

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Negara Republik Indonesia adalah negara hukum berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, yang dalam perjalanan dan perkembangannya telah menghasilkan pemerintahan dan pembangunan yang pesat dalam kehidupan masyarakat yang pada gilirannya akan dapat mewujudkan suatu masyarakat adil dan makmur. Kondisi tersebut perlu dilanjutkan dengan dukungan pemerintah dan seluruh potensi masyarakat untuk bahu-membahu, gotong royong untuk meningkatkan kesejahteraan dan kebahagiaan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Setiap daerah selalu membutuhkan sumber pendapatan yang cukup, yang pada akhirnya nanti dapat menunjang keberhasilan suatu daerah dalam pelaksanaan pembangunan suatu daerah maupun menunjang keberhasilan pelaksanaan otonominya, seperti dinyatakan dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah: yaitu untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab diperlukan adanya kemampuan dalam menggali sumber keuangan itu sendiri, yang pasti didukung pula oleh perimbangan keuangan antara pemerintahan pusat dan daerah yang merupakan prasyarat dalam pemerintahan.

Indonesia sebagai negara berkembang selalu melakukan berbagai kegiatan pembangunan di segala bidang. Pembangunan adalah upaya untuk menggali serta memanfaatkan segala potensi yang ada untuk meningkatkan taraf

hidup masyarakat. Padahal wilayah Indonesia sangat luas, sehingga pembangunan tidak mungkin selamanya digantungkan pada pemerintahan pusat.

Pemerintah daerah dalam hal ini diberi hak otonomi untuk mengelola dan mengatur rumah tangga sendiri. Tujuan hak otonomi ini memungkinkan daerah yang bersangkutan mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri untuk meningkatkan aktifitas dan efisiensi penyelenggaraan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan. Pembangunan daerah ini tidak dapat dilepaskan dari pembangunan nasional karena program kerja dan kegiatan daerah ditujukan untuk menunjang pembangunan nasional, yang bertujuan untuk mewujudkan suatu masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila.

Pentingnya posisi keuangan daerah dalam penyelenggaraan rumah tangga daerah sangat disadari oleh pemerintah. Oleh karena itu, pemerintah memberi peluang kepada daerah untuk mendapatkan keuangan yang cukup. Agar daerah dapat mengurus rumah tangganya sendiri dengan sebaik-baiknya, maka kepada daerah diwajibkan untuk menggali segala potensi yang ada di daerah berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku.

Setiap melaksanakan pembangunan di daerah dan merealisasikan hak otonomi yang diamanatkan oleh pemerintah daerah, maka pemerintah daerah memerlukan sumber-sumber daya untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahannya. Sumber keuangan daerah meliputi:

a. Pendapatan asli daerah

b. Dana perimbangan

- c. Pinjaman daerah
- d. Lain-lain pendapatan daerah yang sah

Pajak mempunyai kaitan yang erat dengan semua bentuk kegiatan baik itu bidang politik, ekonomi, sosial budaya, maupun dalam hal pertahanan dan keamanan. Untuk melaksanakan otonomi daerah yang benar-benar luas, nyata dan bertanggung jawab serta untuk menyukseskan hal tersebut perlu adanya dukungan dan peran serta Pemerintah Pusat dan Daerah.

Kondisi kota Yogyakarta seperti halnya di daerah otonomi lainnya di Indonesia, memerlukan dana pembangunan yang cukup besar untuk membiayai pengeluaran daerah baik yang berupa pembiayaan rutin maupun pembiayaan pembangunan. Kenyataan menunjukkan bahwa pemerintah Kota maupun Kabupaten masih tergantung pada subsidi pemerintah pusat. Maka dari itu pemerintah daerah harus berusaha meningkatkan penerimaan daerah.

Penerimaan yang bisa digali dari daerah dan salah satunya adalah Pajak Bumi dan Bangunan (PBB). Berdasarkan UU No. 12 Tahun 1994, Pajak Bumi dan Bangunan ini termasuk pajak pusat atau pajak negara yang dipungut oleh pemerintah pusat, di mana pemungutannya dilakukan oleh Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan (KP PBB) di masing-masing daerah. Bagi kota Yogyakarta pemungutan Pajak Bumi dan Bangunan dikelola oleh KPPBB Yogyakarta dan Kantor Pelayanan Pajak Daerah (KPPD) kota Yogyakarta.

Hasil pemungutan Pajak Bumi dan Bangunan tersebut pemanfaatannya sebagian besar digunakan dan diarahkan untuk membiayai jalannya pembangunan daerah di mana Pajak Bumi dan Bangunan tersebut dipungut.

Pembagian hasil pemungutan Pajak Bumi dan Bangunan ini diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2000 Tentang Pembagian Penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan antara pemerintah Pusat dan Daerah.

Pajak adalah salah satu sumber penerimaan yang potensial untuk dikembangkan, maka Pajak Bumi dan Bangunan mempunyai kedudukan yang strategis untuk meningkatkan pendapatan atau penerimaan daerah, guna mendukung terealisasinya pembangunan di daerah. Masalah pajak dapat selalu diperbaharui sesuai dengan perkembangan zaman dan menyesuaikan dengan keadaan masyarakat, sehingga pengelolaan Pajak Bumi dan Bangunan dapat selalu diusahakan peningkatannya melalui penegakan hukum. Pajak sebagai sumber penerimaan untuk menunjang pembangunan nasional, maka jika dilihat dari kondisi kota Yogyakarta sektor pajak merupakan salah satu tulang punggung pendapatan daerah yang utama.

Di dalam pelaksanaan pembagian hasil Pajak Bumi dan Bangunan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah terjadi tumpang tindih sebagaimana tertuang dalam PP No. 16 tahun 2000, yaitu pemerintah pusat mendapatkan 10% sementara pemerintah daerah 90%. Padahal pemerintah pusat juga membutuhkan anggaran yang tidak sedikit untuk menjalankan roda pemerintahan. Sehingga yang menjadi permasalahan dalam pajak bumi dan bangunan adalah bagaimana pelaksanaan pembagian hasil pemungutan pajak bumi dan bangunan di KP PRR

## B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian Latar Belakang Masalah tersebut maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan pembagian hasil pemungutan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah di KP PBB Yogyakarta?
2. Apakah hambatan-hambatan pelaksanaan pemungutan dan pembagian hasil Pajak Bumi dan Bangunan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah di KP PBB Yogyakarta?

## C. Tinjauan Pustaka

Negara Indonesia adalah negara yang sedang berkembang, di mana dalam negara yang berkembang tidak dapat dilepaskan dari pembangunan. Dalam mengisi kemerdekaannya, Indonesia sebagai negara yang berkembang senantiasa melakukan pembangunan di segala bidang, yang mana termasuk di dalamnya pembangunan yang dilaksanakan di daerah. Pembangunan daerah pada umumnya identik dengan pembangunan nasional, karena program kerja atau kegiatannya ditujukan untuk menunjang pembangunan nasional. Maka pelaksanaan pembangunan dan biaya pembangunan pun merupakan tanggung jawab seluruh warga negara Indonesia tanpa kecuali, karena pembangunan tidak bisa selamanya dilaksanakan hanya oleh pemerintah pusat saja.

Tujuan pembangunan daerah bisa tercapai secara maksimal, maka pemerintah daerah harus berfungsi dengan baik yaitu dengan dibantu oleh

otonomi kepada daerah yang bersangkutan. Pasal 1 sub 5 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan Otonomi Daerah adalah: “ Hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.” Sedangkan yang dimaksud Daerah Otonom berdasarkan Pasal 1 angka 6 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah “ kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

Penyelenggaraan otonomi daerah diperlukan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab secara proporsional. Agar pemerintah daerah dapat melaksanakan tugas yang dipikulnya, maka pemerintah daerah membutuhkan dana atau biaya yang sangat tinggi. Karena faktor keuangan ini adalah faktor esensial atau penting dalam mengukur tingkat kemampuan suatu daerah dalam melaksanakan otonominya.

Pasal 6 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dijelaskan bahwa sumber pendapatan daerah adalah:

1. Pendapatan Asli Daerah, yang meliputi:
  - a. Hasil pajak daerah
  - b. Hasil retribusi daerah

- c. Hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan
  - d. Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah
2. Dana Perimbangan
  3. Pinjaman Daerah
  4. Lain-lain pendapatan daerah yang sah

Pendapatan asli daerah itu sendiri merupakan sumber pendapatan terbesar yang didapat dari sektor pajak. Pajak merupakan sumber keuangan pokok bagi daerah di samping retribusi daerah. Dalam pengelolaan sumber-sumber pendapatan tersebut diperlukan atau cara pengendalian keuangan secara baik agar nantinya bermanfaat bagi keberhasilan pembangunan maupun kesejahteraan masyarakat. Pajak merupakan bagian terpenting untuk meningkatkan pendapatan daerah. Banyak ahli di bidang perpajakan yang memberikan definisi yang berbeda-beda mengenai pajak, tetapi dalam berbagai definisi tersebut mempunyai inti atau tujuan yang sama, di antaranya:

Menurut R. Santoso Brotodihardjo, SH, pajak adalah iuran wajib, berupa uang atau barang, yang dipungut oleh penguasa berdasarkan norma-norma hukum guna menutup biaya produksi, barang-barang dan jasa-jasa kolektif dalam mencapai kesejahteraan umum.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> R. Santoso Brotodihardjo, *Dasar-Dasar Hukum Pajak*, Jakarta, 1980, hal. 1.

Menurut Prof. Dr. Rochmat Soemitro pajak adalah iuran rakyat kepada negara berdasarkan undang-undang (yang dapat dipaksakan), yang langsung dapat ditunjuk dan digunakan untuk membiayai pembangunan.<sup>2</sup>

Menurut Prof. Dr. P.J.A. Andriani pajak adalah iuran kepada negara (yang dapat dipaksakan), yang dihitung oleh orang yang wajib membayarnya menurut peraturan-peraturan dengan tidak mendapat prestasi kembali, yang dapat langsung ditunjuk dan gunanya adalah untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum yang berhubungan dengan tugas pemerintah.<sup>3</sup>

Berdasarkan beberapa pendapat tersebut muncul kesan dan pendapat masyarakat bahwa pemerintah memungut pajak semata-mata hanya untuk memperoleh dana untuk membiayai pengeluaran atau seakan-akan pajak hanya berfungsi sebagai sumber keuangan negara (*budgetair*). Fungsi utama pajak adalah sebagai *budgetair* atau fungsi finansial. Tapi di samping itu pajak mempunyai fungsi *requerend* yaitu fungsi untuk mengatur suatu keadaan di masyarakat di bidang sosial, ekonomi maupun politik sesuai dengan kebijaksanaan pemerintah.

Ciri-ciri pajak adalah:

1. Pajak dipungut oleh negara berdasarkan kekuatan undang-undang dan atau peraturan hukum lainnya
2. Pajak dipungut tanpa adanya kontraprestasi yang langsung dapat ditunjuk
3. Hasil pungutan pajak digunakan untuk menutup pengeluaran negara dan sisanya apabila masih ada digunakan untuk investasi

---

<sup>2</sup> Rochmat Soemitro, *Pengantar Singkat Hukum Pajak*, Cet. 1, 1997, Eresco, Bandung, hlm. 12

<sup>3</sup> H. Daban, *Dasar-Dasar Hukum Pajak*, Cet. 1, 1997, Eresco, Bandung, hlm. 12

4. Pajak di samping sebagai sumber keuangan negara juga berfungsi sebagai pengatur

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1994 Tentang Pajak Bumi dan Bangunan ditentukan bahwa bumi dan / atau bangunan yang dimiliki oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah dikenakan pajak. Penentuan pengenaan pajak, khususnya Pajak Bumi dan Bangunan atas objek pajak yang digunakan oleh negara untuk penyelenggaraan pemerintahan diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah.

Pembagian hasil penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2000 tentang Pembagian Hasil Penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Pasal 2 angka 1 dan angka 2 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2000 tentang Pembagian Hasil Penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan antara Pemerintah Pusat dan Daerah menjelaskan bahwa hasil penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan dibagi untuk pemerintah pusat dan daerah dengan imbangan sebagai berikut:

a. Pasal 2 angka 1 menjelaskan bahwa :

1. 10 % (sepuluh per seratus) untuk pemerintah pusat
2. 90% (sembiliah puluh per seratus) untuk pemerintah daerah

b. Pasal 2 angka 2 menjelaskan bahwa:

1. 16,2% (enam belas koma dua per seratus) untuk daerah provinsi yang

2. 64,8% (enam puluh empat koma delapan per seratus) untuk daerah kabupaten/kota yang bersangkutan
3. 9% (sembilan per seratus) untuk biaya pemungutan

Diharapkan pembagian pajak yang demikian oleh pemerintah akan dapat merangsang masyarakat untuk memenuhi kewajibannya membayar pajak, yang sekaligus mencerminkan sifat kegotongroyongan rakyat dalam pembiayaan pembangunan.

Pajak Bumi dan Bangunan sebagaimana yang dimaksudkan adalah pengenaan pajak atas bumi dan bangunan. Mengenai apa yang dimaksud dengan bumi dan apa yang dimaksud dengan bangunan, Prof. Dr. Rochmat Soemitro mengemukakan:

Bumi adalah permukaan bumi (perairan) dan tubuh bumi yang berada di bawahnya. Sedangkan bangunan adalah konstruksi teknis yang ditanam atau dilekatkan secara tetap pada tanah dan / atau perairan yang diperuntukkan sebagai tempat tinggal atau tempat berusaha atau tempat yang dapat diusahakan.<sup>4</sup>

Dasar pemungutan pajak tercantum dalam Pasal 23 ayat (2) UUD 1945 Republik Indonesia yang berbunyi: “ Segala pajak untuk keperluan negara berdasarkan undang-undang. ” Hal ini berarti setiap pajak yang dipungut oleh pemerintah harus berdasarkan undang-undang. Jika undang-undang perpajakan dalam pelaksanaannya menemui berbagai hambatan bisa diperjelas lewat aturan pelaksanaannya.

Berdasarkan ketentuan Pasal 23 ayat (2) UUD 1945 tersebut di atas, dalam rangka reformasi sistem perpajakan, pemerintah mengeluarkan berbagai peraturan perundang-undangan tentang pajak, antara lain:

---

<sup>4</sup> Soemitro, Rochmat, *Dasar-Dasar Hukum Pajak*, Jakarta: Pradja, 1980, hal. 10.

1. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2000 Tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 Tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan
2. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2000 Tentang perubahan ketiga atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 Tentang Pajak Penghasilan
3. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2000 Tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1983 Tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan Atas Barang Mewah
4. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 1994 Tentang Perubahan kedua atas UU Nomor 12 Tahun 1985 Tentang Pajak Bumi dan Bangunan

Upaya perubahan, penambahan dan penyesuaian berbagai peraturan perundangan tersebut dilakukan untuk menyesuaikan terhadap keadaan dan tuntutan rakyat. Hal ini dilakukan sebagai upaya untuk menyempurnakan sistem pajak agar sesuai dengan tingkat perkembangan sosial ekonomi Indonesia.

Menyadari sepenuhnya bahwa keberhasilan pembangunan nasional amat tergantung dari partisipasi seluruh rakyat serta pada sifat mental, semangat dan disiplin para penyelenggara negara, maka di dalam sistem perundang-undangan kita usahakan tercapainya suatu sistem perpajakan yang berintikan kesederhanaan dan memberikan kepastian hukum, agar tujuan pembangunan nasional dapat tercapai.

#### **D. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan pembagian hasil pemungutan Pajak Bumi dan Bangunan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah di KP PBB Yogyakarta
2. Untuk mengetahui apa saja hambatan-hambatan yang dihadapi oleh Pemerintah Kota Yogyakarta dalam pelaksanaan pembagian hasil pemungutan Pajak Bumi dan Bangunan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah di KP PBB Yogyakarta.

#### **E. Manfaat Penelitian**

1. Bagi Ilmu Pengetahuan

Untuk menambah ilmu pengetahuan di bidang Hukum Administrasi Negara, khususnya tentang pajak bumi dan bangunan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta dalam menggali sumber pendapatan daerah dan untuk memberikan sedikit pengetahuan kepada masyarakat sebagai pendorong lajunya pembangunan.

2. Bagi Pembangunan

Untuk memberikan dukungan kepada Pemerintah Daerah terutama dalam mengelola Pajak Bumi dan Bangunan di Kota Yogyakarta.

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Pengumpulan Data**

Data yang dikumpulkan yaitu:

- a. Data Primer yaitu data yang diperoleh dari wawancara. Wawancara di sini lebih dimaksudkan agar data yang diperoleh benar-benar dapat dipertanggungjawabkan kebenaran dan keakuratannya.
- b. Data Sekunder yaitu data yang diperoleh dari studi pustaka untuk mendapatkan teori-teori murni mengenai Pajak Bumi dan Bangunan.

Adapun studi pustaka meliputi:

- 1) Bahan Hukum Primer yaitu bahan-bahan hukum yang terdiri dari:
  - a) Undang-Undang Dasar 1945
  - b) Peraturan Pemerintah
  - c) SK Menteri Keuangan RI
- 2) Bahan Hukum Sekunder yaitu bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, terdiri dari:
  - a) Buku-buku yang membahas tentang perpajakan
  - b) Buku-buku yang membahas tentang PBB
  - c) Buku-buku yang membahas tentang keuangan negara
- 3) Bahan Hukum Tersier, terdiri dari:
  - a) Kamus Bahasa Indonesia
  - b) Kamus Hukum
  - c) Kamus Bahasa Inggris

## **2. Lokasi Penelitian**

Penelitian dilakukan di Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan (KP PBB ) Yogyakarta

## **3. Responden:**

Kepala Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan (KP PBB) Yogyakarta

## **4. Analisis Data**

Data yang diperoleh dari penelitian akan dianalisis secara deskriptif kualitatif, yaitu data yang diperoleh kemudian disusun secara sistematis dan disajikan dalam bentuk uraian atau kalimat-kalimat sehingga sampai pada kesimpulan dan diperoleh sebagai suatu pernyataan.