

BAB II

KAJIAN TEORI

A. Teori Implementasi

Secara umum istilah implementasi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti pelaksanaan atau penerapan. Istilah implementasi biasanya dikaitkan dengan suatu kegiatan yang dilaksanakan untuk mencapai tujuan tertentu.¹⁸ Implementasi kebijakan adalah hal yang paling berat, karena disini masalah-masalah yang kadang tidak dijumpai didalam konsep, muncul dilapangan selain itu, ancaman utama adalah konsistensi implementasi.

Implementasi menurut teori Jones bahwa “*Those activities directed toward putting a program into effect*” (proses mewujudkan program hingga memperlihatkan hasilnya). Jadi implementasi adalah tindakan yang dilakukan setelah suatu kejadian ditetapkan. Implementasi merupakan cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya.¹⁹

Hukum diciptakan untuk dilaksanakan. Dalam pelaksanaannya hukum dapat berlangsung secara normal dan damai, akan tetapi dapat juga terjadi pelanggaran-pelanggaran hukum dalam prakteknya²⁰. Hukum dapat dilihat bentuknya melalui kaidah yang dirumuskan secara eksplisit, di dalamnya terkandung tindakan yang harus dilaksanakan berupa penegakan hukum.

¹⁸ Departemen Pendidikan Nasional, Kamus Besar Bahasa Indonesia.

¹⁹ Mulyadi, *Implementasi Kebijakan*, (Jakarta: Balai Pustaka, 2015), h. 45

²⁰ Putra Halomoan Hasibuan, *proses penemuan hukum*, *Yurisprudencia: jurnal hukum ekonomi* Vol. 2 No. 2, 2016, h.79

Penegakan hukum merupakan suatu proses berlangsungnya hukum yang melibatkan manusia dan tingkah lakunya.²¹

Menurut Vembriarto sosialisasi adalah sebuah proses belajar yaitu proses akomodasi dengan mana individu menahan, mengubah impuls-impuls dalam dirinya dan mengambil cara hidup atau kebudayaan masyarakatnya. Dalam proses sosialisasi itu individu mempelajari kebiasaan, sikap ide-ide, pola-pola, nilai dan tingkah laku, dan standar tingkah laku dalam masyarakat di mana ia hidup. Semua sifat kecakapan yang dipelajari dalam proses sosialisasi itu disusun dan dikembangkan sebagai suatu kesatuan system dalam pribadinya.²²

Teori Implementasi menurut Edward dan Emersoon, menjelaskan bahwa terdapat empat variable kritis dalam implementasi kebijakan public atau program, diantaranya komunikasi atau kejelasan informasi, konsistensi informasi, ketersediaan sumber daya manusia dalam jumlah dan mutu tertentu, sikap dan komitmen dari pelaksana program atau kebijakan birokrat, dan struktur birokrat atau standar operasi mengatur tata kerja dan tata laksana.²³

Di bawah ini akan diuraikan beberapa pendapat dari para ahli mengenai pengertian implementasi kebijakan publik, seperti yang dikutip Leo Agustino dalam bukunya “Politik dan Kebijakan Publik”, diantaranya adalah Van Meter dan Van Horn, mendefinisikan implementasi kebijakan adalah :“tindakantindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok

²¹ Ishaq, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafik, 2008), h. 24

²² Mulyadi, *Implementasi Kebijakan*, (Jakarta: Balai Pustaka, 2015), h.53..

²³ Ahmad Tajhan, *Implementasi Kebijakan Publik*, (Bandung, AIPI, 2006), h.2.

kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan”.²⁴

Dari definisi implementasi yang dikemukakan oleh tokoh di atas, maka implementasi kebijakan dapat diartikan sebagai pelaksanaan dari proses perencanaan yang telah dilakukan sebelumnya dan tetap berpegangan terhadap tujuan yang dicapai.

Menurut teorinya, hukum harus ditaati sebagai berikut:

1. Teori theokrasi, Menurut teori ini, hukum harus ditaati karena menganggap bahwa hukum adalah perintah Tuhan. Dalam hal ini hukum dikaitkan dengan agama. Teori ini berlaku bagi orang yang fanatik dengan agama dan tunduk kepada hukum.²⁵
2. Teori kedaulatan rakyat (perjanjian masyarakat), Menurut teori ini, hukum harus ditaati karena seolah-olah waktu awal membentuk negara ada perjanjian antara yang memerintah dengan yang diperintah.
3. Teori kedaulatan negara, Menurut teori ini, hukum harus ditaati karena negara mempunyai kekuasaan yang mutlak sehingga negara bisa memaksakan kehendak kepada rakyatnya tersebut.
4. Teori kedaulatan hukum, Menurut teori ini, hukum harus ditaati karena hukum itu sesuai dengan perasaan hukum sebagian besar anggota masyarakat (hukum itu dianggap cocok). Setiap orang itu mempunyai perasaan hukum buktinya ia bisa membedakan mana yang adil mana yang tidak adil.

²⁴ Agustino Leo, *Politik dan Kebijakan Publik*, (Bandung: CV Alfabeta, 2006), h. 153-154.

²⁵ Jimly, *Dinamika Hukum dan Kebijakan*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005), h.12.

5. Teori mazhab hukum alam atau kodrat alam, Menurut teori ini, hukum adalah suatu aliran yang menelaah hukum dengan bertitik tolak dari keadilan yang mutlak, artinya bahwa keadilan tidak boleh diganggu.

Dapat disimpulkan bahwa, Implementasi adalah proses menerapkan atau menjalankan suatu konsep, rencana, atau kebijakan dalam praktik atau kehidupan nyata. Ini melibatkan langkah-langkah konkret untuk menjalankan ide atau rencana yang telah dirancang sebelumnya. Implementasi dapat terjadi dalam berbagai konteks, termasuk dalam pengembangan perangkat lunak, kebijakan publik, strategi bisnis, atau proyek konstruksi. Berkaitan dengan pajak yaitu dengan melibatkan langkah-langkah konkret untuk menjalankan kebijakan tersebut, termasuk di dalamnya pengumpulan, pemrosesan, dan penagihan pajak.

B. Teori Peraturan Daerah

1. Pengertian Peraturan Daerah

Peraturan Daerah merupakan bagian integral dari konsep Peraturan Perundang-undangan.²⁶ Sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang dimaksud dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.²⁷

²⁶ Mahendra Putra Kurnia, dkk. Pedoman Naskah Akademik Perda, Partisipatif, Yogyakarta: Kreasi Total Media, Op Cit. H. 18

²⁷ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Defenisi lain tentang Peraturan Daerah berdasarkan ketentuan Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah adalah peraturan Perundang-undangan yang dibentuk bersama oleh Dewan Perwakilan Daerah dengan Kepala Daerah baik di Propinsi maupun di Kabupaten/Kota. Dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah, Peraturan Daerah dibentuk dalam rangka penyelenggaraan Otonomi Daerah Propinsi/Kabupaten/Kota dan tugas pembantuan serta merupakan penjabaran lebih lanjut dari Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.

Peraturan Daerah merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta merupakan peraturan yang dibuat untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Peraturan Daerah dilarang bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta Peraturan daerah lain.

Menurut Bagir Manan, kemandirian dalam berotonomi tidak berarti Daerah dapat membuat Peraturan Perundang-undangan atau keputusan yang terlepas dari sistem Perundang-undangan secara nasional. Peraturan Perundang-undangan tingkat Daerah merupakan bagian tak terpisahkan dari kesatuan sistem Perundang-undangan secara nasional. Karena itu tidak boleh ada Peraturan Perundang-undangan tingkat daerah yang bertentangan dengan

peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya atau kepentingan umum.²⁸

2. Ruang Lingkup Peraturan Daerah

Mengenai ruang lingkup dari Peraturan Daerah, dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 menjelaskan bahwa Peraturan Daerah meliputi:

1. Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur.
2. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.
3. Peraturan Desa/Peraturan yang setingkat dibuat oleh Badan Perwakilan Desa bersama dengan Kepala Desa.²⁹

3. Proses Pembentukan Peraturan Daerah

Pembentukan Peraturan Daerah adalah proses pembuatan Peraturan Daerah yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, pembahasan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan. Dalam mempersiapkan pembahasan dan pengesahan Rancangan Peraturan Daerah menjadi Peraturan Daerah, harus berpedoman kepada Peraturan Perundang-undangan. Dalam rangka tertib administrasi dan

²⁸ Bagir Manan, "Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah", (Pusat Penerbitan LPPM Universitas Bandung, 1995), h. 8.

²⁹ Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 "Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 7 ayat 2"

peningkatan kualitas Produk Hukum Daerah, diperlukan suatu proses atau prosedur penyusunan Peraturan Daerah agar lebih terarah dan terkoordinasi.

Hal ini disebutkan dalam pembentukan Peraturan Daerah perlu adanya persiapan yang matang dan mendalam, antara lain pengetahuan mengenai materi muatan yang akan diatur dalam Peraturan Daerah, pengetahuan tentang bagaimana menuangkan materi muatan tersebut kedalam Peraturan Daerah secara singkat tetapi jelas dengan bahasa yang baik dan mudah difahami, disusun secara sistematis tanpa meninggalkan 39 tata cara yang sesuai dengan kaidah bahasa Indonesia dalam penyusunan kalimatnya. Prosedur penyusunan ini adalah rangkaian kegiatan penyusunan produk hukum Daerah sejak dari perencanaan sampai dengan penetapannya.³⁰

Proses pembentukan Perda terdiri dari 3 (tiga) tahap, yaitu:

1. Proses penyiapan rancangan Perda yang merupakan proses penyusunan dan perancangan di lingkungan DPRD atau di lingkungan Pemda (dalam hal ini Raperda usul inisiatif). Proses ini termasuk penyusunan naskah inisiatif (initiatives draft), naskah akademik (academic draft) dan naskah rancangan Perda (legal draft).
2. Proses mendapatkan persetujuan, yang merupakan pembahasan di DPRD.
3. Proses pengesahan oleh Kepala Daerah dan pengundangan oleh Sekretaris Daerah.

³⁰ Djoko Prakoso, *"Proses Pembuatan Peraturan Daerah"*, (Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985). h.87

Ketiga proses pembentukan Peraturan Daerah tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

- a. Proses penyiapan Raperda dilingkungan DPRD, berdasarkan Amandemen I dan II Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 20 ayat (1), DPR memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang dan berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 20 ayat (2), anggotaanggota DPR berhak mengajukan usul rancangan Undang-Undang. Begitu pula di tingkat daerah, DPRD memegang kekuasaan membentuk Peraturan Daerah dan anggota DPRD berhak mengajukan usul Raperda. Dalam pelaksanaannya Raperda dari lingkungan DPRD diatur lebih lanjut dalam Peraturan Tata Tertib DPRD dikoordinasikan oleh Sekretaris Daerah atau unit kerja yang ditunjuk oleh Kepala Daerah. Setelah itu juga dibentuk Tim Asistensi dengan Sekretariat Daerah atau berada di Biro/Bagian Hukum.
- b. Proses penyiapan Raperda di lingkungan Pemerintah Daerah. Dalam proses penyiapan Peraturan Daerah yang berasal dari Pemerintah Daerah bisa dilihat dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.
- c. Proses mendapatkan persetujuan DPRD, pembahasan Raperda di DPRD baik atas inisiatif Pemerintah Daerah maupun atas inisiatif di DPRD, dilakukan oleh DPRD bersama Gubernur/Bupati/Walikota, Pemda membentuk Tim Asistensi dengan Sekretaris Daerah berada di

Biro/Bagian Hukum. Tetapi biasanya pembahasan dilakukan melalui beberapa tingkatan pembicaraan. Tingkat-tingkat pembicaraan ini dilakukan dalam rapat Paripurna, rapat Komisi, rapat Gabungan Komisi, rapat Panitia Khusus dan diputuskan dalam rapat Paripurna. Secara lebih detail mengenai pembahasan di DPRD baik atas inisiatif DPRD ditentukan oleh Peraturan Tata Tertib DPRD masing-masing. Khusus untuk Raperda atas inisiatif DPRD, Kepala Daerah akan menunjuk Sekretaris Daerah atau pejabat unit kerja untuk mengkoordinasikan rancangan tersebut.

- d. Proses Pengesahan dan Pengundangan Apabila pembicaraan suatu Raperda dalam rapat akhir di DPRD telah selesai dan disetujui oleh DPRD, Raperda akan dikirim oleh Pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah melalui Sekretariat Daerah dalam hal ini Biro/ Bagian Hukum untuk mendapatkan pengesahan. Penomoran Perda tersebut dilakukan oleh Biro/Bagian Hukum. Kepala Biro/Bagian Hukum akan melakukan autentifikasi. Kepala Daerah mengesahkan dengan menandatangani Perda tersebut untuk diundangkan oleh Sekretaris Daerah. Sedangkan Biro/Bagian Hukum bertanggung jawab dalam pengundangan, distribusi dan dokumentasi Perda tersebut. Apabila masih ada kesalahan teknik penyusunan Perda, Sekretaris DPRD dengan persetujuan Pimpinan DPRD dan Kepala Daerah dapat menyempurnakan teknik penyusunan Raperda yang telah disetujui oleh DPRD sebelum disampaikan kepada Kepala Daerah. Jika masih juga terdapat kesalahan teknik penyusunan

setelah diserahkan kepada Kepala Daerah, Kepala Daerah dapat menyempurnakan teknik penyusunan tersebut dengan persetujuan Pimpinan DPRD. Setelah Perda diundangkan dan masih terdapat kesalahan teknik penyusunan, Sekretaris Daerah dengan persetujuan Pimpinan DPRD dapat meralat kesalahan tersebut tanpa merubah substansi Perda melalui Lembaran Daerah. Pemda wajib menyebarluaskan Perda yang telah diundangkan dalam Lembaran Daerah agar semua masyarakat di daerah setempat dan pihak terkait mengetahuinya.

e. Lembaran Daerah dan Berita Daerah

1. Agar memiliki kekuatan hukum dan dapat mengikat masyarakat, Perda yang telah disahkan oleh Kepala Daerah harus diundangkan dalam Lembaran Daerah.
2. Untuk menjaga keserasian dan keterkaitan Perda dengan penjelasannya, penjelasan atas Perda tersebut dicatat dalam Tambahan Lembaran Daerah dan ditetapkan bersamaan dengan pengundangan Perda sebagaimana yang diundangkan di atas. Pejabat yang berwenang mengundangkan Perda tersebut adalah Sekretaris Daerah.³¹

³¹S. Bambang Setyadi, *"Pembentukan Peraturan Daerah"* (Hukum Perbankan dan Kebanksentralan, B.2007), h.1-17

C. Pajak Bumi Dan Bangunan

1. Pengertian pajak Bumi dan Bangunan

Bebagai teori dan definisi pajak telah diberikan oleh para ahli. Beberapa diantaranya adalah sebagai berikut: Menurut Prof. Adriani, pajak adalah iuran kepada negara (yang dapat dipaksakan) yang terutang oleh yang wajib membayarnya menurut peraturan-peraturan, dengan tidak mendapat prestasi kembali, yang langsung dapat ditunjuk, dan yang gunanya adalah untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum berhubung dengan tugas negara untuk menyelenggarakan pemerintahan.³²

Adapun Rochmat Soemitro berpendapat bahwa, pajak adalah iuran rakyat kepada kas negara berdasarkan undangundang (yang dapat dipaksakan) dengan tidak membayar jasa-jasa timbal (kontra-prestasi), yang langsung dapat ditunjukan dan digunakan untuk membayar pengeluaran umum.³³

Mengacu pada definisi resmi di undang-undang Ketentuan Umum Dan Tata Cara Perpajakan (UU KUP) yaitu pajak adalah kontribusi wajib kepada negara yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan undangundang, dengan tidak mendapat imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan negara bagi sebesar besarnya kemakmuran rakyat.³⁴

³² Yustinus prastowo, *Panduan Lengkap Pajak*, h. 7

³³ Munawir, *Perpajakan* (Yogyakarta: Liberty, 1992), h. 3.

³⁴ Haula Rosdiana Rasin Tarigan, *Perpajakan Teori dan Aplikasi* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005), h. 67.

Pemerintah telah menetapkan bagi hasil pajak antara pajak pusat dan daerah, bagi hasil tersebut dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dapat diketahui dan jenis-jenis pusat pungutannya dibagi menjadi pajak pusat dan pajak daerah, yang tergolong pajak pusat adalah pajak penghasilan, pajak pertambahan nilai, Pajak Penjualan Atas Barang Mewah (PPnBM) dan bea materai sedangkan yang tergolong pajak daerah pajak rokok, pajak reklame, pajak penerangan jalan, pajak bumi dan bangunan sektor perdesaan dan lain-lain.³⁵

Pajak bumi dan bangunan adalah pajak yang dikenakan terhadap bumi dan bangunan. Bumi didefinisikan sebagai permukaan bumi dan tubuh bumi yang ada dibawahnya. Permukaan bumi meliputi tanah dan perairan pedalaman (termasuk rawa-rawa, tambak, perairan) serta laut wilayah Republik Indonesia. Termasuk dalam pengertian bangunan adalah:³⁶

- 1) Jalan lingkungan dalam satu kesatuan dengan kompleks bangunan.
- 2) Jalan tol.
- 3) Kolam renang.
- 4) Pagar mewah.
- 5) Tempat olahraga.
- 6) Galangan kapal dan dermaga.
- 7) Taman mewah.

³⁵ Mardiasmo, *Perpajakan Edisi Terbaru 2016* (Yogyakarta: CV Andi Offset, 2016), h.13.

³⁶ Yustinus prastowo, *Panduan Lengkap Pajak*, h. 240-241.

8) Tempat penampungan atau kilang minyak, air, gas, danm pipa minyak.

9) Fasilitas lain yang memberikan manfaat.

Sementara bangunan adalah konstruksi teknik yang ditanam atau dilekatkan secara tetap pada tanah atau perairan. Sebelum diberlakukannya Undang-undang Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), terdapat beberapa ketentuan yang mengatur mengenai pajak kebendaan dan kekayaan seperti Ordonasi Pajak Rumah Tangga 1908 yang mengatur pungutan pajak atas tanah dan bangunan, Ordonasi Verponding Indonesia 1923, Ordonasi Verponding 1928 untuk mengatur pungutan pajak atas tanah yang tunduk pada hukum barat, Ordonasi Pajak Kekayaan 1932, Ordonasi Pajak Jalan 1942, Undang-undang Nomor 11 Drt tahun 1957 tentang Peraturan Umum Pajak Daerah, dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 11 tahun 1959 tentang Pajak Hasil Bumi. Jadi, sebelum diberlakukannya Undang-undang PBB, pemerintah telah mengenakan pajak dan pungutan terkait dengan kepemilikan atau kekayaan dan hasil bumi. Setelah diberlakukannya Undang-undang PBB, seluruh ketentuan tersebut dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Selain itu, pertimbangan yang mendasari pengenaan pajak terhadap bumi dan bangunan yaitu bumi dan bangunan memberikan keuntungan atau kedudukan sosial ekonomi yang lebih baik lagi bagi orang atau badan yang memiliki suatu hak atau memperoleh manfaat dari bumi dan bangunan. Maka wajar, jika mereka diwajibkan memberikan

sebagian manfaat atau kenikmatan yang diperolehnya kepada negara melalui pajak, dalam hal ini Pajak Bumi dan Bangunan (PBB). Terlebih bagi mereka yang memperoleh manfaat dari bumi dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya karena mendapat sesuatu hak dari kekuasaan negara.

Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) adalah pajak pusat, yang pengenaannya diatur oleh Undang-undang dan dikelola oleh pemerintah pusat. Namun, sebagian besar hasil pungutan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) tersebut dikembalikan atau diserahkan kepada Pemerintah Daerah yaitu sebesar 80%. Dengan pertimbangan bahwa dana tersebut akan digunakan untuk kepentingan masyarakat daerah yang bersangkutan. Dengan demikian, masyarakat diharapkan dapat terdorong untuk memenuhi kewajiban pembayaran Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), yang sekaligus mencerminkan kegotongroyongan rakyat dalam pembiayaan pembangunan.

2. Asas Pajak Bumi dan Bangunan

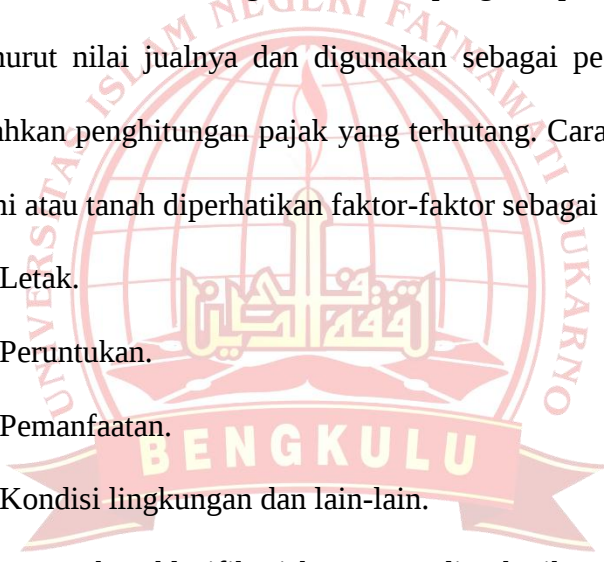
- 1) Asas Pajak Bumi dan Bangunan yaitu:³⁷
- 2) Memberikan Kemudahan dan Kesederhanaan.
- 3) Adanya kepastian hukum.
- 4) Mudah dimengerti dan adil
- 5) Menghindari pajak berganda.

³⁷ Mardiasmo, *Perpajakan* (Yogyakarta: Andi, 2013), h. 331-335.

3. Objek dan Subjek Pajak Bumi dan Bangunan

Objek pajak bumi dan bangunan adalah bumi dan bangunan yang berada di seluruh wilayah Republik Indonesia. Seperti telah disebutkan sebelumnya, bumi adalah permukaan bumi dan tubuh bumi yang ada di bawahnya. Permukaan bumi meliputi tanah dan perairan pedalaman serta laut wilayah Indonesia, sementara bangunan adalah konstruksi teknik yang ditanam atau dilekatkan secara tetap pada tanah atau perairan.

Klasifikasi bumi dan bangunan adalah pengelompokan bumi dan bangunan menurut nilai jualnya dan digunakan sebagai pedoman, serta untuk memudahkan penghitungan pajak yang terhutang. Cara menentukan klasifikasi bumi atau tanah diperhatikan faktor-faktor sebagai berikut:

- 
- a. Letak.
 - b. Peruntukan.
 - c. Pemanfaatan.
 - d. Kondisi lingkungan dan lain-lain.

Cara menentukan klasifikasi bangunan diperhatikan faktor-faktor sebagai berikut:

- a. Bahan yang digunakan.
- b. Rekayasa.
- c. Letak.
- d. Kondisi lingkungan dan lain-lain.

Objek pajak yang tidak dikenakan pajak bumi dan bangunan adalah objek pajak dibawah ini:³⁸

- a. Penggunaannya semata-mata untuk melayani kepentingan umum dan tidak untuk mencari keuntungan, antara lain: masjid, gereja, rumah sakit, pesantren, panti asuhan, museum dan candi
- b. Penggunaannya untuk kuburan, peninggalan purbakala, atau yang sejenis dengan itu.
- c. Merupakan hutan lindung, hutan suaka alam, hutan wisata, taman nasional, tanah penggembalaan yang dikuasai oleh desa, dan tanah negara yang belum di bebani suatu hak.
- d. Untuk digunakan oleh perwakilan diplomatik, konsulat berdasarkan asas perlakuan timbal balik.
- e. Untuk digunakan oleh badan atau perwakilan organisasi internasional yang ditentukan oleh Menteri Keuangan.

4. Subjek Pajak Bumi dan Bangunan

Subjek Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) adalah orang atau badan yang secara nyata mempunyai suatu hak atas bumi atau memperoleh manfaat atas bumi dan memiliki, menguasai, serta

memperoleh manfaat atas bangunan. Jadi, yang dikenakan kewajiban untuk membayar Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) tidak hanya orang atau badan yang mempunyai hak atas bumi dan bangunan. Orang atau badan yang memperoleh manfaat atas bumi dan bangunan pun dapat

³⁸ Yustinus prastowo, *Panduan Lengkap Pajak*, h. 240-242.

ditetapkan sebagai subjek Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) atau diwajibkan untuk membayar Pajak Bumi dan Bangunan (PBB). Kaitannya dengan pajak bumi dan bangunan, maka yang termasuk subjek pajak PBB yaitu³⁹

- a) Subjek pajak adalah orang atau badan yang secara nyata mempunyai suatu hak atas bumi, atau memperoleh manfaat atas bumi, memiliki, menguasai, dan memperoleh manfaat atas bangunan. Dengan demikian, tanda pembayaran atau pelunasan pajak bukan merupakan bukti pemilikan hak.
- b) Subjek pajak sebagaimana dimaksud dalam nomor 1 yang dikenakan kewajiban membayar pajak menjadi wajib pajak.
- c) Hal atas suatu objek pajak belum jelas diketahui wajib pajaknya, Direktur Jendral Pajak dapat menetapkan subjek pajak sebagaimana dimaksud dalam nomor 1 sebagai wajib pajak. Hal ini berarti memberikan kewenangan kepada Dirjen Pajak untuk menentukan subjek wajib pajak, apabila suatu objek pajak belum jelas wajib pajaknya.
- d) Subjek pajak yang ditetapkan sebagaimana dimaksud dalam nomor 3 dapat memberikan keterangan secara tertulis pada Direktur Jendral Pajak bahwa ia bukan wajib pajak terhadap objek pajak dimaksud.

³⁹ Mardiasmo, *Perpajakan Edisi Revisi 2009* (Yogyakarta: C.V Andi Offset, 2009), h. 316.

- e) Bila keterangan yang diajukan oleh wajib pajak dalam nomor 4 disetujui, maka Direktur Jendral Pajak membatalkan penetapan sebagai wajib pajak sebagaimana dalam nomor 3 dalam jangka waktu satu bulan sejak diterimanya surat keterangan dimaksud.
- f) Bila keterangan yang diajukan itu tidak disetujui, maka Direktur Jendral Pajak mengeluarkan surat keputusan penolakan dengan disertai alasan-alasan.
- g) Apabila setelah jangka waktu satu bulan sejak tanggal diterimanya keterangan sebagaimana huruf d, Direktur Jendral Pajak tidak memberikan keputusan, maka keterangan yang diajukan itu dianggap disetujui.
- h) Apabila Direktur Jendral Pajak tidak memberikan keputusan dalam waktu 1 (satu) bulan sejak tanggal diterimanya keterangan dari wajib pajak, maka ditetapkan sebagai wajib pajak gugur dengan sendirinya dan berhak mendapatkan keputusan pencabutan penetapan sebagai wajib pajak.

5. Nilai Jual Objek Pajak dan Pengurangan Pajak

1) Nilai Jual Objek Pajak (NJOP)

Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) adalah harga rata-rata yang diperoleh dari transaksi jual beli yang terjadi secara wajar, dan bilamana tidak terdapat sanksi jual beli, nilai jual objek pajak ditentukan melalui

perbandingan harga dengan objek lain yang sejenis, nilai perolehan baru, atau nilai jual objek pajak pengganti.⁴⁰

- a) Perbandingan harga dengan objek lain yang sejenis, adalah suatu pendekatan atau metode penentuan nilai jual suatu objek pajak dengan cara membandingkannya dengan objek pajak lain yang sejenis, yang letaknya berdekatan dan fungsinya sama serta telah diketahui harga jualnya.
- b) Nilai perolehan baru, adalah suatu pendekatan atau metode penentuan nilai jual suatu objek pajak dengan cara menghitung seluruh biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh objek tersebut pada saat penilaian dilakukan, yang dikurangi dengan penyusutan berdasarkan kondisi fisik objek tersebut.
- c) Nilai jual pengganti adalah suatu pendekatan atau metode penentuan nilai jual suatu objek pajak yang berdasarkan pada hasil produksi objek pajak tersebut. Besarnya Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) ditentukan berdasarkan klasifikasi objek pajak sektor perdesaan dan perkotaan dan objek pajak sektor perkebunan.

2) Pengurangan Pajak

Pengurangan diberikan atas pajak bumi dan bangunan terutang yang tercantum dalam Surat Pemberitahuan Pajak

⁴⁰ Mardiasmo, *Perpajakan Edisi Terbaru 2016*, h. 382.

Terhutang (SPPT) atau Surat Ketetapan Pajak (SKP). Pengurangan pajak terutang dapat diberikan kepada dan dalam hal:⁴¹

- a) Wajib pajak orang pribadi atau badan karena kondisi tertentu, objek pajak yang ada hubungannya dengan subjek pajak atau karena sebab-sebab tertentu lainnya.
- b) Wajib pajak orang pribadi atau badan dalam hal objek pajak yang terkena bencana alam atau sebab-sebab lain yang luar biasa. Termasuk dalam pengertian bencana alam adalah gempa bumi, banjir, tanah longsor, gunung meletus dan sebagainya. Sedangkan yang dimaksud dengan sebab-sebab lain yang luar biasa adalah kebakaran, kekeringan, wabah penyakit, dan hama tumbuhan. Dalam hal ini dapat diberikan sampai dengan 100% (seratus persen) dari besar pajak terutang.
- c) Wajib pajak anggota veteran pejuang kemerdekaan dan veteran pembela kemerdekaan. Besarnya pengurangan ditetapkan sebesar 75% (tujuh puluh lima persen) dari besar pajak terutang

6. Tata cara pembayaran dan penagihan

1) Jangka waktu pembayaran

Pada pajak bumi dan bangunan belum diberlakukan sistem *self assessment* dan pajak baru harus dibayar setelah ada Surat Pemberitahuan Pajak Terhutang (SPPT) atau Surat Ketetapan Pajak (SKP). Pajak yang

⁴¹ Mardiasmo, *Perpajakan Edisi Revisi 2011* (Yogyakarta: C.V Andi Offset, 2011), h. 329.

terhutang berdasarkan Surat Pemberitahuan Pajak Terhutang (SPPT) harus dilunasi selambat-lambatnya 6 (enam) bulan sejak tanggal diterima surat pemberitahuan pajak terhutang. Pajak yang terhutang berdasarkan surat ketetapan pajak harus dilunasi selambat-lambatnya 1 (satu) bulan sejak tanggal diterima surat ketetapan pajak.

Ternyata terdapat jangka waktu berlainan yaitu 6 bulan dan 1 bulan. Jangka waktu 6 bulan itu diberikan karena wajib pajak memenuhi segala peraturan sehingga diberi kelonggaran selama 6 bulan. Ini berarti bahwa jumlah pajak tersebut dapat dicicil selama 6 bulan setelah diterima Surat Pemberitahuan Pajak Terhutang (SPPT), Tetapi pajak yang terhutang berdasarkan Surat Ketetapan Pajak (SKP) hanya diberikan dalam jangka 1 bulan, disini sebetulnya ada unsur sanksi karena wajib pajak tidak memenuhi seluruhnya ketentuan Undang-undang.

Pajak harus sudah dibayar pada saat hutang jatuh temponya, pembayaran dapat diatur sendiri oleh wajib pajak, asal tidak melampaui batas waktu, Jika pada saat hutang pajak jatuh tempo dan ternyata pajak belum dibayar atau belum dibayar semua maka dikenakan denda administrasi sebesar 2% sebulan, untuk jumlah yang sudah jatuh temponya tetapi belum dibayar, yang dihitung dari saat jatuh tempo sampai dengan hari pembayaran untuk jangka waktu paling lama 24 bulan.

2) Tempat dan cara pembayaran pajak

Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) dapat dibayar di Bank, Kantor Pos, Giro dan tempat-tempat lain yang ditunjuk oleh Menteri Keuangan,

karena pajak bumi dan bangunan hasilnya sebagian besar akan diserahkan kepada Pemerintah Daerah, maka dirasa perlu untuk menetapkan tempat-tempat pembayaran yang memudahkan wajib pajak agar Pemerintah Daerah dapat segera memanfaatkan hasil penerimaan pajak untuk membiayai pembangunan di masing-masing wilayahnya. Kantor Pos dan Giro tersebar dimana-mana sampai ke kota-kota kecil, yang akan sangat memudahkan wajib pajak yang tempat tinggalnya jauh dari kota-kota besar, selain itu Bank terdapat dimana-mana yang juga dapat dimanfaatkan untuk menerima pembayaran pajak bumi dan bangunan. Disamping itu Menteri Keuangan masih dapat menunjuk tempat-tempat lain yang diberi tugas untuk menerima pembayaran PBB.

3) Penagihan

Lazimnya jika wajib pajak melakukan kewajibannya membayar pajak pada waktunya, maka tidak akan dilakukan penagihan oleh Kantor Inspeksi Pajak yang bersangkutan. Penagihan baru akan dilakukan oleh Kantor Inspeksi Pajak apabila wajib pajak tidak membayar hutang pajak yang sudah jatuh temponya atau terlambat membayar pajak, sehingga dikenakan sanksi administrasi. Surat Pemberitahuan Pajak Terhutang (SPPT) Surat Ketetapan Pajak (SKP) dan Surat Tagihan Pajak (STP) merupakan dasar untuk penagihan pajak.

Jangka waktu 1 bulan Surat Tagihan Pajak (STP) tidak juga dibayar maka pajak beserta denda dapat ditagihkan dengan surat paksa. Untuk penagihan pajak-pajak negara dengan surat

paksa, berlaku Undang-undang Nomor 19 Tahun 1959 tentang Penagihan Pajak-pajak Negara dengan surat paksa sebagaimana telah diubah oleh Undang-undang Nomor 19 Tahun 1997. Undang-undang Nomor 19 Tahun 2000.⁴²

7. Sanksi Pajak Bumi dan Bangunan

1) Sanksi pajak bumi dan bangunan bagi wajib pajak

- a. Apabila Surat Pemberitahuan Objek Pajak (SPOP) tidak disampaikan dan setelah ditegur secara tertulis tidak disampaikan sebagaimana ditentukan dalam surat teguran, ditagih dengan surat ketetapan pajak. Jumlah pajak yang terhutang dalam surat ketetapan pajak adalah pokok pajak ditambah dengan denda administrasi sebesar 25% (dua puluh lima persen) dihitung dari pokok pajak. Apabila berdasarkan hasil pemeriksaan atau keterangan lain ternyata jumlah pajak yang terhutang lebih besar dari jumlah pajak yang dihitung berdasarkan Surat Pemberitahuan Objek Pajak (SPOP) yang disampaikan oleh wajib pajak, ditagih dengan surat ketetapan pajak. Jumlah pajak yang terhutang dalam surat ketetapan pajak adalah selisih pajak yang terhutang berdasarkan hasil pemeriksaan atau keterangan lain dengan pajak yang terhutang, yang dihitung berdasarkan surat pemberitahuan objek pajak ditambah denda administrasi 25% dari selisih pajak yang terhutang.

⁴² Rochmat Soemitro, Zanal Muttaqin, *Pajak Bumi dan Bangunan*, h. 35-37.

- b. Pajak yang terhutang pada saat jatuh tempo pembayaran tidak dibayar atau kurang dibayar, dikenakan denda administrasi sebesar 2% (dua persen) sebulan, yang dihitung dari saat jatuh tempo sampai dengan hari pembayaran untuk jangka waktu paling lama 24 bulan.
- c. Sebab kealpaan sehingga menimbulkan kerugian pada negara, dalam hal:
 - 1) Tidak mengembalikan atau menyampaikan Surat Pemberitahuan Objek Pajak (SPOP) kepada Direktorat Jendral Pajak
 - 2) Menyampaikan Surat Pemberitahuan Objek Pajak (SPOP), tetapi isinya tidak benar atau tidak lengkap atau melampirkan keterangan tidak benar.
- d. Sebab kesengajaan sehingga menimbulkan kerugian pada negara, dalam hal:
 - 1) Tidak mengembalikan atau menyampaikan Surat Pemberitahuan Objek Pajak (SPOP) kepada Direktorat Jendral Pajak
 - 2) Menyampaikan Surat Pemberitahuan Objek Pajak (SPOP), tetapi isinya tidak benar atau tidak lengkap atau melampirkan keterangan tidak benar.
 - 3) Memperlihatkan surat palsu atau dipalsukan atau dokumen lain yang palsu atau dipalsukan seolah-olah benar.
 - 4) Tidak memperlihatkan atau tidak meminjamkan surat atau dokumen lainnya.

- 5) Tidak menunjukan data atau tidak menyampaikan keterangan yang diperlukan.

Sanksi untuk sebab kealpaan adalah pidana kurungan selama-lamanya 6 (enam) bulan atau denda setinggi-tingginya sebesar 2(dua) kali pajak yang terutang. Kealpaan berarti tidak sengaja, lalai, kurang hati-hati sehingga perbuatan tersebut mengakibatkan kerugian bagi negara. Sedangkan sanksi untuk sebab kesengajaan adalah dipidana dengan pidana penjara selama-lamanya 2 (dua) tahun atau denda setinggi-tingginya 5 (lima) kali pajak yang terutang. Sanksi pidana ini akan dilipatkan dua, apabila seseorang melakukan lagi tindak pidana dibidang perpajakan sebelum lewat satu tahun, terhitung sejak selesainya menjalani sebagian atau seluruh pidana penjara yang dijatuhkan atau sejak dibayarkan denda. Untuk mencegah terjadinya pengulangan tindak pidana perpajakan, maka bagi mereka yang melakukan tindak pidana sebelum lewat satu tahun sejak selesainya menjalani sebagian atau seluruh pidana penjara yang sejak dijatuhkan atau sejak dibayarnya denda, dikenakan pidana lebih berat ialah dua kali lipat dari ancaman pidana.

D. Payung Hukum Tentang Pajak Bumi dan Bangunan

a. Undang-Undang Nomor 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

Negara Republik Indonesia adalah negara hukum berdasarkan pancasila dan Undang-undang Dasar 1945 yang menjunjung tinggi hak dan kewajiban setiap orang. Sesuai dengan

ketentuan pasal 23 ayat (2) Undang-undang Dasar 1945, ketentuan-ketentuan perpajakan merupakan landasan pemungutan pajak ditetapkan berdasarkan undang-undang. Undang-undang 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah menerangkan bahwa yang dimaksud dengan pajak bumi dan bangunan adalah pajak atas bumi dan bangunan yang dimiliki, dikuasai, dan dimanfaatkan oleh orang pribadi atau badan, kecuali kawasan yang digunakan untuk kegiatan usaha perkebunan, perhutanan dan pertambangan.

Sebagaimana yang tercantum pada pasal 78 ayat (1) Undang-undang Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah bahwa yang menjadi subjek pajak adalah orang pribadi atau badan yang secara nyata mempunyai suatu hak atas bumi atau memperoleh manfaat atas bumi, memiliki, menguasai, dan memperoleh manfaat atas bangunan. Pada pasal 77 ayat (1) undang-undang ini menerangkan bahwa yang dimaksud objek pajak bumi dan bangunan adalah bumi atau bangunan yang dimiliki, dikuasai, atau dimanfaatkan oleh orang pribadi atau badan kecuali kawasan yang digunakan untuk kegiatan usaha perkebunan, perhutanan dan pertambangan.

Dasar pengenaan pajak bumi dan bangunan sesuai dengan pasal 79 Undang-undang Nomor 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah adalah Nilai Jual Objek Pajak (NJOP). Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) ditentukan berdasarkan harga rata-

rata dari transaksi jual beli dan merupakan dasar bagi penentuan pengenaan dan cara perhitungan besarnya nilai pajak bumi dan bangunan, khususnya dalam perhitungan besarnya nilai harga jual yang wajar dan umum. Setiap daerah memiliki Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) yang berbeda dari waktu ke waktu sesuai dengan dinamika perkembangan pembangunan. Pada dasarnya semua lahan yang terletak dalam wilayah Indonesia dikenakan pajak kecuali tempat ibadah, kantor pemerintah, kesehatan, kegiatan sosial dan pendidikan. Karena fungsinya untuk melayani kepentingan umum.

Orang atau badan yang menjadi subjek pajak bumi dan bangunan harus mendaftarkan objek pajaknya ke Kantor Pelayanan Pajak (KPP) yang wilayah kerjanya meliputi letak objek tersebut, sebagaimana yang tercantum pada pasal 83 undang-undang Nomor 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah menjelaskan bahwa pendataan dilakukan dengan menggunakan SPOP, subjek pajak wajib mendaftarkan objek pajaknya dengan mengisi Surat Pemberitahuan Objek Pajak (SPOP). Barulah setelah itu Direktur Jendral Pajak menerbitkan Surat Pemberitahuan Pajak Terhutang (SPPT).

Berdasarkan pasal 97 ayat (2) Undang-undang Nomor 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah menerangkan bahwa jumlah kekurangan pajak yang terutang dalam Surat Ketetapan Pajak Daerah Kurang Bayar (SKPDKB) sebagaimana

dimaksud pada ayat 1 huruf a angka 1 dan angka 2 dikenakan sanksi administratif berupa bunga sebesar 2% sebulan dihitung dari pajak yang kurang atau terlambat dibayar untuk jangka waktu paling lama 24 bulan dihitung sejak saat terutangnya pajak. Selanjutnya pajak yang terhutang dibayar di Giro, Kantor Pos, Bank dan tempat lain yang ditunjuk oleh menteri keuangan.⁴³

b. Peraturan Bupati Kabupaten Bengkulu Utara Nomor 13 Tahun 2014 Tentang Sistem Oprasioanal Prosedur Pemungutan Pajak Bumi Dan Bangunan Pedesaan Dan Perkotaan

Pajak daerah merupakan kontribusi wajib bagi 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. Pajak bumi dan bangunan perdesaan dan perkotaan merupakan jenis pajak Kabupaten/Kota. Transisi otonomi daerah mendorong pajak bumi dan bangunan sektor Perdesaan dan Perkotaan dialihkan dari pajak pusat menjadi pajak daerah, sehingga pemerintah Kabupaten Way Kanan berwenang memungut pajak bumi dan bangunan dalam peraturan daerah.

Pajak bumi bangunan Perdesaan dan Perkotaan di Kabupaten Way Kanan diatur dalam Peraturan Bupati Kabupaten Bengkulu Utara

⁴³ Dadi Adriana, *Himpunan Lengkap Peraturan Perpajakan Buku 2* (Yogyakarta: Andi, 2003), h. 1353-1363.

Nomor 13 Tahun 2014 Tentang Sistem Operasioanal Prosedur Pemungutan Pajak Bumi Dan Bangunan Pedesaan Dan Perkotaan. Termasuk didalamnya diatur tentang objek dan subjek Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), dasar pengenaan pajak, surat tagihan denda, pemeriksaan sampai dengan ketentuan pidana.

Sebagai warga negara Indonesia, kita tentu telah mengetahui bahwa terdapat pajak yang dikenakan terhadap objek berupa tanah dan bangunan yang kita miliki, sesuai dengan pasal 2 ayat (1) Perbup Kabupaten Bengkulu Utara Nomor 13 Tahun 2014 Tentang Sistem Operasioanal Prosedur Pemungutan Pajak Bumi Dan Bangunan Pedesaan Dan Perkotaan menerangkan Objek Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan adalah 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. Selanjutnya di ayat (2) menerangkan bahwa yang Termasuk dalam pengertian Bangunan adalah Jalan lingkungan yang terletak dalam satu kompleks bangunan seperti hotel, pabrik, dan emplasemennya, yang merupakan suatu kesatuan dengan kompleks bangunan tersebut Jalan Tol, Kolam renang, Pagar mewah, Tempat olah raga, Galangan kapal, dermaga Taman mewah Tempat penampunga/ kilang minyak, air dan gas, pipa minyak; dan Menara.

Selanjutnya pada pasal 1 ayat (13) yang dikatakan subjek pajak bumi dan bangunan Perdesaan dan Perkotaan adalah orang pribadi atau Badan yang secara nyata mempunyai suatu hak atas Bumi dan/atau memperoleh manfaat atas Bumi, dan/atau memiliki, menguasai, dan/atau memperoleh manfaat atas Bangunan.

Perbup Kabupaten Bengkulu Utara Nomor 13 Tahun 2014 Tentang Sistem Operasioanal Prosedur Pemungutan Pajak Bumi Dan Bangunan Pedesaan Dan Perkotaan pada pasal 4 menjelaskan bahwa Besarnya Nilai Jual Objek Pajak Tidak Kena Pajak ditetapkan sebesar Rp10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah) untuk setiap Wajib Pajak.

Setiap wajib pajak yang sudah mendapatkan Surat Pemberitahuan Pajak Terhutang (SPPT) wajib membayarkan pajak terhutangnya. Jumlah pajak yang terhutang yang tidak atau kurang dibayar dalam Surat Tagihan Pajak (STP) Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) ditambah denda administrasi sebesar 2% (dua persen) sebulan untuk jangka waktu paling lama 24 (dua puluh empat) bulan dihitung sejak saat jatuh tempo Surat Pemberitahuan Pajak Terhutang (SPPT) atau Surat Ketetapan Pajak (SKP) sampai dengan tanggal pembayaran dan bagian dari bulan dihitung penuh 1 (satu) bulan. sebagaimana yang tercantum Pada pasal 23 ayat (4) Perbup Kabupaten Bengkulu Utara Nomor 13 Tahun 2014 Tentang Sistem Operasioanal Prosedur Pemungutan Pajak Bumi Dan Bangunan Pedesaan Dan Perkotaan. Pada pasal 42 ayat (1) Bupati melalui Kepala Dinas Pendapatan Daerah atas

permohonan Wajib Pajak dapat mengurangi atau menghapuskan sanksi administrasi PBB dan berupa bunga, denda, dan kenaikan yang dikenakan karena kekhilafan Wajib Pajak atau bukan karena kesalahan Wajib Pajak.

Sanksi dalam perpajakan yang tergolong dalam hukum administrasi memiliki khas seperti sanksi-sanksi yang ada didalam hukum administrasi seperti paksaan pemerintah, penarikan kembali keputusan pemerintah serta pengenaan denda, namun dalam sanksi administrasi juga sangat dimungkinkan untuk diterapkan sanksi pidana. Sebagaimana tercantum pada pasal 53 Peraturan Bupati Kabupaten Bengkulu Utara Nomor 13 Tahun 2014 Tentang Sistem Operasioanal Prosedur Pemungutan Pajak Bumi Dan Bangunan Pedesaan Dan Perkotaan.⁴⁴

E. Pajak Menurut Hukum Islam

a. Pengertian dan ruang lingkup *siyasah dusturiyah*

1) Pengertian *siyasah dusturiyah*

Kata —*siyasah*” yang berasal dari kata *sasa* berarti mengatur, mengurus dan memerintah atau pemerintahan politik dan pembuatan kebijaksanaan. Pengertian kebahasaan ini mengisyaratkan bahwa tujuan *siyasah* adalah mengatur, mengurus dan membuat

⁴⁴ Perbup Kabupaten Bengkulu Utara Nomor 13 Tahun 2014 Tentang Sistem Operasioanal Prosedur Pemungutan Pajak Bumi Dan Bangunan Pedesaan Dan Perkotaan., pasal 53.

kebijaksanaan atas sesuatu yang bersifat politis untuk mencakup sesuatu.⁴⁵ *Siyasah* menurut bahasa adalah mengandung beberapa arti yaitu mengatur, mengurus, memerintah, memimpin, membuat kebijaksanaan, pemerintahan dan politik.

Siyasah secara terminologi dalam lisan al-Arab, *siyasah* adalah mengatur atau memimpin sesuatu dengan cara membawa kepada kemaslahatan. Sedangkan *dusturiyah* berasal dari bahasa Persia yang berarti *dusturi*. Semula artinya adalah seseorang yang memiliki otoritas, baik dalam bidang politik maupun agama. Dalam perkembangan selanjutnya kata ini digunakan untuk menunjukan anggota pemuka agama (majusi. Setelah mengalami penyerapan kedalam bahasa arab, kata *dusturiyah* berkembang pengertiannya menjadi asas dasar/pembinaan.

Menurut istilah, *dusturiyah* berarti kumpulan kaidah yang mengatur dasar dan hubungan kerja sama antar sesama anggota masyarakat dalam sebuah Negara baik yang tidak tertulis maupun yang tertulis. Dapat disimpulkan bahwa *siyasah dusturiyah* adalah bagian *fiqh siyasah* yang membahas perundang-undangan Negara dalam hal ini juga dibahas antara lain konsep-konsep konstitusi, (undang-undang dasar Negara dan sejarah lahirnya perundang-undangan dalam suatu Negara), legislasi, (bagaimana cara

⁴⁵ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, h. 3.

perumusan undang-undang), lembaga demokrasi dan syura yang merupakan pilar penting dalam perundang-undangan tersebut. disamping itu kajian ini juga membahas konsep Negara hukum dalam *siyasah* dan hubungan timbal balik antara pemerintah dan warga Negara yang wajib dilindungi.⁴⁶

Nilai-nilai yang diletakan dalam perumusan undang-undang dasar adalah jaminan atas hak asasi manusia setiap anggota masyarakat dan persamaan kedudukan semua orang dimata hukum. Tanpa memandang kedudukan, status sosial, materi, pendidikan dan agama. Sehingga tujuan dibuatnya peraturan perundang-undangan untuk merealisasikan kemaslahatan manusia untuk memenuhi kebutuhan manusia yang merupakan prinsip *siyasah dusturiyah* akan tercapai.

2) Ruang lingkup *siyasah dusturiyah*

Apabila dipahami penggunaan kata *dustur* sama dengan *constitution* dalam bahasa inggris, atau undang-undang dasar dalam bahasa Indonesia, kata-kata —dasar‖ dalam bahasa Indonesia tidaklah mustahil bersal dari bahasa *dusturiyah* merupakan nama satu ilmu yang membahas masalah-masalah pemerintahan dan kenegaraan dalam arti luas karena didalam *dusturiyah* itulah tercantum sekumpulan prinsip-prinsip pengaturan kekuasaan didalam pemerintahan suatu Negara, *dusturiyah* dalam suatu Negara

⁴⁶ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, h. 77.

sudah tentu peraturan perundang-undangan dan aturan-aturan lainnya, yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan *dusturiyah* tersebut. *dusturiyah* dalam konteks keindonesiaan adalah undangundang dasar yang merupakan acuan dasar dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Sumber *siyasah dusturiyah* yaitu al-qur'an, hadis-hadis yang berhubungan dengan imamah dan kebijaksanaankebijaksanaan dalam menerapkan hukum disuatu negeri, kebijakan-kebijakan *khulafa al-rasyidin* didalam mengendalikan pemerintahan, ijtihad ulama dan yang terakhir adalah adat kebiasaan suatu bangsa yang tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip al-quran dan hadis.

Siyasah dusturiyah merupakan sama halnya dengan undang-undang dasar suatu Negara yang dijadikan rujukan atau perundang-undangan dalam menegakan hukum. Menurutabdul khallaf wahhab prinsip-prinsip yang diletakan islam dalam perumusan undang-undang dasar ini adalah jaminan hak asasi manusia setiap anggota masyarakat dan persamaan kedudukan semua orang dimata hukum, tanpa membedakan sterafikasi sosial, kekayaan, pendidikan dan agama. Pembahasan tentang konstitusi ini juga berkaitan dengan sumber-sumber dan kaedah perundang-undangan disuatu Negara untuk diterapkan. Baik sumber material, sumber sejarah, sumber perundang-undangan, maupun sumber penafsirannya.

Sumber material adalah adalah hal-hal yang berkenaan dengan materi pokok dan objek kajian undang-undang dasar. Inti persoalan dalam sumber konstitusi ini adalah peraturan tentang hubungan antara pemerintah dan rakyat yang diperintah harus yang harus menimbulkan kemaslahatan bersama. Perumusan konstitusi tersebut tidak dapat dilepaskan dari latar belakang pembentukan sejarah yang bersangkutan, baik masyarakatnya, politik maupun kebudayaannya. Materi dalam konstitusi itu harus dengan konspirasi dan jiwa dalam masyarakat dalam Negara tersebut, karena itu merupakan citacita masyarakat yang ditampung dan harus diwujudkan bersama melalui penguasa. *Siyasah dusturiyah* dapat terbagi kepada:

- a. Bidang *siyasah tasyri'iyah*, termasuk dalam persoalan *ahlul ahli wa aqli*, persoalan perwakilan rakyat, hubungan muslimin dan non muslimin didalam suatu Negara seperti undang-undang dasar, undang-undang, peraturan pelaksanaan, peraturan daerah dan sebagainya.
- b. Bidang *siyasah tanfidiyah*, termasuk didalamnya persoalan *imamah*, persoalan *bai'ah*, *wizarah*, *waliy al-ahadi* dan lain-lain.
- c. Bidang *siyasah qadlaiyyah*, termasuk didalamnya masalahmasalah peradilan. Bidang *siyasah idayariyah* termasuk didalamnya masalahmasalah administartif dan kepegawaian.

b. Pengertian pajak menurut syariah \

Secara etimologi, pajak dalam bahasa Arab disebut dengan *dharibah*,⁴⁷ yang berasal dari kata dasar ضَرَبَ - يَضْرِبُ - ضَرْبًا (*dharaba, yadhribu, dharban*) yang artinya mewajibkan, menetapkan, menentukan, memukul, menerangkan atau membebankan dan lain-lain. Terdapat di dalam Al-Qur'an, kata pajak dengan akar kata *da-ra-ba* yang terdapat di beberapa ayat, antara lain pada Q.S. Al-Baqarah [2]: 61

.....وَضَرَبْتَ عَلَيْهِمُ الدَّالَّةَ وَالْمَسْكَنَةَ.....

Artinya: lalu ditimpahkanlah kepada mereka nista dan hinaan

Dharaba dalam bentuk kata kerja (*fi'il*), sedangkan bentuk kata bendanya (*ism*) adalah *dharibah* yang dapat berarti beban. *Dharibah* adalah *isim mufrad* (kata benda tunggal) dengan bentuk jamaknya adalah *dharaaib*. Ia disebut beban karena merupakan kewajiban tambahan atas harta setelah zakat, sehingga dalam pelaksanaannya akan dirasakan sebuah beban (pikulan yang berat).

Secara bahasa maupun tradisi, *dharibah* dalam penggunaannya memang mempunyai banyak arti, namun para ulama dominan memakai ungkapan *dharibah* untuk menyebut harta yang dipungut sebagai kewajiban. Hal ini tampak jelas dalam

⁴⁷ Gazy Inayah, *Al-Iqtishad al-Islami az-Zakah wa ad-Dharibah, Dirasah Muqaranah*, Terjemahan oleh Zainudin Adnan dan Nailul Falah, *Teori Komprehensif Tentang Zakat dan Pajak*, Cet I (Yogyakarta: Tiara Wacana, 2003), h. 1001.

ungkapan bahwa *jizyah* dan *kharaj* dipungut secara *dharibah*, yakni secara wajib. Bahkan sebagian ulama menyebut *kharaj* merupakan *dharibah*, oleh karena itu *dharibah* adalah harta yang dipungut secara wajib oleh negara. Kitab *Al Ahkam al Sulthaniyah* karya imam Al-Mawardi menjelaskan bahwa *kharaj* diterjemahkan dengan kata pajak (pajak tanah), sedangkan *jizyah* tidak diterjemahkan dengan kata pajak, melainkan tetap disebut *jizyah*.⁴⁸

Sistem ekonomi konvensional (non-Islam) di dalamnya kita juga mengenal adanya istilah pajak (*tax*), seperti dalam definisi pajak yang dikemukakan oleh Prof. Rohmat Soemitro bahwa pajak (*tax*) disini maknanya adalah sebuah pungutan wajib, berupa uang yang harus dibayar, oleh penduduk sebagai sumbangan wajib kepada negara atau pemerintah sehubungan dengan pendapatan, pemilikan, harga beli barang dan lain-lain. Jadi pajak (*tax*) adalah harta yang dipungut dari rakyat untuk keperluan pengaturan negara. Pengertian ini adalah realitas dari *dharibah* sebagai harta yang dipungut secara wajib dari rakyat untuk keperluan pembiayaan negara. Dengan demikian, *dharibah* bisa diartikan dengan pajak (muslim).

Ada tiga ulama yang memberikan definisi tentang pajak, yaitu Yusuf Qardhawi dalam kitabnya *Fikh Az-Zakah, Gazy Inayah*

⁴⁸ Al-Mawardi, *Al-Ahkam al-Sulthaniyyah Fi Al-Wilayaayah Ad Diniyyah*, Beirut, Dar al-Kutub Al-Araby, 1978, Edisi Terj. Oleh Fadli Bahri, Lc, *Prinsip-prinsip Penyelenggaraan Negara Islam*, Cet I (Jakarta: Darul Falah, 2000), h. 261.

dalam kitabnya *Al-iqtishad al-Islami az-zakah wa adDharibah*, dan Abdul Qadim Zallum dalam kitabnya *Al-Amwal fi Daulah al-Khilafah*, ringkasnya sebagai berikut:⁴⁹

Sebagaimana yang diungkapkan oleh Abdul Qadim Zallum bahwa pajak adalah harta yang diwajibkan Allah Swt. Kepada kaum muslim untuk membiayai berbagai kebutuhan dan pos-pos pengeluaran yang memang diwajibkan atas mereka, pada kondisi *baitul mal* tidak ada uang atau harta.

Definisi diatas terlihat jelas bahwa pajak adalah kewajiban yang datang secara temporer, diwajibkan oleh *ulil amri* sebagai kewajiban tambahan sesudah zakat (jadi *dharibah* bukan zakat), karena kekosongan atau kekurangan *baitul mal*, dapat dihapuskan jika keadaan *baitul mal* sudah terisi kembali, diwajibkan hanya kepada kaum muslim yang kaya, dan harus digunakan untuk kepentingan mereka (kaum muslim), bukan untuk kepentingan umum, sebagai bentuk jihad kaum muslim untuk mencegah datangnya bahaya yang lebih besar jika hal itu tidak dilakukan.

c. Pendapat Ulama Tentang Pajak

Ulama yang berpendapat bahwa pajak itu boleh, untuk memenuhi kebutuhan negara akan berbagai hal, seperti menanggulangi kemiskinan, menggaji tentara, dan lain-lain yang

⁴⁹ Gusfahmi, *Pajak menurut Syariah* (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), h. 31.

tidak terpenuhi dari zakat dan sedekah, maka harus muncul alternatif sumber baru, bahwa pilihan itu ada dua yaitu pajak atau utang. Selama utang mengandung konsekuensi riba, maka pajak adalah pilihan yang lebih baik dan utama. Pilihan kewajiban pajak ini sebagai solusi. Melahirkan perdebatan di kalangan para fuqaha dan ekonomi islam ada yang menyatakan pajak itu boleh dan sebaliknya.

Sejumlah fuqaha disamping itu ada yang menyatakan pajak itu boleh dipunggut, sebagian lagi mempertanyakan (menolak) hak negara untuk meningkatkan sumber-sumber daya melalui pajak, disamping zakat, antara lain: DR. Hasan Turobi dari Sudan, dalam bukunya *Principle of Governance, Freedom, and Responsibility in Islam* menyatakan bahwa pemerintahan yang ada di dunia muslim dalam sejarah yang begitu lama pada umumnya tidak sah, oleh karena itu fuqaha khawatir jika diperbolehkan menarik pajak akan disalahgunakan dan menjadi suatu alat penindasan.¶ Ada beberapa alasan ulama memperbolehkan pajak, antara lain:

- 1) Zallum berpendapat: —Anggaran belanja negara pada saat ini sangat berat dan besar, setelah meluasnya tanggung jawab (*Ulil Amri*) dan bertambahnya perkara-perkara yang harus disubsidi. Kadangkala pendapat umum yang merupakan hak *baitul mal* seperti *fay''i*, *jizyah*, *kharaj*, *„ushr* dan *khumus* tidak memadai untuk anggaran belanja

negara, seperti yang pernah terjadi di masa lalu yaitu masa Rasulullah, masa khulafaurrasyidin, masa muawiyah, masa abbasiyah, sampai masa utsmaniyah, dimana sarana kehidupan semakin berkembang, sehingga negara harus mengupayakan cara lain yang mampu menutupi kebutuhan pembelajaran baitul mal, baik dalam kondisi ada harta maupun tidak.

- 2) Maliki berpendapat: —karena menjaga kemaslahatan umat melalui berbagai sarana-sarana seperti keamanan, pendidikan, dan kesehatan adalah wajib, sedangkan kas negara tidak mencukupi (bukti masih berutang), maka pajak itu menjadi wajib. Walaupun demikian, syara' mengharamkan negara menguasai harta benda rakyat dengan kekuasaannya. Jika negara mengambilnya dengan menggunakan kekuatan dan cara paksa, berarti itu merampas hukumnya haram.
- 3) Umer Chapra berpendapat —sungguh tidak realistis jika sumber perpajakan (pendapatan) negara-negara muslim saat ini harus terbatas hanya pada lahan pajak (pos-pos penerimaan) yang telah dibahas oleh para fuqaha. Situasi telah berubah dan perlu melengkapi sistem pajak baru dengan menyertakan realitas perubahan, terutama kebutuhan massal terhadap infrastruktur sosial dan fisik

bagi sebuah negara berkembang dan perekonomian modern yang efisien serta komitmen untuk merealisasikan muqashid dalam konteks hari ini sambil melengkapi sistem pajak, kita perlu memikirkan, tanpa berdampak buruk pada dorongan untuk bekerja, tabungan dan investasi, serta penerimaan yang memadai sehingga memungkinkan negara Islam melaksanakan tanggung jawab jawabnya secara kolektif.

Pendapat para ulama jika kita ikuti yang memperbolehkan, maka pajak saat ini memang merupakan sudah menjadi kewajiban warga negara dalam sebuah negara muslim, alasannya bahwa pemerintah tidak mencukupi untuk membiayai berbagai pengeluaran, yang mana jika pengeluaran itu tidak dibiayai, maka akan timbul kemudharatan adalah juga kewajiban.

Pajak tidak boleh dipungut dengan cara paksa dan kekuasaan semata, melainkan karena adanya kewajiban kaum muslimin yang dipikulkan kepada negara, seperti nafkah untuk para tentara, gaji para pegawai, guru, hakim dan sejenisnya, atau kejadian-kejadian yang tiba-tiba seperti kelaparan, banjir, gempa bumi, dan sejenisnya.

Mengikuti pendapat ulama yang mendukung perpajakan, maka harus ditekankan bahwa mereka sebenarnya hanya

mempertimbangkan sistem perpajakan yang adil, yang seirama dengan spirit islam. Menurut mereka, sistem perpajakan yang adil apabila memenuhi tiga kriteria:

- 1) Pajak dikenakan untuk membiayai pengeluaran yang benarbenar diperlukan untuk merealisasikan maqashid.
- 2) Beban pajak tidak boleh terlalu kaku dihadapkan pada kemampuan rakyat untuk menanggung dan didistribusikan secara merata terhadap semua orang yang mampu membayar.
- 3) Dana pajak yang terkumpul dibelanjakan secara jujur bagi tujuan yang karenanya pajak diwajibkan.

Berbagai pendapat diatas dapat kita simpulkan, bahwa para ulama dan ekonomi Islam memperbolehkan pajak karena adanya kondisi tertentu dan juga syarat tertentu misalnya harus adil, merata, tidak membebani rakyat, dan lain-lain. Ketiga hal diatas harus ditaati, Jika melanggar maka pajak seharusnya dihapus dan pemerintah mencukupkan diri dengan sumber-sumber pendapatan yang jelas ada nashnya serta kembali kepada sistem anggaran berimbang (*balance budget*).