

BAB I

PENDAHULUAN

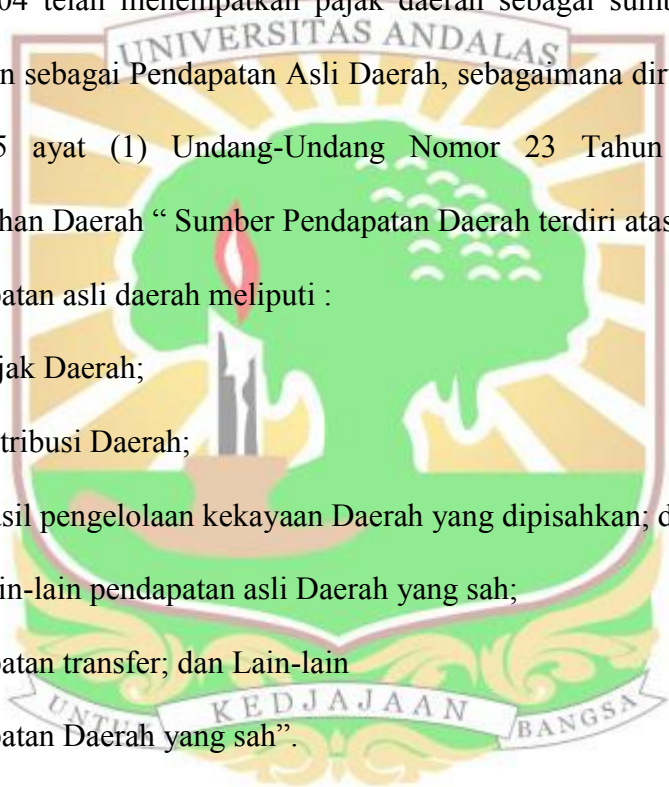
A. Latar Belakang Masalah

Secara umum tujuan sebuah Negara adalah untuk memberikan kesejahteraan pada rakyatnya, meningkatkan harkat martabat rakyat untuk menjadi manusia seutuhnya, demikian juga halnya dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai salah satu dari negara yang merdeka dan berdaulat mempunyai tujuan dalam pemerintahannya. Pembangunan di segala bidang kehidupan dilakukan untuk membentuk masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Tujuan bangsa Indonesia, sebagaimana tertuang dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 Alinea IV, yakni melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum mencerdaskan kehidupan bangsa Indonesia dan ikut melaksanakan ketertiban dunia.

Untuk mencapai tujuan tersebut, caranya adalah dengan pembangunan yang adil dan merata disegala aspek kehidupan, baik di pusat maupun di daerah. Pembangunan tersebut membutuhkan dana yang tidak sedikit, dana pembangunan tersebut berasal dari dalam maupun luar negeri . Salah satu sumber penerimaan dalam negeri berasal dari pajak yang didapat dari rakyat sendiri, dengan melalui pemungutan yang bersifat memaksa sebagaimana diatur dalam pasal 23 A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

Tahun 1945 yang berbunyi “ Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan Undang-Undang”.

Dalam sejarah Pemerintahan Daerah di Indonesia, sejak Indonesia merdeka sampai saat ini pajak daerah telah menjadi sumber penerimaan yang dapat diandalkan bagi Daerah.¹ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah atas perubahan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 telah menempatkan pajak daerah sebagai sumber Penerimaan Daerah dan sebagai Pendapatan Asli Daerah, sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 285 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah “ Sumber Pendapatan Daerah terdiri atas :

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

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan sumber pendapatan daerah yang secara bebas dapat digunakan oleh masing-masing daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan daerah.² Sehubungan dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak

¹ Marihot P.Siahaan, *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2008, hlm.1

² *Ibid.*, hlm 2

Daerah, yang memberikan keluasaan pada pemerintah daerah untuk memanfaatkan seluruh potensi kegiatan masyarakat dalam menjalankan sendi kehidupan dimana menjadi sumber pendapatan daerah yang penting guna membiayai penyelenggaraan daerah dan pembangunan daerah agar menjadi daerah yang otonom dan mandiri dalam membangun daerahnya.

Salah satu jenis Pajak Daerah yang dapat dipungut oleh Kabupaten/Kota sesuai dengan Undang-Undang No.28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah adalah Pajak Penerangan Jalan. Pengaturan Pajak Penerangan Jalan ini juga di implementasikan dalam Pasal 58 Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah dan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 10 Tahun 2002 tentang Pemungutan Pajak Penerangan Jalan.

Di Kota Padang Pajak Penerangan Jalan diatur dalam Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah yang dimuat dalam Pasal 13 sampai dengan Pasal 17 dan Peraturan Walikota Padang Nomor 45 Tahun 2014 tentang Tata Cara Pemungutan Pajak Penerangan Jalan. Berdasarkan Pasal 1 angka (13) Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah yang dimaksud dengan Pajak Penerangan Jalan adalah pajak atas penggunaan tenaga listrik, baik yang dihasilkan sendiri maupun diperoleh dari sumber lain. Subjek Pajak Penerangan Jalan adalah orang pribadi atau Badan yang menggunakan tenaga listrik. Dasar pengenaan Pajak Penerangan Jalan adalah Nilai Jual Tenaga Listrik, Nilai Jual Tenaga Listrik adalah jumlah tagihan biaya beban/ tetap ditambah

dengan biaya pemakaian kwh (kilowatt-hours) / variabel yang ditagih dalam rekening listrik.

Selanjutnya Besarnya tarif Pajak Penerangan Jalan yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah khususnya Kota Padang adalah 10% sesuai dengan Pasal 16 Perda No.8 Tahun 2011. Tarif yang ditetapkan pemerintah tersebut merupakan tarif tertinggi dalam penetapan Pajak Penerangan Jalan sebagaimana disebutkan pada Pasal 55 ayat (1) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Dalam hal kewenangan untuk memungut Pajak Penerangan Jalan, Pemerintah Daerah melimpahkan kepada Perusahaan Listrik Negara (PLN) untuk melaksanakan pemungutan Pajak Penerangan Jalan yang kemudian disetorkan ke kas Pemerintah Daerah atau tempat lain yang ditunjuk oleh Kepala Daerah, kewenangan tersebut didasarkan pada Pasal 4 ayat (1) Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 10 Tahun 2002 tentang Pemungutan Pajak Penerangan Jalan.

Terkait pemungutan Pajak Penerangan Jalan terhadap seluruh pengguna tenaga listrik Pada saat sekarang sudah ada perkembangan dan inovasi yang dilakukan oleh Perusahaan Listrik Negara (PLN) yaitu penggunaan tenaga listrik dengan sistem listrik Prabayar, listrik Prabayar mengharuskan pengguna tenaga listrik membayar terlebih dahulu kwh listrik yang hendak dipakai. Caranya adalah dengan membeli pulsa listrik di (token) penyedia listrik Prabayar.

Dengan berkembangnya teknologi saat ini masyarakat telah banyak yang memilih sistem listrik Prabayar dengan alasan lebih murah dan leluasa dalam pemakaiannya. Namun, berdasarkan survei sementara banyak masyarakat yang tidak memahami dan menyadari ada berapa komponen pemotongan yang dikenakan setiap kali pembelian pulsa listrik, Pajak Penerangan Jalan adalah salah satu komponen yang dipotong pada saat pembelian pulsa listrik. Pajak Penerangan Jalan tidak hanya tertera dalam setiap pembelian pulsa listrik regular atau pascabayar, tapi juga berlaku untuk pelanggan PLN yang menggunakan sistem Prabayar atau listrik sistem token.

Dengan adanya sistem pulsa listrik yang merupakan salah satu bentuk sistem penggunaan listrik fitur baru dengan pengenaan Pajak Penerangan Jalan disetiap kali pembelian. Perusahaan Listrik Negara (PLN) sebagai pihak yang dilimpahkan untuk melakukan pemotongan Pajak Penerangan Jalan pada tarif listrik apakah teknikal pemotongan pajak tersebut sama antara pengguna listrik pascabayar dengan pengguna listrik Prabayar. PLN dalam hal ini bertindak sebagai fiskus berdasarkan aturan yang ditetapkan, bahwa hasil pemungutan Pajak Penerangan Jalan tersebut akan diserahkan ke khas daerah yang dikelola oleh Dipenda Kota Padang. Dengan hadirnya fitur listrik baru tersebut apakah pelaksanaan pemungutan Pajak Penerangan Jalan tersebut akan berjalan maksimal dan efisiensi terhadap pendapatan daerah. Dan apakah sudah terlaksana berdasarkan asas-asas pemungutan pajak diantaranya yaitu asas falsafah hukum, asas yuridis (kepastian hukum), asas ekonomis dan asas efisiensi.

Pajak yang merupakan iuran yang balas jasanya tidak langsung dirasakan, masyarakat sebagai wajib pajak juga ingin mendapatkan dan merasakan manfaat yang diberikan pemerintah daerah terhadap hasil pajak yang telah diterima. Penggunaan penerimaan hasil Pajak Penerangan Jalan tersebut dialokasi untuk penyediaan penerangan jalan untuk meningkatkan akuntabilitas pengenaan pungutan, berdasarkan Pasal 56 ayat (3) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, disebutkan bahwa “hasil penerimaan Pajak Penerangan Jalan sebagian dialokasikan untuk penyediaan penerangan jalan”. berdasarkan uraian dari pasal ini bahwa undang-undang telah memberikan keadilan bagi masyarakat terkait pemungutan Pajak Penerangan Jalan yang sebagian hasilnya dialokasikan pada lampu penerangan jalan agar dapat menyentuh seluruh ruas jalan untuk kemaslahatan masyarakat yang berguna untuk pencahayaan bagi setiap masyarakat yang berpergian dimalam hari.

Namun kenyataannya berbagai ruas jalan di Kota Padang sejak beberapa tahun terakhir tidak diterangi lampu jalan serta banyaknya Penerangan Jalan Umum (PJU) yang tidak berfungsi di Kota Padang.³ Karena tidak hidupnya lampu jalan umum sering kali memicu aksi kriminalitas seperti yang terjadi kawasan Pinggir Bakali Marapalam, sehingga menimbulkan ketidak amanan pada masyarakat yang melewati ruas jalan tersebut.⁴ Masyarakat sebagai wajib pajak tentu ingin mendapatkan

³ Pengamatan yang dilakukan sejumlah ruas jalan kota padang, pada tanggal 07 April 2015 pukul 20.00 WIB

⁴ www.harianhaluan.com/indeks.php/berita/haluan-padang/-fungsi-penerangan-jalan diakses pada tanggal 09 April 2015 puku 12.20 WIB

manfaat atas pajak yang telah dibayarkan. Sebagaimana diketahui bahwa pada dasarnya pajak berbeda dengan retribusi, pembayaran pajak tidak disertai dengan imbalan langsung, sedangkan orang yang membayar retribusi orang tersebut langsung akan mendapatkan manfaatnya.

Keadaan tersebut terjadi akibat kurangnya perhatian dari pihak Pemerintah Kota terhadap kondisi lampu penerangan jalan yang tidak berfungsi lagi. Banyak masyarakat yang tidak mengetahui siapa yang akan bertanggung jawab untuk mengganti dan memperbaiki lampu penerangan jalan, apakah Pemerintah Kota atau PLN ? dan bagaimana mekanisme pelaporan lampu penerangan jalan jika terjadi kerusakan serta bagaimana bentuk tanggung jawab dari Pemerintah Kota dan PLN terhadap pemungutan Pajak Penerangan Jalan.

Maka dalam kaitannya dengan aturan mengenai Pajak Penerangan Jalan, dimana Pajak Penerangan Jalan dipungut terhadap setiap pengguna tenaga listrik baik pascabayar maupun prabayar yang seharusnya masyarakat sebagai subjek pajak yang telah membayar pajaknya sudah mendapatkan salah satu manfaat dari pemungutan pajak tersebut, selain digunakan untuk memenuhi penyelenggaraan pemerintah daerah dan untuk kemajuan daerah. Dan salah satu balas jasa yang harus didapat masyarakat berupa fasilitas penerangan jalan yang baik dan tertata untuk memberikan kenyamanan pada masyarakat.

Dengan inovasi yang dilakukan PLN tentang adanya listrik Prabayar, apakah pemungutan listrik Prabayar ini sudah sesuai dengan aturan pelaksana tentang Pajak Penerangan Jalan yakni Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 10 Tahun 2002 tentang Pemungutan Pajak Penerangan Jalan Dan Peraturan Daerah No 8 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah Serta Peraturan Pelaksana Di Kota Padang. Dari latar belakang masalah tersebut saya tertarik untuk melakukan pengkajian terhadap sistem pemungutan Pajak Penerangan Jalan terhadap pengguna listrik Prabayar dengan judul **“PEMUNGUTAN PAJAK PENERANGAN JALAN TERHADAP PENGGUNA LISTRIK PRABAYAR DI KOTA PADANG”**

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah diatas dapat diambil permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana cara pemungutan Pajak Penerangan Jalan terhadap pengguna listrik Prabayar di Kota Padang ?
2. Bagaimana hubungan hukum antara PLN dengan Pemerintah Daerah dalam Pengenaan Pajak Penerangan Jalan terhadap pengguna listrik Prabayar di Kota Padang ?
3. Bagaimana bentuk tanggung jawab PLN dan Pemerintah Daerah, jika terjadi kerusakan terhadap penerangan jalan di Kota Padang ?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang hendak dicapai oleh penulis dalam penelitian ini, yaitu :

1. Untuk mengetahui bagaimana pemungutan Pajak Penerangan Jalan terhadap pengguna listrik Prabayar di Kota Padang .
2. Untuk mengetahui hubungan hukum antara PLN dengan Pemerintah Daerah dalam Pengenaan Pajak Penerangan Jalan terhadap pengguna listrik Prabayar.
3. Untuk mengetahui bentuk tanggung jawab PLN dan Pemerintah Daerah, jika terjadi kerusakan terhadap penerangan jalan.

D. Manfaat Penelitian

Dari penelitian ini, diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun praktis, yaitu :

1. Secara Teoritis
 - a. Melatih kemampuan penulis melakukan penelitian secara ilmiah dan sekaligus menuangkan hasil penelitian tersebut ke dalam bentuk tulisan.
 - b. Untuk memperkaya kashanah ilmu hukum, serta dapat menerapkan ilmu yang telah didapat selama perkuliahan dan dapat berlatih dalam melakukan penelitian yang baik.
 - c. Dan diharapkan hasil penelitian ini dapat menjadi jelas bagaimana pelaksanaan pemungutan Pajak Penerangan Jalan terhadap pengguna listrik Prabayar, dan untuk mengetahui bagaimana hubungan hukum antara PLN dengan Pemerintah Daerah dalam pengenaan Pajak Penerangan Jalan terhadap pengguna listrik Prabayar serta untuk mengetahui bagaimana bentuk tanggungjawab dari PLN dan Pemerintah

Daerah jika terjadi kerusakan pada lampu penerangan jalan dan dapat menemukan solusi yang tepat untuk mengatasinya.

2. Secara Praktis

Memberikan kontribusi serta manfaat bagi individu, masyarakat maupun pihak-pihak yang berkepentingan dalam menambah pengetahuan mengenai Pajak Daerah terutama yang menyangkut Pajak Penerangan Jalan Kota Padang.

E. Metode penelitian

Guna memperoleh data yang konkret, maka penelitian ini menggunakan langkah-langkah sebagai berikut :

1. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis-sosiologis atau pendekatan empiris yaitu pendekatan penelitian dimana peneliti harus berhadapan dengan warga masyarakat yang menjadi objek penelitian sehingga banyak peraturan-peraturan yang tidak tertulis berlaku dalam masyarakat⁵, khususnya pemungutan Pajak Penerangan Jalan terhadap pengguna listrik prabayar. Dengan kata lain, pendekatan yuridis-sosiologis akan melihat bagaimana penerapan hukum dalam permasalahan yang akan diteliti.

2. Sifat penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif-analisis, yaitu penelitian yang menggambarkan atau melukiskan secara faktual objek penelitian secara sistematis yang kemudian dianalisis mengenai analisis yuridis kualitatif.

⁵ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm 31

3. Jenis dan Sumber Data

a. Data primer

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari penelitian lapangan⁶. Data itu diperoleh melalui wawancara dari pihak-pihak yang terlibat langsung dalam permasalahan pemungutan Pajak Penerangan Jalan terhadap pengguna listrik prabayar.

b. Data sekunder

Data sekunder didapatkan melalui penelitian pustaka terhadap sumber data sekunder berupa:

1. Bahan hukum primer, merupakan bahan-bahan hukum yang mengikat terdiri atas peraturan perundang-undangan yang terkait dengan objek penelitian. Penelitian ini menggunakan bahan hukum primer sebagai berikut :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
- c. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.
- d. Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.
- e. Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 8 Tahun 2011 Tentang Pajak Daerah.

⁶ *Ibid.*, hlm 175

2. Bahan hukum sekunder, adalah buku-buku, tulisan-tulisan ilmiah hukum yang terkait dengan objek penelitian.
3. Bahan hukum tertier, adalah petunjuk atau penjelasan mengenai bahan hukum primer atau bahan hukum sekunder yang berasal dari kamus, ensiklopedia, majalah, surat kabar, dan sebagainya.

4. Alat/Teknik Pengumpulan Data

- a. Wawancara (*interview*) dipandang sebagai metode pengumpulan data dengan jalan tanya jawab terhadap kedua belah pihak, yang dikerjakan dengan sistematis dan berlandaskan kepada tujuan penelitian.⁷ Wawancara yang dilakukan pada penelitian ini adalah melalui wawancara semi terstruktur (*semi structured interview*) dengan menggunakan pedoman wawancara (*interview's guidance*) untuk menggali sebanyak-banyaknya informasi yang diperoleh dari para responden tanpa mengganggu orang yang diwawancarai. Dalam hal ini menanyakan langsung kepada Kepala Dinas Pendapatan Daerah (Dipenda) Kota Padang atau yang diwakili, pimpinan Perusahaan Listrik Negara (PLN) Area Padang Wilayah Sumatera Barat atau yang diwakili, dan kepala UPTD Operasional Penerangan Jalan Umum Dinas PU serta pelanggan yang menggunakan listrik Prabayar serta pihak-pihak lain yang ikut terlibat dalam pemungutan Pajak Penerangan Jalan terhadap pengguna listrik Prabayar di Kota Padang.
- b. Studi dokumen yaitu teknik pengumpulan data yang dipergunakan dalam penelitian kepustakaan yaitu dengan mempelajari bahan-bahan kepustakaan dan literatur yang berkaitan dengan penelitian ini.

⁷ Rianto Adi, 2004, *Metode Penelitian Hukum*, Granit, Jakarta, hlm 72

5. Pengolahan dan Analisis Data

a. Pengolahan Data

Pengolahan data adalah data yang diperoleh dari hasil penelitian langsung ke lapangan dan literatur-literatur yang ada, lalu diolah dengan melalui proses *editing*. *Editing* maksudnya adalah memilih dan mengumpulkan data lalu diubah sedemikian rupa sehingga menjadi kalimat-kalimat yang dapat dikonsumsi banyak orang.

b. Analisis Data

Analisis data yang digunakan adalah metode kualitatif, karena tidak menggunakan angka-angka, tetapi berdasarkan peraturan perundang-undangan, pandangan para pakar dan kenyataan yang ada di lapangan, lalu diuraikan dalam bentuk kalimat-kalimat.

