

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Di era globalisasi yang terjadi saat ini, banyak ditandai berbagai perkembangan dan perubahan yang signifikan. Perubahan tersebut dapat mempengaruhi proses pembangunan baik di tingkat nasional maupun daerah. Pembangunan dilakukan untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat yang tertuang dalam pembukaan Undang-Undang dasar 1945 alinea ke-4 yang berbunyi “Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk *memajukan kesejahteraan umum*, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada : Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.” Sehingga pembangunan yang dilakukan di daerah merupakan bagian dari pembangunan nasional.

Untuk menyelenggarakan pemerintahannya, daerah berhak mengenakan pungutan kepada masyarakat. Ditegaskan bahwa penempatan beban kepada rakyat, seperti pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa, diatur dengan undang-undang. Dengan demikian, pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah harus didasarkan pada undang-undang. Dalam hal ini, pajak daerah dan retribusi daerah diatur dalam UU No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan UU No. 34 Tahun 2000 dan terakhir diubah dengan UU No. 28 Tahun 2009.

Pemungutan Pajak Daerah membawa konsekuensi bagi Pemerintah Daerah untuk secara terus menerus mendorong pengembangan sistem pengelolaan keuangan daerah yang transparan, partisipatif, dan akuntabel. Tiap-tiap daerah mempunyai hak dan kewajiban mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat. Kejujuran, dedikasi dan profesionalitas ikut berperan penting dalam meningkatkan motivasi masyarakat untuk membayar pajak tepat waktu.

Indonesia merupakan negara hukum (*rechtsstaat*), yang berarti Indonesia menjunjung tinggi hukum dan kedaulatan hukum. Hal ini sebagai konsekuensi dari ajaran kedaulatan hukum bahwa kekuasaan tertinggi tidak terletak pada kehendak pribadi penguasa, melainkan pada hukum. Jadi, kekuasaan hukum terletak di atas segala kekuasaan yang ada dalam negara dan kekuasaan itu harus tunduk pada hukum yang berlaku. Hakikatnya adalah segala tindakan atau

perbuatan tidak boleh bertentangan dengan hukum, termasuk untuk merealisasikan keperluan atau kepentingan negara maupun untuk keperluan warganya dalam bernegara. Keperluan atau kepentingan negara terhadap pajak tidak dapat dilakukan oleh negara sebelum ada hukum yang mengaturnya. Pengenaan pajak oleh negara kepada warganya (wajib pajak) harus berdasarkan pada hukum (undang-undang) yang berlaku sehingga negara tidak dikategorikan sebagai negara kekuasaan.¹

Sebagai negara hukum, Indonesia merupakan negara yang menganut paham kedaulatan rakyat. Konsekuensi atas paham kedaulatan rakyat adalah kekuasaan pengusaha bersumber pada kehendak rakyat. Hukum yang berlaku berasal dari aspirasi atau kehendak rakyat dan mengikat penguasa karena dikehendaki dan sesuai perkehidupan rakyat. Hal ini disebabkan karena negara pada hakikatnya merupakan produk perjanjian diantara rakyat sehingga setiap hukum akan mengikat sepanjang disetujui secara bersama oleh rakyat dengan Presiden (pemerintah). Indonesia sebagai negara hukum, bercirikan negara kesejahteraan modern (*welfare state modern*) yang berkehendak untuk mewujudkan keadilan bagi segenap rakyat Indonesia. Dalam negara kesejahteraan modern, tugas pemerintah dalam menyelenggarakan kepentingan umum menjadi sangat luas dan kadangkala melanggar hak-hak wajib pajak

¹ Muhammad Djafar Saidi, *Pembaharuan Hukum Pajak*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm 1.

dalam melakukan pemungutan pajak. Hal ini dapat terhindarkan apabila pemerintah menghayati dan menaati hukum pajak yang berlaku.

Era otonomi daerah yang secara resmi mulai diberlakukan di Indonesia sejak Januari 2001 menghendaki daerah untuk berkreasi dalam mencari sumber penerimaan yang dapat membiayai pengeluaran pemerintah daerah dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan. Dari berbagai alternative pemerintahan daerah, Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah dan juga Undang-Undang tentang perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan daerah menetapkan pajak dan retribusi daerah sebagai Sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang bersumber dari dalam daerah itu sendiri.²

Kebijakan otonomi yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pada dasarnya merupakan kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, yang disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan. Melalui pendekatan otonomi, maka penyelenggara kegiatan pemerintahan dan pembangunan daerah akan berjalan lebih efektif dan efisien karena kedekatan antara lembaga pemerintah dengan masyarakat.

Kebijaksanaan desentralisasi fiskal sebagai tindak lanjut dari kebijakan otonomi, memberikan kewenangan kepada daerah untuk menggali sumber-sumber pendapatan asli daerah, disamping transfer dana dari pemerintah pusat dalam membiayai pembangunan yang sudah menjadi kewenangan daerah. Guna

² Marihot P. Siahaan, S.E., *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*, Rajawali pers, Jakarta, 2008

menggali potensi sumber-sumber keuangan, pemerintah daerah diberi peluang untuk menetapkan jenis pajak dan retribusi daerah dengan memenuhi kriteria yang ditentukan dalam Undang-Undang.

Sejak diberlakukannya otonomi daerah, fenomena yang muncul adalah kecenderungan pemerintah daerah yang ingin mengatur semua objek dan subjek pajak yang berada pada wilayah teritorialnya sehingga harus tunduk pada kemauan daerah yang diatur dalam peraturan daerah. Apa yang terjadi kemudian semacam euphoria, dimana daerah adakalanya tidak lagi memperhatikan kaidah-kaidah yang berlaku, diantaranya dengan membuat peraturan daerah yang mengatur materi diluar kewenangannya. Otonomi diartikan harus mampu mandiri dan memperoleh Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang setinggi-tingginya tanpa mempertimbangkan persyaratan penertiban peraturan daerah yang dimaksud. Kondisi ini tercermin dari banyaknya peraturan daerah yang berkaitan dengan penetapan pajak dan retribusi yang tidak sejalan dengan kriteria yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang.³

Dalam rangka untuk membantu pemerintah didalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat, dapat diawali dengan kesadaran membayar pajak. Karena dalam pembayaran pajak tidak terdapat adanya kontraprestasi. Secara langsung hal ini memunculkan asumsi bahwa pajak adalah hal yang memberatkan. Adapun sementara orang yang mengartikan pajak sebagai tindakan yang dapat mengurangi kemampuan seseorang untuk mencapai

³ Adrian Sutedi, *Hukum Pajak dan Retribusi Daerah*, hlm 5-6. Bogor: Graha Indonesia, 2008.

kesejahteraan akibatnya jarang seseorang yang dengan sukarela atau senang hati membayar pajak. Sehingga untuk mengenal pajak kita tidak boleh berhenti pada pengertian yang dangkal, yang pada dasarnya pajak yang dipungut oleh pemerintah digunakan untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran rutin dan akhirnya kembali lagi pada masyarakat. Pajak disini tidak hanya terbatas pada pajak negara (pusat) tetapi juga pajak daerah.

Sesuai dengan pembagian Administrasi daerah, maka pajak daerah dapat digolongkan menjadi dua macam yaitu :

1. Pajak Daerah Tingkat I atau Pajak Daerah Provinsi
2. Pajak Daerah Tingkat II atau Pajak Daerah Kabupaten atau Kota

Ruang lingkup pajak daerah hanya terbatas pada obyek yang belum dikenakan oleh negara (pusat), misalnya : pajak penghasilan tidak boleh dipungut oleh negara. Sebaliknya negara tidak boleh memungut pajak yang telah dipungut oleh daerah. Misalnya : Pajak Kendaraan Bermotor, Pajak Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor, Pajak Hiburan, Pajak Reklame, Pajak Penerangan Jalan dan sebagainya.

Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah memberikan suatu landasan hukum bagi pemerintah untuk mengoptimalkan sumber penerimaan dari Pajak Daerah. Salah satu jenis pajak daerah yang saat ini memegang peranan yang sangat besar dalam pencapaian penerimaan tersebut didapat dari sektor pajak kendaraan bermotor. Dewasa ini sarana transportasi menjadi salah satu aspek yang sangat dibutuhkan oleh

masyarakat. Dengan semakin banyaknya fasilitas jalan raya yang dibangun oleh pemerintah menyebabkan minat masyarakat akan kepemilikan kendaraan bermotor semakin tinggi. Masyarakat seakan tidak terpengaruh terhadap perekonomian Indonesia yang sedang terpuruk. Disamping itu adanya kemudahan kredit dari suatu Persekutuan Dagang atas kepemilikan kendaraan bermotor juga mempengaruhi masyarakat untuk memiliki kendaraan bermotor. Dengan demikian beban pajak yang akan ditanggung oleh pemilik kendaraan bermotor tersebut semakin besar dan akan memberikan kontribusi yang besar pula bagi penerimaan kas daerah.

Mengingat pentingnya Pajak Kendaraan Bermotor bagi penerimaan kas daerah maka masalah ini perlu untuk dikaji lebih mendalam dan diteliti apakah proses pemungutan pajak daerah yang telah dirumuskan dalam UU No. 28 tahun 2009 telah dilaksanakan dengan baik oleh seluruh pihak yang berkepentingan. Masyarakat belum mengetahui seluruhnya isi dari peraturan perundang-undangan tersebut karena belum sempurnanya sosialisasi terhadap peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh pemerintah, sedangkan aparat pajak yang terkait hanya menjalankan wewenangnya sesuai peraturan perundang-undangan yang ditetapkan. Hal ini menyebabkan terjadinya ketidaksamaan cara pandang yang mengakibatkan terganggunya pelaksanaan teknis di lapangan dalam pemenuhan asas keadilan sekaligus menyangkut kualitas pelayanan yang sangat penting bagi pembentukan kesadaran untuk membayar pajak.

Adapun arti penting pajak kendaraan bermotor secara umum adalah untuk membiayai pengeluaran negara dan daerah khususnya, sebagai alat untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu diluar bidang keuangan, untuk kelancaran kegiatan pemerintahan dan pembangunan demi kemaslahatan manusia serta untuk menciptakan pemerataan dan keadilan dalam masyarakat itu sendiri. Adapun arti penting khusus adalah untuk melindungi harta benda dan jiwa warga negara menyangkut keberadaan hak milik kendaraan bermotor tersebut.

Jika dilihat dari uraian diatas serta melihat dari kenyataan yang ada, sekarang ini banyak sekali masyarakat yang menggunakan kendaraan bermotor, hal ini disebabkan masyarakat lebih mudah memiliki kendaraan bermotor tanpa harus membeli secara cash/tunai. Sehingga mengakibatkan masyarakat lebih mudah untuk memiliki kendaraan bermotor sebagai alat transportasi yang hemat dan efisien. Yang dimaksud kendaraan bermotor berdasarkan Pasal 1 Angka 13 UU Nomor 28 Tahun 2009 adalah semua kendaraan beroda dua beserta gandengannya yang digunakan di semua jenis jalan darat, dan digerakkan oleh peralatan teknik berupa motor atau peralatan lainnya yang berfungsi untuk mengubah suatu sumber daya energi tertentu menjadi tenaga gerak kendaraan bermotor yang bersangkutan, termasuk alat-alat berat dan alat-alat besar yang dalam operasinya menggunakan roda dan motor dan tidak melekat secara permanen serta kendaraan bermotor yang dioperasikan di air.

Pemungutan Pajak Kendaraan Bermotor atau yang sering disingkat PKB merupakan salah satu Pajak Daerah yang dipungut oleh Pemerintah daerah, tidak

terkecuali di Kota Semarang, Semarang merupakan daerah yang tingkat perekonomiannya cukup tinggi di Jawa Tengah, seiring dengan hal itu laju pertumbuhan kendaraan bermotor di Semarang setiap tahunnya mengalami peningkatan. Namun sebaliknya masih sangat banyak wajib pajak khususnya wajib pajak kendaraan bermotor yang tidak melaksanakan kewajibannya. Terbukti dengan data tunggakan pajak kendaraan bermotor di Jawa Tengah hingga September 2016 tercatat mencapai Rp.1,4 Triliun, jumlah sebesar itu merupakan tunggakan dari 3.982.226 unit kendaraan dengan rincian 3,7 juta merupakan roda dua sedang sisanya adalah roda empat. Hal ini tentunya harus mendapatkan perhatian dari pemerintah mengingat bahwa Pajak Kendaraan Bermotor merupakan salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah yang berpengaruh pada pembangunan di Kota Semarang. Hal inilah yang melatar belakangi penulis untuk menulis skripsi dengan judul **“Tinjauan Hukum Pelaksanaan Pemungutan Pajak Kendaraan Bermotor di Kota Semarang”**. (Studi kasus Samsat Kota Semarang I).

B. Rumusan masalah

Adapun rumusan masalah yang penulis akan bahas dalam penulisan skripsi ini adalah :

1. Bagaimana Pelaksanaan Pemungutan Pajak Kendaraan Bermotor di Kota Semarang?

2. Apakah faktor yang mempengaruhi Pelaksanaan Pemungutan Pajak Kendaraan Bermotor di Kota Semarang?
3. Apakah solusi atau upaya yang dilakukan untuk mengatasi penghambat Pelaksanaan Pemungutan Pajak Kendaraan Bermotor di Kota Semarang ?

C. Tujuan penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini yaitu :

1. Untuk mengetahui pelaksanaan pemungutan Pajak Kendaraan Bermotor di Kota Semarang.
2. Untuk mengetahui faktor penghambat dalam pelaksanaan pemungutan Pajak Kendaraan Bermotor di Kota Semarang
3. Untuk mengetahui upaya atau solusi penghambat Pelaksanaan Pemungutan Pajak Kendaraan Bermotor di Kota Semarang

D. Kegunaan penelitian

Kegunaan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Secara teoritis maupun praktis
 - a. Secara teoritis, dapat digunakan sebagai bahan pengembangan ilmu pengetahuan dibidang hukum, selain itu dapat juga digunakan sebagai tambahan pengetahuan mengenai masalah-masalah yang identik dengan penelitian ini dan memberikan suatu gambaran yang lebih nyata mengenai prosedur pelaksanaan pemungutan pajak kendaraan bermotor

di kantor Samsat Kota Semarang I sehingga dapat membantu bagi dilakukannya penelitian selanjutnya.

- b. Secara praktis, dapat digunakan sebagai dasar serta landasan bagi Peraturan Daerah khususnya pajak kendaraan bermotor.

2. Bagi civitas akademika Universitas Islam Sultan Agung Semarang

Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan oleh peneliti lain baik mahasiswa UNISSULA sendiri maupun mahasiswa dari kampus lainnya yang ingin mengulas masalah pajak kendaraan bermotor dengan objek penelitian yang sama. Selain itu penelitian ini diharapkan dapat menambah khasanah ilmu pengetahuan khususnya dalam bidang pajak di Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang.

3. Bagi penulis dan para pembaca

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah ilmu pengetahuan dan wawasan penulis maupun yang membaca hasil penelitian ini.

E. Metode penelitian

Metode Penelitian adalah tata cara bagaimana suatu penelitian akan dilaksanakan. Dalam suatu penelitian, metode merupakan salah satu hal yang sangat diperlukan agar pembahasan menjadi terarah dan sistematis, maka digunakanlah metode ilmiah. Untuk mencapai sasaran yang tepat bagi penelitian ini, penulis menggunakan metode penelitian sebagai berikut :

1. Pendekatan penelitian

Pendekatan yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan pendekatan yuridis empiris, yaitu dengan cara melihat langsung secara keadaan yang nyata mengenai pelaksanaan pemungutan pajak kendaraan bermotor di Kota Semarang berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 2 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah.

2. Spesifikasi penelitian

Dalam penelitian ini spesifikasi penelitian yang dipakai bersifat deskriptif analisis yaitu karena hasil penelitian yang diperoleh diharapkan dapat memberikan fakta atau realita mengenai tinjauan hukum terhadap pelaksanaan pemungutan pajak kendaraan bermotor di Kota Semarang.

3. Bahan penelitian

Bahan dan materi penelitian meliputi :

- a. Data primer yaitu data yang diperoleh langsung dari lapangan yaitu kantor Samsat (Sistem Administrasi Satu Atap) Kota Semarang I.
- b. Data Sekunder yaitu data yang diperoleh dengan melakukan penelitian kepustakaan, yang dibedakan :

1) Bahan-bahan Hukum Primer

- a) Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 jo Undang-Undang 32 Tahun 2004.
- b) Undang-Undang No. 18 Tahun 1997 jo Undang-Undang No. 34 Tahun 2000.

- c) Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
 - d) Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 2 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah
 - e) Peraturan Gubernur Jawa Tengah No. 21 Tahun 2011 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 2 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah.
 - f) Keputusan Kepala Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Aset Daerah Provinsi Jawa Tengah
- 2) Bahan-bahan hukum sekunder yaitu pengumpulan bahan hukum melalui studi kepustakaan yang bersumber dari literatur-literatur yang ada didalam kepustakaan seperti buku, dokumen-dokumen, artikel, jurnal, data statistik, makalah dan segala literatur lainnya sebagai bahan hukum penunjang.
 - 3) Bahan Hukum Tersier yaitu bahan yang memberikan informasi mengenai bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, misalnya, Kamus Bahasa Inggris, Kamus Bahasa Indonesia dan Kamus Hukum.

4. Metode pengumpulan data

Dalam pengumpulan data, penulis menggunakan metode sebagai berikut:

- a. Data Primer yaitu data yang diperoleh melalui :

- 1) Metode Observasi yaitu metode yang dilakukan dengan melakukan pengamatan langsung terhadap obyek yang dituju, yaitu dengan melihat proses pembayaran pajak, penetapan, pendataan, pemeriksaan pajak guna mendapatkan data-data yang bersifat kualitatif dan kuantitatif.
- 2) Metode wawancara yaitu metode yang dilakukan dengan tanya jawab secara langsung berdasarkan tujuan penelitian kepada pihak-pihak yang bersangkutan.
- 3) Dokumen yaitu sebuah tulisan yang memuat informasi tertentu, informasi yang peneliti perlukan yaitu tentang pajak daerah dan retribusi daerah.
- 4) Lokasi penelitian, penelitian dilakukan di kantor Samsat Semarang I. Yakni sebagai Pelaksana Teknis pada Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Aset Daerah Provinsi Jawa Tengah, Sistem Administrasi Manunggal di Bawah Satu Atap (SAMSAT) adalah wadah pelayanan yang melaksanakan tugas secara bersama dari 3 (tiga Instansi) yaitu Kepolisian Negara Republik Indonesia, Pemerintah Provinsi dan PT. JASA RAHARJA (Persero) dalam penerbitan Surat Tanda Nomor Kendaraan (STNK), Surat Tanda Coba Kendaraan Bermotor, Tanda Nomor Kendaraan Bermotor (TNKB), Tanda Coba Kendaraan Bermotor (TCKB), dan Pemungutan Pajak Kendaraan Bermotor (PKB) , Bea Balik Nama

Kendaraan Bermotor (BBN-KB), serta Sumbangan Wajib Dana Kecelakaan Lalu Lintas Jalan (SWDKLLJ).

F. Sistematika Penulisan

Untuk memperjelas penulisan skripsi ini yang berjudul Tinjauan Hukum terhadap Pelaksanaan Pemungutan Pajak Kendaraan Bermotor, maka Sistematika penulisan skripsi yang dimaksud terdiri dari 4 bab adalah sebagai berikut :

BAB I : PENDAHULUAN

Dalam bab ini penulis menguraikan latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, metode penelitian dan sistematika penulisan skripsi.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Di dalam bab ini diuraikan mengenai definisi dan ruang lingkup pajak, yang terdiri dari definisi pajak, pendekatan pajak dari segi hukum, teori pemungutan pajak, asas-asas Pajak jenis dan fungsi pajak, kedudukan pajak, pengertian Pajak Daerah, Pajak Kendaraan Bermotor, obyek, subyek dan wajib Pajak Kendaraan Bermotor, dasar pengenaan dan tarif pajak kendaraan bermotor, tata cara penetapan Pajak Kendaraan Bermotor, faktor pendukung dan faktor penghambat.

BAB III : PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Dalam bab ini berisi tentang pokok permasalahan yang akan dibahas berdasarkan rumusan masalah, yaitu menghubungkan fakta dan data yang diperoleh langsung dari penelitian. Yang berupa, pengaturan pelaksanaan

pemungutan Pajak Kendaraan Bermotor di Kantor SAMSAT Kota Semarang I, Pelaksanaan pemungutan Pajak Kendaraan Bermotor di Kantor SAMSAT Kota Semarang I, faktor pendukung dan faktor penghambat pemungutan Pajak, upaya atau solusi penghambat Pelaksanaan Pemungutan Pajak Kendaraan Bermotor di Kantor SAMSAT Kota Semarang I

BAB IV : KESIMPULAN DAN SARAN

Bab ini merupakan akhir dari penulisan hukum, yang berisi kesimpulan dan saran dari penulis berdasarkan pembahasan yang telah dilakukan.