) • Gubernur 	<ul style="list-style-type: none"> • rancangan peraturan daerah provinsi tentang APBD/ perubahan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan rencana tata ruang dan rancangan peraturan gubernur tentang penjabaran APBD/ penjabaran perubahan APBD

Macam Pengawasan	Pelaksana Pengawasan	Bentuk yang diawasi
	(Gubernur berkoordinasi dengan Menteri Keuangan dan tata ruang daerah dengan menteri yang membidangi urusan tata ruang melalui Menteri Dalam Negeri)	<ul style="list-style-type: none"> rancangan peraturan daerah kabupaten/kota tentang APBD/perubahan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan rencana tata ruang dan rancangan peraturan bupati/walikota tentang penjabaran APBD/ penjabaran perubahan APBD
Klarifikasi	<ul style="list-style-type: none"> Menteri Dalam Negeri Gubernur 	semua peraturan daerah di luar pajak daerah, retribusi daerah, APBD, perubahan APBD, dan tata ruang

Mekanisme pengawasan evaluasi merupakan bentuk pengawasan preventif yang dilakukan sebelum keputusan atau peraturan berlaku efektif. Obyek pengawasan preventif ini hanyalah untuk rancangan peraturan daerah/keputusan kepala daerah yang terkait dengan APBD, pajak dan retribusi daerah, serta tata ruang⁴⁷. Teknis pelaksanaan pengawasan preventif ini adalah dengan melakukan “evaluasi” terhadap rancangan peraturan daerah/keputusan kepala daerah yang terkait dengan APBD, pajak dan retribusi daerah, serta tata ruang. Hasil dari evaluasi tersebut bersifat korektif, sedangkan mekanisme didasarkan ketentuan dalam Pasal 185, Pasal 186 dan Pasal 189 UU No. 32 tahun 2004 Jo. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 53 Tahun 2007 Tentang Pengawasan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah Jo. UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, yaitu melalui tahapan:

⁴⁷ Lihat Pasal 2 dan Pasal 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri No 53 Tahun 2007 tentang Pengawasan Peraturan Daerah Dan Peraturan Kepala Daerah

1. Rancangan Perda Provinsi tentang APBD

NO	TAHAPAN	JANGKA WAKTU
1	Rancangan Perda provinsi tentang APBD yang telah disetujui bersama dan rancangan Peraturan Gubernur tentang penjabaran APBD sebelum ditetapkan oleh Gubernur disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri untuk dievaluasi	Paling lambat 3 (tiga) hari
2	Hasil evaluasi disampaikan oleh Menteri Dalam Negeri kepada Gubernur	Paling lambat 15 (lima belas) hari terhitung sejak diterimanya rancangan dimaksud
3	Apabila Menteri Dalam Negeri menyatakan hasil evaluasi rancangan Perda tentang APBD dan rancangan Peraturan Gubernur tentang penjabaran APBD sudah sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Gubernur menetapkan rancangan dimaksud menjadi Perda dan Peraturan Gubernur.	
4	Apabila Menteri Dalam Negeri menyatakan hasil evaluasi rancangan Perda tentang APBD dan rancangan Peraturan Gubernur tentang penjabaran APBD bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Gubernur bersama DPRD melakukan penyempurnaan	Paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak diterimanya hasil evaluasi.
5	Apabila hasil evaluasi tidak ditindaklanjuti oleh Gubernur dan DPRD, dan Gubernur tetap menetapkan rancangan Perda tentang APBD dan rancangan Peraturan Gubernur tentang penjabaran APBD menjadi Perda dan Peraturan Gubernur, Menteri Dalam Negeri membatalkan Perda dan Peraturan Gubernur dimaksud sekaligus menyatakan berlakunya pagu APBD tahun sebelumnya	

2. Rancangan Perda kabupaten/kota tentang APBD

NO	TAHAPAN	JANGKA WAKTU
1	Rancangan Perda kabupaten/kota tentang APBD yang telah disetujui bersama dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang	Paling lama 3 (tiga) hari

NO	TAHAPAN	JANGKA WAKTU
	Penjabaran APBD sebelum ditetapkan oleh Bupati/Walikota disampaikan kepada Gubernur untuk dievaluasi.	
2	Hasil evaluasi disampaikan oleh Gubernur kepada Bupati/Walikota	Paling lama 15 (lima belas) hari dihitung sejak diterimanya rancangan Perda kabupaten/kota dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang Penjabaran APBD
3	Apabila Gubernur menyatakan hasil evaluasi rancangan Perda tentang APBD dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang Penjabaran APBD sudah sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Bupati/Walikota menetapkan rancangan dimaksud menjadi Perda dan Peraturan Bupati/Walikota	
4	Apabila Gubernur menyatakan hasil evaluasi rancangan Perda tentang APBD dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang Penjabaran APBD tidak sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Bupati/Walikota bersama DPRD melakukan penyempurnaan	paling lama 7 (tujuh) hari sejak diterimanya hasil evaluasi.
5	Apabila hasil evaluasi tidak ditindaklanjuti oleh Bupati/Walikota dan DPRD, dan Bupati/Walikota tetap menetapkan rancangan Perda tentang APBD dan rancangan Peraturan Bupati/ Walikota tentang penjabaran APBD menjadi Perda dan Peraturan Bupati/Walikota, Gubernur membatalkan Perda dan Peraturan Bupati/Walikota dimaksud sekaligus menyatakan berlakunya pagu APBD tahun sebelumnya.	
6	Gubernur menyampaikan hasil evaluasi rancangan Perda kabupaten/kota tentang APBD dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang Penjabaran APBD kepada Menteri Dalam Negeri.	

3. Rancangan Perda Provinsi tentang pajak daerah dan retribusi daerah
Rancangan Peraturan Gubernur tentang penjabaran pajak daerah dan retribusi daerah

NO	TAHAPAN	JANGKA WAKTU
1	Rancangan Perda provinsi tentang pajak daerah dan retribusi daerah yang telah disetujui bersama dan rancangan Peraturan Gubernur tentang penjabaran pajak daerah dan retribusi daerah sebelum ditetapkan oleh Gubernur disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri untuk dievaluasi. Dalam hal ini Menteri Dalam Negeri akan berkoordinasi dengan Menteri Keuangan	Paling lambat 3 (tiga) hari
2	Hasil evaluasi disampaikan oleh Menteri Dalam Negeri kepada Gubernur	Paling lambat 15 (lima belas) hari terhitung sejak diterimanya rancangan dimaksud
3	Apabila Menteri Dalam Negeri menyatakan hasil evaluasi rancangan Perda tentang pajak daerah dan retribusi daerah dan rancangan Peraturan Gubernur tentang penjabaran pajak daerah dan retribusi daerah sudah sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Gubernur menetapkan rancangan dimaksud menjadi Perda dan Peraturan Gubernur.	
4	Apabila Menteri Dalam Negeri menyatakan hasil evaluasi rancangan Perda tentang pajak daerah dan retribusi daerah dan rancangan Peraturan Gubernur tentang penjabaran pajak daerah dan retribusi daerah bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Gubernur bersama DPRD melakukan penyempurnaan	Paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak diterimanya hasil evaluasi.
5	Apabila hasil evaluasi tidak ditindaklanjuti oleh Gubernur dan DPRD, dan Gubernur tetap menetapkan rancangan Perda tentang pajak daerah dan retribusi daerah dan rancangan	

NO	TAHAPAN	JANGKA WAKTU
	Peraturan Gubernur tentang penjabaran pajak daerah dan retribusi daerah menjadi Perda dan Peraturan Gubernur, Menteri Dalam Negeri membatalkan Perda dan Peraturan Gubernur dimaksud	

4. Rancangan Perda kabupaten/kota tentang pajak daerah dan retribusi daerah dan rancangan Peraturan Bupati/ Walikota tentang Penjabaran pajak daerah dan retribusi daerah

NO	TAHAPAN	JANGKA WAKTU
1	Rancangan Perda kabupaten/kota tentang pajak daerah dan retribusi daerah yang telah disetujui bersama dan rancangan Peraturan Bupati/ Walikota tentang Penjabaran pajak daerah dan retribusi daerah sebelum ditetapkan oleh Bupati/Walikota disampaikan kepada Gubernur untuk dievaluasi. Dalam hal ini Gubernur terlebih dahulu berkoordinasi dengan Menteri Keuangan melalui Menteri Dalam Negeri.	Paling lama 3 (tiga) hari
2	Hasil evaluasi disampaikan oleh Gubernur kepada Bupati/Walikota	Paling lama 15 (lima belas) hari dihitung sejak diterimanya rancangan Perda kabupaten/kota dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang Penjabaran APBD
3	Apabila Gubernur menyatakan hasil evaluasi rancangan Perda tentang pajak daerah dan retribusi daerah dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang Penjabaran pajak daerah dan retribusi daerah sudah sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Bupati/Walikota menetapkan rancangan dimaksud menjadi Perda dan Peraturan	

NO	TAHAPAN	JANGKA WAKTU
	Bupati/Walikota	
4	Apabila Gubernur menyatakan hasil evaluasi rancangan Perda tentang pajak daerah dan retribusi daerah dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang Penjabaran pajak daerah dan retribusi daerah tidak sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Bupati/Walikota bersama DPRD melakukan penyempurnaan	paling lama 7 (tujuh) hari sejak diterimanya hasil evaluasi.
5	Apabila hasil evaluasi tidak ditindaklanjuti oleh Bupati/Walikota dan DPRD, dan Bupati/Walikota tetap menetapkan rancangan Perda tentang pajak daerah dan retribusi daerah dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang penjabaran pajak daerah dan retribusi daerah menjadi Perda dan Peraturan Bupati/Walikota, Gubernur membatalkan Perda dan Peraturan Bupati/Walikota dimaksud.	
6	Gubernur menyampaikan hasil evaluasi rancangan Perda kabupaten/kota tentang pajak daerah dan retribusi daerah dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang Penjabaran pajak daerah dan retribusi daerah kepada Menteri Dalam Negeri.	

5. Rancangan Perda Provinsi tentang Tata Ruang

NO	TAHAPAN	JANGKA WAKTU
1	Rancangan Perda provinsi tentang Tata Ruang yang telah disetujui bersama dan rancangan Peraturan Gubernur tentang penjabaran APBD sebelum ditetapkan oleh Gubernur disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri untuk dievaluasi. Dalam hal ini Menteri Dalam Negeri akan berkoordinasi dengan Menteri yang membidangi urusan tata ruang	Paling lambat 3 (tiga) hari
2	Hasil evaluasi disampaikan oleh Menteri Dalam Negeri kepada Gubernur	Paling lambat 15 (lima belas) hari terhitung sejak

NO	TAHAPAN	JANGKA WAKTU
		diterimanya rancangan dimaksud
3	Apabila Menteri Dalam Negeri menyatakan hasil evaluasi rancangan Perda tentang Tata Ruang dan rancangan Peraturan Gubernur tentang penjabaran Tata Ruang sudah sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Gubernur menetapkan rancangan dimaksud menjadi Perda dan Peraturan Gubernur.	
4	Apabila Menteri Dalam Negeri menyatakan hasil evaluasi rancangan Perda tentang Tata Ruang dan rancangan Peraturan Gubernur tentang penjabaran Tata Ruang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Gubernur bersama DPRD melakukan penyempurnaan	Paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak diterimanya hasil evaluasi.
5	Apabila hasil evaluasi tidak ditindaklanjuti oleh Gubernur dan DPRD, dan Gubernur tetap menetapkan rancangan Perda tentang Tata Ruang dan rancangan Peraturan Gubernur tentang penjabaran Tata Ruang menjadi Perda dan Peraturan Gubernur, Menteri Dalam Negeri membatalkan Perda dan Peraturan Gubernur dimaksud	

6. Rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang Tata Ruang

NO	TAHAPAN	JANGKA WAKTU
1	Rancangan Perda kabupaten/kota tentang Tata Ruang yang telah disetujui bersama dan rancangan Peraturan Bupati/ Walikota tentang Penjabaran Tata Ruang sebelum ditetapkan oleh Bupati/Walikota disampaikan kepada Gubernur untuk dievaluasi. Dalam hal ini Gubernur terlebih dahulu berkoordinasi dengan Menteri yang membidangi urusan tata ruang melalui Menteri Dalam Negeri.	paling lama 3 (tiga) hari
2	Hasil evaluasi disampaikan oleh Gubernur kepada Bupati/Walikota	paling lama 15 (lima belas) hari terhitung sejak

NO	TAHAPAN	JANGKA WAKTU
		diterimanya rancangan Perda kabupaten/kota dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang Penjabaran APBD
3	Apabila Gubernur menyatakan hasil evaluasi rancangan Perda tentang Tata Ruang dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang Penjabaran Tata Ruang sudah sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Bupati/Walikota menetapkan rancangan dimaksud menjadi Perda dan Peraturan Bupati/Walikota	
4	Apabila Gubernur menyatakan hasil evaluasi rancangan Perda tentang Tata Ruang dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang Penjabaran Tata Ruang tidak sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Bupati/Walikota bersama DPRD melakukan penyempurnaan	paling lama 7 (tujuh) hari sejak diterimanya hasil evaluasi.
5	Apabila hasil evaluasi tidak ditindaklanjuti oleh Bupati/Walikota dan DPRD, dan Bupati/Walikota tetap menetapkan rancangan Perda tentang Tata Ruang dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang penjabaran Tata Ruang menjadi Perda dan Peraturan Bupati/Walikota, Gubernur membatalkan Perda dan Peraturan Bupati/Walikota dimaksud.	
6	Gubernur menyampaikan hasil evaluasi rancangan Perda kabupaten/kota tentang Tata Ruang dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang Penjabaran Tata Ruang kepada Menteri Dalam Negeri.	

Mekanisme pengawasan klarifikasi adalah merupakan bentuk pengawasan represif yang dilakukan setelah keputusan atau peraturan ditetapkan dan berlaku efektif. Obyek pengawasan represif ini adalah peraturan daerah/keputusan kepala daerah yang substansinya di luar bidang APBD,

pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang. Hasil klarifikasi tersebut dapat berupa penangguhan berlakunya peraturan daerah/keputusan kepala daerah atau pembatalan peraturan daerah/keputusan kepala daerah. Mekanisme didasarkan ketentuan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 53 Tahun 2007 Tentang Pengawasan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah, yaitu melalui tahapan:

1. Klarifikasi peraturan daerah provinsi dan peraturan gubernur

NO	TAHAPAN	JANGKA WAKTU
1	Gubernur menyampaikan peraturan daerah provinsi dan peraturan gubernur kepada Menteri Dalam Negeri untuk mendapatkan klarifikasi.	paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan
2	<ul style="list-style-type: none"> • Hasil klarifikasi peraturan kepala daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan daerah dan peraturan perundangan yang lebih tinggi untuk dijadikan bahan pembatalan oleh Menteri Dalam Negeri. Pembatalan ditetapkan dengan peraturan Menteri Dalam Negeri • Hasil klarifikasi peraturan daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan yang lebih tinggi dijadikan bahan usulan Menteri Dalam Negeri kepada Presiden untuk pembatalan. 	
3	Pembatalan dilakukan terhadap sebagian atau seluruh materi peraturan daerah dan peraturan kepala daerah. Pembatalan disertai dengan alasan dengan menunjukkan pasal dan/atau ayat yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.	ditetapkan paling lama 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya peraturan daerah dan peraturan kepala daerah
4	Gubernur menghentikan pelaksanaan peraturan daerah provinsi dan peraturan gubernur	Paling lama 7 (tujuh) hari sejak diterimanya peraturan pembatalan

2. Klarifikasi peraturan daerah kabupaten/kota dan peraturan bupati/walikota

NO	TAHAPAN	JANGKA WAKTU
1	Bupati/walikota menyampaikan peraturan daerah kabupaten/kota dan peraturan bupati/walikota kepada gubernur dengan tembusan kepada Menteri Dalam Negeri untuk mendapatkan klarifikasi	Paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan
2	<ul style="list-style-type: none"> • Hasil klarifikasi peraturan kabupaten/ kota yang bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan daerah dan peraturan perundangan yang lebih tinggi dijadikan bahan usulan gubernur kepada Menteri Dalam Negeri untuk pembatalan. • Hasil klarifikasi peraturan daerah kabupaten/kota yang bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan daerah dan peraturan perundangan yang lebih tinggi dijadikan bahan usulan gubernur kepada Menteri Dalam Negeri untuk pembatalan. 	
3	Pembatalan terhadap sebagian atau seluruh materi peraturan daerah dan peraturan kepala daerah disertai dengan alasan yang menunjukkan pasal dan/atau ayat yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.	Ditetapkan paling lama 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya peraturan daerah dan peraturan kepala daerah
4	Bupati/walikota menghentikan pelaksanaan peraturan daerah kabupaten/kota dan peraturan bupati/walikota	Paling lama 7 (tujuh) hari sejak diterimanya peraturan pembatalan.

C. Pembatalan Peraturan Daerah.

Sebagai peraturan perundang-undangan terendah dalam tata urutan peraturan perundang-undangan, penyusunan peraturan daerah membutuhkan energi pemikiran yang besar. Hal ini karena pada satu sisi peraturan daerah

dianggap memiliki beban fleksibilitas yang sempit karena tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berada di atasnya, akan tetapi pada sisi yang lain peraturan daerah mempunyai peran yang besar untuk mengagregasi nilai-nilai yang ada di masyarakat. Hal ini terkait dengan materi muatan peraturan daerah yang harus menampung kondisi khusus daerah. Selain itu berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh undang-undang, peraturan daerah menjadi instrumen legitimasi bagi daerah untuk melakukan pungutan pajak daerah dan retribusi daerah meningkatkan pendapatan asli daerah.

Dalam prakteknya, banyak peraturan daerah yang dianggap bermasalah dan dibatalkan oleh pemerintah. Terkait dengan pembatalan peraturan daerah, saat ini terdapat 2 (dua) lembaga yang berwenang melakukan pembatalan terhadap peraturan daerah, yaitu Pemerintah dhi. Kementerian Dalam Negeri dan Mahkamah Agung. Walaupun demikian, terdapat perbedaan dalam pelaksanaan kewenangan kedua lembaga tersebut dalam rangka pembatalan peraturan daerah, yaitu⁴⁸:

Tabel.4.
Kewenangan Pembatalan Peraturan Daerah

Kategori	Mahkamah Agung	Pemerintah
Jenis Review	<i>Judicial Review</i>	<i>Executive Review</i>
Bentuk <i>review</i>	Permohonan keberatan	1. Pengawasan preventif terhadap oleh pemerintah pusat terhadap RANPERDA yang bermuatan APBD, pajak dan retribusi daerah serta tata

⁴⁸Yance Arizona, *Disparitas Pengujian Peraturan Daerah: Suatu Tinjauan Normatif*, <http://legalitas.org/database/artikel/lain/Disparitas%20Pengujian%20Perda.pdf>, diakses April 2011

Kategori	Mahkamah Agung	Pemerintah
		<p>ruang.</p> <p>2. Pengawasan represif terhadap PERDA dari pemerintah pusat terhadap daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah.</p>
Lembaga yang melakukan <i>review</i>	Mahkamah Agung	<p>Departemen Dalam Negeri dibantu dengan:</p> <p>a. Departemen Keuangan</p> <p>b. Departemen PU</p> <p>c. Departemen Hukum dan HAM</p>
Sifat kewenangan lembaga yang melakukan <i>review</i>	Pasif → menunggu datangnya permohonan dari pemohon	Aktif → melakukan pengawasan, evaluasi terhadap seluruh Perda yang dikeluarkan (pengawasan represif)
Kapasitas lembaga	Menyelesaikan sengketa peraturan perundang-undangan yang timbul dibawah undang-undang terhadap undang-undang (konflik norma)	Dalam rangka pengawasan dan pembinaan terhadap pemerintah daerah
Dasar hukum kewenangan pengujian	<p>a. Pasal 24A ayat (1) UUD 1945</p> <p>b. Pasal 11 ayat (2) huruf b UU No. 4/2004 tentang Kekuasaan</p> <p>c. Kehakiman</p> <p>d. Pasal 31 ayat (1) sampai ayat(5) UU No. 5/2004 tentang Mahkamah Agung</p> <p>e. Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Tahun 1999 yang sudah diganti dengan Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Tahun 2004 tentang Hak Uji Materil</p>	<p>a. Pasal 114 ayat (1) sampai ayat (4) UU No 22/1999 tentang Pemda</p> <p>b. Pasal 145 ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) <i>jo</i> Pasal 136 ayat (4) <i>jo</i> Pasal 218 ayat (1) huruf b UU No 32/2004 tentang Pemda</p>
Standar pengujian	<p>a. bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi</p> <p>b. pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku</p>	<p>a. bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi</p> <p>b. bertentangan dengan kepentingan</p> <p>c. umum</p>
Lama waktu <i>review</i>	Permohonan Keberatan paling lambat diajukan ke MA setelah	a. Perda disampaikan kepada Pemerintah paling lama 7

Kategori	Mahkamah Agung	Pemerintah
	180 hari pengundangan Perda. Tetapi tidak diatur berapa lama proses <i>review</i> harus diselesaikan oleh MA.	(tujuh) hari setelah ditetapkan b. Bila Perda dibatalkan, maka peraturan presiden pembatalan harus sudah ditetapkan paling lama 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya Perda
Waktu eksekusi	Paling lama 90 (sembilan puluh) hari setelah putusan yang mengabulkan permohonan keberatan Perda, Perda harus dicabut oleh DPRD bersama kepala daerah.	Paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkannya pembatalan Perda, kepala daerah harus menghentikan pelaksanaan Perda, selanjutnya DPRD bersama kepala daerah mencabut Perda tersebut
Bentuk hukum pembatalan	Putusan Mahkamah Agung	Peraturan Presiden (bentuk hukum pembatalan Perda sebagaimana disebutkan dalam pasal 145 ayat (4) UU No 32/2004 tentang Pemda adalah Peraturan Presiden. Namun dalam praktiknya, pembatalan Perda ditetapkan melalui Keputusan Menteri Dalam Negeri.)
Upaya Hukum	Tidak dapat diajukan Peninjauan Kembali	Mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung

D. Pengawasan dan Pembatalan Peraturan Daerah dibidang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Sesuai dengan UU Nomor 28 Tahun 2009

1. Pengawasan Perda Pajak dan Retribusi Daerah.

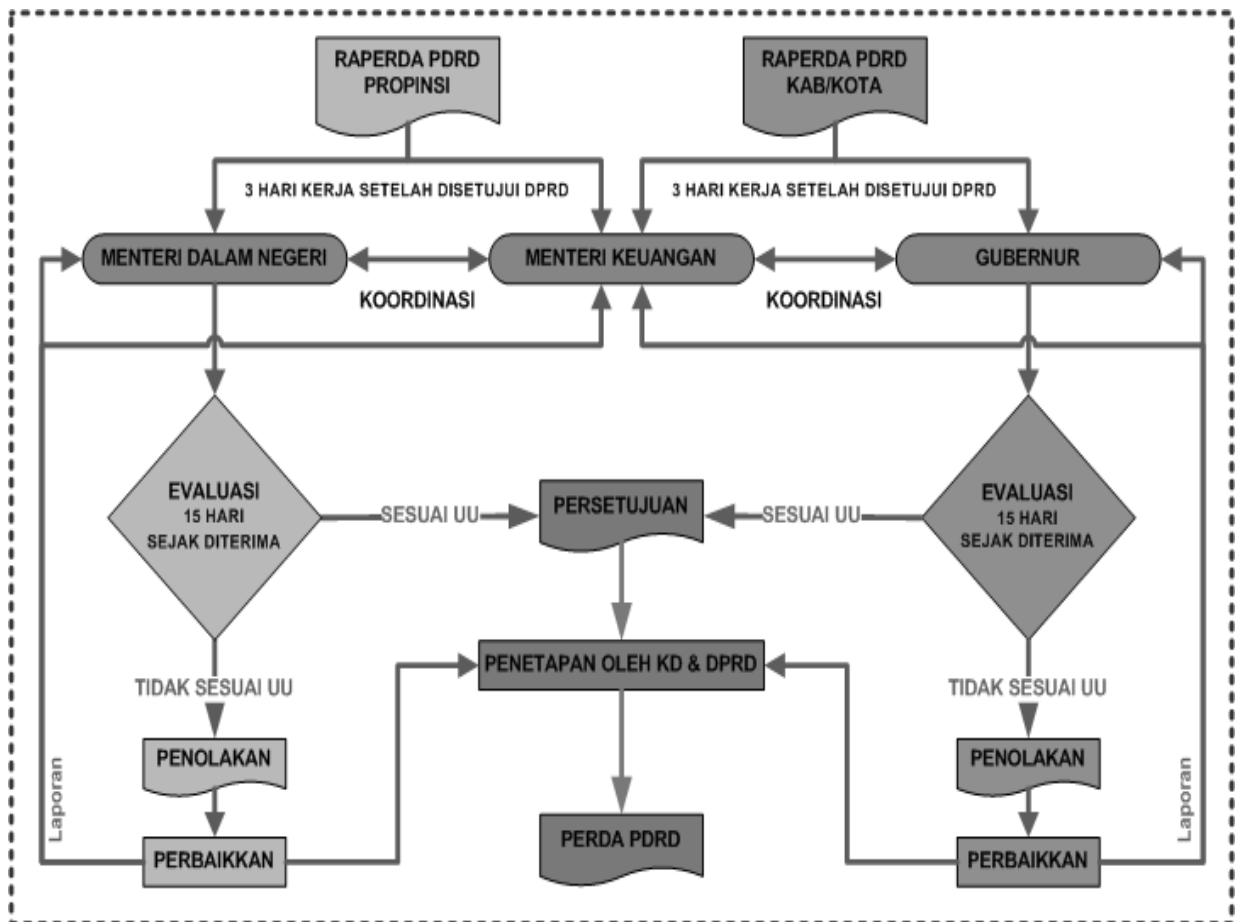
Dengan telah diberlakukannya UU Nomor 28 Tahun 2009 sejak 1 Januari 2010, khusus terhadap pengawasan produk hukum daerah tentang pajak dan retribusi daerah tetap mengarah pada ketentuan dalam UU Nomor 32 Tahun yaitu preventif. Namun demikian, terdapat beberapa kekhususan terhadap kebijakan pengawasan tersebut (*lex specialis*) yang tidak diatur dalam UU pemerintahan daerah. Selain itu, terdapat kebijakan yang sangat

fundamental yang belum pernah ada dalam ketentuan perundang-undangan sebelumnya adalah adanya sanksi atas pelanggaran terhadap ketentuan UU Nomor 28 Tahun 2009.

Pengawasan terhadap Perda tentang pajak daerah dan retribusi daerah dalam UU Nomor 28 Tahun 2009 dilakukan secara **preventif** dan **korektif**. Pengawasan secara preventif dilakukan dengan mengevaluasi raperda PDRD yang telah disetujui bersama antara Kepala Daerah dengan DPRD sebelum ditetapkan menjadi Perda. Raperda provinsi disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri dan Raperda Kabupaten/Kota disampaikan kepada Gubernur paling lambat 3 (tiga) hari kerja setelah persetujuan bersama. Selanjutnya Menteri Dalam Negeri dan Gubernur melakukan evaluasi terhadap Raperda dimaksud dan dalam proses evaluasinya berkoordinasi dengan Menteri Keuangan. Hasil evaluasi yang telah dikoordinasikan kepada Menteri Keuangan tersebut dapat berupa persetujuan atau penolakan. Mekanisme evaluasi dimaksud dapat dilihat dalam bagan berikut ini.

Bagan 1.

Evaluasi Raperda Pajak dan Retribusi Daerah



Dari tahun 2005 sampai dengan bulan Juni 2011⁴⁹, Menteri Keuangan telah menerima dan mengevaluasi 4.693 Raperda dari Pemerintah Daerah. Dari jumlah tersebut hanya 908 Raperda atau sekitar 19 persen yang dapat secara langsung disetujui, sedangkan 81 persen lainnya harus direvisi terlebih dahulu sebelum dapat ditetapkan menjadi Perda. Hal ini memberikan gambaran bahwa pemahaman daerah dalam penyusunan Perda tentang pajak daerah dan retribusi daerah masih perlu ditingkatkan dan memerlukan pembinaan secara terus menerus.

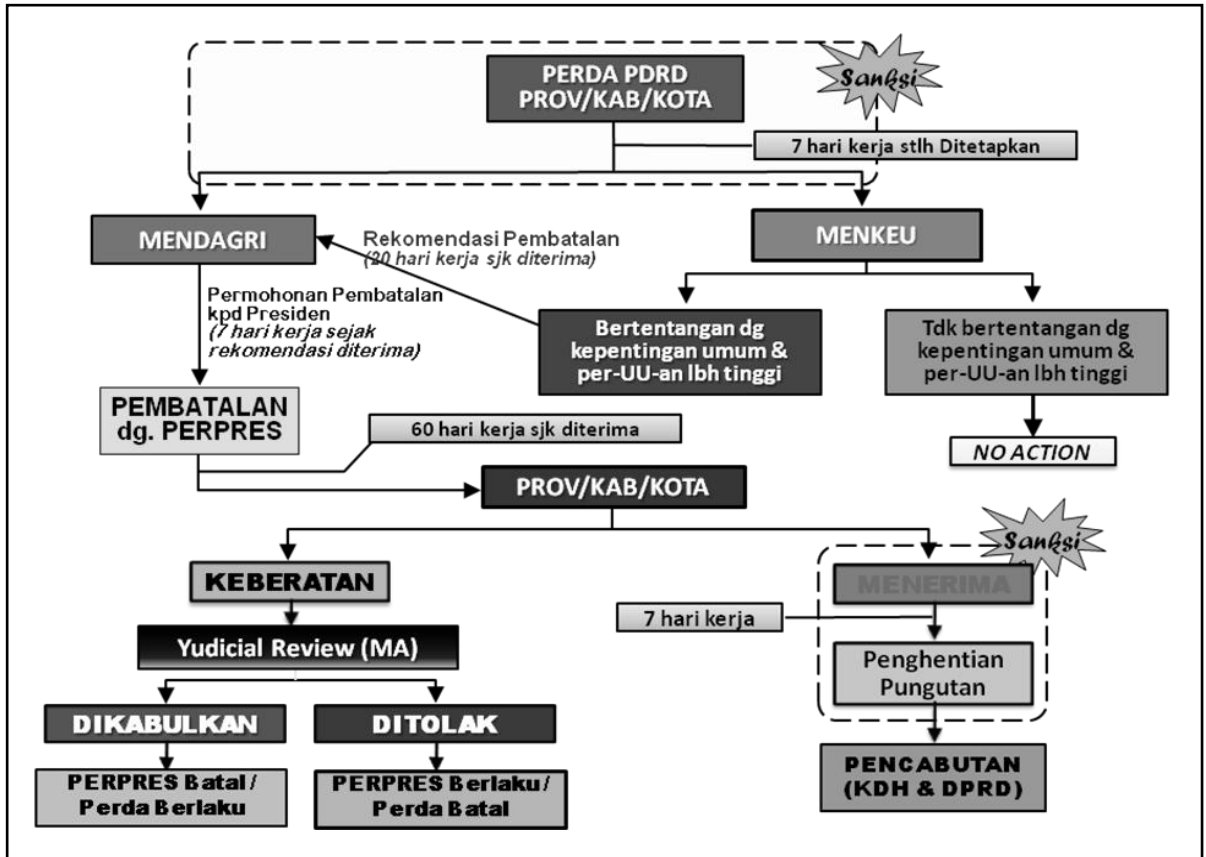
⁴⁹Nota Keuangan dan RABN 2012.

Sementara itu, pengawasan represif dilakukan terhadap Perda tentang PDRD yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Daerah. Perda PDRD yang telah ditetapkan oleh Kepala Daerah disampaikan kepada Menteri Keuangan paling lama 7 (tujuh) hari kerja setelah ditetapkan. Dalam hal Perda bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka Menteri Keuangan merekomendasikan pembatalan Perda dimaksud kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Penyampaian rekomendasi pembatalan oleh Menteri Keuangan kepada Menteri Dalam Negeri dilakukan paling lambat 20 (dua puluh) hari kerja sejak tanggal diterimanya Peraturan Daerah. Berdasarkan rekomendasi pembatalan yang disampaikan oleh Menteri Keuangan, Menteri Dalam Negeri mengajukan permohonan pembatalan Peraturan Daerah dimaksud kepada Presiden. Keputusan pembatalan Peraturan Daerah ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lama 60 (enam puluh) hari kerja sejak diterimanya Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud. Paling lama 7 hari kerja setelah keputusan pembatalan, Kepala Daerah harus memberhentikan pelaksanaan Peraturan Daerah dan selanjutnya DPRD bersama kepala daerah mencabut Peraturan Daerah dimaksud. Jika provinsi/kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Peraturan Daerah dengan alasan-alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, Kepala Daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung. Jika keberatan dikabulkan sebagian atau seluruhnya, putusan Mahkamah Agung tersebut menyatakan Peraturan Presiden menjadi batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum. Jika Pemerintah tidak mengeluarkan Peraturan Presiden untuk

membatalkan Peraturan Daerah, Peraturan Daerah dimaksud dinyatakan berlaku.

Bagan 2.

Kewajiban Penyampaian Perda Pajak dan Retribusi Daerah



2. Sanksi Terhadap Pelanggaran Ketentuan Dibidang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

A. Pengenaan Sanksi

Pengenaan sanksi atas pelanggaran kebijakan dibidang pajak dan retribusi daerah merupakan ketentuan terbaru yang tidak pernah ada sebelumnya, dan merupakan perubahan kebijakan yang cukup *smart* dibidang pajak dan retribusi. “Kebandelan” pemerintah daerah dalam bidang pajak dan retribusi daerah utamanya terkait dengan pemberlakuan perda PDRD, yaitu

tetap melaksanakan pemungutan pajak atau retribusi daerah walaupun Perda yang terkait sudah dibatalkan oleh Pemerintah Pusat, atau Perda yang bersangkutan sudah tidak mempunyai dasar hukum lagi. Kebandelan ini hanya dengan alasan karena tidak ada sanksi dari Pemerintah Pusat, sementara target penerimaan pajak atau retribusi harus direalisasikan. Dengan keberadaan UU Nomor 28 Tahun 2009, ruang kebandelan itu sudah tidak dapat ditoleransi lagi, mengingat ada sanksi atas pelanggaran tersebut.

Pelanggaran akan terjadi ketika ketentuan yang ada diabaikan walaupun disertai dengan berbagai alasan. Oleh karena itu, Pemerintah Daerah akan mendapatkan sanksi atas pelanggaran apabila kewajiban sesuai dengan ketentuan perundang-undangan tidak atau belum dilaksanakan. Adapun kewajiban Pemerintah Daerah dalam konteks UU Nomor 28 Tahun 2009, yaitu :

1. Menyampaikan Raperda PDRD paling lambat 3 hari kerja sejak tanggal persetujuan Kepala Daerah dan DPRD kepada:
 - a. Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan, bagi Raperda Provinsi.
 - b. Gubernur dan Menteri Keuangan, bagi Raperda Kabupaten/Kota.
2. Menyesuaikan Raperda dengan hasil evaluasi sebelum ditetapkan menjadi Perda.
3. Menyampaikan Perda PDRD kepada Menteri Dalam Negeri untuk Perda Provinsi, Gubernur untuk Perda Kabupaten/Kota , dan Menteri Keuangan, baik Perda Provinsi maupun Kabupaten/Kota paling lambat 7 (tujuh) hari kerja setelah ditetapkan.

4. Menghentikan pelaksanaan Perda yang telah dibatalkan oleh Pemerintah Pusat paling lambat 7 (tujuh) hari kerja setelah ditetapkannya Peraturan Presiden tentang pembatalan Perda dimaksud.

Ketentuan dalam poin 4 seperti tersebut di atas termasuk juga mengenai pemberlakuan Perda pajak atau retribusi daerah yang merupakan *rezim* perundang-undangan sebelumnya yang tidak terkait dengan jenis pajak atau retribusi yang ditetapkan dalam UU Nomor 28 Tahun 2009, dimana menurut Pasal 180 UU Nomor 28 Tahun 2009 bahwa pemberlakuan perda tersebut masih diberikan ruang sampai dengan tanggal 31 Desember 2010.

Pelanggaran terhadap ketentuan di bidang perpajakan daerah dikenakan sanksi berupa penundaan atau pemotongan DAU dan/atau dana bagi hasil atau restitusi. Ketentuan sanksi tersebut diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 11/PMK.07/2010 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi terhadap Pelanggaran Ketentuan di Bidang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Secara umum, pelanggaran di bidang pajak daerah dan retribusi daerah dapat dibagi menjadi dua bagian, yaitu :

a. Pelanggaran terhadap prosedur penetapan Perda, yang dapat berupa :

- Penetapan perda tanpa melalui proses evaluasi;
- Penetapan perda tanpa mengikuti hasil evaluasi; atau
- Tidak menyampaikan Perda yang telah ditetapkan kepada Pemerintah.

Atas pelanggaran prosedur ini dikenakan sanksi berupa penundaan DAU atau DBH Pajak Penghasilan bagi daerah yang tidak memperoleh DAU, sebesar 10% untuk setiap periode penyaluran.

- b. Pelanggaran terhadap substansi pungutan yaitu pemungutan PDRD berdasarkan Perda yang telah dibatalkan, baik yang dibatalkan dengan Peraturan Presiden maupun Perda yang batal demi hukum karena tidak lagi terkait dengan UU No. 28 Tahun 2009. Atas pelanggaran substansi ini dikenakan sanksi berupa pemotongan DAU dan/atau DBH Pajak Penghasilan bagi daerah yang tidak memperoleh DAU, sebesar perkiraan penerimaan PDRD yang telah dipungut berdasarkan perda yang telah dibatalkan, atau kalau data sulit diperoleh ditetapkan pemotongan 5% (lima persen) setiap penyaluran DAU/DBH.

B. Pencabutan Sanksi

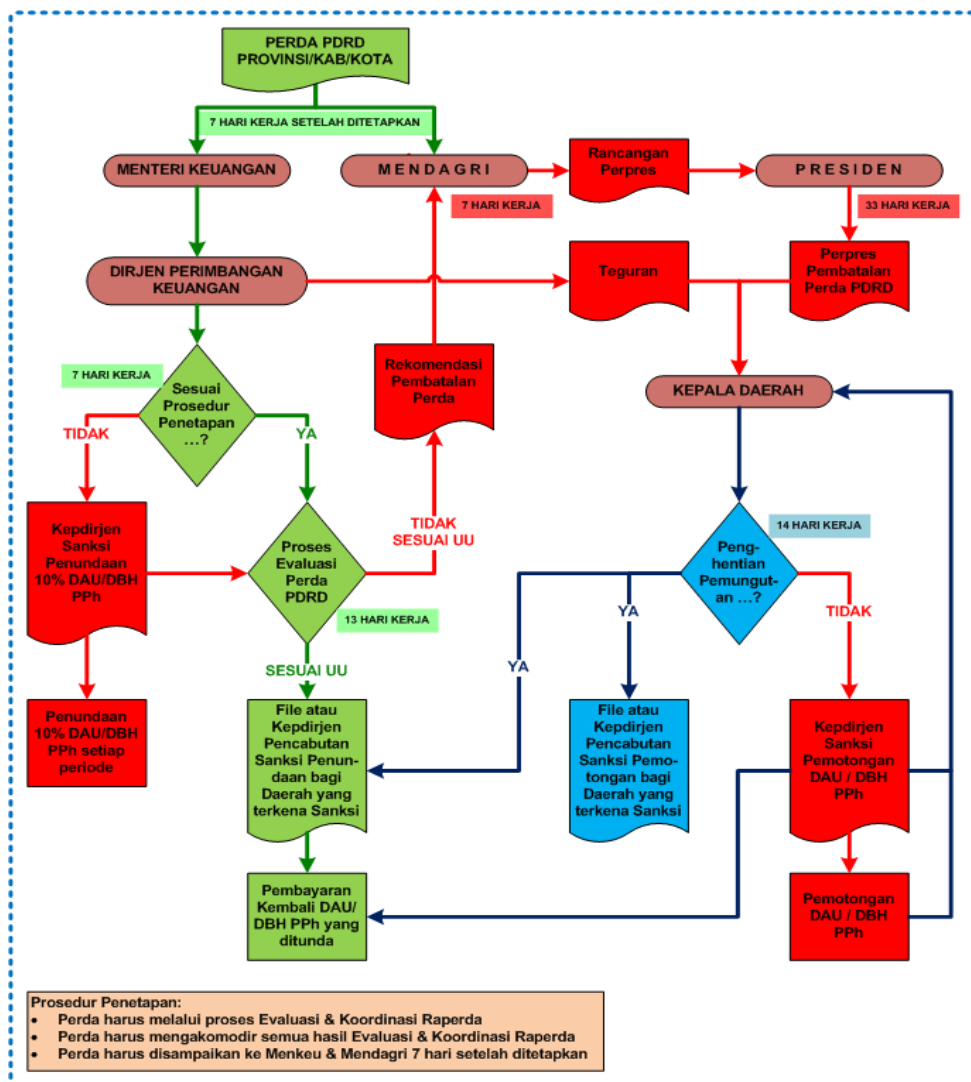
Pencabutan sanksi atas pelanggaran ketentuan PDRD dilaksanakan sebagai berikut :

- a. Pencabutan sanksi atas pelanggaran prosedur penetapan Perda dilakukan setelah Perda yang bermasalah tersebut diterima dan dilakukan kajian atas kesesuaian Perda dimaksud dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Apabila Perda benar telah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan, maka sanksi atas pelanggaran tersebut dicabut. Sementara apabila Perda tersebut bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku, maka diproses pembatalan Perda dengan Peraturan Presiden melalui Menteri Dalam Negeri.
- b. Pencabutan sanksi atas pelanggaran terhadap pemungutan pajak atau retribusi daerah yang tidak mempunyai dasar hukum atau Perda yang bersangkutan sudah dibatalkan dilakukan apabila sudah ada pernyataan

resmi Kepala Daerah yang bersangkutan melalui surat kepada Menteri Keuangan cq. Dirjen Perimbangan Keuangan mengenai penghentian pemungutannya.

Berikut ini bagan mengenai mekanisme evaluasi Perda PDRD dan sanksi yang dikenakan atas pelanggaran kebijakan UU Nomor 28 Tahun 2009.

Bagan 3.
Evaluasi dan Pengenaan Sanksi Atas Pelanggaran Pajak dan Retribusi Daerah



BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan.

1. UU No. 28 Tahun 2009 mengatur khusus mengenai kebijakan pungutan pajak daerah dan retribusi daerah berkenaan dengan pelaksanaan otonomi daerah. Oleh karena keberadaannya merupakan pengaturan khusus (*lex specialis derogate legi generalis*) atas kebijakan otonomi daerah. Walaupun UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengatur pelaksanaan pemerintahan daerah, namun sifatnya general yang seharusnya tidak mengatur kebijakan mengenai pungutan pajak daerah dan retribusi daerah, termasuk mekanisme pembuatan peraturan daerah dan pembatalannya.

Terdapat ketimpangan ketika UU No. 32 Tahun 2004 ditetapkan, pungutan pajak daerah dan retribusi daerah masih menganut sistem lama dalam mekanisme penetapan dan pengawasan Perda yang sifatnya represif.

2. Pengawasan Perda pungutan pajak daerah dan retribusi daerah sejak awal dibuat dengan harus memperoleh persetujuan terlebih dahulu dari pemerintah sebelum dilaksanakan akan menimbulkan pemborosan dan biaya ekonomi tinggi bagi daerah. Hal tersebut juga telah merubah makna otonomi daerah yang memberi kewenangan penuh kepada daerah untuk mengeksplorasi kemampuan memungut pajak daerah dan retribusi daerah

sebagai sumber Pendapatan Asli Daerah. Mekanisme preventif adalah merupakan paradigma lama dalam sistem pemerintahan yang dianut pada era sistem sentralistik yang seharusnya tidak digunakan lagi sejak otonomi daerah disepakati untuk dilaksanakan.

3. Tujuan dan makna otonomi daerah adalah mendekatkan pelayanan kepada masyarakat local melalui pemerintah daerah. Dengan adanya sistem pengawasan yang berlebihan dari Pemerintah Pusat akan menimbulkan kecenderungan membelenggu kreativitas pemerintah daerah dalam menggali potensi daerahnya untuk membiayai pembangunan dan memberikan pelayanan yang optimal kepada masyarakat.

B. Saran.

Sistem pengawasan Perda harus dikembalikan kepada sistem yang represif karena dengan *sistem closed list* tidak dimungkinkan lagi daerah untuk membentuk Perda yang tidak sesuai dengan ketentuan UU.

DAFTAR PUSTAKA

- Bagir Manan, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1997.
- Buku Nota Keuangan dan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2012*, Kementerian Keuangan, 2011.
- Dalam Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pementapan Konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-Undangan*, Direktorat Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan
- Machfud Sidik, *Orasi Ilmiah dengan thema "Strategi Meningkatkan Kemampuan Keuangan Daerah Melalui Penggalian Potensi Daerah Dalam Rangka Otonomi Daerah"*, Jakarta, 2002.
- Manggara Tambunan, PRISM Project, The Asia Foundation, Seminar Domestic Trade Decentralization and Globalization, Hotel Borobudur, Jakarta 3 April 2001
- Maria Farida Indrati, *Kedudukan Peraturan daerah dalam Sistem Hukum di Negara Republik Indonesia*, Makalah Temu Konsultasi Penyusunan Program Legislasi Daerah Tahun 2005, Pusat Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional-BPHN, 2005.
- Sri Hariningsih, *Dasar Pemikiran Perlunya Peraturan Menteri Masuk dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan dan Ditempatkan Langsung dibawah Peraturan Presiden*, bahan masukan pembahsan RUU Pembentukan Peraturan perundang-Undangan, 2 Maret 2011

Ter-Minassian, Teresa, *"Fiscal Federalism In Theory and Practice"*,
International Monetary Fund, Washington, 1997.

Yance Arizona, *Disparitas Pengujian Peraturan Daerah: Suatu Tinjauan
Normatif*, [http://legalitas.org/database/artikel/lain/Disparitas%
20
Pengujian% 20Perda. pdf](http://legalitas.org/database/artikel/lain/Disparitas%20Pengujian%20Perda.pdf), diakses April 2011.

*TAP MPR III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum Dan Tata Urutan
PeraturanPerundang Undangan*

Undang-Undang tentang Pembentukan Perundang-undangan, No. 10 Tahun
2004, LN. No. 3 Tahun 2004, TLN No.4389

Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, No. 32 tahun 2004, LN. No.
125 Tahun 2004, TLN No.4437

Undang-Undang tentang Kementerian Negara, No. 39 Tahun 2008, LN No.
166 Tahun 2008, TLN No. 4916

Peraturan Pemerintah No. 79 Tahun 2005 tentang Pedoman pembinaan dan
Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahah Daerah

Peraturan Menteri Dalam Negeri No 53 Tahun 2007 tentang Pengawasan
Peraturan Daerah Dan Peraturan Kepala Daerah