

Unifikasi Peraturan Daerah Tentang Pajak & Retribusi Daerah Berdasarkan Prinsip Omnibus Law

Andi Elvira Fajarwati P^{1,2,3}, Lauddin Marsuni¹ & Abd. Rahman¹

¹Magister Ilmu Hukum, Universitas Muslim Indonesia.

²Bagian Hukum Pemerintah Daerah Kabupaten Wajo

³Koresponden Penulis, E-mail: bagianhukumwajo@gmail.com

ABSTRAK

Tujuan penelitian menganalisis prinsip omnibus law terhadap pembentukan Peraturan Daerah berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan dan menganalisis prinsip Omnibus Law dapat diterapkan dalam Pembentukan Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Penelitian ini disusun dengan tipe Normatif Dogmatik. Hasil Penelitian ini menunjukkan bahwa: Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan belum memasukkan konsep Omnibus Law sebagai salah satu asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Prinsip Omnibus Law dapat diterapkan dalam pembentukan peraturan daerah tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dengan minimal memuat asas keterbukaan, asas transparansi, asas partisipasi publik.

Kata Kunci: Peraturan Daerah; Pajak & Retribusi; Omnibus Law

ABSTRACT

The research objective to analyze the principle of omnibus law on the formation of regional regulations based on statutory regulations and to analyze the principles of omnibus law that can be applied to the formation of regional regulations regarding regional taxes and levies. This research is structured with the type of Normative Dogmatic. The results of this study indicate that: Law Number 12 of 2011 concerning the Establishment of Legislation has not included the concept of Omnibus Law as one of the principles in the formation of laws and regulations. The Omnibus Law principle can be applied in the formation of regional regulations concerning Regional Taxes and Regional Levies by at least containing the principles of openness, the principle of transparency, the principle of public participation.

Keywords: Local regulation; Taxes & Levies; Omnibus Law

PENDAHULUAN

Pajak merupakan sumber penerimaan paling besar untuk Pemerintah Republik Indonesia. Sebagai sumber penerimaan terbesar Pemerintah, pajak dapat dipergunakan untuk membiayai kegiatan Pemerintah untuk meningkatkan kegiatan masyarakat (Sidik, 2002). Alokasi pajak untuk pembangunan prasarana dan perbaikan kualitas sumber daya manusia berpengaruh positif terhadap kegiatan ekonomi masyarakat (Abdullah, 2014).

Dalam rangka meningkatkan kemampuan keuangan daerah agar dapat melaksanakan otonomi, Pemerintah melakukan berbagai kebijakan perpajakan daerah, diantaranya dengan menetapkan Undang-Undang (UU) Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (Ispriyarso, 2014). Pemberian kewenangan dalam pengenaan pajak daerah dan retribusi daerah di harapkan dapat lebih mendorong Pemerintah Daerah terus berupaya untuk mengoptimalkan pendapatan asli daerah (PAD), khususnya yang berasal dari pajak daerah dan retribusi daerah (Arief & Djanggih, 2020).

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, pajak dikelola oleh provinsi dan kabupaten/kota. Pajak yang dikelola oleh provinsi tercantum dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009, yang berbunyi:

Jenis Pajak provinsi terdiri atas:

- a. Pajak Kendaraan Bermotor;
- b. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor;
- c. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor;
- d. Pajak Air Permukaan; dan
- e. Pajak Rokok.

Sedangkan pajak yang dikelola oleh kabupaten/kota tercantum dalam Pasal 2 ayat (2) yang berbunyi:

Jenis Pajak kabupaten/kota terdiri atas:

- a. Pajak Hotel;
- b. Pajak Restoran;
- c. Pajak Hiburan;
- d. Pajak Reklame;
- e. Pajak Penerangan Jalan;
- f. Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan;
- g. Pajak Parkir;
- h. Pajak Air Tanah;
- i. Pajak Sarang Burung Walet;
- j. Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan; dan
- k. Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan.

Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang menganut sistem *closed list*, menetapkan 30 (tiga puluh) jenis retribusi daerah yang dapat dipungut oleh provinsi/kabupaten/kota. Retribusi daerah dapat

dikelompokkan dalam 3 (tiga) golongan. Hal tersebut tertuang dalam Pasal 108 ayat (1) yang berbunyi:

Objek Retribusi adalah:

- a. Jasa Umum;
- b. Jasa Usaha; dan
- c. Perizinan Tertentu.

Selanjutnya, penggolongan jenis objek retribusi dijelaskan dalam Pasal 110 ayat (1), Pasal 127 dan Pasal 141 Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang berbunyi:

Pasal 10

Jenis Retribusi Jasa Umum adalah:

- a. Retribusi Pelayanan Kesehatan;
- b. Retribusi Pelayanan Persampahan/Kebersihan;
- c. Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akta Catatan Sipil;
- d. Retribusi Pelayanan Pemakaman dan Pengabuan Mayat;
- e. Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum;
- f. Retribusi Pelayanan Pasar;
- g. Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor;
- h. Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran;
- i. Retribusi Penggantian Biaya Cetak Peta;
- j. Retribusi Penyediaan dan/atau Penyedotan Kakus;
- k. Retribusi Pengolahan Limbah Cair;
- l. Retribusi Pelayanan Tera/Tera Ulang;
- m. Retribusi Pelayanan Pendidikan; dan
- n. Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi.

Pasal 127

Jenis Retribusi Jasa Usaha adalah:

- a. Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah;
- b. Retribusi Pasar Grosir dan/atau Pertokoan;
- c. Retribusi Tempat Pelelangan;
- d. Retribusi Terminal;
- e. Retribusi Tempat Khusus Parkir;
- f. Retribusi Tempat Penginapan/Pesanggrahan/Villa;
- g. Retribusi Rumah Potong Hewan;
- h. Retribusi Pelayanan Kepelabuhanan;
- i. Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga;
- j. Retribusi Penyeberangan di Air; dan
- k. Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah.

Pasal 141

Jenis Retribusi Perizinan Tertentu adalah:

- a. Retribusi Izin Mendirikan Bangunan;
- b. Retribusi Izin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol;

- c. Retribusi Izin Gangguan;
- d. Retribusi Izin Trayek; dan
- e. Retribusi Izin Usaha Perikanan.

Jumlah objek retribusi kemudian bertambah menjadi 32 (tiga puluh dua) jenis setelah diterbitkannya Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 97 Tahun 2012 tentang Retribusi Pengendalian Lalu Lintas dan Retribusi Perpanjangan Izin Mempekerjakan Tenaga Kerja Asing. Hal tersebut dijelaskan dalam Pasal 2 ayat (1) yang berbunyi:

Penambahan jenis Retribusi meliputi:

- a. Retribusi Pengendalian Lalu Lintas; dan
- b. Retribusi Perpanjangan IMTA.

Untuk memaksimalkan potensi daerah dalam peningkatan PAD, harus ada regulasi yang jelas yang menjadi pedoman dalam pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah. Untuk pemberlakuan bagi masing-masing daerah, Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah mengamanatkan harus ditetapkan dengan Peraturan Daerah ([Riduansyah, 2010](#)).

Banyaknya Peraturan Daerah yang harus ditetapkan sering menjadi kendala dalam pemanfaatan potensi daerah tersebut. Sengketa pajak sering timbul antara lain karena intrepretasi atas regulasi, tumpang tindih dan kadang tidak sinkron, sehingga sulit dipahami oleh wajib pajak sebagai kebijakan yang harus dipenuhi dan akhirnya berujung pada tindakan seperti penghindaran pajak. Selain itu, ketidakpastian sistem pajak dan retribusi yang tidak berorientasi jangka panjang, karena aturannya sering berubah dan memberikan efek kejutan yang tidak dapat diprediksi dan dikalkulasi. Akibatnya, wajib pajak harus mengikuti aturan yang kerap berubah dan Pemerintah Daerah kembali mengeluarkan anggaran untuk perubahan aturan tersebut. Anggaran yang tidak sedikit untuk aturan yang begitu banyaknya.

Ada satu hal yang hangat diperbincangkan dewasa ini adalah Omnibus Law. Istilah ini disebut Presiden Indonesia Joko Widodo (Jokowi) dalam pidato pertamanya setelah dilantik menjadi presiden untuk kedua kalinya pada Oktober 2019 silam. Jokowi menyebutkan bahwa *omnibus law* akan menyederhanakan kendala regulasi yang kerap berbelit-belit dan panjang. Pemerintah juga meyakini *omnibus law* akan memperbaiki ekosistem investasi dan daya saing Indonesia sehingga bisa memperkuat perekonomian nasional.

Hal demikian juga dilontarkan oleh Menteri Keuangan Sri Mulyani. beliau mengatakan sedang menyusun RUU Omnibus Law terkait regulasi perpajakan dengan tujuan membuat sistem pajak di Indonesia semakin kompetitif di tingkat dunia. Omnibus law pada bidang perpajakan akan mengamandemen 7 (tujuh) Undang-Undang, yakni Undang-Undang Pajak Penghasilan (PPh), Undang-Undang Pajak Pertambahan Nilai (PPn), Undang-Undang Ketentuan Umum Perpajakan (PUK), Undang-Undang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, serta Undang-Undang Pemerintah Daerah (Pemda).

Sekretaris Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Susiwiwono kemudian mempertegas dan menyebutkan, setidaknya ada 3 (tiga) manfaat dari penerapan Omnibus Law, sebagai berikut:

1. Menghilangkan tumpang tindih antar peraturan perundang-undangan;

2. Efisiensi proses perubahan/pencabutan peraturan perundang-undangan; dan
3. Menghilangkan ego sektoral yang terkandung dalam berbagai peraturan perundang-undangan.

Salah satu keunggulan metode *omnibus law* adalah kepraktisan untuk mengoreksi banyak regulasi bermasalah. Meningkatkan kecepatan dalam penyusunan undang-undang, dengan menyusun sebuah *omnibus law* sekaligus mengoreksi undang-undang bermasalah yang sedang berlaku. Sejalan dengan itu pula, telah tiba waktunya agar hakikat reformasi pajak dikembalikan pada tujuan ideal sistem pajak, yaitu menjamin adanya kepastian, transparansi, dan kepatuhan pajak dengan regulasi yang sederhana dan sinkron satu sama lain.

METODE PENELITIAN

Berdasarkan rumusan masalah dan tujuan penelitian, maka tipe penelitian yang digunakan adalah normatif dogmatif. Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang mengkaji hukum tertulis dari berbagai aspek, yaitu aspek teori, sejarah, filosofi, perbandingan, struktur dan komposisi, lingkup dan materi, konsistensi, penjelasan umum pasal demi pasal, formalitas dan kekuatan mengikat suatu undang-undang, serta bahasa hukum yang digunakan, tetapi tidak mengkaji aspek terapan atau implementasinya, maka penelitian hukum normatif sering juga disebut “penelitian hukum dogmatik” atau penelitian hukum teoritis”. Fokus kajian hukum normatif adalah inventarisasi hukum positif, asas-asas doktrin hukum, penemuan hukum dalam perkara *in concreto*, sistematik hukum, taraf sinkronisasi hukum, perbandingan hukum, sejarah hukum.

PEMBAHASAN

A. Omnibus Law terhadap Unifikasi Perda Pajak dan Retribusi Daerah

Istilah “unifikasi” berarti menyatukan, penyatuan, menjadikan seragam dan penyeragaman. Yang dimaksud dengan *unifikasi* perda pajak dan retribusi daerah disini berarti upaya menyatukan dan penyatuan hukum pajak dan retribusi daerah ke dalam sistem hukum di Indonesia dalam bentuk peraturan daerah. Setelah proses itu dilalui selanjutnya ialah penerapan undang-undang tersebut secara seragam bagi semua yang menjadi sasaran atau objek dari hukum itu.

Dalam sejarah hukum nasional istilah unifikasi bukan hal baru lagi. Terdapat beberapa peraturan perundang-undangan di Indonesia yang menggunakan konsep unifikasi maupun kodifikasi. Salah satunya adalah hukum islam. Adapun contoh kodifikasi dan unifikasi hukum Islam dalam bentuk perundang-undangan adalah sebagai berikut:

- a) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan.
Pada tahun 1973 pemerintah orde Baru mengajukan RUU perkawinan yang dalam siding di DPR mendapat reaksi keras dari umat Islam. Setelah direvisi dan dimodifikasi akhirnya disahkan menjadi UU pada tanggal 2 januari 1974. Sejak UU ini dikeluarkan maka segala peraturan perundang-undangan yang mengatur per-kawinan dianggap tidak berlaku lagi.²¹ Dengan cara demikian berarti bahwa salah satu hukum Islam telah dikodifikasi dan diunifikasi ke dalam sistem hukum nasional.

- b) Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik. Peraturan Pemerintah ini merupakan tindak lanjut dari undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria. Dalam satu pasalnya dari Undang-Undang ini dinyatakan bahwa perwakafan tanah milik berhak memperoleh perlindungan hukum.
- c) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama. Sampai tahun 1957 di Indonesia telah ada tiga peraturan perundang-undangan yang mengatur peradilan Agama di Indonesia, yaitu stbl 1882 No 152 jo stbl 1937 No 116 dan 610 yang mengatur peradilan Agama di Jawa dan Madura; stbl 1937 No 638 dan 639 yang mengatur peradilan Agama di Kalsel dan; peraturan pemerintah No 45 Tahun 1957 yang mengatur peradilan Agama di luar Jawa dan Kalsel.

Eksistem peradilan Agama seja-jar dengan peradilan lainnya seiring dengan disahkannya UU No 14 Tahun 1970 yang mengatur kekuasaan kehakiman. Meski eksistensi peradilan Agama sudah sejajar dengan peradilan lain, namun mengenai wewenang dan kekuasaannya masih belum jelas. Oleh karena itu setelah melalui RUU 1988 akhirnya pada tahun 1989 disah-kanlah UU No. 7 Tahun 1989. Salah satu pokok pikiran yang tercantum dalam Undang-Undang tersebut adalah mengenai penyeragaman dan kompetensi atau wewe-nang peradilan Agama. Dengan berlakunya UU tersebut Kompetensi PA. di seluruh Indonesia adalah sama yakni bahwa pengadilan agama bertugas dan ber-wenang, menerima, memeriksa, memutus dan menyelesaikan perkara-perkara di tingkat pertama antara orang-orang yang beragama Islam di bidang perkawinan, kewarisan wasiat, hibah, waqaf dan sada-qah yang berdasarkan hukum Islam.

- d) Inpres RI No.1/1991 Tentang Kompi-lasi Hukum Islam
Untuk memudahkan dan menye-ragamkan pedoman para hakim dalam memutuskan dan mengambil ketetapan hukum bagi persoalan-persoalan yang terkait dengan masalah perkawinan, kewa-rian, perwakafan, maka pada tahun 1991 Presiden RI. Mengeluarkan sebuah instruksi No. 1/1991 yang berisi tentang perlunya penyusunan suatu kompilasi hukum Islam dan penyebar luasan KHI itu untuk digunakan oleh instansi peme-rintah dan masyarakat yang memerlukannya. Instansi pemerintah cukup banyak, tetapi instansi yang berkepentingan dan sangat relevan dalam hal ini adalah pengadilan Agama dan Pengadilan Tinggi Agama, bahkan Mahkamah Agung (bidang per-adilan agama) apabila ada perkara kasasi dalam bidang perkawinan, kewarisan dan perwakafan.

Selain beberapa peraturan per-undang-undangan di atas masih ada beberapa peraturan perundang-undangan lain yang memuat dan mendukung terlaksana-nya proses kodifikasi dan unifikasi hukum Islam di Indonesia, diantaranya Undang-Undang Nomor 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat, dan UU No. 17 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Haji.

Di Indonesia secara historis unifikasi hukum sendiri sebenarnya baru seumur jagung, hanya saja perkembangan terkini lebih mengarah pada unifikasi sejalan dengan terbentuknya negara (Mujib, 2014). Peraturan daerah sebagaimana dilihat dari jenis dan hierarki menunjukkan bahwa peraturan daerah kabupaten/kota meduduki strata paling rendah dari peraturan perundang-undangan lainnya. Peraturan daerah

dibentuk oleh pemerintah daerah. Di bidang otonomi, Perda dapat mengatur berbagai jenis Pajak dan Retribusi yang sudah dilimpahkan ke daerah. Hal ini dapat diketahui dari ketentuan yang ada dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak daerah dan Retribusi daerah. Didalam Pasal 2 ayat (1) dan (2) Undang-Undang tersebut, ditentukan jenis Pajak Provinsi, yang terdiri dari: (a) Pajak kendaraan bermotor; (b) Bea balik nama kendaraan bermotor; (c) pajak bahan bakar kendaraan bermotor; (d) Pajak Air Permukaan; dan (e) Pajak Rokok. Adapun jenis Pajak Kabupaten/Kota terdiri dari: (a) Pajak Hotel; (b) Pajak Restoran; (c) Pajak Hiburan; (d) Pajak Reklame; (e) Pajak Penerangan Jalan; (f) Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan; (g) Pajak Parkir; (h) Pajak Air Tanah; (i) Pajak Sarang Burung Walet; (j) Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan; dan (k) Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan.

Kemudian di dalam ayat (3) dijelaskan Daerah dilarang memungut pajak selain jenis Pajak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2). Lebih lanjut dalam pasal 108 Undang Nomor 28 Tahun 2009 diatur tentang objek retribusi yang terdiri dari: (a) Jasa Umum; (b) Jasa Usaha; dan (c) Perizinan Tertentu. Objek Retribusi Jasa Umum dalam Pasal 109 adalah pelayanan yang disediakan atau diberikan Pemerintah Daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau Badan.

Dalam Pasal 110 Jenis Retribusi Jasa Umum adalah: (a) Retribusi Pelayanan Kesehatan; (b) Retribusi Pelayanan Persampahan/Kebersihan; (c) Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akta Catatan Sipil; (d) Retribusi Pelayanan Pemakaman dan Pengabuan Mayat; (e) Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum; (f) Retribusi Pelayanan Pasar; (g) Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor; (h) Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran; (i) Retribusi Penggantian Biaya Cetak Peta; (j) Retribusi Penyediaan dan/atau Penyedotan Kakus; (k) Retribusi Pengolahan Limbah Cair; (l) Retribusi Pelayanan Tera/Tera Ulang; (m) Retribusi Pelayanan Pendidikan; dan (n) Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi.

Selanjutnya Pasal 126 menjelaskan tentang Objek Retribusi Jasa Usaha adalah pelayanan yang disediakan oleh Pemerintah Daerah dengan menganut prinsip komersial yang meliputi: (a) pelayanan dengan menggunakan/memanfaatkan kekayaan Daerah yang belum dimanfaatkan secara optimal; dan/atau (b) pelayanan oleh Pemerintah Daerah sepanjang belum disediakan secara memadai oleh pihak swasta.

Adapun Jenis Retribusi Jasa Usaha dalam Pasal 127 adalah: (a) Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah; (b) Retribusi Pasar Grosir dan/atau Pertokoan; (c) Retribusi Tempat Pelelangan; (d) Retribusi Terminal; (e) Retribusi Tempat Khusus Parkir; (f) Retribusi Tempat Penginapan/Pesanggrahan/Villa; (g) Retribusi Rumah Potong Hewan; (h) Retribusi Pelayanan Kepelabuhanan; (i) Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga; (j) Retribusi Penyeberangan di Air; dan (k) Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah.

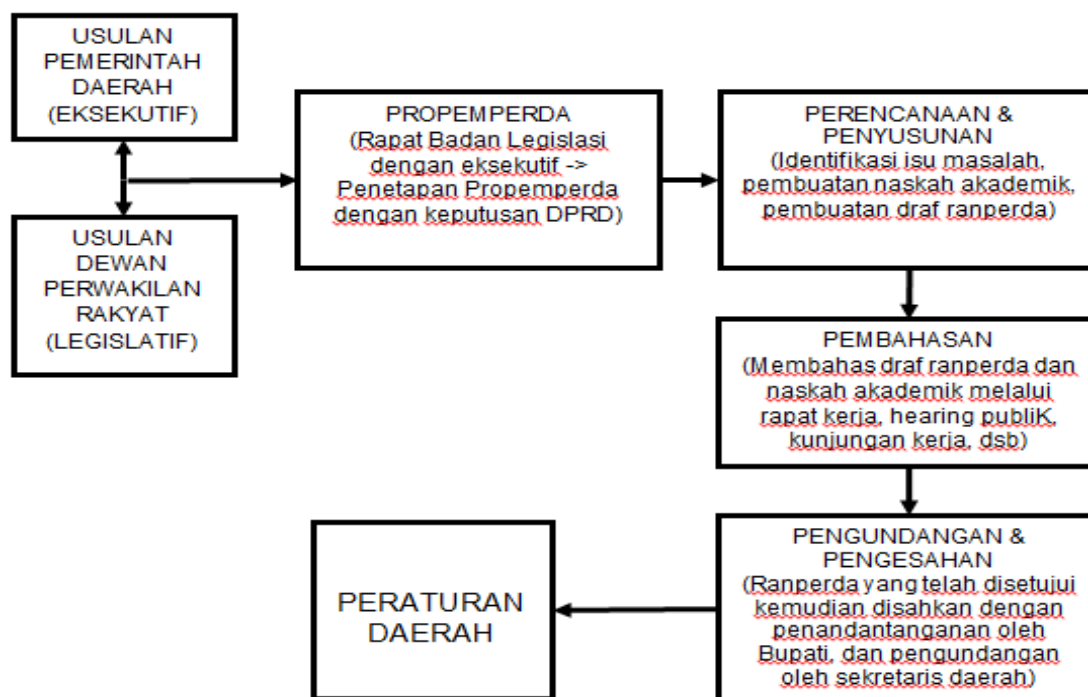
Kemudian mengenai Retribusi Perizinan Tertentu dalam Pasal 140 dijelaskan Objek Retribusi Perizinan Tertentu adalah pelayanan perizinan tertentu oleh Pemerintah Daerah kepada orang pribadi atau Badan yang dimaksudkan untuk pengaturan dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam,

barang, prasarana, sarana, atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan. Adapun Jenis Retribusi Perizinan Tertentu dalam Pasal 141 adalah: (a) Retribusi Izin Mendirikan Bangunan; (b) Retribusi Izin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol; (c) Retribusi Izin Gangguan; (d) Retribusi Izin Trayek; dan (e) Retribusi Izin Usaha Perikanan.

Di sisi lain, dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Distribusi Daerah (UU PDRD), Pemda memiliki kewenangannya secara mandiri untuk menetapkan pajak daerah melalui Peraturan Daerah (Perda). Menurut Pasal 279, Pemerintah Pusat yang memiliki wewenang absolut dalam mengurus kebijakan moneter negara, telah menyerahkan dan/atau menugaskan kepada daerah terhadap pengaturan sumber penerimaan daerah, salah satunya dari pajak daerah. Dengan kondisi otonomi daerah di Indonesia yang menggunakan sistem desentralisasi, yakni penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah ke daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), memiliki artian bahwa Pemda memiliki kewenangannya sendiri mengenakan pajak di daerahnya. Idealnya, dalam melaksanakan otonomi daerah, Pemda harus bertumpu pada sumber-sumber dari daerahnya sendiri (Alqadri, 2020).

Dilihat dari segi pembuatannya, sudah semestinya kedudukan Perda tingkat Provinsi maupun Perda tingkat kabupaten/kota, dapat dilihat setara undang-undang dalam arti semata-mata merupakan produk hukum lembaga legislatif. Namun, dari segi isinya, sudah seharusnya kedudukan peraturan yang mengatur materi dalam ruang lingkup wilayah berlaku yang lebih khusus. Dengan demikian undang-undang lebih tinggi kedudukannya dari Perda Provinsi, dan Perda Kabupaten/Kota. Karena itu, sesuai prinsip hierarki peraturan perundang-undangan, peraturan yang lebih rendah itu tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang derajatnya lebih tinggi.

Diagram 1
Alur Pembentukan Peraturan Daerah



Potensi daerah yang berbeda membuat setiap daerah memiliki jumlah perda pajak dan retribusi yang berbeda, itu dipengaruhi dari potensi apa yang ada di daerah tersebut. Peraturan daerah tentang pajak dan retribusi dibuat berdasarkan objek atau jenis pajak atau retribusi yang ingin diatur. Hal tersebut membuat peraturan daerah tentang pajak dan retribusi dibahas satu per satu dengan alur pembentukan perda secara konvensional (Armia, 2016).

Salah satu contoh adalah Kabupaten Wajo. Untuk memaksimalkan potensi daerah guna peningkatan pendapatan asli daerah, pemerintah daerah tersebut membuat perda pajak dan retribusi daerah yang berbeda-beda, yang terbagi dalam beberapa perda yakni:

Tabel 1: Daftar Peraturan Daerah Kabupaten Wajo Tahun 2011-2017

No.	Nomor Perda/Tahun	Judul Perda
1.	Nomor 1 Tahun 2011	Pajak hotel
2.	Nomor 2 Tahun 2011	Pajak restoran
3.	Nomor 3 Tahun 2011	Pajak hiburan
4.	Nomor 4 Tahun 2011	Pajak reklame
5.	Nomor 5 Tahun 2011	Pajak penerangan jalan
6.	Nomor 6 Tahun 2011	Pajak mineral bukan logam dan batuan
7.	Nomor 7 Tahun 2011	Pajak air tanah
8.	Nomor 8 Tahun 2011	Pajak sarang burung walet
9.	Nomor 9 Tahun 2011	Retribusi pengendalian menara telekomunikasi
10.	Nomor 11 Tahun 2011	Retribusi pelayanan kesehatan
11.	Nomor 15 Tahun 2011	Retribusi tempat rekreasi dan olah raga
12.	Nomor 16 Tahun 2011	Retribusi rumah potong hewan
13.	Nomor 17 Tahun 2011	Retribusi pelayanan persampahan kebersihan
14.	Nomor 18 Tahun 2011	Retribusi izin gangguan
15.	Nomor 19 Tahun 2011	Retribusi terminal
16.	Nomor 20 Tahun 2011	Retribusi tempat khusus parkir
17.	Nomor 21 Tahun 2011	Retribusi izin trayek
18.	Nomor 22 Tahun 2011	Retribusi pelayanan ke pelabuhan
19.	Nomor 23 Tahun 2011	Retribusi parkir di tepi jalan umum
20.	Nomor 24 Tahun 2011	Retribusi pengujian kendaraan bermotor
21.	Nomor 27 Tahun 2011	Perubahan atas perda nomor 2 tahun 2011 tentang pajak restoran
22.	Nomor 29 Tahun 2011	Retribusi pelayanan pasar
23.	Nomor 30 Tahun 2011	Retribusi pemakaian kekayaan daerah

24.	Nomor 31 Tahun 2011	Retribusi tempat pelelangan
25.	Nomor 32 Tahun 2011	Retribusi penggantian biaya cetak ktp dan akta catatan sipil
26.	Nomor 33 Tahun 2011	Retribusi pelayanan desa / tera ulang
27.	Nomor 34 Tahun 2011	Retribusi izin mendirikan bangunan
28.	Nomor 1 Tahun 2012	Retribusi izin usaha perikanan
29.	Nomor 2 Tahun 2012	Retribusi tempat penginapan/passanggrahan/villa
30.	Nomor 3 Tahun 2012	Retribusi penyediaan dan/atau penyedotan kakus
31.	Nomor 16 Tahun 2012	Retribusi pelayanan pendidikan
32.	Nomor 20 Tahun 2012	Pajak bumi dan bangunan perdesaaan dan perkantoran
33.	Nomor 6 Tahun 2013	Retribusi penjualan produksi usaha daerah
34.	Nomor 1 Tahun 2014	Pajak paker
35.	Nomor 2 Tahun 2014	Retribusi perpanjangan izin mempekerjakan tenaga kerja asing
36.	Nomor 3 Tahun 2014	Retribusi pemeriksaan alat pemadam
37.	Nomor 10 Tahun 2017	Retribusi perizinan tertentu.

Rancangan Perda pada wilayah Provinsi/Kabupaten/Kota mengenai pajak daerah dan retribusi daerah yang telah disetujui bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebelum ditetapkan oleh gubernur/bupati/walikota wajib disampaikan kepada Menteri Keuangan, yang tugasnya melakukan evaluasi Rancangan Perda untuk menguji kesesuaian antara rancangan tersebut dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kebijakan fiskal nasional, dan Menteri Dalam Negeri yang bertugas untuk mengevaluasi Rancangan Perda sesuai dengan ketentuan yang ada (Barlian, 2016). Perda maupun aturan pelaksanaannya yang sudah ditetapkan wajib disampaikan ke Menteri Keuangan dan Menteri Dalam Negeri paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan. Lalu apabila evaluasi terhadap Perda maupun aturan turunannya memuat unsur-unsur yang menghambat kemudahan dalam berusaha, maka Pemda wajib melakukan perubahan aturan tersebut paling lama 6 (enam) bulan sejak hasil evaluasi terbit. Pengaturan administratif ketentuan dan fasilitas perpajakan di atas dianggap dapat mampu memberikan solusi dan pencegahan terhadap adanya aturan yang saling tumpang tindih dan mencegah keudahan dalam melakukan bisnis maupun investasi. Pelanggaran administratif aturan perpajakan ini dapat memberikan sanksi berupa penundaan dan/atau pemotongan dana transfer ke daerah dan/atau sanksi lain sesuai peraturan perundang-undangan (Sudrajat, 2010).

Lamanya waktu dan banyaknya anggaran yang dihabiskan oleh setiap daerah dalam pembuatan perda pajak daerah dan retribusi daerah yang selama ini dilakukan, bisa menjadi salah satu faktor penghambat bagi daerah dalam memaksimalkan potensi yang ada. Belum lagi jika aturan yang dibuat tidak sesuai lagi dengan kondisi terbaru

daerah tersebut dan bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi. Maka harus dilakukan perubahan perda agar tidak bertentangan dengan aturan lebih tinggi dan kondisi kekinian daerah tersebut.

Untuk itu dibutuhkan terobosan baru dalam pembentukan hukum nasional sampai tingkat daerah yang bisa memudahkan pemerintah daerah dalam memaksimalkan potensi daerah masing-masing. Unifikasi dengan konsep omnibus law bisa menjadi salah satu terobosan yang dapat memangkas waktu dan biaya yang dikeluarkan oleh pemda yang selama ini dilakukan dalam proses pembentukan peraturan daerah tentang pajak daerah dan retribusi daerah.

Sistem hukum memikul tanggung jawab utama untuk menjamin dihormatinya hak dan dipenuhinya kewajiban yang timbul karena hak yang bersangkutan. Sasaran utama system politik ialah memuaskan kepentingan kolektif dan perorangan. Meskipun sistem hukum dan sistem politik dapat dibedakan, namun dalam berbagai hal sering bertumpang tindih (Qamar & Djanggih, 2017).

Untuk menghindari adanya peraturan daerah yang bermasalah serta mendapat dukungan dari masyarakatnya, maka aplikasi politik hukum dalam pembuatan perda harus selaras dengan teori tujuan hukum yaitu perda yang dibuat harus dapat memberikan rasa keadilan, memberikan kepastian hukum dan terdapat nilai kemanfaatan setelah dilaksanakan nantinya.

Bagaimanapun, fungsi hukum itu adalah sebagai sarana untuk mewujudkan tujuan nasional. Oleh karenanya, maka hukum harus menciptakan keadilan, kepastian dan kemanfaatan. Ketika hukum justru berbalik menjadi penghambat pembangunan itu sendiri, maka hal ini harus segera diatasi oleh Pemerintah dengan melibatkan peran masyarakat.

B. Tantangan Penerapan Omnibus Law Terhadap Perda Pajak dan Retribusi Daerah

Model pembentukan UU dengan teknik omnibus law jika ditelisik kepada sejarah perundang-undangan Indonesia pernah dilakukan meskipun tidak sama persis. Indonesia pernah memiliki UU Nomor 5 Tahun 1969 tentang Pernyataan Berbagai Penetapan Presiden Dan Peraturan Presiden Sebagai Undang-Undang yang jika dilihat substansinya mengandung ciri sebagai omnibus law karena dalam satu UU ini berisi pernyataan tentang status hukum berbagai produk hukum yang secara substansi mengandung subyek pengaturan berbeda.

Berdasarkan pengertian berdasar kamus hukum maupun akademisi maka dapat diketahui ada perbedaan antara teknik UU biasa yang dipakai Indonesia dengan teknik omnibus law. Beberapa perbedaan tersebut yaitu: Pertama, dari segi substansi yang diatur/dimuat, selama kebiasaan UU di Indonesia adalah mengandung satu materi / subyek / substansi tertentu, sementara materi / hukum omnibus memuat banyak subyek / substansi yang berbeda dan bahkan tidak dapat saling terkait. Pengertian UU di Indonesia menurut A. Hamid S. Attamimi adalah suatu peraturan yang mengandung isi atau materi tertentu, dan karena itu diperlukan prosedur pemesanan yang tertentu pula (het materiele wetsbegrip). "Menurut Soehino setiap jenis atau bentuk peraturan peraturan-undangan itu pasti Suatu materi atau hal

keadaan/konkret Materi apa dan mana yang diatur oleh suatu peraturan 36 peraturan telah ada ketentuannya.

Mengenai materi peraturan-peraturan-undangan menurut A. Hamid S. Attamimi adalah isi atau muatan muatan yang dimuat dalam UU khususnya dan peraturan-perundang-undangan pada umumnya. Khusus mengenai materi muatan UU menurut Bagir Manan dapat ditentukan berdasarkan tolak ukur umumnya sebagai berikut: 1. ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar; 2. ditetapkan dalam UU terdahulu; 3. ditetapkan dalam rangka mencabut, Menambah, atau mengganti UU yang lama; 4. materi muatan, hak dasar atau hak asasi manusia; 5. materi muatan, kepentingan atau kewajiban rakyat banyak. Kedua, dari segi teknik, Pemesanan UU, perubahan atau pencabutan suatu UU yang selama ini lazim dilakukan di Indonesia adalah dengan menggunakan satu metode perubahan UU mengubah atau mencabut satu UU saja dan tidak mengubah substansi UU lain. Sedangkan omnibus law menggunakan teknik mengubah, mencabut, atau memberlakukan beberapa ketentuan dalam berbagai UU hanya melalui satu pesan pemesanan UU kepada Parlemen.

UU, perubahan atau pencabutan suatu UU yang selama ini lazim dilakukan di Indonesia adalah menggunakan metode satu perubahan atau perubahan UU saja dan tidak mengubah substansi UU lain. Sedangkan omnibus law menggunakan teknik mengubah, mencabut, atau memberlakukan beberapa ketentuan dalam berbagai UU hanya melalui satu ketentuan UU kepada Parlemen. Butir 6 Lampiran II Teknik Penyusunan Perundang-undangan Peraturan Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 (UU P3) menyebutkan pada nama peraturan-undangan perubahan yang ditambahkan frasa perubahan atas di depan judul peraturan-undangan yang diubah. Selain itu butir 7 menyebutkan jika peraturan perundang-undangan telah diubah dari 1 kali, di antara kata perubahan dan kata atas disisipkan keterangan yang menunjukkan berapa kali perubahan tersebut telah dilakukan, tanpa perubahan sebelumnya. merinci Untuk pencabutan peraturan perundang-undangan di butir 9 yang menyebutkan-undangan nama peraturan pencabutan ditambahkan kata pencabutan di depan judul peraturan- undangan yang dicabut.

Ketiga, di Indonesia dikenal konsep UU kodifikasi, antara omnibus law dengan kodifikasi juga memiliki pengertian berbeda. Omnibus law memang mengumpulkan ketentuan dari banyak UU, namun ketentuan yang menggabungkan atau kumpulan tersebut topik hukumnya bermacam-macam dan sering tidak berkaitan dengan satu sama lain. Sedangkan menurut R Soeroso kodifikasi hukum adalah pembukuan hukum dalam suatu himpunan UU dalam materi yang sama.

Aaron Wherry menyatakan omnibus law adalah praktik hukum yang pragmatis dan kurang demokratis. Alasannya karena omnibus law mengganti dan mengubah beberapa UU yang memiliki inisiatif politik yang berbeda. Sehingga dengan dikeluarkannya UU omnibus, norma atau lembaga legislatif tidak peka terhadap kompleksitas kepentingan dan aspirasi fraksi-fraksi yang telah menyusun dan mengkompromikan kepentingan-kepentingan dalam UU yang telah dihapus oleh UU omnibus.

Omnibus law juga mengandung tantangan hukum dan konstitusi terutama bagi negara yang menganut sistem parlemen yang sepenuhnya menyerahkan kekuasaan

membentuk UU di tangan parlemen. Menurut Adam M Dodek dengan omnibus law yang mengandung banyak subyek parlemen menikmati hak istimewa untuk menentukan sendiri isi UU tanpa campur tangan cabang kekuasaan lainnya (*The regulation of omnibus bills presents a constitutional and legal challenge, however, because Parliament enjoys the privilege of determining its own processes without interference from the other branches of government*). Terbuka peluang untuk melakukan Adopsi *omnibus law* dalam sistem perundang-undangan Indonesia, namun demikian peluang ini harus dibarengi dengan kemampuan untuk menjawab tantangan yang muncul. Setidaknya ada 6 tantangan besar bagi adopsi omnibus law di Indonesia yakni: Pertama, permasalahan regulasi Indonesia kompleks bukan hanya soal teknik atau cara penyusunan UU; Kedua, tiap-tiap UU yang ketentuannya diubah oleh omnibus law masing-masing telah memiliki landasan filosofis; Ketiga, prinsip supremasi konstitusi telah meletakkan batas-batas kewenangan mengatur untuk tiap jenis peraturan perundang-undangan; Keempat, ketidakpastian hukum akibat dominasi ego sektoral antar penyelenggara negara; Kelima, parameter menentukan kapan suatu materi harus dengan omnibus law dan kapan dengan UU biasa; dan Keenam, partisipasi publik dalam pembentukan UU di Indonesia dijamin di semua tahapan pembentukan.

Adopsi omnibus law dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia memiliki tantangan bagaimana tetap mengakomodir melatar belakangi lahirnya suatu UU yang hanya mengatur satu subyek tertentu yang kemudian diubah dengan omnibus law yang landasan filosofis yang memuat banyak subyek. Lampiran II butir 19 UU P3 menyebutkan pokok pikiran pada konsiderans UU memuat unsur filosofis, sosiologis, dan yuridis yang menjadi pertimbangan dan alasan pembentukannya yang penulisannya ditempatkan secara berurutan dari filosofis, sosiologis, dan yuridis. filosofis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum kebatinan serta Unsur yang meliputi falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan UUD 1945.

KESIMPULAN

1. Secara hukum, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan belum memasukkan prinsip Omnibus Law sebagai salah satu asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, namun secara substansi sudah pernah diterapkan di Indonesia dan bukan merupakan suatu hal yang terlarang.
2. Perda Pajak dan Retribusi yang berlaku Provinsi/Kabupaten/Kota dapat diimplementasikan dengan prinsip Omnibus Law, dimana sebelumnya Perda dimasing-masing kabupaten/kota tersebut terpisah yang terdiri dari 43 (empat puluh tiga) Peraturan Daerah dapat menjadi 1 (satu) Peraturan Daerah yaitu Peraturan Daerah tentang Pajak dan Retribusi Daerah dimana seharusnya dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan selain prinsip omnibus law juga harus memuat minimal asas antara lain: Keterbukaan, Transparansi, dan Partisipasi publik.

SARAN

1. Agar metode omnibus law ini perlu diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan peraturan pelaksanaannya menjadi salah satu prinsip atau asas omnibus law, sehingga perlu dilakukan perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan serta peraturan pelaksanaannya, agar memberikan kepastian hukum dalam penerapannya. Dengan adanya pengaturan dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 dan peraturan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tersebut dapat menjadi acuan dan memberikan kemudahan dalam mengimplementasikan, sehingga penerapan prinsip omnibus law ini tidak multi tafsir.
2. Agar Pembuat Undang-undang dalam hal ini Dewan Perwakilan Rakyat berinisiatif melakukan upaya perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang kemudian dibahas bersama Pemerintah Pusat dimana salah satunya mengatur prinsip omnibus law, sehingga hal ini dijadikan sebagai pedoman bagi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bersama Pemerintah Provinsi/Kabupaten/Kota dalam menetapkan Peraturan Daerah tentang Pajak dan Retribusi Daerah berdasarkan prinsip omnibus law.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, H. (2014). Realokasi Kebijakan Fiskal: Implikasi Peningkatan Human Capital dan Pembangunan Infrastruktur terhadap Pertumbuhan Ekonomi dan Kesejahteraan Masyarakat. *Jurnal Bina Praja: Journal of Home Affairs Governance*, 6(2), 117-128.
- Alqadri, M. S. Analisis Ruu Omnibus Law Perpajakan Terhadap Pemungutan Pajak Daerah. *Tanjungpura Law Journal*, 4(2), 117-132.
- Arief, A., & Djanggih, H. (2020). Implementasi Penarikan Retribusi Izin Mendirikan Bangunan Terhadap Realisasi Pendapatan Asli Daerah. *Kertha Patrika*, 42(1), 73-86.
- Armia, M. S. (2016). Eksekutif Review Terhadap Perda Retribusi Di Daerah Otonomi Khusus. *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, 5(2), 245-260.
- Barlian, A. E. A. (2016). Konsistensi Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Hierarki Perundang-undangan dalam Prespektif Politik Hukum. *FIAT JUSTISIA: Jurnal Ilmu Hukum*, 10(4), 605-622.
- Ispriyarso, B. (2018). Fungsi Reguler Pajak Rokok di Bidang Kesehatan Masyarakat dan Penegakan Hukum. *Masalah-Masalah Hukum*, 47(3), 228-240.
- Mujib, M. M. (2014). Memahami Pluralisme Hukum di Tengah Tradisi Unifikasi Hukum: Studi atas Mekanisme Perceraian Adat. *Supremasi Hukum: Jurnal Kajian Ilmu Hukum*, 3(1).

- Qamar, N., & Djanggih, H. (2017). Peranan Bahasa Hukum dalam Perumusan Norma Perundang-undangan. *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum*, 11(3), 337-347.
- Riduansyah, M. (2010). Kontribusi pajak daerah dan retribusi daerah Terhadap pendapatan asli daerah (PAD) dan anggaran Pendapatan dan belanja daerah (APBD) guna mendukung Pelaksanaan Otonomi Daerah (Studi Kasus Pemerintah Daerah Kota Bogor). *Hubs-Asia*, 10(1).
- Sidik, M. (2002). Optimalisasi pajak daerah dan retribusi daerah dalam rangka meningkatkan kemampuan keuangan daerah. *Makalah disampaikan Acara Orasi Ilmiah. Bandung*, 10.
- Sudrajat, A. S. (2010). Konsep dan Mekanisme Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah Dihubungkan Dengan Hakikat Otonomi Daerah. *Jurnal Ilmu Administrasi: Media Pengembangan Ilmu dan Praktek Administrasi*, 7(3), 01.