

PENJELASAN ATAU KETERANGAN

ATAS

RANCANGAN PERATURAN DAERAH KOTA MAGELANG

TENTANG

PERUBAHAN KEDUA PERATURAN DAERAH KOTA

MAGELANG NOMOR 16 TAHUN 2011 TENTANG

PAJAK DAERAH



PEMERINTAH KOTA MAGELANG

TAHUN 2020

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Bahwa dalam alinea keempat pembukaan Undang-undang Dasar 1945 menyebutkan tujuan Negara Indonesia adalah mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, berdasarkan hal tersebut maka Negara mempunyai kewajiban (*mandatory*) untuk melaksanakan tujuan bersama tersebut. Kemudian untuk mewujudkan keadilan sosial tersebut dijabarkan dalam dalam pasal 33 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi “Perekonomian disusun sebagai usaha bersama atas asas kekeluargaan sebagai bentuk demokrasi ekonomi Indonesia yang tidak berdasarkan atas individualisme, tetapi untuk mencapai kemakmuran bersama dan sebagai penegasan kedaulatan ekonomi bangsa Indonesia”.

Bahwa untuk mewujudkan perekonomian yang adil dan merata bagi rakyat diperlukan peran serta dari pemerintah, dengan demikian Pemerintah memiliki andil yang besar sebagai pengatur perekonomian. Namun, disamping itu pemerintah juga memiliki peran sama besar sebagai pelaku ekonomi yang berperan penting sebagai produsen, distributor, serta konsumen.

Dalam pelaksanaannya, pemerintah secara umum dibagi berdasarkan wilayah, yaitu pemerintah daerah dan pemerintah pusat. Untuk melaksanakan kegiatan perekonomian di wilayah masing-masing, pemerintah daerah maupun pusat membutuhkan berbagai kebutuhan penunjang lainnya yang terangkum dalam Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) dan Anggaran Pembelanjaan Belanja Negara (APBN).

Sebagaimana kita ketahui, pemerintah memang mempunyai andil sangat besar dalam mengatur perekonomian negara. Namun, semua kegiatan pemerintah baik pusat maupun daerah telah diatur secara jelas dalam APBN dan APBD. Semua hal yang dilakukan pemerintah dalam kiprahnya sebagai pelaku ekonomi

bertujuan untuk pemeratakan pembangunan dan memastikan agar semua lapisan masyarakat bisa merasakan pembangunan tersebut.

Pemberian kewenangan kepada daerah yang semakin besar berimplikasi pada semakin besarnya kebutuhan daerah. Kebutuhan dimaksud untuk menunjang pembiayaan dalam rangka penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah. Untuk itu, diperlukan upaya penggalian dan peningkatan sumber-sumber penerimaan daerah. Meskipun secara yuridis, Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah telah menjamin tersedianya dana untuk membiayai kewenangan daerah melalui penyediaan dana bagi hasil dan dana alokasi, namun dalam kenyataannya, dana tersebut belum memadai untuk membiayai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan kewenangan tersebut. Untuk menjamin terselenggaranya fungsi-fungsi pemerintahan daerah, khususnya dalam rangka penyelenggaraan pemerintah dan pelayanan kepada masyarakat di daerah secara optimal, diperlukan sumber-sumber penerimaan yang dapat digali dari daerah dalam bentuk pemungutan Pajak kepada masyarakat sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

Pengertian pajak amatlah berbeda-beda, tergantung dari perspektif mana seseorang memandang masalah pajak, karena sampai saat ini tidak pengertian pajak bersifat universal, namun substansi dan tujuan dari pajak itu sendiri adalah sama. Para ahli dalam bidang perpajakan yang memberikan batasan atau definisi yang berbeda-beda mengenai pajak, namun demikian berbagai definisi tersebut mempunyai inti atau tujuan yang sama.

P.J.A. Adriani mengemukakan bahwa Pajak adalah iuran kepada negara (yang dapat dipaksakan) yang terutang oleh yang wajib membayarnya menurut peraturan-peraturan, dengan tidak mendapat prestasi-kembali, yang langsung dapat ditunjuk, dan yang gunanya adalah untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum berhubungan dengan tugas negara untuk menyelenggarakan

pemerintahan.¹ Sementara, Soeparman Soemahamidjaja menjelaskan bahwa Pajak adalah iuran wajib, berupa uang atau barang, yang dipungut oleh penguasa berdasarkan norma-norma hukum, guna menutup biaya produksi barang-barang dan jasa-jasa kolektif dalam mencapai kesejahteraan umum.²

Kemudian, Mr. Dr. N.J Feldman menjelaskan bahwa pajak adalah prestasi yang dipaksakan sepihak oleh dan terutang kepada penguasa (menurut norma-norma yang ditetapkan secara umum) tanpa adanya kontraprestasi dan semata-mata digunakan untuk menutup pengeluaran umum.³ Hal yang tidak berbeda juga diungkapkan Djajadiningrat. Ia mengatakan bahwa Pajak sebagai suatu kewajiban untuk menyerahkan sebagian kekayaan negara karena suatu keadaan, kejadian dan perbuatan yang memberikan kedudukan tertentu. Pengutan tersebut bukan sebagai hukuman, tetapi menurut peraturan-peraturan yang ditetapkan pemerintah serta dapat dipaksakan. Untuk itu, tidak ada jasa balik dari negara secara langsung misalnya untuk memelihara kesejahteraan umum.⁴

Berbagai definisi tersebut, dapat ditarik adanya beberapa ciri atau karakteristik dari pajak sebagai berikut: 1. Pajak dipungut berdasarkan undang-undang atau peraturan pelaksanaannya; 2. Terhadap pembayaran pajak, tidak ada prestasi yang dapat ditunjukkan secara langsung; 3. Pemungutannya dapat dilakukan baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, karena itu ada istilah pajak pusat dan pajak daerah; 4. Hasil uang dari pajak dipergunakan untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran pemerintah baik pengeluaran rutin maupun pengeluaran pembangunan, dan apabila terdapat kelebihan maka sisanya dipergunakan untuk *public investment*; dan 5. Di samping mempunyai fungsi sebagai alat untuk memasukan dana dari rakyat ke dalam kas negara

¹ Darwin, *Pajak Daerah & Retribusi Daerah*, Edisi Pertama, Jakarta: Mitra Wacana Media, 2010. hlm.15.

² *Ibid.*

³ Erly Suandi, *Hukum Pajak*, Edisi Kelima, Bandung: Salemba Empat, 2011 hlm 8.

⁴ Tunggal Anshari Setia Negara, *Pengantar Hukum Pajak*, Malang: Setara Press, 2006, hlm. 5.

(*fungsi budgeter*), pajak juga mempunyai fungsi yang lain, yakni fungsi mengatur.

Pajak daerah adalah pajak yang wewenang pemungutannya ada pada pemerintah daerah yang pelaksanaannya dilakukan oleh Dinas Pendapatan Daerah. pengertian tersebut, kemudian dipertegas oleh Suandy, yaitu “Pajak daerah adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan daerah.⁵ Sementara, di dalam Pasal 1 angka 10 UU No. 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah disebutkan bahwa Pajak Daerah, adalah kontribusi wajib kepada Daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan Daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Adapun ciri-ciri pajak daerah, dapat diikhtisarkan sebagai berikut:⁶

- a. Pajak daerah berasal dari pajak negara yang diserahkan kepada daerah sebagai pajak daerah;
- b. Penyerahan dilakukan berdasarkan undang-undang;
- c. Pajak daerah dipungut oleh daerah berdasarkan kekuatan undang-undang atau peraturan hukum lainnya; dan
- d. Hasil pungutan pajak daerah dipergunakan untuk membiayai penyelenggaraan urusan rumah tangga daerah atau untuk membiayai pengeluaran daerah sebagai badan hukum publik.

Lahirnya UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, selain menjadi legitimasi daerah dalam melakukan pungutan berupa pajak, juga memberikan penjelasan fungsi terhadap pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah. Adapun fungsi tersebut, yaitu sebagai fungsi *budgeter*, fungsi mengatur (*regulerend*), fungsi investasi⁷ Pertama, fungsi *budgeter*

⁵ Erly Suandi, *Hukum Pajak....Op. Cit*, hlm. 236.

⁶ Tim Redaksi Tatanusa, *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009)*, Bandung: Fokus Media, 2010, hlm. 51.

⁷ Winahyu Erwiningsih, “Pembaharuan Hukum Pajak”, *Makalah* disampaikan dalam diskusi Dialektika Konstitusi yang diselenggarakan oleh PSHK UII, 25 Desember 2014, hlm. 6.

(anggaran), yaitu sebagai sumber pendapatan daerah, pajak berfungsi untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran daerah. Untuk menjalankan tugas-tugas rutin daerah dan melaksanakan pembangunan. Daerah membutuhkan biaya dan biaya ini dapat diperoleh dari penerimaan pajak. Dewasa ini pajak juga digunakan untuk pembiayaan rutin seperti belanja pegawai, belanja barang, pemeliharaan, dan lain sebagainya.

Kedua, fungsi mengatur. Pemerintah bisa mengatur pertumbuhan ekonomi melalui kebijaksanaan pajak. Dengan fungsi mengatur, pajak bisa digunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan. *Ketiga*, fungsi investasi, yang dimaksud dengan fungsi investasi adalah wajib pajak telah menyisihkan sebagian penghasilan atau kekayaan untuk kepentingan negara maupun daerah. Sebenarnya pajak yang dibayar merupakan peran serta wajib pajak menanamkan modal agar dapat mengurangi dan bahkan memberantas kemiskinan.

Kota Magelang merupakan salah satu daerah otonom di Provinsi Jawa Tengah yang diberikan hak dan kewajiban serta kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai kewenangan yang dimilikinya. Peraturan Perundang-undangan telah memberikan kewenangan kepada Kota Magelang untuk menggali berbagai sumber pendapatan yang terdapat dalam wilayahnya. Kewenangan yang luas ini senantiasa ditujukan untuk peningkatan pelaksanaan pemerintahan, pembangunan dan kesejahteraan rakyat. Berdasarkan hal itu, maka pada tahun 2011 Kota Magelang menerbitkan regulasi berupa Peraturan Daerah (Perda) Nomor 16 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah. Penerbitan instrumen hukum tersebut, dimaksudkan untuk memberikan 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.

Selanjutnya bahwa berdasarkan perkembangan dinamika sosial dan ekonomi di masyarakat pada tahun 2017 telah dilakukan Perubahan dalam beberapa ketentuan dalam Perda

Nomor 16 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah tersebut. Seiring dengan berjalannya waktu pelaksanaan ketentuan dalam Perda Nomor 16 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah terdapat beberapa hal yang dinilai belum berpihak pada masyarakat kecil terutama pengusaha kecil dan beberapa ketentuan dalam Pajak Parkir belum terakomodir dalam Perda tersebut, maka perlu melakukan penyesuaian terhadap Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian di atas dapat diidentifikasi permasalahan yaitu beberapa ketentuan dalam Perda Nomor 16 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah belum berpihak pada masyarakat kecil terutama pengusaha kecil dan beberapa ketentuan yang belum terakomodir terkait dengan Pajak Reklame.

Berdasarkan identifikasi permasalahan di atas, maka keberadaan Perda *a quo*, harus dilakukan penyesuaian dengan dilakukan perubahan. Akan tetapi, dalam melakukan perubahan tersebut tentu harus didasarkan pada kaidah perubahan sebuah peraturan yang di dalamnya harus mencerminkan dasar-dasar sebagai berikut:

1. dasar teoritis; dan
2. dasar/landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis,

Dengan dasar/landasan tersebut, maka akan bermuara pada ruang lingkup dan desain materi muatan yang ideal sebagai *output* akhir perubahan Perda *a quo*.

C. Tujuan dan Kegunaan

Tujuan disusunnya naskah akademik ini adalah untuk menyelaraskan dinamika social terkait pajak di Kota Magelang dan merespon lahirnya aturan yang lebih tinggi yang secara langsung maupun tidak langsung berkaitan dengan perpajakan. Dengan demikian, diharapkan akan menjadi landasan hukum dalam penyelesaian atau solusi permasalahan perpajakan di Kota Magelang. Disamping itu, adalah untuk merumuskan ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam

perubahan Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 16 tahun 2011 tentang Pajak Daerah. Adapun kegunaan naskah akademik ini, adalah untuk menjadi landasan, pedoman dan arahan akademik bagi kebijakan daerah dalam perubahan Perda.

D. Metode Kajian/Kegiatan

Penyusunan kajian akademik ini didasarkan pada penelitian yuridis normatif (*legal research*). Bertalian dengan penelitian normatif, penelitian ini dilakukan dengan cara mengumpulkan, menganalisis, mengevaluasi, dan mensitesa bahan hukum yang berkaitan dengan Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 16 tahun 2011 tentang Pajak Daerah, konsepsi-konsepsi, asas-asas hukum, prinsip-prinsip hukum, isi kaidah hukum, sistematika hukum, dan sinkronisasi perubahan Perda yang akan disusun dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta membandingkan Peraturan Daerah yang ada di daerah lain.

Mengingat penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, maka sumber datanya hanyalah data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.⁸ Secara lengkap bahan-bahan tersebut adalah sebagai berikut:

1. Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang mengikat, terdiri dari:
 - a. Sumber-sumber hukum nasional yang berkaitan dengan pengaturan tentang retribusi daerah yang terdiri dari Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dan Asas-asas atau prinsip-prinsip hukum umum yang berkaitan pelaksanaan otonomi daerah;
 - b. Peraturan-peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penyusunan peraturan perundang-undangan di tingkat daerah tentang pajak daerah.
 - c. Bahan hukum tersier, yaitu yang memberikan informasi lebih lanjut mengenai bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder antara lain yaitu: Kamus hukum dan Kamus Bahasa Indonesia.

⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cetakan Kelima, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009, hlm. 141-143.

2. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan tentang bahan hukum primer, antara lain berupa:
 - a. bahan hukum sekunder berupa:
 1. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah;
 2. UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
 - b. Bersifat umum yaitu buku-buku teks.
 - c. Bersifat khusus yaitu jurnal, laporan hasil penelitian, terbitan berkala dan lain-lain.
 - d. Tulisan yang dipublikasikan, doktrin atau pendapat para pakar hukum dan bidang ilmu lain yang menunjang objek penulisan.
3. Bahan hukum tersier, yaitu yang memberikan informasi lebih lanjut mengenai bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder antara lain yaitu: Kamus hukum dan Kamus Bahasa Indonesia.

BAB II

LANDASAN PERUBAHAN

A. Landasan Toeritis

Ada beberapa teori yang memberikan landasan pembenaran atau landasan filosofis bagi daerah/negara untuk melakukan penarikan pajak, antara lain adalah:

1. Teori asuransi, yakni Negara melindungi keselamatan jiwa, harta benda dan hak-hak rakyatnya. Oleh karena itu rakyat harus membayar pajak yang diibaratkan sebagai suatu premi asuransi karena memperoleh jaminan perlindungan tersebut.
2. Teori kepentingan, yakni pembagian beban pajak kepada rakyat didasarkan pada kepentingan (misalnya perlindungan) masing-masing orang. Semakin besar kepentingan seseorang terhadap negara maka semakin besar pula pajak yang harus ia bayar.
3. Teori daya pikul, yakni beban pajak untuk semua orang harus sama beratnya, artinya pajak harus dibayar sesuai dengan daya pikul masing-masing orang, untuk mengukur daya pikul maka digunakan 2 (dua) pendekatan yakni; 1. Pendekatan objektif artinya pemungutan harus dilihat dari penghasilan atau kekayaan seseorang. 2. Pendekatan subjektif, artinya pemungutan haruslah memperhatikan besarnya kebutuhan materil yang harus dipenuhi seseorang.
4. Teori bakti, yakni dasar pemungutan pajak terletak pada hubungan Negara dengan rakyatnya. Rakyat harus menyadari bahwa pembayaran pajak adalah suatu kewajibannya.

5. Teori asas daya beli, yakni pemungutan pajak berarti menarik daya beli dari masyarakat untuk rumah tangga Negara, dan selanjutnya Negara akan menyalurkannya kembali ke masyarakat dalam bentuk pemeliharaan kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian kepentingan seluruh rakyat lebih diutamakan.⁹

Secara umum teori-teori di atas, sejalan dengan konsepsi negara kesejahteraan yang dianut oleh negara modern. Dalam

⁹ MARIHOT P. SIAHAN, *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2005, hlm. 51-52.

konteks Indonesia, bahkan konsepsi tersebut telah dimasukkan ke dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UU DNRI 1945). Di dalam pembukaan UUD 1945 alinea keempat secara tegas dinyatakan bahwa tujuan negara adalah untuk:

“melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan dan perdamaian abadi dan keadilan sosial”.

Amanat untuk memajukan kesejahteraan umum mempunyai makna untuk memajukan kesejahteraan bagi rakyat secara keseluruhan, bukan hanya kesejahteraan orang per orang. Oleh karena itu perlu disusun suatu sistem yang dapat menjamin terselenggaranya keadilan sosial.¹⁰ Salah satu instrumennya adalah dengan memproyeksikan agenda retribusi sebagai jalan untuk meraih kesejahteraan sosial tersebut.

Di samping itu, kesejahteraan yang harus diciptakan bukan hanya sekedar kesejahteraan ekonomis, bukan sekedar kesejahteraan material, melainkan kesejahteraan lahir dan batin, kesejahteraan material dan spiritual.¹¹ Artinya kesejahteraan material itu harus terselenggara dalam masyarakat yang saling menghormati dan menghargai hak dan kewajiban masing-masing, masyarakat yang bebas dari rasa takut, masyarakat yang hidup dalam kesederajatan dan kebersamaan, masyarakat yang bergotong-royong. Masyarakat adil, makmur dan beradab itulah warna dari Sosialisme Indonesia.

B. Landasan Filosofis

¹⁰ Tom Gunadi, *Sistem Perekonomian Menurut Pancasila dan UUD'45*, Bandung: Angkasa, 1990, hlm. 31. Lihta juga R.M. Kusuma dan Ananda. B. “Bagaimana Menginterpretasikan Konstitusi Kita” dalam *Jurnal Konstitusi* Volume I Nomor 3: Jakarta, 2005, hlm. 61.

¹¹ Adi Fahrudin, *Kesejahteraan Sosial, Sebuah Pengantar*, Jakarta: P3KS Press, 2012, hlm. 13.

Tugas negara/daerah pada prinsipnya adalah berusaha dan bertujuan untuk menciptakan kesejahteraan bagi rakyatnya. Itulah sebabnya maka Negara/daerah harus tampil kedepan dan turut serta campur tangan, bergerak aktif dalam bidang ke hidupan masyarakat, terutama pada bidang perekonomian guna menciptakan kesejahteraan umat manusia. Untuk mencapai dan menciptakan masyarakat yang sejahtera dibutuhkan biaya yang cukup banyak. Demi berhasilnya usaha negara/daerah tersebut maka haruslah dicari sumber pembiayaan yang potensial pada masyarakat. Penarikan atau pemungutan pajak yang dilakukan oleh daerah sebagai suatu fungsi esensial tanpa dilakukan pemungutan pajak maka sudah bisa dipastikan bahwa keuangan daerah/negara akan lumpuh.

Amanat untuk memajukan kesejahteraan umum mempunyai makna untuk memajukan kesejahteraan bagi rakyat secara keseluruhan, bukan hanya kesejahteraan orang per orang. Oleh karena itu perlu disusun suatu sistem yang dapat menjamin terselenggaranya keadilan sosial.¹² Salah satu instrumennya adalah dengan memproyeksikan agenda retribusi sebagai jalan untuk meraih kesejahteraan sosial tersebut.

Di samping itu, kesejahteraan yang harus diciptakan bukan hanya sekedar kesejahteraan ekonomis, bukan sekedar kesejahteraan material, melainkan kesejahteraan lahir dan batin, kesejahteraan material dan spiritual.¹³

Artinya kesejahteraan material itu harus terselenggara dalam masyarakat yang saling menghormati dan menghargai hak dan kewajiban masing-masing, masyarakat yang bebas dari rasa takut, masyarakat yang hidup dalam kesederajatan dan kebersamaan, masyarakat yang bergotong-royong.

¹² Tom Gunadi, *Sistem Perekonomian Menurut Pancasila dan UUD'45*, Bandung: Angkasa, 1990, hlm. 31. Lihta juga R.M. Kusuma dan Ananda. B. "Bagaimana Menginterpretasikan Konstitusi Kita" dalam *Jurnal Konstitusi* Volume I Nomor 3: Jakarta, 2005, hlm. 61.

¹³ Adi Fahrudin, *Kesejahteraan Sosial, Sebuah Pengantar*, Jakarta: P3KS Press, 2012, hlm. 13.

Masyarakat adil, makmur dan beradab itulah warna dari Sosialisme Indonesia.

C. Landasan Yuridis

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, daerah diberi keleluasaan dan peluang besar untuk menggali sumber-sumber penerimaan daerah. Dengan dasar ketentuan tersebut maka daerah memiliki kewenangan untuk menggali sumber-sumber penerimaannya dalam rangka meningkatkan pembangunan, pertumbuhan ekonomi, kemajuan, kemakmuran, kemandirian dan pemberian pelayanan kepada masyarakat daerah. berdasarkan aturan tersebut, maka Pemerintah Daerah (Pemda) menerbitkan berbagai Peraturan Daerah (Perda) tentang pajak, retribusi dan pungutan lain.

Sungguhpun memiliki legitimasi yuridis, namun dalam membuat peraturannya tidak boleh kontraproduktif dengan asas ekonomi dan asas *non double taxation*. Asas ekonomi yaitu pajak yang dipungut oleh negara tidak boleh mengakibatkan terhambatnya kelancaran produksi dan perdagangan. Harus diusahakan supaya tujuan untuk mencapai kebahagiaan dan terselenggaranya kepentingan umum dapat dilaksanakan dengan tidak dihambat oleh adanya pungutan pajak.¹⁴ Kemudian yang dimaksud dengan asas *non double taxation* adalah;

“double taxation is imposition of two taxes on the same property during the same period and for the same purpose. The imposition of two taxes in one corporate profit. Corporate profit are taxed twice, once to the corporation when earned and once to the shareholders when the earnings are distributed as dividends. In International law; the imposition of comparable taxes in 2 (two) or more state on the same taxpayer for the same subject matter or identical guides, also

¹⁴ Rochmat Soemitro, *Asas-Asas Hukum Perpajakan*, Bandung: Binacipta, 1991, hlm. 24.

*termed duplicate taxation.*¹⁵ [terjemahan: pajak berganda adalah pemungutan 2 (dua) pajak atas satu kekayaan dalam satu periode pemungutan (imbal jasa) yang sama dan dengan tujuan yang sama pula. Pemungutan 2 (dua) pajak pada satu keuntungan perusahaan. Keuntungan (penghasilan) perusahaan dikenakan pajak sebanyak 2 (dua) kali, satu kali pada tingkat perusahaan yaitu saat mendapatkan penghasilan, dan satu kali pada pemegang saham. Pada tingkat internasional; pemungutan pajak-pajak sejenis oleh 2 (dua) atau lebih negara terhadap seorang wajib pajak (penerima jasa) atas satu tujuan yang sama].

Berkaitan dengan pembentukan (perubahan) Peraturan Daerah Kota Magelang tentang Pajak Daerah, maka sinkron dengan Pasal 236 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. sejalan dengan pasal itu, maka jika dikaitkan dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 jo Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (UU PDRB) juga memiliki keterkaitan. Ada empat kebijakan mendasar yang diatur di dalam UU No. 28 tahun 2009. *Pertama*, adalah *closed-list system* untuk jenis pajak dan retribusi yang bisa dipungut oleh daerah. Hal ini dimaksudkan untuk memberikan kepastian kepada masyarakat dan dunia usaha tentang jenis pungutan yang harus mereka bayar. *Kedua*, adalah penguatan *local taxing power*. Hal ini dilakukan, antara lain melalui perluasan basis pajak daerah dan retribusi daerah yang sudah ada, penambahan jenis pajak dan retribusi daerah (seperti pajak rokok dan pengalihan PBB menjadi pajak daerah), meningkatkan tarif maksimum beberapa jenis pajak daerah, serta pemberian diskresi penetapan tarif pajak.

Ketiga, adalah perbaikan sistem pengelolaan pajak daerah dan retribusi daerah melalui mekanisme bagi hasil pajak provinsi yang lebih ideal dan kebijakan *earmarking* jenis pajak

¹⁵ Henry Campbell, *Black Law's Dictionary*, Revised Fourth Edition, USA: St. Paul, Minn. West Publishing Co., 1968, hlm 1500.

daerah tertentu (seperti *earmarking* sebagian Pajak Kendaraan Bermotor untuk pemeliharaan jalan). *Keempat*, adalah peningkatan efektivitas pengawasan pungutan daerah dengan mengubah mekanisme pengawasan represif menjadi preventif dan korektif.

D. Landasan Sosiologis

Pembangunan hukum merupakan suatu kebutuhan mutlak dalam rangka membangun suatu negara, tanpa terkecuali dalam konteks pembangunan daerah. Untuk berhasilnya suatu pembangunan dipengaruhi produk peraturan yang mengaturnya. Hukum berfungsi memberi kepastian hukum (*rechtssicherheit*), kemanfaatan (*zweckmassigkeit*) dan keadilan (*gerchtigheit*).¹⁶ Disamping itu juga hukum sebagai alat untuk mengatur tata tertib masyarakat. Untuk itu hukum sebagai sarana kontrol sosial dapat memberikan solusi dalam rangka memenuhi tuntutan tersebut. Dalam suatu masyarakat yang sedang membangun peranan hukum memegang arti penting, fungsi peranan itu dilakukan dengan memanfaatkan hukum yang dipercaya untuk mengembangkan misinya yang paling baru, yaitu sebagai sarana perubahan sosial (*social engineering*) dan sarana pembinaan hukum di masyarakat (*social control and dispute settlement*). Kepercayaan ini didasarkan pada hakikat dan potensi hukum sebagai inti kehidupan masyarakat.

Berdasarkan konsepsi di atas, maka bagi Kota Magelang harus menjadikan hukum sebagai dasar dalam menyelenggarakan pemerintahan. Selaras dengan hal tersebut, Peraturan Daerah Nomor 16 tahun 2011 tentang Pajak Daerah merupakan bentuk hukum yang harapannya mampu merekayasa sosial (masyarakat) dalam berkontribusi membangun daerah. Oleh karenanya, mengingat dinamisnya perkembangan masyarakat maka idealnya Perda tersebut selayaknya harus mengikuti kedinamikaan yang terjadi di masyarakat. Salah satu proses dinamika yang terjadi, adalah adanya ketentuan pasal

¹⁶ Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 1993, hlm. 1.

yang dapat memberatkan pedagang kaki lima yang omzetnya relatif kecil. Oleh karenanya, jika ketentuan tersebut tetap diberlakukan maka akan menciderai rasa keadilan masyarakat. Dengan kata lain, keberadaan Perda *a quo* sama halnya telah memberikan peluang bagi pengusaha kecil untuk dapat 'dieksploitasi' secara paksa.

Pasal 10 ayat (4) Perda No. 16 tahun 2011 menyebutkan:

Pelayanan yang disediakan Restoran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah pelayanan yang disediakan oleh Restoran yang nilai penjualannya melebihi Rp 15.000.000,- per tahun.

Batasan nilai penjualan tersebut tentu terlalu rendah, sehingga berakibat pengusaha warung makan kecil yang hanya berjualan minuman atau makanan kecil dengan omzet perhari Rp. 41.666,- perhari dan Rp. 1.250.000,-perbulan terkena dampaknya untuk dapat membayar pajak. Seharusnya, objek pajak adalah kriteria warung makan, restoran, dan pedagang yang memiliki omzet Rp. 7.500.000,-perbulannya. Karena melalui omzet demikian itu, diasumsikan wajib pajak telah mendapat untung dan telah terpenuhi kebutuhan operasional usahanya, sementara dengan omzet di bawah Rp. 7.500.000,-perbulan sulit dikatakan telah mendapatkan untung sehingga wajar tidak dikenakan pajak.

Di samping itu, keinginan masyarakat lain adalah berkenaan dengan beberapa tarif dalam pajak hiburan dan pajak paker yang dinilai terlalu tinggi yaitu dengan mendekati tariff maksimal dalam Undang-undang. Hal ini yang kemudian yang menjadikan masyarakat merasakan keberatan, karena dengan tariff yang mendekati tariff maksimal dan merupakan tariff tertinggi diantara daerah-daerah sekitar Kota Magelang, dinilai tidak memihak kepada para pengusaha kecil yang sedang dalam taraf berkembang. Potret yang demikian, menandakan bahwa hukum tidak merespon dengan baik kondisi riil di masyarakat, sehingga ujung-ujungnya masyarakat sebagai objek hukum merasa keberatan. Realitas produk hukum yang demikian, tentu tidak selaras dengan konsepsi hukum yang berkeadilan. Dalam

konsepsi hukum berkeadilan, maka hukum harus diposisikan sebagai berikut:¹⁷

1. Hukum itu sebagai pemeliharaan ketertiban dan keamanan;
2. Hukum itu sebagai sarana pembangunan;
3. Hukum itu sebagai sarana penegak keadilan. Mengingat dimensinya keadilan, maka hukum tidak boleh berat sebelah, substansinya harus proporsional antara pembentuk hukum dan objek yang akan dikenai hukum;
4. Hukum itu sebagai sarana pendidikan masyarakat; dan
5. Hukum itu sebagai alat penjaga keseimbangan dan keharmonisan di dalam masyarakat.

Berbagai hal di atas, tentu penting untuk dilakukan harmonisasi agar dalam pelaksanaannya tidak menimbulkan permasalahan di bidang perpajakan di Kota Magelang. Salah satu agenda yang sangat mungkin dilakukan adalah dengan melakukan perubahan terhadap peraturan yang telah ada untuk kemudian disinkronisasikan dengan persoalan yang berkembang. Melalui langkah tersebut, diharapkan akan memberikan solusi konkret terhadap problem regulasi pajak di Kota Magelang.

BAB III

RUANG LINGKUP MATERI MUATAN RANCANGAN PERUBAHAN PERATURAN DAERAH

A. Konsideran

¹⁷ Jaminuddin Marbun, "Bagaimanakah Hukum Yang Berkeadilan?", *Jurnal Darma Agung*, Medan: Universitas Darma Agung, 2010, hlm. 49.

Konsideran yang terdapat dalam setiap peraturan perundang-undangan, pada pokoknya berkaitan dengan 3 (tiga) landasan pokok bagi berlakunya norma-norma yang terkandung di dalam peraturan perundang-undangan tersebut bagi subjek-subjek hukum yang diatur oleh perundang-undangan tersebut.

1. Konsideran Menimbang

Pada bagian konsideran menimbang memuat pertimbangan-pertimbangan yang menjadi alasan pokok perlunya perubahan Perda Nomor 16 Tahun 2011 Tentang Pajak Daerah. Di dalamnya akan dimuat alasan-alasan atau pertimbangan mengapa Perda perlu diubah. Disamping itu, akan dimuat hal-hal pokok pikiran yang merupakan konstanta fakta-fakta secara singkat dan yang menggerakkan pembentuk (pengubah) Perda untuk membentuk atau merubahnya.

2. Konsideran Mengingat

Pada konsideran mengingat merupakan bagian yang memuat landasan hukum terhadap keberadaan Peraturan Daerah. Adanya konsideran mengingat, juga dapat dikatakan sebagai pijakan hukum yang akan memberikan legitimasi terhadap berlakunya Perda. Mengingat di dalam konsideran ini mencakup aspek hukum yang sifatnya dinamis dan bisa dipastikan telah ada peraturan yang baru, maka di dalamnya akan sinkronisasikan dan diharmonisasikan dengan peraturan perundang-undangan yang baru (*updating*).

Adapun yang dimaksud aturan baru tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);

B. Ketentuan Umum

Pada bagian ketentuan umum, di dalamnya akan memuat berbagai hal yang berkenaan dengan materi muatan yang akan diatur di dalam Perda perubahan. Dalam praktek di Indonesia, “*definition clause*” atau “*interpretation clause*” biasanya disebut dengan Ketentuan Umum. Dengan sebutan demikian, seharusnya, isi yang terkandung di dalamnya tidak hanya terbatas kepada pengertian-pengertian operasional istilah-istilah yang dipakai seperti yang biasa dipraktikkan selama ini. Dalam istilah “Ketentuan Umum” seharusnya termuat pula hal-hal lain yang bersifat umum, seperti pengantar, pembukaan, atau “*preamble*” peraturan perundang-undangan. Akan tetapi, telah menjadi kelaziman atau kebiasaan sejak dulu bahwa setiap perundang-undangan selalu didahului oleh “Ketentuan Umum” yang berisi pengertian atas istilah-istilah yang dipakai dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Dengan demikian, fungsi ketentuan umum ini persis seperti “*definition clause*” atau “*interpretation clause*” yang dikenal di berbagai negara lain.¹⁸

C. Pokok Materi Perubahan

Pokok materi perubahan dalam peraturan perundnag-undnagan, baik peraturan perubahan maupun pembentukan adalah bagian yang akan memberikan kejelasan terhadap berbagai hal yang akan diatur di dalam sebuah peraturan perundang-undangan. Di dalam Perda Perubahan tentang Pajak Daerah, pokok materi yang akan diubah sebagai berikut:

¹⁸ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Penerbit Konstitusi Press, 2006, hlm. 15.

1. Ketentuan Pasal dan Lampiran yang diubah

- a. Pasal 3 mengenai Pajak Hotel pada ayat (3), (4) dan (5) diubah;
- b. Pasal 10 mengenai Pajak Restoran pada angka 4 diubah;
- c. Pasal 20 ayat (2) huruf d, g, j, l, o, q, dan t diubah;
- d. Pasal 24 ayat (4) ditambah huruf g;
- e. Pasal 39 diubah.

D. Penjelasan

Penjelasan peraturan perundang-undangan merupakan kebiasaan negara-negara yang menganut *civil law* gaya Eropa Kontinental. Penjelasan (*explanation*) berfungsi sebagai pemberi keterangan mengenai kata-kata tertentu, frasa atau beberapa aspek atau konsep yang terdapat dalam suatu ketentuan ayat atau pasal yang dinilai belum terang atau belum jelas atau yang karena itu dikhawatirkan oleh perumusannya akan dapat menimbulkan salah penafsiran di kemudian hari. Jika diuraikan, tujuan adanya penjelasan (*explanation*) itu adalah untuk:¹⁹

1. *To explain the meaning and intention of the main provision.* [Menjelaskan pengertian dan maksud dari suatu ketentuan];
2. *To classify the same so as to make it consistent with the dominant object which it seeks to suserve.* [Untuk memberikan konsistensi redaksi dengan tujuan yang hendak dicapai oleh pengaturan yang bersangkutan). Hal ini, juga dimaksudkan agar suatu undang-undang tidak mengalami ketidakjelasan (*obscurity*) dan kekaburan (*vagueness*);
3. *To provide an additional support to the dominant object in the main statute in order to make it meaningful and*

¹⁹ B.R. Atre, *Legislative Drafting: Principles and Techniques*, New Delhi, India: Universal Law Publishing Co., 2001, hlm. 68-69. Lihat juga Mahendra Putra Kurnia, et.ec, *Pedoman Naskah Akademik Perda Partisipatif (Urgensi, Strategi, dan Proses Bagi Pembentukan Perda yang Baik)*, Yogyakarta: Penerbit Kreasi Total Media (KTM), 2007, hlm. 18. Sebagai pembandingan, juga dapat dilihat Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan 1: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2007, hlm. 16.

purposeful. [Menyediakan tambahan uraian sebagai pendukung terhadap tujuan utama peraturan perundang-undangan agar keberadaannya semakin bermakna dan semakin berguna];

4. *To true purport and object of the enactment*. [Untuk menekankan kesalahan dan mengedepankan objek peraturan-perundang-undangan].

Pada prinsipnya, penjelasan suatu peraturan perundang-undangan berfungsi sebagai tafsiran resmi pembentuk peraturan perundang-undangan itu atas norma-norma hukum tertentu yang diberi penjelasan. Oleh karena itu, penjelasan hanya memuat uraian atau elaborasi lebih lanjut norma yang diatur dalam batang tubuh peraturan yang dijelaskan. Dengan demikian, penjelasan yang diberikan tidak boleh menyebabkan timbulnya ketidakjelasan atau malah membingungkan. Selain itu, penjelasan juga tidak boleh berisi norma hukum baru ataupun yang berisi ketentuan lebih lanjut dari apa yang sudah diatur dalam batang tubuh.²⁰

Penjelasan juga tidak boleh memuat ketentuan-ketentuan baru yang bersifat terselubung yang bermaksud mengubah atau mengurangi substansi norma yang terdapat di dalam batang tubuh. Untuk menghindari jangan sampai penjelasan itu berisi norma-norma hukum baru yang berbeda dari batang tubuh ketentuan yang dijelaskannya, maka pembahasan rancangan penjelasan haruslah dilakukan secara integral dengan keseluruhan naskah rancangan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.²¹ Adapun penjelasan dalam Perda perubahan Nomor 16 Tahun 2011 Tentang Pajak Daerah, akan berisi penjelasan umum dan penjelasan pasal demi pasal.

²⁰ Hamzah Halim dan Kemal Redindo Syahrul Putera, *Cara Praktis Menyusun & Merancang Peraturan Daerah; Suatu Kajian Teoritis & Praktis Disertai Manual; Konsepsi Teoritis Menuju Artikulasi Empiris*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010, hlm. 31.

²¹ *Ibid*

BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan maupun uraian di atas, secara umum penyusunan naskah akademik tentang Perubahan Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 16 tahun 2011 tentang Pajak Daerah dapat disimpulkan, *pertama*, Pajak daerah mempunyai peranan yang sangat penting dalam kehidupan bagi daerah, khususnya di dalam pelaksanaan pembangunan karena pajak merupakan sumber pendapatan asli daerah untuk membiayai semua pengeluaran termasuk pengeluaran pembangunan. Oleh karena itu, keberadaannya harus diperkuat, khususnya dari segi hukumnya. Mengingat keberadaannya di tingkat daerah, maka bentuk penguatannya melalui Peraturan Daerah (Perda). Seiring dengan perubahan dan dinamika sosial dan hukum, maka secara otomatis Perda terkait dituntut untuk melakukan penyesuaian (perubahan) terhadap dinamika yang terjadi.

Kedua, adanya perubahan Perda diharapkan akan memberikan dasar hukum yang kuat bagi proses pungutan pajak di Kota Magelang, sehingga *output* yang dihasilkan dapat memberikan kontribusinya bagi daerah dalam peningkatan Pendapatan Asli Daerah. Dengan demikian, Kota Magelang sebagai daerah otonom akan semakin kuat posisinya sehingga

Kota Magelang akan semakin terbebas dari ketergantungan provinsi.

B. Saran

Berdasarkan uraian dan kesimpulan di atas, maka saran yang perlu dilakukan adalah untuk segera melakukan penyelarasan Perda Kota Magelang 16 tahun 2011 tentang Pajak Daerah terhadap dinamika sosial dan hukum. Salah satu yang diperkenankan dalam proses penyelarasan tersebut, sesuai dengan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah dengan melakukan perubahan Perda. Oleh karena itu, perubahan terhadap Perda tersebut menjadi satu hal niscaya yang harus dilakukan oleh *stakeholder* Kota Magelang.

Harapannya, pasca dilakukan perubahan akan memberikan *in put* yang baik bagi perkembangan PAD Kota Magelang, sehingga dalam kerangka makro akan menjadi penopang tambahan perekonomian daerah. Pada akhirnya, pembangunan untuk kemajuan daerah dapat dilaksanakan dengan baik pasca diubahnya Perda tersebut. Namun hal yang paling penting, adanya perubahan Perda akan semakin memberikan kepastian hukum bagi kegiatan perpajakan di Kota Magelang.

KEPALA BADAN PENGELOLA
KEUANGAN DAN ASET DAERAH
KOTA MAGELANG,

WAWAN SETIADI, SE, MA, MSE.
NIP. 19731014 199903 1 004

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Darwin, *Pajak Daerah & Retribusi Daerah*, Edisi Pertama, Jakarta: Mitra Wacana Media, 2010.
- Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Cetakan Kelima, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009.
- Mertokusumo, Sudikno, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 1993.
- Negara, Tunggul Anshari Setia, *Pengantar Hukum Pajak*, Malang: Setara Press, 2006.
- Soemitro, Rochmat, *Asas dan Dasar Perpajakan I*, Bandung, PT Eresco, 1977.
- _____, *Pengantar Singkat Hukum Pajak*, Bandung: PT Eresco, 1991.
- Suandi, Erly, *Hukum Pajak*, Edisi Kelima, Bandung: Salemba Empat, 2011.
- Tim Redaksi Tatanusa, *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009)*, Bandung: Fokus Media, 2010.
- Wade, H.W.R., *Administrative Law*, 3rd Edition Oxford: Clarendon Press, 1971.
- Atre, B.R., *Legislative Drafting: Principles and Techniques*, New Delhi, India: Universal Law Publishing Co., 2001.
- Asshiddiqie, Jimly, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- Campbell, Henry, *Black Law's Dictionary*, Revised Fourth Edition, USA: St. Paul, Minn. West Publishing Co., 1968.
- Fahrudin, Adi, *Kesejahteraan Sosial, Sebuah Pengantar*, Jakarta: P3KS Press, 2012.
- Gunadi, Tom, *Sistem Perekonomian Menurut Pancasila dan UUD'45*, Bandung: Angkasa, 1990.
- Halim, Hamzah, dkk, *Cara Praktis Menyusun & Merancang Peraturan Daerah; Suatu Kajian Teoritis & Praktis Disertai Manual; Konsepsi Teoritis Menuju Artikulasi Empiris*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010.
- Siahaan, Marihot P., *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2005.

Hasil Penelitian, Jurnal dan Makalah

- Erwiningsih, Winahyu, *Pembaharuan Hukum Pajak*, Makalah disampaikan dalam diskusi Dialektika Konstitusi yang diselenggarakan oleh PSHK UII, 25 Desember 2014.
- Marbun, Jaminuddin, *Bagaimanakah Hukum Yang Berkeadilan?*, Jurnal Darma Agung, Medan: Universitas Darma Agung, 2010.

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Republik Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah

Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah