

IMPLIKASI PASAL 114 UNDANG-UNDANG NOMOR 11 TAHUN 2020 TENTANG CIPTA KERJA DAN PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 10 TAHUN 2014 TENTANG PAJAK DAERAH DAN RETRIBUSI DAERAH DALAM RANGKA MENDUKUNG KEMUDAHAN BERUSAHA DAN LAYANAN DAERAH TERHADAP KEUANGAN NEGARA DAN KEUANGAN DAERAH

*The Implication of Article 114 of Law Number 11 of 2020 and Government
Regulation Number 10 of 2014 to State and Local Finances*

Robby Alexander Sirait

Pusat Kajian Anggaran, Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat RI

email: robby.sirait@dpr.go.id

Abstract

Article 114 of the law of 2020 on job creation has amended several articles in law number 28 of 2009 on local taxes and retribution. These changes will have an impact to change of authority regarding local taxes and retribution, and also to state and local finances. This paper aims to know the changes of authority regarding local taxes and retribution and the implications of these changes to state and local finances. This paper is prepared with a normative juridical approach. The results of the study conclude that the changes of authority have significantly eliminate the authority of district/city government regarding local taxes and retribution which will have implications for decreasing local revenue and spending, worsening degree of fiscal decentralization, and increasing local financial dependence.

Keywords: Local Taxes and Retribution, Changing of Authority, Normative Juridical Approach, State and Local Finances

1. Pendahuluan

Pada 8 Oktober 2020, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) bersama pemerintah mengesahkan Rancangan Undang-Undang tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU tentang Cipta Kerja). Dari sisi landasan filosofis, lahirnya UU tentang Cipta Kerja dilandaskan pada Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) yang mengamanatkan bahwa tujuan pembentukan Negara Republik Indonesia adalah mewujudkan masyarakat yang sejahtera, adil, dan makmur, baik material maupun spiritual. Pasal 27 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 mengatur bahwa "tiap-tiap warga negara berhak atas

pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”. Untuk itu, negara perlu melakukan berbagai upaya atau tindakan untuk memenuhi hak-hak warga negara untuk memperoleh pekerjaan dan penghidupan yang layak, yang merupakan salah satu aspek penting dalam pembangunan nasional yang dilaksanakan dalam rangka pembangunan manusia Indonesia seutuhnya (Penjelasan UU tentang Cipta Kerja).

Dalam konteks memenuhi hak-hak warga negara terkait memperoleh pekerjaan dan penghidupan yang layak, pemerintah telah melakukan berbagai upaya untuk menciptakan dan memperluas lapangan kerja. Setidaknya dalam dua dekade terakhir, catatan kinerja perekonomian mencatat bahwa upaya yang dilakukan tersebut telah memberikan dampak positif pada penciptaan lapangan pekerjaan. Hal tersebut terlihat dari tingkat pengangguran terbuka yang mengalami kecenderungan penurunan dari tahun ke tahun. Namun, Indonesia masih membutuhkan penciptaan lapangan kerja yang berkualitas karena jumlah angkatan kerja yang bekerja tidak penuh atau tidak bekerja masih cukup tinggi, jumlah penduduk yang bekerja pada kegiatan informal masih cukup tinggi, dan dibutuhkan kenaikan upah yang pertumbuhannya sejalan dengan pertumbuhan ekonomi dan peningkatan produktivitas pekerja (Penjelasan UU tentang Cipta Kerja). Untuk mewujudkan penciptaan kerja yang berkualitas tersebut, perlu mengambil kebijakan strategis untuk menciptakan dan memperluas lapangan kerja melalui peningkatan investasi, serta mendorong pengembangan dan peningkatan kualitas koperasi dan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM). Hal ini merupakan salah satu landasan sosiologis yang mendasari lahirnya UU tentang Cipta Kerja. Sedangkan dari sisi landasan yuridis, salah satu landasan yang mendasari lahirnya UU tentang Cipta Kerja adalah regulasi dan institusi menjadi hambatan paling utama dalam menciptakan kemudahan berusaha, di samping hambatan fiskal, infrastruktur, dan sumber daya manusia. Regulasi yang ada cenderung membatasi dan tidak mendukung penciptaan dan pengembangan usaha (Penjelasan UU tentang Cipta Kerja).

Berdasarkan landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis di atas, pemerintah mengajukan RUU tentang Cipta Kerja, yang kemudian disahkan bersama DPR RI menjadi UU tentang Cipta Kerja. Undang-undang ini merupakan produk hukum yang menggunakan metode *omnibus law*. Secara terminologi, *omnibus* berasal dari bahasa latin yang berarti “untuk semuanya”. Konsep *omnibus law* dikenal juga dengan *omnibus bill* yang sering digunakan di negara yang menganut sistem *common law* seperti Amerika Serikat dalam membuat regulasi (Darmawan, 2020). *Omnibus law* yang dimaksud merupakan suatu undang-undang yang dibuat untuk menysasar satu isu besar yang mungkin dapat mencabut atau mengubah beberapa undang-undang sekaligus, sehingga menjadi sederhana (Sodikin, 2020).

Terdapat 11 (sebelas) klaster dalam UU tentang Cipta Kerja yang mengubah atau merevisi beberapa pasal dari 13 (tiga belas) undang-undang yang berlaku. Salah satu yang mengalami perubahan adalah Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (UU tentang PDRD), yang masuk dalam klaster kemudahan berusaha. Untuk melaksanakan norma yang

diatur di dalam UU tentang Cipta Kerja, maka pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2021 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Dalam Rangka Mendukung Kemudahan Berusaha dan Layanan Daerah (PP tentang PDRD). Secara substansi, pengaturan dalam UU tentang Cipta Kerja dan PP tentang PDRD akan berimplikasi pada perubahan kewenangan terkait jenis retribusi perizinan tertentu, penyesuaian atau perubahan tarif pajak dan retribusi, insentif pajak, evaluasi rancangan peraturan daerah tentang pajak dan retribusi daerah, pembatalan peraturan daerah tentang pajak dan retribusi daerah, sanksi administratif, serta insentif anggaran pemerintah daerah. Pengaturan dalam UU tentang Cipta Kerja dan PP tentang PDRD tersebut akan berimplikasi pada keuangan negara dan keuangan daerah.

Berdasarkan latar belakang di atas, maka dilakukan penelitian lebih lanjut mengenai implikasi lahirnya UU tentang Cipta Kerja dan PP tentang PDRD terhadap keuangan negara dan keuangan daerah. Untuk itu, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implikasi lahirnya UU tentang Cipta Kerja dan PP tentang PDRD terhadap keuangan negara dan keuangan daerah. Rumusan masalah yang menjadi bahasan dalam tulisan ini adalah:

- a. bagaimana perubahan kewenangan di bidang pajak dan retribusi daerah berdasarkan UU tentang Cipta Kerja dan PP tentang PDRD?;
- b. bagaimana implikasi UU tentang Cipta Kerja dan PP tentang PDRD tersebut terhadap keuangan negara dan keuangan daerah?

2. Tinjauan Pustaka

2.1. Teori Keuangan Publik

Keuangan publik merupakan salah satu cabang dari ilmu ekonomi. Ilmu ekonomi adalah ilmu yang mempelajari perilaku individu dan masyarakat dalam menentukan pilihan untuk menggunakan sumber daya yang langka (dengan dan tanpa uang) guna meningkatkan kualitas hidupnya, yang berkaitan dengan produksi, distribusi, pertukaran/perdagangan, dan konsumsi barang dan jasa (Rahardja dan Manurung, 2010). Keuangan publik adalah cabang ilmu ekonomi yang mempelajari aktivitas perpajakan dan pengeluaran pemerintah (Rosen, 2002). Yang dimaksud pemerintah adalah seluruh unit pemerintah dan institusi atau organisasi pemegang otoritas publik lainnya yang dikendalikan dan didanai oleh pemerintah (BPPK Depkeu RI, 2004). Hyman (2010) memperluas definisi keuangan publik merupakan bagian dari ilmu ekonomi yang mempelajari kegiatan pemerintah dan alternatif untuk membiayai pengeluaran pemerintah. Kegiatan yang dimaksud tidak hanya belanja atau pengeluaran pemerintah, tetapi juga seluruh aktivitas dan regulasi atau kebijakan yang dijalankan oleh pemerintah. Keuangan publik juga tidak hanya mempelajari perpajakan saja, tetapi juga mempelajari seluruh alternatif pembiayaan atas pengeluaran atau belanja pemerintah, seperti pinjaman dan hibah.

Dari definisi di atas, dapat disimpulkan bahwa keuangan publik merupakan cabang ilmu yang mempelajari aktivitas pemerintah, baik berkaitan dengan pengeluaran, pendapatan maupun pembiayaan, serta regulasi atau kebijakan

pemerintah dengan menggunakan basis ilmu ekonomi. Tidak hanya itu, keuangan publik juga mengkaji atau mempelajari dampak aktivitas pemerintah tersebut terhadap penggunaan sumber daya dan kesejahteraan warga negara, karena setiap keputusan pemerintah mempunyai pengaruh pada ekonomi dan keuangan rumah tangga dan swasta (BPPK Depkeu RI, 2004).

2.2. Keuangan Negara dan Keuangan Daerah

Keuangan negara adalah semua hak yang dapat dinilai dengan uang, demikian pula segala sesuatu (baik berupa uang maupun barang) yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan hak-hak tersebut (Cahyono dan Aisyah, 2020). Pada Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UU tentang Keuangan Negara) dijelaskan bahwa keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Pasal 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menyebutkan bahwa keuangan negara tersebut meliputi:

- a. hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang dan melakukan pinjaman;
- b. kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
- c. penerimaan negara;
- d. pengeluaran negara;
- e. penerimaan daerah;
- f. pengeluaran daerah;
- g. kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah;
- h. kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;
- i. kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Dalam Pasal 1 angka 7 UU tentang Keuangan Negara, Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) didefinisikan sebagai sebuah rencana keuangan tahunan pemerintahan negara yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Sedangkan menurut Pasal 1 angka 8, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) didefinisikan sebagai sebuah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Rencana keuangan tersebut terdiri atas anggaran pendapatan, anggaran belanja, dan pembiayaan. Dengan demikian APBN merupakan bagian dari keuangan negara sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 11 ayat (1) UU tentang Keuangan Negara yang menyebutkan bahwa APBN merupakan wujud pengelolaan keuangan negara yang ditetapkan tiap tahun dengan undang-undang. Demikian juga dengan APBD yang merupakan rencana keuangan daerah tahunan adalah

bagian dari keuangan negara sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 16 ayat (1) UU tentang Keuangan Negara.

2.3. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Kebijakan fiskal adalah kebijakan ekonomi yang digunakan pemerintah untuk mengarahkan perekonomian ke kondisi yang lebih baik atau diinginkan dengan cara mengubah penerimaan dan pengeluaran pemerintah. Kebijakan fiskal umumnya merepresentasikan pilihan-pilihan pemerintah dalam menentukan besarnya jumlah pengeluaran atau belanja dan jumlah pendapatan, yang secara eksplisit digunakan untuk memengaruhi perekonomian. Berbagai pilihan tersebut, dalam tataran praktisnya dimanifestasikan melalui anggaran pemerintah, yang di Indonesia lebih dikenal dengan APBN untuk pemerintah pusat dan APBD untuk pemerintah daerah. Dengan demikian, APBN atau APBD merupakan instrumen kebijakan fiskal yang dimiliki pemerintah (baik pusat maupun daerah) yang bertujuan untuk memengaruhi perekonomian nasional atau daerah ke arah yang lebih baik atau yang diinginkan. Sedangkan berdasarkan UU tentang Keuangan Negara, APBN atau APBD dapat didefinisikan sebagai sebuah rencana keuangan tahunan pemerintahan negara atau daerah yang terdiri atas anggaran pendapatan dan pembiayaan, dengan periode pelaksanaan dari tanggal 1 Januari hingga 31 Desember, mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi, dan stabilisasi, serta ditetapkan tiap tahun dengan undang-undang (Pasal 1 angka 7, Pasal 11 ayat (2), Pasal 4, Pasal 11 ayat (1) dan Pasal 3 ayat (4) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara).

2.4. Teori Desentralisasi dan Desentralisasi Fiskal

Dalam rangka menciptakan sistem pemerintahan yang efektif dan efisien, baik di negara maju maupun di negara berkembang, desentralisasi telah menjadi isu yang terus berkembang. Desentralisasi merupakan pendelegasian atau pengalihan kewenangan dari pemerintah pusat ke tingkat pemerintahan di bawahnya. Ink dan Dean (1970) menyatakan bahwa *decentralization means placing responsibility for program operation and decisions at the level closest to the public consistent with effective and responsible performance*. Dari pernyataan Ink dan Dean tersebut, desentralisasi merupakan penempatan atau pendelegasian tanggung jawab program dan keputusan kepada tingkat yang lebih dekat dengan kebutuhan masyarakat atau tingkat di bawahnya. Litvack and Seddon (1999) menyatakan bahwa *decentralization is the transfer of authority and responsibility for public functions from the central government to subordinate or quasi-independent government organizations and/or private sector*. Dari pernyataan tersebut, desentralisasi adalah pengalihan wewenang dan tanggung jawab fungsi-fungsi layanan publik dari pemerintah pusat kepada pemerintah di bawahnya (baik subordinat maupun semi-independen) dan/atau sektor swasta. Dalam praktik di berbagai negara, Litvack and Seddon (1999) menyebutkan bahwa bentuk desentralisasi terdiri dari desentralisasi politik (*political decentralization*), desentralisasi administratif (*administrative decentralization*), desentralisasi fiskal (*fiscal decentralization*). Selain ketiga bentuk tersebut, Rondinelli (1999) dalam Utomo (2012) menambahkan desentralisasi pasar (*market decentralization*)

sebagai salah satu bentuk penerapan desentralisasi. Pembagian ke dalam 4 (empat) jenis inilah yang merupakan pemahaman umum desentralisasi (Utomo, 2012).

Desentralisasi fiskal merupakan pendelegasian tanggung jawab, otoritas dan sumber-sumber fiskal yang berkaitan dari pemerintah pusat kepada tingkatan yang lebih rendah, seperti keuangan, pegawai, dan lain-lain (Mulyana *et al.*, 2006). Salah satu aspek yang merupakan *raison d'être* para ekonom untuk penerapan desentralisasi fiskal adalah aspek efisiensi (Ebel dan Yilmaz, 2002). Karena preferensi setiap individu terhadap barang publik berbeda, maka dalam suatu sistem fiskal yang terdesentralisasi, setiap individu dapat memilih untuk tinggal di sebuah komunitas atau masyarakat yang sesuai dengan preferensi mereka dalam rangka untuk memaksimalkan kesejahteraan sosial. Dengan kata lain terwujudnya efisiensi dalam memaksimalkan kesejahteraan. Argumentasi ekonomi tentang efisiensi berasal dari fakta bahwa pemerintah daerah dapat memenuhi berbagai kepentingan dan pendapat dari para penduduk dan dapat mengalokasikan berbagai sumber daya (*resources*) secara lebih efisien dibandingkan pemerintah pusat (BPPK Depkeu RI, 2004). Selain aspek efisiensi, alasan suatu negara menerapkan prinsip desentralisasi fiskal adalah karena pengambilan keputusan terkait pelayanan publik akan lebih baik apabila diserahkan kepada tingkat pemerintah yang lebih rendah (pemerintah lokal), sehingga masyarakat secara langsung dapat merasakan dampak dari program dan pelayanan yang direncanakan oleh pemerintah (Mulyana *et al.*, 2006).

3. Metodologi Penelitian

3.1. Metode Penulisan

Tulisan ini merupakan penelitian kualitatif melalui pendekatan yuridis normatif dengan menggali dan mengkaji peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kewenangan di bidang pajak dan retribusi daerah dan kaitannya terhadap keuangan negara dan daerah.

3.2. Jenis dan Sumber Data

Metode analisis dilakukan dengan menghimpun data melalui penelaahan bahan kepustakaan atau data sekunder yang meliputi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

4. Analisis

4.1. Perubahan Kewenangan Bidang Pajak dan Retribusi Daerah Berdasarkan UU tentang Cipta Kerja dan PP tentang PDRD

Pasal 114 UU tentang Cipta Kerja berimplikasi pada perubahan beberapa kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah terkait pajak dan retribusi daerah sebagaimana diatur melalui UU tentang PDRD. Perubahan tersebut adalah sebagai berikut.

4.1.1. Jenis Retribusi Perizinan Tertentu

Berdasarkan Pasal 108 UU tentang PDRD, salah satu objek retribusi yang dapat dikenakan oleh pemerintah daerah adalah perizinan tertentu. Jenis retribusi perizinan tertentu yang menjadi kewenangan pemerintah daerah meliputi retribusi izin mendirikan bangunan, retribusi izin tempat penjualan minuman beralkohol, retribusi izin gangguan, retribusi izin trayek, dan retribusi izin usaha perikanan (Pasal 141 UU tentang PDRD). Lahirnya UU tentang Cipta Kerja berimplikasi pada perubahan jenis retribusi perizinan tertentu yang menjadi kewenangan pemerintah daerah. Terdapat 3 (tiga) jenis retribusi perizinan tertentu yang tidak mengalami perubahan antara pengaturan di UU tentang PDRD dengan UU tentang Cipta Kerja. Ketiganya adalah retribusi tempat penjualan minuman beralkohol, retribusi trayek, dan retribusi izin usaha perikanan. Kemudian, retribusi izin gangguan tidak lagi dapat dipungut oleh pemerintah daerah karena sudah dihapuskan melalui UU tentang Cipta Kerja. Sedangkan retribusi Izin Mendirikan Bangunan (retribusi IMB) berubah menjadi retribusi Persetujuan Bangunan Gedung (retribusi PBG).

4.1.2. Penyesuaian atau Perubahan Tarif Pajak dan Retribusi

Berdasarkan Pasal 6, Pasal 12, Pasal 19, Pasal 24, Pasal 35, Pasal 40, Pasal 45, Pasal 50, Pasal 55, Pasal 60, Pasal 65, Pasal 70, Pasal 75, Pasal 80, dan Pasal 88 UU tentang PDRD, penetapan besaran tarif pajak daerah merupakan kewenangan pemerintah provinsi dan kabupaten/kota sesuai dengan jenis pajak maupun retribusi yang menjadi kewenangan setiap tingkat pemerintahan, yang ditetapkan dengan peraturan daerah (Perda), kecuali pajak rokok. Penetapan tarif dimaksud diatur batasan minimal dan/atau maksimalnya oleh UU tentang PDRD, kecuali pajak rokok yang tarifnya telah ditentukan sebesar 10% (sepuluh persen) dari cukai rokok. Hampir semua dari 5 (lima) jenis pajak yang menjadi kewenangan pemerintah provinsi dan 11 (sebelas) jenis pajak yang menjadi kewenangan pemerintah kabupaten/kota ditetapkan batas maksimal pengenaan tarifnya dalam UU tentang PDRD. Hanya tarif pajak kendaraan bermotor yang ditetapkan batas minimum atau paling rendah dan batas paling tinggi atau maksimum. Terkait penyesuaian atau perubahan besaran tarif pajak daerah yang dikenakan, kewenangannya dimiliki oleh pemerintah provinsi/kabupaten/kota. Hanya tarif pajak bahan bakar kendaraan bermotor yang dapat diubah oleh pemerintah pusat dan ditetapkan dengan dengan peraturan presiden (Pasal 19 UU tentang PDRD).

Untuk retribusi daerah, sama halnya dengan penetapan tarif pajak daerah, dimana merupakan kewenangan pemerintah daerah dan ditetapkan dengan perda. Sedangkan untuk pengaturan batasan minimal maupun maksimal tarif tidak berlaku di dalam penetapan retribusi daerah. Namun, dalam UU tentang PDRD diatur tentang prinsip dan sasaran penetapan tarif. Pasal 152 hingga Pasal 154 UU tentang PDRD mengatur prinsip dan sasaran penetapan tarif untuk 3 (tiga) jenis objek retribusi daerah yang menjadi kewenangan pemerintah daerah. Pengaturan prinsip dan sasaran penetapan tarif dimaksud adalah sebagai berikut.

- a) Untuk retribusi jasa umum ditetapkan dengan memperhatikan biaya penyediaan jasa yang bersangkutan¹, kemampuan masyarakat, aspek keadilan, dan efektivitas pengendalian atas pelayanan tersebut. Dalam hal penetapan tarif sepenuhnya memperhatikan biaya penyediaan jasa, penetapan tarif hanya untuk menutup sebagian biaya.
- b) Untuk retribusi jasa usaha didasarkan pada tujuan untuk memperoleh keuntungan yang layak. Keuntungan yang layak tersebut adalah keuntungan yang diperoleh apabila pelayanan jasa usaha tersebut dilakukan secara efisien dan berorientasi pada harga pasar.
- c) Untuk Retribusi Perizinan Tertentu didasarkan pada tujuan untuk menutup sebagian atau seluruh biaya penyelenggaraan pemberian izin yang bersangkutan, yang meliputi biaya penerbitan dokumen izin, pengawasan di lapangan, penegakan hukum, penatausahaan, dan biaya dampak negatif dari pemberian izin tersebut.

Terkait penyesuaian atau perubahan besaran tarif retribusi daerah yang dikenakan, kewenangannya dimiliki oleh pemerintah provinsi/kabupaten/kota. Selain itu, pemerintah daerah wajib melakukan peninjauan kembali tarif paling lama 3 (tiga) tahun sekali, dengan memperhatikan indeks harga dan perkembangan perekonomian (Pasal 155 UU tentang PDRD). Dengan demikian, pemerintah daerah berkewajiban melakukan peninjauan kembali tarif retribusi yang berlaku. Namun, hasil peninjauan berimplikasi pada perubahan tarif atau tidak merupakan kewenangan pemerintah daerah.

Lahirnya UU tentang Cipta Kerja berimplikasi pada perubahan kewenangan terkait perubahan atau penyesuaian pengenaan tarif pajak dan retribusi daerah. Pasal 114 angka 4 UU tentang Cipta Kerja² mengatur bahwa pemerintah pusat dapat mengubah tarif pajak dan retribusi daerah yang telah ditetapkan oleh pemerintah daerah dengan penetapan tarif pajak dan retribusi daerah yang berlaku secara nasional³, yang tata caranya diatur dalam peraturan pemerintah. Secara gramatikal, norma dalam Pasal 114 angka 4 UU tentang Cipta Kerja mengatur bahwa kewenangan tersebut hanya dapat dilakukan oleh pemerintah pusat jika:

- a) dalam rangka pelaksanaan kebijakan fiskal nasional dan untuk mendukung kebijakan kemudahan berinvestasi serta untuk mendorong pertumbuhan industri dan/atau usaha yang berdaya saing tinggi serta memberikan perlindungan dan pengaturan yang berkeadilan; dan
- b) sesuai dengan program prioritas nasional.

Penegasan syarat dan tata cara penggunaan kewenangan mengubah tarif pajak dan retribusi daerah oleh pemerintah pusat diatur lebih spesifik di dalam PP tentang PDRD. Pasal 3 ayat (1) hingga ayat (3) PP tentang PDRD mengatur

¹ Biaya dimaksud meliputi biaya operasi dan pemeliharaan, biaya bunga, dan biaya modal.

² Penyisipan pasal baru dalam UU tentang PDRD, yakni Pasal 156A.

³ Kewenangan mengubah tarif dimaksud diberlakukan keseluruhan jenis pajak daerah dan objek retribusi daerah menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

bahwa kewenangan mengubah tarif pajak dan retribusi daerah hanya dapat digunakan jika sesuai dengan prioritas nasional yang berupa Proyek Strategis Nasional (PSN) yang ditetapkan oleh pemerintah pusat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Perubahan tarif dimaksud harus ditetapkan dengan Peraturan Presiden. Dengan demikian, kewenangan tersebut hanya dapat digunakan jika sesuai dengan PSN yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat dan perubahan tarifnya ditetapkan dengan Peraturan Presiden. Berdasarkan Pasal 3 ayat (4) PP tentang PDRD, Peraturan Presiden dimaksud sekurang-kurangnya mengatur proyek strategis nasional yang mendapat fasilitas penyesuaian tarif, jenis pajak dan/atau retribusi yang akan disesuaikan, besaran penyesuaian tarif, mulai berlakunya penyesuaian tarif, jangka waktu penyesuaian tarif, dan daerah yang melakukan penyesuaian tarif.

4.1.3. Insentif Pajak

Dalam UU tentang PDRD, tidak ada pengaturan kewenangan pemerintah daerah dalam memberikan insentif pajak kepada wajib pajak. Pasal 171 UU tentang PDRD hanya mengatur kewenangan pemerintah daerah dalam pemberian insentif kepada instansi pemungut pajak atas pencapaiannya terkait pajak dan retribusi. Lahirnya Pasal 114 angka 4 UU tentang Cipta Kerja berimplikasi pada adanya kewenangan pemerintah daerah dalam memberikan insentif fiskal (pajak) kepada pelaku usaha di daerahnya masing-masing, berupa pengurangan, keringanan, dan pembebasan, atau penghapusan pokok pajak dan/atau sanksinya. Pemberian insentif pajak dapat dilaksanakan oleh pemerintah daerah apabila memenuhi syarat, yakni dalam mendukung kebijakan kemudahan berinvestasi dan pemberiannya atas permohonan wajib pajak atau diberikan secara jabatan oleh kepala daerah berdasarkan pertimbangan yang rasional.

4.1.4. Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah (Perda) tentang Pajak dan Retribusi Daerah

Bab VIII UU tentang PDRD mengatur tentang pengawasan dan pembatalan perda tentang pajak dan retribusi daerah, yang terdiri dari evaluasi rancangan perda sebelum ditetapkan, pembatalan perda yang sudah ditetapkan, dan ketentuan saksi administratif. Evaluasi rancangan perda sebelum ditetapkan menjadi perda diatur dalam Pasal 157 UU tentang PDRD. Pasal 114 angka 5 UU tentang Cipta Kerja, secara umum tidak merubah secara signifikan tahapan proses evaluasi rancangan perda, baik provinsi maupun kabupaten/kota. Hanya terdapat satu ayat yang disisipkan pada Pasal 157 UU tentang PDRD, yang mengatur tentang kewenangan Menteri Keuangan untuk melakukan evaluasi dari sisi kebijakan fiskal nasional pada saat Menteri Dalam Negeri dan Gubernur melakukan koordinasi. Selain itu, Pasal 114 angka 8 UU tentang Cipta Kerja mengatur pendelegasian tata cara evaluasi rancangan perda provinsi/kabupaten/kota ke dalam peraturan pemerintah, yang sebelumnya tidak diatur di dalam UU tentang PDRD. Pendelegasian tata cara evaluasi rancangan perda provinsi/kabupaten/kota tersebut telah diatur dalam PP tentang PDRD. Pasal 10 hingga Pasal 12 mengatur tahapan proses evaluasi perda provinsi, termasuk batasan waktu di setiap tahapan proses (Tabel 1).

Tabel 1. Tahapan Evaluasi Rancangan Perda Provinsi

No	Tahapan	Batas Waktu	Keterangan
1.	Rancangan perda disetujui Gubernur bersama DPRD provinsi		
2.	Rancangan perda diserahkan kepada Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan	Paling lama 3 hari kerja sejak tanggal persetujuan	Menyertakan lampiran yang terdiri dari latar belakang dan penjelasan yang paling sedikit memuat dasar pertimbangan penetapan tarif pajak dan retribusi, proyeksi penerimaan pajak dan retribusi berdasarkan potensi, dan dampak terhadap kemudahan berusaha, serta berita acara/naskah persetujuan bersama antara Gubernur dan DPRD provinsi.
3.	Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan melakukan evaluasi rancangan perda	Paling lama 10 hari kerja sejak rancangan perda diterima lengkap	a) Evaluasi Menteri Dalam Negeri adalah untuk menguji kesesuaian antara rancangan perda dengan UU tentang Cipta Kerja, kepentingan umum, dan/atau peraturan perundang-undangan lain yang lebih tinggi. b) Evaluasi Menteri Keuangan adalah untuk menguji kesesuaian rancangan perda dengan kebijakan fiskal nasional.
4.	Menteri Keuangan menyampaikan hasil evaluasi kepada Menteri Dalam Negeri		
5.	Menteri Dalam Negeri melakukan sinkronisasi atas hasil evaluasi Menteri Keuangan dengan hasil evaluasi Menteri Dalam Negeri		
6.	Menteri dalam Negeri menyampaikan hasil evaluasi yang sudah disinkronisasi kepada Gubernur, yang hasilnya berupa persetujuan atau penolakan	Paling lama 5 hari kerja terhitung hasil evaluasi Menteri Keuangan di terima	a) Tembusan kepada Menteri Keuangan. b) Jika hasil evaluasi penolakan, penyampaian hasil kepada Gubernur harus disertai alasan penolakan dan rekomendasi perbaikan.
7a.	Jika hasil evaluasi adalah persetujuan maka rancangan perda dapat ditetapkan menjadi perda		
7b.	Jika hasil evaluasi penolakan, Gubernur bersama DPRD provinsi melakukan perbaikan sesuai dengan rekomendasi perbaikan		

8.	Hasil perbaikan disampaikan kembali kepada Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan	Paling lama 7 hari kerja terhitung sejak tanggal surat hasil evaluasi diterima Gubernur	
9.	Jika hasil perbaikan sudah sesuai dengan rekomendasi perbaikan, maka rancangan perda dapat ditetapkan menjadi perda		

Sumber: PP tentang PDRD (diolah)

Sedangkan untuk evaluasi rancangan perda kabupaten/kota, tahapan prosesnya diatur pada Pasal 13 hingga Pasal 16 PP tentang PDRD (Tabel 2).

Tabel 2. Tahapan Evaluasi Rancangan Perda Kabupaten/Kota

No	Tahapan	Batas Waktu	Keterangan
1.	Rancangan perda disetujui Bupati/Walikota bersama DPRD kabupaten/kota		
2.	Rancangan perda diserahkan kepada Gubernur, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Keuangan	Paling lama 3 hari kerja sejak tanggal persetujuan	Menyertakan lampiran yang terdiri dari latar belakang dan penjelasan yang paling sedikit memuat dasar pertimbangan penetapan tarif pajak dan retribusi, proyeksi penerimaan pajak dan retribusi berdasarkan potensi, dan dampak terhadap kemudahan berusaha, serta berita acara/naskah persetujuan bersama antara Gubernur dan DPRD provinsi.
3.	Gubernur, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan melakukan evaluasi rancangan perda	Paling lama 10 hari kerja sejak rancangan perda diterima lengkap	a) Evaluasi Gubernur dan Menteri Dalam Negeri adalah untuk menguji kesesuaian antara rancangan perda dengan UU tentang Cipta Kerja, kepentingan umum, dan/atau peraturan perundang-undangan lain yang lebih tinggi. b) Evaluasi Menteri Keuangan adalah untuk menguji kesesuaian rancangan perda dengan kebijakan fiskal nasional.
4.	Menteri Keuangan dan Menteri Dalam Negeri menyampaikan hasil evaluasi kepada Gubernur		
5.	Gubernur melakukan sinkronisasi atas hasil		

	evaluasi Menteri Keuangan dan Menteri Dalam Negeri dengan hasil evaluasi Gubernur		
6.	Gubernur menyampaikan hasil evaluasi yang sudah disinkronisasi kepada Bupati/Walikota, yang hasilnya berupa persetujuan atau penolakan	Paling lama 5 hari kerja terhitung hasil evaluasi Menteri Keuangan dan Menteri Dalam Negeri di terima.	a) Tembusan kepada Menteri Keuangan. b) Jika hasil evaluasi penolakan, penyampaian hasil kepada Bupati/Walikota harus disertai alasan penolakan dan rekomendasi perbaikan.
7a.	Jika hasil evaluasi adalah persetujuan maka rancangan perda dapat ditetapkan menjadi perda		
7b.	Jika hasil evaluasi penolakan, Bupati/Walikota bersama DPRD provinsi melakukan perbaikan sesuai dengan rekomendasi perbaikan		
8.	Hasil perbaikan disampaikan kembali kepada Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan	Paling lama 7 hari kerja terhitung sejak tanggal surat hasil evaluasi diterima Bupati/Walikota.	
9.	Jika hasil perbaikan sudah sesuai dengan rekomendasi perbaikan, maka rancangan perda dapat ditetapkan menjadi perda		

Sumber: PP tentang PDRD (diolah)

4.1.5. Pembatalan Perda tentang Pajak dan Retribusi Daerah

Pasal 158 UU tentang PDRD mengatur kewenangan Menteri Keuangan untuk merekomendasikan pembatalan perda pajak dan retribusi yang sudah ditetapkan (baik provinsi, kabupaten, maupun kota) kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri, apabila perda dimaksud bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Berdasarkan surat rekomendasi dari Menteri Keuangan, Menteri Dalam Negeri menyampaikan permohonan pembatalan perda kepada Presiden untuk ditetapkan dalam peraturan presiden⁴. Apabila Gubernur/Bupati/Walikota tidak menyetujui peraturan presiden pembatalan perda tersebut, maka Gubernur/Bupati/Walikota dapat

⁴ Penetapan Peraturan Presiden pembatalan paling lama 60 (enam puluh) hari kerja sejak diterimanya perda dimaksud oleh Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Keuangan (Pasal 158 ayat (5) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah). Jika hingga batas waktu tidak ditetapkan peraturan presiden, maka perda yang dimaksud dapat tetap diberlakukan (Pasal 158 ayat (9) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah).

melakukan uji materi (keberatan) kepada Mahkamah Agung. Keputusan Mahkamah Agung atas keberataan tersebut harus menyatakan peraturan presiden menjadi batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum (Pasal 158 ayat (8) UU tentang PDRD).

Melalui Pasal 114 angka 6 UU tentang Cipta Kerja, yang mengubah Pasal 158 UU tentang PDRD, mekanisme pembatalan perda pajak dan retribusi tidak lagi berlaku sejak UU tentang Cipta Kerja diundangkan. Artinya, tidak ada lagi kewenangan pembatalan perda pajak dan retribusi yang dimiliki oleh pemerintah pusat. Kewenangan tersebut berubah menjadi kewenangan pemerintah pusat untuk memaksa pemerintah daerah melakukan perubahan perda pajak dan retribusi, apabila dianggap bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan/atau kebijakan fiskal nasional. Prasyarat penggunaan kewenangan ini dapat diterjemahkan secara luas. Di sisi lain, salah satu kewenangan pemerintah daerah yang diatur dalam UU tentang PDRD adalah penetapan tarif yang ditetapkan melalui perda. Dengan demikian, penggunaan kewenangan ini juga dapat memaksa pemerintah daerah untuk melakukan penyesuaian tarif, meskipun tidak berkaitan dengan PSN sebagaimana diatur dalam Pasal 114 angka 4 UU tentang Cipta Kerja. Dengan kata lain, kewenangan pemerintah pusat untuk melakukan penyesuaian tarif pajak dan retribusi daerah tidak hanya sebatas berkaitan atau sesuai dengan PSN. Tata cara pelaksanaan kewenangan ini diatur pada Pasal 16 dan Pasal 17 PP tentang PDRD (Tabel 3).

Tabel 3. Tahapan Evaluasi Perda Provinsi/Kabupaten/Kota

No	Tahapan	Batas Waktu	Keterangan
1.	Gubernur/Bupati/Walikota menyampaikan perda yang telah ditetapkan kepada Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan	Paling lama 7 hari kerja sejak	
2.	Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan melakukan evaluasi perda	Paling lama 10 hari kerja sejak rancangan perda diterima lengkap	a) Evaluasi Menteri Dalam Negeri adalah untuk menguji kesesuaian antara perda dengan kepentingan umum, dan peraturan perundang-undangan lain yang lebih tinggi. b) Evaluasi Menteri Keuangan adalah untuk menguji kesesuaian perda dengan kebijakan fiskal nasional.
3.	Menteri Keuangan merekomendasi perubahan atas perda kepada Menteri Dalam Negeri, apabila perda dimaksud bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan lain	Paling lama 20 hari kerja terhitung sejak tanggal perda diterima Menteri Keuangan.	

	yang lebih tinggi, dan/atau kebijakan fiskal nasional		
4.	Menteri Dalam Negeri menyampaikan surat pemberitahuan kepada Gubernur/Bupati/Walikota terkait rekomendasi perubahan perda dari Menteri Keuangan	Paling lama 5 hari kerja terhitung sejak tanggal surat rekomendasi dari Menteri Keuangan diterima.	Surat pemberitahuan paling sedikit memuat: pelanggaran dan/atau ketidaksesuaian perda mengenai pajak dan retribusi; rekomendasi perubahan perda mengenai pajak dan retribusi; dan rekomendasi penghentian pemungutan pajak dan/atau retribusi.
6.	Gubernur/Bupati/Walikota melakukan perubahan perda	Paling lama 15 hari kerja terhitung sejak surat pemberitahuan dari Menteri Dalam Negeri diterima.	
7.	Gubernur/Bupati/Walikota menyampaikan perubahan perda kepada Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan	Paling lama 7 hari kerja terhitung sejak tanggal penetapan perubahan perda	Jika Gubernur/Bupati/Walikota tidak menetapkan perubahan perda, Menteri Dalam Negeri menyampaikan rekomendasi kepada Menteri Keuangan untuk memberikan sanksi kepada Gubernur/Bupati/Walikota.

Sumber: PP tentang PDRD (diolah)

4.1.6. Sanksi Administratif

Pasal 159 UU tentang PDRD mengatur bahwa pemerintah (Menteri Keuangan) dapat menetapkan sanksi berupa penundaan atau pemotongan dana alokasi umum dan/atau dana bagi hasil atau restitusi, apabila:

- a) Gubernur tidak menyerahkan rancangan perda pajak dan retribusi kepada Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan setelah 3 hari kerja tanggal persetujuan dengan DPRD provinsi;
- b) Bupati/Walikota tidak menyerahkan rancangan perda pajak dan retribusi kepada Gubernur, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Keuangan setelah 3 hari kerja tanggal persetujuan dengan DPRD kabupaten/kota;
- c) Gubernur/Bupati/Walikota tidak menyerahkan perda pajak dan retribusi setelah 7 hari kerja tanggal penetapan perda; atau
- d) Gubernur/Bupati/Walikota tidak memberhentikan pelaksanaan perda yang dibatalkan setelah 7 hari kerja tanggal peraturan presiden pembatalan ditetapkan.

Penetapan sanksi di atas, mengalami perubahan berdasarkan Pasal 114 angka 7 UU tentang Cipta Kerja, yang mengubah Pasal 159 UU tentang PDRD. Dari sisi bentuk sanksi, tidak ada perubahan. Namun, yang mengalami perubahan adalah objek yang dikenakan sanksi, yakni apabila:

- a) Gubernur tidak menyerahkan rancangan perda pajak dan retribusi kepada Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan setelah 3 hari kerja tanggal persetujuan dengan DPRD provinsi;

- b) Bupati/Walikota tidak menyerahkan rancangan perda pajak dan retribusi kepada Gubernur, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Keuangan setelah 3 hari kerja tanggal persetujuan dengan DPRD kabupaten/kota; atau
- c) penetapan perubahan perda pajak dan retribusi berdasarkan hasil rekomendasi perubahan dari pemerintah pusat (Menteri Keuangan) melebihi 15 hari kerja sejak surat rekomendasi perubahan diterima Gubernur/Bupati/Walikota.

Tata cara pelaksanaan sanksi tersebut diatur dalam Pasal 22 hingga Pasal 25 PP tentang PDRD. Penerapan sanksi kepada pemerintah daerah dibagi 2 (dua) tingkatan, yakni terlebih dahulu diberikan teguran tertulis dan kemudian dikenakan sanksi administratif apabila pemerintah daerah tidak menindaklanjuti teguran tertulis setelah 15 hari kerja terhitung sejak surat teguran tertulis diterima. Berdasarkan Pasal 23 PP tentang PDRD, sanksi administratif tersebut dilakukan oleh Menteri Keuangan, berupa penundaan penyaluran dana alokasi umum dan/atau dana bagi hasil pajak penghasilan sebesar 10 persen dari jumlah penyaluran pada bulan atau periode berikutnya kepada pemerintah daerah yang tidak menyampaikan rancangan perda kepada Menteri Dalam Negeri, Menteri Keuangan, dan Gubernur untuk rancangan kabupaten/kota, sesuai dengan batas waktu yang ditetapkan, dan penundaan atau pemotongan penyaluran dana alokasi umum dan/atau dana bagi hasil pajak penghasilan sebesar 15 persen dari jumlah penyaluran pada bulan atau periode berikutnya kepada pemerintah daerah yang tidak melakukan penetapan perubahan perda pajak dan retribusi berdasarkan hasil rekomendasi perubahan dari pemerintah pusat (Menteri Keuangan), sesuai dengan batas waktu yang ditetapkan.

4.1.7. Insentif Anggaran Pemerintah Daerah

Di dalam UU tentang PDRD tidak ada pengaturan kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah pusat dalam memberikan insentif anggaran kepada pemerintah daerah dikaitkan dengan pajak dan retribusi daerah. Demikian juga di dalam UU tentang Cipta Kerja. Padahal, kewenangan perubahan tarif pajak dan retribusi daerah, serta pengawasan dan pembatalan perda tentang pajak dan retribusi daerah akan berpotensi memberikan dampak negatif pada pendapatan asli daerah (PAD). Namun, pemerintah sepertinya menyadari implikasi negatif tersebut terhadap PAD. Oleh karena itu, Pasal 21 PP tentang PDRD diatur bahwa pemerintah pusat dapat memberikan dukungan insentif anggaran bagi pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, apabila pelaksanaan penyederhanaan perizinan berusaha menyebabkan berkurangnya pendapatan asli daerah yang bersumber dari pajak dan retribusi. Insentif anggaran tersebut dapat diberikan berupa transfer ke daerah yang pengalokasiannya mengikuti mekanisme APBN yang dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

4.2. Implikasi UU tentang Cipta Kerja dan PP tentang PDRD terhadap Keuangan Negara dan Keuangan Daerah

Diberlakukannya UU tentang Cipta Kerja dan PP tentang PDRD berimplikasi pada perubahan kewenangan di bidang pajak dan retribusi daerah secara

signifikan. Salah satunya adalah kewenangan pemerintah pusat untuk melakukan perubahan tarif pajak dan retribusi daerah sepanjang dalam rangka pelaksanaan kebijakan fiskal nasional dan untuk mendukung kebijakan kemudahan berinvestasi, untuk mendorong pertumbuhan industri dan/atau usaha yang berdaya saing tinggi, serta memberikan perlindungan dan pengaturan yang berkeadilan dan sesuai dengan program prioritas nasional, yang eksplisit dinyatakan dalam Pasal 114 angka 4 UU tentang Cipta Kerja. Secara implisit, sebenarnya kewenangan penyesuaian tarif tersebut tidak hanya sepanjang berkaitan dengan PSN atau program prioritas nasional. Namun, dapat digunakan oleh pemerintah pusat kapan saja apabila dianggap bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan/atau kebijakan fiskal nasional, sebagaimana diatur dalam Pasal 114 angka 4 UU tentang Cipta Kerja. Secara teori keuangan publik, perubahan kewenangan tersebut akan berdampak terhadap keuangan negara dan keuangan daerah.

4.2.1. Potensi Penurunan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten/Kota

Adanya kewenangan pemerintah pusat untuk melakukan perubahan tarif pajak dan retribusi daerah yang secara eksplisit untuk percepatan PSN dan implisit dikaitkan dengan kewenangan memaksa perubahan perda pajak dan retribusi daerah, akan berimplikasi pada kemungkinan besar terjadinya penurunan tarif pajak dan retribusi daerah. Penurunan ini pada gilirannya akan berdampak pada penurunan pendapatan asli daerah (PAD). Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 109 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional, terdapat 201 (dua ratus satu) PSN yang hendak dilaksanakan oleh pemerintah. Jika ditelusuri, mayoritas proyek PSN tersebut merupakan pembangunan fisik bangunan. Artinya, mayoritas proyek tersebut sekurang-kurangnya merupakan objek dari Pajak Bumi Dan Bangunan Perkotaan Dan Pedesaan (PBB-P2), Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), dan retribusi IMB yang merupakan kewenangan pemerintah kabupaten/kota. Berdasarkan data APBD 2020 yang dirilis oleh Kementerian Keuangan, proporsi pajak dan retribusi daerah untuk pemerintah kabupaten rata-rata mencapai 51,12 persen dan untuk pemerintah kota sebesar 75,63 persen. Angka tersebut menunjukkan betapa besarnya pengaruh pajak dan retribusi daerah terhadap PAD kabupaten/kota. Jika dilihat dari proporsi PBB-P2, BPHTB, dan retribusi IMB terhadap total penerimaan pajak dan retribusi daerah, proporsi ketiganya juga sangat besar. Untuk pemerintah kabupaten rata-rata sebesar 45,77 persen. Sedangkan untuk pemerintah kota, sebesar 53,49 persen. Kontribusi yang sangat besar ini menunjukkan bahwa PBB-P2, BPHTB, dan retribusi IMB sangat signifikan terhadap PAD. Dengan demikian, kewenangan perubahan tarif pajak dan retribusi daerah yang dimiliki oleh pemerintah pusat akan berpotensi menimbulkan dampak penurunan yang signifikan terhadap PAD kabupaten/kota⁵.

⁵ Analisis menggunakan data APBD Kabupaten/Kota yang dipublikasikan oleh Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan dan diakses dari <http://www.djpk.kemenkeu.go.id/?p=5412>.

Potensi penurunan terhadap PAD akan semakin besar jika melihat perubahan nomenklatur jenis retribusi dari IMB menjadi PBG. Perubahan nomenklatur sebagaimana diatur dalam Pasal 114 angka 1 UU tentang Cipta Kerja tidak dibarengi dengan perubahan Pasal 142 UU tentang PDRD yang mengatur tentang objek retribusi IMB. Dengan kata lain, tidak ada pengaturan objek PBG, baik dalam UU tentang Cipta Kerja maupun undang-undang lain. Ketiadaan pengaturan objek PBG tersebut akan berimplikasi pada timbulnya ketidakpastian hukum dalam pemungutan retribusi PBG. Akibatnya, pemerintah daerah akan berpotensi mengalami kendala atau hambatan hukum dalam pengenaan dan pemungutan retribusi PBG pada tataran implementasi, yang pada gilirannya akan berdampak pada penurunan PAD.

4.2.2. Potensi Semakin Memburuknya Derajat Desentralisasi Fiskal Kabupaten/Kota

Derajat desentralisasi fiskal menggambarkan tingkat kewenangan dan tanggung jawab yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan pembangunan. PAD merupakan aspek yang sangat menentukan keberhasilan suatu daerah dalam menyelenggarakan desentralisasi, dimana semakin tinggi PAD maka semakin besar kemampuan keuangan daerah untuk membiayai belanja pemerintah dalam menjalankan roda pemerintahan (Sumardjoko, 2019). Umumnya, derajat desentralisasi fiskal diukur dengan membandingkan total pendapatan asli daerah dengan total pendapatan daerah. Secara rata-rata, derajat desentralisasi fiskal pemerintah kabupaten pada 2020 sebesar 9,99 persen. Sedangkan pemerintahan kota, sebesar 22,64 persen⁶. Angka-angka tersebut menunjukkan bahwa derajat desentralisasi fiskal kabupaten/kota di Indonesia masih sangat rendah. Dengan kata lain, kemampuan keuangan daerah kabupaten/kota untuk membiayai pembangunan sangat rendah.

Pada bagian sebelumnya telah dijelaskan bahwa kewenangan penurunan tarif pajak dan retribusi daerah yang dimiliki pemerintah pusat akan berpotensi menyebabkan penurunan PAD kabupaten/kota. Penurunan PAD tersebut pada gilirannya akan memperparah derajat desentralisasi fiskal pemerintah kabupaten/kota. Dengan kata lain, adanya kewenangan tersebut akan memperburuk kondisi derajat desentralisasi fiskal kabupaten/kota.

4.2.3. Potensi Penurunan Belanja Daerah yang Berimplikasi Terganggunya Pelayanan Publik di Daerah

Penelitian Solikin (2016) menemukan bahwa PAD memiliki pengaruh positif dan signifikan terhadap besaran belanja daerah kabupaten/kota di Indonesia pada periode 2012-2014. Hasil yang sama juga didapatkan dalam penelitian Maulana dan Fadhila (2020) pada kabupaten/kota di Provinsi Aceh dan penelitian Melda dan Syofyan (2020) di Provinsi Sumatera Barat. Penelitian-penelitian tersebut menunjukkan bahwa besarnya alokasi belanja daerah dalam APBD sangat bergantung pada seberapa besar sumber pendapatan yang dimiliki oleh daerah,

⁶ *Ibid.*

yang salah satunya adalah PAD. Oleh karena itu, potensi penurunan PAD akibat dari adanya kewenangan perubahan tarif oleh pemerintah pusat akan berimplikasi pada penurunan alokasi belanja daerah dalam APBD untuk membiayai pembangunan dan pelayanan publik di daerahnya. Penurunan belanja daerah ini pada gilirannya akan berimplikasi pada terganggunya layanan publik yang disediakan oleh pemerintah daerah.

4.2.4. Potensi Memburuknya Ketergantungan Daerah

Salah satu tujuan penerapan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal di Indonesia adalah untuk meningkatkan kemandirian daerah dan mengurangi ketergantungan fiskal daerah terhadap pemerintah pusat (Zukhri, 2020). Kemandirian tersebut sangat dipengaruhi oleh seberapa besar kemampuan daerah mengelola dan mengumpulkan PAD di daerahnya. Semakin besar kemampuannya, maka semakin mandiri pula daerah tersebut. Sebaliknya, semakin rendah kemampuannya, maka semakin tinggi ketergantungan keuangan daerah tersebut terhadap sumber pendapatan lainnya, khususnya transfer dari pemerintah pusat. Untuk mengukur ketergantungan daerah dapat digunakan rasio derajat ketergantungan, yang menunjukkan perbandingan jumlah pendapatan transfer dari pemerintah pusat dengan total penerimaan daerah (Sumardjoko, 2019). Berdasarkan data APBD yang dirilis oleh Kementerian Keuangan, rasio ketergantungan pemerintah kabupaten pada 2020 sebesar 81,41 persen. Sedangkan untuk pemerintah kota sebesar 67,40 persen. Rasio ketergantungan tersebut relatif tidak jauh berbeda dibanding 10 tahun sebelumnya, khususnya rasio ketergantungan pemerintah kabupaten. Pada 2010, rasio ketergantungan pemerintah kabupaten sebesar 88,19 persen dan pemerintah kota sebesar 80,18 persen⁷. Angka-angka tersebut di atas menunjukkan bahwa begitu besarnya ketergantungan pembiayaan pembangunan pemerintah kabupaten/kota di Indonesia terhadap transfer dari pemerintah pusat dan relatif tidak berubah signifikan dalam 10 tahun terakhir. Pemberian kewenangan kepada pemerintah pusat untuk melakukan perubahan tarif pajak dan retribusi, akan berpotensi memberikan dampak penurunan PAD yang merupakan salah satu sumber pendapatan daerah. Penurunan ini akan berpotensi menyebabkan semakin memburuknya rasio ketergantungan pemerintah kabupaten/kota.

4.2.5. Potensi Peningkatan Alokasi Transfer ke Daerah Melalui APBN

Pasal 27 dan Pasal 28 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah mengatur formulasi alokasi Dana Alokasi Umum (DAU), dimana alokasi DAU adalah penjumlahan dari alokasi dasar dan celah fiskal. Celah fiskal diperoleh dari pengurangan kebutuhan fiskal dikurangi kapasitas fiskal, dimana kapasitas fiskal merupakan penjumlahan PAD dan Dana Bagi Hasil (DBH). Dari rumusan tersebut, dapat salah satu faktor yang memengaruhi besaran alokasi DAU adalah PAD. Oleh karena itu, potensi penurunan PAD akibat adanya kewenangan perubahan

⁷ *Ibid.*

tarif yang dimiliki oleh pemerintah pusat akan berimplikasi pada meningkatnya alokasi DAU yang harus disediakan pemerintah pusat melalui APBN. Artinya, perubahan kewenangan tersebut akan berpotensi meningkatkan alokasi transfer ke daerah. Tidak hanya melalui DAU saja, kenaikan transfer ke daerah juga berpotensi terjadi mengingat adanya pengaturan dalam PP tentang PDRD yang memberikan kewenangan kepada pemerintah pusat untuk dapat memberikan insentif anggaran kepada pemerintah daerah apabila pelaksanaan penyederhanaan perizinan berusaha menyebabkan berkurangnya pendapatan asli daerah yang bersumber dari pajak dan retribusi.

5. Penutup

5.1. Simpulan

Berdasarkan uraian bagian sebelumnya, dapat disimpulkan sebagai berikut.

1. Lahirnya UU tentang Cipta Kerja dan PP tentang PDRD berimplikasi pada perubahan kewenangan di bidang pajak dan retribusi daerah, yakni sebagai berikut.
 - a. Retribusi izin gangguan tidak lagi dapat dipungut oleh pemerintah daerah dan perubahan retribusi IMB menjadi retribusi PBG.
 - b. Adanya kewenangan pemerintah pusat untuk melakukan perubahan tarif pajak dan retribusi daerah sepanjang dalam rangka pelaksanaan kebijakan fiskal nasional, dan untuk mendukung kebijakan kemudahan berinvestasi, untuk mendorong pertumbuhan industri dan/atau usaha yang berdaya saing tinggi, serta memberikan perlindungan dan pengaturan yang berkeadilan dan sesuai dengan program prioritas nasional.
 - c. Adanya kewenangan pemerintah daerah dalam memberikan insentif fiskal (pajak) kepada pelaku usaha di daerahnya masing-masing, berupa pengurangan, keringanan, dan pembebasan, atau penghapusan pokok pajak dan/atau sanksinya.
 - d. Adanya kewenangan Menteri Keuangan melakukan evaluasi rancangan perda pajak dan retribusi daerah terkait kesesuaian rancangan perda dengan kebijakan fiskal nasional.
 - e. Tidak ada lagi kewenangan pembatalan perda pajak dan retribusi yang dimiliki oleh pemerintah pusat. Kewenangan tersebut berubah mejadi kewenangan pemerintah pusat (melalui Menteri Keuangan) untuk memaksa pemerintah daerah melakukan perubahan perda pajak dan retribusi, apabila dianggap bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan/atau kebijakan fiskal nasional. Secara implisit, kewenangan pemerintah pusat untuk memaksa pemerintah daerah melakukan perubahan perda pajak dan retribusi tersebut dapat juga berkaitan dengan perubahan tarif pajak dan retribusi dalam kondisi apapun atau tidak ada hanya sebatas berkaitan dengan PSN.

- f. Secara substansi, Pasal 114 angka 7 UU tentang Cipta Kerja yang mengubah Pasal 159 UU tentang PDRD tidak berimplikasi pada perubahan bentuk sanksi yang dikenakan. Namun, yang mengalami perubahan adalah objek yang dikenakan sanksi.
- g. Adanya kewenangan pemerintah pusat untuk dapat memberikan dukungan insentif anggaran bagi pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, apabila pelaksanaan penyederhanaan perizinan berusaha menyebabkan berkurangnya pendapatan asli daerah yang bersumber dari pajak dan retribusi.
2. Secara teori keuangan publik, perubahan kewenangan di bidang pajak dan retribusi daerah akibat lahirnya UU tentang Cipta Kerja dan PP tentang PDRD akan berpotensi menyebabkan penurunan pendapatan asli daerah kabupaten/kota, semakin memburuknya derajat desentralisasi fiskal kabupaten/kota, penurunan belanja daerah yang berimplikasi terganggunya pelayanan publik di daerah, serta memburuknya ketergantungan daerah.

5.2. Rekomendasi

1. Untuk menciptakan kepastian hukum dalam pemungutan retribusi PBG, DPR RI bersama pemerintah perlu melakukan revisi UU tentang PDRD agar harmonis dengan perubahan kewenangan yang diatur dalam UU tentang Cipta Kerja. Selain itu, hal tersebut juga dapat dilakukan melalui penggantian UU tentang PDRD dengan memasukkan norma yang berkaitan dengan pajak dan retribusi daerah ke dalam Rancangan Undang-Undang tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah yang telah menjadi salah satu rancangan yang masuk ke dalam Program Legislasi Nasional 2021.
2. Dalam pelaksanaan kewenangan perubahan atau penyesuaian tarif pajak dan retribusi daerah dan perubahan perda tentang pajak dan retribusi daerah yang dimiliki, pemerintah hendaknya benar-benar mempertimbangkan dampak pelaksanaan kewenangan tersebut terhadap kondisi keuangan negara dan daerah, guna memastikan kesinambungan fiskal dan pembangunan di daerah.

Daftar Pustaka

- BPPK Depkeu RI. (2004). *Dasar-Dasar Keuangan Publik*. Jakarta: Lembaga Pengkajian Keuangan Publik dan Akuntansi Pemerintah (LPKPAP) Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan.
- Cahyono, Wahyu Hadi., dan Aisyah, Rr. Herini Siti. (2020). *Kewenangan Pejabat Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara dalam Pengelolaan Keuangan Negara di Daerah*, Jurist-Diction Vol. 3 No. 2, 2020.
- Darmawan, Agus. (2020). *Politik Hukum Omnibus Law Dalam Konteks Pembangunan Ekonomi Indonesia*. Indonesian Journal of Law and Policy Studies, Volume 1, No. 1, Mei 2020, 14-25.
- Ebel, Robert D. dan Yilmaz, Serdar. (2002). *Concept of Fiscal Decentralization and Worldwide Overview*. Washington D.C: World Bank Institute.

- Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada. (2020). *Kertas Kebijakan: Catatan Kritis Terhadap UU No 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja*, Edisi 2/5 November 2020. Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada.
- Hyman, David N. (2010). *Public Finance: A Contemporary Application of Theory to Policy*, Tenth Edition. Boston: South-Western Cengage Learning.
- Ink, Dwight dan Dean, Alan L. (1970). *A Concept of Decentralization*. Public Administration Review: Vol. 30, No. 1, Jan-Feb.
- Litvack, Jennie dan Seddon, Jessica. (1999). *Decentralization Briefing Notes*. Washington D.C: World Bank Institute.
- Mulyana, Budi., Subkhan dan Slamet, Kuwat. (2006). *Keuangan Daerah: Perspektif Desentralisasi Fiskal dan Pengelolaan APBD di Indonesia*. Jakarta: Lembaga Pengkajian Keuangan Publik dan Akuntansi Pemerintah (LPKPAP) Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan.
- Maulana, Fajar., dan Fadhlia, Wida. (2020). *Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Khusus, Dan Luas Wilayah Terhadap Belanja Modal Pada Pemerintah Kabupaten/Kota Di Provinsi Aceh*. Jimeka, Vol. 5, No. 3, (2020), 362-371.
- Melda, Helmi., dan Syofyan, Efrizal. (2020). *Analisis Flypaper Effect Pada Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, Dana Bagi Hasil Dan Pendapatan Asli Daerah Terhadap Belanja Daerah Kabupaten/Kota Di Sumatera Barat*. Jurnal Eksplorasi Akuntansi, Vol. 2, No 2, Seri C, Mei 2020, 2826-2838.
- Nizwan Zukhri. (2020). *Kinerja Keuangan Provinsi Kepulauan Bangka Belitung Ditinjau Dari Derajat Kemandirian, Ketergantungan, Dan Desentralisasi Fiskal*. Indonesian Treasury Review, Vol.5, No. 2, (2020), 143-149.
- Rahardja, Prathama dan Manurung, Mandala. (2010). *Teori Ekonomi Mikro Suatu Pengantar* Edisi Keempat. Jakarta : Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.
- Rosen, Harvey S. (2002) *Public Finance: Essay for the Encyclopedia of Public Choice*. CEPS Working Paper: No. 80.
- Sodikin. (2020). *Paradigma Undang-Undang Dengan Konsep Omnibus Law Berkaitan Dengan Norma Hukum Yang Berlaku Di Indonesia*. Jurnal Rechtsvinding, Volume 9, Nomor 1, April 2020, 143-160.
- Solikin, Ahmad. (2016). *Analisis Flypaper Effect Pada Pengujian Pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU), Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dan Sisa Lebih Penghitungan Anggaran (SILPA) Terhadap Belanja Pemerintah Daerah Di Indonesia: Studi Tahun 2012-2014*. Jurnal Akuntansi dan Bisnis Vol. 16 No. 1, Februari 2016: 11 – 25.
- Sumardjoko, Imam. (2019). *Penguatan Kinerja Keuangan Daerah Wilayah Kepulauan dan Implikasinya terhadap Perubahan Fundamental Ekonomi Regional*. Jurnal Defis Edisi 5, Volume V, Januari-April 2019, 1-23.

Utomo, Tri Widodo W. (2012). *Memahami Kembali Konsep Dasar Dekonsentrasi Dan Desentralisasi*. Jurnal Borneo Administrator: Vol. 8, No. 1, 2012.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

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

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2021 Tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah Dalam Rangka Mendukung Kemudahan Berusaha Dan Layanan Daerah.

Peraturan Presiden Nomor 109 Tahun 2020 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional