

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara kesatuan Republik Indonesia terbagi atas daerah-daerah Provinsi. Daerah Provinsi itu terbagi lagi menjadi daerah kabupaten dan kota. Tiap daerah tersebut mempunyai hak dan kewajiban mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya untuk meningkatkan pelayanan Negara kepada rakyatnya.¹ Untuk meningkatkan pelayanan tersebut, tiap-tiap daerah berhak untuk mengenakan pungutan biaya kepada masyarakat berupa pajak yang diatur oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang menempatkan perpajakan sebagai salah satu perwujudan ke Negaraan ditegaskan bahwa penempatan beban kepada rakyat, seperti pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa diatur oleh Undang-Undang.

Pasal 18 ayat 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.²

Oleh karena itu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan pemerintah

¹ Diakses pada : <https://bolmerhutasoit.wordpress.com/tag/>, Tanggal 9 Desember 2017, Pukul 14:00 Wib

² Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

untuk mengatur pelaksanaan otonomi daerah dengan menerbitkan peraturan perundang-undangan, sehingga pemerintahan daerah bisa dan mampu mengatur rumah tangganya sendiri. Dengan pemberian otonomi daerah, pemerintahan daerah mendapatkan kekuasaan dan wewenang yang penuh untuk membentuk peraturan daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah yang sesuai dengan asas otonomi dan tugas pembantuan, yang dapat memberi dampak yang besar dalam perubahan.

Menurut Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah pada Pasal 1 ayat 6, Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.³ Sedangkan Pasal 1 ayat 12 menyebutkan Daerah Otonom yang selanjutnya disebut Daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sejak Indonesia merdeka hingga tahun 1997, perhatian akan pengelolaan daerah terutama pengelolaan pajak di daerah masih sangat minim dan jauh dari kata efektif efisien, mengingat fokus pemerintahan masih bersifat sentralistik, yang mengacu pada kegiatan pelayanan dan pembangunan di daerah hanya dibiayai dari APBN, sementara setiap pendapatan di daerah masuk ke APBN. Peran pajak daerah

³ Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

pada periode ini hanya sebagai pelengkap sehingga optimalisasi pemungutan jenis pajak dan retribusi tertentu kurang mendapat perhatian.⁴

Pada fase ini terbit berbagai peraturan sebagai landasan hukum terkait pajak daerah dan retribusi daerah yaitu Undang-Undang 32 Tahun 56 Tentang Perimbangan Keuangan, Undang-Undang 11 Tahun 1957 Tentang Pajak Daerah, dan Undang-Undang 12 Tahun 1957 Tentang Retribusi Daerah. Sementara jenis pajaknya terbagi atas dua, Pajak Provinsi dan Pajak Kabupaten/kota.

Pembaharuan sistem perpajak daerah dimulai pada tahun 1997 dengan menerbitkan Undang-Undang No 18 Tahun 1997 Tentang Membangun Sistem Pungutan Yang Sederhana, Adil, Efektif. Pembaharuan ini ditujukan untuk membangun sistem pungutan daerah yang adil, sederhana, dan efektif serta mengoreksi kelemahan-kelemahan sistem sebelumnya terutama terkait efektifitas dan efisiensi pemungutan pajak. Penyederhanaan sistem perpajakan lebih ditujukan pada kriteria-kriteria yang dapat dipertanggungjawabkan seperti objek dan dasar pengenaan pajak, potensi memadai dan landasan retribusi yang diperkuat. Sama halnya dengan fase satu pajak daerah digolongkan ke dalam pajak daerah provinsi dan pajak daerah kabupaten/kota, namun terdapat beberapa perbedaan dari fase sebelumnya.

Pada era ini pengaturan pajaknya bersifat *closed list* artinya membatasi pemungutan pajak oleh daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota sesuai yang

⁴ Diakses pada : <https://bolmerhutasoit.wordpress.com/tag/>, Tanggal 9 Desember 2017, Pukul 14:00 Wib

diatur dalam Undang-Undang. Pemberlakuan Undang-Undang No 18 Tahun 1997 juga belum memberikan dampak besar dari penerimaan daerah. Hal ini dikarenakan pada tahun 1997-2000 Indonesia sedang ditempa krisis ekonomi. Untuk itu setelah era 1997 tumbuhlah era reformasi yang ditandai dengan berubahnya Undang-Undang Tentang Pemerintah Daerah, Undang-Undang No 5 Tahun 1974 menjadi Undang-Undang No 22 Tahun 1999. Perubahan ini menandai perubahan dalam pajak daerah.

Era ini ditandai dengan setelah dikeluarkannya Undang-Undang No 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang No 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Pusat Dan Daerah, telah mengubah secara signifikan hubungan keuangan antar Pemerintah Pusat dan Daerah yang semula lebih sentralistik menjadi desentralistik. Pada fase ini untuk mendukung pelaksanaan tugas dan tanggung jawab yang dilimpahkan ke daerah, Pemerintah Daerah memerlukan sumber-sumber dana yang memadai dengan mendorong kemandirian daerah. Dalam Undang-Undang No 25 Tahun 1999 dinyatakan bahwa Pemerintah daerah harus memiliki kekuatan untuk menarik pungutan (*taxing power*) dan Pemerintah pusat harus membagi sebagian pendapatan pajaknya ke daerah. Maka dari itu, pada era ini muncul dua aturan kebijakan yang sangat fundamental yaitu Undang-Undang No 34 Tahun 2000 dan Undang-Undang No 28 Tahun 2009.

Undang-Undang Pajak Daerah terus mengalami perubahan sesuai dengan perkembangan hingga sekarang yaitu Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Pasal 1 ayat 10 menyebutkan definisi Pajak Daerah adalah kontribusi wajib kepada daerah yang terutang oleh orang pribadi

atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan undang-undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.⁵ Oleh karena itu perolehan pajak daerah diarahkan untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah yang digunakan untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang secara konseptual diharapkan memiliki kemampuan nyata dan bertanggung jawab. Adapun Pajak Bumi Dan Bangunan termasuk ke dalam jenis pajak kabupaten/kota yang merupakan bagian dari Pajak Daerah.

Sedangkan Peraturan Daerah Kabupaten Rokan Hulu Nomor 4 Tahun 2012 Tentang Pajak Bumi Dan Bangunan Perdesaan Dan Perkotaan, Pasal 1 ayat 13 yaitu Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan yang selanjutnya disingkat PBB-P2 adalah pajak atas bumi dan/atau bangunan yang dimiliki, dikuasai, dan/atau dimanfaatkan oleh orang pribadi atau Badan, kecuali kawasan yang digunakan untuk kegiatan usaha perkebunan, perhutanan, dan pertambangan.⁶

Pajak Bumi dan bangunan adalah salah satu jenis pajak yang cukup penting yang ada di Indonesia. Pajak bumi dan bangunan selama ini di identikkan dengan pajak *lempung* karena obyek utamanya berupa tanah atau bumi dengan wajib pajak yang meliputi seluruh golongan masyarakat dari golongan rakyat jelata sampai dengan pejabat tinggi Negara.

⁵ Undang-Undang No 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

⁶ Peraturan Daerah Kabupaten Rokan Hulu Nomor 4 Tahun 2012 Tentang Pajak Bumi Dan Bangunan Perdesaan Dan Perkotaan

Maka dari pada itu, Badan Pendapatan Daerah (BAPENDA) Kabupaten Rokan Hulu mempercayakan kewenangan pengelolaan dan pemungutan pajak PBB-P2 ke Desa, mulai dari pendataan wajib pajak, hingga pemungutan pajak PBB P2 ke masyarakat. Pelaksanaan program PBB-P2, membutuhkan tenaga admin yang nantinya mengoperasikan aplikasi sistem informasi dan operasional PBB-P2, sehingga petugas admin yang ditunjuk desa bisa menjalankan aplikasi serta mahir mengelola pencatatan PBB-P2 secara optimal. Tahap awal Badan Pendapatan Daerah (BAPENDA) Kabupaten Rokan Hulu menunjuk 3 desa sebagai *pilot project*. Desa Mandiri PBB-P2, yakni Desa Pematang Berangan, Desa Rambah Tengah Utara serta Desa Babusalam di Kecamatan Rambah. Program Desa Mandiri PBB-P2 tersebut akan dilakukan secara bertahap, dari 3 desa mandiri PBB-P2 yang jadi *pilot project* itu. Penunjukan admin yang akan mengoperasikan aplikasi Sismiop PBB-P2, ditunjuk sendiri oleh desa. Hal itu beralasan karena Badan Pendapatan Daerah (BAPENDA) Kabupaten Rokan Hulu menimbang, dalam pemungutan PBB-P2 dibutuhkan orang-orang yang memahami betul karakter masyarakat diwilayahnya, sehingga masyarakat wajib pajak bisa secara sukarela dalam membayarkan kewajibannya. Program desa mandiri PBB P2 belum pernah dilakukan di Indonesia, dan Rohul sebagai kabupaten pertama yang sudah mengaplikasikan program tersebut.⁷

⁷ Hasil Wawancara dengan Kepala Badan Pendapatan Daerah (BAPENDA) Kabupaten Rokan Hulu yaitu Jhoni Muhtar, Pada Tanggal 10 Februari 2018, Pukul 16.00 Wib

Dalam upaya peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) harus melakukan tindakan atau usaha-usaha untuk memperbesar penerimaan dengan cara melakukan pemungutan yang lebih giat, ketat dan teliti.⁸

Sedangkan upaya ekstensifikasi masih dimungkinkan sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Pasal 2 ayat 1 menyebutkan Jenis Pajak provinsi terdiri atas yaitu :⁹

1. Pajak Kendaraan Bermotor
2. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor
3. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor
4. Pajak Air Permukaan
5. Pajak Rokok

Sedangkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Pasal 2 ayat 2 menyebutkan Jenis Pajak kabupaten/kota terdiri atas :¹⁰

1. Pajak Hotel
2. Pajak Restoran
3. Pajak Hiburan
4. Pajak Reklame
5. Pajak Penerangan Jalan
6. Pajak Mineral Bukan Logam Dan Batuan
7. Pajak Parkir
8. Pajak Air Tanah
9. Pajak Sarang Burung Walet
10. Pajak Bumi Dan Bangunan Perdesaan Dan Perkotaan
11. Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan

⁸ Diakses pada : <https://bolmerhutasoit.wordpress.com/tag/>, Tanggal 9 Desember 2017, Pukul 14:00 Wib

⁹ Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

¹⁰ Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

Pajak menurut pengertian dari Rochmat Soemitro adalah Pemungutan pajak mengisyaratkan adanya alih dana (sumber daya) dari sektor swasta (wajib pajak membayar pajak) ke sektor negara (pemungut pajak atau administrasi pajak).¹¹ Perbedaannya hanya terletak pada sudut pandang yang digunakan oleh masing-masing pihak pada saat merumuskan pengertian pajak.

Menurut Soemitro, “Pajak adalah iuran pajak kepada kas Negara berdasarkan Undang-Undang (yang dapat dipaksakan) dengan tidak mendapat jasa timbal balik (kontra prestasi), yang langsung dapat ditunjuk dan yang digunakan untuk membayar pengeluaran umum.”

Undang-Undang No 28 Tahun 2007 Tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan, Pasal 1 ayat 1 Pajak adalah Kontribusi wajib kepada Negara yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan undang-undang, dengan tidak mendapat timbal balik secara langsung dan digunakan untuk keperluan Negara bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.¹²

Berdasarkan berbagai pengertian di atas, maka didapatkan unsur dan ciri-ciri dalam pengertian pajak yaitu sebagai berikut :¹³

1. Unsur-Unsur :

- a) Ada masyarakat
- b) Berdasarkan undang-undang
- c) Ada pemungut pajaknya
- d) Ada wajib pajaknya
- e) Ada obyek pajaknya

¹¹ Bohari, *Pengantar Hukum Pajak*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, Hlm 23

¹² Undang-Undang No 28 Tahun 2007 Tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan

¹³ Diakses pada : <http://www.online-pajak.com/id>, Tanggal 9 Desember 2017, Pukul 13.00 Wib

2. Ciri-ciri pada pengertian pajak :

- a) Adanya pengalihan kekayaan dari sektor swasta ke sektor pemerintah
- b) Pemungutan pajak dapat dipaksakan secara hukum dengan melalui dua cara yaitu melalui pengadilan atau menggunakan surat paksa
- c) Pajak dapat dikenakan atas orang atau barang
- d) Pajak dapat dipungut secara periodik maupun insidentil
- e) Pungutan pajak tidak dapat ditunjukkan ada jasa timbal balik secara langsung
- f) Pajak mempunyai fungsi budgeter dan fungsi mengatur

Pajak memegang peranan yang sangat penting bagi suatu negara, karena pajak merupakan sumber pendapatan negara, yang dapat digunakan sebagai alat untuk mengatur kegiatan ekonomi dan sebagai pemerataan pendapatan masyarakat. Pajak mempunyai fungsi utama sebagai berikut :¹⁴

- a. Fungsi anggaran (*budgetair*),
Sebagai sumber pendapatan negara, pajak berfungsi untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran negara. Untuk menjalankan tugas-tugas rutin negara dan melaksanakan pembangunan, negara membutuhkan biaya. Biaya ini dapat diperoleh dari penerimaan pajak.
- b. Fungsi mengatur (*regulerend*),
Pemerintah bisa mengatur pertumbuhan ekonomi melalui kebijaksanaan pajak. Dengan fungsi mengatur, pajak bisa digunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan.
- c. Fungsi stabilitas,
Dengan adanya pajak, pemerintah memiliki dana untuk menjalankan kebijakan yang berhubungan dengan stabilitas harga sehingga inflasi dapat dikendalikan, Hal ini bisa dilakukan antara lain dengan jalan mengatur peredaran uang di masyarakat, pemungutan pajak, penggunaan pajak yang efektif dan efisien.
- d. Fungsi redistribusi pendapatan,
Pajak yang sudah dipungut oleh negara akan digunakan untuk membiayai semua kepentingan umum, termasuk juga untuk membiayai pembangunan sehingga dapat membuka kesempatan kerja, yang pada akhirnya akan dapat meningkatkan pendapatan masyarakat.¹⁵

¹⁴ Rochmat Soemitro, *Pajak Ditinjau Dari Segi Hukum*, PT.Eresco, Bandung, 2009, Hlm 12

¹⁵ *Ibid.*, Hlm 14

Menurut Adam Smith, mengemukakan ajarannya sebagai sendi dasar pemungutan pajak. Dikatakan agar supaya pemungutan pajak dinilai adil harus dipenuhi empat syarat sebagai berikut :¹⁶

1. Syarat *Equity* mengandung arti, dalam keadaan yang sama wajib pajak harus dikenakan pajak sama pula. Contoh : Pajak Penghasilan dikenakan terhadap Penghasilan Kena Pajak (PKP) yang sama, bukan terhadap penghasilan yang sama, karena dalam PKP sudah diperhitungkan dengan Penghasilan Tidak Kena Pajak (PTKP), dimana PTKP ini tidak sama bagi setiap wajib pajak, jadi meskipun penghasilan sama, namun pajaknya belum tentu sama.
2. Syarat *Certainty* atau kepastian adalah tujuan dari setiap Undang-undang. Kepastian hukum adalah penting, untuk itu peraturan yang akan dibuat, harus diusahakan agar jelas, tegas dan tidak mengandung arti ganda agar tidak membuat peluang untuk ditafsir lain, terutama mengenai subyek, obyek, besarnya pajak dan ketentuan mengenai waktu pembayarannya.
3. Syarat *Convenience of payment* mengandung arti pajak hendaknya dipungut pada saat yang paling baik bagi para wajib pajak, yaitu saat sedekat-dekatnya dengan detik diterimanya penghasilan yang bersangkutan seperti karyawan atau pegawai, akan lebih mudah membayar pajak pada saat menerima gaji atau honorium, apakah setiap hari, setiap minggu atau setiap bulan.
4. Syarat *Efficiency* adalah yang bertalian dengan biaya pemungutan. Para pembuat peraturan wajib mempertimbangkan, bahwa biaya pemungutannya harus lebih rendah dibanding dengan pemasukan pajaknya.¹⁷

Pajak digunakan pemerintah sebagai pendapatan negara untuk membiayai keperluan negaranya. Pajak dibebankan oleh pemerintah kepada wajib pajak baik yang berupa perorangan maupun wajib pajak berbadan hukum.¹⁸

Pajak daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah tersebut akan menambah pendapatan asli daerah (PAD) yang dapat digunakan untuk pelaksanaan

¹⁶ Mardiasmo, *Perpajakan*, Adi, Yogyakarta, 2011, Hlm 57

¹⁷ *Ibid.*, Hlm 59

¹⁸ Diakses pada : <https://bolmerhutasoit.wordpress.com/tag//>, Tanggal 9 Desember 2017, Pukul 14:00 Wib

pembangunan daerah.¹⁹ Pengenaan pajak daerah tidak mutlak sama pada seluruh daerah di Indonesia. Hal ini berkaitan dengan kebijakan yang dikeluarkan oleh masing-masing daerah. Oleh karena itu, untuk dapat memungut pajak daerah, Pemerintah Daerah harus terlebih dahulu menerbitkan peraturan daerah tentang suatu jenis pajak daerah. Peraturan tersebut akan menjadi landasan hukum operasional dalam pelaksanaan pemungutan pajak daerah di Kabupaten/Kota.²⁰

Pajak daerah adalah kontribusi wajib kepada daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.²¹

Badan Pendapatan Daerah (BAPENDA) Kabupaten Rokan Hulu memiliki wewenang dalam pengelolaan Pajak daerah dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), Proses pemungutan dan hasilnya sangat berpengaruh pada kesadaran wajib pajak dalam membayar dan melunasi pajak terutangnya secara tepat waktu atau sebelum jatuh tempo serta kinerja pemerintah yang bersangkutan dalam hal pemungutan pajak sangatlah berperan penting dalam peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Oleh karena itu untuk mengoptimalkan pengelolaan Pajak Bumi Bangunan Pedesaan Dan Perkotaan maka diperlukan adanya sebuah perencanaan, pengorganisasian, pengarahan serta pengawasan. Pertama perencanaan, mencakup penentuan pokok-pokok tujuan, sasaran, target serta strategi yang akan dilakukan

¹⁹ Erly Suandy, *Hukum Pajak*, Salemba Empat, Jakarta, 2002, Hlm 257

²⁰ Siahaan, Marihot, *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*, Rajawali Press, Bandung, 2010, Hlm 245

²¹ *Ibid.*, Hlm 248

untuk meningkatkan penerimaan Pajak Bumi Dan Bangunan Pedesaan Dan Perkotaan. Kedua pelaksanaan yakni penerapan mekanisme pemungutan, monitoring masa Pajak Bumi Dan Bangunan Pedesaan Dan Perkotaan. Dan ketiga pengawasan yaitu pemantauan di lapangan terutama apa saja yang menjadi aturan saat pemungutan Pajak Bumi Dan Bangunan Pedesaan Dan Perkotaan.

Sebagai salah satu pajak yang diserahkan hasil penerimaan pajaknya yang diperuntukkan bagi daerah, Pajak Bumi Dan Bangunan lahir dari akibat banyaknya pungutan dan pajak di daerah yang dikenakan terhadap tanah. Hal ini di anggap memberatkan masyarakat. Dalam pengertian lainnya, pengenaan pajak dan pungutan atas tanah yang beragam-ragam tersebut cenderung menimbulkan pajak berganda (*double tax*).²²

Dari hasil survei yang penulis lakukan pada Badan Pendapatan Daerah (BAPENDA) Kabupaten Rokan Hulu, dalam hal peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) mengenai Pajak Bumi dan Bangunan Pedesaan Dan Perkotaan seharusnya cukup potensial untuk mempengaruhi peningkatan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Rokan Hulu dikarenakan Pajak Bumi Dan Bangunan Pedesaan Dan Perkotaan merupakan jenis pajak yang memiliki jumlah wajib pajak yang paling besar. Namun realisasi penerimaan Pajak Bumi Dan Bangunan Pedesaan Dan Perkotaan di Kabupaten Rokan Hulu beberapa tahun terakhir tidak mencapai dari

²² Azhari Aziz Samudra, *Perpajakan Di Indonesia, Keuangan, Pajak Dan Retribusi Daerah*, Rajawali Press, Jakarta, 2016, Hlm 260

jumlah yang ditargetkan. Dapat dilihat target dan realisasinya dari tahun 2016 hingga tahun 2017. Hal ini dapat dilihat pada tabel di bawah ini :

Pajak Bumi Dan Bangunan Pedesaan Dan Perkotaan di Kabupaten Rokan Hulu			
Tahun 2016		Tahun 2017	
Target	Realisasi	Target	Realisasi
Rp. 2.611.999.000	Rp. 2.514.270.557	Rp. 2.621.919.221	Rp. 2.399.561.607

Sumber : Badan Pendapatan Daerah (BAPENDA) Kabupaten Rokan Hulu Tahun 2017

Dari tabel diatas dapat dilihat, Target pada tahun 2016 yaitu Rp. 2.611.999.000,- namun realisasinya Rp. 2.514.270.557,- sedangkan tahun 2017 Target Rp. 2.621.919.221,- namun realisasinya Rp. 2.399.561.607,- mengalami penurunan dari tahun sebelumnya dan pengelolaan pajak tersebut belum maksimal. Adapun kendala-kendala Badan Pendapatan Daerah (BAPENDA) atas potensi Pajak Daerah pada Pajak Bumi Dan Bangunan Pedesaan Dan Perkotaan dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Rokan Hulu yaitu data yang tidak akurat, kurangnya kesadaran masyarakat, keterbatasan sumber daya manusia, tenaga lapangan, kendala pada sistem pengelolaan terkendala oleh teknologi komputer yang masih kurang.²³

²³ Hasil Wawancara dengan Kepala Badan Pendapatan Daerah (BAPENDA) Kabupaten Rokan Hulu yaitu Jhoni Muhtar, Pada Tanggal 10 Februari 2018, Pukul 16.00 Wib

Badan Pendapatan Daerah (BAPENDA) Kabupaten Rokan Hulu bersama enam Unit Pelaksana Teknis Badan (UPTB) Pendapatan Kecamatan yang sudah ada terbentuk, akan optimalkan potensi penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) sektor Pajak Bumi Dan Bangunan Pedesaan Dan Perkotaan (PBB-P2). Dalam upaya mengoptimalkan pencapaian PAD sektor Pajak Bumi Dan Bangunan Pedesaan Dan Perkotaan (PBB-P2) Tahun 2017, Badan Pendapatan Daerah (BAPENDA) Kabupaten Rokan Hulu mulai melakukan sosialisasi ke masyarakat terhadap kewajiban bagi wajib pajak dalam membayar Pajak Bumi Dan Bangunan Pedesaan Dan Perkotaan (PBB-P2) dan sistem jempot bola di pedesaan, untuk menggarap potensi objek pajak yang selama ini belum dilakukan secara maksimal. Agar optimal perlu difungsikan Unit Pelaksana Teknis Badan (UPTB) Kecamatan yang bekerjasama dengan seluruh instansi terkait yang melibatkan aparat desa. Kepala desa, BPD, Lurah, Koperasi, Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) di Rohul. Dengan begitu akan memberikan dampak terhadap peningkatan penerimaan PAD di sektor Pajak Bumi Dan Bangunan Pedesaan Dan Perkotaan (PBB-P2) di Rohul. Dengan berdirinya Unit Pelaksana Teknis Badan (UPTB), Maka masyarakat atau wajib pajak dapat mengurus seluruh pajak daerah, dan masyarakat tidak perlu datang ke ibu kota Kabupaten Rohul. Adapun jumlah wajib pajak di Kabupaten Rokan Hulu berjumlah 1200 wajib pajak yang terdiri dari Kecamatan Rambah, Kepenuhan, Tambusai, Tandun, Kunto Darussalam.

Agar target PAD Pajak Bumi Dan Bangunan Pedesaan Dan Perkotaan (PBB-P2) di Rohul tercapai yaitu dengan 6 Unit Pelaksana Teknis Badan (UPTB)

Kecamatan yaitu Rambah, Kepenuhan, Tambusai, Tandun, Kunto Darussalam serta adanya kerjasama Perangkat desa, Kepala desa (Kades), BPD, Lurah dan Camat di Rohul untuk mensosialisasikan kewajiban masyarakat membayar Pajak Bumi Dan Bangunan Pedesaan Dan Perkotaan (PBB-P2). Dalam pembayaran dana hasil Pajak Bumi Dan Bangunan Pedesaan Dan Perkotaan (PBB-P2) tidak lain sebagai bentuk kepedulian Pemkab Rohul untuk menggali potensi Pajak Bumi Dan Bangunan Pedesaan Dan Perkotaan (PBB-P2) di wilayah kerja. Selain melakukan akurasi data wajib pajak, karena masih banyak lahan perkebunan sawit dan keret milik masyarakat yang belum terdaftar. Tentunya dengan membaiknya perekonomian masyarakat Rohul, diharapkan dapat menumbuhkan kesadaran masyarakat dalam membayar pajak. Sehingga mempengaruhi peningkatan PAD sektor Pajak Bumi Dan Bangunan Pedesaan Dan Perkotaan (PBB-P2) di Kabupaten Rokan Hulu.²⁴

Sedangkan potensi daerah adalah segala sesuatu yang terdapat dan dimiliki oleh daerah tertentu baik itu yang bersifat fisik atau non fisik yang mempunyai kemungkinan untuk dapat dikembangkan lagi oleh pemerintah daerah. Melihat jumlah penduduk di Kabupaten Rokan Hulu pada tahun 2017 berjumlah 616.466 jiwa dengan total keluarga 90.051, ini menjadi suatu potensi yang ada di Kabupaten Rokan Hulu karena satu orang Kepala Keluarga bisa mempunyai lebih dari satu objek Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan yang ada di wilayah Kabupaten Rokan Hulu, sehingga jumlah Surat Pemberitahuan Pajak Terutang (SPPT) akan lebih banyak dari

²⁴ Hasil Wawancara dengan Kepala Badan Pendapatan Daerah (BAPENDA) Kabupaten Rokan Hulu yaitu Jhoni Muhtar, Pada Tanggal 10 Februari 2018, Pukul 16.00 Wib

jumlah Kepala Keluarga seperti pada tahun 2016 sebanyak 127.534 SPPT dan meningkat pada tahun 2017 sebanyak 129.973 SPPT Yang ada di Kabupaten Rokan Hulu. Jumlah SPPT sangat mempengaruhi pendapatan yang akan diterima oleh Daerah, dan potensi dari PBB-P2 ini sangat berpengaruh terhadap penerimaan Pendapatan Asli Daerah.²⁵

Pemerintah Daerah harusnya lebih menganalisis potensi yang ada di Kabupaten Rokan Hulu terutama dari Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan. Sehingga realisasi pencapaian dari target yang ditetapkan dapat terpenuhi secara maksimal. Jika pengelolaan Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan di Kabupaten Rokan Hulu ditingkatkan maka jumlah SPPT juga akan meningkat, karena masyarakat akan sadar dalam membayar pajak dan akan mendaftarkan setiap objek pajak yang mereka miliki.

Maka dari pada itu, Pajak daerah merupakan salah satu sumber pendapatan daerah yang penting guna membiayai pelaksanaan pemerintahan daerah. Dengan adanya pajak diharapkan akan meningkatkan kesejahteraan hidup semua masyarakat. Pajak ini sifatnya tidak dapat dimanfaatkan secara langsung oleh masyarakat. Pajak Bumi dan Bangunan Pedesaan Perkotaan (PBB-P2) menjadi Pajak Daerah ditandai dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Sebelum Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah terbit, Pajak Bumi dan Bangunan Pedesaan dan

²⁵ Hasil Wawancara dengan Kepala Badan Pendapatan Daerah (BAPENDA) Kabupaten Rokan Hulu yaitu Jhoni Muhtar, Pada Tanggal 10 Februari 2018, Pukul 16.00 Wib

Perkotaan (PBB-P2) merupakan jenis pajak pusat. Dialihkannya Pajak Bumi dan Bangunan Pedesaan dan Perkotaan (PBB-P2) menjadi pajak daerah bertujuan untuk meningkatkan akuntabilitas dari pengelolaan keuangan daerah, karena pada dasarnya meskipun tergolong sebagai pajak pusat pada masa tersebut, namun hampir keseluruhan dari penerimaan pajak dari sektor ini diserahkan kepada daerah. Pengalihan ini merupakan upaya untuk mengoptimalkan penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan Pedesaan dan Perkotaan (PBB-P2), sebab penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan Pedesaan dan Perkotaan (PBB-P2) mutlak untuk kemajuan suatu daerah. Bila dilihat dari potensi penerimaan setiap tahun, tentu ini bisa dijadikan ajang dalam meningkatkan pendapatan daerah.

Berdasarkan uraian di atas, penulis tertarik meneliti tentang Eksistensi Dan Kewenangan Badan Pendapatan Daerah (BAPENDA) Atas Pajak Daerah Pada Pajak Bumi Dan Bangunan Dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Rokan Hulu serta kendala-kendala Badan Pendapatan Daerah (BAPENDA) Atas Pajak Daerah Pada Pajak Bumi Dan Bangunan Dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Rokan Hulu, dengan judul penelitian **“Eksistensi Dan Kewenangan Badan Pendapatan Daerah (BAPENDA) Atas Potensi Pajak Daerah Pada Pajak Bumi Dan Bangunan Pedesaan Dan Perkotaan Dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Rokan Hulu”**.

B. Pokok Permasalahan

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, pokok permasalahan dari penelitian ini adalah :

1. Bagaimanakah Eksistensi Dan Kewenangan Badan Pendapatan Daerah (BAPENDA) Atas Potensi Pajak Daerah Pada Pajak Bumi Dan Bangunan Pedesaan Dan Perkotaan Dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Rokan Hulu ?
2. Apa Saja Kendala-Kendala Badan Pendapatan Daerah (BAPENDA) Atas Potensi Pajak Daerah Pada Pajak Bumi Dan Bangunan Pedesaan Dan Perkotaan Dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Rokan Hulu ?

C. Tujuan dan manfaat penelitian

Adapun tujuan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk Mengetahui Eksistensi Dan Kewenangan Badan Pendapatan Daerah (BAPENDA) Atas Potensi Pajak Daerah Pada Pajak Bumi Dan Bangunan Pedesaan Dan Perkotaan Dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Rokan Hulu.
2. Untuk Mengetahui Kendala-Kendala Badan Pendapatan Daerah (BAPENDA) Atas Potensi Pajak Daerah Pada Pajak Bumi Dan Bangunan Pedesaan Dan Perkotaan Dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Rokan Hulu.

Manfaat penulis dengan adanya penelitian ini, bermanfaat di tinjau dari dua segi yaitu segi teoritis dan praktis untuk :

1. Manfaat Teoritis

- 1) Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi gambaran spesifik tentang peranan Badan Pendapatan Daerah (BAPENDA) atas potensi Pajak Daerah Pada Pajak Bumi Dan Bangunan Pedesaan Dan Perkotaan dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Rokan Hulu dan untuk mengembangkan ilmu pengetahuan yang di dapat di bangku perkuliahan dan membandingkannya dengan praktek di lapangan.
- 2) Sebagai sarana dalam mengembangkan wacana dan pemikiran sebagai mahasiswa dalam bentuk karya ilmiah bagi Universitas Islam Riau khususnya program Pascasarjana.

2. Manfaat Praktis

- 1) Memberikan sumbangan pemikiran dan menambah ilmu pengetahuan terutama di bidang hukum dan khususnya dalam hukum pajak dan hasil penelitian ini sebagai bahan ilmu pengetahuan bagi penulis, khususnya bidang Hukum Tata Negara.

D. Kerangka Teori

1. Teori Hukum Administrasi Negara

Hukum pajak merupakan bagian dari hukum administrasi negara karena itu sekarang ada yang menghendaki agar hukum pajak itu bisa berdiri sendiri.

Kenyataannya sampai saat ini hukum pajak sudah berdiri sendiri di samping hukum administrasi negara, karena hukum pajak juga mempunyai tugas yang bersifat lain dari pada hukum administrasi negara pada umumnya, yaitu hukum pajak juga dipergunakan sebagai alat untuk menentukan politik perekonomian Negara.²⁶ Selain itu, umumnya hukum pajak juga mempunyai tata tertib dan istilah-istilah tersendiri untuk lapangan pekerjaannya.

Menurut Logemann mengatakan hukum administrasi negara adalah seperangkat norma-norma yang berhubungan dengan pejabat administrasi negara melakukan tugasnya dengan cara khusus.²⁷

Menurut Abdoel Djamali, Hukum administrasi negara adalah peraturan hukum yang mengatur administrasi, yaitu hubungan antara warga negara dan pemerintahnya yang menjadi sebab hingga negara itu berfungsi.²⁸

Sedangkan menurut Kusumadi Poedjosewojo, Hukum administrasi negara adalah keseluruhan aturan hukum yang mengatur bagaimana negara sebagai penguasa menjalankan usaha-usaha untuk memenuhi tugasnya.

Dalam menjalankan tugasnya hukum administrasi negara menganut asas-asas tertentu. Asas-asas Hukum Administrasi Negara, meliputi :²⁹

²⁶ Atmosudirdjo dan Prajudi, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2010, Hlm 16

²⁷ Diakses pada : hukum.com/pengertian-hukum-administrasi-negara-menurut-para-ahli/, 9 Desember 2017, Pukul 18.30 WIB

²⁸ Harbani Pasolong, *Teori Administrasi Publik*, Alfabeta, Bandung, 2014, Hlm 36

²⁹ Diakses pada : hukum.com/pengertian-hukum-administrasi-negara-menurut-para-ahli/, 9 Desember 2017, Pukul 18.30 WIB

1. Asas yuridikitas (*rechtmatingheid*) merupakan setiap tindakan pejabat administrasi negara tidak boleh melanggar hukum (harus sesuai dengan rasa keadilan dan kepatutan).
2. Asas legalitas (*wetmatingheid*) Mengingat Indonesia adalah negara hukum, maka asas legalitas adalah hal yang paling utama dalam setiap tindakan pemerintah. Yang dimaksud dengan asas legalitas ialah setiap tindakan pejabat administrasi negara harus ada dasar hukumnya (ada peraturan dasar yang melandasinya).
3. Asas diskresi yaitu kebebasan dari seorang pejabat administrasi negara untuk mengambil keputusan berdasarkan pendapatnya sendiri tetapi tidak bertentangan dengan legalitas.

Sumber hukum administrasi negara pada umumnya, dapat dibedakan menjadi dua yaitu :³⁰

1. Sumber hukum material, yaitu sumber hukum yang turut menentukan isi kaidah hukum. Sumber hukum material ini berasal dari peristiwa-peristiwa dalam pergaulan masyarakat dan peristiwa-peristiwa itu dapat mempengaruhi bahkan menentukan sikap manusia.
2. Sumber hukum formal, yaitu sumber hukum yang sudah diberi bentuk tertentu. Agar berlaku umum, suatu kaidah harus diberi bentuk sehingga pemerintah dapat mempertahankannya.

Obyek hukum administrasi negara adalah pokok permasalahan yang akan dibicarakan. Dengan pengertian tersebut, yang dimaksud obyek hukum administrasi negara adalah pokok permasalahan yang akan dibicarakan dalam hukum administrasi negara. Menurut Djokosutono, hukum administrasi negara adalah hukum yang mengatur hubungan hukum antara jabatan-jabatan dalam negara dan para warga

³⁰ Diakses pada : <http://ziajaljayo.blogspot.co.id/2012/02/hukum-administrasi-pajak.html>, Tanggal 9 Desember 2017, Pukul 14.00 Wib

masyarakat, maka dapat disimpulkan bahwa obyek hukum administrasi negara adalah pemegang jabatan dalam negara itu atau alat-alat perlengkapan negara dan warga masyarakat.³¹

Sedangkan menurut Atmosudirdjo dan Prajudi, obyek hukum administrasi adalah sama dengan obyek hukum tata negara, yaitu negara. Pendapat demikian dilandasi alasan bahwa hukum administrasi negara dan hukum tata negara sama-sama mengatur negara. Namun, kedua hukum tersebut berbeda, yaitu hukum administrasi negara mengatur negara dalam keadaan bergerak sedangkan hukum tata negara dalam keadaan diam. Maksud dari istilah "negara dalam keadaan bergerak" adalah bahwa negara tersebut dalam keadaan hidup.³²

Hal ini berarti bahwa jabatan-jabatan atau alat-alat perlengkapan negara yang ada pada negara telah melaksanakan tugasnya sesuai dengan dengan fungsinya masing-masing. Istilah "negara dalam keadaan diam" berarti bahwa negara itu belum hidup sebagaimana mestinya. Hal ini berarti bahwa alat-alat perlengkapan negara yang ada belum menjalankan fungsinya. Dari penjelasan diatas dapat diketahui tentang perbedaan antara hukum administrasi negara dan hukum tata negara.³³

³¹ Diakses pada : hukum.com/pengertian-hukum-administrasi-negara-menurut-para-ahli/, 9 Desember, Pukul 18.30 WIB

³² Atmosudirdjo dan Prajudi, *Op. cit*, Hlm 16

³³ Diakses pada : <http://ziajaljayo.blogspot.co.id/2012/02/hukum-administrasi-pajak.html>, Tanggal 9 Desember, Pukul 14.00 Wib

2. Teori Kewenangan

Teori kewenangan adalah berkaitan dengan sumber kewenangan dari pemerintah dalam melakukan perbuatan hukum dalam hubungannya dengan hukum publik maupun dalam hubungannya dengan hukum privat.³⁴

Menurut Indroharto, mengemukakan tiga macam kewenangan yang bersumber dan peraturan perundang-undangan. Kewenangan itu, meliputi :³⁵

1. Atribusi
2. Delegasi
3. Mandat

Atribusi ialah pemberian kewenangan oleh pembuat undang-undang sendiri kepada suatu organ pemerintahan, baik yang sudah ada maupun yang baru sama sekali.

Legislator yang kompeten untuk memberikan atribusi wewenang itu, dibedakan antara lain yaitu :

1. Yang berkedudukan sebagai *original legislator* di tingkat pusat adalah MPR sebagai pembentuk konstitusi (*konstituante*) dan DPR bersama-sama pemerintah sebagai yang melahirkan suatu undang-undang, dan di tingkat daerah adalah DPRD dan pemerintah daerah yang melahirkan peraturan daerah.

³⁴ Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008, Hlm 104

³⁵ *Ibid.*, Hlm 112

2. Yang bertindak sebagai *delegated legislator*, seperti presiden yang berdasarkan pada suatu ketentuan undang-undang mengeluarkan peraturan pemerintah di mana diciptakan wewenang-wewenang pemerintahan kepada Badan atau Jabatan TUN tertentu.

Delegasi adalah penyerahan wewenang yang dipunyai oleh organ pemerintahan kepada organ yang lain. Dalam delegasi mengandung suatu penyerahan, yaitu apa yang semula kewenangan si A, untuk selanjutnya menjadi kewenangan si B. Kewenangan yang telah diberikan oleh pemberi delegasi selanjutnya menjadi tanggung jawab penerima wewenang. Mandat, di situ tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dan Badan atau Pejabat TUN yang satu kepada yang lain. Tanggung jawab kewenangan atas dasar mandat masih tetap pada pemberi mandat, tidak beralih kepada penerima mandat.³⁶

Menurut Stroink dan Steenbeek, mengemukakan bahwa dua cara organ pemerintah memperoleh kewenangan, yaitu :³⁷

1. Atribusi
2. Delegasi

Atribusi berkenaan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada (oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada organ lain jadi secara logis selalu

³⁶ *Ibid.*, Hlm 115

³⁷ *Ibid.*, Hlm 117

didahului oleh atribusi). Kedua cara organ pemerintah dalam memperoleh kewenangan itu, dijadikan dasar atau teori untuk menganalisis kewenangan dari aparatur negara di dalam menjalankan kewenangannya.

Philipus M. Hadjon membagi cara memperoleh wewenang atas dua cara, yaitu.³⁸

1. Atribusi
2. Delegasi dan kadang-kadang juga mandat

Atribusi merupakan wewenang untuk membuat keputusan (*besluit*) yang langsung bersumber kepada undang-undang dalam arti materiil. Atribusi juga dikatakan sebagai suatu cara normal untuk memperoleh wewenang pemerintahan. Sehingga tampak jelas bahwa kewenangan yang didapat melalui atribusi oleh organ pemerintah adalah kewenangan asli, karena kewenangan itu diperoleh langsung dari peraturan perundang-undangan (utamanya UUD 1945).

Dengan kata lain, atribusi berarti timbulnya kewenangan baru yang sebelumnya kewenangan itu, tidak dimiliki oleh organ pemerintah yang bersangkutan. Delegasi diartikan sebagai penyerahan wewenang untuk membuat *besluit* oleh pejabat pemerintahan (Pejabat Tata Usaha Negara) kepada pihak lain tersebut. Dengan kata penyerahan, ini berarti adanya perpindahan tanggung jawab

³⁸ Philipus M. Hadjon, "Tentang Wewenang Pemerintahan (*Bestuurbevoegdheid*), Pro Justitia Tahun XVI Nomor I Januari 2012, Hlm 90

dan yang memberi delegasi (*delegans*) kepada yang menerima delegasi (*delegetaris*).

Suatu delegasi harus memenuhi syarat-syarat tertentu, antara lain yaitu :³⁹

1. Delegasi harus definitif, artinya delegans tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu.
2. Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan.
3. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi.
4. Kewajiban memberi keterangan (penjelasan), artinya delegasi berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut.
5. Peraturan kebijakan (*beleidsregel*) artinya delegasi memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.

Mandat diartikan suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan. Pelimpahari itu bermaksud memberi wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan a/n pejabat Tata Usaha Negara yang memberi mandat. Tanggungjawab tidak berpindah ke mandataris, melainkan tanggungjawab tetap berada di tangan pemberi mandat, hal ini dapat dilihat dan kata a.n (atas nama). Dengan demikian, semua akibat hukum yang ditimbulkan oleh adanya keputusan yang dikeluarkan oleh mandataris adalah

³⁹ *Ibid.*, Hlm 94

tanggung jawab si pemberi mandat. Sebagai suatu konsep hukum publik, wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya tiga komponen, yaitu :⁴⁰

1. Pengaruh
2. Dasar hukum
3. Konformitas hukum

Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum. Komponen dasar hukum ialah bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya dan komponen konformitas hukum mengandung makna adanya standar wewenang, yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).

Ada perbedaan yang mendasar yang lain antara kewenangan atribusi dan delegasi. Pada atribusi, kewenangan yang siap ditransfer, tidak demikian dengan delegasi. Dalam kaitan dengan asas legalitas kewenangan tidak dengan didelegasikan secara besar-besaran, akan tetapi hanya mungkin dibawah kondisi bahwa peraturan hukum menentukan mengenai kemungkinan delegasi.

Konsep kewenangan dalam hukum administrasi Negara berkaitan dengan asas legalitas, dimana asas ini merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan sebagai bahan dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintah dan kenegaraan disetiap Negara hukum terutama bagi Negaranegara hukum yang menganut system hukum eropa continental. Asas ini dinamakan juga kekuasaan undang-undang (*de*

⁴⁰ *Ibid.*, Hlm 97

heerschappij van de wet).⁴¹ Asas ini dikenal juga didalam hukum pidana (*nullum delictum sine previa lege peonale*) yang berarti tidak ada hukuman tanpa undang-undang).⁴² Di dalam hukum administrasi Negara asas legalitas ini mempunyai makna *dat het bestuur aan wet is onderworpen*, yakni bahwa pemerintah tunduk kepada undang-undang. Asas ini merupakan sebuah prinsip dalam Negara hukum.

3. Teori Keuangan Daerah

Sarana keuangan negara merupakan instrumen yang sangat vital untuk menggerakkan roda organisasi pemerintahan. Penyelenggaraan fungsi-fungsi pemerintahan tidak akan bisa dilaksanakan secara efektif tanpa didukung oleh sarana keuangan negara. Sedemikian pentingnya arti sarana keuangan negara menyebabkan penyelenggara negara perlu mengaturnya sejak dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai aspek konstitusionalitas hingga dalam berbagai aturan operasional dalam bentuk peraturan perundang-undangan (*regeling*) maupun peraturan kebijaksanaan (*policy rule*). Hal ini bermakna pengaturan keuangan negara memerlukan desain hukum ketatanegaraan yang merupakan kedudukan konstitusional sekaligus merupakan desain hukum administrasi negara melalui pelaksanaan administratif dan perbendaharaan.⁴³

⁴¹ Eny Kusdarini, *Dasar-Dasar Hukum Administrasi Negara Dan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, UNY Press, Yogyakarta, 2011, Hlm 89

⁴² *Ibid.*, Hlm 90

⁴³ Diakses pada : <https://bolmerhutasoit.wordpress.com/tag/>, Tanggal 9 Desember 2017, Pukul 14:00 Wib

Pengelolaan keuangan negara secara tertib, cermat, efektif, dan efisien memerlukan desain *legal framework* yang secara jelas dapat dijadikan acuan dalam kebijakan pengelolaan keuangan negara. Pembaruan terhadap *legal basis* pengelolaan keuangan negara telah menghasilkan empat regulasi pokok yaitu Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara / UUKN), Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara / UUPN, Undang-Undang No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara, dan Keputusan Presiden No. 42 Tahun 2002 tentang Pedoman Pelaksanaan APBN.

Pemahaman terhadap hukum keuangan negara harus dimulai dengan terlebih dahulu mengetahui pengertian keuangan negara. Terdapat cukup banyak variasi pengertian keuangan negara, tergantung dari aksentuasi terhadap suatu pokok persoalan dalam pemberian definisi dari para ahli di bidang keuangan negara. Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menyatakan bahwa keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Definisi yang dianut oleh Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan negara tersebut menggunakan pendekatan luas, dengan tujuan terdapat perumusan definisi keuangan negara secara cermat dan teliti untuk mencegah terjadinya multi interpretasi dalam segi pelaksanaan anggaran, agar tidak terjadi

kerugian negara sebagai akibat kelemahan dalam perumusan undang-undang, dan memperjelas proses penegakan hukum apabila terjadi mal administrasi dalam pengelolaan keuangan negara. Sehubungan dengan hal tersebut Tjandra menyatakan bahwa :⁴⁴

Pendekatan yang dipergunakan untuk merumuskan definisi stipulatif keuangan negara adalah dari sisi obyek, subyek, proses dan tujuan. Keuangan negara meliputi semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang, maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Dari sisi subyek : Keuangan Negara meliputi seluruh obyek sebagaimana tersebut diatas yang dimiliki negara, dan / atau dikuasai oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, perusahaan negara/daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara.

Dari sisi proses : Keuangan Negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan obyek sebagaimana tersebut diatas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban.

Dari sisi tujuan : Keuangan Negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan, dan hubungan hukum berkaitan dengan pemilikan dan / atau penguasaan obyek sebagaimana tersebut diatas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.

Berkaitan dengan kesembilan pengertian kekayaan negara, Asshiddiqie sebagaimana dikutip Tjandra berpendapat bahwa kesembilan pengertian kekayaan negara tersebut menyebabkan pengertian kekayaan negara yang harus diperiksa oleh BPK berkembang menjadi sangat luas, termasuk juga kekayaan pihak lain yang diperoleh oleh pihak yang bersangkutan dengan menggunakan fasilitas yang diberikan oleh pemerintah.⁴⁵ Bahkan kekayaan pihak lain yang dikuasai pemerintah

⁴⁴ Tjandra, *Op., cit* Hlm 178

⁴⁵ *Ibid.*, Hlm 5

dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintah dan / atau kepentingan umum dikategorikan pula sebagai kekayaan pemerintah yang harus diperiksa BPK.

Pengelolaan keuangan negara didasarkan atas prinsip-prinsip yang sejalan dengan prinsip-prinsip *good governance*. Prinsip-prinsip tersebut dituangkan melalui penerapan asas-asas klasik maupun asas-asas baru dalam pengelolaan keuangan negara. Asas-asas klasik tersebut meliputi asas tahunan, asas universalitas, asas kesatuan, dan asas spesialisasi. Asas-asas baru yang diterapkan sebagai cerminan dari *best practices* (penerapan kaidah-kaidah yang baik) dalam pengelolaan keuangan negara meliputi asas-asas: akuntabilitas berorientasi pada hasil, profesionalitas, proporsionalitas, keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara, dan pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri. Fungsi dari diterapkannya asas-asas tersebut adalah untuk mendukung terwujudnya *good governance*, menjamin terselenggaranya prinsip-prinsip pemerintahan daerah dan memperkokoh landasan pelaksanaan desentralisasi serta otonomi daerah. Dan menjadi acuan dalam reformasi manajemen keuangan negara.

Asas-asas klasik dalam pengelolaan keuangan negara terdiri dari :⁴⁶

1. Asas tahunan, Asas ini bertalian dengan fungsi hukum tata negara dan fungsi ekonomis anggaran. Kontrol oleh parlemen dan pendapat umum mengenai penyesuaian kebijaksanaan pemerintah kepada perubahan keadaan-keadaan menghendaki penyusunan anggaran yang teratur dan yang saat-saatnya tidak jauh berbeda satu dari yang lain dan umumnya adalah satu tahun, yang dikenal dengan “tahun anggaran”. UUD 1945 pasal 23 ayat (1) menentukan jangka waktu satu tahun.

⁴⁶ Soedarmin dan Subagio, *Op., cit*, Hlm 67

2. Asas universalitas, Pengeluaran sebagai akibat dijalankannya secara konsisten hak budget parlemen harus dimasukkan ke dalam anggaran, hingga tiada suatu aktivitas Pemerintah yang berada di luar kontrol parlemen. Anggaran demikian adalah anggaran bruto, artinya tiada percampuran atau kompensasi antara pengeluaran dan penerimaan. Kompensasi (anggaran netto) akan mengakibatkan sebagian pengeluaran berada di luar kontrol parlemen. Dalam rangka ini perlu disebut asas non afektasi, artinya pengeluaran tertentu tidak diikatkan pada pendapatan tertentu.
3. Asas kesatuan, Anggaran negara dan anggaran tersendiri untuk perusahaan-perusahaan harus disusun dan harus disimpulkan dalam satu dokumen. Anggaran perusahaan adalah anggaran bruto, sedangkan saldonya dimuat dalam anggaran negara. Fungsi otorisasi menghendaki pembagian anggaran yang jelas mengenai pengeluaran dan pendapatan menurut satuan organisasi besar atau kecil, yaitu tempat-tempat yang bertanggung jawab untuk pelaksanaan anggaran. Fungsi mikroekonomi menghendaki pembagian yang jelas menurut tempat biaya (satuan organisasi) dan jenis biaya. Fungsi makroekonomi menghendaki susunan yang sejauh mungkin sesuai dengan sistem perhitungan tahunan nasional, yang bahan-bahannya dapat merupakan lampiran penjelasan dari anggaran.
4. Asas Spesialitas, Asas ini berarti bahwa dalam penyusunan anggaran, tiap jenis pengeluaran untuk tiap satuan organisasi dimuat satu pasal anggaran, sehingga dijamin bahwa pembuat undang-undang memberikan kuasanya untuk tiap golongan jenis pengeluaran.

Selain asas-asas klasik sebagaimana dikemukakan di atas, terdapat asas-asas baru dalam pengelolaan keuangan negara yang diperkenalkan melalui Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 dan Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 sebagai berikut:⁴⁷

1. Asas akuntabilitas berorientasi pada hasil, Akuntabilitas merupakan kewajiban seseorang atau badan hukum atau pimpinan kolektif organisasi untuk mempertanggungjawabkan dan menjelaskan kinerja dan/atau tindakannya kepada pihak-pihak yang mempunyai hak untuk meminta jawaban serta penjelasan atas hasil seluruh tindakannya tersebut. Keberhasilan atau kegagalan penyelenggaraan misi organisasi dapat diukur melalui evaluasi terhadap kinerja yang dihasilkan. Penjelasan Pasal 3 angka 7 Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 mendefinisikan asas akuntabilitas sebagai asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara

⁴⁷ *Ibid.*, Hlm 71

sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Tujuan dari utama akuntabilitas kinerja pada unit-unit pemerintah meliputi dua hal mendasar, yaitu: peningkatan akuntabilitas publik instansi pemerintah dan Peningkatan efisiensi, efektivitas maupun produktivitas kinerja organisasi pemerintah yang sekaligus meminimalkan peluang terciptanya korupsi, kolusi dan nepotisme.

2. Asas Profesionalitas, Penjelasan Pasal 3 angka 6 Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 mendefinisikan asas profesionalitas sebagai asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Asas profesionalitas dalam pelaksanaan keuangan negara merupakan penerapan prinsip profesionalisme dalam tata kelola keuangan negara untuk mencapai efektivitas dan efisiensi dalam penggunaan keuangan negara. Hal tersebut kiranya juga berkaitan dengan kemampuan untuk melaksanakan fungsi pemerintahan berdasarkan target kinerja yang ditetapkan untuk setiap program/kegiatan pemerintahan.
3. Asas Proporsionalitas, Penjelasan Pasal 3 angka 5 UU No. 28 Tahun 1999 mendefinisikan asas proporsionalitas sebagai asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara. Dikaitkan dengan pelaksanaan keuangan negara, kiranya dapat dimaknai bahwa pelaksanaan keuangan negara sejak dari perencanaan, pelaksanaan sampai pada pertanggungjawabannya harus menjamin terwujudnya keseimbangan antara kebutuhan anggaran dengan sistem pembiayaan yang diperlukan. Berkaitan dengan hal tersebut, keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara merupakan prinsip yang menghendaki agar pengelolaan anggaran dapat diakses secara terbuka oleh publik dan *stakeholders* yang berkepentingan. Keterbukaan diperlukan untuk mempermudah masyarakat melakukan pengawasan terhadap pengelolaan keuangan negara.

Mencermati pengaturan terhadap kewenangan BPK pasca amandemen UUD Negara RI 1945, Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa tugas Badan Pemeriksa Keuangan sekarang menjadi makin luas. Ditinjau dari segi objek pemeriksaannya, yaitu terhadap keuangan negara, berkaitan dengan pendefinisian secara luas pengertian keuangan negara yang mencakup 9 (sembilan) kelompok pengertian, maka pengertian kekayaan negara yang menjadi ruang lingkup wewenang pemeriksaan BPK juga mengalami perluasan mencakup kesembilan kelompok pengertian

kekayaan negara tersebut. Pasal 2 Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 mengatur bahwa yang dimaksud dengan keuangan negara meliputi :⁴⁸

- a. Hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang dan melakukan pinjaman.
- b. Kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga.
- c. Penerimaan negara.
- d. Pengeluaran negara.
- e. Penerimaan daerah.
- f. Pengeluaran daerah.
- g. Kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah.
- h. Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum.
- i. Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Kewenangan BPK dalam Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan, Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara adalah melaksanakan pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.

E. Konsep Operasional

Konsep Operasional berisikan batasan-batasan tentang terminologi yang terdapat dalam judul dan ruang lingkup penelitian. **“Eksistensi Dan Kewenangan Badan Pendapatan Daerah (BAPENDA) Atas Potensi Pajak Daerah Pada Pajak Bumi Dan Bangunan Pedesaan Dan Perkotaan Dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Rokan Hulu”.**

⁴⁸ Jimly Asshiddiqie, *Op., cit*, Hlm 197

1. Eksistensi adalah suatu proses yang dinamis, suatu, menjadi atau mengada. Ini sesuai dengan asal kata eksistensi itu sendiri, yakni *exsistere*, yang artinya keluar dari, melampaui atau mengatasi. Jadi eksistensi tidak bersifat kaku dan terhenti, melainkan lentur atau kenyal dan mengalami perkembangan atau sebaliknya kemunduran, tergantung pada kemampuan dalam mengaktualisasikan potensi-potensinya.⁴⁹
2. Kewenangan adalah penyerahan wewenang dari atasan kepada bawahan dalam lingkungan tugas tertentu dengan kewajiban mempertanggung-jawabkannya kepada yang menugasi.
3. Badan Pendapatan Daerah (BAPENDA) adalah organisasi yang berada di bawah Pemprov pemerintah yang memiliki tanggung jawab dalam pemungutan pendapatan daerah melalui pengkoordinasian dan pemungutan pajak, retribusi, bagi hasil pajak, dana perimbangan, dan lain sebagainya.⁵⁰
4. Pajak daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah tersebut akan menambah pendapatan asli daerah (PAD) yang dapat digunakan untuk pelaksanaan pembangunan daerah.⁵¹ Pengeanaan pajak daerah tidak mutlak sama pada seluruh daerah di Indonesia. Hal ini berkaitan dengan kebijakan yang dikeluarkan oleh masing-masing daerah. Oleh karena itu, untuk dapat memungut pajak daerah, Pemerintah Daerah harus terlebih dahulu menerbitkan peraturan

⁴⁹ Diakses pada kbbi.web.id, Tanggal 9 Desember 2017, Pukul 19.00 Wib

⁵⁰ Diakses pada <http://badanpendapatan.riau.go.id/home/web/data/jenis-pad>, Tanggal 9 Desember 2017, Pukul 21.00 Wib

⁵¹ Erly Suandy, *Hukum Pajak*, Salemba Empat, Jakarta, 2002, Hlm 257

daerah tentang suatu jenis pajak daerah. Peraturan tersebut akan menjadi landasan hukum operasional dalam pelaksanaan pemungutan pajak daerah di Kabupaten/Kota.

5. Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan yang selanjutnya disingkat PBB-P2 adalah pajak atas bumi dan/atau bangunan yang dimiliki, dikuasai, dan/atau dimanfaatkan oleh orang pribadi atau Badan, kecuali kawasan yang digunakan untuk kegiatan usaha perkebunan, perhutanan, dan pertambangan.⁵² Atau Pajak yang bersifat kebendaan dalam arti besarnya pajak terutang ditentukan oleh keadaan objek pajak yaitu bumi dan bangunan. Keadaan subjek (siapa yang membayar) tidak ikut menentukan besarnya jumlah pajak yang terutang.
6. Meningkatkan adalah menaikkan atau meninggikan, sehingga mempengaruhi Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam penerimaan Pajak Bumi Dan Bangunan Pedesaan Dan Perkotaan.⁵³
7. Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan sumber penerimaan daerah yang murni, sehingga dapat dijadikan barometer dan potensi ekonomi bagi suatu daerah. Disamping itu, Pendapatan Asli Daerah juga merupakan pencerminan dari efektifitas dan efisiensi aparat Pemerintah Daerah dalam menjalankan tugas.⁵⁴

⁵² Peraturan Daerah Kabupaten Rokan Hulu Nomor 4 Tahun 2012 Tentang Pajak Bumi Dan Bangunan Perdesaan Dan Perkotaan

⁵³ Diakses pada kbbi.web.id, Tanggal 16 April 2018, Pukul 21.00 Wib

⁵⁴ Marihot Pahala Siahaan, *Op., cit*, Hlm 14

F. Metode Penelitian

Untuk mendapatkan data yang akurat dalam penelitian ini, penulis menggunakan metode penelitian sebagai berikut :

1. Jenis dan Sifat penelitian

Dari sudut metode yang di pakai dalam penelitian ini, maka jenis penelitian ini adalah *Observational Research* dengan cara survey, yaitu penelitian yang mengambil sampel dari satu populasi dan menggunakan wawancara dan kuesioner sebagai alat pengumpul data yang pokok.⁵⁵ Pada penelitian ini penulis melakukan penelitian langsung pada lokasi penelitian untuk mendapatkan bahan, data-data dan informasi yang berkaitan dengan penelitian ini.

Sifat penelitiannya, penelitian ini bersifat *deskriptif analitis*, yaitu memberikan gambaran suatu kejadian yang terjadi secara jelas dan terperinci tentang Eksistensi Dan Kewenangan Badan Pendapatan Daerah (BAPENDA) Atas Potensi Pajak Daerah Pada Pajak Bumi Dan Bangunan Pedesaan Dan Perkotaan Dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Rokan Hulu.

2. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian sesuai dengan apa yang telah disebutkan pada judul penelitian, yaitu di Kantor Badan Pendapatan Daerah (BAPENDA) Kabupaten Rokan Hulu. Jalan Pematang Berangan, Kecamatan Rambah, Kabupaten Rokan Hulu, Riau.

⁵⁵ Masri Singarimbun dan Sofian Effendi, *Metode Penelitian Survei*, Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta, 2008, Hlm 3

3. Populasi Dan Responden

Yang menjadi populasi dalam penelitian ini adalah :

1. Kepala Badan Pendapatan Daerah (BAPENDA) Kabupaten Rokan Hulu 1 Orang
2. Konsultan Pengukur Potensi Pajak 1 Orang
3. Wajib pajak yang membayar Pajak Bumi Dan Bangunan Perdesaan Dan Perkotaan di Kabupaten Rokan Hulu. Mengingat jumlah populasi Wajib pajak yang relatif cukup banyak yaitu 1.200 Orang, maka penulis menggunakan *purposive sampling* yaitu dengan mengambil sampel 10 % dari jumlah populasi, sehingga jumlah responden adalah 120 responden.

4. Data dan Sumber Data

Data yang digunakan di dalam penelitian ini terdiri atas data primer dan data sekunder, dengan rincian sebagai berikut :

a. Data Primer

Data Primer yaitu data yang berupa keterangan yang berasal dari pihak-pihak yang terlibat dengan objek yang diperoleh dari wawancara pada waktu melakukan penelitian di lapangan, baik melalui tanya jawab secara langsung dan kuesioner.

b. Data Sekunder

Data Sekunder yaitu data yang diperoleh dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, Undang-Undang No 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Peraturan Daerah Kabupaten Rokan Hulu Nomor 4 Tahun 2012 Tentang Pajak Bumi Dan Bangunan Perdesaan Dan Perkotaan. Serta data yang

diperoleh melalui kajian bahan pustaka, yang meliputi berbagai buku-buku literatur, skripsi, jurnal dan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta pendapat-pendapat para ahli yang ada hubungannya dengan pokok masalah yang di atas.

5. Alat Pengumpul Data

Adapun alat pengumpul data yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

1. Wawancara yaitu pengumpulan data yang dilakukan dengan cara penulis mengadakan tanya jawab secara langsung kepada Kepala Badan Pendapatan Daerah (BAPENDA) Kabupaten Rokan Hulu dan Konsultan Pengukur Potensi Pajak yang harus disesuaikan dan mempunyai hubungan erat dengan masalah yang dibahas.
2. Kuesioner, yaitu mengumpulkan data dengan menyebarkan angket yang berisi daftar-daftar pertanyaan. Kuesioner pada penelitian ini diajukan kepada wajib pajak yang membayar Pajak Bumi Dan Bangunan Perdesaan Dan Perkotaan di Kabupaten Rokan Hulu.

6. Analisis Data

Setelah data dikumpulkan, dipilih sesuai masalah pokok, lalu dilakukan pengolahan data berdasarkan wawancara yang diuraikan dalam kalimat serta dengan membandingkannya dengan pendapat para ahli.

7. Penarikan Kesimpulan

Didalam penelitian yang penulis lakukan ini, penulis menggunakan metode penarikan kesimpulan yang digunakan adalah metode *induktif* yaitu penyimpulan dari hal-hal khusus kepada hal-hal umum.