

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia yang di dasarkan pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, memberikan wewenang Kepada daerah untuk mengatur dan mengurus masyarakat sendiri. Dalam menjalankan wewenang tersebut, Pemerintah daerah dituntut untuk berupaya meningkatkan pendapatan daerah guna membiayai penyelenggaraan pemerintahan. Berdasarkan Undang-undang Nomor 28 tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan merupakan salah satu jenis pajak daerah Kabupaten/kota dan merupakan sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD), yang kini dikelola langsung oleh pemerintah daerah itu sendiri, dan diharapkan dapat membantu pembiayaan daerah untuk melaksanakan otonominya, yang mampu mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri di samping penerimaan yang berasal dari Pemetintah berupa subsidi atau bantuan. Sebagai tindak lanjut dari Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 tersebut, Pemerintah Daerah Kabupaten Majalengka menerbitkan peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan yang di jadikan dasar hukum dalam pengelolaan Pajak Bumi dan Bangunan di Kabupaten Majalengka.¹

¹Mardiasmo, Perpajakan, Edisi Revisi 2006, Andi, Yogyakarta, 2006.hal 295

Pengawasan pajak yang dilakukan untuk menentukan apakah wajib pajak sudah betul, sudah wajar dalam membayar pajak. Dari situ perlu adanya dukungan data yang menunjukkan keseriusan wajib pajak dalam membayar pajak. Namun pengawasan yang dilakukan masih kurang. Petugas pajak melakukan tugasnya rutin tanpa ada pengawasan langsung. Ini tentu saja dapat menimbulkan penyimpangan dalam pemungutan. Kurangnya pengawasan ini memungkinkan akan terjadi penyalahgunaan tugas ataupun dari pihak wajib pajak itu sendiri. Pengawasan tidak langsung dalam kaitannya dengan pelaksanaan pemungutan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) di Kabupaten Majalengka adalah berupa kegiatan pemeriksaan atau pengecekan kegiatan pemungutan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) yang dilakukan oleh petugas pemungut pajak melalui laporan tertulis atau lisan.

Selama ini pemungutan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) di Kabupaten Majalengka belum terealisasi secara optimal, hal ini dikarenakan banyak wajib pajak yang belum terdata dengan baik dan masih banyaknya data yang tidak sesuai. Wajib Pajak kemungkinan tidak melaporkan kewajibannya dengan benar sehingga dibutuhkan pengawasan dan pemeriksaan kepada wajib pajak.

Dari uraian tersebut di atas terdapat beberapa fenomena yang ditemukan diantaranya:

1. Banyak wajib pajak yang diluar domisili dan bila surat pemberitahuan yang dilayangkan kepada wajib pajak banyak yang tidak sampai karena tidak sesuai dengan alamat yang tertera disurat pemberitahuan pajak terutang.

2. Pengetahuan wajib pajak terhadap peraturan perpajakan masih rendah mengenai cara perhitungan, pelaporan, dan penyetoran pajak.
3. Minimnya Badan Keuangan dan Aset Daerah dalam melakukan pendataan ulang terhadap objek pajak dan subjek pajak secara *door to door*, sehingga banyaknya mutasi kepemilikan tanah yang tidak diikuti mengakibatkan wajib pajak tidak mau membayar dikarenakan sudah tidak menguasai tanah yang tercantum dalam SPPT yang ditagihkan kepadanya.

Dalam pemungutan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) tidak terlepas dari peranan petugas pemungutan. Petugas pemungutan pajak dalam hal ini adalah orang-orang yang ditetapkan berdasarkan surat keputusan pejabat yang berwenang untuk melakukan pemungutan dan pengawasan terhadap Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) yaitu Badan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Majalengka.² Berdasarkan Tugas pokok dan fungsi Badan Keuangan dan Aset Daerah yaitu melakukan pembinaan, pengendalian dan pengawasan terhadap pengelolaan pendapatan daerah. Aspek yang perlu dikaji dalam hal ini menyangkut pemungutan pajak, kemampuan dan motivasi petugas pajak dalam hal melakukan kegiatan pemungutan pajak, berdasarkan system dan prosedur yang di tetapkan.

Berdasarkan beberapa penjelasan dari data-data di atas, maka penulis merasa tertarik untuk melakukan penelitian pada Badan Keuangan dan Aset

²Eddiwahyudi ,Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), <https://eddiwahyudi.com/perspektif-pajak-sebagai-sarana-pendukung-pembangunan/pajak-bumi-dan-bangunan-pbb/> di unduh pada Rabu 13 February 2019, pada pukul 12:15

Daerah Kabupaten Majalengka mengenai Pengawasan Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan akhirnya penulis mengambil judul **”Pengawasan Badan Keuangan dan Aset Daerah terhadap Pemungutan Pajak Bumi dan Bangunan Di Kabupaten Majalengka Dalam Rangka Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah”**.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan tersebut diatas, maka permasalahan tersebut dapat diidentifikasi sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dalam Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan di Kabupaten Majalengka?
2. Bagaimana pengawasan yang dilakukan oleh Badan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Majalengka dalam meningkatkan pemungutan Pajak Bumi dan Bangunan?
3. Bagaimana upaya yang dilakukan oleh Badan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Majalengka dalam rangka meningkatkan pemungutan Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan sebagai salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD)?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan Uraian diatas yang telah penulis kemukakan maka penelitian ini di tujukan untuk mengetahui hal-hal sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dalam Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan di Kabupaten Majalengka.
2. Untuk mengetahui pengawasan yang dilakukan oleh Badan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Majalengka dalam meningkatkan pemungutan Pajak Bumi dan Bangunan.
3. Untuk mengetahui upaya yang dilakukan oleh Badan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Majalengka dalam rangka meningkatkan pemungutan Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan sebagai salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD).

D. Kegunaan Penelitian

Kegunaan penelitian merupakan sumbangan ilmiah yang bermanfaat adapun kegunaan penelitian di maksud adalah sebagai berikut:

1. Untuk menambah ilmu pengetahuan dan pemahaman penulis tentang Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan
2. Untuk menambah wawasan hukum ketatanegaraan terutama dalam pengetahuan Undang-undang Pajak Daerah dan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan.

E. Kerangka Pemikiran

Pasal 1 ayat 2 dan 3 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 telah secara jelas menyatakan bahwa Indonesia adalah negara berkedaulatan rakyat dan berdasarkan hukum (*rechstaat*). Hal ini berarti bahwa hukum merupakan penopang utama negara dan tidak ada yang lebih tinggi dari hukum atau yang kita kenal dengan istilah supremasi hukum. Supremasi hukum berarti bahwa tidak ada *arbitrary power*, kekuasaan yang sewenang-wenang. Baik rakyat (yang diperintah) maupun raja (yang memerintah) kedua-keduanya tunduk pada hukum.

Hal tersebut dalam konteks negara saat ini, termasuk kepada segala tindakan dan kebijakan yang dibuat pemerintah sebagai alat negara harus mengacu kepada hukum yang berlaku supaya terhindar dari perbuatan yang sewenang-wenang. Maka dari itu diperlukan legalitas atas segala tindakan penguasa sebagai tanda persetujuan rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi. Hal yang sama juga berlaku kepada masyarakat sebagai salah satu unsur negara. Pada sudut pandang masyarakat, hukum adalah persetujuan diantara mereka dan oleh karena itu harus diaati ataupun dipatuhi. Oleh karena itu dalam segala tingkah laku dalam pergaulan hidup bermasyarakat harus memperhatikan hukum sebagai pedoman bermasyarakat demi terciptanya keteraturan dan ketertiban dalam praktik bernegara.

Dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 tercantum jelas cita-cita bangsa Indonesia yang sekaligus merupakan tujuan nasional bangsa Indonesia. Negara Indonesia adalah Negara Hukum yang berdasarkan

Pancasila dan Undang – Undang Dasar 1945, sebagaimana diamanatkan dalam pembukaan Undang – Undang Dasar 1945 alinea ke IV berbunyi

“Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada: Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.”

Berkaitan dengan hal tersebut di atas, Otje Salman mengatakan bahwa pembukaan alinea keempat menjelaskan tentang pancasila yang terdiri dari lima sila. Pancasila secara substansional merupakan konsep yang luhur dan murni, luhur karena mencerminkan nilai-nilai bangsa yang diwariskan turun menurun dan Abstrak. Murni karena kedalaman substansi yang menyangkut beberapa aspek pokok, baik agamis, ekonomi, ketahanan, sosial, dan budaya yang memiliki corak partikuler. Dalam mewujudkan bangsa yang mewariskan nilai-nilai luhur yang telah diwariskan secara turun temurun tersebut, sebagai bangsa yang merdeka dan berdaulat telah memiliki aturan-aturan yang berlaku

di masyarakat sebagai pedoman kehidupan bangsa dan bernegara. Aturan-aturan tersebut berupa peraturan perundang-undangan yang telah dibentuk. Pancasila sebagai dasar filosofis negara kesatuan Republik Indonesia menjadi tonggak dan napas bagi pembentukan aturan-aturan hukum. Menurut Otje Salman dan Anton F. Susanto menyatakan bahwa: “memahami Pancasila berarti menunjuk konteks historis yang luas. Namun demikian ia tidak saja menghantarkannya ke belakang tentang sejarah ide, tetapi lebih jauh mengarah kepada apa yang harus dilakukan pada masa mendatang”.³

Hubungan diantara Pusat dan Daerah telah dibicarakan sejak proklamasi kemerdekaan Indonesia, dan otonomi daerah dianggap sebagai jembatan yang tepat untuk menghubungkan keduanya, karenanya masalah otonomi daerah telah diperhatikan oleh pendiri-pendiri bangsa. Hal ini karena masalah otonomi daerah adalah masalah yang sangat penting. Karena bila pengaturan daerah otonom yang tidak jelas maka akan mengakibatkan keretakan didalam tubuh persatuan negara Indonesia. Hubungan antara Pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat diatur dalam Pasal 18 UUD 1945 yang dikemudian hari, tepatnya tanggal 18 Agustus 2000 diamandemen oleh MPR dalam sidang tahunan MPR tahun 2000. Pasal 18 UUD 1945 mengatur tentang hubungan Pusat dengan Daerah dalam penyelenggaraan otonomi daerah.

Menurut Bagir Manan, otonomi bukan sekedar pemencaran penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektifitas

³ Otje Salman dan Anthon F.Susanto, *Teori hukum (mengingat, mengumpulkan dan membuka kembali)*, Refika Aditama, Bandung, 2005, hlm. 161.

pemerintahan, tetapi otonomi adalah sebuah tatanan ketatanegaraan, bukan hanya tatanan administrasi negara. Sebagai tatanan ketatanegaraan otonomi berkaitan dengan dasar-dasar bernegara dan susunan organisasi negara. Bagir Manan menyimpulkan bahwa ada dua arahan dasar susunan ketatanegaraan di Indonesia yaitu : demokrasi dan penyelenggaraan negara berdasarkan atas hukum.⁴

Dalam penyelenggaraan pembangunan dan pelayanan masyarakat di daerah diperlukan dana yang cukup memadai .Untuk itu dalam setiap kesempatan daerah di tuntut dapat meningkatkan pendapatan daerah seoptimal mungkin walaupun struktur pembiayaan saat ini masih mengandalkan subsidi pusat namun tidak berarti daerah seterusnya mengandalkan subsidi pusat.Apalagi dalam era otonomi subsidi pusat sedikit demi sedikit akan berkurang, sehingga PAD yang digali di daerah sendiri dapat menjadi sumber pokok bagi penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat .

Dalam meningkatkan PAD pemerintah daerah dituntut untuk mengeluarkan berbagai kebijakan yang berkaitan dengan peningkatan pendapatan daerah.Kebijakan itu dapat menyangkut system,tarif ataupun undang-undang pemerintah daerah yang berlaku , Sebagaimana yang diatur dalam Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan

⁴ Bagir Manan, *Dasar dan Dimensi Politik Otonomi dan UU No.22 tahun 1999*, Makalah tidak dipublikasikan, Bandung, Agustus, 1999, hlm.4.

Retribusi Daerah dan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pajak Bumi Bangunan Perdesaan dan Perkotaan di Kabupaten Majalengka.

Berkaitan dengan hal tersebut, maka kebijakan harus menyangkut dimensi yuridis dan oprasional. Dimensi Yuridis didalamnya terdiri dari bentuk dasar penetapan dan maksud serta tujuan kebijakan. Sedangkan dimensi operasional terdiri dari sasaran, sosialisasi, pelaksanaan dan pengamanan. Kesemua dimensi itu harus dipahami sepenuhnya oleh masyarakat, Karena kegagalan pemerintah dalam menjelaskan dimensi yuridis dan operasional kepada masyarakat akan menyebabkan gagalnya fungsi birokrasi dalam meningkatkan PAD.

F. Metode Penelitian

Metode menurut Peter R. Senn; “Metode merupakan suatu prosedur atau cara untuk mengetahui sesuatu melalui langkah-langkah yang sistematis”.⁵ Metode yang digunakan oleh peneliti dalam penelitian ini adalah metode penelitian hukum normatif, yang sebagaimana Menurut Ronny Hanitijo Soemitro; “Penelitian hukum normatif merupakan penelitian kepustakaan atau penelitian data sekunder”.⁶

1. Spesifikasi Penelitian

Penelitian ini menggunakan spesifikasi penelitian deskriptif analitis, menurut Ronny Hanitijo Soemitro yaitu: “suatu penelitian yang bertujuan

⁵ Peter R. Senn, *Metode Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm.46.

⁶ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hlm.24.

untuk menggambarkan keadaan atau gejala dari objek yang diteliti tanpa maksud untuk mengambil kesimpulan yang berlaku umum.”⁷ Oleh karena itu penulis ingin melakukan kajian terhadap masalah hukum dan penerapan hukum mengenai Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan.

2. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penulisan usulan penelitian ini adalah penelitian hukum normatif (yuridis normatif), yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau disebut juga penelitian kepustakaan, penelitian ini bertujuan untuk memahami adanya hubungan antara hukum positif serta norma-norma yang berlaku dalam masyarakat. Untuk itu, penulis usulkan penelitian ini didasari oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selain itu, penelitian ini terkategori sebagai penelitian hukum normatif karena penelitian ini secara akademik melakukan kajian terhadap masalah hukum dan penerapan hukum mengenai Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan.

3. Tahap Penelitian

Data yang diperlukan dalam penelitian ini, diperoleh melalui cara-cara sebagai berikut:

- a. Penelitian Kepustakaan

⁷ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hlm.46

Penelitian kepustakaan disebut juga sebagai data sekunder. Data sekunder terdiri dari:

- 1) Bahan Hukum Primer, yaitu bahan hukum yang sifatnya mengikat yang berupa peraturan Perundang-undangan, yaitu :
 - a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
 - b) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
- 2) Bahan Hukum Sekunder, yaitu merupakan bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer, yang berbentuk buku bacaan/literatur yang berkaitan/membahas tentang hukum administrasi negara secara umum, kedudukan pejabat pemerintahan daerah, keputusan tata usaha negara (KTUN), pengawasan serta pendapat para ahli hukum dan berbagai bahan yang di dapat dari karya ilmiah, hasil penelitian, jurnal, media massa, dan internet akan mendukung pembahasan yang berkaitan dengan masalah yang ada dalam usulan penelitian ini.
- 3) Bahan Hukum Tersier merupakan bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yang berupa Kamus Hukum dan Kamus Besar Bahasa Indonesia.

b. Penelitian Lapangan

Penelitian lapangan ini dilakukan untuk memperoleh data primer. Data primer ini digunakan sebagai data penunjang data sekunder yang telah diperoleh oleh peneliti. Penelitian lapangan ini dilakukan terhadap pejabat pemerintahan Kabupaten Majalengka dalam aspek pengawasan Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan.

4. Teknik Pengumpulan Data

Dalam teknik pengumpulan data lapangan digunakan studi dokumen dan wawancara.

- a. Studi dokumen melalui kepustakaan, yaitu dengan cara mengumpulkan data-data yang relevan dengan permasalahan penelitian, melalui penelusuran literatur-literatur terkait dan melakukan pencatatan bahan-bahan hukum.
- b. Wawancara, yaitu teknik dengan mewawancarai informan dengan memberikan beberapa pertanyaan secara sistematis dan telah disiapkan sebelumnya yang berupa pedoman wawancara yang berkaitan dengan permasalahan yang akan dibahas.

5. Alat Pengumpul Data

Alat adalah sarana yang di pergunakan. Alat pengumpul data yang digunakan sangat bergantung pada teknik pengumpulan data yang dilaksanakan dalam penelitian. Alat pengumpul data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

- a. Catatan hasil telah dokumen atau dapat digunakan *log book* (catatan-catatan selama proses penelitian berlangsung);
- b. Wawancara. dengan cara bertanya langsung kepada yang diwawancarai.

6. Analisis Data

Analisis data yang digunakan adalah analisis normatif kualitatif. Dalam penelitian hukum normatif, penelitian terhadap asas-asas hukum dilakukan terhadap norma-norma hukum yaitu yang merupakan patokan-patokan untuk bertingkah laku atau melakukan perbuatan yang pantas. Analisis secara kualitatif (analisis normatif-kualitatif) karena datanya bersifat kualitatif. Jadi, analisis normatif kualitatif, yaitu metode penelitian yang bertitik tolak dari norma-norma, asas-asas dan peraturan Perundang-undangan yang ada dijadikan sebagai norma hukum positif yang kemudian dianalisis secara kualitatif.

7. Lokasi Penelitian

Penelitian penulisan hukum ini berlokasi di tempat yang mempunyai korelasi dengan masalah yang dikaji, lokasi penelitian dibagi menjadi dua yaitu:

- a. Penelitian kepustakaan berlokasi di Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Pasundan, Jln.Lengkong Dalam No. 11 Bandung.
- b. Penelitian lapangan berlokasi di Kantor Badan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Majalengka.