

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar belakang

Dalam rangka menjalankan fungsi dan kewenangan pemerintah daerah dalam bentuk pelaksanaan kewenangan fiskal, daerah harus dapat mengenali dan mengidentifikasi potensi sumber-sumber daya yang dimilikinya. Pemerintah daerah diharapkan lebih mampu menggali sumber-sumber keuangan khususnya untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan pemerintahan dan pembangunan di daerahnya melalui Pendapatan Asli daerah (PAD). Sumber PAD berasal dari hasil pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan pendapatan lain asli daerah yang sah.¹

Pemerintah daerah memberikan izin kepada pihak swasta untuk mengusahakan alam, yang mana dapat menimbulkan suatu kewajiban membayar sejumlah uang tertentu kepada daerah, yang disebut royalti. Pengertian royalti disini adalah imbalan karena mendapat izin dari pemda untuk mengelola hasil alam, pemerintah berwenang untuk mengenakan denda kepada penduduk yang melanggar ketentuan yang telah ditetapkan pemerintah. Disamping itu pemerintah (pusat atau daerah) maupun lembaga lainnya berwenang untuk mengadakan pungutan-pungutan tertentu seperti uang tambang dan pungutan-pungutan lainnya. Pada negara-negara demokrasi pajak dibayar penduduk atas persetujuannya sendiri atau partisipasi aktif melalui lembaga perwakilan rakyat, dan dipergunakan oleh pemerintah untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran pemerintah dalam usaha untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Partisipasi aktif rakyat dalam memenuhi kewajiban perpajakannya di Indonesia disebut sebagai “kegotong royongan nasional”.²

¹ Nurlan Darise, *Pengelolaan Keuangan Daerah*, Indeks, Gorontalo, 2007, hlm 43

² Safri Nurmantu, *Pengantar Perpajakan*, Granit, Jakarta, 2003, hlm. 5-6.

Menurut Khusaini, sesuai dengan UU No. 32 dan 33 tahun 2004, perimbangan keuangan pusat dan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi fiskal mengandung pengertian bahwa kepada daerah diberikan kewenangan untuk memanfaatkan sumber keuangan sendiri didukung dengan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah. Penyerahan berbagai kewenangan ini harus disertai dengan penyerahan dan pengalihan pembiayaan. Sumber pembiayaan yang paling penting adalah sumber pembiayaan yang dikenal dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD), di mana salah satu komponen utamanya adalah penerimaan yang berasal dari komponen pajak daerah. Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan sumber pendapatan daerah yang secara bebas dan dapat digunakan oleh masing-masing daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan daerah. Akan tetapi pada kenyataannya kontribusi Pendapatan Asli Daerah terhadap Pendapatan dan Belanja Daerah masih kecil. Selama ini masih didominasi oleh sumbangan Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Oleh karena itu untuk mengurangi ketergantungan kepada pemerintah pusat, pemerintah daerah perlu meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang dapat dilakukan dengan menggali potensi daerah itu sendiri. Pendapatan Asli Daerah adalah penerimaan yang diperoleh dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dapat dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.³

Pajak daerah bukanlah jenis pajak baru melainkan telah lama di Indonesia, yang merupakan sumber penerimaan pemerintah daerah dalam anggaran belanja daerah (APBD) masing-masing. Walaupun jenis pajak di Indonesia cukup banyak jenisnya namun bila diteliti keadaannya masing-masing daerah belum mampu menunjukkan kinerjanya sebagai sumber penerimaan daerah dalam APBD melalui pendapatan asli daerah (PAD). Hal ini disebabkan PAD masih didominasi oleh subsidi daerah otonom (SDO) yang kini menjadi dana alokasi umum (DAU) dan dana alokasi khusus (DAK). Disamping itu, dari peraturan pajak daerah yang ada beberapa

³ Nurlan Darise, *Op.Cit*, hlm. 43

diantaranya mempunyai biaya administrasi yang lebih tinggi dibandingkan dengan hasilnya (high costs of collection), atau hasilnya tidak memadai, juga adanya beberapa jenis pajak yang tidak memadai untuk dipungut daerah karena tumpang tindih dengan pajak lain, menghambat efisiensi sumber ekonomi, bersifat tidak adil, atau benar-benar bersifat pajak, tetapi cenderung sebagai retribusi. Untuk itu, agar pajak lebih efektif dan efisien maka pada tahun 1997 pemerintah telah melakukan reformasi terhadap aturan pajak daerah dan retribusi daerah yang ada sebelumnya, untuk disesuaikan dengan perkembangan perekonomian nasional, demikian juga untuk mengakomodir prinsip-prinsip perpajakan yang baik. Kemudian sejalan dengan kebijakan pemerintah melakukan otonomi daerah menuju desentralisasi pemerintah, pada tahun 2000 lalu dilakukan lagi reformasi perpajakan yang kedua atas pajak daerah. Sebagaimana dikemukakan bahwa sebelum dilakukan reformasi perpajakan, cukup banyak aturan yang menjadi dasar hukum pengenaan pajak daerah di Indonesia. Kemudian sejalan dengan semangat undang-undang nomor 22 tahun 1999 tentang pemerintah daerah dan undang-undang nomor 25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, maka dilakukan lagi perubahan atas undang-undang nomor 18 tahun 1997. Sehingga pada tanggal 20 desember 2000 telah dikeluarkan dan diundangkan dasar hukum yang terbaru mengenai pajak daerah yaitu undang-undang nomor 34 tahun 2000.

Berdasarkan undang-undang dasar 1945 yang menempatkan perpajakan sebagai salah satu perwujudan kewajiban kenegaraan, ditegaskan bahwa penempatan beban kepada rakyat, seperti pajak dan lain-lain, harus ditetapkan dengan undang-undang. Dengan demikian, pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah harus didasarkan pada undang-undang. Kemudian sesuai dengan semangat undang-undang nomor 22 tahun 1999 tentang pemerintah daerah dan undang-undang nomor 25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, maka anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) bersumber dari pendapatan asli daerah (PAD) dan penerimaan berupa Dana perimbangan yang bersumber

dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN). Sehingga Pendapatan Asli Daerah yang antara lain diperoleh dari pajak daerah dan retribusi daerah, diharapkan menjadi salah satu sumber pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah, untuk meningkatkan dan pemeratakan kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian daerah mampu melaksanakan otonomi, yaitu mampu mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Seirama dengan tujuan yang ingin dicapai dengan pembentukan undang-undang nomor 34 tahun 2000, maka undang-undang tersebut menetapkan ketentuan-ketentuan pokok yang memberikan pedoman kebijakan dan arahan bagi daerah dalam pelaksanaan pemungutan pajak dan retribusi, sekaligus menetapkan pengaturan untuk menjamin penerapan prosedur umum pajak daerah dan retribusi daerah. Lebih dari itu, Pajak daerah dan Pajak nasional merupakan suatu sistem perpajakan Indonesia yang pada dasarnya merupakan beban masyarakat sehingga perlu dijaga agar kebijakan tersebut dapat memberikan beban yang adil. Sejalan dengan sistem perpajakan nasional, pembinaan pajak daerah dilakukan secara terus menerus, terutama mengenai objek dan tarif pajak, sehingga antara pajak pusat dan pajak daerah saling melengkapi. Meskipun beberapa jenis pajak Daerah dan Retriusi Daerah sudah ditetapkan dalam undang-undang nomor 34 tahun 2000, nmaun daerah Kabupaten atau Kota diberi peluang dalam menggali potensi sumber keuangannya dengan menetapkan jenis pajak dan retribusi selain yang ditetapkan, sepanjang memenuhi kriteria yang telah ditetapkan dan sesuai dengan aspirasi masyarakat. Sehingga yang menjadi dasar pertimbangan terbitan undang-undang nomor 34 tahun 2000 sebagai dasar hukum pengenaan pajak daerah dan retribusi daerah.⁴

Dimana dengan adanya terobosan baru dalam penerimaan pajak daerah tersebut, diharapkan dapat memberikan kontribusi yang signifikan dalam penerimaan PAD secara khusus dan APBD Kabupaten Kudus secara umumnya.

⁴ Liberty Pandiangan, *Undang-Undang Perpajakan Indonesia*, Erlangga, Jakarta, 2002, hlm. 380-382.

Menurut Sommerfeld (1985), pajak adalah suatu pengalihan sumber-sumber yang wajib dilakukan dari sektor swasta ke sektor pemerintah berdasarkan peraturan tanpa mendapat suatu imbalan kembali yang langsung dan seimbang, agar pemerintah dapat melaksanakan tugas-tugasnya menjalankan pemerintahan.⁵

Meskipun beberapa jenis pajak Daerah dan Retriusi Daerah sudah ditetapkan dalam undang-undang nomor 34 tahun 2000, namun daerah Kabupaten atau Kota diberi peluang dalam menggali potensi sumber keuangannya dengan menetapkan jenis pajak dan retribusi selain yang ditetapkan, sepanjang memenuhi kriteria yang telah ditetapkan dan sesuai dengan aspirasi masyarakat. Sehingga yang menjadi dasar pertimbangan terbitan undang-undang nomor 34 tahun 2000 sebagai dasar hukum pengenaan pajak daerah dan retribusi daerah.⁶

Pemerintah daerah harus mampu menjawab tuntutan masyarakat melalui berbagai program dan kegiatan APBD dalam upaya meningkatkan kualitas dan kuantitas layanan jasa publik. Kebijakan penyusunan APBD tidak saja bertujuan untuk mengembalikan pertumbuhan otonomi daerah dengan cepat tapi perlu dilakukan perbaikan-perbaikan. Bertitik pada masalah tersebut maka beberapa hal yang perlu mendapatkan perhatian pemerintah daerah dalam menyusun dan melaksanakan APBD adalah dengan meningkatkan pendapatan pajak dan retribusi tanpa menambah beban masyarakat, tetapi melalui peneyederhanaan pungutan, efisiensi biaya administrasi pungutan, memperkecil jumlah tunggakan, dan menegakkan sanksi hukum pada penghindar pajak.⁷

Dalam rangka meningkatkan PAD kabupaten Kudus khususnya dari sektor pajak daerah. Pemerintah kabupaten Kudus memungut beberapa jenis pajak daerah yaitu pajak hotel dan restoran, pajak penerangan jalan, pajak parkir, pajak reklame, pajak hiburan dan pajak pengambilan bahan galian

⁵ Muqodim, *Perpajakan*, UII Press dan EKONISIA, Yogyakarta, 1996, hlm. 1.

⁶ *Op.cit*, hlm. 382.

⁷ Widjaja Haw, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, PT. Raja Grafindo, Jakarta, 2004, hlm. 71

golongan C. Dalam penyelenggaraan pemerintah, pemerintah daerah mempunyai hak dan kewajiban mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintah dan pelayanan kepada masyarakat. Dalam rangka pembinaan terhadap usaha pertambangan serta peningkatan pendapatan asli daerah, perlu membentuk Peraturan Daerah Kabupaten Kudus tentang pajak mineral bukan logam dan batuan guna emberikan dasar hukum bagi pemungutan pajak mineral bukan logam dan batuan dan pelaksanaan pembinaan bagi pengusaha pertambangan mineral bukan logam dan batuan.

Pajak pengambilan bahan galian golongan C di desa Tanjung Rejo terjadi pro kontra dikalangan masyarakat, ada sebagian masyarakat yang setuju dengan adanya pajak pengambilan bahan galian golongan C, dan sebagian masyarakat menolak. Sebagian masyarakat yang setuju beralasan bahwa kegiatan penambangan ini juga telah menghidupkan roda perekonomian dan memberikan kontribusi penting bagi peningkatan penerimaan pendapatan daerah dalam bentuk PAD dan juga banyak menyerap tenaga kerja, sehingga sektor ini dijadikan sebagai sektor prioritas untuk dikembangkan.

Sebagaimana umumnya setelah kebijakan diformulasikan maka tahap selanjutnya adalah implementasi guna melihat seberapa besar kebijakan itu berpengaruh terhadap peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Disini pajak galian C merupakan salah satu pajak yang penerimaannya hanya mencapai ratusan juta. hal ini dipertegas oleh kasi operasional bahwa dibandingkan dengan sumber PAD yang lain penerimaan sektor pajak galian C ini dinilai banyak mengalami masalah dan kebocoran Dalam pengamatan di lapangan masih terdapat ketidaksesuaian pelaporan dan tidak adanya transparansi pajak terutang pajak galian golongan C dari wajib pajak sampai pada dinas DPPKD kabupaten Kudus yang dapat menyebabkan pendapatan pajak daerah dari sektor pajak galian C kurang efektif dan hanya sedikit. Adanya oknum yang tidak memperpanjang ijin dan melakukan penambangan diam-diam. Akan tetapi dari pemerintah daerah Kabupaten Kudus belum

melakukan tindakan untuk menertibkan penambang yang melanggar peraturan dan terkesan menutup mata menanggapi permasalahan pajak galian C ini. Disamping masih kurangnya kepedulian masyarakat, hal lain yang perlu diperhatikan adalah bagaimana implementor dapat mengimplementasikan kebijakan agar sesuai dengan tujuan yang dicapai.

Berdasarkan *Research Gap* diatas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PAJAK GALIAN C DALAM PENINGKATAN PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD) KABUPATEN KUDUS**

B. Fokus Penelitian

Fokus penelitian adalah pokok permasalahan yang akan dibahas atau dikaji. Dalam penelitian ini memfokuskan pada pengelolaan pajak galian golongan C serta peranan pajak galian golongan C dalam peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dari latar belakang di atas maka dapat dirumuskan identifikasi permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana sistem pajak pengambilan bahan galian golongan C daerah kabupaten Kudus ?
2. Bagaimana implementasi kebijakan pajak galian golongan C dalam mempengaruhi pendapatan asli daerah kabupaten Kudus?
3. Kendala-kendala apa saja yang dihadapi dalam pemungutan pajak galian C dalam peningkatan pendapatan Asli Daerah Kabupaten Kudus?

D. Tujuan Penelitian

Secara keseluruhan pembahasan dalam penelitian ini bertujuan untuk:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan sistem pajak galian golongan C kabupaten Kudus.

2. Untuk mengetahui implementasi kebijakan pajak galian golongan C dalam mempengaruhi pendapatan asli daerah kabupaten kudus.
3. Untuk mengetahui kendala-kendala apa yang dihadapi dalam pemungutan pajak galian golongan C dalam peningkatan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Kudus

E. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Untuk menambah ilmu pengetahuan dan pengembangan keilmuan di bidang ekonomi khususnya perpajakan, serta memberi pengetahuan mengenai pajak pengambilan bahan galian golongan C.

2. Manfaat Praktis

Dapat dijadikan bahan rujukan atau pertimbangan oleh pemerintah daerah maupun dinas Dinas Pendapatan untuk memperthankan sistem pengelolaan pajak galian golongan C di Kabupaten Kudus yang sudah baik bahkan mungkin dapat menjadikannya lebih baik untuk kedepannya.

F. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan skripsi atau penelitian ini dimaksudkan untuk mendapatkan gambaran serta garis-garis besar dari masing-masing bagian atau yang saling berhubungan, sehingga nantinya kan diperoleh penelitian yang sistematis dan ilmiah. Berikut adalah sistematika penulisan skripsi yang akan penulis susun:

Bab I : Pendahuluan

Bab ini merupakan bagian pendahuluan yang berisi latar belakang masalah, fokus penelitian, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II : Landasan Teori

Bab ini berisi landasan teori dan bahasan hasil-hasil penelitian sebelumnya yang sejenis dan mengungkapkan kerangka pemikiran.

Bab III : Metode Penelitian

Bab ini berisikan dekripsi tentang bagaimana penelitian akan dilaksanakan secara operasional yang menguraikan jenis penelitian, pendekatan penelitian, obyek dan subyek penelitian, waktu dan lokasi penelitian, sumber data, teknik pengumpulan data dan uji keabsahan data serta analisis data.

Bab IV : Hasil dan Pembahasan

Pada permulaan bab ini akan digambarkan secara singkat mengenai implementasi pajak galian golongan C dalam peningkatan Pendapatan Asli Daerah dan pembahasan.

Bab V : Penutup

Bab ini merupakan bab terakhir yang berisi kesimpulan dan saran-saran dari penulis atas dasar penelitian.

