

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Munculnya otonomi daerah menyebabkan terjadinya pergeseran paradigma sistem pemerintahan yang pada awalnya bercorak sentralisasi menjadi mengarah kepada sistem pemerintahan desentralisasi, yaitu dengan memberikan keleluasan / kewenangan kepada daerah dalam mewujudkan daerah otonom yang luas, dan bertanggung jawab serta untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan kondisi dan potensi wilayah yang ada serta faktor-faktor yang dapat menunjang pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah. Hal ini juga telah dirumuskan dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi "*Pemerintah daerah Provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan*".

Adanya pemberian otonomi daerah memberikan implikasi timbulnya kewenangan dan kewajiban bagi daerah untuk dapat mengelola berbagai kegiatannya secara mandiri. Pembagian otonomi daerah ini telah diatur melalui Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Penerimaan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi yaitu pendapatan daerah seperti hak pemerintah daerah yang diakui sebagai penambahan nilai kekayaan bersih dalam periode tahun bersangkutan. Sebagaimana yang telah

diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Pendapatan daerah bersumber dari berikut ini.

1. Pendapatan Asli Daerah, meliputi:
 - a. Pajak Daerah
 - b. Retribusi daerah
 - c. Hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan dan
 - d. Lain-lain pendapatan asli Daerah yang sah;
2. Pendapatan transfer dan
3. Lain-lain pendapatan Daerah yang sah.

Definisi pajak menurut Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2009 Tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 Tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan pada Pasal 1 ayat (1) berbunyi “pajak adalah kontribusi wajib kepada negara yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan negara bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Pajak daerah merupakan salah satu sumber pendanaan yang sangat penting bagi daerah dalam rangka penyelenggaraan dan pembangunan daerah. Pengaturan mengenai pajak daerah telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (PDRD), Pemerintah Provinsi Sumatera Barat membentuk Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 4 Tahun 2018 Tentang Pajak Daerah (yang

selanjutnya disebut Perda Pajak Daerah) menggantikan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 4 Tahun 2011 Tentang Pajak Daerah yang disesuaikan dengan Undang-Undang diatas. Di dalam Perda tersebut pajak daerah terdiri atas, Pajak Kendaraan Bermotor, Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor, dan Pajak Air Permukaan.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, pajak kendaraan bermotor adalah pajak atas kepemilikan dan/atau penguasaan kendaraan bermotor. Pajak kendaraan bermotor merupakan salah satu pajak Profinsi, dimana setiap pajak yang terutang dipungut wilayah Kabupaten/Kota tempat kendaraan bermotor terdaftar, dikenakan untuk masa pajak 12 bulan berturut-turut, terhitung mulai saat pendaftaran, dan dibayar sekaligus dimuka¹. Menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Pasal 3 yang menjadi objek pajak kendaraan bermotor adalah kepemilikan dan / atau penguasaan kendaraan bermotor. Didalam pemungutan pajak ada tiga hal yang harus diperhatikan yaitu, asas pemungutan pajak, stelsel pemungutan pajak, serta sistem pemungutan pajak.

Besarnya pajak kendaraan bermotor dapat dihitung sebagai berikut :

$$PKB = \text{Tarif} \times \text{Dasar Pengenaan (Nilai Jual} \times \text{Bobot)}$$

Berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 4 Tahun 2018 menggantikan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat No 4 Tahun 2011 Pasal 6 tentang Pajak Daerah, dikatakan Dasar Pengenaan PKB dihitung sebagai perkalian dua unsur pokok, yaitu :

¹ Sugianto, 2008, *Pajak dan Retribusi Daerah (Pengelolaan Pemerintah Daerah dalam Aspek Keuangan, Pajak dan Retribusi Daerah)*, PT. Grasindo , Jakarta, hlm 37.

- a. Nilai Jual Kendaraan Bermotor
- b. Bobot yang mencerminkan secara relatif tingkat kerusakan jalan dan/atau pencemaran lingkungan akibat penggunaan kendaraan bermotor.

Pada Pasal 8 Perda Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 4 Tahun 2018 tentang Pajak Daerah telah menentukan besar persentase atas pemungutan pajak atas kendaraan bermotor, yaitu :

1. Untuk kepemilikan kendaraan bermotor pertama sebesar 1,5%
2. Untuk kepemilikan kendaraan kedua dan selanjutnya ditetapkan secara progresif yaitu :
 - a. Kendaraan kepemilikan kedua sebesar 2 %
 - b. Kendaraan kepemilikan ketiga sebesar 2,5 %
 - c. Kendaraan kepemilikan kelima dan seterusnya sebesar 3,5 %

Dari penjelasan di atas dapat diambil kesimpulan bahwa dalam sistem perpajakan di Indonesia, pajak progresif termasuk ke dalam pajak kendaraan bermotor. Pajak progresif berdasarkan Peraturan Gubernur Provinsi Sumatera Barat Nomor 56 Tahun 2011 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Pemungutan Pajak Kendaraan Bermotor dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor adalah pajak yang dikenakan atas kepemilikan kendaraan bermotor pribadi kedua dan seterusnya berdasarkan nama atau alamat yang sama. Selain itu menurut Nurmantu, pajak progresif adalah tarif pemungutan pajak yang semakin tinggi nilai objek pajaknya, semakin tinggi pula persentase tarif pajaknya. Hal tersebut

menyebabkan tarif pemungutan pajak akan semakin meningkat apabila jumlah atau kuantitas objek pajak semakin banyak dan jika nilai objek pajak mengalami kenaikan².

Tujuan utama kebijakan tarif progresif yaitu untuk meningkatkan pendapatan asli daerah. Selain itu yaitu untuk menciptakan rasa keadilan, serta tertib administrasi agar nama yang tercantum dalam STNK ataupun BPKB dan SKTBP pajak kendaraan adalah benar-benar pemilik yang sah dan belum berpindah tangan. Kebijakan tarif progresif Pajak Kendaraan Bermotor juga diarahkan untuk mengurangi tingkat kemacetan di daerah perkotaan dengan memberikan kewenangan daerah untuk menerapkan³.

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Pendapatan Asli Daerah meliputi pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lai pendapatan asli daerah yang sah. Dimana pajak progresif termasuk kedalam salah satu pajak daerah, yang berarti bahwa dengan meningkatnya pajak progresif dapat meningkatkan pajak daerah yang merupakan salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah.

Pemungutan tarif progresif ini, terjadi beberapa permasalahan pada saat warga akan membayar pajak kendaraan bermotor mereka, dikarenakan mereka harus membayar nominal lebih banyak. Hal ini disebabkan karena jumlah kendaraan yang terdaftar atas nama warga tersebut tidak sesuai dengan yang ia

² Safri Nurmantu, 2005, *Pengantar Perpajakan*, Granit, Jakarta, hlm 28

³ Joko Tri Haryanto, "Efektifitas Pajak Progresif", diakses dari <https://www.kemenkeu.go.id/en/node/42659>, pada tanggal 30 Oktober 2017 pukul 16.09

miliki. Dikarenakan kendaraan bermotor yang sudah tidak dikuasai warga, tetap dihitung pajaknya.⁴

Sebenarnya telah ada norma yang mengatur bahwa bagi pemilik kendaraan yang telah menjual kendaraan miliknya kepada orang lain, wajib untuk melaporkan perubahan kepemilikan kendaraan bermotor kepada pihak yang berwenang, dalam hal ini SAMSAT Kota Padang. Akan tetapi, karena banyak warga yang tidak mengerti sepenuhnya tentang pajak progresif ini, menyebabkan warga merasa dirugikan.

Jika mengacu pada Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, maka kepemilikan kendaraan bermotor didasarkan atas nama dan/atau alamat yang sama, akan tetapi dalam undang-undang tersebut tidak ada penjelasan terhadap “penguasaan” yang dimaksud dalam definisi pajak kendaraan bermotor. Tidak jarang ada yang menafsirkan bahwa yang dimaksud menguasai kendaraan bermotor adalah orang atau badan yang memiliki kendaraan bermotor tersebut. Tidak sedikit juga yang menafsirkan bahwa yang dimaksud menguasai dilihat dari Bukti Pemilikan Kendaraan Bermotor (BPKB) dan Surat Tanda Nomor Kendaraan (STNK). Hal ini tidak akan menimbulkan masalah jika saja pemerintah dapat melakukan sosialisasi dengan baik kepada masyarakat.

Pajak Kendaraan Bermotor merupakan jenis pajak yang memberikan kontribusi untuk penerimaan pajak bagi Kota Padang. Kota Padang sebagai kota terbesar di Sumatera Barat memiliki tingkat perkembangan kendaraan bermotor

⁴ *Ibid*

yang sangat pesat. Perkembangan kendaraan seperti ini tentu saja dapat dimanfaatkan oleh pemerintah Kota Padang untuk menarik pajak kepada pemilik dan/atau penguasa kendaraan bermotor tersebut demi meningkatkan sumber pendapatan asli daerah (PAD) Kota Padang.⁵

Pemerintah menerapkan tarif pajak dalam memungut pajak kendaraan bermotor, salah satunya tarif pajak progresif. Dengan diberlakukannya Peraturan Daerah Sumatera Barat Nomor 4 tahun 2018 mengganti Peraturan Daerah Sumatera Barat Nomor 4 tahun 2011 tentang pajak daerah, diduga menyebabkan masyarakat merasa dirugikan, hal ini terjadi karena diberlakukannya tarif pajak progresif terhadap kendaraan bermotor mereka, yang menyebabkan mereka harus membayar lebih dari yang seharusnya, padahal kendaraan tersebut sudah berpindah tangan. Sebenarnya dengan diberlakukannya tarif pajak progresif ini secara umum bertujuan untuk meningkatkan pendapatan asli daerah, yang mana peningkatan tersebut untuk mensejahterakan masyarakat.

Berdasarkan uraian diatas, maka penulis merasa tertarik untuk meneliti lebih lanjut dengan mengambil judul **“Pemungutan Tarif Progresif Pada Pemungutan Pajak Kendaraan Bermotor dan Kontribusinya terhadap Pendapatan Asli Daerah Kota Padang”**

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang dipaparkan di atas, permasalahan yang dapat peneliti identifikasi adalah

⁵ Badan Keuangan Daerah, “SUMBAR akan menaikkan pajak kendaraan bermotor, diakses dari [www. Sumbarprov.go.id](http://www.Sumbarprov.go.id), pada tanggal 20 Februari 2018 pukul 14: 20

1. Bagaimana pelaksanaan hukum pemungutan tarif progresif pajak kendaraan bermotor dan kontribusinya terhadap PAD Kota Padang?
2. Apa saja kendala yang ditemui dalam pemungutan tarif progresif pada pajak kendaraan bermotor dan bagaimana upaya dalam mengatasi kendala tersebut?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penulisan proposal penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui pemungutan tarif progresif pada pajak kendaraan bermotor
2. Untuk mengetahui kendala yang dihadapi dan upaya yang dilakukan oleh pemerintah untuk mengatasi kendala tersebut

D. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian yang ingin dicapai penulis dalam penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut :

1. Secara teoritis
 - a. Untuk melatih kemampuan penulis dalam melakukan penulisan secara ilmiah yang dituangkan dalam bentuk karya ilmiah berupa skripsi

- b. Untuk mengembangkan ilmu pengetahuan terutama berkenaan dengan Hukum Administrasi Negara, khususnya pada Hukum Pajak yaitu berkenaan dengan pajak kendaraan bermotor

2. Secara praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi para pihak dan menjadi referensi hukum, terutama hukum administrasi negara.

E. Metode Penelitian

Supaya tujuan dan manfaat penelitian ini dapat tercapai sebagaimana yang telah direncanakan, maka untuk itu dibutuhkan suatu metode yang berfungsi sebagai pedoman dalam pelaksanaan kegiatan penelitian ini, yaitu :

1. Pendekatan Masalah

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis-sosiologis yaitu pendekatan penelitian yang dilakukan dengan melihat dan mengkaji ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku dan kemudian membandingkannya dengan apa yang terjadi dilapangan atau masyarakat⁶. Khususnya yang berkenaan dengan Pemungutan Tarif Progresif pada Pajak Kendaraan Bermotor. Dengan kata lain, pendekatan

⁶ Zainudin Ali, 2009, *Metodologi Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm 175

yuridis-sosiologis akan melihat bagaimana penerapan hukum dalam permasalahan yang diteliti.

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis yaitu penelitian yang memberikan data tentang suatu keadaan atau gejala-gejala sosial yang berkembang ditengah-tengah masyarakat sehingga dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat memperoleh gambaran yang menyeluruh, lengkap dan sistematis tentang objek yang diteliti⁷, gambaran yang diterima selanjutnya dianalisis dengan/melalui analisis-yuridis.

3. Jenis dan Sumber Data

a. Data primer

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari lapangan⁸. Wawancara ini dilakukan dengan pihak-pihak yang terlibat langsung dengan pelaksanaan kewenangan pemungutan PKB di UPTD P3 Kota Padang, kantor BAKEUDA Sumatera Barat.

b. Data sekunder, Data sekunder adalah data yang sudah diolah dapat dipergunakan. Dari sudut kekuatan mengikatnya digolongkan dalam bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier⁹.

- 1) Bahan hukum primer, merupakan bahan hukum yang isinya bersifat mengikat, memiliki kekuatan hukum serta dikeluarkan atau dirumuskan

⁷ Soerjono Soekanto, 2006, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta, hlm 10

⁸ *ibid*, hlm 51

⁹ *Ibid*, hlm 51-52

oleh pemerintah dan pihak lainnya yang berwenang untuk itu. Secara sederhana bahan hukum primer merupakan semua ketentuan yang ada berkaitan dengan pokok pembahasan, bentuk Undang-Undang dan Peraturan-peraturan yang ada. Penelitian ini menggunakan bahan hukum primer sebagai berikut :

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah
- c) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah
- d) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah
- e) Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 4 Tahun 2018 Tentang Pajak Daerah menggantikan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 4 Tahun 2011 Tentang Pajak Daerah
- f) Peraturan Gubernur Sumatera Barat Nomor 56 Tahun 2011 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Pemungutan Pajak Kendaraan Bermotor dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor
- g) Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 4 Tahun 2011 Tentang Pajak Daerah menggantikan Peraturan Gubernur Sumatera Barat Nomor 100 Tahun 2012 Tentang Bagi Hasil Pajak Daerah Provinsi Sumatera Barat

- 2) Bahan hukum sekunder, merupakan bahan yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer atau keterangan-keterangan mengenai peraturan perundang-undangan, berbentuk buku-buku yang ditulis para sarjana, literatur hasil penelitian yang telah dipublikasikan, jurnal hukum, dan lain-lain.
- 3) Bahan hukum tersier, merupakan bahan-bahan yang dapat menunjang pemahaman akan bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus, ensiklopedia, majalah, koran, dan lain-lain

4. Populasi dan Sampel

- a. Populasi adalah keseluruhan atau himpunan objek dengan ciri yang sama¹⁰. Populasi dalam penelitian ini adalah keseluruhan pribadi atau subjek yang berkaitan dalam pemungutan PKB, yaitu seluruh pegawai yang berada pada kantor SAMSAT Kota Padang, dan pegawai kantor BAKEUDA (Badan Keuangan Daerah) Sumatera Barat.
- b. Sampel merupakan himpunan bagian atau sebagian dari populasi. Dalam suatu penelitian observasi dilakukan pada sampel¹¹. Sampel dalam penelitian ini adalah wajib pajak, pegawai SAMSAT Kota Padang, pegawai kantor BAKEUDA yang memenuhi kriteria

Kriteria pegawai SAMSAT dan BAKEUDA Kota Padang yaitu :

¹⁰ Bambang Sunggono, 2010, *Metodologi Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm 118

¹¹ *Ibid*, hlm 119

- a. Pegawai yang berwenang memberikan informasi mengenai tarif progresif
- b. Pegawai yang memahami pemungutan tarif progresif terhadap pajak kendaraan bermotor

5. Teknik Pengumpulan Data

- a. Studi dokumen merupakan suatu teknik pengumpulan data yang dilakukan melalui data tertulis dengan menggunakan *content analysis*, yaitu dengan cara menganalisis dokumen-dokumen yang penulis dapatkan di lapangan yang berhubungan dengan masalah yang diteliti¹².
- b. Wawancara dapat dipandang sebagai metode pengumpulan data dengan tanya jawab terhadap kedua belah pihak, yang dikerjakan dengan sistematis dan berlandaskan kepada tujuan penelitian. Wawancara dilakukan dengan jalan komunikasi yaitu melalui kontak atau hubungan pribadi antara pengumpulan data (responden) baik secara langsung maupun tidak langsung¹³.

Wawancara yang dilakukan dalam penelitian ini adalah melalui wawancara semi terstruktur yaitu wawancara yang tidak terlalu terikat dengan daftar pertanyaan yang telah disusun, dengan mengembangkan daftar pertanyaan tersebut guna menghindari kehabisan pertanyaan di lapangan nantinya. Dalam penelitian ini wawancara dilakukan terhadap beberapa pegawai kantor SAMSAT Kota Padang yang terkait erat

¹² Soerjono Soekanto, *Op Cit*, hlm 22

¹³ Rianto Adi, 2004, *Metodologi penelitian sosial dan hukum*, Granit, Jakarta, hlm 72

dengan Pemungutan PKB dan wajib pajak PKB, Kantor BAKEUDA Sumatera Barat, dan masyarakat yang membayar pajak.

6. Analisis Data

Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah bersifat yuridis-kualitatif, yaitu uraian yang dilakukan terhadap data yang terkumpul berdasarkan kalimat-kalimat pertanyaan berupa informasi, hasil wawancara dengan responden, peraturan perundang-undangan, pandangan para pakar. Dan metode analisis data kualitatif-terbatas dengan menguraikan dan menganalisis tabel-tabel, dan selanjutnya dilakukan penarikan kesimpulan yang akan memberikan jawaban atas permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini.

Kegiatan ini dilakukan untuk meneliti kembali dan mengoreksi atau melakukan pengecekan terhadap hasil penelitian sehingga tersusun dan akhirnya melahirkan suatu kesimpulan yang sistematis. Dalam hal ini penulis berusaha menggambarkan bagaimana pemungutan tarif progresif pada pajak kendaraan bermotor dan kontribusinya terhadap pendapatan asli daerah Kota Padang.