



# **NASKAH AKADEMIK PERDA PAJAK DAN RETRIBUSI DAERAH**

Badan Pengelola Keuangan dan Aset DIY  
2023



## DAFTAR ISI

<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>- 2 -</b>
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>- 5 -</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>- 7 -</b>
A. Latar Belakang.....	- 7 -
B. Identifikasi Masalah .....	- 9 -
C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik .....	- 9 -
D. Metode Penyusunan Naskah Akademik .....	- 10 -
<b>BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS.....</b>	<b>- 15 -</b>
A. Landasan Teori .....	- 17 -
A. 1. Definisi Pajak, Pajak Daerah, dan Retribusi Daerah .....	- 18 -
A. 2. Teori-Teori Pembena Perajakan.....	- 20 -
A. 3. Klasifikasi Jenis Pajak dan Retribusi Daerah .....	- 21 -
B. Kajian terhadap Asas/Prinsip yang Terkait dengan Penyusunan Norma -	23 -
B. 1. Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan .....	- 23 -
B. 2. Prinsip Otonomi Daerah .....	- 26 -
B. 3. Prinsip Perpajakan dan Retribusi Daerah .....	- 27 -
B. 3.1. Prinsip Perpajakan .....	- 27 -
B. 3.2. Prinsip Retribusi.....	- 29 -
C. Kajian terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada, serta Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat.....	- 31 -
D. Kajian terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang Akan Diatur dalam Peraturan Daerah terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya terhadap Keuangan Daerah. ....	- 40 -
<b>BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN.....</b>	<b>- 45 -</b>
<b>PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT .....</b>	<b>- 45 -</b>
A. Inventarisasi Peraturan Perundang-undangan yang Relevan .....	- 45 -
B. Analisis Ketentuan Perpajakan dan Retribusi Daerah Sebelum dan Sesudah Perubahan UU 1/2022 .....	- 48 -



B. 1 Analisis Perubahan Ketentuan Hukum Materiil Pajak Daerah .....	- 49 -
B. 2 Analisis Perubahan Ketentuan Hukum Materiil Retribusi Daerah...	- 53 -
B. 3 Analisis Perubahan Ketentuan Bagi Hasil Pajak Provinsi, Earmarking, Tata Cara Pemungutan Pajak dan Retribusi Daerah, serta Tata Cara Pemberian Keringanan, Pengurangan, dan Pembebasan Pajak .....	- 60 -
B. 4 Analisis Perubahan Ketentuan Kewenangan Pemerintah Pusat dalam Pengawasan dan Evaluasi Tarif serta Sanksi Administratif.....	- 62 -
B. 5 Analisis terhadap Perubahan Mekanisme Evaluasi Rancangan Perda Pajak dan Retribusi daerah.....	- 63 -
B. 6 Analisis Perubahan Ketentuan terhadap Perubahan Insentif Pemberian Fasilitas Pajak dan Retribusi kepada Instansi Pemerintah Daerah dan Pelaku Usaha .....	- 64 -
B. 7. Analisis Perubahan Ketentuan Penetapan Target Penerimaan Pajak dan Retribusi Daerah dalam APBD .....	- 66 -
B. 8 Analisis Perubahan Ketentuan Kerahasiaan Data Wajib Pajak dan Pemberian Kewenangan Penyidikan bagi Pegawai Negeri Sipil.....	- 66 -
<b>BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS .....</b>	<b>- 67 -</b>
A. Landasan Filosofis.....	- 67 -
B. Landasan Sosiologis .....	- 69 -
C. Landasan Yuridis.....	- 70 -
<b>BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH.....</b>	<b>- 75 -</b>
A. Sasaran yang Ingin Dicapai .....	- 75 -
B. Jangkauan dan Arah Pengaturan .....	- 75 -
C. Ruang Lingkup Materi Muatan .....	- 75 -
C. 1. Harmonisasi Pengaturan Pajak Daerah.....	- 76 -
C. 2. Harmonisasi Pengaturan Retribusi Daerah .....	- 77 -
C. 3. Tindak Lanjut Masukan Pemangku Kepentingan .....	- 77 -
<b>BAB VI PENUTUP .....</b>	<b>- 79 -</b>
A. Simpulan .....	- 79 -



B. Saran.....	- 80 -
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>- 82 -</b>
<b>LAMPIRAN PERATURAN DAERAH.....</b>	<b>- 85 -</b>

Sekretariat DPRD DIY



## **KATA PENGANTAR**

Puji dan syukur kami panjatkan kehadiran Tuhan Yang Maha Esa atas berkat dan karunianya sehingga Naskah Akademik Perda Pajak dan Retribusi Daerah (PDRD) ini dapat disusun dengan baik. Penyusunan Naskah Akademik ini dilatarbelakangi oleh Undang-undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (UU HKPD), yang mengamanahkan restrukturisasi pajak daerah dan retribusi daerah serta perlunya pemerintah daerah untuk menyusun satu perda untuk mengatur seluruh pungutan PDRD.

Laporan ini terdiri atas enam bagian. Pertama, Pendahuluan, menjelaskan mengenai urgensi dilakukannya penelitian ini, yang terdiri dari identifikasi masalah, tujuan, dan metode penelitian. Kedua, Kajian Teoritis dan Praktik Empiris, akan mendeskripsikan tentang empat hal, yaitu i) bagaimana teori dasar pengaturan perpajakan dan retribusi daerah, ii) bagaimana asas/prinsip yang mendasari perubahan kebijakan melalui peraturan perundang-undangan, iii) bagaimana respons kondisi riil (empiris) terhadap pelaksanaan pengaturan pada saat ini mengenai perpajakan dan retribusi daerah pada stakeholder terkait, iv) bagaimana prediksi dampak mekanisme-mekanisme pengaturan baru yang akan diatur terhadap kehidupan sosio-kultural masyarakat, beban keuangan masyarakat, dan beban keuangan daerah.

Ketiga, Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-undangan Terkait, menguraikan i) inventarisasi peraturan perundang-undangan yang relevan dengan pengaturan pajak dan retribusi daerah, ii) tinjauan urgensi yuridis diperlukan atau tidaknya pengaturan atau perubahan pengaturan mengenai pajak dan retribusi daerah serta iii) tinjauan mengenai koherensi pengaturan materi muatan baru dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Keempat, Landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis, berisi rangkuman atas urgensi diperlukannya pengaturan pajak dan retribusi daerah. Kelima, Jangkauan, Arah Pengaturan, dan Ruang Lingkup Materi Muatan Peraturan Daerah, menguraikan mengenai rincian apa saja yang akan diatur dalam produk hukum yang akan dibentuk, dan terakhir Keenam, Penutup, berisi kesimpulan terhadap permasalahan apa saja yang dihadapi terkait pajak dan retribusi daerah.



Kami mengucapkan terima kasih kepada tim penyusun kajian ini, serta semua pihak yang telah memberikan masukan dan penyempurnaan Naskah Akademik ini, sejak dalam bentuk laporan pendahuluan sampai dengan draft laporan akhir. Semoga kegiatan ini dapat memberi manfaat dan masukan terhadap kebijakan yang akan diambil Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta terkait Pengelolaan PDRD.

Yogyakarta, 13 Maret 2023

Badan Pengelola Keuangan dan Aset DIY

Kepala,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Wiyos Santoso'.

WIYOS SANTOSO, S.E, M.Acc.

NIP. 19680215 199403 1 005

Sekretariat DPRD DIY



## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah membawa perubahan yang signifikan terhadap desentralisasi dalam arti pendelegasian kewenangan di Indonesia. Pemberian kewenangan dalam mengatur daerahnya sendiri merupakan bentuk otonomi daerah sebagai upaya pemerintah untuk dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat. Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan asas otonomi daerah, Presiden selaku Kepala Negara dalam Pemerintah Pusat memberikan sebagian kewenangan pengelolaan keuangan kepada Kepala Daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan. Pengelolaan keuangan tersebut dapat dioptimalkan melalui penyelenggaraan urusan pemerintahan yang diikuti dengan pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah.

Semua sumber keuangan yang melekat pada setiap urusan pemerintah yang diserahkan kepada daerah menjadi sumber keuangan. Daerah diberikan hak untuk mendapatkan sumber keuangan antara lain berupa: (a) kepastian tersedianya pendanaan dari pemerintah sesuai dengan urusan pemerintah yang diserahkan; (b) kewenangan memungut dan mendayagunakan pajak dan retribusi daerah dan hak mendapatkan bagi hasil dari sumber nasional yang berada di daerah dan dana perimbangan lainnya; (c) hak untuk mengelola kekayaan daerah dan mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah serta sumber-sumber pembiayaan.

Pelaksanaan desentralisasi fiskal akan berjalan dengan baik jika pemerintah pusat mampu melakukan pengawasan dan *law enforcement*, tersedianya sumber daya manusia yang kuat pada pemerintah daerah guna menggantikan peran pemerintah pusat, dan keseimbangan serta kejelasan dalam pembagian tanggung jawab dan kewenangan dalam melakukan pungutan pajak dan retribusi daerah.

Sumber-sumber pendapatan daerah itu berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), Pendapatan Transfer, dan Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah. Berbagai sumber pendapatan daerah tersebut, PAD merupakan sumber pendapatan yang mempunyai arti penting karena mencerminkan kemandirian daerah dalam menyelenggarakan otonomi daerah dan dapat dipengaruhi langsung



oleh kebijakan yang dibuat di daerah. Sedangkan Pendapatan Transfer sangat tergantung dari kebijakan pemerintah pusat, demikian juga untuk sumber-sumber lain pendapatan yang sah tidak dapat diprediksikan dengan baik. Dalam struktur PAD, pajak dan retribusi daerah merupakan sumber pendapatan daerah yang sangat potensial dan dapat diberikan intervensi kebijakan agar mampu semakin besar menopang dan menjadi sumber pendapatan daerah untuk pembangunan.

Kebijakan mengenai Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (PDRD) yang berlaku saat ini di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) diatur dalam empat Perda, yaitu (i) Perda DIY 3/2011 tentang Pajak Daerah; (ii) Perda DIY 11/2011 jo. 1/2015 jo. 3/2016 tentang Retribusi Umum; (iii) Perda DIY 12/2011 jo. 8/2012 jo.4/2016 jo. 1/2020 tentang Retribusi Jasa Usaha; dan (iv) Perda DIY 13/2011 jo. 3/2014 tentang Retribusi Perizinan Tertentu. Dalam implementasinya, studi yang dilakukan BPKA DIY (2022), terkait persepsi antar stakeholder di DIY terhadap pengelolaan PAD yang belum optimal khususnya pada sisi pengelolaan PDRD adalah pertama, terbatasnya kewenangan pemerintah daerah dalam mengelola jenis-jenis sumber pendapatan. Terdapat banyak jenis pelayanan yang cukup potensial untuk menjadi sumber pendapatan dari sektor retribusi namun belum diatur dalam UU sehingga tidak dapat dipungut daerah. Kedua, rendahnya kesadaran masyarakat dalam dalam memenuhi kewajibannya membayar pajak dan retribusi daerah, Ketiga, belum lengkapnya database tentang pajak dan retribusi daerah, dan keempat kurangnya koordinasi internal dan dengan unit kerja lain yang berkaitan dengan pemungutan pajak dan retribusi daerah.

Dengan diundangkannya Undang-undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (UU HKPD) yang merupakan salah satu upaya Pemerintah Pusat untuk memberikan sumber penerimaan yang cukup dan optimal bagi penerimaan daerah terutama yang bersumber dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) maka perlu dilakukan penyesuaian pengaturannya di daerah. UU HKPD ini selain mengamankan perlunya restrukturisasi pajak daerah dan retribusi daerah, juga perlunya pemerintah daerah untuk menyusun satu perda untuk mengatur seluruh pungutan PDRD.

Dalam rangka penyesuaian peraturan sesuai dengan UU HKPD tersebut, dibutuhkan kajian untuk mendapatkan rumusan permasalahan hukum sebagai landasan pembentukan Peraturan Daerah (Perda) dalam bentuk NA. NA



merupakan keterangan mengenai konsepsi Rancangan Perda yang telah melalui pengkajian dan penyelarasan sebagai bagian program pembentukan Perda. Dalam hal ini, Naskah Akademik yang menyajikan dasar hukum dan teori penyusunan Peraturan Daerah serta identifikasi masalah yang digunakan dalam menentukan sasaran yang harus dicapai dalam penyelenggaraan otonomi daerah sebagai amanat dalam peraturan perundang-undangan berfungsi sebagai suatu persyaratan yang harus disertakan dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah. Atas dasar pemikiran tersebut Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta menyusun Naskah Akademik tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

## **B. Identifikasi Masalah**

Sebagai landasan dalam penyusunan Naskah Akademik tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah ini, dapat dirumuskan dengan kerangka identifikasi masalah sebagai berikut:

1. Permasalahan apa yang dihadapi dalam pembentukan dan penerapan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah serta bagaimana permasalahan tersebut dapat diatasi?
2. Mengapa perlu disusun rancangan Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagai dasar pemecahan masalah tersebut?
3. Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis dalam pembentukan rancangan Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah?
4. Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan yang akan diatur dalam Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah?

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

Tujuan dari disusunnya Naskah Akademik tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah ini adalah:

1. Memetakan dan merumuskan permasalahan yang dihadapi dalam pembentukan dan penerapan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.



2. Merumuskan urgensi dibentuknya Naskah Akademik dan rancangan Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
3. Merumuskan landasan filosofis, sosiologis, yuridis rancangan Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
4. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan dalam rancangan Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

#### **D. Metode Penyusunan Naskah Akademik**

Metode penyusunan NA ini disesuaikan panduan yang tercantum dalam Permendagri 80/2015 *jo.* Permendagri 120/2018 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU 12/2011) *jo.* UU Nomor 13 Tahun 2022 (UU 13/2022). Dalam sub-bab ini, menguraikan mengenai ragam, jenis, dan pendekatan penelitian, bahan penelitian, cara pengumpulan data, serta metode analisis data yang digunakan.

**Pertama**, ragam, jenis, dan pendekatan penelitian. Ragam penelitian penyusunan NA ini termasuk dalam ragam penelitian multidisipliner atau bukan penelitian mono-disiplin hukum saja. Penelitian ini sedikitnya melibatkan tenaga ahli hukum, ekonomi pembangunan, teknik sipil, dan pertanian.<sup>1</sup> Adapun jenis penelitian ini termasuk dalam penelitian yuridis normatif dan yuridis empiris. Hal ini dikarenakan penelitian ini diawali dengan penelitian yuridis normatif dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder (*law in books*) terlebih dahulu.<sup>2</sup> Penelitian ini dilakukan dengan inventarisasi peraturan perundang-undangan yang relevan dan dilanjutkan dengan harmonisasi peraturan *existing* dengan peraturan baru yang relevan. Kemudian, kegiatan dilanjutkan dengan pelaksanaan kegiatan empiris berupa pelaksanaan *Focus Group Discussion* (FGD) dalam meninjau evaluasi diperlukannya perubahan kebijakan PDRD.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Badan Pengelola Keuangan dan Aset Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta., 2023, *Kerangka Acuan Kerja Jasa Konsultasi Berorientasi Keuangan Penyusunan Naskah Akademik Perda Pajak dan Retribusi Daerah*, Kota Yogyakarta.

<sup>2</sup> Soerjono Soekanto, 2007, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Umum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta. Hlm: 13-14.

<sup>3</sup> *Ibid.* hlm. 15.



Selanjutnya, pendekatan hukum yang digunakan adalah i) pendekatan perundang-undangan, ii) pendekatan kasus, dan iii) pendekatan historis. Pendekatan perundang-undangan adalah pendekatan dengan cara menganalisis peraturan yang berkaitan dengan isu hukum yang ditangani.<sup>4</sup> Hal ini dilakukan dengan melakukan harmonisasi peraturan perundang-undangan antara UU 28/2009, keempat Perda DIY yang mengatur PDRD, dengan UU 1/2022 dan PP 10/2021. Kemudian, pendekatan kasus dilakukan dengan menganalisis berbagai kasus dengan suatu variabel tertentu. Hal ini dilakukan melalui proses FGD mengenai evaluasi kebijakan dari pengalaman-pengalaman Organisasi Perangkat Daerah (OPD) dalam memungut PDRD. Sebuah catatan bahwa pendekatan kasus berbeda dengan studi kasus (*case study*) karena pendekatan tersebut berfokus mengkaji satu kasus berdasarkan berbagai aspek hukum tertentu.<sup>5</sup> Selanjutnya, pendekatan historis dilakukan dengan mengkaji latar belakang dan perkembangan pengaturan mengenai variabel penelitian terkait.<sup>6</sup> Sama dengan pendekatan perundangan, pendekatan historis ini ditujukan untuk menganalisis perubahan dan tindaklanjut harmonisasi pasca berlakunya UU 1/2022 terhadap Perda *existing* pada saat ini.

**Kedua**, bahan penelitian. Adapun untuk bahan penelitian dalam penelitian ini menggunakan data primer dan data sekunder. Data primer merupakan data yang diperoleh dari masyarakat langsung, yakni OPD terkait.<sup>7</sup> Adapun data sekunder diperoleh dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang memiliki kekuatan mengikat otoritatif, <sup>8</sup> yaitu [1] UU 28/2009, [2] Perda DIY 11/2011 jo. 1/2015 jo. 3/2016, [3] Perda DIY 12/2011 jo. 8/2012 jo.4/2016 jo. 1/2020 [4] Perda DIY 13/2011 jo. 3/2014, [5] UU 23/2014 [6] UU 11/2020, [7] PP 10/2021, dan [8] UU 1/2022. Kemudian, bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer.<sup>9</sup> Hal ini dilakukan dengan menganalisis buku, jurnal, laporan tahunan, dan dokumen-dokumen yang dapat memberikan penjelasan bahan hukum primer. Adapun, bahan hukum tersier

---

<sup>4</sup> Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, 2013, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta. Hlm: 17-18.

<sup>5</sup> *Ibid.* hlm. 18.

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, hlm. 15.

<sup>8</sup> Zainuddin Ali, 2010, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta. Hlm. 23.

<sup>9</sup> Salim HS dan Erlies Septiani Nurbani. *Op. Cit.* hlm. 16.



adalah bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder seperti kamus, ensiklopedia, dan indeks kumulatif.

10

**Ketiga**, cara pengumpulan data. Pada dasarnya, Soerjono Soekanto membagi menjadi 3 (tiga) jenis cara pengumpulan data, yaitu i) pengamatan (observasi), ii) wawancara (*interview*), dan iii) studi dokumen (studi bahan pustaka).<sup>11</sup> Dalam penelitian hukum, ketiga cara pengumpulan data tersebut dapat digunakan secara bersama-sama.<sup>12</sup> Dalam penyusunan NA ini, menggunakan cara pengumpulan data wawancara serentak melalui FGD dan studi dokumen secara bersamaan. Dokumen dikumpulkan dengan mengunjungi *Website* Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Nasional (JDIHN) dan JDIH Pemerintah DIY.<sup>13</sup> FGD dilakukan dalam tiga kali pertemuan yang bertempat di Kantor Pelayanan Pajak Daerah Yogyakarta dan Kantor Gubernur DIY di Kepatihan.

**Keempat**, metode analisis data. Sesuai dengan UU 13/2022, metode analisis data dilakukan dapat menggunakan ROCCIPI, Regulatory Impact Assesment (RIA), atau metode analisis lainnya.<sup>14</sup> Dalam penelitian ini, menggunakan metode RIA. Menurut Mahaarum Kusuma Pertiwi, RIA terdiri atas enam tahapan mencakup (i) perumusan masalah, (ii) identifikasi tujuan, (iii) identifikasi alternatif kebijakan, (iv) *cost-benefit analysis*, (v) penentuan opsi tindakan, hingga (vi) penentuan strategi implementasi kebijakan.<sup>15</sup> Akan tetapi, sebelum tahap pertama, dilakukan identifikasi pihak-pihak yang perlu dimintai keterangan, yaitu OPD-OPD terkait yang menyelenggarakan layanan pemungutan PDRD. Mengenai hal ini, peserta yang mengikuti FGD adalah sebagai berikut:

---

<sup>10</sup> *Ibid.* hlm. 52.

<sup>11</sup> Soerjono Soekanto. Hlm. 22.

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Nasional, "JDIHN", <https://jdihn.go.id>, diakses pada tanggal 20 Januari 2022.

<sup>14</sup> Lihat Lampiran I Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>15</sup> Mahaarum Kusuma Pertiwi, 2012, *Penerapan Regulatory Impact Assessment dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah*, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.



**Tabel 1.1**

**Daftar Organisasi Perangkat Daerah yang Terlibat dalam FGD**

No.	Organisasi Perangkat Daerah	Jabatan
1	Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan	Staff 4 orang
2	Dinas Kelautan dan Perikanan	Perencana, Kepala Seksi 2 orang dan staff 4 orang
3	Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga	Kasubag TU 4 orang dan staff 4 orang
4	Dinas Perindustrian dan Perdagangan	Staff 2 orang
5	Dinas Pekerjaan Umum Perumahan dan Energi Sumber Daya Mineral	Kasubag Tata usaha dan staff 2 orang
6	Dinas Sosial	Staff 2 orang
7	Dinas Koperasi	Kasubag Keuangan
8	Badan Pendidikan dan Pelatihan	Perencana 1 orang dan staff 1 orang
9	Dinas Komunikasi dan Informasi	Staff 1 orang
10	Dinas Kebudayaan	Staff 2 orang
11	Badan Kepegawaian Daerah	Kepala Seksi 1 orang dan perencana 1 orang
12	Dinas Perpustakaan dan Arsip Daerah	Staff 2 orang
13	Dinas Pariwisata	Kepala Bidang
14	Dinas Perhubungan	Staff 2 orang
15	Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi	Perencana 1 orang dan Staff 1 orang



16	Dinas Kesehatan	Staff 1 orang
17	Badan Pengelola Keuangan dan Aset	Kepala Bidang, Kepala KPPD 5 orang, Kasubid 3 orang dan 5 orang staff
18	Biro Umum	Kasubag Tata usaha
19	RSJ Ghrasia	Kasubag Keuangan

Dalam tahap pertama RIA, dilakukan inventarisasi peraturan perundang-undangan yang relevan dengan PDRD. Setelah itu, dilakukan evaluasi peraturan perundang-undangan terkait peraturan *existing*, yaitu 4 Perda PDRD DIY dengan peraturan yang berada di tingkat pusat seperti UU 23/2014, UU 1/2022, dan PP 10/2021. Analisis ini dilakukan dengan membandingkan substansi Perda, substansi di UU 28/2009 sebagai dasar hukum PDRD lama, dengan UU 1/2022.

Setelah itu, dilakukan list (*checklist*) mengenai apa saja materi muatan yang tidak relevan di keempat Perda DIY *existing*. Setelah itu, hasil tersebut dijadikan sebagai bahan diskusi kepada OPD terkait untuk merumuskan rekomendasi perubahan terhadap kebijakan *existing* yang masih bermasalah. Dalam forum diskusi tersebut, merumuskan alternatif-alternatif kebijakan yang diambil beserta *cost-benefitnya* dengan pendekatan kuantitatif dan kualitatif. Selanjutnya, dilakukan pemberian kesimpulan apakah perlu membentuk Raperda baru/Raperda perubahan/tidak perlu ada perubahan. Pada akhirnya, hasil akhir kajian NA ini diserahkan sebagai bahan pertimbangan pembentukan Perda PDRD di DIY.



## **BAB II**

### **KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS**

Untuk menjawab rumusan-rumusan masalah penelitian sebagaimana tercantum dalam Bab I sebelumnya, dalam bab II ini terlebih dahulu mengkaji mengenai 4 (empat) hal, yaitu i) bagaimana teori dasar pengaturan perpajakan dan retribusi daerah, ii) bagaimana asas/prinsip yang mendasari perubahan kebijakan melalui peraturan perundang-undangan, iii) bagaimana respons kondisi riil (empiris) terhadap pelaksanaan pengaturan pada saat ini mengenai perpajakan dan retribusi daerah di seluruh *stakeholder* terkait di DIY, serta iv) bagaimana prediksi dampak mekanisme-mekanisme pengaturan baru yang akan diatur terhadap kehidupan sosio-kultural masyarakat, beban keuangan masyarakat, dan beban keuangan daerah. Sebelum menguraikan keempat hal tersebut, diuraikan terlebih dahulu konsep desentralisasi fiskal.

Desentralisasi fiskal merupakan salah satu instrumen yang digunakan oleh pemerintah dalam mengelola pembangunan guna mendorong perbaikan pelayanan masyarakat dan peningkatan perekonomian daerah maupun nasional. Melalui mekanisme hubungan keuangan yang lebih baik diharapkan akan tercipta kemudahan dalam pelaksanaan pembangunan di daerah, sehingga akan berimbas kepada kondisi perekonomian yang lebih baik dengan tujuan akhir adalah kesejahteraan masyarakat.<sup>16</sup> Hal penting yang perlu menjadi catatan bagi para pihak, bahwa desentralisasi fiskal adalah instrumen, bukan suatu tujuan.

Desentralisasi keuangan atau yang lebih dikenal dengan desentralisasi fiskal telah muncul sebagai wawasan dalam kebijakan negara pada era 1970-an. Kuncoro Mudrajad menyatakan tumbuhnya perhatian terhadap desentralisasi fiskal disebabkan oleh dua hal berikut.<sup>17</sup>

- 1) dikaitkan dengan gagalnya perencanaan terpusat yang populernya adalah strategi pertumbuhan dengan pemerataan (*growth with equity*); dan
- 2) Adanya kesadaran bahwa pembangunan adalah suatu proses yang kompleks dan penuh ketidakpastian yang tidak dapat dengan mudah dikendalikan dan direncanakan dari pusat.

---

<sup>16</sup> Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Loc. Cit.*

<sup>17</sup> Rosmery Elsy, 2013, *Desentralisasi Fiskal*, Bandung. Hlm. 20.



Keberhasilan pelaksanaan urusan pemerintahan yang telah diserahkan ke daerah tidak mungkin dapat berhasil dengan baik jika tidak diikuti dengan kejelasan pengaturan fiskal daerah. Terdapat tiga arah pendekatan sebagai dasar dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal sebagaimana dinyatakan oleh Litvack dan Seddon (1998), yaitu (i) pendekatan penerimaan, (ii) pendekatan pengeluaran, (iii) pendekatan komprehensif.<sup>18</sup> **Pertama**, pendekatan penerimaan (*revenue approach*) mempunyai arti bahwa pemerintah pusat menyerahkan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk menggali sumber penerimaan di daerah sesuai ketentuan yang telah ditetapkan, dan pemerintah daerah mendapatkan proporsi tertentu dari penerimaan pemerintah pusat yang berasal dari daerah. Selain itu, dalam upaya mengatasi kesenjangan potensi penerimaan antar daerah, pemerintah pusat dapat pula memberikan transfer dana yang bersifat umum dan khusus sebagai sumber penerimaan daerah.

**Kedua**, pendekatan pengeluaran (*expenditure approach*) diartikan bahwa pemerintah daerah diberi kewenangan untuk mengelola pengeluaran daerah yang dibiayai sebagian atau seluruhnya dari sumber penerimaan selain penerimaan asli daerah (penerimaan yang dihasilkan sendiri). Penerimaan tersebut dapat berupa pinjaman, hibah (*grant*), atau bagi hasil (*revenue sharing*). Pendekatan pengeluaran ini sangat erat kaitannya dengan sistem pengelolaan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah yang baik akan meningkatkan efisiensi dan efektivitas penggunaan seluruh sumber penerimaan daerah. Dengan demikian, pemerintah daerah perlu menyusun rencana pembiayaan pengeluaran yang sesuai dengan kebutuhan dan prioritas daerah dengan transparan dan akuntabel.

**Ketiga**, pendekatan komprehensif dilakukan dengan cara menyelaraskan potensi penerimaan dengan besarnya kebutuhan pengeluaran (*expenditure needs*). Melalui pendekatan komprehensif, kewenangan di bidang penerimaan dan pengeluaran diserahkan kepada daerah secara bersamaan. Apabila terjadi ketimpangan antara potensi penerimaan dan besarnya tanggung jawab pengeluaran yang didelegasikan, maka pemerintah pusat akan menutupnya dengan hibah atau pinjaman.

Arah dari kebijakan desentralisasi diharapkan dapat menghindari kegagalan dari sistem desentralisasi,<sup>19</sup> yaitu praktek kebijakan desentralisasi yang justru

---

<sup>18</sup> Badan Kebijakan Fiskal, *Dua Dekade Implementasi Desentralisasi Fiskal di Indonesia*, Jakarta.

<sup>19</sup> Remy Prud'homme, "The Dangers of Decentralization," *Oxford University Press*, Vol. 10, No. 2, 1995. hlm. 30-31.



menciptakan inefisiensi perekonomian. Mekanisme atau desain dari desentralisasi fiskal yang dapat memperparah inefisiensi suatu perekonomian, misalnya terjadi ketika sistem transfer justru menimbulkan kondisi *soft budget constraint*, terciptanya *local capture* yang melemahkan akuntabilitas dari sistem pemerintahan pada tingkatan yang lebih rendah, serta kondisi *low transaction costs* di tingkat lokal tidak terpenuhi.<sup>20</sup>

Terdapat 6 sistem yang perlu mendapatkan perhatian dalam penyelenggaraan desentralisasi fiskal di Indonesia. Keenam sistem tersebut yakni:<sup>21</sup> a) Sistem Transfer ke Daerah; b) Sistem Pajak Daerah, Retribusi Daerah dan Pinjaman Daerah; c) Pendanaan Terintegrasi; d) Administrasi Pusat dan Penganggaran Daerah; e) Penyediaan Pelayanan Publik; f) Sistem Pengelolaan Fiskal Pusat dan Daerah.

## A. Landasan Teori

Pada dasarnya, Hans Kelsen menganalogikan negara sebagai sebuah rumah tangga besar yang dalam proses pelaksanaannya membutuhkan biaya operasional untuk mewujudkan tujuannya.<sup>22</sup> Untuk menutup biaya operasional tersebut, dibutuhkan sumber-sumber pembiayaan untuk pelaksanaan negara. Menurut gabungan pendapat Suparmoko, Andriani dan Ibnu Syamsi, sumber pembiayaan tersebut setidaknya terdiri atas: i) pencetakan uang oleh negara, ii) pinjaman pemerintah, iii) penjualan barang dan jasa yang dimiliki pemerintah, iv) pungutan seperti pajak dan retribusi, v) hibah, dan lain-lain.<sup>23</sup> Lebih singkat lagi, Tomo membagi penerimaan negara menjadi dua, yaitu penerimaan pajak dan penerimaan bukan pajak.<sup>24</sup>

---

<sup>20</sup> Tingginya *transaction costs* bisa diakibatkan dari misalnya tingginya *uncertainty* dari penetapan kebijakan pemerintah daerah yang berubah-ubah, dikarenakan tata perundang-undangan yang masih dalam taraf pembenahan serta lemahnya *enforcement*; biaya finansial atau administrasi yang lebih tinggi diakibatkan lemahnya kapasitas daerah; serta akibat dari informasi yang terpusat ataupun eksklusif untuk setiap daerah sehingga tidak ada pembelajaran dari *best practices*.

<sup>21</sup> Tim Penyusun, above note 21. hlm. 32-44.

<sup>22</sup> Hans Kelsen, 1995, *General Theory of Law and State: Teori Hukum Murni (Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Empirik-Deskriptif)*, Rindi Press, Kota Jakarta. Hlm. 125 dalam H. Mustaqiem, 2009, *Pajak daerah dalam Transisi Otonomi Daerah*, FH UII Press, FH UII Press, Yogyakarta. Hlm. 27.

<sup>23</sup> Suparmoko, 1999, *Keuangan Negara*, BPFE Yogyakarta, Kota Yogyakarta. Hlm: 93-94, Chidir Ali, 1993, *Hukum Pajak*, Eresco, Kota Bandung. Hlm: 18, dan Ibnu Syamsi, 1988, *Dasar-Dasar Kebijakan Keuangan Negara*, Bina Aksara, Jakarta. Hlm. 87. Dalam H. Mustaqiem, above note 21.

<sup>24</sup> Tomo, HS, dkk.; *Penerimaan Negara Bukan Pajak*, YPAPI, Yogyakarta, 2004, hlm. 16



Mengubah atau menetapkan kebijakan perpajakan merupakan mekanisme kompleks yang memerlukan banyak pemahaman komprehensif. Sub-bab ini ditujukan untuk memberikan pemahaman mendasar mengenai i) definisi pajak dan retribusi daerah, ii) teori pembenaran adanya perpajakan dan retribusi daerah, konsep desentralisasi fiskal, iii) klasifikasi jenis pajak dan retribusi daerah, iv) serta indikator efektivitas perpajakan.

#### **A. 1. Definisi Pajak, Pajak Daerah, dan Retribusi Daerah**

Untuk memudahkan mencari tahu perbedaan antara Pajak, Pajak Daerah, dan Retribusi Daerah, pada tabel berikut ini berisi perbedaan dalam aspek teori dan dalam aspek peraturan perundang-undangan.

**Tabel 2.1.**  
**Perbedaan Definisi Pajak, Pajak Daerah, dan Retribusi Daerah**  
**(dalam Aspek Teori) berdasarkan unsur-unsurnya**

<b>Pajak</b>	<b>Pajak Daerah</b>	<b>Retribusi Daerah</b>
(1) <i>a legal compulsory</i> , (2) <i>contribution in monetary form</i> , (3) <i>by individuals</i> , <i>organizations or other entities</i> , (4) <i>received by the government</i> , (5) <i>for public purposes</i> . <sup>25</sup>	(1) dipungut oleh daerah (2) berdasarkan peraturan pajak yang ditetapkan oleh Daerah (3) untuk kepentingan pembiayaan rumah tangganya sebagai badan hukum publik. <sup>26</sup>	Retribusi merupakan salah satu jenis pungutan yang dikenakan pemerintah daerah kepada masyarakat di samping pajak. <sup>27</sup>

*Diolah tim penyusun, 2023*

<sup>25</sup> Safri Nurmantu, Pengantar Perpajakan, Granit, Jakarta, 2003, hlm. 13.

<sup>26</sup> Hamdani Aini, Perpajakan, Bina Aksara, Jakarta, 1985, hlm. 196.

<sup>27</sup> Badan Pembinaan Hukum Nasional. Naskah Akademik Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah. Hlm. 55.



**Tabel 2.2.**  
**Perbedaan Definisi Pajak, Pajak Daerah, dan Retribusi Daerah**  
**(dalam Aspek Peraturan Perundang-undangan)**

<b>Pajak</b>	<b>Pajak Daerah</b>	<b>Retribusi Daerah</b>
Merupakan (1) kontribusi wajib <b>kepada negara</b> yang terutang (2) oleh orang pribadi atau badan (3) yang bersifat memaksa <b>berdasarkan Undang - Undang</b> , (4) dengan <b>tidak mendapatkan imbalan</b> secara langsung dan (5) digunakan <b>untuk keperluan negara</b> bagi sebesar - besarnya kemakmuran rakyat. <sup>28</sup>	Merupakan (1) kontribusi wajib <b>kepada Daerah</b> yang terutang oleh (2) orang pribadi atau badan (3) yang bersifat memaksa <b>berdasarkan Undang - Undang</b> , (4) dengan <b>tidak mendapatkan imbalan</b> secara langsung dan (5) digunakan <b>untuk keperluan Daerah</b> bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. <sup>29</sup>	Merupakan (1) <b>pungutan Daerah</b> (2) sebagai <b>pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu</b> yang khusus (3) disediakan dan/atau diberikan <b>oleh Pemerintah Daerah</b> untuk (4) <b>kepentingan orang pribadi atau badan</b> .

Sumber: UU 6/1983 dan UU 1/2022 (Diolah tim penyusun, 2023).

*Diolah tim penyusun, 2023*

Berdasarkan tabel di atas, pada dasarnya definisi yang digunakan dalam aspek pengaturan lebih komprehensif dibandingkan dengan teorinya. Kajian ini akan menggunakan definisi berdasarkan pengaturan *status quo* karena lebih komprehensif.

Di satu sisi, kesamaan diantara pajak, pajak daerah, dan retribusi daerah terletak dari ketiganya merupakan pungutan yang dilakukan oleh pemerintah. Di sisi lain, perbedaan antara ketiga hal tersebut terletak pada i) aktor pemungutnya, ii) sifat pemaksaan beserta objek pungutan, iii) dasar hukum pungutan, iv) sistem imbalan langsung, dan v) kepentingan penggunaan pungutan. Pada dasarnya kelima hal tersebut dapat dirangkum melalui tabel berikut.

<sup>28</sup> Lihat Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan sebagaimana Diubah Terakhir oleh Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan.

<sup>29</sup> Lihat Pasal 1 angka 21 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah.



**Tabel 2.3.**  
**Perbedaan Pajak, Pajak Daerah, dan Retribusi Daerah**

Unsur Pembeda	Pajak	Pajak Daerah	Retribusi Daerah
Aktor Pemungut	Pemerintah Pusat	Pemerintah Daerah	
Sifat Pemaksaan dan Objek Pungutan	Memaksa untuk Objek Pajak yang telah ditentukan		Memaksa untuk jasa/izin pemberian tertentu
Dasar Hukum Pemungutan	Undang-Undang	Undang-Undang dan Peraturan Daerah	
Sistem Imbalan Langsung	Tidak ada Imbalan Langsung		Imbalan Langsung
Kepentingan Penggunaan Pungutan	Kepentingan Umum melalui Negara	Kepentingan Umum melalui Pemerintah Daerah	Kepentingan Pribadi/Badan Penikmat Retribusi Daerah

Diolah tim penyusun, 2023

## **A. 2. Teori-Teori Pembena Perpajakan**

Dalam segi teori, tim penyusun akan menjelaskan mengenai 4 (empat) teori yang melandasi diperlukannya mekanisme perpajakan, yaitu i) teori asuransi, ii) teori kepentingan, iii) teori daya pikul, serta iv) teori bakti. **Pertama**, teori asuransi.<sup>30</sup> Menurut Mustaqiem, berdasarkan teori ini negara memiliki tugas melindungi orang, termasuk segala kepentingannya dalam keselamatan dan keamanan jiwa serta harta bendanya.<sup>31</sup> Teori ini mendasarkan pembayaran pajak perlu disamakan dengan pembayaran premi asuransi di mana rakyat akan mendapatkan asuransi berupa perlindungan terhadap hak-hak konstitusionalnya.<sup>32</sup> Akan tetapi, terdapat kelemahan terhadap teori ini karena bertentangan dengan definisi pajak sebagaimana dibahas dalam sub-bab sebelumnya, yaitu tidak adanya timbal balik langsung.<sup>33</sup> Selain itu, pendapat lain yang menyatakan teori ini memiliki kelemahan lain dikarenakan bentuk

<sup>30</sup> Teori asuransi juga dikenal dengan istilah *Verzekering Theorie/Assurantie Theorie*.

<sup>31</sup> Mustaqiem, *Op. Cit.* hlm. 33

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

<sup>33</sup> *Ibid.* hlm. 34.



perlindungan hak konstitusional yang diberikan oleh negara sudah seharusnya merupakan tugas negara tanpa melalui instrumen perpajakan.<sup>34</sup>

**Kedua**, teori kepentingan. Teori ini menyatakan bahwa setiap warga negara harus memiliki kontribusi yang secara proporsional dalam pembayaran pajak.<sup>35</sup> Hal ini didasarkan pada asumsi bahwa kepentingan orang yang lebih kaya akan lebih banyak dibandingkan dengan orang miskin, sehingga melalui perhitungan oleh negara kepentingan rakyat akan terhimpun dan tersalurkan.<sup>36</sup>

**Ketiga**, teori daya pikul. Teori ini menyatakan bahwa dasar keadilan pemungutan pajak terletak pada jasa-jasa yang diberikan oleh negara kepada rakyatnya dalam perlindungan atas jiwa dan harta benda.<sup>37</sup> Teori ini melandasi sistem pajak progresif dan sistem Penghasilan Tidak Kena Pajak (PTKP) dengan dasar bahwa orang kaya diharuskan membayar lebih daripada orang miskin serta pajak hanya boleh dipungut ketika orang-orang sudah dapat memenuhi kebutuhan primernya terlebih dahulu.<sup>38</sup> **Keempat**, teori bakti (teori kewajiban pajak mutlak). Teori ini menyatakan bahwa pajak merupakan wujud bakti (kesetiiaannya) dari rakyatnya terhadap negara. Teori ini mendasarkan pada filosofi bahwa tidak ada individu jika tidak ada negara, sehingga pada dasarnya rakyat bergantung kepada negara.<sup>39</sup>

### **A. 3. Klasifikasi Jenis Pajak dan Retribusi Daerah**

Berdasarkan klasifikasinya pajak dibagi menjadi 4 (empat) macam klasifikasi, yaitu:<sup>40</sup>

- a. Pajak langsung - Pajak tidak langsung
- b. Pajak subjektif - pajak objektif
- c. Pajak umum - pajak daerah

---

<sup>34</sup> Mengacu pada Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, perlindungan terhadap hak konstitusional telah termasuk dalam tujuan negara. “(1) Pemerintah Negara Indonesia yang **melindungi segenap bangsa** Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, (2) **Memajukan kesejahteraan umum**, (3) **Mencerdaskan kehidupan bangsa**, (4) Ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.”

<sup>35</sup> Mustaqiem. *Op. Cit.* hlm. 35.

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> *Ibid.* hlm: 36-39.

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> *Ibid.* hlm: 39-41.

<sup>40</sup> *Ibid.* hlm: 99 - 120.



Perbedaan antara pajak langsung dan pajak tidak langsung dapat dilihat melalui tabel berikut.

**Tabel 2.4.**  
**Perbedaan Pajak langsung dan pajak tidak langsung.<sup>41</sup>**

Unsur Pembeda	Pajak Langsung	Pajak Tidak Langsung
Kemampuan Wajib Pajak	Memperhatikan <i>ability to pay</i> Wajib Pajak	Tanpa memperhatikan <i>ability to pay</i> Wajib Pajak
Pengalihan Beban Pajak	Dapat dialihkan	Tidak dapat dialihkan
Pelaporan Pajak	Murni dilakukan oleh wajib pajak dalam menghitung, menyetor, dan melaporkan pajak terutang	Pungutan, penyetoran, dan pelaporan dilakukan oleh wajib pajak terpisah
Periodisasi pungutan pajak	Adanya pembayaran setiap tahun/periode tertentu	Dapat terutang setiap saat
Contoh	Pajak Penghasilan (Pph), Pajak Kendaraan Bermotor (PKB), dan Pajak Bumi Bangunan (PBB)	Pajak Bea Masuk, Pajak Pertambahan Nilai (PPN), Cukai,

Sumber: Maria Tambunan. (Diolah tim penyusun, 2023)

Selanjutnya, pajak dibagi menjadi pajak subjektif-pajak objektif. Pajak subjektif merupakan pajak yang diperhitungkan pada setiap orang mempertimbangkan tanggungannya.<sup>42</sup> Contoh dari pajak ini adalah pajak penghasilan di mana perhitungannya mempertimbangkan *ability to pay* (tanggungannya seseorang) beserta jumlah penghasilannya. Untuk memudahkan penjelasan, diilustrasikan ketentuan mengenai kebijakan Penghasilan Tidak Kena Pajak (PTKP). Dalam kebijakan ini, seseorang yang memiliki tanggungan dan besarnya penghasilan tertentu tidak melebihi batas yang ditentukan UU, maka tidak perlu membayar pajak.<sup>43</sup>

<sup>41</sup> Maria Tambunan. Pengantar Hukum Pajak Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Penggolongan / Klasifikasi Pajak Jenis-jenis Pajak Sistem Perpajakan - ppt download (slideplayer.info). Diakses pada tanggal 23 Januari 2023.

<sup>42</sup> Mustaqiem. *Op. Cit.* hlm. 109.

<sup>43</sup> Misalnya, seseorang yang belum kawin dan tidak memiliki tanggungan keluarga apapun serta penghasilannya di bawah 60 juta rupiah per tahun, maka tidak diwajibkan untuk membayar pajak. Lihat Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan sebagaimana diubah terakhir oleh Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan.



Di sisi lain, pajak objektif adalah pajak yang dibebankan kepada orang tanpa memperhitungkan tanggungannya. Pajak objektif lahir ketika terjadinya peristiwa atau perbuatan tertentu.<sup>44</sup> Contoh dari pajak ini adalah Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa (PPN-BJ), pajak hotel, dan pajak restoran.<sup>45</sup>

Selanjutnya, perbedaan mendasar antara pajak umum dan pajak daerah terletak pada siapa yang memungut pajak antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.<sup>46</sup> Perbedaan kedua hal ini telah dijelaskan dalam Tabel 2.1 dan Tabel 2.2 bagian sebelumnya.

## **B. Kajian terhadap Asas/Prinsip yang Terkait dengan Penyusunan Norma**

### **B. 1. Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**

Dalam pembentukan peraturan perundang undangan terdapat proses perumusan, penyusunan, dan pembentukan yang mana harus memenuhi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, sebagaimana tercantum dalam Pasal 5 jo. Penjelasan Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011, adalah sebagai berikut: <sup>47</sup>

- A. Asas Kejelasan Tujuan: Asas ini bermakna bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-, undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- B. Asas Kelembagaan atau Pejabat Pembentuk yang Tepat. Asas ini bermakna bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.
- C. Asas Kesesuaian Antara Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan. Asas ini bermakna bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.

---

<sup>44</sup> Mustaiqiem. *Op. Cit.* hlm: 112-113.

<sup>45</sup> *Ibid.*

<sup>46</sup> *Ibid.*

<sup>47</sup> Lihat pasal 5 Undang-Undang No 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan dan penjelasan pasal 5



- D. Asas Dapat Dilaksanakan. Asas ini bermakna bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.
- E. Asas Kedayagunaan dan Kehasilgunaan. Asas ini bermakna bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- F. Asas Kejelasan Rumusan. Asas ini bermakna bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- G. Asas Keterbukaan. Asas ini bermakna bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Kemudian dalam proses perumusan, penyusunan dan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah juga harus memperhatikan asas-asas materi muatan sebagai berikut:<sup>48</sup>

- A. *Pengayoman* adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.
- B. *Kemanusiaan* adalah bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

---

<sup>48</sup> Lihat pasal 6 Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan penjelasan pasal 6



- C. *Kebangsaan* adalah bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebhinekaan) dengan tetap menjaga prinsip negara kesatuan Republik Indonesia.
- D. *Kekeluargaan* adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
- E. *Kenusantaraan* kenusantaraan adalah bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.
- F. *Bhineka tunggal ika* adalah bahwa materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- G. *Keadilan* adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.
- H. *Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan* adalah materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang antara lain agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
- I. *Ketertiban dan kepastian hukum* adalah bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.
- J. *Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan* adalah bahwa materi muatan setiap peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan dan negara.



Asas lainnya sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan, antara lain:

- 1) Dalam Hukum Pidana, misalnya, asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah;
- 2) Dalam Hukum Perdata, misalnya, dalam hukum perjanjian, antara lain, asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan itikad baik.

Asas-asas tersebut kemudian membimbing para legislator dalam perumusan norma hukum ke dalam aturan hukum, yang berlangsung dengan cara menjadikan dirinya sebagai titik tolak bagi perumusan norma hukum dalam aturan hukum. Dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pajak dan Retribusi Daerah harus berdasarkan pada asas formal dan asas materiil.

## **B. 2. Prinsip Otonomi Daerah**

Terminologi “otonomi” mempunyai arti kebebasan atau kemandirian, tetapi bukan dalam arti kemerdekaan. Daerah otonom diberi kebebasan atau kemandirian sebagai wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan.<sup>49</sup> Oleh sebab itu, usaha membangun keseimbangan harus diperhatikan dalam konteks hubungan kekuasaan antara Pusat dan Daerah. Artinya, Daerah harus dipandang dalam 2 (dua) kedudukan, yaitu: (a) Sebagai organ Daerah untuk melaksanakan tugas-tugas otonomi; dan (b) Sebagai agen Pemerintah untuk menyelenggarakan urusan Pusat di Daerah.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Adapun daerah dalam arti Local State Government adalah pemerintah di daerah yang merupakan kepanjangan tangan dari pemerintah pusat. Berikut prinsip otonomi daerah yang tertuang dalam UU Nomor 32 Tahun 2004:<sup>50</sup>

- a) Prinsip otonomi seluas-luasnya

---

<sup>49</sup> Ateng Syafrudin, 1985, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Bina Cipta, Jakarta.hlm. 24.

<sup>50</sup> Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004



Maksud dari prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintah yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

b) Prinsip otonomi nyata

Prinsip otonomi nyata adalah suatu 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.

c) Prinsip otonomi yang bertanggungjawab

Prinsip 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 nasional.

### **B. 3. Prinsip Perpajakan dan Retribusi Daerah**

#### **B. 3.1. Prinsip Perpajakan**

Prinsip perpajakan harus dilakukan supaya dalam pelaksanaannya tidak semena-mena dan mewujudkan sistem perpajakan yang baik. Prinsip-prinsip pemungutan pajak yang baik, antara lain tidak menghambat mobilitas penduduk, barang dan jasa antar daerah serta kegiatan ekspor impor.<sup>51</sup> Menurut para ahli, untuk mencapai tujuan dari pemungutan pajak, ialah dengan berdasar asas pemungutan pajak, antara lain:<sup>52</sup>

1) Adam Smith

- a. Asas Equality yakni asas keseimbangan dengan kemampuan/ atau keadilan. Pemungutan pajak yang dilakukan oleh negara harus sesuai

---

<sup>51</sup> Lihat Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah

<sup>52</sup> Mustaqiem, 2014, *Perpajakan dalam Konteks Teori dan Hukum Pajak di Indonesia*, Buku Litera, Yogyakarta. hlm. 41-42.



dengan kemampuan dan penghasilan wajib pajak. Negara tidak boleh bertindak diskriminatif terhadap wajib pajak.

- b. Asas *Efficiency* yakni asas efisiensi atau asas ekonomis. Memiliki arti biaya pemungutan pajak diusahakan sehemat mungkin, jangan sampai terjadi adanya biaya pemungutan pajak lebih besar dari hasil pajak.

## 2) W.J. Langen

- a. Asas daya pikul, besar kecilnya pajak yang dipungut harus berdasarkan besar kecilnya penghasilan wajib pajak. Semakin tinggi penghasilan maka semakin tinggi pajak yang dibebankan
- b. Asas manfaat, pajak yang dipungut oleh negara harus digunakan untuk kegiatan-kegiatan yang bermanfaat untuk kepentingan umum.
- c. Asas kesejahteraan, pajak yang dipungut oleh negara digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.
- d. Asas kesamaan, dalam kondisi yang sama antara wajib pajak satu dengan yang lain harus dikenakan pajak dalam jumlah yang sama (diperlakukan sama).
- e. Asas beban yang sekecil-kecilnya, pemungutan pajak diusahakan sekecil-kecilnya (serendah-rendahnya) jika dibandingkan dengan nilai objek pajak sehingga tidak memberatkan wajib pajak.

## 3) Adolf Wagner

- a. Asas politik finansial, pajak yang dipungut oleh negara jumlahnya memadai sehingga dapat untuk membiayai atau mendorong kegiatan negara
- b. Asas ekonomis: penentuan obyek pajak harus tepat. Misal: pajak pendapatan, pajak barang-barang mewah, dan sebagainya.
- c. Asas keadilan yaitu pungutan pajak berlaku secara umum tanpa diskriminasi, untuk kondisi yang sama diperlakukan sama pula.
- d. Asas administrasi yakni menyangkut masalah kepastian perpajakan (kapan, dimana harus membayar pajak), keluwesan penagihan (bagaimana cara membayar) dan besar biaya pajak.
- e. Asas yuridis segala pungutan pajak harus berdasarkan undang-undang.
- f. Asas pemungutan pajak menurut *domisili*, *sumber*, dan *kebangsaan*.<sup>53</sup>
  - a) Asas domisili, adalah cara pemungutan pajak yang dilakukan oleh negara berdasarkan tempat tinggal wajib pajak. Menurut asas ini, wajib

---

<sup>53</sup> *Ibid.*



pajak yang bertempat tinggal di Indonesia akan dikenakan pajak atas segala penghasilan baik yang didapat di Indonesia maupun didapat dari luar negeri.

- b) Asas sumber, adalah cara pemungutan pajak yang dilakukan oleh negara berdasarkan sumber pendapatan tanpa melihat tempat tinggal. wajib pajak menurut asas ini adalah siapapun yang memperoleh penghasilan di Indonesia akan dikenakan pajak sekalipun tempat tinggalnya di luar negeri. Contoh: Tenaga kerja asing bekerja di Indonesia maka dari penghasilan sektor apapun yang didapat di Indonesia akan dikenakan pajak juga oleh pemerintah Indonesia.
- c) Asas kebangsaan, adalah pemungutan pajak yang dilakukan oleh negara berdasarkan atas hubungan kebangsaan wajib pajak. Contoh: setiap warga negara asing yang bertempat tinggal di Indonesia harus membayar pajak kepada negara asalnya.

Dalam menerapkan dan mempertahankan prinsip pajak tersebut, maka penentuan pajak harus memenuhi prinsip berikut:<sup>54</sup>

- a. Pajak daerah secara ekonomis dapat dipungut, yang berarti perbandingan antara Penerimaan pajak harus lebih besar dibandingkan ongkos pemungutannya;
- b. Relatif stabil, artinya penerimaan pajak tidak berfluktuasi terlalu besar, kadang-kadang meningkat secara drastis dan adakalanya menurun secara tajam;
- c. Basis pajaknya harus merupakan perpaduan antara prinsip keuntungan (*benefit*) dan kemampuan untuk membayar (*ability to pay*).

### **B. 3.2. Prinsip Retribusi**

Retribusi adalah pungutan yang dilakukan secara langsung oleh negara sehubungan dengan penggunaan jasa yang disediakan oleh negara, baik berupa Jasa umum, Jasa usaha, maupun perizinan tertentu tanpa mendapat kontra prestasi dari negara.<sup>55</sup> Adapun Retribusi daerah merupakan pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus

---

<sup>54</sup> Tim Penyusun, Naskah Akademik Peraturan Daerah Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Kabupaten Gresik, 2022, hlm. 31.

<sup>55</sup> Mustaqiem, above note 6. hlm. 20.



disediakan dan/atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan hukum.<sup>56</sup>

Secara tradisional, untuk membedakan apakah suatu pelayanan jasa cocok dibiayai dengan pajak atau retribusi adalah dengan membedakan apakah layanan tersebut merupakan *private goods* atau *public goods*. *Public goods* adalah layanan yang konsumsinya tidak mempengaruhi kesempatan konsumsi orang lain (*non-rivalry*) dan sulit/mahal untuk menghindari orang lain yang tidak bersedia membayar untuk mengkonsumsinya (*nonexcludable*) atau sulit untuk menghindari orang lain mendapatkan manfaat dari layanan tersebut (*free-rider*) atau dengan kata lain layanan tersebut disediakan secara kolektif dan tidak diskriminatif. Sebaliknya, *private goods* adalah layanan yang konsumsinya mempengaruhi kesempatan konsumsi orang lain atau hanya memberikan manfaat bagi orang tertentu. Secara teoritis, layanan yang bersifat *public goods* dibiayai dari pajak dan layanan yang bersifat *private goods* dibiayai dari retribusi.<sup>57</sup> Contohnya yakni tiket masuk objek wisata.

Retribusi daerah terdiri atas 3 golongan, yaitu Retribusi Jasa Umum, Retribusi Jasa Usaha dan Retribusi Perizinan Tertentu. Jenis-jenis ketiga golongan retribusi tersebut ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah berdasarkan kriteria tertentu. Objek Retribusi tersebut telah tertuang dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah adalah sebagai berikut:<sup>58</sup>

- a. Jasa Umum, pelayanan yang disediakan atau diberikan Pemerintah Daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau Badan. Prinsip dan sasaran dalam penetapan tarif Retribusi Jasa Umum ditetapkan dengan memperhatikan biaya penyediaan jasa yang bersangkutan, kemampuan masyarakat, aspek keadilan, dan efektivitas pengendalian atas pelayanan tersebut
- b. Jasa Usaha, pelayanan yang disediakan oleh Pemerintah Daerah dengan menganut prinsip komersial yang meliputi pelayanan dengan menggunakan/memanfaatkan kekayaan Daerah yang belum dimanfaatkan secara optimal; dan/atau pelayanan oleh Pemerintah Daerah sepanjang belum

---

<sup>56</sup> Lihat Pasal 1 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

<sup>57</sup> Tim Penyusun, above note 21. hlm. 56.

<sup>58</sup> Lihat Pasal 108 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah



disediakan secara memadai oleh pihak swasta. Prinsip dan sasaran dalam penetapan besarnya tarif Retribusi Jasa Usaha didasarkan pada tujuan untuk memperoleh keuntungan yang layak. Keuntungan layak yang dimaksud ialah keuntungan yang diperoleh apabila pelayanan jasa usaha tersebut dilakukan secara efisien dan berorientasi pada harga pasar.

- c. Perizinan Tertentu, 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. Prinsip dan sasaran dalam penetapan tarif Retribusi Perizinan Tertentu didasarkan pada tujuan untuk menutup sebagian atau seluruh biaya penyelenggaraan pemberian izin yang bersangkutan.

### **C. Kajian terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada, serta Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat**

Sub-bab ini ditujukan untuk memberikan gambaran berdasarkan hasil FGD I, FGD II, dan FGD III mengenai i) bagaimana permasalahan yang terjadi dalam praktik pemungutan PDRD di lapangan, ii) kebijakan perpajakan dan retribusi apa yang dipilih oleh Pemda DIY sebelum berlaku UU 1/2022, dan iii) kebijakan PDRD apa yang dipilih setelah adanya perubahan kebijakan berdasarkan UU 1/2022. Topik yang menjadi bahasan dalam ketiga hal di atas adalah mengenai i) jenis pajak provinsi (pengaturan PAB dan Opsen Pajak MBLB sebagai jenis pajak baru), ii) objek PKB dan BBNKB yang dikecualikan, iii) perubahan besaran tarif pajak provinsi (semua pajak provinsi kecuali pajak rokok)<sup>59</sup> iv) besaran tarif BBNKB dan masa pembayarannya, v) perubahan objek PBBKB, vi) evaluasi Raperda PDRD, vii) pengecualian objek PAP, viii) perluasan objek pajak rokok, ix) bagi hasil pajak provinsi, x) restrukturisasi keberlakuan jenis retribusi, serta xi) pengubahan objek retribusi. Akan tetapi, sebelum membahas mengenai hal-hal di atas tersebut perlu ditunjukkan terlebih dahulu mengenai kondisi empiris mengenai PAD DIY sebagai berikut.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) sering digunakan sebagai salah satu indikator kemandirian suatu daerah. Semakin besar PAD, suatu daerah

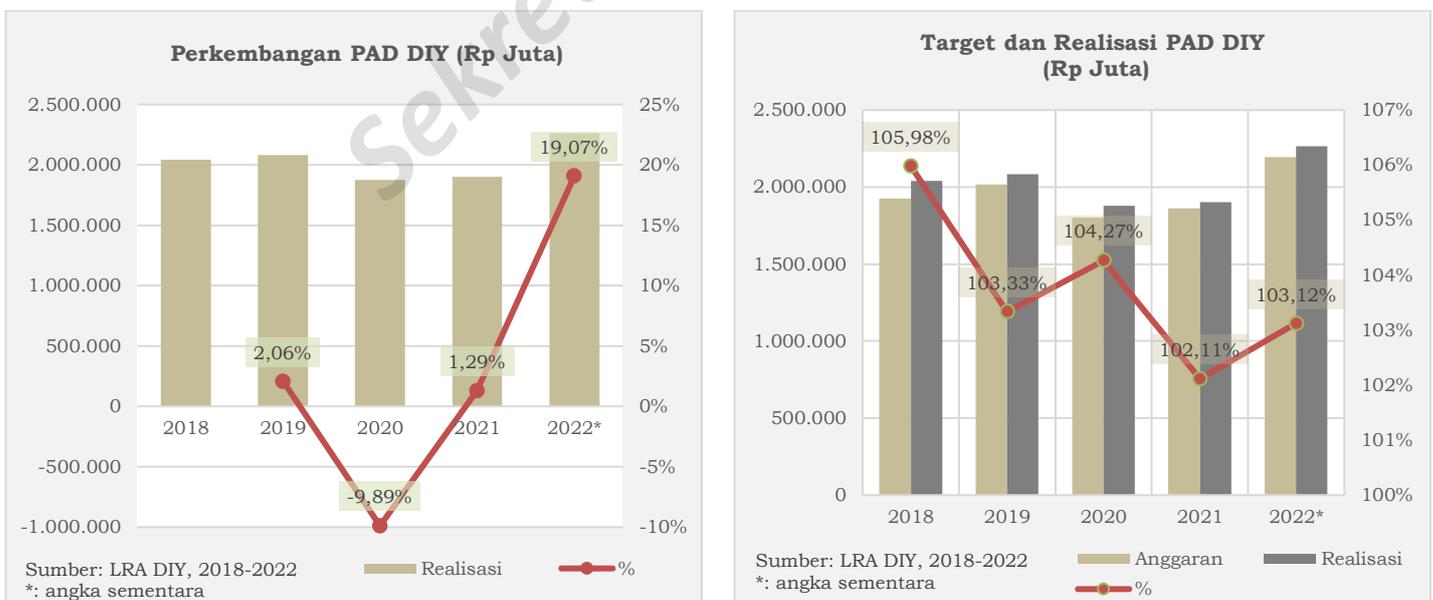
---

<sup>59</sup> Pajak rokok menurut UU 1/2022 tidak berubah sama sekali besarnya dan sudah ditetapkan besaran pasti yang tidak dapat diubah angkanya. Lihat Pasal 36 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah.



cenderung berkurang ketergantungannya dengan pemerintah pusat karena dari PAD yang diperoleh bisa digunakan sebagai pembiayaan terhadap berbagai kegiatan yang telah direncanakan tanpa mengandalkan dana transfer dari pemerintah pusat. Dampak Covid-19 pada keuangan pemerintah daerah dari sisi pendapatan sangat signifikan mengalami penurunan. Untuk PAD DIY selama periode 2018-2019 bisa tumbuh sebesar 2,06 persen, dan pada 2019-2020 mengalami penurunan -9,89 persen. Seiring dengan penanganan Covid-19 yang terus terkendali, dan pelonggaran dalam kebijakan PPKM telah mendorong mobilitas masyarakat yang menyebabkan pergerakan aktivitas ekonomi telah berdampak pada sisi pertumbuhan PAD DIY selama periode 2021 sampai dengan 2022 tumbuh dengan positif.

Selama periode 2018-2022, Realisasi PAD DIY mengalami fluktuasi namun selalu lebih target yang ditetapkan. Pada tahun 2018 realisasi PAD mencapai Rp1,93 triliun meningkat hingga mencapai Rp2,02 triliun pada 2019. Pada tahun 2020, realisasi PAD turun menjadi Rp1,88 triliun. Selanjutnya, selama dua tahun realisasi PAD DIY terus mengalami peningkatan hingga mencapai Rp2,26 triliun pada tahun 2022. Selama periode tersebut rata-rata pertumbuhan PAD sebesar 3,13 persen. Peningkatan PAD paling tinggi terjadi pada tahun 2022 dengan pertumbuhan mencapai 19,07 persen dari tahun sebelumnya. Sementara itu, pertumbuhan terendah terjadi pada tahun 2020 yang turun hingga 9,89 persen dari tahun sebelumnya.

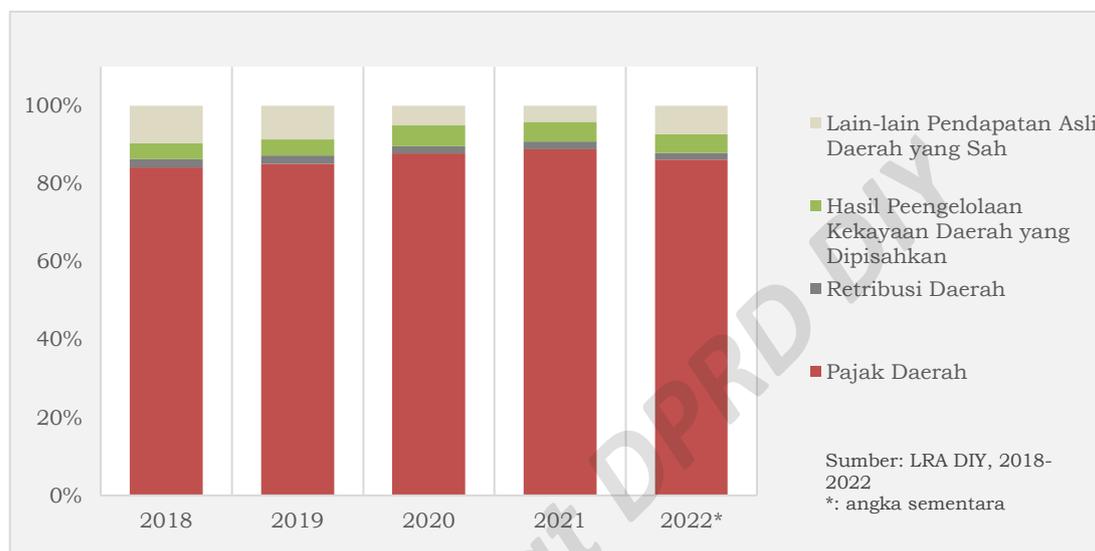


Gambar 2.1.

**Kinerja PAD Daerah Istimewa Yogyakarta, 2018-2022**



Realisasi PAD DIY sepanjang tahun 2018-2022 selalu berada di atas target atau melebihi 100 persen. Pada tahun 2018, persentase realisasi mencapai angka tertinggi yaitu 105,98 persen, sedangkan persentase terendah sebesar 102,11 persen pada tahun 2021. Selama periode tersebut, rata-rata capaian realisasi sebesar 103,76 persen.



**Gambar 2.2.**

**Struktur PAD Daerah Istimewa Yogyakarta, 2018-2022**

Pendapatan Asli Daerah adalah hak pemerintah daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih yang diperoleh dari Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan serta Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah. Selama periode 2018-2022, komponen Pajak Daerah selalu memberikan kontribusi terbesar terhadap total realisasi PAD. Pada tahun 2018, komponen PAD didominasi oleh Pajak Daerah yaitu sebanyak 84,15 persen dengan Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah memiliki kontribusi terbesar kedua yaitu sebesar 9,54 persen. Pada tahun 2022, komponen PAD paling tinggi adalah Pendapatan pajak sebesar 86,21 persen disusul Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah yaitu sebanyak 7,32 persen. Secara rata-rata, dalam periode yang sama, kontribusi Pajak Daerah terhadap realisasi total PAD mencapai 86,42 persen. Sementara itu, rata-rata kontribusi Retribusi Daerah sebesar 1,97 persen.



Salah satu komponen PAD dengan kontribusi terbesar di DIY adalah pajak. Pajak Daerah, yang selanjutnya disebut Pajak, adalah kontribusi wajib kepada Daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan Daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pajak yang diterima DIY meliputi Pajak Kendaraan Bermotor (PKB), dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBNKB). Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor (PBBKB), Pajak Air Permukaan, dan Pajak Rokok.



**Gambar 2.3.**  
**Target dan Realisasi Pendapatan Pajak Daerah DIY, 2018-2022**  
**(Rp Juta)**

Selama periode 2018-2022, Pendapatan Pajak Daerah DIY fluktuatif namun selalu di atas target yang ditetapkan. Capaian tertinggi pada tahun 2018 yang mencapai 103,61 persen dari target. Sementara capaian terendah pada tahun 2021 yaitu sebesar 101,20 persen. Selama periode tersebut, rata-rata capaian realisasi Pendapatan Pajak Daerah adalah 102,13 persen. Selanjutnya perkembangan realisasi capaian pajak pada tahun 2018 mencapai Rp1,72 triliun



meningkat hingga mencapai Rp 1,95 triliun pada tahun 2022. Rincian Pendapatan Pajak Daerah berdasarkan jenis pajak ditampilkan pada tabel berikut.

**Tabel 2.5.**  
**Kinerja Pendapatan Pajak Daerah DIY, 2018-2022 (Rp Juta)**

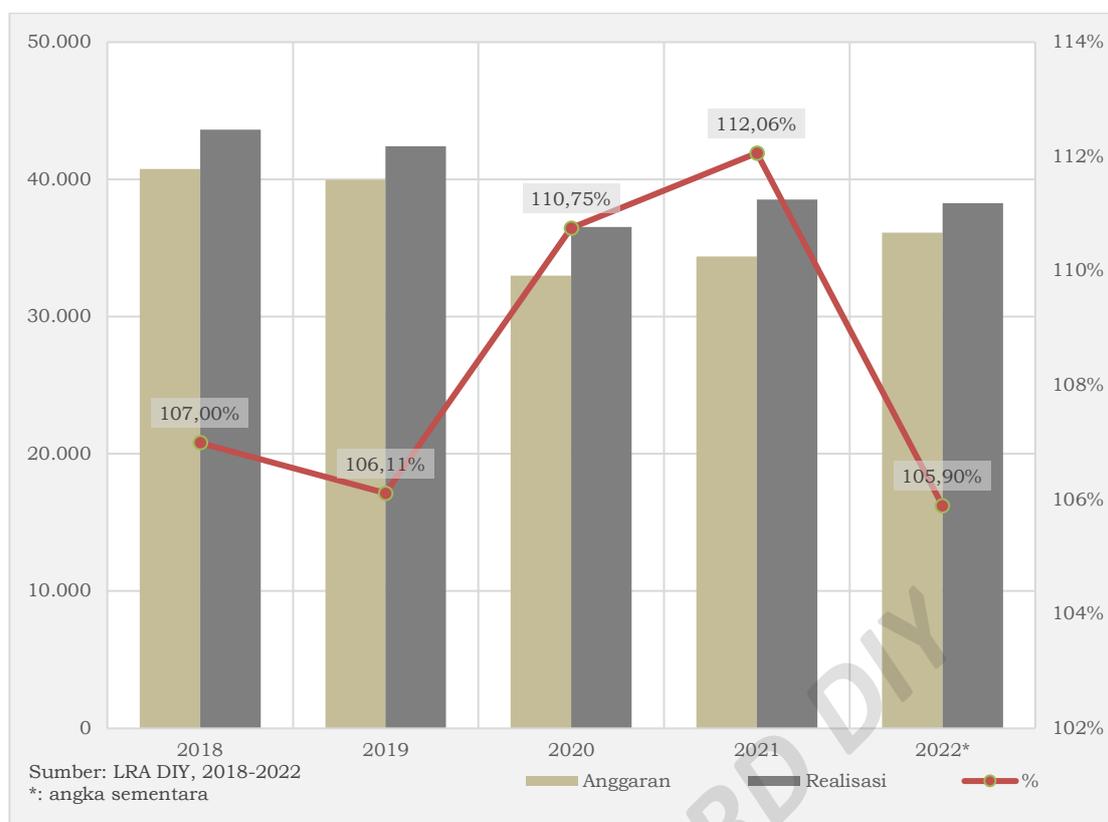
Nama Rekening	2018	2019	2020	2021	2022*
Pajak Kendaraan Bermotor	750.872,12	814.539,88	846.892,57	874.731,43	953.422,13
Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor	498.264,77	491.573,24	333.512,49	362.977,67	404.968,41
Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor	265.535,61	276.358,78	225.462,30	232.244,84	302.160,94
Pajak Air Permukaan	513,53	1.212,77	1.328,84	1.301,74	1.123,48
Pajak Rokok	202.105,69	190.255,95	239.363,00	217.188,16	289.591,48
Total	1.717.291,72	1.773.940,60	1.646.559,20	1.688.443,84	1.951.266,44

Sumber: LRA DIY, 2018-2022

\* : angka sementara

Diolah tim penyusun, 2023

Retribusi Daerah adalah pungutan Daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau Badan. Retribusi daerah terdiri atas tiga jenis yaitu Retribusi Jasa Umum, Retribusi Jasa Usaha, dan Retribusi Perijinan Tertentu. Retribusi Jasa Umum, yaitu pungutan atas pelayanan yang disediakan atau diberikan Pemerintah Daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh pribadi atau badan, sedangkan Retribusi Jasa Usaha, yaitu pungutan atas pelayanan yang disediakan oleh pemerintah daerah dengan menganut prinsip komersial. Adapun Retribusi Perijinan 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.



**Gambar xxx**  
**Target dan Realisasi Pendapatan Retribusi Daerah**  
**DIY, 2018-2022 (Rp Juta)**

Selama 2018-2022, kontribusi rata-rata retribusi daerah terhadap total PAD mencapai 1,97 persen. Selanjutnya, pertumbuhan pendapatan Retribusi Daerah DIY fluktuatif namun ketercapaiannya selalu di atas target yang ditetapkan. Pada tahun 2018, nilai pendapatan retribusi mencapai Rp43,63 miliar kemudian turun hingga Rp36,55 miliar pada 2020. Pada tahun berikutnya, capaian realisasi retribusi kembali meningkat hingga mencapai Rp38,51 miliar. Selanjutnya, pada tahun 2022, capaian realisasi retribusi mengalami sedikit penurunan hingga mencapai Rp38,25 miliar. Capaian realisasi Retribusi selama periode 2018-2022 paling tinggi berturut-turut adalah jenis Retribusi Jasa Usaha, Retribusi Jasa Umum, dan Retribusi Perizinan Tertentu. Rincian Pendapatan Retribusi Daerah berdasarkan jenis retribusi ditampilkan pada tabel berikut.



**Tabel 2.6.**  
**Kinerja Pendapatan Retribusi Daerah DIY, 2018-2022 (Rp Juta)**

Jenis Retribusi	2018	2019	2020	2021	2022*
<b>Retribusi Jasa Umum</b>	<b>13.103,75</b>	<b>11.378,62</b>	<b>8.664,80</b>	<b>13.410,60</b>	<b>13.073,62</b>
Retribusi Pelayanan Kesehatan	-	-	-	25,71	116,30
Retribusi Pelayanan Persampahan/ Kebersihan	4.485,95	4.726,19	4.997,28	6.259,42	6.550,34
Retribusi Pengolahan Limbah Cair	-	-	839,78	866,98	874,47
Retribusi Pelayanan Pendidikan	8.617,80	6.652,43	2.827,73	6.258,49	5.532,51
<b>Retribusi Jasa Usaha</b>	<b>30.136,71</b>	<b>30.816,53</b>	<b>27.371,27</b>	<b>24.887,72</b>	<b>25.156,71</b>
Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah	14.418,07	15.418,15	5.447,36	5.746,16	8.330,90
Retribusi Terminal	-	-	445,92	670,11	424,17
Retribusi Tempat Khusus Parkir	100,41	238,17	372,13	681,19	1.537,36
Retribusi Tempat Penginapan/ Pesanggrahan/Vila	708,21	739,84	191,68	340,88	572,11
Retribusi Pelayanan Kepelabuhanan	31,58	47,65	81,19	98,71	120,23
Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga	235,73	320,14	100,65	74,13	957,76
Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah	14.642,72	14.052,59	20.732,35	17.276,55	13.214,18
<b>Retribusi Perizinan Tertentu</b>	<b>384,77</b>	<b>224,89</b>	<b>510,02</b>	<b>214,63</b>	<b>19,76</b>
Retribusi Izin Trayek untuk Menyediakan Pelayanan Angkutan Umum	62,96	55,53	77,58	27,26	16,86
Retribusi Izin Usaha Perikanan	0,60	1,25	0,83	0,53	2,90
Retribusi Perpanjangan Izin Mempekerjakan Tenaga Kerja Asing (IMTA)	321,20	168,11	431,61	186,84	-
<b>Total</b>	<b>43.625,22</b>	<b>42.420,05</b>	<b>36.546,08</b>	<b>38.512,95</b>	<b>38.250,08</b>

Sumber: LRA DIY, 2018-2022

\* : angka sementara

Diolah tim penyusun, 2023

Selanjutnya, akan diberikan penjelasan mengenai permasalahan yang terjadi dalam praktik pemungutan PDRD di lapangan, kebijakan perpajakan yang dipilih sebelum UU 1/2022, serta pembahasan kebijakan yang dipilih oleh Pemda DIY pasca UU 1/2022 melalui bahasan berikut.

**Pertama**, mengenai pengenaan jenis pajak provinsi. Dalam kebijakan PDRD yang digunakan oleh DIY sebelumnya dengan berpaku pada 4 Perda mengatur bahwa semua jenis pajak provinsi diatur. Pada kebijakan sebelumnya, Perda DIY



3/2011 mengatur seluruh jenis pajak provinsi yang dapat dikenakan. Hal ini dimaksimalkan kembali berdasarkan FGD III memutuskan untuk mengatur dua pajak provinsi tambahan yang diatur baru dalam UU 1/2022 dengan pertimbangan peningkatan PAD. Akan tetapi, terdapat keraguan untuk jenis pajak PAB dikarenakan tarif maksimum yang dapat diberikan berdasarkan UU 1/2022 sangat sedikit, yaitu hanya 0.2 persen saja. Terdapat keraguan di tingkat teknis karena *cost* penagihan PAB akan lebih berat daripada penerimaannya, namun berdasarkan hasil FGD tetap memutuskan mengenai PAB ini tetap perlu dipungut untuk peningkatan PAD sebagai kebijakan baru.

**Kedua**, mengenai pengecualian objek PKB dan BBNKB Perda DIY 3/2011 sebelumnya mengatur sama persis dengan pengaturan pada UU 28/2009 tanpa ada perubahan. Hal ini sama persis pasca UU 1/2022, yaitu memilih untuk tidak melakukan tambahan pengecualian pajak daerah. Ketentuan mengenai objek pengecualian PKB dan BBNKB pasca UU 1/2022 pada saat ini menggunakan pendekatan ekonomi hijau dengan mengecualikan Kendaraan Bermotor yang menggunakan energi terbarukan. Kebijakan mengikuti perubahan dalam UU 1/2022 tanpa menambahkan muatan Perda juga dilakukan dalam menentukan masa bayarannya BBNKB, perubahan objek PBBKB, pengecualian objek PAP, perluasan objek pajak rokok, serta restrukturisasi keberlakuan jenis retribusi.

**Ketiga**, mengenai besaran tarif pajak provinsi. Pasca UU 1/2022 terdapat penyesuaian tarif maksimum yang dapat diberikan oleh provinsi kepada wajib pajak. Misalnya, PKB 1,5 persen menjadi 1,2 persen. Lalu, angkutan umum dari 1.0 persen menjadi 0,5 persen yang untuk lengkapnya dapat dilihat dalam Tabel Bab III.B. Perubahan maksimum tarif provinsi ini berlaku untuk semua jenis pajak, kecuali pajak rokok saja. Mengenai hal ini, berikut disajikan simulasi terhadap PKB dan BBNKB melalui tabel berikut.

**Tabel 2.7.**

**Simulasi Besaran Penerimaan Daerah dari Tarif PKB 0,9-1,2 Persen.**

erk. Type, Tah	PERDA 3 2011				UU 1 2022							Selisih Perda 3 dan UU HKPD	
	Tarif	NJKB	Bobot	PKB	Tarif	NJKB	Bobot	PKB	Tarif Opsen	Nominal Opsen PKB	PKB + Opsen	Nominal	%
HONDA CITY	1.50%	269,000,000.00	1.025	4,135,875.00	0.900%	269,000,000.00	1.025	2,481,525.00	66%	1,637,806.50	4,119,331.50	(16,543.50)	-0.4%
HONDA CITY	1.50%	269,000,000.00	1.025	4,135,875.00	0.905%	269,000,000.00	1.025	2,495,311.25	66%	1,646,905.43	4,142,216.68	6,341.68	0.2%
HONDA CITY	1.50%	269,000,000.00	1.025	4,135,875.00	0.950%	269,000,000.00	1.025	2,619,387.50	66%	1,728,795.75	4,348,183.25	212,308.25	5.1%
HONDA CITY	1.50%	269,000,000.00	1.025	4,135,875.00	1.000%	269,000,000.00	1.025	2,757,250.00	66%	1,819,785.00	4,577,035.00	441,160.00	10.7%
HONDA CITY	1.50%	269,000,000.00	1.025	4,135,875.00	1.050%	269,000,000.00	1.025	2,895,112.50	66%	1,910,774.25	4,805,886.75	670,011.75	16.2%
HONDA CITY	1.50%	269,000,000.00	1.025	4,135,875.00	1.100%	269,000,000.00	1.025	3,032,975.00	66%	2,001,763.50	5,034,738.50	898,863.50	21.7%
HONDA CITY	1.50%	269,000,000.00	1.025	4,135,875.00	1.150%	269,000,000.00	1.025	3,170,837.50	66%	2,092,752.75	5,263,590.25	1,127,715.25	27.3%
HONDA CITY	1.50%	269,000,000.00	1.025	4,135,875.00	1.200%	269,000,000.00	1.025	3,308,700.00	66%	2,183,742.00	5,492,442.00	1,356,567.00	32.8%



Tabel 2.8.

### Simulasi Besaran Penerimaan Daerah dari BBNKB 6-12 Persen

Jenis, Type, Tah	PERDA 3 2011				UU 1 2022							Selisih Perda 3 dan UU HKPD	
	Tarif	NJKB	Bobot	BBNKB	Tarif	NJKB	Bobot	BBNKB	Tarif Opsen	Nominal Opsen BBNKB	BBNKB + Opsen	Nominal	%
HONDA CITY	10.00%	269,000,000.00	-	26,900,000.00	6.000%	269,000,000.00	-	16,140,000.00	66%	10,652,400.00	26,792,400.00	(107,600.00)	-0.4%
HONDA CITY	10.00%	269,000,000.00	-	26,900,000.00	6.025%	269,000,000.00	-	16,207,250.00	66%	10,696,785.00	26,904,035.00	4,035.00	0.0%
HONDA CITY	10.00%	269,000,000.00	-	26,900,000.00	6.100%	269,000,000.00	-	16,409,000.00	66%	10,829,940.00	27,238,940.00	338,940.00	1.3%
HONDA CITY	10.00%	269,000,000.00	-	26,900,000.00	6.500%	269,000,000.00	-	17,485,000.00	66%	11,540,100.00	29,025,100.00	2,125,100.00	7.9%
HONDA CITY	10.00%	269,000,000.00	-	26,900,000.00	6.627%	269,000,000.00	-	17,825,301.20	66%	11,764,698.80	29,590,000.00	2,690,000.00	10.0%
HONDA CITY	10.00%	269,000,000.00	-	26,900,000.00	7.000%	269,000,000.00	-	18,830,000.00	66%	12,427,800.00	31,257,800.00	4,357,800.00	16.2%
HONDA CITY	10.00%	269,000,000.00	-	26,900,000.00	7.500%	269,000,000.00	-	20,175,000.00	66%	13,315,500.00	33,490,500.00	6,590,500.00	24.5%
HONDA CITY	10.00%	269,000,000.00	-	26,900,000.00	8.000%	269,000,000.00	-	21,520,000.00	66%	14,203,200.00	35,723,200.00	8,823,200.00	32.8%
HONDA CITY	10.00%	269,000,000.00	-	26,900,000.00	9.000%	269,000,000.00	-	24,210,000.00	66%	15,978,600.00	40,188,600.00	13,288,600.00	49.4%
HONDA CITY	10.00%	269,000,000.00	-	26,900,000.00	10.000%	269,000,000.00	-	26,900,000.00	66%	17,754,000.00	44,654,000.00	17,754,000.00	66.0%
HONDA CITY	10.00%	269,000,000.00	-	26,900,000.00	11.000%	269,000,000.00	-	29,590,000.00	66%	19,529,400.00	49,119,400.00	22,219,400.00	82.6%
HONDA CITY	10.00%	269,000,000.00	-	26,900,000.00	12.000%	269,000,000.00	-	32,280,000.00	66%	21,304,800.00	53,584,800.00	26,684,800.00	99.2%

Dalam rangka pemaksimalan PAD, Pemda memutuskan untuk mengenakan tarif 0.9 persen agar tidak membebani masyarakat terlalu jauh mengingat tarif sebelum berlakunya UU 1/2022 justru lebih besar (1,5 persen). Perubahan tarif ini juga berlaku pada empat pajak provinsi lainnya, yaitu Opsen BBNKB yang sebelumnya 10 persen menjadi 7 persen (turun). Akan tetapi, untuk kompensasi PAD dan mendorong kebijakan hijau terdapat kenaikan jenis pajak provinsi, yaitu PBBKB yang sebelumnya 5 persen menjadi 10 persen. Untuk PAP dan Pajak Rokok tetap sama 10 persen.

Salah satu lain dalam aspek ini adalah menyatakan bahwa tidak potensialnya pengenaan pajak progresif PKB. Bahwa tarif pajak progresif yang diatur dalam Perda DIY 3/2011 berdasarkan indikasi awal menunjukkan belum memberikan kontribusi signifikan terhadap PAD daerah. Akan tetapi, hal ini penting untuk ke depan untuk membuat riset menghadapi permasalahan ini.

**Keempat**, terkait keberlakuan jenis retribusi. Mengenai ini, terdapat beberapa jenis retribusi yang “terpaksa” untuk dicabut oleh UU 1/2022 seperti misalnya tera ulang dan pelayanan pendidikan. Berdasarkan FGD I dan II yang dilakukan, terdapat satu jenis retribusi perizinan tertentu yaitu Izin Pertambangan Rakyat. Isu yang menjadi bahasan adalah penambahan belum diakomodasinya objek-objek retribusi tertentu beserta diperlukannya perubahan tarif retribusi yang berlaku pada saat ini. Dari 37 OPD yang diundang dalam ketiga acara FGD, beberapa Dinas; Balai; Badan Layanan Umum Daerah (BLUD); memberikan masukan untuk mengatur objek retribusi yang akan ditarik di masa yang akan datang. Misalnya, terkait retribusi jasa usaha fiber optik dari Dinas Komunikasi dan Informatika.

Sebagai catatan, terdapat rekomendasi dari FGD Dinas Penanaman Modal Pelayanan Satu Pintu yang belum dapat diakomodasi karena bertentangan dengan



UU 1/2022. Hal ini mengenai saran pengajuan objek retribusi biaya cetak peta dalam retribusi jasa usaha yang sebelumnya memang diatur di UU 28/2009, namun saat ini sudah dicabut oleh UU 1/2022.

Selain hal tersebut, juga belum terakomodasinya kenaikan dan penurunan tarif untuk objek retribusi tertentu. Dalam FGD yang dilakukan dengan OPD terkait, terdapat beberapa objek retribusi yang besarnya terlalu rendah atau terlalu tinggi. Mayoritas OPD berpendapat bahwa penyesuaian harga tarif dibutuhkan seiring perubahan harga pasar dan harga di daerah lain sebagai pembanding terus naik. Usulan kenaikan dan penyesuaian tarif dari setiap OPD dalam Draft Raperda terlampir.

#### **D. Kajian terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang Akan Diatur dalam Peraturan Daerah terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya terhadap Keuangan Daerah.**

UU HKPD didesain untuk memperkuat desentralisasi fiskal guna mewujudkan kesejahteraan. Implementasi undang-undang ini diharapkan pemerintah daerah akan dapat meningkatkan kapasitas fiskal daerahnya—melalui peningkatan PAD, transfer yang berkualitas, dan perluasan akses pembiayaan. Selanjutnya, struktur ekonomi suatu daerah melalui parameter komposisi Produk Domestik Daerah Bruto (PDRB) menjadi salah satu faktor penentu potensi penerimaan pajak dan retribusi daerah. PDRB dengan basis sektor sekunder dan tersier cenderung memiliki potensi penerimaan pajak dan retribusi daerah yang lebih besar dibandingkan dengan daerah yang memiliki PDRB yang berbasis sektor tersier (ekstraktif). Pada 2022, struktur perekonomian DIY didominasi industri pengolahan 11,93 persen, informasi dan komunikasi 10,30 persen serta pertanian 9,97 persen. Berikutnya disusul lapangan usaha konstruksi dan penyediaan akomodasi dan makan minum masing-masing 9,92 persen dan 9,89 persen. Peranan kelima lapangan usaha tersebut mencapai 52,01 persen terhadap perekonomian DIY.

Berdasarkan Kajian Potensi Pendapatan Asli Daerah yang dilakukan BPKA DIY (2022), antara lain melakukan proyeksi kontribusi penerimaan pajak daerah dan retribusi daerah dalam rangka implementasi UU 1/2022. Hasil studi tersebut menunjukkan bahwa pada sisi penerimaan pajak daerah mengalami penurunan potensi penerimaan pajak daerah-kondisi ini berdampak pada kemampuan



keuangan daerah yang kurang menguntungkan. Pada sisi lain, implementasi regulasi yang baru—memunculkan jenis penerimaan pajak daerah baru seperti Pajak Alat Berat dan Opsen MBLB, hal ini akan berdampak pada beban masyarakat karena adanya jenis pungutan baru.

Untuk Pajak Air Permukaan, Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor, dan Pajak Rokok dengan tidak adanya perubahan tarif yang ada, maka potensi penerimaan pajak untuk ketiga jenis pajak daerah tersebut sama dengan potensi penerimaan ketika tarif menggunakan UU 28/2009. Tabel berikut ini menyajikan gambaran perbandingan dampak penerimaan pajak daerah sehubungan dengan implementasi regulasi yang saat ini berlaku dan sistem baru yang akan diterapkan.

**Tabel 2.9.**

**Dampak Penerimaan Pajak Daerah Sehubungan Implementasi Regulasi**

No.	Jenis Penerimaan	Tarif (%)	Potensi Penerimaan (Juta Rupiah)	
			UU 28/2009	UU 1/2022
1.	Pajak Kendaraan Bermotor	1,50	799.067	-
		0,9	-	639.253
2.	Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor	10	338.767	-
		7	-	203.260
3.	Pajak Air Permukaan	10,00	1.145	1.145
4.	Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor	5,00	219.471	219.471
		10,00		
5.	Pajak Rokok	10,00	215.016	215.016
6.	Pajak Alat Berat	0,20	-	30
7.	Opsen MBLB	25,00	-	1.823

Sumber: *BPKA DIY (2022), Kajian Potensi Pendapatan Asli Daerah Tahun 2022-2027, diolah.*

Pada jenis penerimaan retribusi daerah, terdapat beberapa jenis retribusi daerah yang hilang akibat pemberlakuan UU 1/2022, yaitu retribusi pelayanan pendidikan, retribusi terminal, dan retribusi izin trayek. Sedangkan beberapa jenis retribusi daerah yang lain berubah penyebutan/penamaannya. Misalnya, retribusi



pelayanan persampahan/kebersihan dan retribusi pengolahan limbah cair bergabung ke dalam retribusi pelayanan kebersihan. Retribusi terminal dan retribusi izin trayek untuk menyediakan pelayanan angkutan umum masuk ke dalam jenis retribusi pengendalian lalu lintas. Retribusi izin usaha perikanan masuk ke dalam penyediaan tempat pelelangan ikan, ternak, hasil bumi dan hasil hutan termasuk fasilitas lainnya dalam lingkungan tempat pelelangan. Dan retribusi pemakaian kekayaan daerah masuk kedalam pemanfaatan aset daerah yang tidak mengganggu penyelenggaraan tugas dan fungsi organisasi perangkat daerah dan/atau optimalisasi daerah dengan tidak mengubah status kepemilikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan studi Kajian Potensi Pendapatan Asli Daerah yang dilakukan BPKA DIY (2022), diasumsikan dengan tidak adanya perubahan tarif retribusi yang ada, maka potensi penerimaan untuk masing-masing retribusi daerah tersebut sama dengan potensi penerimaan ketika menggunakan UU 28/2009. Karena beberapa jenis penerimaan retribusi daerah yang hilang sebagai akibat dari UU 1/2022, maka potensi penerimaan retribusi daerah yang hilang lebih dari enam miliar rupiah, selengkapnya dapat dilihat pada tabel berikut ini.

**Tabel 2.10.**  
**Dampak Penerimaan Retribusi Daerah**  
**Sehubungan Implementasi Regulasi**  
**(Juta Rupiah)**

No.	Jenis Penerimaan	UU 28/2009	UU 1/2022	Jenis Retribusi HKPD
1.	R. Pelayanan Kesehatan	45	45	Pelay. Kesehatan
2.	R. Pelayanan Persampahan/Kebersihan	5.243	6.078	Pelayanan Kebersihan
3.	R. Pengolahan Limbah Cair	835		
4.	R. Terminal	721	0	Pengendalian Lalu Lintas
5.	R. Izin Trayek untuk Menyediakan Pelayanan Angkutan Umum	84		
6.	R. Izin Usaha Perikanan	0,975	0,975	Penyediaan Tempat Pelelangan Ikan, Ternak, Hasil Bumi & Hasil Hutan termasuk fasilitas



				lainnya dlm lingkungan tempat pelepasan
7.	R. Tempat Khusus Parkir	533	533	Penyediaan tempat khusus parker di luar badan jalan
8.	R. Tempat Penginapan/Pesanggrahan/Villa	405	405	Penyediaan Tempat Penginapan/Pesanggrahan /Villa
9.	R. Pelayanan Kepelabuhanan	96	96	Pelayanan Jasa Kepelabuhanan
10.	R. Tempat Rekreasi dan Olahraga	69	69	Pelayanan tempat rekreasi, pariwisata dan olahraga
11.	R. Penjualan Produksi Usaha Daerah	12.839	12.839	Penjualan hasil produksi usaha pemerintah daerah
12.	R. Pemakaian Kekayaan Daerah	5.964	5.964	Pemanfaatan aset daerah
13.	R. Perpanjangan Izin Mempekerjakan Tenaga Kerja Asing (IMTA)	436	436	Penggunaan Tenaga Kerja Asing
14.	Retribusi Pelayanan Pendidikan	5.773	0	-
	Total	33.049	26.470	<b>-6.579</b>

Sumber: *BPKA DIY (2022), Kajian Potensi Pendapatan Asli Daerah Tahun 2022-2027, diolah.*

Sementara itu, penerimaan BLUD yang selama ini masuk dalam kelompok lain-lain PAD yang sah, sehubungan dengan implementasi UU 1/2022, pelayanan yang merupakan objek retribusi, yang disediakan atau diberikan oleh BLUD, merupakan penerimaan retribusi. Tabel berikut ini menyajikan hasil Studi Kajian Potensi Pendapatan Asli Daerah yang dilakukan BPKA DIY (2022), diasumsikan dengan tidak adanya perubahan tarif layanan BLUD yang ada, maka potensi penerimaan atas layanan BLUD sama dengan potensi penerimaan ketika menggunakan UU 28/2009.

**Tabel 2.11.**  
**Dampak Penerimaan dari Pengelolaan BLUD**  
**Sehubungan Implementansi Regulasi**  
**(Rupiah)**

<b>Tahun</b>	<b>UU 28/2009</b>	<b>UU 1/2022</b>
2022	42.400.157.300	42.400.157.300
2023	43.440.904.614	43.440.904.614



2024	44.507.197.942	44.507.197.942
2025	45.599.664.330	45.599.664.330
2026	46.718.946.220	46.718.946.220
2027	47.865.701.819	47.865.701.819

Sumber: *BPKA DIY (2022), Kajian Potensi Pendapatan Asli Daerah Tahun 2022-2027, diolah.*

Sekretariat DPRD DIY



### **BAB III**

## **EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN**

### **PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT**

Dalam bab ini, akan memetakan evaluasi terhadap peraturan perundang-undangan yang relevan dengan materi muatan pajak dan retribusi daerah. Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Permendagri 80/2015 *jo.* Permendagri 120/2018), bab III Naskah Akademik (NA) ditujukan untuk menggambarkan perlu tidaknya pengaturan mengenai pajak dan retribusi daerah pada *status quo* diubah berdasarkan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>60</sup> Selain itu, bab III NA ini juga ditujukan untuk menganalisis sejauh apa materi muatan yang harus diatur dalam peraturan produk hukum daerah terkait yang akan lebih secara teknisnya dirumuskan pada bab V NA ini. Terakhir, bab III NA ini berfungsi untuk memastikan apa saja materi muatan yang dapat diatur oleh produk hukum daerah terkait (tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi maupun peraturan yang bersifat setara).

Untuk menjawab hal-hal tersebut, perlu melakukan serangkaian kegiatan sebagai berikut dalam bab III ini. **Pertama**, inventarisasi peraturan perundang-undangan yang relevan dengan pengaturan pajak dan retribusi daerah. **Kedua**, meninjau urgensi yuridis diperlukan atau tidaknya pengaturan atau perubahan pengaturan mengenai pajak dan retribusi daerah di DIY. **Ketiga**, meninjau sejauh apa pengaturan yang diperbolehkan atau tidak diperbolehkan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan setara. Ketiga kegiatan ini menjadi landasan pembagian sub-bab dalam bab III ini yang akan dijelaskan satu persatu sebagai berikut. Mengenai hasil tindak lanjut yang perlu dilakukan akan dipaparkan lebih detail dalam bab IV Landasan Yuridis.

#### **A. Inventarisasi Peraturan Perundang-undangan yang Relevan**

Dalam menentukan klasifikasi “relevansi” peraturan perundang-undangan, Penulis melakukan beberapa tahap tata cara pengumpulan data *filtering* data

---

<sup>60</sup> Lihat Lampiran I Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah



sebagai berikut. **Pertama**, identifikasi sumber data berdasarkan perangkat terkait. Menanggapi hal ini, terlebih dahulu mengumpulkan data dengan mengunduh secara daring peraturan perundang-undangan yang tercantum pada *website* lembaga Jaringan Data Informasi Hukum (JDIH), yaitu Badan Pemeriksaan Keuangan [[Peraturan.bpk.go.id](https://peraturan.bpk.go.id)]<sup>61</sup> dan Biro Hukum Pemerintah Daerah Provinsi DIY [[Biro Hukum : Pemerintah Daerah DIY ::: \(jogjaprov.go.id\)](http://Biro Hukum : Pemerintah Daerah DIY ::: (jogjaprov.go.id))].<sup>62</sup> **Kedua**, menganalisis relevansi materi muatan peraturan perundang-undangan yang sudah diinventarisasi sebelumnya. **Ketiga**, memaparkan materi muatan dari setiap peraturan untuk menganalisis apa saja batasan pengaturan perpajakan dan retribusi daerah beserta memetakan potensi-potensi yang dapat diatur dalam Perda Pajak dan Retribusi Daerah. Berikut langkah pertama disajikan dalam tabel berikut.

**Tabel 3.1.**  
**Pemetaan Evaluasi Peraturan Perundang-undangan yang Relevan dengan Perda Pajak dan Retribusi Daerah**

No	Nama Norma [Status]	Relevansi terhadap Pengaturan Perpajakan dan Retribusi Daerah
<b>Konstitusi</b>		
1	UUD NRI 1945  [Masih Berlaku]	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dasar Kewenangan DPD dan DPR mengatur segala hal yang berkaitan dengan pajak.<sup>63</sup></li> <li>• Dasar kewenangan negara dalam memungut pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa melalui undang-undang.<sup>64</sup></li> </ul>
<b>Undang-Undang</b>		
2	[ Undang-Undang Pokok <b>Pajak dan Retribusi</b> <b>Daerah</b> ]  [1] UU Nomor 28/2009 [Dicabut]	UU 1/2022 sebagai landasan dibuatnya NA Perda PDRD ini merupakan gabungan dari UU 33/2004 dan UU 28/2009, sehingga relevan untuk dikaji

<sup>61</sup> <https://peraturan.bpk.go.id/>

<sup>62</sup> [[Biro Hukum : Pemerintah Daerah DIY ::: \(jogjaprov.go.id\)](http://Biro Hukum : Pemerintah Daerah DIY ::: (jogjaprov.go.id))]

<sup>63</sup> Pasal 22D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>64</sup> Pasal 23A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.



No	Nama Norma [Status]	Relevansi terhadap Pengaturan Perpajakan dan Retribusi Daerah
[2]	UU Nomor 1/2022 [Berlaku]	perubahannya. <sup>65</sup> Lalu, UU 1/2022 merupakan UU yang mendelegasikan diperlukannya pengaturan dalam satu Perda mengenai Pajak dan Retribusi Daerah. <sup>66</sup>
3	[UU Pemerintahan Daerah] UU 23/2014 jo. UU 11/2020. <sup>67</sup>	UU 23/2014 merupakan UU yang mengatur landasan pembentukan pajak melalui produk hukum Perda dan Peraturan Kepala Daerah (Perkada). Selain itu, UU ini juga mengatur mekanisme evaluasi Perda sebagaimana diubah oleh UU 11/2020 dan UU 1/2022.
<b>Peraturan Pemerintah</b>		
4	Peraturan Pemerintah Nomor 10/2021	PP 10/2021 merupakan pengaturan yang mengatur mengenai a. penyesuaian tarif Pajak dan Retribusi; b. evaluasi rancangan Perda dan Perda mengenai Pajak dan Retribusi; c. pengawasan Perda mengenai pajak dan Retribusi; d. dukungan insentif pelaksanaan kemudahan berusaha; dan e. sanksi administratif. <sup>68</sup>
<b>Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta</b>		
5	<b>Perda Pajak Daerah</b> Perda DIY 3/2011	Merupakan pajak daerah yang berlaku pada saat ini.

<sup>65</sup> Badan Pembinaan Hukum Nasional. Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah. Hlm. 59.

<sup>66</sup> Lihat Pasal 94 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah

<sup>67</sup> Sebagai catatan, UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja materi muatannya telah dicabut oleh ketentuan penutup UU Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah

<sup>68</sup> Lihat Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2021 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dalam Rangka Mendukung Kemudahan Berusaha dan Layanan Daerah



No	Nama Norma [Status]	Relevansi terhadap Pengaturan Perpajakan dan Retribusi Daerah
	<b>Perda Retribusi Daerah DIY yang Berlaku</b>	Menurut UU 28/2009, Perda retribusi daerah tersebar dalam tiga ruang lingkup, yaitu retribusi jasa umum, perizinan tertentu, dan jasa usaha. <sup>69</sup>
6	[1] Perda DIY 11/2011 jo. 1/2015 jo. 3/2016	<ul style="list-style-type: none"><li>• Perda DIY 11/2011 beserta perubahannya merupakan Perda retribusi umum</li></ul>
	[2] Perda DIY 12/2011 jo. 8/2012 jo.4/2016 jo. 1/2020	<ul style="list-style-type: none"><li>• Perda DIY 12/2011 beserta perubahannya merupakan Perda retribusi jasa usaha.</li></ul>
	[3] Perda DIY 13/2011 jo. 3/2014	<ul style="list-style-type: none"><li>• Perda 13/2011 beserta perubahannya merupakan Perda retribusi perizinan tertentu</li></ul>

## **B. Analisis Ketentuan Perpajakan dan Retribusi Daerah Sebelum dan Sesudah Perubahan UU 1/2022**

Dalam sub-bab ini, akan memetakan apa saja materi muatan yang berubah pasca UU 1/2022. Untuk mengetahui hal tersebut, uraian sub-bab ini dibagi dalam beberapa bagian i) analisis perubahan terhadap hukum materiil pajak daerah, ii) analisis perubahan terhadap hukum materiil retribusi daerah, iii) Analisis Perubahan Ketentuan Bagi Hasil Pajak Provinsi, Earmarking, Tata Cara Pemungutan Pajak dan Retribusi Daerah, serta Tata Cara Pemberian Keringanan, Pengurangan, dan Pembebasan Pajak, iv) Analisis Perubahan Ketentuan Kewenangan Pemerintah Pusat dalam Pengawasan dan Evaluasi Tarif serta Sanksi Administratif, v) Analisis terhadap Perubahan Mekanisme Evaluasi Rancangan Perda Pajak dan Retribusi daerah, vi) Analisis Perubahan Ketentuan terhadap Perubahan Insentif Pemberian Fasilitas Pajak dan Retribusi kepada Instansi Pemerintah Daerah dan Pelaku Usaha, vii) Analisis Perubahan Ketentuan penetapan target penerimaan pajak dan retribusi daerah dalam APBD, dan viii) Analisis Perubahan Ketentuan Kerahasiaan Data Wajib Pajak dan Pemberian Kewenangan Penyidikan bagi Pegawai Negeri Sipil.

<sup>69</sup> Lihat Pasal 108 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah [Dicabut].



## **B. 1 Analisis Perubahan Ketentuan Hukum Materiil Pajak Daerah**

Kajian terhadap pajak daerah meliputi i) persebaran peraturan perundangan yang berlaku sebelum UU 1/2022, ii) jenis pajak provinsi, iii) ketentuan mengenai PKB, iv) ketentuan mengenai BBNKB, v) ketentuan mengenai PAB, vi) ketentuan mengenai PBBKB, vii) ketentuan mengenai PAP, viii) ketentuan mengenai pajak rokok, hingga ix) opsen pajak MBLB akan menjelaskan satu persatu mengenai hal tersebut sebagai berikut.

Persebaran peraturan perundangan mengenai hukum materiil pajak daerah diatur dalam UU 28/2009 dan Perda DIY 3/2011 tentang Pajak Daerah. Dalam kedua peraturan tersebut, jenis pajak yang ditetapkan lebih sedikit dibandingkan dengan yang diatur dalam UU 1/2022 yang berisi hanya 5 (lima) jenis pajak saja.<sup>70</sup> Dalam UU 1/2022, terdapat dua pajak provinsi tambahan yaitu Pajak Alat Berat (PAB) dan Opsen Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan (Opsen MLBB).<sup>71</sup> Selain itu, UU 1/2022 juga menambahkan ketentuan baru bagi daerah untuk menetapkan pajak-pajak yang dipungut dan tidak dipungut oleh daerah.<sup>72</sup> Sistem pemungutan pajak dalam kedua UU belum berubah, yaitu tetap menerapkan *close-list* di mana pemerintah daerah tidak boleh menetapkan jenis pajak baru selain yang sudah ditetapkan oleh pemerintah pusat.<sup>73</sup>

Selanjutnya, terdapat perubahan ketentuan mengenai pengecualian objek PKB. Sebelumnya, PKB yang dikecualikan oleh Perda DIY 3/2011 meliputi: i) Kereta api; ii) Kendaraan Bermotor yang semata-mata digunakan untuk keperluan pertahanan dan keamanan negara; dan iii) Kendaraan Bermotor yang dimiliki dan/atau dikuasai kedutaan, konsulat, perwakilan negara asing dengan asas timbal balik dan lembaga-lembaga internasional yang memperoleh fasilitas pembebasan pajak dari Pemerintah.<sup>74</sup> Berdasarkan UU 1/2022 pengecualian PKB diperluas menjadi sebagai berikut:

---

<sup>70</sup> Lihat Pasal 2 Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah.

<sup>71</sup> Lihat Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah.

<sup>72</sup> Lihat Pasal 5 dan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah.

<sup>73</sup> Bandingkan Pasal 2 ayat (3) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah [Dicabut] dengan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah.

<sup>74</sup> Lihat Pasal 4 ayat (3) Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah.



**Tabel 3.2.**  
**Perbedaan Pengecualian PKB**  
**dalam Perda DIY 3/2011 dengan UU 1/2022**

No	Objek Pengecualian PKB	Perda DIY 3/2011	UU 1/2022
1	Kereta api	✓	✓
2	Kendaraan Bermotor untuk pertahanan dan keamanan negara	✓	✓
3	Kendaraan Bermotor kedutaan, konsulat, perwakilan negara asing dengan asas timbal balik, dan lembaga-lembaga internasional yang memperoleh fasilitas pembebasan Pajak dari Pemerintah	✓	✓
4	Kendaraan Bermotor berbasis energi terbarukan	×	✓
5	Kendaraan Bermotor lainnya yang ditetapkan dengan Perda	×	✓

*Diolah tim penyusun, 2023.*

Selain perubahan pengecualian objek PKB, UU 1/2022 juga mengubah besaran tarif pada setiap kendaraan yang Penulis rangkum melalui tabel berikut.

**Tabel 3.3.**  
**Analisis Perubahan Besaran Tarif PKB**

No	Tarif Maksimum Objek PKB	Perda DIY 3/2011	UU 1/2022
1	Kendaraan Bermotor pertama	1,5%	1,2%
2	Kendaraan bermotor kedua dan seterusnya (dapat dibuat pajak progresif)	2-3%	6%
3	Angkutan Umum	1,0%	0,5%
4	Ambulans, pemadam kebakaran, sosial keagamaan, lembaga sosial dan keagamaan, Pemerintah, TNI,	0,5%	0,5%



---

POLRI, Pemerintah Daerah dan Pemerintah  
Kabupaten/Kota;

---

---

5	Alat-Alat Berat dan Alat-Alat Besar	0,2%	- (Pajak Baru)
---	-------------------------------------	------	----------------

---

*Diolah tim penyusun, 2023.*

Kemudian dalam pajak BBNKB, terdapat perubahan objek pajak berupa status penyerahan kendaraan bermotor. Sebelumnya, dalam Perda DIY 3/2011 objek BBNKB adalah penyerahan kendaraan bermotor pada penyerahan berapapun. Hal ini diubah oleh UU 1/2022 bahwa objek BBNKB hanya mencakup penyerahan pertama kendaraan bermotor saja.<sup>75</sup> Kemudian, sama seperti PKB terdapat perluasan jenis pajak BBNKB yang dikecualikan berupa kendaraan bermotor berbasis energi terbarukan dan kendaraan bermotor lainnya yang ditetapkan dengan Perda.<sup>76</sup> Selanjutnya, juga terdapat penghapusan pengecualian pembayaran BBNKB terhadap penyerahan kendaraan bermotor dari luar negeri yang akan dipakai sendiri.<sup>77</sup> Tarif maksimum pengenaan BBNKB pun juga berubah. Dalam Perda DIY 3/2011, tarif maksimumnya adalah 10 persen untuk penyerahan pertama dan 1 persen untuk penyerahan kedua dan seterusnya.<sup>78</sup> Hal ini diubah oleh UU 1/2022 yang menetapkan tarif tertinggi maksimum adalah 12 persen.<sup>79</sup> Selain itu, masa pembayaran BBNKB diubah dari yang dilakukannya pada saat kendaraan bermotor didaftarkan menjadi sebelum pendaftaran.<sup>80</sup>

Terkait Pajak Alat Berat (PAB) merupakan jenis pajak baru dalam UU 1/2022 yang dialihkan kepada Pemerintah Provinsi yang sebelumnya merupakan salah satu objek PKB. Uraian terkait hal ini tidak perlu menjelaskan lebih detail materi muatan ini karena telah jelas dalam UU 1/2022. Akan tetapi, pada intinya

---

<sup>75</sup> Lihat Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah.

<sup>76</sup> Lihat Pasal 12 ayat (3) huruf d dan e Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah.

<sup>77</sup> Lihat pasal 12 ayat (4) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah. Bandingkan dengan Pasal 17 ayat (6) Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah.

<sup>78</sup> Lihat Pasal 22 ayat (1) Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah.

<sup>79</sup> Lihat Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah.

<sup>80</sup> Lihat Pasal 16 ayat (3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah.



Perda DIY 3/2011 perlu menyesuaikan materi muatan dengan PAB dalam UU 1/2022.

Terkait Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor (PBBKB), objek pajaknya berubah. Sebelumnya Perda DIY 3/2011 mengatur objek PBBKB adalah “Bahan Bakar Kendaraan Bermotor yang disediakan atau dianggap digunakan untuk Kendaraan Bermotor, termasuk bahan bakar yang digunakan untuk kendaraan di air”.<sup>81</sup> Dalam UU 1/2022 objeknya berubah menjadi penyerahan PBBKB oleh penyedia PBBKB kepada konsumen atau pengguna kendaraan bermotor.<sup>82</sup> Selain itu, hal yang cukup vital adalah terdapat perubahan tentang tarif maksimum PBBKB beserta mekanisme perubahan tarifnya. Sebelumnya, tarif maksimum terpaku pada angka 5% dan pasca UU 1/2022 tarif maksimum ditinggikan dapat menjadi 10%.<sup>83</sup> Kemudian, diberikan tarif khusus untuk bahan bakar kendaraan umum dapat ditetapkan tarif maksimal 50 persen dari kendaraan pribadi. Selain hal tersebut, Pemerintah pusat juga diberikan kewenangan melalui Perpres untuk menyesuaikan tarif PBBKB.<sup>84</sup>

Terkait dengan Pajak Air Permukaan (PAP), terdapat beberapa perubahan yang signifikan. Mulai dari perubahan pengecualian objek PAP yang sebelumnya tidak mengecualikan kegiatan keagamaan dan kegiatan yang mengambil dan memanfaatkan air laut. Pasca UU 1/2022, kedua hal tersebut tidak menjadi objek PAP dan daerah di saat yang sama diberikan kewenangan untuk mengatur pengecualian tambahan objek PAP melalui Perda dengan tetap memperhatikan kelestarian lingkungan dan peraturan perundangan.<sup>85</sup> Kemudian, terdapat perubahan mengenai perhitungan nilai perolehan air permukaan. Sebelumnya, nilai perolehan air permukaan dihitung dengan mempertimbangkan beberapa faktor terkait seperti jenis sumber air, lokasi air, hingga tingkat kerusakan lingkungan.<sup>86</sup> Pasca UU 1/2022, penentuan nilai perolehan air permukaan harus

---

<sup>81</sup> Lihat Pasal 29 Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah.

<sup>82</sup> Lihat Pasal 23 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah.

<sup>83</sup> Bandingkan Pasal 32 ayat (1) Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah dengan Pasal 26 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah.

<sup>84</sup> Lihat Pasal 26 ayat (4) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah.

<sup>85</sup> Bandingkan Pasal 39 Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah dengan Pasal 28 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah.

<sup>86</sup> Lihat Pasal 41 ayat (2) Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah



ditentukan melalui perkalian antara dua variabel, yaitu a) harga dasar air permukaan dengan b) bobot air permukaan.<sup>87</sup> Harga dasar ditentukan berdasarkan biaya pemeliharaan dan pengendalian sumber daya air permukaan, sedangkan bobot air permukaan ditentukan berdasarkan i) lokasi pengambilan air, ii) volume air, dan iii) kewenangan pengelolaan sumber daya air.<sup>88</sup> Kedua pengaturan sama-sama mendelegasikan lebih lanjut kepada Peraturan Gubernur. Selain itu, tidak seperti jenis pajak lainnya dalam PAP tarif maksimum tidaklah berubah.<sup>89</sup>

Terkait pajak rokok, hanya terdapat satu perubahan ketentuan, yaitu perubahan objek pajak rokok di mana UU 1/2022 memperluas pajak rokok termasuk semua jenis rokok yang dikenai cukai rokok.<sup>90</sup> Terakhir terkait opsen pajak MBLB merupakan ketentuan pajak jenis baru yang tarifnya harus ditetapkan rinci dalam Perda.<sup>91</sup>

## **B. 2 Analisis Perubahan Ketentuan Hukum Materiil Retribusi Daerah**

Kajian terhadap retribusi daerah dalam sub-bab ini meliputi i) persebaran peraturan perundangan yang berlaku sebelum UU 1/2022, ii) analisis perubahan jenis retribusi daerah, iii) dan analisis perubahan ketentuan jenis pelayanan retribusi. Persebaran Perda yang mengatur mengenai retribusi daerah di DIY terletak pada 5 (lima) peraturan, yaitu:

- a. UU 28/2009 [PDRD lama *jo.* Bab II UU 1/2022 [PDRD baru] ;
- b. PP 10/2021 [Retribusi Daerah]
- c. Perda DIY 11/2011 *jo.* 1/2015 *jo.* 3/2016 *jo.* 1/2020 [Retribusi Umum] ;
- d. Perda DIY 13/2011 *jo.* 3/2014 [Retribusi Perizinan Tertentu ] ; dan
- e. Perda DIY 12/2011 *jo.* 8/2012 *jo.* 4/2016 [Retribusi Jasa Usaha].

---

<sup>87</sup> Lihat Pasal 30 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah.

<sup>88</sup> *Ibid.*

<sup>89</sup> Bandingkan Pasal 42 Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah dengan Pasal 31 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah.

<sup>90</sup> Bandingkan Pasal 48 ayat (2) Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah dengan Pasal 33 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah.

<sup>91</sup> Lihat Pasal 83 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah.



Berdasarkan UU 1/2022, objek retribusi yang sebelumnya berbeda-beda disamakan pengertiannya menjadi “*penyediaan/pelayanan barang dan/atau jasa dan pemberian izin tertentu kepada orang pribadi atau Badan oleh Pemerintah Daerah.*” Hal ini menyederhanakan pemerintah daerah dalam menetapkan bentuk-bentuk objek retribusi. Selain itu, pasca UU 1/2022 disahkan, jenis retribusi daerah yang diatur dalam UU 28/2009 tidak berubah, yaitu tetap mempertahankan adanya retribusi umum, retribusi perizinan tertentu, dan retribusi jasa usaha.<sup>92</sup>

Perubahan yang signifikan terletak pada jenis pelayanan retribusi dari setiap jenis retribusi yang akan Penulis rangkum dalam 3 (tiga) tabel berikut. Sebagai catatan, dikarenakan retribusi bersifat opsional untuk dipungut oleh daerah berdasarkan tingkat potensinya,<sup>93</sup> maka analisis Penulis terpaku pada i) apa saja jenis retribusi yang harus dicabut karena menyesuaikan materi muatan UU 1/2022 dan ii) apa saja jenis retribusi yang merupakan hak daerah untuk dipungut atau tidak dipungut yang dibolehkan oleh UU 1/2022.

**Tabel 3.4.**  
**Analisis Tindak Lanjut Perubahan Jenis Retribusi Umum**  
**Pasca UU 1/2022**

No	Jenis Retribusi Jasa Umum	UU 28/2009. <sup>94</sup>	Perda DIY	UU	Tindak Lanjut Pasca UU 1/2022
			11/2011 beserta Perubahan. <sup>95</sup>	1/2022. <sup>96</sup>	
1	Pelayanan kesehatan	√	√	√	Dapat terus diatur/tidak
2	Pelayanan Kebersihan	√	√	√	diatur

<sup>92</sup> Lihat Pasal 87 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah.

<sup>93</sup> Lihat Pasal 88 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah.

<sup>94</sup> Lihat Pasal 110 ayat (1) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah [Dicabut]

<sup>95</sup> Lihat Pasal 2 Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 11 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Umum.

<sup>96</sup> Lihat Pasal 88 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah.



No	Jenis Retribusi Jasa Umum	UU 28/2009. <sup>94</sup>	Perda DIY		Tindak Lanjut Pasca UU 1/2022
			11/2011 beserta Perubahan. <sup>95</sup>	UU 1/2022. <sup>96</sup>	
3	Pelayanan parkir di tepi jalan umum	√	×	√	Dapat diatur sebagai jenis retribusi baru
4	Pelayanan pasar	√	×	√	
5	Pengendalian lalu lintas	×	×	√	
6	Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akta Catatan Sipil	√	×	×	Tidak
7	Pelayanan Pemakaman dan Pengabuan Mayat	√	×	×	boleh
8	Pengujian Kendaraan Bermotor	√	×	×	ada
9	Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran	√	×	×	pengaturan
10	Penggantian Biaya Cetak Peta	√	×	×	mengenai
11	Penyediaan dan/atau Penyedotan Kakus	√	×	×	jenis-jenis
12	Pengolahan Limbah Cair	√	×	×	retribusi
13	Pelayanan Tera/Tera Ulang;	√	√	×	ini
14	Pelayanan Pendidikan	√	√	×	<b>Pencabutan Retribusi</b>
15	Pengendalian Menara Telekomunikasi	√	×	×	Tidak boleh diatur



Diolah Penulis, 2023

Berdasarkan tabel di atas, terlihat bahwa terdapat dua macam jenis pelayanan retribusi yang dapat terus diatur, yaitu pelayanan kesehatan dan pelayanan kebersihan. Adapun, jenis retribusi pelayanan tera-tera ulang dan pelayanan pendidikan **harus dicabut**. Kemudian, terdapat tiga macam retribusi yang dapat diatur sebagai jenis baru, yaitu pelayanan parkir di tepi jalan umum, pelayanan pasar, dan pengendalian lalu lintas. Untuk retribusi sisanya yang tercantum dalam UU 28/2009 ke depannya **tidak boleh diatur** dalam Perda Pajak dan Retribusi Daerah DIY di masa depan. Selanjutnya, akan memaparkan analisis ketentuan perubahan dalam jenis retribusi perizinan tertentu dalam tabel berikut.

**Tabel 3.5.**  
**Analisis Tindak Lanjut Perubahan Jenis**  
**Retribusi Jasa Usaha Pasca UU 1/2022**

No	Jenis Retribusi Jasa Usaha	UU 28/2009 <sup>.97</sup>	Perda DIY 12/2011 beserta Perubahan. <sup>98</sup>	UU 1/2022. <sup>99</sup>	Tindak Lanjut Pasca UU 1/2022
1	Penyediaan tempat kegiatan usaha berupa pasar grosir, pertokoan, dan tempat kegiatan usaha lainnya;	√	×	√	Dapat diatur sebagai jenis retribusi baru
2	Penyediaan tempat pelelangan ikan, ternak, hasil bumi, dan hasil hutan termasuk fasilitas lainnya dalam lingkungan tempat pelelangan	√	×	√	

<sup>97</sup> Lihat Pasal 127 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah [Dicabut]

<sup>98</sup> Lihat Pasal 2 Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 12 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Usaha.

<sup>99</sup> Lihat Pasal 88 ayat (3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah.



No	Jenis Retribusi Jasa Usaha	UU 28/2009 <sup>.97</sup>	Perda DIY 12/2011 beserta Perubahan. <sup>98</sup>	UU 1/2022. <sup>99</sup>	Tindak Lanjut Pasca UU 1/2022
3	penyediaan tempat khusus parkir di luar badan jalan;	√	√	√	Dapat terus diatur/tidak diatur
4	penyediaan tempat penginapan/pesanggrahan/villa	√	√	√	
5	pelayanan rumah pemotongan hewan ternak;	√	×	√	Dapat diatur sebagai jenis retribusi baru
6	pelayanan jasa kepelabuhanan;	√	√	√	Dapat terus diatur/tidak diatur
7	pelayanan tempat rekreasi, pariwisata, dan olahraga;	√	√	√	
8	pelayanan penyeberangan orang atau barang dengan menggunakan kendaraan di air;	√	√	√	Dapat diatur sebagai jenis retribusi baru
9	penjualan hasil produksi usaha Pemerintah Daerah;	√	√	√	Dapat terus diatur/tidak diatur
10	[Retribusi Pemanfaatan Aset Daerah] pemanfaatan aset Daerah yang tidak mengganggu penyelenggaraan tugas dan fungsi organisasi perangkat Daerah dan / atau optimalisasi aset Daerah dengan tidak mengubah status kepemilikan sesuai dengan	√	√	√	



No	Jenis Retribusi Jasa Usaha	UU 28/2009 .97	Perda DIY 12/2011 beserta Perubahan. <sup>98</sup>	UU 1/2022. <sup>99</sup>	Tindak Lanjut Pasca UU 1/2022
	ketentuan peraturan perundangan.				
11	Retribusi terminal	√	√	×	Pencabutan Retribusi

*Diolah tim penyusun, 2023*

Berdasarkan tabel di atas, dari 11 retribusi terdapat 4 jenis retribusi yang berpotensi untuk diatur, 6 jenis retribusi yang dapat dipertahankan/dicabut sebagai hak daerah, serta terdapat 1 jenis retribusi yang harus dicabut karena sudah tidak berlaku. Selanjutnya, akan menganalisis tindak lanjut terhadap retribusi perizinan tertentu.

**Tabel 3.6.**  
**Analisis Tindak Lanjut Perubahan Jenis**  
**Retribusi Perizinan Tertentu Pasca UU 1/2022**

No	Jenis Retribusi Perizinan Tertentu	UU 28/2009 .100	Perda DIY 12/2011 beserta Perubahan. 101	UU 1/2022. 102	Tindak Lanjut Pasca UU 1/2022
1	Persetujuan bangunan gedung	×	×	√	Dapat diatur sebagai jenis retribusi baru

<sup>100</sup> Lihat Pasal 141 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah [Dicabut]

<sup>101</sup> Lihat Pasal 2 Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 13 Tahun 2011 tentang Retribusi Perizinan Tertentu.

<sup>102</sup> Lihat Pasal 88 ayat (3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah.



No	Jenis Retribusi Perizinan Tertentu	UU	Perda DIY	UU	Tindak Lanjut
		28/2009	12/2011 beserta Perubahan.	1/2022.	Pasca UU 1/2022
2	Penggunaan tenaga kerja asing	×	√	√	Dapat terus diatur/tidak diatur
3	Pengelolaan Pertambangan Rakyat	×	×	√	Dapat diatur sebagai jenis retribusi baru
4	Izin Mendirikan Bangunan	√	×	×	Tidak boleh diatur sebagai retribusi baru
5	Izin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol	√	×	×	
6	Izin Gangguan	√	×	×	
7	Izin Trayek	√	√	×	Pencabutan Retribusi
8	Izin Usaha Perikanan	√	√	×	

*Diolah tim penyusun, 2023.*

Berdasarkan tabel di atas, terlihat bahwa terdapat dua jenis retribusi perizinan tertentu yang harus dicabut, yaitu izin trayek dan izin usaha perikanan. Kemudian, terdapat potensi pengenaan retribusi pada persetujuan bangunan gedung. Adapun untuk jenis retribusi penggunaan tenaga kerja asing dan pengelolaan pertambangan rakyat ketentuan retribusi dalam Perda dapat terus dipertahankan atau dicabut sesuai potensinya. Menanggapi beberapa perubahan di atas, juga diperlukan banyak perubahan terhadap jenis-jenis retribusi yang dikenakan.



### B. 3 Analisis Perubahan Ketentuan Bagi Hasil Pajak Provinsi, Earmarking, Tata Cara Pemungutan Pajak dan Retribusi Daerah, serta Tata Cara Pemberian Keringanan, Pengurangan, dan Pembebasan Pajak

Perubahan ketentuan mengenai bagi hasil dirangkum dalam tabel berikut:

**Tabel 3.7.**  
**Analisis Perubahan Besaran Bagi Hasil Setiap Jenis Pajak**  
**Pasca UU 1/2022 yang Diserahkan kepada Kabupaten/Kota**

No	Jenis Pajak	UU 28/2009	Perda 3/2011	UU 1/2022
1	PKB	30%	30% <sup>103</sup>	-
2	BBNKB	30%	30%	-
3	PBBKB	70%	70%	70% <sup>104</sup>
4	Pajak Rokok	70%	70%	70%
5	PAP	50% <sup>105</sup>	50%	50%
6	Opsen Pajak MBLB	-	-	-
7	PAB	-	-	-

*Diolah tim penyusun, 2023*

Berdasarkan tabel di atas, setidaknya terdapat dua jenis penyesuaian yang harus diatur dalam revisi/Perda baru PDRD di tingkat provinsi, yaitu i) penyesuaian jenis pajak yang dikenakan bagi hasil dan ii) besaran pembagian

<sup>103</sup> Dari 30% tersebut dibagi lagi setiap Kabupaten/Kota memiliki besaran persentase 30% pemerataan dan 70% potensi. Hal ini berlaku untuk jenis pajak provinsi lainnya yang berlaku pada UU 28/2009.

<sup>104</sup> Penghitungan PBBKB dibagi secara proporsional paling rendah 70% (tujuh puluh persen) berdasarkan jumlah Kendaraan Bermotor yang terdaftar di kabupaten/kota yang bersangkutan dan selisihnya dibagi rata kepada seluruh kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan. Lalu, PAP dibagi secara proporsional paling kurang berdasarkan panjang sungai dan/atau luas daerah tangkapan air. Selain itu, Pajak Rokok dibagi secara proporsional paling kurang berdasarkan jumlah penduduk kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan

<sup>105</sup> Khusus untuk penerimaan PAP dari sumber air yang berada hanya pada satu wilayah Kabupaten/Kota, hasil PAP-nya diserahkan 80%



proporsional bagi hasil pajak provinsi kepada kabupaten/kota. Hal ini dapat dilakukan dengan cara menghapus ketentuan bagi hasil PKB dan BBNKB dalam Perda DIY 3/2011 beserta tata cara mekanisme pembagian besarnya. Uniknyanya tidak diaturnya bagi hasil untuk jenis pajak PKB juga dilakukan bersama dengan jenis pajak baru, yaitu Opsen Pajak MBLB dan PAB.

Kemudian, dalam aspek *earmarking* (penerimaan pajak yang diarahkan penggunaannya) merupakan konsep baru dalam UU 1/2022 yang diatur. Ketentuan ini mewajibkan hasil penerimaan PKB dan Pajak Rokok untuk dialokasikan untuk kegiatan tertentu dan besarnya ditentukan dengan Peraturan Pemerintah.<sup>106</sup> Sayangnya, peraturan pemerintah yang dimaksud belum keluar dan masih berupa rancangan. Menanggapi hal tersebut, Penulis merekomendasikan untuk memuat pasal mengenai hal tersebut sesuai dengan besaran yang akan ditetapkan oleh peraturan pemerintah.

Selain perubahan *earmarking*, UU 1/2022 juga merinci ketentuan umum tata cara pemungutan pajak dan retribusi mulai dari tahapan pendaftaran dan pendataan, penetapan besaran pajak dan retribusi terutang, hingga penghapusan piutang pajak dan retribusi oleh kepala daerah.<sup>107</sup> Ketentuan ini mengubah ketentuan umum dan tata cara perpajakan dan retribusi daerah dalam UU 28/2009 yang diatur secara tersebar.<sup>108</sup> Sama halnya dengan *earmarking*, ketentuan ini juga akan diatur lebih lanjut dalam peraturan pemerintah yang sayangnya juga belum keluar.<sup>109</sup>

Hal terakhir yang dianalisis dalam anak sub-bab ini adalah mengenai pemberian Keringanan, Pengurangan, dan Pembebasan Pajak dan Retribusi Daerah. Apabila dibandingkan di antara UU 1/2022 dengan UU 28/2009, tidak terdapat perubahan substansi sama sekali. Kedua UU memberikan kewenangan bagi kepala daerah untuk dapat memberikan keringanan pengurangan,

---

<sup>106</sup> Lihat Pasal 86 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah.

<sup>107</sup> Lihat 95 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah.

<sup>108</sup> Lihat Bab V dan Bab IX Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah [Dicabut]

<sup>109</sup> Lihat Pasal 95 ayat (3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah.



pembebasan, dan penundaan pembayaran atas pokok dan/atau sanksi Pajak dan Retribusi.<sup>110</sup>

#### **B. 4 Analisis Perubahan Ketentuan Kewenangan Pemerintah Pusat dalam Pengawasan dan Evaluasi Tarif serta Sanksi Administratif**

Ketentuan ini merupakan hal baru dalam UU 1/2022 di mana diberikan kewenangan kepada pemerintah pusat untuk dapat melakukan a) perubahan tarif pajak dan tarif retribusi dengan penetapan tarif yang berlaku secara nasional dan b) pengawasan dan evaluasi terhadap Perda yang menghambat ekosistem investasi dan kemudahan dalam berusaha.<sup>111</sup> Ketentuan mengenai hal ini diatur lebih jauh dalam PP 10/2021. Dalam PP tersebut dijelaskan bahwa pemerintah pusat berdasarkan program prioritas nasional dapat melakukan penyesuaian tarif dari Perda yang sebelumnya sudah ditetapkan.<sup>112</sup> Bentuk penyesuaian tersebut dilakukan berdasarkan Perpres. Dalam proses berjalannya Perda, PP 10/2021 mengatur terdapat mekanisme evaluasi Perda berjalan yang dilakukan secara aktif melalui cara-cara melakukan pemantauan sendiri, menindaklanjuti laporan masyarakat, menindaklanjuti pemberitaan media, dan sebagainya.<sup>113</sup>

Adapun mengenai sanksi administratif, UU 1/2022 dan PP 10/2021 tidak mengatur hal tersebut berbeda dengan UU 28/2009. Ketentuan mengenai sanksi administratif pajak dan retribusi daerah dijumpai dalam Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan yang belum disahkan pada saat NA ini disusun (versi 8 November 2022). Oleh karena itu, merekomendasikan dalam Perda tetap dimuat pasal yang menyatakan bahwa ketentuan mengenai sanksi administratif dilakukan sesuai dengan peraturan pemerintah tentang ketentuan umum pajak daerah dan retribusi daerah.

---

<sup>110</sup> Lihat Pasal 96 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah dan Pasal 95 ayat (4) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah [Dicabut]

<sup>111</sup> Lihat Pasal 97 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah.

<sup>112</sup> Lihat Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2021 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dalam Rangka Mendukung Kemudahan Berusaha dan Layanan Daerah

<sup>113</sup> Lihat Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2021 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dalam Rangka Mendukung Kemudahan Berusaha dan Layanan Daerah



## **B. 5 Analisis terhadap Perubahan Mekanisme Evaluasi Rancangan Perda Pajak dan Retribusi daerah**

Ketentuan mengenai mekanisme evaluasi rancangan Perda Pajak dan Retribusi Daerah pada mulanya tercantum pada UU 28/2009 yang kemudian diperbaharui oleh UU 23/2014 dalam UU 11/2020. Pada akhirnya, ketentuan ini diubah lagi dalam UU 1/2022 dan disempurnakan teknisnya dalam PP 10/2021. Berikut ini akan membandingkan kedua proses yang terjadi sebelum dan pasca berlakunya UU 1/2022 berdasarkan perbandingan UU 28/2009 dengan PP 10/2021 sebagai berikut.

**Tabel 3.8.**  
**Perbandingan Mekanisme Evaluasi Rancangan Perda dan Pajak Retribusi Daerah Pasca UU 1/2022**

<b>No</b>	<b>Mekanisme UU 28/2009</b>	<b>Mekanisme UU 1/2022</b>
1	Rancangan Perda disetujui bersama oleh DPRD dan Gubernur dan menunggu penetapan disampaikan terlebih dahulu kepada Mendagri 3 hari kerja.	
2	Mendagri bersama dengan Menkeu melakukan pengujian terhadap rancangan Perda menguji kesesuaian Rancangan Peraturan Daerah dengan ketentuan Undang-Undang PDRD, kepentingan umum, peraturan perundang undangan lain yang lebih tinggi, serta kesesuaian dengan kebijakan fiskal nasional. <sup>114</sup>	
3	Tidak ada surat permohonan	Dalam surat permohonan, Gubernur melampirkan surat permohonan yang berisi a) latar belakang dan penjelasan <sup>115</sup> dan b) berita acara naskah persetujuan bersama antara DPRD provinsi dan gubernur.

<sup>114</sup> Lihat Pasal 11 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2021 tentang Pajak dan Retribusi Daerah

<sup>115</sup> Berdasarkan Pasal 10 ayat (3) PP 10/2021, latar belakang paling sedikit memuat: 1. dasar pertimbangan penetapan tarif Pajak dan Retribusi; 2. proyeksi penerimaan Pajak dan Retribusi berdasarkan potensi; dan 3. dampak terhadap kemudahan berusaha.



No	Mekanisme UU 28/2009	Mekanisme UU 1/2022
4	Mendagri memberikan persetujuan / penolakan dalam jangka waktu 15 Hari	Menkeu memberikan persetujuan / penolakan dalam jangka waktu 5 hari setelah dievaluasi oleh Mendagri.
5	Perbaikan Perda Pajak dan Retribusi apabila ditolak menempuh mekanisme yang sama dengan diulang.	

*Diolah tim penyusun, 2023.*

Pada dasarnya, perubahan mendasar di antara mekanisme evaluasi Perda terletak pada tahapan mekanisme evaluasi oleh Menkeu dan adanya surat permohonan. Sebelumnya, rancangan Perda PDRD dievaluasi oleh Mendagri dengan berkoordinasi dengan Menkeu dalam waktu yang bersamaan. Hal ini diubah pasca UU 1/2022 dimana evaluasi dilakukan secara bertahap melalui Mendagri terlebih dahulu baru ke Menkeu untuk mendapatkan persetujuan dan penolakan.

Selain itu, terdapat satu ketentuan tambahan ketika rancangan Perda diserahkan oleh Gubernur kepada Mendagri setidaknya memuat lampiran latar belakang dan berita acara persetujuan dengan DPRD. Latar belakang ini diharuskan memuat analisis dasar pertimbangan penetapan tarif pajak dan retribusi, proyeksi penerimaan pajak berdasarkan potensinya, dan analisis dampaknya draft Raperda terhadap kemudahan berusaha.<sup>116</sup> Penulis merekomendasikan untuk hal ini dimasukkan ke dalam lampiran Raperda dengan bersumber pada kajian bab II.D NA ini.

## **B. 6 Analisis Perubahan Ketentuan terhadap Perubahan Insentif Pemberian Fasilitas Pajak dan Retribusi kepada Instansi Pemerintah Daerah dan Pelaku Usaha**

Ketentuan ini merupakan ketentuan baru dalam UU 1/2022. Sebelumnya, UU 28/2009 dan Perda DIY 3/2011 hanya mengatur bahwa instansi pemerintah daerah atau Organisasi Perangkat Daerah (OPD) tertentu yang memungut pajak

<sup>116</sup> *Ibid.*



dan retribusi atas kinerjanya yang baik dapat diberikan insentif.<sup>117</sup> UU 28/2009 maupun UU 1/2022 tidak mengatur teknis hal tersebut dan justru mendelegasikan kepada peraturan pemerintah.<sup>118</sup> Ketentuan lebih teknis yang berlaku pada saat ini adalah Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pemberian dan Pemanfaatan Insentif Pemungutan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (PP 69/2010). Hingga NA ini dibentuk, belum ada PP baru yang mengatur, sehingga tidak menganalisis lebih jauh.

Satu perubahan signifikan bahwa UU 1/2022 memberikan ketentuan pemberian insentif kepada pelaku usaha yang sebelumnya belum diatur.<sup>119</sup> UU ini memberikan kewenangan kepada Gubernur untuk dapat memberikan insentif fiskal kepada pelaku usaha demi kemudahan berusaha berbentuk pengurangan, keringanan, dan pembebasan, atau penghapusan pokok Pajak, pokok Retribusi, dan/atau sanksinya.<sup>120</sup> Pemberian tersebut dapat melalui pemberian oleh Gubernur berdasarkan jabatan atau berdasarkan permohonan oleh Wajib Pajak dan Wajib Retribusi berdasarkan pertimbangan berupa:

- a. kemampuan membayar Wajib Pajak dan Wajib Retribusi;
- b. kondisi tertentu objek Pajak, seperti objek Pajak terkena bencana alam, kebakaran, dan/atau penyebab lainnya yang terjadi bukan karena adanya unsur kesengajaan yang dilakukan oleh Wajib Pajak dan/atau pihak lain yang bertujuan untuk menghindari pembayaran Pajak;
- c. untuk mendukung dan melindungi pelaku usaha mikro dan ultra mikro;
- d. untuk mendukung kebijakan Pemerintah Daerah dalam mencapai program prioritas Daerah; dan/atau
- e. untuk mendukung kebijakan Pemerintah dalam mencapai program prioritas nasional

UU 1/2022 mendelegasikan ketentuan teknis mengenai hal ini diatur lebih lanjut dalam Perkada,<sup>121</sup> sehingga bukan materi muatan Raperda ini. Akan tetapi,

---

<sup>117</sup> Lihat Bab XI Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah

<sup>118</sup> Lihat Pasal 171 ayat (3) UU 28/2009 dan Pasal 104 UU 1/2022

<sup>119</sup> Lihat Pasal 101 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah

<sup>120</sup> *Ibid.*

<sup>121</sup> Lihat Pasal 101 ayat (4) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah.



Penulis merekomendasikan ketentuan baru ini tetap ditegaskan dalam Perda dalam bentuk delegasi ke Peraturan Gubernur agar tidak terlewatkan untuk dibentuk.

### **B. 7. Analisis Perubahan Ketentuan Penetapan Target Penerimaan Pajak dan Retribusi Daerah dalam APBD**

Penetapan target penerimaan PDRD merupakan ketentuan baru dalam UU 1/2022. Ketentuan ini memberikan arahan kepada daerah dalam menetapkan target PDRD setidaknya mempertimbangkan faktor a. kebijakan makro ekonomi Daerah; dan b. potensi Pajak dan Retribusi.<sup>122</sup> Kebijakan makro ekonomi daerah setidaknya meliputi struktur ekonomi Daerah, proyeksi pertumbuhan ekonomi Daerah, ketimpangan pendapatan, indeks pembangunan manusia, kemandirian fiskal, tingkat pengangguran, tingkat kemiskinan, dan daya saing Daerah.<sup>123</sup> UU 1/2022 tidak mendelegasikan pengaturan lebih jauh mengenai hal ini, sehingga menurut Penulis tidak perlu ditindaklanjuti. Pengaturan mengenai hal ini lebih cocok diatur dalam Perda mengenai RPJMD maupun RPJPD.

### **B. 8 Analisis Perubahan Ketentuan Kerahasiaan Data Wajib Pajak dan Pemberian Kewenangan Penyidikan bagi Pegawai Negeri Sipil**

Mengenai kedua materi muatan, baik kerahasiaan pajak maupun kewenangan penyidikan ini tidak ada perubahan sama sekali, sehingga tidak ada yang perlu dianalisis. Selain itu, tidak ada materi muatan juga yang diperintahkan untuk diatur lebih lanjut di Perda.

Selanjutnya, mengenai tindak lanjut dalam kedelapan sub poin di atas akan dijabarkan detailnya dalam BAB IV Landasan Yuridis. Kemudian sebelum masuk pada pembahasan tersebut, akan membahas terlebih dahulu mengenai landasan filosofis dan sosiologis.

---

<sup>122</sup> Lihat Pasal 102 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah.

<sup>123</sup> Lihat Pasal 102 ayat (3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah.



## **BAB IV**

### **LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS**

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

Pancasila dan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 merupakan landasan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, bangsa Indonesia. Pancasila adalah dasar ideologi Negara Indonesia. Pancasila merupakan rumusan dan pedoman kehidupan berbangsa dan bernegara bagi seluruh rakyat Indonesia. Fungsi dan kedudukan Pancasila bagi Negara Indonesia adalah sebagai jiwa bangsa, kepribadian bangsa Indonesia, pandangan hidup bangsa Indonesia, dasar Negara Indonesia, dan sumber dari segala sumber hukum. Selain Pancasila, landasan kehidupan berbangsa dan bernegara, bangsa Indonesia adalah Undang-Undang Dasar (UUD) 1945. Sebagai Negara yang berdasarkan atas hukum, tentu saja Indonesia memiliki suatu konstitusi yang dikenal di Indonesia dengan Undang-Undang Dasar 1945. UUD 1945 merupakan hukum dasar tertulis dan juga konstitusi pemerintahan Negara republik Indonesia saat ini. UUD 1945 juga hukum dasar lembaga Negara yang mengikat pemerintah, lembaga-lembaga Negara, lembaga masyarakat, dan juga mengikat setiap penduduk yang berada diwilayah Negara Republik Indonesia.

UUD 1945 berisi norma-norma dan aturan-aturan yang harus ditaati dan dilaksanakan oleh semua komponen. UUD 1945 bukanlah hukum biasa melainkan hukum dasar yaitu hukum dasar tertulis. Oleh karena itu setiap hukum seperti Undang-Undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, ataupun bahkan peraturan yang lebih tinggi, yang pada akhirnya bersumber pada aturan perundang-undangan tersebut harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan UUD 1945, dan pedomannya adalah Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum Negara. Lebih jauh lagi, tujuan nasional bangsa Indonesia telah dijelaskan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

Dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 disebutkan tujuan nasional bangsa Indonesia adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut



melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Tujuan nasional ini merupakan salah satu pertimbangan dalam pembuatan undang-undang dan peraturan daerah, termasuk di dalamnya Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta. Untuk menjalankan program pembangunan nasional, yang merupakan salah satu tujuan nasional, negara perlu menyediakan berbagai layanan publik dan infrastruktur yang dibutuhkan oleh masyarakat. Salah satu cara untuk mendanai hal tersebut adalah melalui pajak. Pajak merupakan salah satu sumber pendapatan bagi negara karena menjadi cara untuk mendanai berbagai kebutuhan yang diperlukan dalam menjalankan program pembangunan nasional dan layanan publik.

Pajak sebagai suatu jenis pungutan yang bersifat memaksa wajib diatur dengan Undang-Undang untuk menghindari terjadinya ketidaksewenangan negara dalam pemungutan pajak dan guna memastikan pelaksanaan pemungutan yang adil dan akuntabel. Hal ini sesuai dengan Pasal 28D ayat (1), Pasal 28G ayat (1), Pasal 28H ayat (1), Pasal 28H ayat (4), Pasal 28I ayat (1), Pasal 28I ayat (2), dan Pasal 28I ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Dengan kata lain makna dari beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 adalah pentingnya perlindungan terhadap hak asasi manusia atau perlindungan terhadap hak asasi manusia merupakan hal yang mutlak (yang menjadi kewajiban negara), khususnya dalam bidang perpajakan.

Dalam kaitannya dengan Raperda, maka dasar filosofisnya mencerminkan beberapa aspek, di antaranya. **Pertama**, Sila Kelima Pancasila, yaitu Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia, merupakan landasan filosofis Perda, karena pengaturan Pajak dan Retribusi Daerah dimaksudkan untuk mengembangkan ekonomi kerakyatan, yaitu melaksanakan pembangunan Daerah pada khususnya dan pembangunan ekonomi nasional pada umumnya. **Kedua**, Pasal 18 ayat (6) menyebutkan bahwa pemerintahan daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintahan daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan, dalam hal ini Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Pajak dan Retribusi Daerah, yang berkaitan dengan kepentingan untuk mengatur menggali sumber pembiayaan Daerah sesuai dengan



kewenangan dan potensi yang dimiliki, untuk terselenggaranya pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat.

**Ketiga**, Dasar Kewenangan DPD dan DPR mengatur segala hal yang berkaitan dengan pajak.<sup>124</sup> **Keempat**, Pasal 23A Undang-Undang Dasar 1945, yang menyebutkan bahwa “Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk kepentingan negara, diatur dengan undang-undang”.<sup>125</sup> Frasa “diatur dengan undang-undang” menunjukkan adanya politik hukum pembatasan kekuasaan Pemerintah dalam pengenaan pungutan yang bersifat memaksa, baik berupa pajak maupun non pajak, dalam hal ini retribusi.

## **B. Landasan Sosiologis**

Sebagaimana telah disinggung dalam Bab I dan Bab II. C, terdapat setidaknya 4(empat) urgensi diperlukannya suatu pengaturan baru mengenai PDRD. **Pertama**, kebutuhan anggaran pelayanan publik yang dilakukan oleh OPD DIY semakin meningkat. Hal ini dibuktikan dengan banyaknya usulan-usulan dari OPD mengenai perubahan objek dan perubahan tarif retribusi jasa usaha yang meningkat sebagaimana telah disinggung dalam Bab II.C. Misalnya, Dinas Kesehatan yang mengusulkan adanya penambahan retribusi jasa usaha berupa penggunaan laboratorium, sewa lapangan olahraga, jasa parkir dan lain-lain.

Usulan-usulan tersebut baiknya diakomodasi mengingat tujuan akhir peningkatan retribusi tersebut adalah untuk kepentingan masyarakat luas. Perlu diingat bahwa DIY merupakan daerah yang idealnya memiliki anggaran pelayanan publik yang sepadan dengan pengeluarannya. Dalam aspek kesehatan misalnya, Pemda DIY telah memperoleh gelar Universal Health Coverage (UHC) sebesar 97,24%.<sup>126</sup> Angka tersebut adalah angka pelayanan kesehatan bagi warga yang telah terdaftar jaminan kesehatannya.

**Kedua**, restrukturisasi PDRD berkontribusi terhadap peningkatan program pengentasan kemiskinan DIY. penelitian SMERU Institute dan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) menunjukkan bahwa di tahun 2022 Provinsi DIY merupakan salah satu provinsi yang memiliki kemiskinan

---

<sup>124</sup> Pasal 22D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>125</sup> Pasal 23A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>126</sup> Heri Susanto, *detiknews*, <https://www.detik.com/jateng/bisnis/d-6206393/cakupan-jaminan-kesehatan-di-diy-sudah-universal-health-coverage>, diakses 13 Februari 2023.



ekstrem di Indonesia (2,04%).<sup>127</sup> Penelitian tersebut merekomendasikan perlu adanya restrukturisasi tata kelola Bantuan Sosial (Bansos) dan pelaksanaan program jaminan sosial mandiri. Untuk melaksanakan hal tersebut, diperlukan sumber pembiayaan yang stabil, baik dari pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. PDRD merupakan salah satu instrumen ekonomi yang dapat memberikan peningkatan PAD dalam percepatan pengentasan kemiskinan di DIY. Oleh karena itu, restrukturisasi PDRD merupakan suatu urgensi penting yang dibutuhkan masyarakat DIY.

**Ketiga**, kebijakan PDRD memberikan dampak positif terhadap kebijakan hijau. Dalam kebijakan baru, Kendaraan Bermotor yang menggunakan energi baru terbarukan tidak diperlukan untuk membayar PKB dan BBNKB per tahun. Kebijakan ini penting dalam rangka mereduksi emisi gas rumah kaca sebagaimana diperintahkan oleh Perpres 98/2021 tentang Penyelenggaraan Nilai Ekonomi Karbon untuk Pencapaian Target Kontribusi yang Ditetapkan secara Nasional dan Pengendalian Emisi Gas Rumah Kaca dalam Pembangunan Nasional.

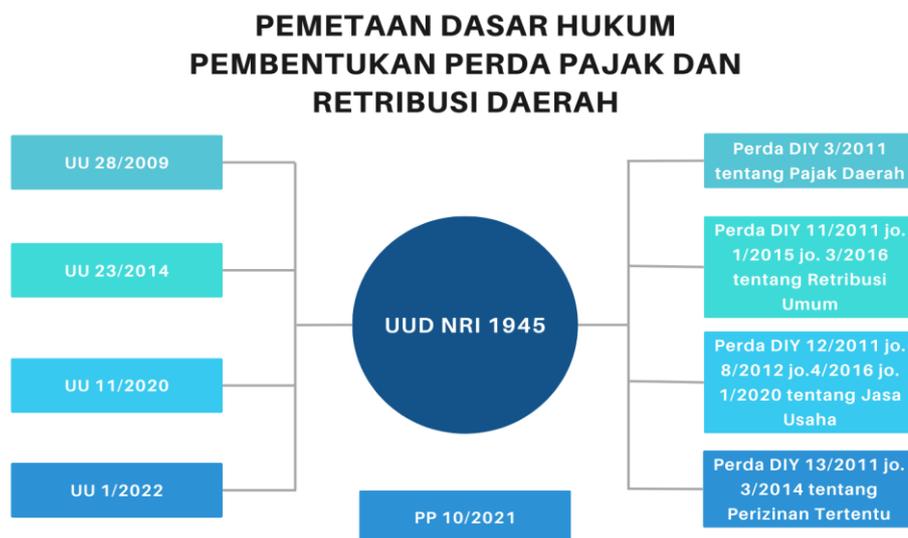
**Keempat**, peningkatan investasi melalui penurunan tarif maksimum Pajak Daerah. Melalui UU 1/2022 dan Raperda ini ditujukan untuk mendukung kebijakan nasional, yaitu memperluas investasi yang berkembang di daerah. Besarnya tarif pajak berpengaruh dengan besaran investasi yang masuk dengan paradigma semakin tinggi pajak, maka semakin sedikit investasi yang masuk. Oleh karena itu, melalui Raperda ini Pemda DIY menyesuaikan tarif maksimum yang diberlakukan dengan kebijakan nasional seperti tarif PKB yang sebelum 1,5 persen menjadi 1,2 persen.

### **C. Landasan Yuridis**

Landasan yuridis merupakan alasan-alasan yang melandasi perlu tidaknya Perda PDRD ini melalui perspektif hukum. Sebelum menganalisis hal tersebut, Penulis memuat inventarisasi Peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Pajak dan Retribusi Daerah adalah sebagai berikut:

---

<sup>127</sup>SMERU Institute dan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, *SMERU Institute*, [https://smeru.or.id/sites/default/files/events/pungky\\_sumadi\\_bappenas\\_-\\_strategi\\_penurunan\\_kemiskinan\\_dan\\_ketimpangan\\_di\\_provinsi\\_di\\_yogyakarta\\_2.pdf](https://smeru.or.id/sites/default/files/events/pungky_sumadi_bappenas_-_strategi_penurunan_kemiskinan_dan_ketimpangan_di_provinsi_di_yogyakarta_2.pdf), diakses 20 Februari 2023.



**Gambar 4.1.**

**Pemetaan Dasar Hukum Pembentukan Perda Pajak dan Retribusi Daerah**

Berdasarkan analisis tim penyusun terhadap semua peraturan perundang-undangan di atas, dapat disimpulkan bahwa seluruh perda DIY yang mengatur Pajak dan Retribusi DIY sudah tidak relevan karena tidak sesuai dengan materi muatan UU 1/2022 dan PP 10/2021 adapun materi muatan yang harus disesuaikan. Hal ini berkonsekuensi diharuskannya adanya penyesuaian perubahan materi muatan dari Perda DIY yang mengatur perpajakan dan retribusi daerah. Selain hal tersebut, terdapat beberapa ketentuan yang memberikan keleluasaan untuk Pemerintahan DIY untuk mengatur tersendiri hal-hal tertentu sebagai kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*). Untuk memudahkan penjelasan terhadap kedua hal tersebut, Penulis memuat tabel berikut.

**Tabel 4.1.**

**Lis Materi Muatan yang Harus Disesuaikan melalui Perda Baru Berdasarkan Perubahan dalam UU 1/2022**

No	Materi Muatan	Landasan Perubahan dalam UU 1/2022 / PP 10/2021
1	Jenis Pajak Daerah Provinsi	Pasal 4 UU 1/2022



	(Penambahan Jenis Pajak i) PAB dan ii) Opsen Pajak MBLB)	
2	Penetapan mengenai jenis pajak yang tidak dipungut oleh daerah	Pasal 6 ayat (3) UU 1/2022
3	Perluasan objek pengecualian PKB	Pasal 7 ayat (3) UU 1/2022
4	Perubahan Tarif pada Objek PKB	Pasal 10 UU 1/2022
5	Penyempitan Objek BBNKB	Pasal 12 ayat (1) UU 1/2022
6	Perubahan objek pengecualian BBNKB (pengecualian perda dan energi terbarukan serta barang luar negeri)	Pasal 12 ayat (3) dan Pasal 12 ayat (4) UU 1/2022
7	Perubahan Tarif Maksimum BBNKB dan masa pembayaran BBNKB	Pasal 15 dan Pasal 16 ayat (3) UU 1/2022
8	Penyesuaian Pengaturan Pajak Alat Berat sebagai jenis pajak baru yang terpisah dari PKB, termasuk pengecualiannya	Paragraf 3 hingga Paragraf 5 Bab II [Pasal 7 - Pasal 22] UU 1/2022
9	Perubahan objek PBBKB	Pasal 23 UU 1/2022
10	Perubahan tarif maksimum dan mekanisme penyesuaian tarif PBBKB melalui Perpres.	Pasal 26 UU 1/2022
11	Perubahan pengecualian objek PAP dan perhitungan nilai perolehan air permukaan	Pasal 28 UU 1/2022
12	Perluasan objek pajak rokok	Pasal 33 UU 1/2022
13	Penetapan besaran tarif Opsen Pajak MBLB	Pasal 83 ayat (1) UU 1/2022
14	Pengaturan lebih lanjut mengenai Jenis Pajak Provinsi dan besaran proporsionalnya yang dikenakan bagi hasil kepada Kabupaten/Kota	Pasal 85 ayat (6) UU 1/2022
15	Ketentuan mengenai <i>earmarking</i> merujuk pada besaran Peraturan Pemerintah yang akan berlaku	Pasal 86 ayat (3) UU 1/2022



16	Ketentuan mengenai ketentuan umum dan tata cara perpajakan merujuk pada besaran Peraturan Pemerintah yang akan berlaku	Pasal 95 ayat (2) UU 1/2022
17	Ketentuan mengenai dimungkinkannya penyesuaian tarif oleh pemerintah pusat dalam Perda	Pasal 3 PP 10/2021
<b>Pencabutan Sebagian Jenis Retribusi</b>		
18	[1] Jasa Umum Pelayanan, yaitu Tera-Tera Ulang dan Pelayanan Pendidikan [2] Jasa Usaha, yaitu Retribusi terminal [3] Perizinan Tertentu, yaitu izin trayek dan izin usaha perikanan	Pasal 88 UU 1/2022
19	Ketentuan Penutup berupa Pencabutan 4 Perda dan Retribusi Daerah	Pasal 94 UU 1/2022

Diolah tim penyusun, 2023

**Tabel 4.2**

**Lis Materi Muatan yang Bersifat Opsional untuk Diatur Berdasarkan Perubahan dalam UU 1/2022**

No	Materi Muatan	Landasan Perubahan dalam UU 1/2022
1	Penentuan perlu tetapnya diatur sebagian retribusi yang sudah berlaku [1] <b>Retribusi umum</b> ( i) retribusi pelayanan kesehatan, dan ii) retribusi pelayanan kebersihan [2] <b>Retribusi Jasa Usaha</b> ( i) Retribusi Pelayanan penyediaan tempat khusus parkir di luar badan jalan; ii) penyediaan tempat penginapan/pesanggrahan/ villa; iii) pelayanan jasa kepelabuhanan; iv) pelayanan tempat rekreasi, pariwisata, dan olahraga; dan v) [Retribusi Kekayaan Daerah] pemanfaatan aset Daerah yang tidak mengganggu penyelenggaraan tugas dan	Pasal 88 ayat (1)



---

fungsi organisasi perangkat Daerah dan / atau optimalisasi aset Daerah dengan tidak mengubah status kepemilikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan.]

[3] **Retribusi Perizinan tertentu:** i) Penggunaan tenaga kerja asing

---

Penentuan perlu tidaknya penetapan jenis **retribusi baru**

[1] **Retribusi umum** (i) parkir tepi jalan umum, ii) pelayanan pasar, dan iii) pengendalian lalu lintas)

[2] **Retribusi Jasa Usaha:** i) Penyediaan tempat kegiatan usaha berupa pasar grosir, pertokoan, dan tempat kegiatan usaha lainnya; ii) Penyediaan tempat pelelangan ikan, ternak, hasil bumi, dan hasil hutan termasuk fasilitas lainnya dalam lingkungan tempat pelelangan, iii) pelayanan rumah pemotongan hewan ternak, dan iv) pelayanan penyeberangan orang atau barang dengan menggunakan kendaraan di air.

[3] **Retribusi Perizinan tertentu:** i) Persetujuan bangunan gedung dan ii) Pengelolaan Pertambangan Rakyat

---

Lampiran yang berisi analisis a) dasar pertimbangan penetapan tarif pajak dan retribusi, b) proyeksi penerimaan pajak berdasarkan potensinya, dan c) analisis dampaknya draft Raperda terhadap kemudahan berusaha.

---

Pendelegasian kepada Peraturan Gubernur perihal ketentuan teknis pemberian fasilitas pajak dan retribusi

---

Penetapan Target PDRD

---

Ketentuan mengenai sanksi administratif dilakukan sesuai peraturan perundangan

---

Pasal 98 ayat (14) jo.  
Pasal 13 ayat (3) PP  
10/2021

Pasal 101 ayat (5)

Pasal 102

PP 10/2021



## **BAB V**

### **JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH**

#### **A. Sasaran yang Ingin Dicapai**

Penyusunan NA ini ditujukan dalam rangka penyempurnaan pengaturan mengenai implementasi pajak daerah dan retribusi daerah, khususnya di provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Dengan adanya penyempurnaan ini, diharapkan angka pendapatan asli daerah beserta penggunaannya dapat dieskalasi dengan baik dan berkontribusi secara maksimal dalam peningkatan indeks pembangunan daerah. Selain itu, diharapkan juga dengan rasio pengenaan pajak dan retribusi daerah yang diatur dalam Draft Raperda ini sesuai dengan arah pembangunan nasional dan seimbang dengan iklim investasi di Daerah Istimewa Yogyakarta.

#### **B. Jangkauan dan Arah Pengaturan**

Jangkauan dan arah pengaturan Perda Pajak dan Retribusi Daerah meliputi Penambahan dan perubahan pasal-pasal terkait penambahan jenis pajak provinsi baru, penetapan jenis pajak yang tidak dipungut daerah, pengecualian objek tarif PKB, perubahan objek tarif PKB, penyempitan objek BBNKB, hingga pencabutan Perda PDRD sebelumnya sebagai tindak lanjut diundangkannya UU 1/2022. Hal yang Penulis sebutkan ini hanyalah sebagian materi muatan saja, mengenai teknis-teknis hal ini telah dirumuskan oleh Penulis dalam bab IV landasan yuridis.

#### **C. Ruang Lingkup Materi Muatan**

Sejalan dengan arah pengaturan, ruang lingkup Raperda PDRD ini memuat materi muatan yang didasarkan pada hal hal yang telah diuraikan dalam Bab I sampai dengan Bab IV NA ini. Secara garis besar, penyusunan Draft Raperda sebaiknya disusun dengan tetap mempertahankan pengaturan di Perda sebelumnya dengan beberapa harmonisasi dengan UU 1/2022 yang telah Penulis gariskan teknisnya dalam Bab IV.C dan masukan dari berbagai pemangku kepentingan di Bab IV. B. Adapun ruang lingkup materi muatan Raperda PDRD ini terdiri atas tiga macam, yaitu i) harmonisasi pengaturan pajak daerah, ii) harmonisasi pengaturan retribusi daerah, dan iii) tindak lanjut masukan dari



pemangku kepentingan. Ketiga hal tersebut akan Penulis jelaskan lebih lanjut sebagai berikut:

### **C. 1. Harmonisasi Pengaturan Pajak Daerah**

Berdasarkan UU 1/2022, Penulis mencatat diperlukan banyak harmonisasi dengan Perda DIY 3/2011. Harmonisasi tersebut akan Penulis bahas satu persatu sebagai berikut. **Pertama**, pengaturan mengenai penetapan jenis Pajak Provinsi. Hal ini perlu dilakukan karena adanya penambahan jenis pajak provinsi, yaitu PAB dan Opsen Pajak MBLB. Mengenai jenis pajak baru ini juga diperlukan untuk diatur objek pajaknya. Selain itu, diperlukan tinjauan mengenai pajak provinsi yang sudah *existing* apakah masih dipungut atau tidak dalam Draft Raperda. **Kedua**, perubahan objek pajak provinsi. Berdasarkan UU 1/2022, terdapat beberapa objek provinsi yang harus diubah seperti pengecualian kendaraan energi terbarukan dalam PKB, BBNKB, dan PAP. Misalnya, dalam dalam pajak BBNKB objek pajak berupa pembayaran BBNKB terhadap penyerahan kendaraan bermotor dari luar negeri yang akan dipakai sendiri menjadi dihapus.

**Ketiga**, perubahan tarif maksimum pada beberapa pajak provinsi seperti PKB dan BBNKB menyesuaikan besaran yang ditentukan UU 1/2022. Misalnya, terkait tarif maksimum yang sebelumnya di Perda DIY 3/2011, tarif maksimumnya adalah 10% untuk penyerahan pertama dan 1% untuk penyerahan kedua dan seterusnya.<sup>128</sup> Hal ini diubah oleh UU 1/2022 yang menetapkan tarif tertinggi maksimum adalah 12%.<sup>129</sup>

**Keempat**, harmonisasi pada masa pembayaran BBNKB yang sekarang dibayar pada saat pendaftaran. **Kelima**, harmonisasi terhadap pengaturan bagi hasil pajak provinsi yang dikenakan kepada kabupaten/kota seperti PKB dan BBNKB yang sudah tidak merupakan jenis pajak bagi hasil. Kemudian, juga perlu ditentukan jenis proporsional besaran pajak bagi hasil yang berlaku untuk PBBKB, Pajak Rokok, dan PAB. **Keenam**, harmonisasi terhadap perhitungan nilai air permukaan dalam PAP. Alasan lebih komprehensif mengapa keenam objek ini perlu diharmonisasikan telah Penulis jelaskan lebih detail dalam Bab III.

---

<sup>128</sup> Lihat Pasal 22 ayat (1) Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah.

<sup>129</sup> Lihat Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah.



### **C. 2. Harmonisasi Pengaturan Retribusi Daerah**

Sama halnya dengan pajak daerah, pengaturan mengenai retribusi daerah di DIY sebagaimana terkandung dalam Perda DIY 11/2011; Perda DIY 12/2011; serta Perda DIY 13/2011 perlu diharmonisasikan kembali. Bentuk harmonisasi dari retribusi cenderung lebih simpel karena hanya menyangkut penyesuaian jenis retribusi yang *existing* dengan yang dicabut oleh UU 1/2022. Adapun jenis retribusi yang telah dicabut oleh UU 1/2022 yang pada saat ini masih diatur dalam peraturan *existing* seperti retribusi Tera-Tera Ulang, retribusi Pelayanan Pendidikan, retribusi terminal, retribusi yaitu izin trayek, dan retribusi izin usaha perikanan. Sebagai tindak lanjutnya, jenis-jenis retribusi ini harus dicabut.

Di sisi lain, terdapat jenis-jenis retribusi yang belum diatur oleh peraturan *existing*. Akan tetapi, berdasarkan hasil FGD II yang telah tim Penyusun NA dengan 15 OPD terkait tidak ada yang jenis retribusi tambahan. Ke depannya mengenai hal ini dapat menjadi bahasan oleh internal Pemda dan/atau dengan DPRD.

### **C. 3. Tindak Lanjut Masukan Pemangku Kepentingan**

Sebagaimana disinggung dalam Bab I.D Metode penelitian dan Bab II.C, Tim Penyusun NA melakukan tiga kali FGD dengan berbagai OPD terkait. Dalam ketiga FGD tersebut, terdapat 6 bahasan kunci yaitu, i) penentuan jenis pajak provinsi yang diambil, ii) kedudukan tarif maksimal seluruh jenis pajak provinsi kecuali pajak rokok, iii) penentuan pengecualian objek PKB, BBNKB, dan PAP, iv) perubahan objek retribusi, iv) perhitungan dasar pengenaan tarif retribusi, v) perubahan tarif retribusi, dan ketentuan penutup berlakunya Raperda baru.

Hasil FGD menunjukkan bahwa setiap jenis pajak provinsi tetap diambil (termasuk pajak baru, yakni mengenakan PAB dan Opsen MBLB. Kemudian, tarif yang berlaku merujuk pada tarif maksimal dengan mengacu pada penyesuaian pada UU 1/2022. Selanjutnya, Pemda juga tidak mengatur pengecualian objek pajak tambahan untuk PKB; BBNKB; dan PAP. Kemudian, mayoritas OPD menambah banyak objek retribusi dan mengubah tarif retribusi jasa usaha dan perizinan tertentu. Untuk retribusi pelayanan umum mayoritas berpendapat untuk tidak menambahkan untuk saat ini. Selain itu, mayoritas list tarif retribusi yang diajukan OPD bersifat mengajukan peningkatan tarif walaupun ada sebagai retribusi yang diturunkan tarifnya. Semua OPD masih menggunakan perhitungan



dasar retribusi yang sama, yaitu harga minimal. Adapun pertimbangan perubahan tarif dipertimbangkan berdasarkan harga jual tarif di DIY yang dipandang terlalu rendah/tinggi dibanding provinsi lain seperti Jawa Tengah dan Jawa Barat dan juga faktor inflasi harga pasar.

Usulan mayoritas Pemangku kepentingan diakomodasi oleh Tim Penyusun, kecuali usulan retribusi cetak peta karena sudah dihapuskan oleh UU 1/2022.

Sekretariat DPRD DIY



## **BAB VI**

### **PENUTUP**

#### **A. Simpulan**

Sesuai dengan identifikasi masalah yang telah dikemukakan, berikut simpulan sebagaimana telah diuraikan dalam Bab I.B NA Raperda PDRD, yaitu:

- a) **Pertama**, permasalahan yang dihadapi dalam penerapan PDRD mencakup masalah empiris di lapangan dan masalah norma secara kumulatif. Masalah empiris yang ditemukan berupa belum terakomodasinya objek retribusi yang akan dikenakan dengan peraturan *existing* saat ini. Kemudian, tarif dari berbagai objek retribusi yang dianggap terlalu tinggi/rendah yang digunakan pada saat ini belum sesuai dengan kebutuhan masyarakat beserta kepatuhan masyarakat dalam membayar. Adapun untuk permasalahan normatif mengacu pada diharmonisasi keempat Perda DIY yang mengatur PDRD dengan UU 1/2022, sehingga menurut Pasal 94 UU tersebut perlu dibentuk Perda baru. Selain itu, terdapat kecemasan bahwa beberapa ketentuan krusial seperti ketentuan umum tata cara perpajakan (ketentuan hukum pajak formil) akan diatur dalam RPP atau di Perda ini. Tim Penyusun memutuskan untuk tidak mengatur hal tersebut terlebih dahulu dalam Raperda ini dikarenakan akan membelenggu Pemda sebelum RPP tersebut disahkan. Oleh karena itu, rekomendasi pengaturan dalam NA kepada draft Raperda ini sebagaimana disinggung dalam Bab IV.C. lebih banyak bersifat hukum materilnya saja yang perlu ditindaklanjuti, sedangkan ketentuan hukum formilnya adalah lebih baik dipertimbangkan kembali.
- b) **Kedua**, alasan diperlukan disusun Raperda PDRD. Sebagaimana disinggung dalam poin huruf a bahwa berdasarkan Pasal 94 UU 1/2022 dibutuhkan pengaturan baru mengenai PDRD di tingkat daerah yang sudah diharmonisasikan. Selain itu, merujuk pada angka 237 lampiran UU 12/2011 ketika suatu produk hukum setidaknya 50% materi muatannya sudah berubah, sistematikanya, atau esensinya sudah berubah, maka sebaiknya diperlukan suatu produk hukum baru (Perda baru).
- c) **Ketiga**, landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis. Berdasarkan kajian pada bab IV ini dapat disimpulkan bahwa pembentukan Perda PDRD ini memiliki



landasan filosofis berupa daerah berwenang untuk memungut pajak dan pungutan lainnya karena diperuntukkan untuk kepentingan umum dan sesuai dengan Pembukaan dan Batang Tubuh UUD NRI 1945. Kemudian, Perda PDRD ini memiliki landasan sosiologis karena sejalan dengan kebutuhan nyata masyarakat DIY, yaitu dibutuhkannya pelayanan publik yang maksimal; selaras dengan agenda pengentasan kemiskinan; selaras dengan kebijakan hijau; dan selaras dengan kebijakan pembangunan ekonomi nasional. Terakhir, pembentukan PDRD ini memiliki landasan yuridis karena merupakan tindak lanjut peraturan delegasi dan harmonisasi dari pengaturan UU 23/2014, UU 1/2022, beserta peraturan terkait lainnya.

- d) **Keempat**, sasaran; jangkauan dan arah pengaturan; serta ruang lingkup pengaturan;. Sasaran yang dicapai berupa penyempurnaan pengaturan mengenai implementasi PDRD, sehingga berimplikasi pada tercapainya peningkatan angka PAD yang dapat dimanfaatkan untuk memaksimalkan pelayanan publik di DIY. Jangkauan dan arah pengaturan dalam Raperda nanti yang akan disusul setidaknya berupa penetapan jenis pajak yang tidak dipungut daerah, pengecualian objek tarif PKB, perubahan objek tarif PKB, penyempitan objek BBNKB, hingga pencabutan Perda PDRD sebelumnya sebagai tindak lanjut diundangkannya UU 1/2022. Mengenai hal ini lengkapnya dapat dibaca kembali Bab IV.C Landasan Yuridis dan Bab II.C. Terakhir, Ruang lingkup pengaturan di DIY setidaknya terdiri atas harmonisasi pengaturan pajak daerah; harmonisasi pengaturan retribusi daerah; serta tindak lanjut usulan dari pemangku kepentingan.

## **B. Saran**

Mengingat NA PDRD DIY ini disusun sebagai kajian mendalam yang komprehensif melibatkan berbagai pemangku kepentingan, memberikan beberapa saran tindak lanjut yang harus dilakukan adalah sebagai berikut.

1. Diperlukannya suatu Raperda baru dalam satu naskah yang mengakomodasi materi Perda DIY *existing* sebelumnya. Hal ini didasarkan pada alasan yang termuat dalam pasal 94 UU 1/2022 dan kondisi



diharmonisasi peraturan *existing* dengan UU 1/2022 sebagaimana dibahas Bab IV.C NA ini.

2. Diperlukan pelampiran kajian tambahan yang setidaknya memuat latar belakang<sup>130</sup> dan berita acara naskah persetujuan bersama dalam penyerahan naskah kepada Kemendagri. Hal ini didasarkan oleh Pasal 10 PP 10/2021.
3. Perlu ada kajian lebih lanjut mengenai tindak lanjut dari RPP PDRD yang belum disahkan dengan letak materi muatan Raperda ini. Perlu adanya kajian lebih lanjut setelah RPP tersebut disahkan untuk merevisi Raperda yang akan dibuat ini atau membentuk Raperda PDRD yang khusus membahas tata cara umum perpajakan baru.
4. Diperlukan pembahasan internal dan/atau dengan DPRD untuk menentukan kapan keberlakuan ideal Raperda ini beserta ketentuan penutupnya.

Sekretariat DPRD DIY

---

<sup>130</sup>Dalam latar belakang ini setidaknya berisi 3 hal, yaitu 1. dasar pertimbangan penetapan tarif Pajak dan Retribusi; 2. proyeksi penerimaan Pajak dan Retribusi berdasarkan potensi; dan 3. dampak terhadap kemudahan berusaha



## DAFTAR PUSTAKA

### A. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan sebagaimana Diubah Terakhir oleh Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan.

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

Undang-Undang No 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana diubah terakhir oleh Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Perubahan Kedua atas Undang-Undang No 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2021 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dalam Rangka Mendukung Kemudahan Berusaha dan Layanan Daerah

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana Diubah Terakhir oleh Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018

Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah.

Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 11 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Umum.

Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 12 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Usaha.



Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 13 Tahun 2011 tentang Retribusi Perizinan Tertentu

## **B. Kertas Kerja**

Badan Pengelola Keuangan dan Aset Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta., 2023, *Kerangka Acuan Kerja Jasa Konsultasi Berorientasi Keuangan Penyusunan Naskah Akademik Perda Pajak dan Retribusi Daerah*, Kota Yogyakarta.

Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2021, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia, Jakarta.

Pemerintah Daerah Kabupaten Gresik, 2022, *Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Kabupaten Gresik*, Gresik.

## **C. Jurnal**

Pruud'homme, Remy, "The Dangers of Decentralization," *Oxford University Press*, Vol. 10, No. 2, 1995.

## **D. Buku**

Aini, 1985, *Perpajakan*, Bina Aksara, Jakarta.

Ali, Chidir, 1993, *Hukum Pajak*, Eresco, Kota Bandung.

Ali, Zainuddin, 2010, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta.

Badan Kebijakan Fiskal, *Dua Dekade Implementasi Desentralisasi Fiskal di Indonesia*, Jakarta.

Elsye, Rosmery, 2013, *Desentralisasi Fiskal*, Bandung.

H.S, Tomo, 2004, *Penerimaan Negara Bukan Pajak*, YPAPI Yogyakarta, Yogyakarta.

HS, Salim dan Erlies Septiana Nurbani, 2013, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Kelsen, Hans, 1995, *General Theory of Law and State: Teori Hukum Murni (Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Empirik-Deskriptif)*, Rindi Press, Kota Jakarta.



- Mustaqiem, H., 2009, *Pajak daerah dalam Transisi Otonomi Daerah*, FH UII Press, FH UII Press, Yogyakarta.
- Nurmatu, Safri, 2003, *Pengantar Perpajakan*, Jakarta.
- Soekanto, Soerjono, 2007, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Umum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Suparmoko, 1999, *Keuangan Negara*, BPFE Yogyakarta, Kota Yogyakarta.
- Syamsi, Ibnu, 1988, *Dasar-Dasar Kebijakanaksanaan Keuangan Negara*, Bina Aksara, Jakarta.

#### **E. Skripsi, Tesis, dan Disertasi**

- Pertiwi, Mahaarum Kusuma, 2012, *Penerapan Regulatory Impact Assessment dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah*, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

#### **F. Internet**

- Susanto, Heri, *detiknews*, <https://www.detik.com/jateng/bisnis/d-6206393/cakupan-jaminan-kesehatan-di-diy-sudah-universal-health-coverage>, diakses 13 Februari 2023.
- Nasional, SMERU Institute dan Badan Perencanaan Pembangunan, *SMERU Institute*, [https://smeru.or.id/sites/default/files/events/pungky\\_sumadi\\_bappenas\\_-\\_strategi\\_penurunan\\_kemiskinan\\_dan\\_ketimpangan\\_di\\_provinsi\\_di\\_yogyakarta\\_2.pdf](https://smeru.or.id/sites/default/files/events/pungky_sumadi_bappenas_-_strategi_penurunan_kemiskinan_dan_ketimpangan_di_provinsi_di_yogyakarta_2.pdf), diakses 20 Februari 2023.