

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

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

Setiap negara yang menganut konsep negara hukum (*rechtstaat*) pada dasarnya memiliki politik hukum sebagai suatu landasan atau dasar bagi pembangunan hukum. Politik hukum ini harus sesuai dengan cita-cita dasar atau ideologi negara. Demikian pula halnya di Indonesia, politik hukum nasionalnya selaras dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Politik hukum nasional di sini adalah kebijaksanaan pembangunan hukum nasional untuk mewujudkan satu kesatuan sistem hukum nasional berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.<sup>1</sup>

Wujud pelaksanaan daripada politik hukum nasional adalah melalui kebijakan hukum yang dibuat oleh Pemerintah. Kebijakan hukum sering diimplementasikan dalam bentuk peraturan perundang-undangan maupun pelayanan hukum yang diberikan Pemerintah kepada masyarakat.

Salah satu bidang yang menjadi sasaran kebijakan hukum Pemerintah adalah pajak. Pajak merupakan salah satu sumber pendapatan pemerintah yang utama di samping sumber pendapatan lainnya. Hal tersebut dapat dilihat pada setiap Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) yang disusun pemerintah yang selalu menempatkan pajak sebagai pendapatan utama.

---

<sup>1</sup>Abdul Hakim G. Nusantara, 1991, *Politik Hukum Indonesia*, cet I, Yayasan Bantuan Hukum Indonesia, Jakarta. Hlm. 20

Pajak dengan demikian memiliki fungsi *budgeter*. Hal tersebut juga tampak dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, pajak-pajak daerah berfungsi sebagai *budgeter* dan merupakan sumber pendapatan daerah yang penting selain sebagai subsidi.<sup>2</sup>

Pada dasarnya tujuan penarikan pajak oleh Pemerintah ini adalah untuk mengurangi kekayaan dan menghimpun dana masyarakat bagi kepentingan umum. Dilihat dari sisi pelayanan pajak yang diberikan negara kepada masyarakat, kontra prestasi yang diberikan Pemerintah kepada pembayar pajak tidak secara langsung dapat dinikmati olehnya.<sup>3</sup>

Dari aspek hukum, Pemerintah telah mengeluarkan kebijakan hukum berupa peraturan Perundang-undangan yang mengatur masalah perpajakan, seperti Undang-Undang Nomor 12 tahun 1985 jo Undang-Undang Nomor 12 tahun 1984 tentang pajak Bumi dan Bangunan.

Pajak Penghasilan merupakan salah satu sektor pajak yang banyak memberikan kontribusi bagi pendapatan negara, oleh karenanya sektor pajak merupakan faktor yang sangat penting bagi penerimaan negara dan dalam menunjang keberlangsungan pembangunan di daerah tersebut. Pada dasarnya pajak bumi bangunan merupakan pajak pemerintah yang pengelolaannya ditangani langsung oleh pemerintah pusat. Pajak bumi bangunan meskipun dikelola oleh pemerintah pusat, hasilnya diperuntukkan bagi pemerintah

---

<sup>2</sup>Rochmat Soemitro, (selanjutnya disebut Soemitro I) 1992, *Pengantar Singkat Hukum Pajak*, Eresco Bandung, hlm. 2

<sup>3</sup>Rochmat Soemitro. (selanjutnya disebut Soemitro II) 1992, *Asas dan Dasar Perpajakan I*, Eresco, Bandung, hlm. 1 .

daerah. Dengan demikian pajak bumi dan bangunan termasuk salah satu sumber pendapatan daerah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah pusat dan Pemerintahan Daerah sebagai berikut:

- (1) Penerimaan Daerah dalam pelaksanaan desentralisasi terdiri atas pendapatan daerah dan pembiayaan
- (2) Pendapatan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersumber dari:
  - a. Pendapatan asli daerah
  - b. Dana perimbangan dan
  - c. Lain-lain pendapatan
- (3) Pembiayaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersumber dari:
  - a. Sisa lebih perhitungan anggaran daerah
  - b. Penerimaan pinjaman daerah
  - c. Dana cadangan daerah dan
  - d. Hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas, maka pajak bumi dan bangunan dapat dimasukkan dalam pendapatan daerah yang berasal dari dana perimbangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 16 tahun 2000 tentang Pembagian Hasil Penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan antara Pusat dan Daerah dan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 82/KMK.04/2000 tentang Pembagian hasil Penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan antara Pusat dan Daerah ditentukan bahwa secara prinsip pembagian pajak bumi dan bangunan untuk Pemerintah Pusat adalah 10% (sepuluh persen), sedangkan untuk Daerah sebesar 90% (sembilan puluh persen).

Dilihat dari kontribusinya, maka penerimaan daerah melalui pajak bumi dan bangunan relatif masih kecil dibandingkan dengan pajak lainnya.

Namun demikian potensi penerimaan daerah melalui pajak bumi dan bangunan ini masih sangat besar, mengingat pertumbuhan ekonomi dan pembangunan daerah saat ini terus berkembang. Atas dasar prediksi tersebut, maka bukan tidak mungkin bahwa ke depannya, penerimaan pajak bumi dan bangunan daerah dapat berpengaruh terhadap penerimaan daerah sepanjang daerah mampu meningkatkan obyek pajak.

Salah satu upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Brebes dalam melakukan optimalisasi pendapatan dari sektor Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) pada kenyataannya merupakan salah satu sumber pendapatan yang cukup potensial bagi daerah. Sejak tahun 2010 sampai dengan tahun 2015 Pajak Bumi dan Bangunan belum memberikan kontribusi yang besar dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Brebes. Intensifikasi dan ekstensifikasi penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan sebenarnya masih dapat ditingkatkan lagi dengan cara melakukan optimalisasi penarikan Pajak Bumi dan Bangunan terhadap para wajib pajak melalui Kepala Desa. Disamping itu adanya sistem pengelolaan keuangan dengan memberikan insentif bagi petugas pungut PBB yang didukung dengan pengawasan secara intensif dan penyetorannya ke bank tempat pembayaran.

Berdasarkan pemikiran tersebut diatas, untuk meminimalisir tunggakan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) di Kabupaten Brebes, maka Penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul : Intensifikasi dan Ekstensifikasi Pajak Bumi dan Bangunan dalam Upaya Meningkatkan Pendapatan Daerah

Kabupaten Brebes.

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian tersebut diatas, dapat dirumuskan suatu permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Brebes dalam mengintensifkan dan mengekstensifkan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) saat ini ?
2. Hambatan-hambatan apa saja yang dihadapi Pemerintah Kabupaten Brebes dalam mengintensifkandan mengekstensifkan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) di Kabupaten Brebes?
3. Bagaimana seharusnya upaya Pemerintah Daerah untuk meningkatkan Pendapatan Daerah di Kabupaten Brebes?

## **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian dapat diuraikan sebagai berikut :

1. Untuk memahami upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Brebes dalam mengintensifkan dan mengekstensifkan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) di Kabupaten Brebes
2. Untuk mengetahui dan memahami hambatan-hambatan yang dihadapi Pemerintah Kabupaten Brebes dalam mengintensifkan dan mengekstensifkan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) di Kabupaten Brebes.

3. Untuk mengetahui upaya solusi Pemerintah Kabupaten Brebes dalam rangka meningkatkan Pendapatan Asli Daerah.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Manfaat penelitian ini dapat dibedakan menjadi 2 (dua), yaitu manfaat umum dan manfaat khusus.

1. Manfaat Umum bagi Ilmu Hukum

Manfaat umum dalam penelitian ini adalah memberikan sumbangan pemikiran bagi ilmu pengetahuan hukum khususnya hukum administrasi negara.

2. Adapun manfaat khusus dalam penelitian ini dapat diuraikan sebagai berikut :

- a. Bagi penelitian lain atau lanjutan

Temuan dalam penelitian ini diharapkan dapat dipergunakan sebagai data awal untuk melakukan penjelajahan lebih lanjut dalam bidang kajian yang sama atau dalam bidang kajian yang memiliki keterkaitan dengan pembahasan dalam penelitian ini.

- b. Bagi kebijakan pemerintahan

Diharapkan dapat membantu memberikan masukan atau sumbangan pemikiran bagi Pemerintah dalam mengambil kebijakan mengenai intensifikasi dan ekstensifikasi Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) dalam upaya meningkatkan

Pendapatan daerah di Kabupaten Brebes.

#### **E. Kerangka Konseptual**

Pada dasarnya pemungutan Pajak Bumi dan Bangunan oleh pemerintah digunakan untuk meningkatkan ekonomi masyarakat yang akan tercermin dalam tingkat kesejahteraan rakyat, lebih sejahtera dan lebih makmur masyarakat, lebih tinggi tingkat ekonominya. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pajak di samping untuk melangsungkan kehidupan negara (dengan anggaran rutinnya), juga digunakan untuk pembangunan yang akan mensejahterakan dan memakmurkan rakyat Indonesia (melalui anggaran pembangunan). Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan sarana atau alat utama dalam menjalankan otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab.

Untuk mencapai target pendapatan melalui Pajak Bumi dan Bangunan, maka baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah perlu melakukan instensifikasi dan ekstensifikasi Pajak Bumi dan Bangunan. instensifikasi dan ekstensifikasi Pajak Bumi dan Bangunan dilakukan dengan mengeluarkan kebijakan-kebijakan khusus di bidang perpajakan terutama yang menyangkut pemungutan Pajak Bumi dan Bangunan.

Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) adalah pajak yang dikenakan atas harta tak bergerak, maka yang dipentingkan adalah pbyeknya sedangkan keadaan dan status orang atau badan yang dijadikan subyek tidak penting dan tidak mempengaruhi besarnya pajak. Oleh sebab itu disebut juga dengan Pajak

Obyektif.<sup>4</sup>

Pajak bumi dan bangunan merupakan salah satu aspek dari Pendapatan daerah. Pajak Bumi dan Bangunan secara sederhana dapat diartikan sebagai pembayaran-pembayaran kepada Pemerintah Daerah yang dilakukan oleh wajib pajak yang memiliki obyek Pajak Bumi dan Bangunan.

Dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 12 tahun 1985 Undang - Undang Nomor 12 tahun 1994 disebutkan bahwa yang dimaksud dengan Pajak Bumi dan Bangunan adalah pajak negara yang sebagian besar penerimaannya merupakan pendapatan daerah yang antara lain dipergunakan untuk penyediaan fasilitas yang juga dinikmati oleh Pemerintah Pusat dan Daerah.

Pemerintah sebagai penyelenggara negara memiliki kewajiban untuk mengatur pengeluaran dan penerimaan negara. Salah satu penerimaan negara terbesar adalah dari pajak, sehingga pemerintah sangat berkepentingan untuk mengatur pajak pada khususnya dan perekonomian masyarakat pada umumnya.

Masuknya campur tangan Pemerintah dibidang ekonomi, pada dasarnya memiliki tiga fungsi, yaitu :<sup>5</sup>

a. Fungsi alokasi

Merupakan fungsi Pemerintah untuk menciptakan alokasi sumber - sumber ekonomi secara efisien, khususnya untuk berbagai kegiatan ekonomi yang tidak bisa diselesaikan oleh sektor swasta maupun

---

<sup>4</sup>Rachmat Soemitro dan Zaenal Muttaqin, 2001, *Pajak Bumi dan Bangunan*, Refika Aditama, Bandung, hlm. 5

<sup>5</sup>Marwanto Harjowiryono, 2000, *Analisis Kebijakan Pemerintah dalam Mengoptimalkan Penerimaan Pajak*, dalam Berita Pajak : Edisi 1429, 15 Otober, hlm. 37

- mekanisme pasar.
- b. Fungsi distribusi  
Merupakan fungsi Pemerintah untuk menciptakan distribusi-distribusi pendapatan masyarakat yang lebih merata.
  - c. Fungsi stabilisasi  
Merupakan fungsi Pemerintah untuk menstabilkan kondisi perekonomian yang dalam hal ini apabila terjadi ekonomi yang berjalan terlalu lambat, maka Pemerintah harus mendorongnya atau sebaliknya.

Peran Pemerintah tersebut menurut Adolf Wibner senantiasa meningkat dari waktu ke waktu, sebab merupakan fungsi dari berkembangnya kehidupan berbangsa dan bernegara. Peran Pemerintah semakin memiliki anti penting dan sangat diperlukan dalam kaitannya dengan kondisi krisis ekonomi yang terjadi sampai saat ini.

Adapun fungsi pungutan itu sendiri ada dua fungsi, yaitu Fungsi Budgeter dan Fungsi Regulation. Fungsi Budgeter berkaitan dengan fungsi pajak sebagai alat untuk mengumpulkan dana dari masyarakat yang kemudian dipergunakan untuk membiayai administrasi Pemerintahan dan kegiatan-kegiatan pembangunan. Fungsi Regulation terutama berkaitan dengan peranan pajak dalam mengatur irama kegiatan ekonomi, alokasi sumber, redistribusi pendapatan dan konsumsi.<sup>6</sup>

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Metode Pendekatan**

Penelitian ini merupakan penelitian hukum yang menggunakan pendekatan sosiologis/empiris atau lebih dikenal dengan pendekatan

---

<sup>6</sup>Miyasto, 1997, *Sistem Perpajakan Nasional dalam Era Ekonomi Global*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Madya Fakultas Ekonomi UNDIP, 6 Desember, hlm. 6

yuridis sosiologis.<sup>7</sup> Penelitian hukum empiris atau penelitian hukum sosiologis adalah penelitian hukum yang mempergunakan data primer.<sup>8</sup> Pendekatan empiris dilakukan untuk memperoleh data primer untuk menunjang data sekunder, serta mempelajari permasalahan hukum mengenai intensifikasi dan ekstensifikasi Pajak Bumi dan Bangunan oleh Pemerintah Kabupaten Brebes dalam rangka meningkatkan pendapatan daerah di Kabupaten Brebes.

## 2. Spesifikasi Penelitian

Penelitian ini bersifat sebagai penelitian deskriptif analitis, yaitu menggambarkan secara teori dasar hukum dalam kaitannya dengan intensifikasi dan ekstensifikasi Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) di Kabupaten Brebes dalam rangka meningkatkan Pendapatan daerah di Brebes yang pada akhirnya dapat dibuat suatu deskripsi yang faktual dan akurat terhadap hasil penelitian yang dilakukan.

## 3. Jenis Data

Jenis data yang dipergunakan adalah data sekunder yang meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier, data primer yang dihimpun di lokasi penelitian. Jenis data yang diperlukan tersebut, yaitu :

1) Bahan hukum primer berupa :

a. Undang-Undang Dasar tahun 1945.

---

<sup>7</sup>Soerjono Soekanto dan Sri Mamoedji, 2001, Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat., Radja Grafindo, Jakarta, hlm. 14

<sup>8</sup>Ronny Hanitijo Soemitro, 1990, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 10

- b. Undang-Undang Nomor 12 tahun 1985 Tentang Pajak Bumi dan Bangunan (PBB).
  - c. Undang-Undang Nomor 12 tahun 1994 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 tahun 1985 Tentang Pajak Bumi dan Bangunan (PBB).
  - d. Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
  - e. Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah.
  - f. Undang-Undang Nomor 28 tahun 2007 Tentang Ketentuan Umum Perpajakan.
  - g. Peraturan Pelaksanaan lainnya.
- 2) Bahan hukum sekunder berupa :

Literatur-literatur, dokumen-dokumen yang bersifat publik, catatan-catatan kearsipan dan pendapat para sarjana yang berkaitan dengan pokok-pokok permasalahan dalam penelitian ini.

- 3) Bahan hukum tersier berupa :

Bibliografi, ensiklopedi, dan kamus hukum.

#### **4. Metode Pengumpulan Data**

Mengingat dalam penelitian ini diperlukan adanya 2 (dua) jenis data, yakni data sekunder dan data primer, maka teknik pengumpulan datanya disesuaikan dengan jenis data yang diperlukan tersebut, yaitu :

a. Studi kepustakaan

Merupakan pengumpulan data melalui kajian atau studi kepustakaan. Data ini meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

b. Studi Lapangan/Observasi

Merupakan data yang dikumpulkan untuk mendukung data kepustakaan dengan cara wawancara, yang dilakukan terhadap sumber-sumber informasi yang telah ditentukan sebelumnya sehingga wawancara yang dilakukan benar-benar mampu mendapatkan informasi yang relevan dengan penelitian. Responden yang diwawancarai mempunyai pengalaman tertentu baik langsung maupun tidak langsung yang berkaitan dengan permasalahan dalam penelitian ini. Hasil wawancara dapat memberikan gambaran secara kongkrit tentang intensifikasi dan ekstensifikasi Pajak Bumi dan Bangunan dalam upaya meningkatkan pendapatan daerah di Kabupaten Brebes. Wawancara dilakukan kepada:

- 1) Kepala Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Kekayaan Daerah Kabupaten Brebes.
- 2) Kepala Kantor Pelayanan Pajak Pratama Cabang Brebes.
- 3) Kepala Seksi Pendaftaran dan Pendataan KPP Pratama Cabang Brebes.
- 4) Kepala Seksi Penagihan KPP Pratama Cabang Brebes.

- 5) Kepala Seksi Ekstensifikasi Perpajakan KPP Pratama Cabang Brebes.
- 6) 100 (seratus) orang wajib bayar Pajak Bumi dan Bangunan (PBB).

## **5. Metode Penyajian Data**

Data yang diperoleh dalam penelitian ini, kemudian diolah disajikan dalam bentuk uraian peristiwa dan selanjutnya dianalisis. Kemudian ditarik kesimpulan dan disajikan dalam bentuk uraian-uraian mengenai intensifikasi dan ekstensifikasi Pajak Bumi dan Bangunan oleh Pemerintah Kabupaten Brebes dalam rangka meningkatkan pendapatan daerah di Kabupaten Brebes.

## **6. Metode Analisis Data**

Analisa data dilakukan dengan menggunakan metode analisis kualitatif yang didukung dengan analisis kuantitatif. Analisis kualitatif adalah suatu analisis yang dilakukan terhadap bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier yang meliputi asas-asas hukum, kaidah-kaidah hukum, dan peraturan-peraturan hukum yang berlaku di masyarakat dikaitkan dengan intensifikasi dan ekstensifikasi Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) oleh Pemerintah Kabupaten Brebes dalam upaya meningkatkan Pendapatan daerah di Kabupaten Brebes, dalam arti bahwa yang dilakukan adalah menganalisa data sekunder (normatif) dan dikomplementerkan dengan data yang diperoleh dari penelitian lapangan (empiris). Analisis kuantitatif adalah analisis terhadap data-data yang

berupa angka-angka dalam bentuk tabel sederhana.

#### **G. Sistematika Penulisan Tesis**

Untuk memberikan gambaran yang lebih jelas dan terarah, maka penyusunan tesis ini perlu dilakukan secara sistematis. Adapun sistematika penyusunan tesis ini dapat diuraikan sebagai berikut :

Bab I merupakan bab Pendahuluan. Dalam bab ini diuraikan tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian yang terdiri dari metode pendekatan, spesifikasi penelitian, obyek penelitian, sumber data, metode pengumpulan data, metode penyajian data, metode analisa data, serta, sistematika penulisan tesis.

Bab II merupakan tinjauan pustaka yang menguraikan tentang teori-teori pendukung meliputi tinjauan tentang pengertian pajak, Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), fungsi, asas-asas dan dasar hukum pungutan Pajak Bumi dan Bangunan, penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan pelaksanaan Otonomi Daerah, Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah. Pajak Bumi dan Bangunan dalam Perspektif Islam.

Bab III merupakan Hasil Penelitian dan Pembahasan yang menguraikan tentang gambaran umum obyek penelitian. (1) Upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Brebes dalam mengintensifkan dan mengekstensifkan Pajak Bumi dan Bangunan dalam upaya meningkatkan Pendapatan daerah di Kabupaten Brebes. (2) hambatan-hambatan yang dihadapi Pemerintah Kabupaten Brebes dalam mengintensifkan dan

mengekstensifkan Pajak Bumi dan Bangunan dalam upaya meningkatkan Pendapatan daerah di Kabupaten Brebes. (3) Upaya solusi Pemerintah Kabupaten Brebes dalam rangka meningkatkan Pendapatan Asli Daerah.

Bab IV yang merupakan bab Penutup. Dalam bab ini diuraikan mengenai simpulan dan saran.