

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Pajak merupakan salah satu pendapatan terbesar dan sangat berpengaruh di Indonesia, melalui pajak tersebut Pemerintah mampu membiayai pengeluaran dalam rangka pembangunan Nasional. Sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945 Alinea IV yaitu “melindungi segenap bangsa indonesia dan seluruh tumpah darah indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia”. Bagi suatu Negara, pajak memegang peranan yang penting yaitu sebagai sumber penerimaan yang akan digunakan untuk membiayai kegiatan-kegiatan pemerintahan dan pembangunan serta sebagai alat regulasi. Sebagai regulasi pajak dipergunakan sebagai redistribusi pendapatan, stabilitas ekonomi, realokasi sumber-sumber ekonomi.

Sejak diberlakukannya otonomi daerah, daerah untuk dapat berkreasi dalam mencari sumber penerimaan daerah yang dapat mendukung pembiayaan pengeluaran daerah. Salah satunya adalah sumber pendapatan dari pajak kendaraan bermotor yang di harapkan menjadi peningkatan kesejahteraan masyarakat, pembangunan daerah sebagai dari pembangunan Nasional dilaksanakan berdasarkan prinsip Otonomi Daerah dan pengaturan sumber daya suatu daerah.

Sebelum dilaksanakannya otonomi daerah, dilihat dari nilai proyek yang dikerjakan, pembangunan yang dilaksanakan sebenarnya dapat dirasakan oleh seluruh desa, namun sumber pembiayaan atau pendanaan masih didukung oleh

anggaran pemerintah pusat, sehingga daerah tidak dapat mengembangkan daerahnya sendiri secara maksimal dan mandiri.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah, telah memberikan dampak yang sangat luas terhadap pelaksanaan pemerintah di daerah, otonomi yang diberikan kepada daerah merupakan otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab.

Pemberian otonomi berimplikasi menimbulkan kewenangan dan kewajiban bagi daerah untuk melaksanakan berbagai kegiatan pemerintah secara lebih mandiri. Pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya harus dilaukan secara proporsional dan berkeadilan. Pemanfaatan sumber daya alam, sumber daya manusia, dan pemungutan jenis-jenis pajak daerah didasarkan pada kewenangan yang diberikan kepada daerah.

Salah satu faktor penting untuk melaksanakan urusan rumah tangga daerah adalah kemampuan keuangan daerah. Dengan kata lain faktor keuangan merupakan faktor yang mempengaruhi tingkat kemampuan daerah dalam melaksanakan otonomi. Pemerintah daerah tidak akan dapat melaksanakan fungsinya dengan efektif dan efisien tanpa biaya yang cukup untuk memberikan pelayanan dan pembangunan, dan keuangan inilah merupakan dalam satu dasar kriteria untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengurus rumah tangganya sendiri.<sup>1</sup>

Beberapa daerah mengalami kesulitan dalam membiayai kebutuhan pembangunan daerahnya. Mengatasi kekurangan dana tersebut beberapa daerah telah

---

<sup>1</sup> R. Santoso Brotodihardjo, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, Eresco, Bandung, 1993, hlm.23.

mengeluarkan berbagai Peraturan Daerah (Perda) sebagai dasar untuk mengenakan pungutan berupa pajak dan retribusi dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Kemampuan daerah untuk melaksanakan otonomi ditentukan oleh berbagai variabel, yaitu variabel pokok yang terdiri dari kemampuan keuangan, organisasi dan masyarakat, variabel penunjang yang terdiri dari faktor geografi dan sosial budaya serta variabel khusus yang terdiri atas aspek politik dan hukum. Pendapatan Asli Daerah merupakan suatu pendapatan yang menunjukkan kemampuan suatu daerah dalam menghimpun sumber-sumber dana untuk membiayai pengeluaran rutin. Jadi dapat dikatakan bahwa Pendapatan Asli Daerah sebagai pendapatan rutin dari usaha-usaha Pemerintah Daerah dalam memanfaatkan potensi-potensi sumber keuangan daerahnya sehingga dapat mendukung pembiayaan penyelenggaraan Pemerintah dan pembangunan daerah.

Pendapatan daerah adalah semua penerimaan kas daerah dalam periode tahun anggaran tertentu yang menjadi hak daerah. Meningkatnya kewenangan Pemerintah Pusat yang diberikan kepada Pemerintah Daerah, menyebabkan peranan keuangan daerah sangat penting. Oleh karena itu daerah dituntut untuk lebih aktif dalam memobilisasikan sumber dayanya sendiri disamping mengelola dana yang diterima dari Pemerintah Pusat secara efisien. Kemandirian daerah inilah yang tidak dapat ditafsirkan bahwa Pemerintah Daerah harus dapat membiayai seluruh kebutuhannya dari Pendapatan Asli Daerah. Namun harus pula disertai dengan kemampuan dalam memantapkan manajemen keuangan daerah melalui efisiensi pembiayaan dalam penyelenggaraan otonomi daerah.

Hal ini sesuai dengan penjelasan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, bahwa penyelenggaraan Pemerintah Daerah harus dilaksanakan berdasarkan atas 5 (lima) prinsip yaitu:<sup>2</sup>

1. Pelaksanaan pemberian otonomi kepada daerah harus menunjang aspirasi perjuangan rakyat, yakni memperkokoh Negara Kesatuan dan mempertinggi tingkat kesejahteraan rakyat Indonesia seluruhnya.
2. Pemberian otonomi kepada daerah harus merupakan otonomi yang nyata dan bertanggung jawab.
3. Azas Desentralisasi dilaksanakan bersama-sama dengan Azas Dekonsentrasi, dengan memberikan kemungkinan bagi pelaksanaan azas tugas pembantuan (*medebewid*).
4. Pemberian otonomi kepada daerah mengutamakan aspek keserasian dengan tujuan di samping aspek pendemokrasian.
5. Tujuan pemberian otonomi kepada daerah adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah di daerah, terutama dalam pelaksanaan pembangunan dan pelayanan terhadap masyarakat serta untuk meningkatkan pembinaan kestabilan politik dan kesatuan bangsa.

Dalam melaksanakan tugas-tugas pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat, berdasarkan ketentuan Pasal 285 ayat (1) Undang-Undang No. 23 tahun 2014 disebutkan bahwa sumber pendapatan Daerah terdiri atas:

1. Pendapatan asli Daerah meliputi:
  - a. pajak daerah;
  - b. retribusi daerah;
  - c. hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan; dan
  - d. lain-lain pendapatan asli Daerah yang sah;
2. Pendapatan transfer; dan
3. Lain-lain pendapatan Daerah yang sah.

---

<sup>2</sup> Lihat Penjelasan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Berdasarkan hal tersebut jelas diketahui bahwa salah satu sumber pendapatan daerah berasal dari pajak daerah. Menurut Pasal 10 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dijelaskan 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.

Selanjutnya berdasarkan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009, disebutkan bahwasanya jenis pajak Provinsi, 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.

Diantara sumber pendapatan asli daerah yang berasal dari sektor pajak daerah yang cukup penting dan potensial adalah Pajak Kendaraan Bermotor (PKB) dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBN-KB) karena banyak menunjang pembiayaan daerah.

Pemungutan pajak daerah merupakan salah satu cara peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan pemungutan ini dikenakan pada anggota masyarakat wajib pajak sebagai pencerminan kewajiban di bidang perpajakan. Sumber pendapatan daerah menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009, bahwa untuk pemungutan Pajak Kendaraan Bermotor (PKB) dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBNKB) saat ini didasari atas hukum yang jelas dan kuat.

Pengelolaan pemungutan dan pengurusan pajak kendaraan bermotor dilakukan pada satu kantor yang melibatkan beberapa unsur yang terkait didalam pengelolaannya. Pemungutan pajak kendaraan bermotor yang dilaksanakan pada satu kantor ini dikenal dengan istilah SAMSAT (sistem administrasi manunggal satu atap), dimana didalamnya terdapat kerja sama antara pihak Kepolisian, Pemerintah Daerah dan perusahaan asuransi dalam hal terjadi kecelakaan lalu lintas.

Selanjutnya Daerah dipacu untuk dapat berkreasi dalam mencari sumber dana penerimaan daerah yang dapat mendukung pembiayaan pengeluaran daerah salah satunya adalah Pajak Kendaraan Bermotor (PKB) dan SAMSAT salah satu berfungsi sebagai tempat pelayanan pembayaran Pajak Kendaraan Bermotor (PKB), di pungut dengan menggunakan pelayanan Administrasi kendaraan bermotor dan pembayaran pajak dalam satu gedung. Yang dilakukan tiga instansi yaitu Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI), yang mempunyai fungsi dan kewenangan dibidang registrasi dan identifikasi kendaraan bermotor, Dinas Pendapatan Provinsi dibidang pemungutan Pajak Kendaraan Bermotor (PKB), dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBNKB), serta PT. Jasa Raharja (PERSERO) yang berwenang dibidang penyampaian Sumbangan Wajib Dana Kecelakaan Lalu Lintas Jalan (SWDKLJ).

Di Samsat itu sendiri semua pemilik kendaraan diharuskan datang ke SAMSAT setiap tahun untuk mengesahkan STNK, selain itu juga SAMSAT melakukan penagihan jika wajib pajak tidak membayar pajak kendaraan bermotor apabila pajak yang terutang tidak melunasi setelah jatuh tempo pembayaran Pajak Kendaraan Bermotor (PKB). Pemilik kendaraan yang kemudian disebut dengan Wajib Pajak harus melunasi beberapa administrasi yang telah ditetapkan Pemerintah.

Mekanisme yang ditetapkan pemerintah dalam pembayaran Pajak Kendaraan Bermotor (PKB) cukup sulit dimengerti, sehingga terjadi kelalaian dalam membayar pajak kendaraan bermotor dan kurang memadainya sarana sehingga terjadi tunggakan pada wajib pajak. Sementara itu suatu daerah membutuhkan dana yang cukup besar dalam melaksanakan suatu pembangunan daerah dalam rangka mencapai tujuan pembangunan serta mampu mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri.

Terkait mengenai pengaturan tentang pelayanan pemungutan pajak kendaraan bermotor dan bea balik nama dalam hal ini Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat telah menetapkan Peraturan Gubernur Nomor 33 Tahun 2013 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 13 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah Untuk Jenis Pungutan Pajak Kendaraan Bermotor (PKB) dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBNKB). Adapun yang menjadi pokok permasalahan dalam penelitian ini ialah terkait pola kerja sama yang dilaksanakan antara Kepolisian dan Pemerintahan Daerah (Provinsi Jawa Barat) dalam pelayanan pemungutan pajak kendaraan bermotor dan bea balik nama, sehingga terwujudnya pelayanan pemungutan pajak daerah yang efektif efisien.

Berangkat dari permasalahan tersebut di atas, maka menurut penulis merasa perlu dilakukannya suatu penelitian hukum terkait mengenai pola kerja sama pelayanan pemungutan pajak kendaraan bermotor dan bea balik nama dalam bentuk Skripsi yang berjudul **“Kerja Sama Pelayanan Pemungutan Pajak Kendaraan Bermotor dan Bea Balik Nama Antara Kepolisian dan Pemerintah Daerah di Wilayah Provinsi Jawa Barat.**

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang penelitian di atas, penulis mengidentifikasi permasalahannya sebagai berikut:

1. Bagaimana pola kerja sama pelayanan pemungutan pajak kendaraan bermotor dan bea balik nama antara Kepolisian dan Pemerintahan Daerah di wilayah Provinsi Jawa Barat?
2. Apa saja faktor penghambat kerja sama antara Kepolisian dan Pemerintahan Daerah di wilayah Provinsi Jawa Barat dalam pelayanan pemungutan pajak kendaraan bermotor dan bea balik nama?
3. Bagaimana upaya yang dilakukan Kepolisian dan Pemerintah Daerah di wilayah Provinsi Jawa Barat dalam meningkatkan kerja sama dalam pelayanan pemungutan pajak kendaraan bermotor dan bea balik nama?

## **C. Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan identifikasi masalah tersebut di atas, penelitian ini bertujuan:

1. Untuk mengetahui pola kerja sama pelayanan pemungutan pajak kendaraan bermotor dan bea balik nama antara Kepolisian dan Pemerintahan Daerah di wilayah Provinsi Jawa Barat.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis faktor penghambat kerja sama antara Kepolisian dan Pemerintahan Daerah di wilayah Provinsi Jawa Barat dalam pelayanan pemungutan pajak kendaraan bermotor dan bea balik nama.
3. Untuk mencari dan menemukan upaya yang dilakukan Kepolisian dan Pemerintah Daerah di wilayah Provinsi Jawa Barat dalam meningkatkan kerja



sama dalam pelayanan pemungutan pajak kendaraan bermotor dan bea balik nama.

#### **D. Kegunaan Penelitian**

Adapun kegunaan dari penelitian ini adalah:

1. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih pemikiran terhadap perkembangan ilmu hukum tata negara, khususnya mengenai pola kerja sama antara Kepolisian dan Pemerintah Daerah di wilayah Provinsi Jawa Barat dalam pelayanan pemungutan pajak kendaraan bermotor dan bea balik nama.
2. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi pihak Kepolisian dan Pemerintah Daerah di wilayah Provinsi Jawa Barat dalam melaksanakan kerja sama pelayanan pemungutan pajak kendaraan bermotor dan bea balik nama sebagai upaya untuk mewujudkan pelayanan perpajakan di daerah yang efektif, optimal dan berkepastian hukum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### **E. Kerangka Pemikiran**

Berdasarkan Pasal 18 UUD 1945 menegaskan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas Daerah-Daerah Provinsi dan Daerah Provinsi dibagi atas Kabupaten dan Kota yang tiap-tiap Provinsi, Kabupaten dan Kota itu mempunyai Pemerintahan Daerah yang diatur dengan Undang-undang. Sehingga dalam konteks Negara Kesatuan, hubungan kewenangan antara pusat dan daerah di

Indonesia mendasarkan diri pada tiga pola, yaitu desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan (*medebewind*).<sup>3</sup>

Konsep Negara Kesatuan (Unitary State ; *Eenheidstaat*) C.F. Strong dalam bukunya "*Modern Political Constitution*" menyatakan bahwa Negara Kesatuan adalah "bentuk negara dimana wewenang legislatif tertinggi dipusatkan dalam satu badan legislatif nasional/pusat". Kekuasaan terletak pada pemerintah pusat dan tidak pada pemerintah daerah (*local government*). Pemerintah Pusat mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah, tetapi pada tahap terakhir kekuasaan tertinggi tetap ditangan Pemerintah Pusat. Jadi, kedaulatan ke dalam dan ke luar sepenuhnya berada ditangan Pemerintah Pusat. Dengan demikian , yang menjadi hakekat Negara Kesatuan adalah bahwa kedaulatannya tidak terbagi, dalam arti bulat dan utuh. Dengan perkataan lain, kekuasaan Pemerintah Pusat tidak dibatasi karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui badan legislatif lain selain badan legislatif Pusat/ Nasional. Adanya badan legislatif daerah bukanlah " cabang" atau "miniaturnya" Badan Legislatif Pusat, melainkan sebagai bagian dari satuan Pemerintah Daerah (*local government*).

Setiap Negara Kesatuan dapat disusun dan di selenggarakan menurut sistem sentralisasi dan desentralisasi. Negara Kesatuan yang disusun dan diselenggarakan menurut Sistem Sentralisasi mengandung arti bahwa wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan (*single centralized government*) dilakukan oleh pusat bersama-sama dengan organnya yang dipencarkan di Daerah-daerah. Sentralisasi

---

<sup>3</sup> Noer Fauzi dan R. Yando Zakaria, *Mensiasati Otonomi Daerah*, INSIST Press, Yogyakarta, 2000, hlm. 11.

yang disertai pemencaran organ-organ yang menjalankan sebagian wewenang Pemerintah Pusat, di Daerah dikenal sebagai Dekonsentrasi (*centralisatie met deconcentratie*).

Selanjutnya Negara kesatuan dikatakan menganut Sistem Desentralisasi apabila wewenang untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh Pemerintah Pusat, melainkan juga dilakukan oleh satuan-satuan pemerintahan tingkat lebih rendah yang mandiri (*zelfstanding*) ataupun bersifat otonom (teritorial ataupun fungsional). Dengan demikian Desentralisasi bukan sekedar pemencaran wewenang (*spreading van bevoegheid*) tetapi juga mengandung pembagian (*scheiding van machten*) untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan Negara antara Pusat dan Daerah. Oleh karena Desentralisasi senantiasa berkaitan dengan status mandiri/otonom, maka setiap pembicaraan mengenai Desentralisasi akan selalu disamakan ataupun dengan sendirinya bicara Otonomi. Hal ini dikarenakan esensi desentralisasi adalah proses penyerahan kepada atau membiarkan satuan pemerintahan yang lebih rendah (Daerah) untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tertentu sebagai urusan rumah tangganya (Otonom). Dengan perkataan lain, Desentralisasi dan Otonomi merupakan dua sisi dalam satu mata uang (*both sides of one coin*). Otonomi inilah yang menjadi salah satu asas penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah selain Tugas Pembantuan (*medebewind; co-administration*) sebagaimana digariskan dalam UUD 1945 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Konsep desentralisasi yang diberlakukan di Indonesia telah memberikan implikasi yang sangat mendasar terutama menyangkut kebijakan fiskal dan kebijakan administrasi negara. Rondinelli dan Cheema, mendefinisikan desentralisasi sebagai transfer perencanaan, pengambilan keputusan dan atau kewenangan administrasi dari pemerintah pusat kepada organisasi pusat di daerah, unit administrasi lokal, organisasi semi otonomi dan parastatal (perusahaan), pemerintah daerah atau organisasi non pemerintah.<sup>4</sup>

Berkaitan dengan desentralisasi, dalam hal ini Hoogerwerf mengemukakan bahwa:<sup>5</sup>

“Desentralisasi adalah sebagai pengakuan atau penyerahan wewenang oleh badan-badan umum yang lebih tinggi kepada badan-badan umum yang lebih rendah yang secara mandiri dan berdasarkan pertimbangan-pertimbangan sendiri mengambil keputusan pengaturan dan pemerintahan, serta struktur kewenangan yang terjadi dari hal itu.”

Desentralisasi menurut Bryant dan White<sup>6</sup> dapat bersifat administratif dan politik. Desentralisasi administratif biasanya disebut dekonsentrasi dan berarti delegasi wewenang pelaksanaan kepada tingkat-tingkat lokal. Para pejabat tingkat lokal bekerja dalam batas-batas rencana dan sumber-sumber anggaran, namun mereka memiliki elemen kebijaksanaan dan kekuasaan (diskresi) serta tanggung jawab tertentu dalam hal sifat hakekat jasa dan pelayanan pada tingkat lokal. Diskresi mereka dapat bervariasi mulai dari peraturan-peraturan *pro forma* sampai keputusan-

---

<sup>4</sup> Rondinelli, Deniis A and Shabir Cheema G, *Implementing Decentralization Policies: An Introduction in Decentralization and Development, Policy Implementation in Developing Countries*, Sage Publication, Beverly Hills, 1983.

<sup>5</sup> Sarundajang, *Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1997, hlm. 45.

<sup>6</sup> Joko Widodo, *Good Governance Telaah Dari Dimensi Akuntabilitas, Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi Dan Otonomi Daerah*, Insan Cendekia, Surabaya, 2001, hlm. 40.

keputusan yang lebih substansial. Desentralisasi politik atau devolusi berarti wewenang pembuatan keputusan dan kontrol tertentu terhadap sumber-sumber daya diberikan pada pejabat-pejabat regional dan lokal. Devolusi disebut desentralisasi politik (*political decentralization*), karena yang di desentralisasikan adalah wewenang mengambil keputusan politik dan administrasi.

Konsep otonomi daerah, di mana pada umumnya dipahami bahwa dalam sistem Negara Kesatuan (*unitary*), kekuasaan asli atau kekuasaan sisa itu berada di pusat, sehingga terdapat pengalihan kekuasaan pemerintah dari pusat ke daerah padahal dalam Negara Kesatuan idealnya semua kebijakan terdapat di tangan Pemerintahan Pusat.<sup>7</sup> Namun sebenarnya asumsi tersebut sungguh telah gugur untuk dipermasalahkan, karena walaupun dalam Negara Indonesia, jika dilihat dari bentuknya yang menganut Negara Kesatuan mengindikasikan bahwa kekuasaan asli atau kekuasaan sisa itu berada di pusat (*centralistic*), namun pada taraf berjalannya pemerintahan diperlukan sebuah sistem yang dapat mengakomodir pemerintahan di daerah yang mengatur hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah dan asas yang paling tepat dan memang telah berkembang di Indonesia sampai saat ini adalah desentralisasi yang diejawantahkan dalam bahasa “otonomi daerah”, dan asas-asas lain yang mendukung seperti dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.

Pemerintah daerah dalam melaksanakan tugas pemerintahan dan pembangunan membutuhkan sumber penerimaan yang dapat dijadikan tumpuan dalam pembiayaan masing-masing daerah, sejak diberlakukannya otonomi daerah

---

<sup>7</sup> Jimly Asshiddiqie, *Otonomi Daerah dan Parlemen Di Daerah*, Makalah yang dimuat dalam [www.legalitas.org](http://www.legalitas.org), diakses pada tanggal 19 September 2019.

pemerintah daerah dituntut untuk lebih cerdas dan kreatif dalam mengelola sumber-sumber yang dapat dijadikan penerimaan bagi masing-masing daerah.

Upaya untuk memenuhi pembiayaan pembangunan dan penyelenggaraan kegiatan pemerintah di daerah dapat diperoleh dari penerimaan daerah sendiri atau dapat pula dari pemerintah pusat, khususnya pada setiap sumber-sumber pendapatan daerah yang dianggap strategis dan mempunyai peranan yang besar terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD), sumber-sumber pendapatan asli daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan terbagi atas beberapa jenis penerimaan daerah.

Sejak adanya era otonomi daerah yang secara resmi mulai diberlakukan di Indonesia pada tahun 2001 menghendaki daerah untuk berkreasi dalam mencari sumber penerimaan yang dapat membiayai pengeluaran pemerintah daerah dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan. Dari berbagai alternatif penerimaan daerah, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah maupun Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, menetapkan pajak daerah dan retribusi daerah sebagai sumber PAD yang bersumber dari dalam daerah itu sendiri.<sup>8</sup>

Kebijakan otonomi yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 pada dasarnya merupakan kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat yang disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan. Melalui pendekatan otonomi, maka penyelenggaraan kegiatan pemerintahan dan

---

<sup>8</sup> MARIHOT P. SIAHAAN, *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*, Edisi 1-3, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008, hlm.v.

pembangunan daerah akan berjalan lebih efektif dan efisien karena kedekatan antara lembaga pemerintahan dengan masyarakat.

Kebijakan desentralisasi fiskal sebagai tindak lanjut dari kebijakan otonomi memberikan kewenangan kepada daerah untuk menggali sumber-sumber pendapatan asli daerah, disamping transfer dana dari pemerintah pusat dalam membiayai pembangunan yang sudah menjadi kewenangan daerah. Guna menggali potensi sumber-sumber keuangan, pemerintah daerah diberi peluang untuk menetapkan jenis pajak dan retribusi daerah dengan memenuhi kriteria yang ditentukan dalam undang-undang.

Sejak diberlakukannya otonomi daerah, fenomena yang muncul adalah kecenderungan pemerintah daerah yang ingin mengatur semua objek dan subjek yang berada di wilayah teritorialnya, sehingga harus tunduk kepada kemauan daerah yang diatur dalam peraturan daerah. Apa yang terjadi kemudian semacam euphoria, dimana daerah adakalanya tidak lagi memperhatikan kaidah-kaidah yang berlaku, diantaranya dengan membuat peraturan daerah yang mengatur materi diluar kewenangannya. Otonomi diartikan harus mampu mandiri dan memperoleh PAD yang setinggi-tingginya tanpa mempertimbangkan persyaratan penertiban peraturan daerah yang dimaksud. Kondisi ini tercermin dari banyaknya peraturan daerah yang berkaitan dengan penetapan pajak dan retribusi yang tidak sejalan dengan kriteria yang telah ditetapkan dalam undang-undang.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Adrian Sutedi, *Hukum Pajak dan Retribusi Daerah*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2008, hlm.v-vi.

Pajak merupakan pungutan yang dilakukan oleh pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang hasilnya digunakan untuk pembiayaan pengeluaran umum pemerintah yang balas jasanya tidak secara langsung diberikan pada pembayaran sedangkan pelaksanaannya dimana perlu dapat dipaksakan.<sup>10</sup>

Pajak sebagai salah satu penerimaan pemerintah bertujuan untuk membiayai pembangunan yang muaranya diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan umum. Pajak dilihat dari fungsinya menurut Ilyas mempunyai dua fungsi yakni:<sup>11</sup>

- a. Fungsi *Budgeter* adalah fungsi yang letaknya di sektor publik yaitu fungsi untuk mengumpulkan uang pajak sebanyak-banyaknya sesuai dengan undang-undang berlaku pada waktunya akan digunakan untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran negara.
- b. Fungsi *Regulerend* (mengatur) adalah suatu fungsi bahwa pajak-pajak tersebut akan digunakan sebagai suatau alat untuk mencapai tujuan tertentu letaknya diluar bidang keuangan.
- c. Fungsi demokrasi adalah suatu fungsi yang merupakan salah satu penjelmaan atau wujud sistem gotong royong, termasuk kegiatan pemerintahan dan pembangunan demi kemaslahatan manusia.
- d. Fungsi distribusi ialah fungsi yang lebih menekankan pada unsur pemerataan dan keadilan dalam masyarakat.

Adapun untuk fungsi pajak sebagaimana dimaksud pada huruf c dan d di atas, seringkali disebut sebagai fungsi tambahan karena fungsi tersebut bukan merupakan tujuan utama dalam pemungutan pajak.

Secara umum tujuan yang dapat dicapai dari diberlakukannya pajak adalah untuk mencapai kondisi meningkatnya ekonomi suatu negara yaitu:<sup>12</sup>

- a. Untuk membatasi konsumsi dan dengan demikian mentransfer sumber dari konsumsi ke investasi;
- b. Untuk mendorong tabungan dan menanam modal;

---

<sup>10</sup> H.A.W Widjaja, *Percontohan Otonomi Daerah di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 1998, hlm. 33.

<sup>11</sup> Hadi Irmawan, *Pengantar Perpajakan*, Bayu Media, Malang, 2006, hlm. 49.

<sup>12</sup> Marihot P. Siahaan, *Op. Cit.*, hlm. 51.



- c. Untuk mentransfer sumber dari tangan masyarakat ke tangan pemerintah sehingga memungkinkan adanya investasi sumber dari tangan masyarakat ke tangan pemerintah sehingga memungkinkan adanya investasi pemerintah;
- d. Untuk memodifikasi pola investasi;
- e. Untuk mengurangi ketimpangan ekonomi; dan
- f. Untuk memobilisasi surplus ekonomi.

Pajak daerah merupakan kesepakatan yang timbul berdasarkan undang-undang. Kesepakatan tersebut terjalin antara DPRD dengan Pemerintah Daerah (Gubernur) karena daerah memerlukan pajak untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah. Apabila pajak daerah telah diatur dengan undang-undang, berarti undang-undang pajak daerah tersebut harus dilaksanakan sebagaimana mestinya dan tidak boleh dilanggar mengingat undang-undang pajak daerah tersebut telah dianggap diketahui oleh wajib pajak selaku pembayar pajak maupun daerah diwakili oleh pejabat pajak selaku penagih pajak.

Pajak daerah yang ditetapkan dalam bentuk undang-undang memiliki sifat memaksa karena memuat sanksi hukum berupa sanksi administrasi maupun sanksi pidana. Sekalipun pajak bersifat memaksa, pejabat pajak tidak boleh menyalahgunakan pajak yang dibayar oleh wajib pajak. Pajak yang ditetapkan dalam bentuk undang-undang pajak tidak boleh melepaskan kedua fungsi yang dimilikinya, yakni fungsi anggaran maupun fungsi mengatur. Fungsi anggaran dan fungsi mengatur mutlak keberadaannya dalam Undang-Undang Pajak termasuk dalam pelaksanaannya. Seyogianya, kedua fungsi tersebut terlaksana secara bersamaan sehingga terdapat perpaduan yang harmonis. Namun meskipun fungsi anggaran dan fungsi mengatur harus berdampingan secara harmonis, tujuan hukum berupa keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum tidak boleh diabaikan.

Pada prinsipnya setiap kegiatan pembangunan diberbagai daerah di Indonesia khususnya di Provinsi Jawa Barat bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara khusus melalui peningkatan pelayanan publik dalam kerangka otonomi daerah, sehingga lebih efisien dan efektif dalam merespon tuntutan masyarakat yang sangat tinggi dengan berbagai karakteristik masing-masing.

Pemungutan pajak di masyarakat dibenarkan karena mendasarkan pada beberapa teori pemungutan pajak antara lain:<sup>13</sup>

1. Teori Asuransi

Teori ini merupakan salah satu teori tertua, yang mengatakan bahwa pajak itu diibaratkan sebagai suatu premi asuransi yang harus dibayar oleh setiap orang karena orang mendapatkan perlindungan atas hak-haknya dari pemerintah. Namun karena ketidak sesuaian antara teori dan aplikasinya dalam kehidupan sehari-hari maka teori ini ditinggalkan.

2. Teori Daya Pikul

Menurut teori ini setiap orang wajib membayar pajak sesuai dengan daya pikul masing-masing. Daya pikul adalah kekuatan seseorang untuk memikul suatu beban dari apa yang tersisa setelah seluruh penghasilannya dikurangi dengan pengeluaran-pengeluaran mutlak untuk keperluan primer diri dan keluarganya.

3. Teori Kepentingan

Teori ini mengemukakan besarnya pajak diukur dengan besarnya kepentingan wajib pajak yang dilindungi. Sehingga lebih besar kepentingan yang dilindungi, maka lebih besar pajak yang harus dibayar.

---

<sup>13</sup> R. Santoso Brotodihardjo, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, Eresco, Bandung, 1993, hlm.33.

#### 4. Teori Daya Beli

Menurut teori ini pajak diibaratkan sebagai pompa yang menyerap daya beli seseorang yang kemudian dikembalikan lagi kepada masyarakat. Jadi sebenarnya uang yang berasal dari rakyat kembali lagi kepada masyarakat melalui saluran yang berbeda. Teori ini dapat dibenarkan karena sesuai dengan sifat pajak.

#### 5. Teori Kewajiban Pajak Mutlak

Menurut Otto von Gierke yang mengatakan bahwa negara itu merupakan suatu kesatuan yang didalamnya setiap warga negara terikat. Negara diibaratkan lembaga yang mempunyai kekuasaan terhadap anggota masyarakat yang mutlak, dan sebaliknya anggota masyarakat mempunyai kewajiban mutlak, antara lain pajak yang tidak dapat ditawar-tawar lagi.

#### 6. Teori Pembenaan Pajak menurut Pancasila

Pancasila sebagai dasar negara Indonesia mengandung sifat kekeluargaan dan gotong royong. Gotong-royong adalah usaha yang dilakukan secara bersama yang ditujukan untuk kepentingan umum. Demikian pula halnya dengan pajak yang merupakan bentuk gotong-royong demi kepentingan bersama.

Selanjutnya Adam Smith mengemukakan bahwa setidaknya ada 4 (empat) asas pemungutan pajak, yakni:<sup>14</sup>

##### 1. Asas persamaan (*equality*)

Asas ini menekankan bahwa pada warga negara atau wajib pajak tiap negara seharusnya memberikan sumbangannya, sebanding dengan kemampuan

---

<sup>14</sup> *Ibid*, hlm. 35.

mereka masing-masing yaitu sehubungan dengan keuntungan yang mereka terima di bawah perlindungan negara. Yang dimaksud keuntungan disini yakni besar kecilnya pendapatan yang diperoleh di bawah perlindungan negara. Dalam asas *equality* ini tidak diperbolehkan suatu negara mengadakan diskriminasi diantara wajib pajak.

2. Asas Kepastian (*certainty*)

Asas ini menekankan bahwa bagi wajib pajak, harus lebih jelas dan pasti tentang waktu, jumlah dan cara pembayaran pajak. Dalam asas ini kepastian hukum sangat dipentingkan terutama mengenai subjek dan objek pajak.

3. Asas Menyenangkan (*conveniency of payment*)

Pajak seharusnya dipungut pada waktu dengan cara yang paling menyenangkan bagi para wajib pajak, misalnya Pajak bumi dan bangunan pada para seorang petani sebaiknya dipungut saat mempunyai uang yakni pada saat panen.

4. Asas Efisiensi (*Low cost of Collection*)

Asas ini menekankan bahwa biaya pemungutan pajak tidak boleh lebih dari hasil pajak yang akan diterima. Pemungutan pajak harus disesuaikan dengan kebutuhan Anggaran Belanja Negara.

Sistem pemungutan pajak merupakan kesatuan prosedur atau cara yang dapat dilakukan dalam pemungutan suatu pajak. Pada umumnya sistem pemungutan pajak dibagi atas 4 (empat), yakni:<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Rochmat Soemitro, *Dasar-Dasar Hukum Pajak dan Pajak Pendapatan*, Eresco, Bandung, 1990, hlm. 12.

1. *Official Assesment System*

*Official Assesment System* yaitu sistem pemungutan pajak yang menyatakan bahwa jumlah pajak yang terutang oleh wajib pajak dihitung dan ditetapkan oleh aparat pajak atau *fiskus*. Dalam sistem ini utang pajak timbul bila telah ada ketetapan pajak dari *fiskus* (sesuai dengan ajaran formil tentang timbulnya utang pajak). Jadi dalam hal ini wajib pajak bersifat pasif.

2. *Semi Self assesment System*

Suatu sistem pemungutan pajak yang memberi wewenang pada *fiskus* dan wajib pajak untuk menentukan besarnya pajak seseorang yang terutang.

3. *Self Assesment System*

*Self Assesment System* yaitu sistem pemungutan pajak dimana wewenang menghitung besarnya pajak yang terutang oleh wajib pajak diserahkan oleh *fiskus* kepada wajib pajak yang bersangkutan, sehingga dengan sistem ini wajib pajak harus aktif untuk menghitung, menyetor dan melaporkan kepada Kantor Pelayanan Pajak (KPP), sedangkan *fiskus* bertugas memberikan penerangan dan pengawasan.

4. *With Holding System*

*With Holding System* yaitu sistem pemungutan pajak yang menyatakan bahwa jumlah pajak yang terutang dihitung oleh pihak ketiga (yang bukan wajib pajak dan juga bukan aparat pajak/*fiskus*).

Adapun untuk pengelolaan pelayanan pemungutan dan pengurusan Pajak Kendaraan Bermotor (PKB) dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBN-KB) di wilayah Provinsi Jawa Barat dilakukan pada satu kantor yang melibatkan beberapa

unsur yang terkait di dalam pengelolaannya. Pemungutan PKB dan BBN-KB yang dilaksanakan pada satu kantor ini dikenal dengan istilah SAMSAT (Sistem Administrasi Manunggal Satu Atap), dimana didalamnya terdapat kerja sama antara pihak Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI) yang mempunyai fungsi dan kewenangan di bidang registrasi dan identifikasi kendaraan bermotor, Pemerintah Daerah dalam hal ini Badan Pendapatan Daerah (Bapenda) di bidang pemungutan pajak kendaraan bermotor (PKB) dan bea balik nama kendaraan bermotor (BBN-KB), PT. Jasa Raharja (Persero) yang berwenang di bidang penyampaian sumbangan wajib dana kecelakaan lalu lintas jalan (SWDKLLJ).

Seiring dengan perkembangan zaman, mulai awal tahun 2010 ini, Samsat Jawa Barat telah melakukan SAMSAT Online. Pengesahan Surat Tanda Nomor Kendaraan (STNK) setiap tahun, Pembayaran Pajak Kendaraan Bermotor (PKB) dan Sumbangan Wajib Dana Kecelakaan Lalu Lintas (SWDKLLJ) dapat dilakukan di SAMSAT mana saja se-Jawa Barat selama masih dalam wilayah Polda yang sama. Jadi apabila kendaraan anda terdaftar di Samsat Padalarang sedangkan anda sedang bekerja di Bandung, maka anda tinggal mendatangi Samsat terdekat di Kota Bandung saja untuk melakukan pengesahan Surat Tanda Nomor Kendaraan (STNK), pembayaran Pajak Kendaraan Bermotor (PKB) dan Sumbangan Wajib Dana Kecelakaan Lalu Lintas (SWDKLLJ) tersebut. Pelayanan terhadap pembayaran Pajak Kendaraan Bermotor (PKB) dengan sistem Online diharapkan dapat meningkatkan jumlah Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebelum diberlakukan sistem manual.

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Spesifikasi Penelitian**

Dalam penelitian yang dilaksanakan, peneliti menggunakan penelitian normatif yang bersifat deskriptif-analitis, yaitu suatu metode yang bertujuan untuk melukiskan atau menggambarkan fakta-fakta yang berupa data dengan menggunakan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Penelitian hukum normatif merupakan penelitian kepustakaan, yaitu penelitian terhadap data sekunder.<sup>16</sup>

### **2. Metode Pendekatan**

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis normatif yaitu metode yang menggunakan sumber-sumber data sekunder, yaitu peraturan perundang-undangan, teori-teori hukum dan pendapat-pendapat para sarjana, yang kemudian dianalisis serta menarik kesimpulan dari masalah yang akan digunakan untuk menguji dan mengkaji data sekunder tersebut.<sup>17</sup>

### **3. Tahapan Penelitian**

Penelitian ini mengutamakan meneliti, menganalisis dan mengkaji data yang diteliti dalam suatu penelitian dapat berwujud data yang diperoleh melalui bahan-bahan kepustakaan dan/atau secara langsung dari masyarakat. Data yang diperoleh langsung dari masyarakat dinamakan data primer, sedangkan data yang diperoleh melalui bahan kepustakaan disebut data sekunder.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1998, hlm. 11

<sup>17</sup> *Ibid*, hlm. 52.

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

Dalam penelitian ini dilakukan melalui 2 (dua) tahapan yaitu penelitian kepustakaan dan penelitian lapangan.

a. Penelitian Kepustakaan (*library research*).

Penelitian kepustakaan ini meliputi:

- 1) Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kerja sama pelayanan pemungutan pajak kendaraan bermotor dan bea balik nama antara kepolisian dan pemerintah daerah di wilayah Provinsi Jawa Barat, antara lain: Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 13 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah dan Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 33 Tahun 2013 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 13 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah Untuk Jenis Pungutan Pajak Kendaraan Bermotor (PKB) dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBNKB) sebagaimana telah diubah terakhir dengan Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 11 Tahun 2016.
- 2) Bahan hukum sekunder yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisa dan memahami bahan hukum primer, seperti buku, teks, makalah, jurnal, hasil penelitian, indeks dan lain sebagainya yang ada kaitannya dengan proses pemungutan pajak daerah.
- 3) Bahan tersier yaitu bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan primer dan bahan hukum sekunder, seperti



eksiklopedia, bibliografi, majalah, koran, internet dan lain sebagainya.

b. Penelitian lapangan (*field research*).

Penelitian lapangan (*field research*) ini dimaksudkan untuk mendapat data primer yang diperlukan hanya untuk menunjang dan melengkapi data sekunder dalam data kepustakaan.

#### 4. Teknik Pengumpulan Data

Data penelitian dikumpulkan dengan teknik sebagai berikut:

a. Studi pustaka

Studi pustaka yaitu melakukan penelitian terhadap data sekunder untuk mendapatkan landasan teori dan memperoleh informasi dalam bentuk formal dan data melalui naskah resmi yang ada.

b. Lapangan

Pada studi lapangan dilakukan kegiatan wawancara yaitu teknik pengumpulan data yang dilakukan melalui tatap muka dan tanya jawab langsung antara peneliti dan narasumber berkaitan dengan masalah yang diteliti.

#### 5. Alat Pengumpulan Data

Dalam melakukan penelitian, peneliti menggunakan studi kepustakaan dan studi lapangan atau observasi, sehingga alat pengumpulan data yang diperlukan antara lain kepustakaan, catatan lapangan (catatan berkala) atau studi kasus terhadap fenomena yang ditangkap.

## 6. Analisis Data

Sesuai dengan metode pendekatan yang diterapkan, maka data yang diperoleh dalam penelitian ini dianalisis secara yuridis kualitatif yaitu data yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan kemudian disusun secara sistematis dan selanjutnya dianalisa secara kualitatif untuk mencapai kejelasan masalah yang akan dibahas. Data tersebut kemudian dianalisa secara interpretatif menggunakan teori yang telah dituangkan kemudian secara deduktif ditarik kesimpulan untuk menjawab permasalahan yang ada.<sup>19</sup>

## 7. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di perpustakaan dan lapangan yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti yaitu:

### a. Perpustakaan:

1. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Pasundan  
Jl. Lengkong Dalam No. 17 Bandung.
2. Perpustakaan Pusat Universitas Pasundan  
Jl. Dr. Setiabudi No. 193 Bandung.

### b. Instansi:

1. Kepolisian Daerah Provinsi Jawa Barat (Polda Jabar)  
Jl. Soekarno Hatta No. 748 Bandung.
2. Badan Pendapatan Daerah Provinsi Jawa Barat (Bapenda Jabar)  
Jl. Soekarno Hatta No. 528 Bandung.

---

<sup>19</sup> *Ibid*, hlm. 119.

3. Kantor Samsat Soekarno Hatta Bandung

Jl. Soekarno Hatta No. 528 Bandung.