

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembukaan UUD 1945 alinea ke 4 yang berbunyi “Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan berbangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Pemerintah berupaya memenuhi setiap kebutuhan masyarakat dengan melakukan pembangunan diberbagai sektor baik pembangunan fisik, ekonomi dan sosial secara merata dan berimbang sehingga terwujud pemerataan antar daerah. Dalam melaksanakan pembangunan tersebut pemerintah melalui program dan kegiatannya menaglokasikan anggaran yang sangat besar dengan harapan melalui program dan kegiatan tersebut mampu menjawab kebutuhan masyarakat. Pengelolaan pemerintahan yang bertujuan untuk lebih dapat menjawab kebutuhan dan mampu melayani masyarakat sesuai dengan

karakteristik masing-masing daerah yang berbeda-beda menggiring perubahan pola pemerintahan terpusat menjadi pola pemerintahan yang lebih dapat mengakomodir kebutuhan dan memanfaatkan potensi daerah sesuai kondisi masing-masing daerah, dan pemerintahan yang lebih dekat untuk melayani masyarakat daerah itu sendiri. Pola pemerintahan terpusat yang dinilai memiliki kelemahan dalam pemerataan pembangunan pasca reformasi tahun 1998 berubah ke pola pemberian kewenangan yang lebih besar kepada setiap daerah untuk mengelola dan melaksanakan pembangunan dengan memanfaatkan potensi yang dimiliki untuk mewujudkan pembangunan sesuai kebutuhan daerah masing-masing, pola pemerintahan tersebut dinamakan otonomi daerah.

Pelaksanaan pemerintahan dalam bentuk atau pola otonomi daerah tersebut dilaksanakan dengan bentuk memberikan kewenangan yang lebih besar kepada setiap daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.¹ Tujuannya antara lain untuk lebih mendekatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat, memudahkan masyarakat untuk memantau dan mengontrol penggunaan dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), selain untuk menciptakan persaingan yang sehat antar daerah dan mendorong timbulnya inovasi. Sejalan dengan kewenangan tersebut pemerintah daerah diharapkan lebih mampu menggali sumber-sumber pembiayaan khususnya untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan pemerintah dan pembangunan di daerahnya melalui Pendapatan Asli Daerah (PAD).

¹ HAW. Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Jakarta, PT Grafindo Persada, 2007, hlm 96

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan sumber pendapatan daerah yang secara bebas dapat digunakan oleh masing-masing daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan daerah. Tapi pada kenyataannya kontribusi Pendapatan Asli Daerah terhadap pendapatan dan belanja daerah masih kecil. Selama ini dominasi sumbangan pemerintah pusat kepada daerah masih besar. Oleh karenanya untuk mengurangi ketergantungan kepada pemerintah pusat, pemerintah daerah perlu berusaha meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang salah satunya dengan penggalian potensi daerah. Pendapatan Asli Daerah adalah penerimaan yang diperoleh daerah dan sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Seiring dengan berjalannya otonomi daerah, diharapkan masing-masing pemerintah daerah mampu mengelola dan memaksimalkan dengan baik dan terencana sumber daya yang ada di daerah untuk kelangsungan kemajuan daerah itu sendiri.² Dalam pelaksanaan otonomi daerah, diharapkan Pemerintah Daerah dapat bekerja secara inovatif guna mencari peluang penerimaan daerah sebagai sumber pembiayaan dalam pembangunan daerah. Sebagaimana yang telah diatur dan ditetapkan melalui peraturan perundang-undangan yang berlaku salah satu penerimaan daerah yang sah adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD). Penerimaan daerah yang disebut Pendapatan Asli Daerah (PAD) tersebut akan menjadi cerminan untuk melihat kemampuan masing-masing Pemerintah Daerah dalam meningkatkan penerimaan daerah sebagai salah satu

² Ateng Syafruddin, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Bandung, Bima Cipta, 1985, hlm 58

sumber pendapatan daerah yang nantinya menjadi sumber pembiayaan pembangunan. Berdasarkan peraturan yang berlaku sumber pendapatan asli daerah salah satunya adalah dari Pajak Daerah. Dengan demikian Pemerintah Daerah wajib berupaya untuk meningkatkan Penerimaan Asli Daerahnya melalui pajak daerah yang nantinya akan digunakan untuk membiayai urusan pemerintahan daerah. Pajak Daerah sangat menentukan bagi kelangsungan dan eksistensi pembangunan untuk masa sekarang dan masa yang akan datang.³

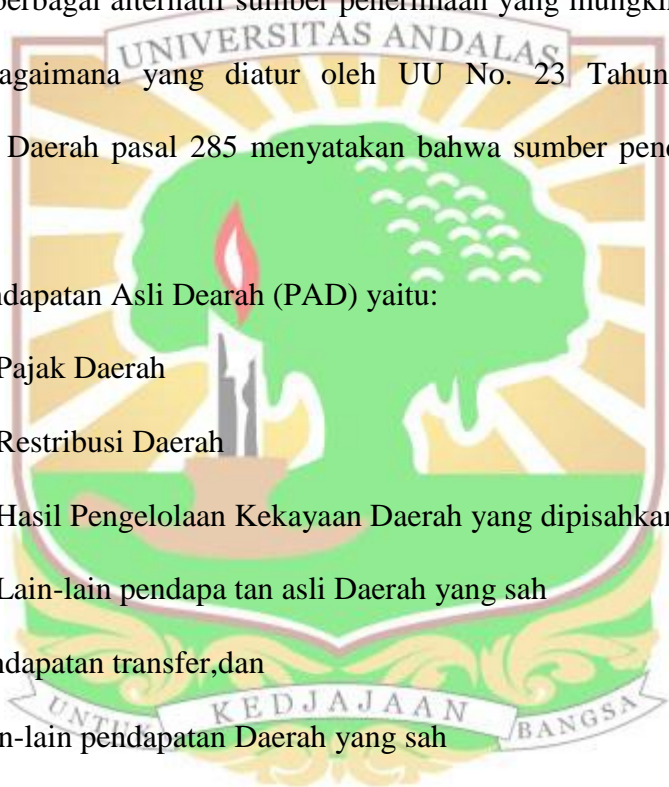
Eksistensi pemerintah daerah sebagai bagian dari penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan nasional adalah sebagai konsekuensi dari bentuk negara kesatuan yang menganut asas desentralisasi. Kewenangan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah diberikan oleh UUD 1945 terutama di dalam pasal 18 A yang berbunyi (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Kemudian dijabarkan dalam UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang belum lama ini diganti dengan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, dimana pada UU No. 23 Tahun 2014 lebih menitik beratkan kepada bentuk kewenangan antara pemerintah, pemerintah provinsi

³Bohari, *Pengantar Hukum Pajak*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, 1993, Hlm VII (kata pengantar)

dan pemerintah kabupaten/kota, kewenangan yang dimaksud berupa otonomi daerah yakni mengurus rumah tangga sendiri dimana pemerintah daerah harus bisa mencari biaya untuk dapat menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan yang menjadi kewenangannya dan dapat berkreasi mencari sumber penerimaan atau pendapatan yang dapat mendukung pembiayaan atau pengeluaran daerah.

Dari berbagai alternatif sumber penerimaan yang mungkin dipungut oleh daerah sebagaimana yang diatur oleh UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah pasal 285 menyatakan bahwa sumber pendapatan Daerah terdiri dari:

- 
- a. Pendapatan Asli Daerah (PAD) yaitu:
 1. Pajak Daerah
 2. Restribusi Daerah
 3. Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang dipisahkan, dan
 4. Lain-lain pendapatan asli Daerah yang sah
 - b. Pendapatan transfer, dan
 - c. Lain-lain pendapatan Daerah yang sah

Dengan ketentuan pasal ini maka pajak daerah adalah salah satu alternatif untuk memenuhi pembiayaan atau pengeluaran daerah dan mengenai pajak daerah ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, perlu disesuaikan lagi dengan kebijakan otonomi daerah

sehingga terbentuk Undang-Undang No 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah.

Mengenai wewenang pemungutan pajak mineral bukan logam dan batuan itu sendiri, dalam Undang- Undang No 23 Tahun 2014 pada lampiran 122 tentang pembagian urusan pemerintah dibidang energi dan sumber daya mineral, kewenangan Pemerintah Provinsi hanyalah penerbitan atau proses administrasi perizinan pertambangan, namun untuk pemungutan pajak produksi mineral bukan logam dan batuan tetap menjadi kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota yang dijelaskan dalam Undang- Undang 28 Tahun 2009 pasal 2 yang menyatakan pajak daerah menjadi dua bagian yaitu Pajak Provinsi dan Pajak Kabupaten/ Kota. Dalam Undang-Undang 28 Tahun 2009 pajak mineral bukan logam dan batuan termasuk pajak Daerah Kabupaten/Kota, dengan demikian berdasarkan peraturan tersebut pajak mineral bukan logam dan batuan merupakan kewenangan Daerah Kabupaten/ Kota.

Kabupaten Solok merupakan salah satu daerah yang diberi hak otonomi daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri dalam menunjang pendapatan sumber Keuangan Daerah. Seiring dengan berjalannya otonomi daerah, diharapkan pemerintah daerah mampu mengelola dan memaksimalkan sumber daya yang ada didaerah untuk kelangsungan kemajuan daerah itu sendiri.⁴Salah satunya upaya Pemerintah Kabupaten Solok dalam

⁴Penjelasan Bab I Ketentuan Umum pada Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang *Pajak Daerah danRetribusi Daerah*

meningkatkan Pendapatan Asli Daerahnya adalah melalui pemungutan pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan tersebut.

Salah satu Pajak Pusat disektor pertambangan mineral dan batubara yang dijadikan Pajak Daerah yaitu Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan yang baru disahkan oleh Pemerintah Kabupaten Solok, yang mana pengaturan Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan tersebut diatur melalui Perda Kabupaten Solok nomor 7 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah dan Peraturan Bupati Kabupaten Solok Nomor 36 Tahun 2012 tentang Nilai Pasar atau Standar Harga Mineral bukan Logam dan Batuan yang menjadi kebijakan otonomi daerah Kabupaten Solok sebagai Pendapatan Asli Daerah di Kabupaten Solok. Tujuannya adalah untuk pembiayaan pembangunan daerah di Kabupaten Solok agar lebih berkembang.

Berdasarkan Peraturan Bupati Solok Nomor 36 Tahun 2012 tentang, Nilai Pasar atau Standar Harga Mineral bukan Logam dan Batuan, yang dimaksud dengan Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan adalah pajak yang dikenakan dari kegiatan penambangan (pengambilan), pengusaha dan atau pemanfaatan komoditas bahan tambang yang tergolong mineral bukan logam dan batuan yang terdapat di permukaan tanah atau dibawah permukaan tanah (dulunya sebelum UU No. 4 Tahun 2009 disebut bahan tambang galian golongan C) dalam wilayah administrasi Kabupaten Solok. Sebelum otonomi daerah pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan Ini merupakan pajak yang dikelola oleh pemerintah provinsi.

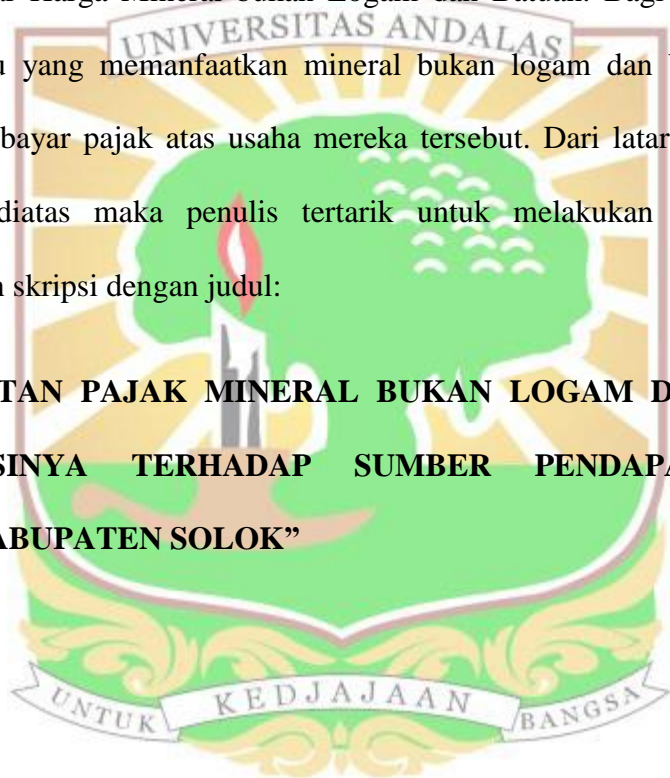
Melihat kondisi litologi daerah Kabupaten Solok yang cukup kaya akan sumber daya alam disektor potensi bahan tambang khususnya mineral bukan logam dan batuan maka hal tersebut dijadikan salah satu potensi daerah yang harus dikelola dengan baik dan diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi penerimaan daerah Kabupaten Solok.

Pengelolaan dan pengaturan potensi Mineral Bukan Logam dan Batuan oleh Pemerintah Kabupaten Solok sebagai potensi penerimaan daerah dari sektor pertambangan didasari oleh semakin meningkatnya kebutuhan akan bahan-bahan penunjang pembangunan fisik (pasir, batu, kerikil, tanah urug, cadas, clay dan lain-lainya yang tergolong kedalam mineral bukan logam dan batuan) baik di Kabupaten Solok sendiri maupun diluar Kabupaten Solok. Dengan tingginya kebutuhan akan bahan-bahan dasar pembangunan fisik seperti pasir, batu, kerikil, tanah urug, cadas, clay dan lain-lainya yang tergolong kedalam mineral bukan logam dan batuan maka hal tersebut menjadi salah satu peluang usaha baru yang mulai menjanjikan bagi masyarakat atau pengusaha di Kabupaten Solok khususnya maupun pengusaha diluar Kabupaten Solok untuk memanfaatkan potensi Mineral Bukan Logam dan Batuan.

Dengan kecenderungan meningkatnya jumlah kegiatan penambangan dan jumlah permintaan produksi mineral bukan logam dan batuan baik untuk memenuhi kebutuhan dalam atau diluar Kabupaten Solok maka Pemerintah Kabupaten Solok segera mengatur atau melakukan tata kelola terhadap kegiatan penambangan dan produksi mineral bukan logam dan batuan dengan

membuka peluang usaha penambangan yang disesuaikan dengan sebaran potensi wilayah pertambangan untuk mineral bukan logam dan batuan sehingga kegiatan produksi penambangan tersebut dapat menjadi sumber pendapatan asli daerah dari pajak mineral bukan logam dan batuan sebagaimana yang telah diatur dalam Perda Kabupaten Solok Nomor 7 Tahun 2011 dan Peraturan Bupati Solok Nomor 36 Tahun 2012 tentang Nilai Pasar atau Standar Harga Mineral bukan Logam dan Batuan. Bagi pengusaha dan atau pelaku yang memanfaatkan mineral bukan logam dan batuan menjadi wajib membayar pajak atas usaha mereka tersebut. Dari latar belakang yang diuraikan diatas maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dan penyusunan skripsi dengan judul:

**“PEMUNGUTAN PAJAK MINERAL BUKAN LOGAM DAN BATUAN
KONTRIBUSINYA TERHADAP SUMBER PENDAPATAN ASLI
DAERAH KABUPATEN SOLOK”**



B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas maka permasalahan yang akan dibahas dalam penulisan ini adalah:

1. Bagaimana Pelaksanaan Pemungutan Pajak Mineral Bukan logam dan Batuan di Kabupaten Solok?

2. Apa saja kendala yang terdapat dalam pemungutan Pajak Mineral Bukan logam dan Batuan di Kabupaten Solok serta bagaimana penyelesaiannya?
3. Bagaimana kontribusi Pajak Mineral Bukan logam dan Batuan di Kabupaten Solok?

C. Tujuan Penelitian

Secara keseluruhan pembahasan dalam penelitian ini bertujuan untuk:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan pemungutan Pajak Mineral Bukan logam dan Batuan di Kabupaten Solok tersebut.
2. Untuk mengetahui kendala yang terdapat dalam pemungutan Pajak Mineral Bukan logam dan Batuan di Kabupaten Solok serta bagaimana penyelesaiannya.
3. Untuk mengetahui kontribusi Pajak Mineral Bukan logam dan Batuan terhadap Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Solok

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari yang ingin penulis capai dalam penulisan ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

- a. Hasil penelitian ini dapat memperkaya ilmu pengetahuan di bidang Hukum umumnya dan pengembangan terhadap mata kuliah Keuangan Daerah pada khususnya.

- b. Menerapkan teori-teori yang diperoleh dibangku perkuliahan dan menghubungkannya dengan praktek dilapangan.
- c. Untuk lebih memperkaya khasanah ilmu pengetahuan baik dibidang hukum pada umumnya maupun dibidang hukum administrasi pada khususnya.

2. Secara Praktis

Secara praktis hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi penulis sendiri serta dapat menjadi bahan masukan dan pertimbangan bagi seluruh pihak-pihak yang terkait dalam hal ini baik masyarakat, pemerintah, maupun para penegak hukum, khususnya bagi pihak-pihak yang terkait dengan permasalahan yang dikaji.

E. Metode Penelitian

Untuk menjawab permasalahan yang akan diteliti tersebut, diperlukan beberapa teknik yang akan digunakan dalam penulisan penelitian, yaitu:

1. Pendekatan Masalah

Dalam penulisan ini penulis menggunakan pendekatan yuridis sosiologis yaitu pendekatan terhadap masalah yang menitik beratkan pada penelitian yang dilakukan di lapangan. Disamping itu juga melakukan penelitian terhadap bahan-bahan kepustakaan hukum⁵.

2. Sifat Penelitian

Penelitian yang dilakukan bersifat deskriptif, yaitu penelitian yang menggambarkan secara lengkap mengenai suatu keadaan berdasarkan fakta-

⁵ Soejono, H. Abdurrahman, Metode Penelitian Hukum, PT. Asdi Mahasatya, Jakarta, 2003, hlm 19

fakta yang tampak, sehingga dapat dihasilkan suatu kesimpulan. Keadaan yang digambarkan dalam penelitian ini adalah mengenai pelaksanaan pemungutan Pajak Mineral Bukan logam dan Batuan di Kabupaten Solok, permasalahan yang dihadapi dalam pelaksanaan pemungutan Pajak Mineral Bukan logam dan Batuan di Kabupaten Solok serta upaya untuk menyelesaikannya, dan kontribusi Pajak Mineral Bukan logam dan Batuan di Kabupaten Solok terhadap Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Solok.

3. Jenis dan Sumber Data

Pada penulisan skripsi ini jenis data yang penulis gunakan adalah Data Primer dan data sekunder.

a. Data primer, yaitu data yang diperoleh secara langsung dari lapangan, data ini berupa hasil wawancara dengan:

1. Pihak Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset (DPPKA) Kabupaten Solok
2. Pihak Dinas Pertambangan dan Energi Kabupaten Solok
3. Wajib Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan

b. Data sekunder, yaitu data yang diperoleh dari bahan kepustakaan yang telah diolah, yang terdiri dan:⁶

1. Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang mencakup seperangkat peraturan perundang-undangan, dalam hal ini bahan hukum yang dapat membantu penelitian adalah:

⁶Ade Saptomo, *Pokok-Pokok Metodologi Penelitian Hukum*, Surabaya: Unesa University Pres, 2007, hlm.84

1. Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
2. Undang-Undang No. 28 Tahun 2007 Tentang Pajak
3. Undang-Undang 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah
4. Perda Kabupaten Solok Nomor 7 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah
5. Peraturan Bupati Solok Nomor 36 tahun 2012 Tentang Nilai Pasar atau Standar Harga Mineral bukan Logam dan Batuan.

2. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum yang dapat menunjang bahan hukum primer dan dapat membantu penulis dalam menganalisa dan memahami bahan hukum primer seperti: Literatur atau hasil penulisan yang berupahasil penelitian, Peraturan Undang Undangan, Buku-buku, Makalah, Majalah tulisan lepas, artikel dan lain-lain.

3. Bahan hukum tersier

Bahan-bahan yang memberi petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yaitu kamus hukum dan Kamus Besar Bahasa Indonesia.

Data sekunder diatas diperoleh dari:

1. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andaiias,
2. Perpustakaan Pusat Universitas Andalas Limau Manis,

3. Buku-buku dan bahan kuliah yang penulis miliki.

4. Teknik Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data primer dari informan, penelitian ini memakai metode wawancara *semi-structured*. Dalam teknisnya, pertanyaan pertanyaan yang telah terstruktur dipersiapkan terlebih dahulu, kemudian satu-persatu diperdalam dengan mengorek keterangan lebih lanjut dari informan atau responden. Sedangkan untuk memperoleh data sekunder, dilakukan studi dokumen. Dalam studi dokumen, data diperoleh melalui penelusuran isi dokumen dan mengelompokkannya ke dalam konsep-konsep pokok yang terdapat dalam perumusan masalah

5. Teknik Pengolahan Data dan Analisis Data

a. Teknik Pengolahan Data

Setelah mengumpulkan bahan hukum yang diperlukan dan berbagai data yang diperoleh dari penelitian kemudian dilakukan pengolahan data dengan melakukan proses editing, yaitu proses pengeditan terhadap data ataupun bahan yang diperoleh sehingga menghasilkan penulisan data yang lebih sederhana dan mudah dipahami.

b. Analisis data

Penelitian ini akan menggunakan teknik atau metode pengolahan dan analisis data kualitatif, yaitu penggambaran hasil penelitian dengan menggunakan kalimat-kalimat, agar hasil penelitian

ini lebih mudah dipahami. Apabila terdapat data yang bersifat kuantitatif, penulis akan mencantumkan didalam hasil penelitian demi kelengkapan informasi yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.⁷



⁷ Hilman Hadikusumo, *Metode Pembuatan Kertas Kerja atau Skripsi Ilmu Hukum*, Bandung, Mandar Maju, 1995, hlm.99.