

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Republik Indonesia sebagai negara kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Berdasarkan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, menyatakan bahwa Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, daerah provinsi terbagi atas kabupaten/kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten/kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan Undang-Undang.

Sejalan dengan reformasi total, di bidang penyelenggaraan pemerintahan daerah juga mengalami perubahan, dimana Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, yaitu tentang Pokok - Pokok Pemerintahan di Daerah diganti dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Namun seiring perjalanan waktu dan juga dinamika dalam sistem pemerintahan maka UU No. 22 tahun 1999 juga diganti dengan UU No. 32 tahun 2004 tentang hal yang sama yaitu pemerintahan daerah. Undang-undang tersebut mengarahkan pembentukan dan penyusunan 3 (tiga) bentuk daerah otonom, yaitu daerah provinsi, daerah kabupaten dan daerah kota yang masing-masing berdiri sendiri, berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, dan satu sama lain tidak mempunyai hubungan hirarkis. Maka dalam undang-undang ini pemberian

kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah kabupaten dan daerah kota, yang pelaksanaannya diatur dengan Peraturan Pemerintah nomor 25 Tahun 2000, tentang kewenangan pemerintah dan kewenangan provinsi sebagai daerah otonom.

Tujuan peletakkan kewenangan dalam penyelenggaraan otonomi daerah adalah peningkatan kesejahteraan rakyat, pemerataan dan keadilan, demokrasi dan penghormatan terhadap budaya lokal dan memperhatikan potensi dan keanekaragaman. Atas dasar itu, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah sehingga memberi peluang kepada daerah agar leluasa mengatur dan melaksanakan kewenangannya atas prakarsa sendiri sesuai dengan kepentingan masyarakat setempat dan potensi setiap daerah. Kewenangan ini pada dasarnya merupakan upaya untuk membatasi kewenangan pemerintah dan kewenangan provinsi sebagai daerah otonom, karena pemerintah dan provinsi hanya diperkenalkan menyelenggarakan kegiatan otonomi sebatas yang ditetapkan.

Dalam melaksanakan otonomi daerah ada beberapa faktor yang harus diperhatikan. Kaho mengidentifikasi empat faktor yang dapat mempengaruhi jalannya otonomi daerah, yaitu :¹

1. Faktor Manusia Pelaksana
2. Faktor Keuangan Daerah
3. Faktor Peralatan

¹ Josef Riwu Kaho, 2000, *Prospek Otonomi Daerah di Republik Indonesia*, Jakarta, Rajawali Press, hlm 60-63

4. Faktor Organisasi dan Manajemen

Bila melihat substansinya, maka keempat faktor yang dikemukakan di atas sama pentingnya, karena semua elemen tersebut memiliki peran atau andil terhadap pelaksanaan otonomi dalam suatu daerah.

Untuk mendukung usaha-usaha otonomisasi, kemampuan aparat pemerintah daerah di bidang akuntansi manajemen keuangan daerah khususnya dan perencanaan umumnya merupakan suatu tuntutan yang wajar. Salah satu indikasi keberhasilan suatu daerah dapat dilihat dari aspek keuangannya, maka pemerintah daerah mulai saat ini haruslah membenahi berbagai unsur yang menyangkut masalah keuangan di daerahnya. Faktor utama yang dianggap cukup dominan dalam masalah keuangan daerah adalah peranan Pendapatan Asli Daerah (PAD), karena merupakan salah satu sumber penerimaan bagi daerah yang sangat diandalkan.

Komponen PAD antara lain pajak, retribusi, dan lain-lain pendapatan yang sah. Pada tingkat propinsi berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 yang merupakan komponen pajak propinsi terdiri dari Pajak Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air (PKB), Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air (BBNKB), Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor, dan Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan serta pajak rokok.

Bila melihat perkembangan dalam kurun waktu 3 (tiga) tahun ini, penerimaan PKB dan BBNKB di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan sumber penerimaan primadona. Alasan ini dapat dilihat dari

semakin banyaknya jumlah dan jenis kendaraan yang melintas dan beroperasi di wilayah Propinsi DIY.

Perkembangan kendaraan bermotor di DIY rata-rata 11,9 persen per tahun. Pertambahan kendaraan bermotor baru setiap tahun mencapai 83.761 unit, lebih dari 90 persen di antaranya kendaraan roda dua atau sepeda motor. Sedangkan pertambahan kendaraan roda empat hanya 7.853 unit per tahun. Data yang dilansir kantor Pelayanan Sistem Administrasi Manunggal Satu Atap (Samsat) DIY pada 2004 mencatat jumlah kendaraan bermotor di DIY menapaki angka 764.857. Setahun kemudian, angka itu meningkat menjadi 837.909 buah. Berikutnya, pada 2006 jumlah kendaraan bermotor di DIY merayap naik menjadi 898.048 buah dan pada 2007 menjadi 972.064 buah. Per April 2008, Kepolisian Daerah DIY melaporkan jumlah kendaraan roda dua di Yogyakarta sebanyak 1.247.400 buah dan jumlah kendaraan roda empat mencapai 283.338 buah.²

Propinsi DIY tidak memiliki sumber daya alam yang cukup memadai untuk dieksploitasi. Hal ini dapat dikategorikan sebagai kelemahan dari propinsi ini. Di sisi lain selama kurun waktu 3 (tiga) tahun ini khususnya pada masa krisis kecenderungan pola konsumsi masyarakatnya lebih memilih menginvestasikan dana yang dimiliki pada kendaraan bermotor baik kepemilikan baru maupun memindahtangankan, dan hal ini dapat digolongkan sebagai peluang bagi propinsi ini. Peningkatan jumlah kendaraan bermotor

² "Pertambahan Sepeda Motor di DIY 11 Persen per Tahun" dalam <http://www.kompas.com>, diakses pada tanggal 11 Januari 2010.

tersebut menjadi peluang bagi Pemerintah Provinsi DIY untuk dapat meningkatkan pendapatan asli daerah dari pajak kendaraan bermotor tetapi disisi lain juga menimbulkan dampak berupa polusi yang dapat mengganggu kesehatan.

Pada tahun 2007 Sekitar 90 persen pendapatan asli daerah atau PAD Provinsi DI Yogyakarta berasal dari pajak, terutama pajak kendaraan bermotor. Dari PAD sebesar Rp 400 miliar, sebanyak Rp 360 miliar dari pajak daerah.³

PKB dan BBNKB dapat dijadikan sumber penerimaan yang handal baik saat ini maupun di masa-masa yang akan datang. Kaitan dengan hal ini, karena bagi warga masyarakat yang menikmati semua jasa yang disediakan oleh suatu daerah tidak akan luput dari kewajibannya sebagai wajib pajak dan/atau wajib retribusi.

Tanpa adanya regulasi dalam pelaksanaan pungutan pajak kendaraan bermotor dan bea balik nama kendaraan bermotor yang mengakibatkan tingginya pajak kendaraan bermotor dapat menimbulkan keengganan para pengusaha/investor untuk berinvestasi di Yogyakarta, misalnya di bidang transportasi dan pada akhirnya akan menimbulkan distorsi terhadap perekonomian.

Pungutan pajak mengurangi penghasilan/kekayaan individu tetapi sebaliknya merupakan penghasilan masyarakat yang kemudian dikembalikan lagi kepada masyarakat, melalui pengeluaran-pengeluaran rutin dan pembangunan yang akhirnya kembali lagi kepada seluruh masyarakat yang

³ “Sekitar 90 Persen PAD DIY dari Pajak, Terutama Pajak Kendaraan Bermotor” dalam <http://www.kompas-cetak.com>

bermanfaat bagi rakyat (tanpa hanya yang membayar pajak, tetapi juga kepada rakyat yang tidak membayar pajak).⁴

Berbicara masalah pajak dalam pelaksanaannya harus mempunyai dua fungsi utama yaitu budgeter dan regulasi dimana kedua fungsi ini idealnya dilaksanaka secara bersama dan seimbang. Telah diketahui oleh umum, bahwa fungsi pajak bukan hanya budgeter saja yaitu untuk memasukkan uang sebanyak-banyaknya dalam kas negara melainkan masih ada yang lain, yaitu fungsi mengatur dan non budgeter /non fiskal.⁵

Kedua fungsi pajak ini idealnya dilaksanakan secara bersama-sama namun pada kenyataannya belum tentu bisa dilaksanakan secara bersamaan karena kedua fungsi tersebut seringkali tidak sejalan, disamping itu usaha yang dilakukan untuk meningkatkan pendapatan dari sektor pajak seringkali bertentangan dengan usaha lain yang dilakukan misalnya kemajuan/ perkembangan di bidang transportasi.

Menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah pada penjelasan umum dinyatakan bahwa dalam Undang-Undang ini Nilai Jual Kendaraan Bermotor sebagai dasar pengenaan Pajak Kendaraan Bermotor dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor masih ditetapkan seragam secara nasional dan diatur dengan Peraturan Pemerintah. Dengan demikian pemberlakuan tarif pajak daerah, tidak bisa sepenuhnya mendasarkan kondisi daerah masing-masing, akan tetapi tarifnya harus seragam dengan daerah lain se Indonesia.

⁴ Rochmat Soemitro, 1987, *Pengantar Singkat Hukum Pajak*, PT. Eresco Bandung, hal 41.

⁵ R. Santoso Brotodharjo, 1982. *Ilmu Hukum Pajak*, Eresco, Bandung, hal 15.

Memperhatikan beberapa uraian tersebut tentang bagaimana seharusnya pelaksanaan pemungutan pajak, maka pelaksanaan pungutan pajak kendaraan bermotor dan bea balik nama kendaraan bermotor di Provinsi DI. Yogyakarta menarik untuk dikaji.

B. Perumusan Masalah

Bagaimanakah kebijakan regulasi pajak kendaraan bermotor di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan upaya apa yang dilakukan guna mewujudkan kebijakan regulasi dalam pemungutan pajak kendaraan bermotor untuk meningkatkan pendapatan asli daerah di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan mengkaji kebijakan regulasi sudah ditetapkan dalam pelaksanaan pungutan pajak kendaraan bermotor dan bagaimana Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta mengimplementasikan kebijakan regulasi tersebut.
2. Untuk mengetahui dan mengkaji upaya-upaya yang dilakukan Pemerintah Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta guna mewujudkan kebijakan regulasi dalam pemungutan pajak kendaraan bermotor untuk meningkatkan pendapatan asli daerah.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat teoritis

Untuk memberikan sumbangan kepada ilmu pengetahuan hukum, khususnya Hukum Tata Negara.

2. Manfaat praktis

Memberikan masukan dalam pelaksanaan peningkatan pendapatan asli daerah khususnya dari sektor pajak kendaraan bermotor di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.