

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Demi menggerakkan pembangunan nasional yang berkelanjutan dan merata di seluruh daerah di Indonesia, dibutuhkan anggaran dana yang terus bertambah dari tahun ke tahunnya. Dana yang diperoleh untuk menggerakkan pembangunan berasal dari berbagai sumber pendapatan negara salah satunya adalah pajak. Perolehan pajak bisa dibilang memberikan porsi yang cukup signifikan dalam pendapatan negara, karena itulah pajak memperoleh perhatian yang serius dari pemerintah dalam penyelenggaraannya. Pajak sejatinya telah diatur dalam Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu Pada Pasal 23 A “Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang”¹. Maka dari pasal tersebut jelas sekali jika pasal 23A merupakan sumber hukum utama dari peraturan-peraturan yang menetapkan sistem dan tata cara seluruh perpajakan yang berlaku di Indonesia

Selanjutnya pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 Tentang perubahan ketiga atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 Tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan. Undang-Undang tersebut sebagai implementasi dari Pasal 23 A Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pengertian pajak sendiri terdapat pada Pasal 1 ayat (1)

¹ Lihat pasal 23 A Undang – undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 Tentang perubahan ketiga atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 Tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan “pajak adalah kontribusi wajib kepada negara yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan negara bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”². Maka dari itu pajak adalah salah satu kewajiban yang di bebaskan oleh negara terhadap rakyatnya sehingga rakyat harus membayar pajak sesuai dengan apa yang telah ditentukan oleh undang – undang

Pajak Bumi dan Bangunan (yang selanjutnya disebut dengan PBB) pemerintah telah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1985 yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1994 tentang Pajak Bumi dan Bangunan, undang-undang ini mengatur hal – hal terkait dengan PBB. Pada awalnya penarikan PBB pada perdesaan perkotaan dipegang oleh pemerintah pusat namun kemudian kewenangan tersebut dilimpahkan ke pemerintah daerah hal tersebut untuk melaksanakan asas desentralisasi dan juga bertujuan untuk memperluas objek pajak daerah dan retribusi daerah, menambah jenis pajak daerah dan retribusi daerah termasuk pengalihan PBB Perdesaan Perkotaan dan Bea Perolehan Atas Tanah dan Bangunan menjadi pajak daerah dan menyerahkan

² Lihat pasal 1 ayat (1) Undang- undang No 28 Tahun 2007 Tentang perubahan ketiga atas undang – undang no 6 tahun 1983 Tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan

fungsi pajak sebagai instrumen penganggaran dan pengaturan pada daerah³. Pelimpahan kewenangan tersebut disahkan dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Pelimpahan kewenangan tersebut kepada pemerintah daerah pastinya akan memberikan sebuah pengaruh terhadap pemerintah daerah dalam membuat suatu kebijakan-kebijakan baru yang berkenaan dengan pajak, hal tersebut karena setiap daerah memiliki potensi yang berbeda sehingga pastinya akan muncul sebuah kebijakan- kebijakan baru dalam hal pajak daerah dan retribusi daerah.

Pada awalnya di Kabupaten Sumenep PBB dilaksanakan sebagaimana aturan undang-undang perpajakan yang berlaku, PBB gratis bermula dari janji kampanye A. Busyro Karim yang berpasangan dengan Soengkono Sidik pada Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Sumenep. Setelah mereka terpilih sebagai Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Sumenep mereka menepati janjinya. Hingga pada masa periode kepemimpinannya saat ini A. Busyro Karim terus melanjutkan kebijakannya tersebut. Kebijakan yang di ambil oleh A. Busyro Karim ini dianggap bertolak belakang dengan ketentuan perundang - undangan yang telah ditetapkan, karena aturan tentang pajak telah jelas dan rinci telah diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Sumenep Nomor 1 Tahun 2012 Tentang Pajak Daerah. Pun sudah jelas bahwa pajak adalah kontribusi wajib bagi orang individu atau Badan

³Direktorat Jendral pajak Kementrian Keuangan, “Seri PBB - Pengalihan PBB Menjadi Pajak Daerah”,<http://www.pajak.go.id/content/seri-pbb-pengalihan-pbb-menjadi-pajak-daerah>< diakses pada tanggal 08 Desember 2018, pukul 23:17>

yang bersifat memaksa, maka dari hal tersebut penggratisan PBB seharusnya tidak dilaksanakan.

Dikeluarkannya Peraturan Daerah Kabupaten Sumenep Nomor 1 Tahun 2012 Tentang Pajak Daerah adalah untuk mengatur pelaksanaan pajak bumi dan bangunan perdesaan perkotaan. Pajak bumi dan bangunan diatur pada pasal 68 sampai dengan pasal 76 dan di dalamnya tidak terdapat pasal tentang kewenangan pemerintah daerah untuk melakukan pembebasan pajak bumi dan bangunan. Namun, pada praktiknya di lapangan tidak ada penarikan pajak bumi dan bangunan ke masyarakat. Meskipun tidak ada penarikan terhadap masyarakat bukti lunas pajak tetap keluar. Hal tersebut jika ditinjau dari peraturan daerah sudah jelas bahwa ada sebuah peraturan hukum yang mengatur namun di lapangan tidak dilaksanakan. Apalagi dalam praktiknya pembebasan pajak bumi dan bangunan ini tidak transparansi soal dari mana dana yang digunakan untuk menalangi pajak bumi dan bangunan tersebut. Dari ketentuan Peraturan Daerah Kabupaten Sumenep Nomor 1 Tahun 2012 Pada Pasal 70 ayat (1) dijelaskan bahwa subjek pajak bumi dan bangunan perdesaan dan perkotaan adalah orang pribadi atau badan yang secara nyata mempunyai suatu hak atas bumi dan/atau memperoleh manfaat atas bumi, dan/atau memiliki, menguasai dan memperoleh manfaat atas bangunan.⁴ Jadi cukup jelas dari ketentuan peraturan daerah tersebut siapa yang berkewajiban dalam pembayaran pajak adalah orang pribadi atau Badan. Sedangkan pada pelaksanaannya pajak bumi dan bangunan pedesaan dan

⁴ Lihat pasal 70 ayat (1) Peraturan Daerah Kabupaten Sumenep No 1 Tahun 2012 Tentang pajak Daerah

perkotaan di kabupaten sumenep ditalangi oleh pemerintah daerah, kebijakan ini bertolak belakang dengan ketentuan yang terdapat pada pasal 70 ayat (1) Peraturan Daerah Kabupaten Sumenep Nomor 1 Tahun 2012 karena wajib pajak adalah orang pribadi atau badan, sedangkan dalam kebijakan tersebut pemerintah yang membayar pajak. Dalam artian pemerintah Daerah disini menjadi subjek pajak. Kasus ini telah pernah dibawa ke rana hukum namun tidak pernah ada titik jelasnya dan tidak pernah ditindaklanjuti, akibat pajak bumi dan bangunan gratis, tunggakan pajak Sumenep mencapai Rp 36 miliar per tahun 2017. “Besaran Piutang tersebut berdasarkan pada potensi baku, bahwa piutang pajak Rp 36 miliar dari sekitar 744 ribu wajib pajak di Sumenep⁵.

Setelah dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, daerah memiliki kewenangan untuk mengelola pajak bumi dan bangunan guna untuk meningkatkan akuntabilitas pemerintahan daerah dan juga untuk meningkatkan kinerja pemungutan pajak melalui peningkatan kualitas pelayanan kepada wajib pajak dan juga untuk meningkatkan lagi pendapatan asli daerah (yang selanjutnya disebut dengan PAD), maka jika pajak bumi dan bangunan ini digratiskan oleh pemerintah daerah hal itu jelas sangat bertolak belakang dengan tujuan pengalihan kewenangan tersebut diamana pajak bumi dan bangunan ini yang seharusnya dilaksanakan dengan baik dan sesuai peraturan perundang – undangan yang berlaku agar hasil

⁵Media madura, “Skandal Pajak PBB Gratis Sumenep”, <https://mediamadura.com/2018/05/29/skandal-pajak-pbb-gratis-sumenep-1/> <diakses pada tanggal 08 Desember 2018, pukul 23:28 >

dari pajak bumi dan bangunan ini meningkat dan berjalan sempurna dan juga sebagai media untuk melatih masyarakat agar tunduk terhadap aturan hukum yang berlaku dan malah di tiadakan , dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah pada Bab IV Penetapan Muatan Yang Diatur Dalam peraturan Daerah Tentang Pajak pasal 95 ayat (3), tidak mengatur tentang pembebasan pajak bumi dan bangunan.

Menurut Suharno dalam bukunya, kaitannya dengan Pajak Bumi dan Bangunan (yang selanjutnya disebut dengan PBB) ada empat asas utama yang harus diperhatikan, salah satunya adalah mempunyai kepastian hukum dengan pengertian bahwa pengenaan Pajak Bumi dan Bangunan yang selanjutnya di sebut dengan (PBB) diatur dengan undang- undang dan peraturan atau ketentuan pemerintah sehingga mempunyai kekuatan hukum dan juga gotong – royong, dimana semua masyarakat baik berkemampuan rendah maupun tinggi ikut berpartisipasi dan bertanggung jawab mendukung pelaksanaan Undang – Undang tentang PBB serta ketentuan peraturan perundang – undangan. Sedangkan bupati sumenep A. Busyro Karim dalam mengeluarkan kebijakan tersebut tidak mengeluarkan surat keputusan apapun terkait dengan kebijakannya sehingga hal tersebut tidak memiliki dasar hukum sama sekali dan juga jika pemerintah daerah menggeratiskan PBB hal itu jelas telah bertolak belakang dengan aturan hukum yang berlak dan juga nilai – nilai hukum yang seharusnya dirasakan dan dilaksanakan oleh masyarakat menjadi hilang dimana masyarakat disini sangat penting kontribusinya untuk pelaksanaan Undang – undang terkait dengan PBB.

Kebijakan pembebasan PBB yang diambil oleh Bupati Sumenep ini tidak terlepas dari adanya sebuah kekuasaan diskresi yang dimiliki oleh setiap pejabat pemerintah. Sebuah kebijakan yang dibuat oleh pejabat pemerintah tidak boleh bertentangan dengan aturan hukum yang ada, kekuasaan diskresi tidaklah sewenang – wenang dalam penggunaannya karena diskresi hanya dapat dilakukan jika terdapat beberapa hal yaitu ada hukum yang tidak mengatur, hukum yang tidak lengkap dan jelas, dan juga adanya stagnasi pemerintahan. lalu bagaimanakah kebijakan yang diambil oleh Bupati Sumenei ini mengingat PBB perdesaan perkotaan telah jelas dan rinci diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Sumenep Nomor 1 Tahun 2012 Tentang Pajak Daerah. Berdasarkan latar belakang diatas, maka perlu dibahas dan diteliti lebih mendalam segala hal yang berkaitan dengan permasalahan tersebut yang harus dirumuskan dalam bentuk skripsi yang berjudul: “PEMBEBASAN PAJAK BUMI DAN BANGUNAN PERDESAAN PERKOTAAN DITINJAU DARI PERATURAN DAERAH KABUPATEN SUMENEP NOMOR 1 TAHUN 2012 TENTANG PAJAK DAERAH

1.2 Rumusan Masalah

Dari latar belakang di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa rumusan masalah dari permasalahan diatas ialah :

- a. Bagaimana pengaruh pengalihan kewenangan Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan Perkotaan kepada Pemerintah Daerah terhadap penerimaan pajak di kabupaten sumenep ?
- b. Bagaimana kebijakan pembebasan pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan Perkotaan ditinjau dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2012 Tentang Pajak Daerah ?

1.3 Tujuan penelitian

- a. Untuk mengetahui pengaruh pengalihan kewenangan Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan Perkotaan kepada Pemerintah Daerah terhadap penerimaan pajak di kabupaten sumenep
- b. Untuk mengetahui Bagaimana kebijakan terkait dengan pembebasan pajak Bumi dan Bangunan perkotaan dan Perdesaan ditinjau dari undang undang Nomor 1 Tahun 2012 Tentang Pajak Daerah

1.4 Manfaat penelitian

3.1 Manfaat Teoritis

- a) Sebagai media pembelajaran metode penelitian hukum sehingga dapat menunjang kemampuan individu mahasiswa dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.
- b) Menambah pengetahuan bagi masyarakat umumnya dan bagi peneliti khususnya terhadap kebijakan pemerintah daerah dalam mengeluarkan kebijakan terkait dengan pajak bumi dan bangunan perkotaan dan perdesaan
- c) Dapat dijadikan acuan atau referensi untuk penelitian berikutnya serta diharapkan dapat dijadikan pertimbangan sebuah kebijakan dan penegakkan hukum.

3.2 Manfaat Praktis

Tujuan secara praktis dapat memberikan manfaat bagi Pemerintah Daerah maupun Pemerintahan pusat dalam meembuat kebijakan tentang pajak bumi dan bangunan perkotaan dan perdesaan yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan sebagai acuan. Dan Dapat diketahui bagaimana sebenarnya Kebijakan pemerintah daerah dalam membuat dan melaksanakan kebijakan tentang pajak bumi dan bangunan perkotaan dan perdesaan.

1.5 Keaslian penelitian

Keaslian penelitian ini berdasarkan informasi dan penelusuran kepustakaan yang ada, yang dilakukan oleh penulis terhadap hasil-hasil penelitian yang dilakukan dan secara khusus di lingkungan Universitas Trunojoyo Madura,

penelitian mengenai “Pembebasan Pajak Bumi dan Bangunan Perkotaan dan Perdesaan Ditinjau Dari Peraturan Daerah Kabupaten Sumenep Nomor 1 Tahun 2012 Tentang Pajak Daerah” belum pernah dilakukan penelitian pada topik dan permasalahan yang sama. Obyek penelitian yang dilakukan merupakan suatu kajian ilmiah dan belum pernah dilakukan analisis secara komprehensif dalam suatu penelitian ilmiah sehingga penelitian ini merupakan sesuatu yang baru dan asli karena dari penentuan lokasi dan waktu serta kondisi pada fenomena yang berbeda yang sesuai dengan asas-asas keilmuan yang jujur, obyektif, rasional dan terbuka sehingga dapat di pertanggung jawabkan.

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, Penelitian hukum normatif (*normative law research*) menggunakan studi kasus normatif berupa produk perilaku hukum, misalnya mengkaji undang - undang. Pokok kajiannya adalah hukum yang dikonsepskan sebagai norma atau kaidah yang berlaku dalam masyarakat dan menjadi acuan perilaku setiap orang. Sehingga penelitian hukum normatif berfokus pada inventarisasi hukum positif, asas-asas dan doktrin hukum, penemuan hukum dalam perkara *in concreto*, sistematik hukum, taraf sinkronisasi, perbandingan hukum dan sejarah hukum.⁶

⁶Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Cet, 1, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004, hlm. 52.

Berdasarkan penjelasan di atas, maka penulis memutuskan untuk menggunakan metode penelitian hukum normatif untuk meneliti dan menulis pembahasan skripsi ini sebagai metode penelitian hukum. Penggunaan metode penelitian normatif dalam upaya penelitian dan penulisan skripsi ini dilatari kesesuaian teori dengan metode penelitian yang dibutuhkan penulis

1.6.2 Pendekatan penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Pendekatan perundangan-undangan adalah pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang ditangani.⁷

1.6.3 Sumber Bahan Hukum

Bahan yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum yang terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier, dengan uraian sebagai berikut:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan Hukum Primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat

Dalam hal ini meliputi:

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 Tentang Perubahan

⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, jakarta : Kencana Prenada Media Grup, 2009, hlm. 94

Ketiga atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 Tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan.

- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1985 yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1994 Tentang pajak Bumi dan Bangunan
- Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan
- Peraturan Daerah Kabupaten Sumenep Nomor 1 Tahun 2012 Tentang Pajak Daerah

b. Bahan Hukum Skunder

Sebagai bahan hukum sekunder yang terutama adalah buku-buku hukum termasuk skripsi, tesis, dan disertai hukum dan jurnal-jurnal hukum.⁸

Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penulisan ini adalah sebagai berikut :

- Buku Penelitian Hukum, Pengarang Muhammad Abdulkadir;
- Buku Penelitian Hukum, Pengarang Prof. Dr. Peter Mahmud Marzuki.
- Buku Metode Research II, pengarang Hadi Sutrisno

⁸Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cet 2, Jakarta : Kencana, 2008,hal. 155.

- Buku Hukum Pemerintahan Daerah, pengarang Suharizal, muslim chaniago
- Buku Hukum dan Kebijakan Publik, pengarang Lutfi J Kurniawan dan Mustafa Lutfi
- Buku Hukum Pajak, pengarang Erly Suandy
- Buku Otonomi Daerah Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika, pengarang Ni'matul Huda
- Buku Hukum Administrasi Negara, pengarang Ridwan HR
- Buku Pemberhentian Kepala Daerah, pengarang Dian Bakti Setiawan
- Buku Etika Administrasi Negara, pengarang Wahyudi Kumorotmo
- Buku Pajak Daerah & Retribusi Daerah, pengarang Marihot Pahala Siahhan
- Buku Perpajakan di Indonesia, pengarang Azhari Aziz Samudra
- Buku Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, pengarang Jimly Asshiddiqie
- Jurnal Diskresi dan Tanggung Jawab Pejabat Publik Pada Pelaksanaan Tugas Dalam Sitasi Darurat, pengarang Gita Angela Sihotang, Pujiyono, Nabitatus Sa'adah
- Jurnal Peranan Pengetahuan Pajak Pada Kepatuhan Wajib Pajak

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum yang mendukung bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dengan memberikan pemahaman dan pengertian atas bahan hukum lainnya. Bahan hukum yang dipergunakan oleh penulis adalah sebagai berikut :

- Kamus Hukum
- Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)
- Berita Mediamadura.com
- Online-pajak.com
- Sumenepkab.go.id
- Beritasatu.com

1.6.4 Analisis Bahan Hukum

Dalam penelitian ini, data-data yang diperoleh selanjutnya dianalisa dengan melalui pendekatan secara kualitatif. Dalam pendekatan *kualitatif*, dalam menganalisis data maka penulis menggunakan metode deduktif yaitu metode yang digunakan dalam pembahasan, berangkat dari pengetahuan yang bersifat khusus.⁹ Dengan menggunakan perangkat normatif, yakni interpretasi dan kontruksi hukum dan selanjutnya dianalisis dengan menggunakan metode kualitatif sehingga dapat ditarik suatu kesimpulan yang bersifat umum terhadap permasalahan dan tujuan penelitian.

⁹ Sutrisno Hadi, *Metode Research II*, Jogjakarta : Andi Offset, cet. XIX. 1989, hlm. 193

1.7 Sistematika Penulisan

Penulisan ini akan mengikuti sistematika sebagai berikut :

1.7.1 BAB IPENDAHULUAN

Pada Bab ini akan menjelaskan tentang latarbelakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian yang digunakan, dan sistematika penulisan penelitian.

1.7.2 BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini menjelaskan tentang tinjauan pustaka dari permasalahan hukum yang ada pada Bab I, serta menguraikan landasan teori tentang Pembebasan Pajak Bumi dan Bangunan Perkotaan dan Perdesaan Ditinjau Dari Peraturan Daerah Kabupaten Sumenep Nomor 1 Tahun 2012 Tentang Pajak Daerah

1.7.3 BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bab ini menjelaskan tentang perbandingan dari peraturan perundang-undangan dengan kewenangan lembaga dalam menentukan kriteria fakir miskin dan orang tidak mampu, menjelaskan mengenai permasalahan yang telah tertera pada rumusan masalah, serta menjadi fokus dari kajian tentang Pembebasan Pajak Bumi dan Bangunan Perkotaan dan Perdesaan Ditinjau Dari Peraturan Daerah Kabupaten Sumenep Nomor 1 Tahun 2012 Tentang Pajak Daerah

1.7.4 BAB IV PENUTUP

Bab ini menjelaskan tentang kesimpulan dari masalah-masalah yang telah dibahas pada bab-bab sebelumnya dan juga saran yang berguna bagi semua pihak yang

terkait dengan Pembebasan Pajak Bumi dan Bangunan Perkotaan dan Perdesaan
Ditinjau Dari Peraturan Daerah Kabupaten Sumenep Nomor 1 Tahun 2012
Tentang Pajak Daerah.

