# BAB I

# PENDAHULUAN

## A. Latar Belakang Masalah

Pajak Bumi dan Bangunan yang dikenakan terhadap bumi dan bangunan menjangkau semua lapisan masyarakat terhadap stratifikasi sosial yang beragam[1]. Pajak merupakan salah satu sumber penerimaan Negara yang sangat penting artinya bagi pelaksanaan dan peningkatan pembangunan nasional sebagai pengamalan Pancasila yang bertujuan untuk meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat, oleh karena itu perlu dikelola dengan meningkatkan peran serta masyarakat sesuai dengan kemampuannya.

Pelaksanaan pemungutan pajak belum berjalan seperti apa yang diharapkan. Secara formal, pajak memang telah ditetapkan dalam bentuk undang-undang atau Perda, serta kebijakan pemungutan pajak yang dilakukan oleh suatu Negara didasarkan atas tiga macam asas, yaitu:

a. asas domisili,

b. asas sumber,

c. asas kebangsaan[2]

Oleh karena itu seharusnya telah memperoleh persetujuan dari rakyat, tetapi pada kenyataannya rakyat atau wajib pajak merasakan keberatan dengan berbagai jenis pajak yang dibebankan kepada mereka, baik karena jenis pajak maupun besarnya tarif pajak.

---

[1] Y. Sri Pudyatmoko *Pajak Bumi dan Bangunan*. Andi Offset. Yogyakarta. 2002. Hal. 1

[2] Mustaqiem, *Pajak Daerah Dalam Transisi Otonomi Daerah*. FH UII Press. Yogyakarta. 2008. Hal.70

Apabila dibiarkan begitu saja, dalam jangka panjang hal ini dapat menimbulkan efek yang negatif. Ketidakpuasan rakyat terhadap pajak yang dibebankan kepada mereka akan mendorong para wajib pajak tersebut untuk mencari celah-celah guna menghindari pajak, baik melanggar (undang-undang), ataupun dengan tax evision (usaha penghindaran pajak dengan melanggar undang-undang). Bagi negara, hal ini akan berakibat kurang baik karena penerimaan negara menjadi tidak maksimal.

Pembangunan nasional secara baik dan berkesinambungan akan berjalan lancar, oleh karena itu diperlukan berbagai macam faktor pendorong yaitu dukungan dan partisipasi dari seluruh masyarakat baik yang berada di daerah maupun yang berada di pusat serta dana yang bersumber dari pajak dan non pajak[3].

Sektor pajak merupakan sumber penerimaan negara yang sangat potensial, karena sifatnya yang tidak akan habis seperti penerimaan negara yang bertumpu pada sektor migas. Dalam rangka meningkatkan penerimaan Negara dari sektor pajak dilakukan upaya-upaya intensifikasi dan ektensifikasi perpajakan nasional, serta usaha-usaha peningkatan kesadaran dan kepatuhan masyarakat sebagai wajib pajak dalam memenuhi kewajibannya, sebagai wujud partisipasi masyarakat terhadap pembangunan.

[3] Irawan Soedjito*Hubungan Antara Pemerintah Pusat Dengan Pemerintah Daerah*. Jakarta : Rineka Cipta. . 2005. Halaman 129.

Menurut pendapat Irzan Tanjung, membayar pajak dapat dipengaruhi oleh beberapa faktor antara lain[4] :

1. Naluri masyarakat dalam membayar pajak itu sendiri
2. Emosional masyarakat terhadap pajak
3. Rasional masyarakat terhadap pajak
4. Ekonomi masyarakat
5. Aparat pepajakan itu sendiri

Menyadari akan tuntutan masyarakat yang semakin dinamis dan perkembangannya yang cepat sedangkan kemampuan ekonomi yang terbatas, maka pemerintah berusaha meningkatkan pendapatan dari sector pajak. Namun disisi lain penerimaan pajak bumi dan bangunan yang diharapkan mampu untuk mendukung perekonomian ternyata dari tahun ke tahun masih belum bisa memenuhi target yang telah ditetapkan. Hal ini dapat disebabkan oleh beberapa faktor, salah satu diantaranya adanya bebrapa golongan masyarakat yang tidak mau membayarkan pajaknya.

Dalam hal masyarakat tidak mau membayar pajak dapat dipengaruhi oleh beberapa faktor salah satunya adalah maladministrasi yang dilakukan oleh pemerintah. Dalam penyelenggaraan pemerintah maladministrasi diartikan cukup luas, tidak hanya mencakup hal-hal tertulis, procedural serta tata buku dan sebagainya. Namun maladministrasi diartikan sebagai penyimpangan atas fungsi-fungsi pelayanan public yang dilakukan oleh setiap pejabat pemerintah. Dengan

[4] Irzan Tanjung dalam Yazar Anwar, *Strategi Perpajakan Mendukung Pembangunan*, P.T Bina Rena Pariwara, Jakarta, 1990, hlm. 87

kata lain, maladminsitrasi yang dilakukan oleh pejabat pemerintah dapat berupa perbuatan, sikap dan tidak hanya terbatas pada hal-hal administrasi.

Sadjijono mengartikan maladminsitrasi sebagai suatu tindakan atau perilaku yang dilakukan oleh pejabat public dalam proses pemberian pelayanan umum yang menyimpang dan bertentangan dengan kaidah serta norma-norma yang berlaku atau melakukan penyalahgunaan wewenang yang atas perbuatan tersebut menimbulkan ketidakadilan bagi masyarakat[5].

Salah satu kasus nyata yang ada pada prakteknya ialah kasus yang berawal pada tahun 2010 tim pendataan ulang yang diturunkan oleh pemerintah Kabupaten Boyolali, dimana tim pendata tersebut melakukan kesalahan pendataan yang baru diketahui oleh warga desa Jarak Kidul pada tahun 2015. Hal ini menyebabkan adanya ketidakpuasan masyarakat akan nominal pajak yang ditetapkan. Sebagai bentuk protes dari warga dikarenakan kesalahan tim pendata, warga menolak membayar tagihan PBB untuk tahun 2015. Hal ini pada akhirnya berdampak pada macetnya PBB desa. Sebagai tindak lanjut dari Undang-undang Nomor 12 Tahun 1994 tentang Pajak Bumi dan Bangunan, maka Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Boyolali bertugas secara kelembagaan dalam rangka pengelolaan pajak bumi dan bangunan sebagai pelaksanaan kemandirian di bidang keuangan daerah yang dewasa ini sedang giat dilaksanakan.

Pajak bumi dan bangunan untuk selanjutnya disebut dengan PBB. Dasar pengenaan PBB adalah nilai jual obyek pajak, yang sering disebut dengan NJOP.

[5] Sadjijono, *Memahami Bab. Pokok Hukum Administrasi Negara*,. Yogyakarta : Laksbang Persindo, 2008. ,hal. 113

PBB merupakan salah satu jenis pajak yang memberikan pemasukan yang cukup signifikan terhadap APBN, tetapi masih banyak terjadi pelanggaran hukum terhadap kebijakan pemungutan PBB tersebut. Banyak wajib pajak yang tidak melaksanakan kewajibannya membayar PBB terhadap tanah dan/atau bangunan yang menjadi hak miliknya. Mengenai pemungutan pajak dimana perlu dapat dipaksakan, paksaan yang dimaksudkan bukan merupakan suatu perbuatan fisik yang dilakukan oleh Negara melainkan paksaan berupa sanksi yang sudah ditetapkan oleh Undang-undang[6]. Hal ini dimaksudkan sebagai pengaman agar undang-undang tersebut dilaksanakan dengan baik, karena banyak terjadi pelanggaran dalam pelaksanaannya.

Objek yang dikecualikan dari PBB terdapat pada Pasal 3 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1985 tentang Pajak Bumi dan Bangunan ditentukan bahwa yang tidak kena pajak adalah[7] :

1. Tanah dan bangunan yang digunakan untuk melayani kepentingan umum dan sosial
2. Objek yang digunakan untuk kuburan dan peninggalan purbakala
3. Objek yang merupakan hutan lindung, hutan suaka dan cagar alam

Pajak Bumi dan Bangunan dikenakan terhadap objek pajak berupa tanah dan atau bangunan yang didasarkan pada azas kenikmatan dan manfaat, dan dibayar setiap tahun. PBB pengenaannya didasarkan pada Undang-undang No. 12 tahun 1985 tentang Pajak Bumi dan Bangunan sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang No.12 tahun 1994. Namun demikian dalam perkembangannya

[6] Mustaqiem, *Pajak Daerah Dalam Transisi Otonomi Daerah*. FH UII Press. Yogyakarta. 2008. Hal.77

[7] H. Bohari, *Pengantar Hukum Pajak*. PT Raja Grafindo Persada. Jakarta. 2002. Hal. 97

PBB sektor pedesaan dan perkotaan menjadi pajak daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (PDRD) Pasal 77 sampai dengan Pasal 84 mulai tahun 2010.

Objek PBB adalah bumi dan/atau bangunan, dimana pengertian bumi dan/atau bangunan adalah sebagai berikut : Bumi adalah permukaan bumi dan tubuh bumi yang ada dibawahnya[8]. Bangunan adalah konstruksi teknik yang ditanam atau dilekatkan secara tetap pada tanah dan/atau perairan[9].

Implementasi kebijakan dan penegakkan hukum merupakan salah satu usaha untuk mewujudkan tujuan yang terkandung dalam setiap peraturan perundang-undangan. Penegakan hukum harus memenuhi tiga unsur yaitu: keadilan dimana Seperti halnya dengan produk hukum yang lain maka hukum pajak harus menciptakan keadilan dalam pemungutan pajak. Adil dalam perundang-undangan maupun adil dalam pelaksanaannya[10], kepastian dalam hal dimana Pajak yang harus dibayar oleh wajib pajak harus pasti untuk menjamin adanya kepastian hukum, baik mengenai subjek, objek, besarnya pajak dan saat pembayarannya[11] dan kemanfaatan Pajak yang dipungut oleh Negara harus digunakan untuk kegiatan-kegiatan yang bermanfaat guna kepentingan umum[12]. Sedangkan keadilan juga penting sebagai alat ukur dalam penegakan hukum meskipun keadilan bersifat subjektif, individualis dan tidak menyamaratakan.

---

[8] Pasal 1 UU No. 12 Tahun 1985 jo. UU No. 12 Tahun 1994

[9] *ibid*

[10] http://www.artikelsiana.com/2015/08/pajak-pengertian-unsur-fungsi-syarat.html, diakses pada tanggal 14 september 2016 pukul 12.10

[11] http://www.hukumsumberhukum.com/2014/05/asas-asas-hukum-pajak.html. Diakses pada tanggal 14 september 2016 pada pukul 12.10

[12] http://www.artikelsiana.com/2015/08/pajak-pengertian-unsur-fungsi-syarat.html diakses pada tanggal 14 september 2016 pada pukul 12.15

Ketiga unsur tersebut harus mendapatkan perhatian secara seimbang dan proporsional. Penegakan hukum perpajakan dapat dilakukan dengan menerapkan sanksi administrasi dan sanksi pidana, tetapi jika diteliti lebih dalam undang-undang perpajakan lebih mengutamakan sanksi administrasi dengan membrikan ancaman penerapan denda, kenaikan dan bunga atas pajak yang tidak atau kurang dan dilaksanakan oleh Dirjen Pajak sendiri. Sanksi pidana yang ada hanya sebagai pelengkap saja, oleh karena itu penegakan hukumnya terasa kurang dan sanksi pidana yang ada tidak diterapkan secara mutlak meskipun ancaman pidananya ternyata semakin tinggi [13]

Peningkatan kemampuan keuangan daerah dalam implemantasi otonomi daerah agar dapat berhasil baik maka pemerintah melakukan berbagai kebijakan perpajakan daerah, diantaranya dengan menetapkan undang-undang pajak daerah dan retribusi daerah. Pemberian kewenangan dalam pengenaan pajak dan retribusi daerah, diharapkan dapat lebih mendorong pemerintah daerah terus berupaya untuk mengoptimalkan PAD, khususnya dari sektor pajak daerah dan retribusi daerah. Undang-undang tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah menyebutkan bahwa semua penerimaan dan pengeluaran dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dicatat dan dikelola dalam APBD.

Pemerintah daerah terus melakukan pengoptimalan sumber-sumber pendapatan daerah, salah satu upaya optimalisasi penerimaan daerah adalah dengan dibentuknya berbagai Perda mengenai pajak daerah yang bertujuan untuk memperbaiki system perpajakan daerah. Pajak mempunyai peran yang cukup

[13] Irfan Islamy. 2004. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Jakarta : Bina Aksara. Halaman 47

penting dalam usaha peningkatan PAD oleh karena itu Pemda bersama DPRD yang memiliki kewenangan untuk menentukan kebijakan tentang pajak PAD, tetapi juga perlu diingat bahwa salah satu prinsip dalam system pengelolaan keuangan daerah adalah pengelolaan keuangan daerah tersebut harus dilakukan secara tertib, taat pada perundang-undangan yang berlaku efisien dan efetif, transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan dan kepatutan. Secara khusus lagi dinyatakan bahwa penerimaan daerah diarahkan dan dilakukan untuk penertiban dan peningkatan pendapatan asil daerah dengan memperhitungkan potensi obyek pajak atau retribusi, sumber penerimaan daerah lainya, tetapi dalam pelaksanaanya banyak terjadi penyimpangan.

Penyimpangan yang terjadi dalam pelaksanaan pemungutan pajak tidak lepas dari faktor penghambat yang disebabkan karena kebijakan yang tidak sesuai dengan kehendak wajib pajak dan pengelolaan hasil dan pemanfaatan dari penerimaan pajak tersebut yang dapat mendorong dilakukannya penyimpangan.

Dalam prakteknya, hal tersebut dapat ditelaah lebih lanjut. Penelaahan dilakukan dengan menyajikan deskripsi tentang realisasi penegakan hukum (*law enforcement*) pajak bumi dan bangunan dalam system pengelolaan keuangan daerah dan dari hal tersebut dapat diketahui kebijakan dan mekanismenya.

Dari sisi peraturannya, hal tersebut dapat dikaji lebih dalam, apakah ada hambatan-hambatan yang dihadapi dalam penegakan hukum pajak bumi dan bangunan dalam system pengelolaan keuangan daerah maupun implementasi otonomi daerah.

## B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah tersebut, maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana kedudukan dan kewenangan DPPKAD dalam pengurusan pajak daerah ?
2. Bagaimana perlindungan hukum bagi masyarakat jika terjadi maladministrasi ?

## C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah tersebut, maka yang menjadi tujuan dari skripsi ini adalah :

1. Untuk mengetahui kedudukan dan kewenangan DPPKAD dalam pengurusan pajak daerah
2. Untuk mengetahui perlindungan hukum bagi masyarakat apabila terjadi maladministrasi dalam penentapan Nilai Jual Objek Pajak

## D. Tinjauan Pustaka

Berdasarkan fungsi hukum, baik sebagai sarana rekayasa sosial mampu sebagai sarana kontrol sosial, maka setiap peraturan yang mengaturnya diciptakan untuk dijalankan sesuai dengan tujuan dan makna yang dikandungnya. Warga masyarakat (individu) sebagai pihak yang dituju oleh suatu peraturan wajib dengan lapang hati dan penuh pengertian patuh kepada hukum tersebut. Hukum agar bisa berfungsi sebagai sarana rekayasa sosial bagi masyarakat biasa dan masyarakat pejabat, maka dapat dipakai pula pendekatan yang menyatakan bahwa bekerjanya hukum dalam masyarakat melibatkan tiga komponen dasar, pembuat hukum (undang-undang), birokrat pelaksana dan pemegang pasar[14].

Dalam hal pelayanan publik Negara berkewajiban melayani setiap warga Negara dan penduduk untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya dalam kerangka pelayanan public yang merupakan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, membangun kepercayaan masyarakat atas pelayanan publik yang dilakukan penyelenggara pelayanan public merupakan kegiatan yang harus dilakukan seiring dengan harapan dan tuntutan seluruh warga Negara dan penduduk tentang peningkatan pelayanan publik

Pajak untuk semua masyarakat. Pemungutan pajak merupakan sumber pendapatan suatu Negara yang diharapkan dapat mensejahterakan masyarakat. Dimana dalam melakukan pemungutan pajak harus dilaksanakan sesuai dengan peraturan yang berlaku.

[14] Satjipto Rahardjo. 1986. *Hukum dan Masyarakat,* Bandung : Angkasa. Halaman 112.

Dalam hal kewenangan untuk menentukan serta menetapkan Nilai Jual Objek Pajak daerah merupakan kewenangan dari Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (DPPKAD). Hal ini sesuai dengan prinsip dari asas desentralisasi, dimana desentralisasi merupakan penyerahan kewenengan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur serta mengurus system pemerintahannya sendiri.

Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah merupakan unsur pelaksana Pemerintah Daerah di bidang pendapatan, pengelolaan keuangan dan aset dipimpin oleh Kepala Dinas dan berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah[15]. Dimana DPPKAD juga memiliki kedudukan sebagai unsur pelaksana Pemerintah Daerah yang dipimpin oleh kepala yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada bupati, dan juga DPPKAD memiliki tugas untuk melaksanakan kewenangan dibidang pendapatan, pengelolaan keuangan dan asset daerah[16]

Kepatuhan wajib pajak dapat dimotivasi dengan adanya kebijakan dasar pengenaan pajak (*tax base*) yang bersifat formal dan mengikat. Dalam arti, untuk menumbuhkan perilaku/sikap wajib pajak menjadi patuh, harus ada sanksi hukum yang bersifat memaksa (*the strong approach*) yaitu kebijaksanaan penataan dan pembinaan terhadap pedagang kaki lima harus mengandung pemaksanaan bagi yang tidak memenuhi syarat kepatuhan[17].

---

[15] http://dppkad.bantulkab.go.id/hal/profil diakses pada hari rabu tanggal 21 september 20016 pada pukul 13.26

[16] http://www.linggakab.go.id/pemerintahan/dinas/dppkad diakses pada hari rabu tanggal 21 september 20016 pada pukul 13.45

[17] Soekanto Soerjono. *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*. Jakarta : Rajawali. 1992. Halaman 187.

Seperti yang telah ditetapkan pada Undang-Undang Nomor 12 tahun 1985 tentang Pajak Bumi dan Bangunan yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1994 beserta peraturan pelaksanaannya PBB adalah pajak yang bersifat kebendaan. Sehingga besarnya pajak terhutang ditentukan oleh keadaan objek pajaknya, sedangkan subjek pajak tidak menentukan besarnya jumlah pajak yang harus dibayarkan[18].

Subjek Pajak Bumi dan Bangunan adalah orang pribadi atau badan hukum antara lain[19] :

1. Mempunyai suatu ha katas bumi
2. Memperoleh manfaat atas bumi
3. Memeiliki, menguasai atas bangunan
4. Memperoleh manfaat atas bangunan

Dalam pengertiannya subjek pajak merupakan wajib pajak yang dikenakan kewajiban membayar PBB dengan tariff sebesar 0,5%. Ddalam hal penentuan tarif PBB adalah Nilai Jual Objek Pajak dalam tulisan ini disebut NJOP. NJOP didapatkan dari hasil penelitian atas harga rata-rata yang diperoleh dari hasil jual beli yang terjadi secara wajar atau NJOP sudah ditentukan oleh Undang-Undang

Sanksi-sanksi hukum tersebut adalah dapat berupa sanksi administrasi atau sanksi pidana. Sanksi administrasi dikenankan terhadap; (1) wajib pajak yang tidak menyampaikan SPOP,walaupun telah ditegur secara tertulis dikenakan sanksi administrasi berupa denda yang dihitung berdasarkan SJOP, maka selisih pajak yang terutang tersebut ditambah/dikenakan sanksi administrasi berupa

[18] Jamal Wiwoho, S.H., M.H dan Lulik Djatikumoro S.H. *Dasar-Dasar Penyelesaian Sengketa Pajak*. PT. Citra Aitya Bakti. Bandung. 2004. Hal.38

[19] *Ibid* hal 39

denda sebesar 25% dari selisih pajak terutang, (3) wajib pajak membayar atau kurang membayar.

Perbuatan dalam maladministrasi yang menurut Pasal 1 angka 3 Undang-undang Ombudsman dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 ialah perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tuuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh penyelenggara Negara dan pemerintah yang menimbulkan kerugian materiil dan imateriil bagi masyarakat dan orang perseorangan Komisi Ombudsman Nasional memberi tanda bentuk dari maladministrasi antara lain adalah melakukan tindakan yang janggal (*inappropriarte*), menyimpang (*defiate*), sewenang-wenang (*arbitraty*), melanggar ketentuan (*irregular*), penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*), atau keterlambatan yang tidak perlu (*undue delay*), dan pelanggaran kepatutan (*equity*)[20].

## E. Metode Penelitian

1. Jenis Data

a. Data Primer

   Data yang diperoleh dari lapangan

b. Data Sekunder

   Data yang diperoleh melalui perpustakaan

2. Teknik Pengumpulan Data

[20] Undang-undang nomor 37 tahun 2008 tentang ombudsman

a. Studi Pustaka, yaitu dengan mengkaji jurnal, hasil penelitian hukum dan literatur yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti
b. Wawancara, yaitu dengan melakukan tanya jawab secara langsung

## F. Sistematika Skripsi

**BAB I PENDAHULUAN**

Bab ini berisi tentang uraian latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian, serta sistematika.

**BAB II TINJAUAN UMUM**

Bab ini berisi mengenai Peraturan yang mengatur tentang ruang lingkup DPPKAD

**BAB III KEDUDUKAN DAN KEWENANGAN DPPKAD DALAM PENGURUSAN PAJAK DAERAH**

Bab ini berisi pembahasan atas kedudukan dan kewenangan DPPKAD dalam pengurusan pajak daerah.

**BAB IV PENUTUP**

Bab ini berisi kesimpulan dan saran.