REKOMPOSISI PAJAK DAERAH
BIDANG ENERGI dan SUMBER DAYA MINERAL
BERBASIS URUSAN KONKUREN PEMERINTAH DAERAH

Prof. Dr. Yuswanto, S.H., M.H.
Dr. Dedy Hermawan, S.Sos., M.Si.
Marlia Eka Putri, S.H., M.H.
Ade Arif Firmansyah, S.H., M.H.

Dipindai dengan CamScanner

REKOMPOSISI PAJAK DAERAH

BIDANG ENERGI dan SUMBER DAYA MINERAL

BERBASIS URUSAN KONKUREN PEMERINTAH DAERAH

Hak cipta pada penulis
Hak penerbitan pada penerbit
Tidak boleh diproduksi sebagian atau seluruhnya dalam bentuk apapun
Tanpa izin tertulis dari pengarang dan/atau penerbit

Kutipan Pasal 72 :
Sanksi pelanggaran Undang-undang Hak Cipta (UU No. 10 Tahun 2012)

1. Barang siapa dengan sengaja dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal (49) ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 1. 000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan atau denda paling banyak Rp. 5. 000.000.000,00 (lima miliar rupiah)

2. Barang siapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu Ciptaan atau hasil barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah)

REKOMPOSISI PAJAK DAERAH
BIDANG ENERGI dan SUMBER DAYA MINERAL
BERBASIS URUSAN KONKUREN PEMERINTAH DAERAH

Prof. Dr. Yuswanto, S.H., M.H.
Dr. Dedy Hermawan, S.Sos., M.Si.
Marlia Eka Putri, S.H., M.H.
Ade Arif Firmansyah, S.H., M.H.

AURA
ANUGRAH UTAMA RAHARJA

Perpustakaan Nasional RI:
Katalog Dalam Terbitan (KDT)

**REKOMPOSISI PAJAK DAERAH
BIDANG ENERGI DAN SUMBER DAYA MINERAL
BERBASIS URUSAN KONKUREN PEMERINTAH DAERAH**

Penulis:
Prof. Dr. Yuswanto, S.H., M.H.
Dr. Dedy Hermawan, S.Sos., M.Si.
Marlia Eka Putri, S.H., M.H.
Ade Arif Firmansyah, S.H., M.H.

Desain Cover & Layout
Team Aura Creative

Editor:
Malicia Evendia, S.H., M.H.

Penerbit
AURA
CV. Anugrah Utama Raharja
Anggota IKAPI
No.003/LPU/2013

viii+ 102 hal : 15.5 x 23 cm

Cetakan Juni 2019

ISBN: 978-623-211-061-8
Alamat
Jl. Prof. Dr. Soemantri Brojonegoro, 19 D
Gedongmeneng Bandar Lampung
HP. 081281430268
E-mail : redaksiaura@gmail.com
Website : www.aura-publishing.com

Hak Cipta dilindungi Undang-undang

Dipindai dengan CamScanner

KATA PENGANTAR

Pembagian urusan pemerintahan konkuren salah satunya adalah urusan pemerintahan di bidang energi dan sumber daya mineral yang merupakan urusan pilihan. Meskipun urusan yang bersifat pilihan, tetapi dapat dipastikan mayoritas pemerintah daerah akan melaksanakan urusan tersebut sebagai salah satu urusan yang strategis. Realitas tersebut karena bidang energi dan sumber daya mineral merupakan salah satu bidang yang menyumbang terhadap pendapatan asli daerah, salah satunya dari pemungutan pajak mineral bukan logam dan batuan.

Berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pertambangan mineral logam dan batubara merupakan kewenangan pemerintah provinsi. Pemerintah kabupaten/kota sama sekali tidak diberikan kewenangan di bidang pengelolaan mineral dan batubara. Muatan pembagian urusan pemerintahan di bidang pengelolaan mineral dan batubara tersebut di atas menimbulkan permasalahan hukum karena ketentuan pembagian urusan tersebut bertentangan dengan kewenangan daerah di bidang pengelolaan mineral dan batu bara sebagaimana diatur dalam UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. Terlebih lagi berdasarkan UU No. 28 Tahun 2009, pemungutan pajak daerah di bidang mineral bukan logam dan batuan menjadi kewenangan pemerintah kabupaten/kota.

Buku ini merupakan produk dari hasil penelitian tim penulis yang di danai Skim Hibah Profesor DIPA BLU Unila pada tahun 2018 yang berjudul: Konstruksi Hukum Rekomposisi Pajak Daerah Di Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral Berbasis Urusan Konkuren Pemerintah Daerah.

Oleh karena itu, sepatutnya tim penulis menghaturkan terima kasih kepada Universitas Lampung atas pendanaan penelitian yang menghasilkan luaran buku referensi ini. Tim penulis juga mengucapkan terima kasih kepada saudari Malicia Evendia, S.H., M.H. yang telah meluangkan waktu untuk menjadi editor buku ini.

Demikian tulisan sederhana ini disajikan, semoga dapat memperkaya khasanah pengembangan keilmuan hukum Indonesia. Akhirnya, selamat membaca dan semoga bermanfaat.

Bandar Lampung, Maret 2019

Penulis

DAFTAR ISI

Bab 1 Pendahuluan 1
A. Latar Belakang Masalah 1
B. Tujuan Khusus..... 3
C. Urgensi 4

Bab 2 Pajak Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah 6
A. Otonomi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah..... 6
B. Kewenangan Konkuren Pemerintah Daerah..... 11
C. Pajak Daerah..... 17

Bab 3 Pengaturan dan Potensi Pajak Daerah Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral di Provinsi Lampung 42
A. Gambaran Umum Pengaturan Pajak Daerah Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral di Provinsi Lampung 42
B. Potensi Pajak Daerah Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral di Provinsi Lampung 52
C. Realisasi Pajak Daerah Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral di Kabupaten Lampung Selatan..... 56
D. Realisasi Pajak Daerah Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral di Kabupaten Lampung Timur 58
E. Realisasi Pajak Daerah Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral di Kabupaten Lampung Tengah Realisasi Pajak Daerah Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral di Kabupaten Tanggamus 60

F. Realisasi Pajak Daerah Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral di Kabupaten Way Kanan 62

Bab 4 Konstruksi Hukum Rekomposisi Pajak Daerah di Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral Berbasis Urusan Konkuren 65

A. Aspek Kebijakan Publik Rekomposisi Pajak Daerah di Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral Berbasis Urusan Konkuren Pemerintah Daerah 65

B. Rekomposisi Pajak Daerah di Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral Berbasis Urusan Konkuren Pemerintah Daerah 82

REFERENSI 92

GLOSARIUM 96

Bab 1
Pendahuluan

A. Latar Belakang

Pasal 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Konsekuensi logis sebagai Negara kesatuan adalah dibentuknya pemerintah Negara Indonesia sebagai pemerintah nasional untuk pertama kalinya dan kemudian pemerintah nasional tersebutlah yang kemudian membentuk Daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Kemudian Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya.[1]

Perumusan otonomi yang luas itu tercermin dalam pembagian tugas dan kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Pelaksanaan wewenang baik oleh Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah memerlukan dukungan pendanaan. Bagi daerah otonom dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, mempunyai makna untuk membelanjai diri sendiri. Hal ini berarti daerah harus mempunyai sumber pendapatan sendiri, diantaranya adalah yang bersumber dari pendapatan asli daerah yaitu pajak daerah. Kewenangan untuk mengenakan pungutan bukan sekedar sebagai sumber pendapatan, tetapi sekaligus melambangkan kebebasan untuk

[1] Penjelasan Umum UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

menentukan diri sendiri secara mengatur dan mengurus rumah tangga daerah yang bersangkutan.[2]

Sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, terdapat Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat yang dikenal dengan istilah urusan pemerintahan absolut dan ada urusan pemerintahan konkuren. Urusan pemerintahan konkuren terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Daerah provinsi, dan Daerah kabupaten/kota. Urusan Pemerintahan Wajib dibagi dalam Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak terkait Pelayanan Dasar.[3]

Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Daerah provinsi dengan Daerah kabupaten/kota walaupun Urusan Pemerintahan sama, perbedaannya akan nampak dari skala atau ruang lingkup Urusan Pemerintahan tersebut. Walaupun Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota mempunyai Urusan Pemerintahan masing-masing yang sifatnya tidak hierarki, namun tetap akan terdapat hubungan antara Pemerintah Pusat, Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota dalam pelaksanaannya dengan mengacu pada norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) yang dibuat oleh Pemerintah Pusat.[4]

Pembagian urusan pemerintahan konkuren salah satunya adalah urusan pemerintahan di bidang energi dan sumber daya mineral yang merupakan salah urusan pilihan. Meskipun urusan pemerintahan di bidang energi dan sumber daya mineral merupakan urusan pemerintahan konkuren yang bersifat pilihan, tetapi dapat dipastikan mayoritas pemerintah daerah akan melaksanakan urusan tersebut sebagai salah satu urusan yang

---

[2] Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah,* (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2011), hlm 204.

[3] *Op. Cit,* Penjelasan Umum UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

[4] *Ibid*.

strategis. Realitas tersebut karena bidang energi dan sumber daya mineral merupakan salah satu bidang yang menyumbang terhadap pendapatan asli daerah, salah satunya dari pemungutan pajak mineral bukan logam dan batuan.

Berdasarkan pembagian urusan pemerintahan daerah bidang energi dan sumber daya mineral sub urusan mineral dan batubara berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, penerbitan izin usaha pertambangan mineral logam dan batubara merupakan kewenangan pemerintah provinsi. Pemerintah kabupaten/kota sama sekali tidak diberikan kewenangan di bidang pengelolaan mineral dan batubara. Muatan pembagian urusan pemerintahan di bidang pengelolaan mineral dan batubara tersebut di atas menimbulkan permasalahan hukum karena ketentuan pembagian urusan tersebut bertentangan dengan kewenangan daerah di bidang pengelolaan mineral dan batu bara sebagaimana diatur dalam UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, yang memberikan kewenangan kepada pemerintah kabupaten/kota dalam penerbitan izin pertambangan rakyat untuk tambang mineral bukan logam dan batuan. Terlebih lagi berdasarkan UU No. 28 Tahun 2009, pemungutan pajak daerah di bidang mineral bukan logam dan batuan menjadi kewenangan pemerintah kabupaten/kota.

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan di atas, maka buku ini akan menguraikan hasil komposisi baru dalam kewenangan pemungutan pajak daerah di bidang energi dan sumber daya mineral sehingga dapat lebih mewujudkan keadilan bagi pemerintah daerah dan akan relevan serta harmonis dengan urusan konkuren yang digariskan dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

B. Tujuan Khusus

Penyelenggaraan pemerintahan daerah yang baik membutuhkan pembiayaan yang salah satunya bersumber dari PAD berupa pajak daerah. Kondisi kesesuaian antara pembagian urusan yang sifatnya konkuren dengan kewenangan pemungutan

pajak daerah perlu dilakukan rasionalisasi terkait perkembangan pengaturan rezim hukum pemerintahan daerah. Realisasi kebijakan tersebut membutuhkan upaya dari berbagai sektor, salah satunya dari sektor hukum.

Secara khusus buku ini disusun untuk melakukan konstruksi hukum rekomposisi kewenangan pemungutan pajak daerah di bidang energi dan sumber daya mineral sehingga dapat lebih mewujudkan keadilan bagi pemerintah daerah serta harmonis dengan urusan konkurennya. Buku ini disusun sebagai bentuk upaya dari Provinsi Lampung khususnya Universitas Lampung dalam perubahan UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang dianggap sudah tidak sesuai dengan perkembangan rezim hukum pemerintahan daerah.

C. Urgensi

Pajak daerah menjadi salah satu sumber pendapatan asli daerah yang menopang pelaksanaan urusan pemerintahan daerah berdasarkan urusan konkuren yang telah digariskan dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pembagian urusan pemerintahan konkuren salah satunya adalah urusan pemerintahan di bidang energi dan sumber daya mineral yang merupakan salah urusan pilihan. Berdasarkan pembagian urusan pemerintahan daerah bidang energi dan sumber daya mineral sub urusan mineral dan batubara, penerbitan izin usaha pertambangan mineral logam dan batubara merupakan kewenangan pemerintah provinsi. Pemerintah kabupaten/kota sama sekali tidak diberikan kewenangan di bidang pengelolaan mineral dan batubara. Permasalahan hukum yang muncul karena ketentuan pembagian urusan tersebut bertentangan dengan kewenangan pemungutan pajak mineral bukan logam yang kewenangan diberikan kepada pemerintah kabupaten/kota berdasarkan UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Kondisi ini perlu mendapatkan perhatian agar tidak menimbulkan permasalahan lebih lanjut, utamanya untuk menjaga keharmonisan hubungan pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota.

Berdasarkan uraian di atas, strategi konstruksi hukum rekomposisi kewenangan pemungutan pajak daerah di bidang energi dan sumber daya mineral dibutuhkan guna mengoptimalisasikan pemungutan pajak daerah tersebut dan harmonisasi hubungan pemerintah provinsi dan kabupaten/kota, yang pada akhirnya mendukung percepatan dan perluasan perekonomian daerah dan nasional.

Bab 2
Pajak Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

A. Otonomi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Secara filosofis, adanya Pemerintah adalah untuk menciptakan *Law and Order* (ketentraman dan ketertiban) dan untuk menciptakan kesejahteraan *walfare* (kesejahteraan). Sedangkan perlunya Pemerintah Daerah (Pemda) karena wilayah negara terlalu luas dan untuk menciptakan kesejahteraan secara demokratis, adalah merupakan konsekuensi logis bahwa dalam menentukan isi otonominya Pemda harus mengacu kepada urusan-urusan yang berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan masyarakatnya. Pemda melaksanakan fungsi-fungsi yang bersifat ***Public service functions*** (fungsi pelayanan masyarakat), ***Developmental Functions*** (Ekonomi, Pedagangan,industri) dan ***Proctective Functions*** (Ketentraman dan ketertiban), sedangkan pelayanan yang dilakukan Pemda bersifat ***Regulatory*** dan ***Provision of goods***.

Kata otonomi berasal dari bahasa Yunani, "*auto*" berarti sendiri dan "*nomous*" yang berarti hukum atau peraturan. Berkaitan dengan politik dan pemerintahan, maka otonomi daerah berarti *self government* atau *the condition of living under one's own laws*. Artinya daerah yang memiliki *legal self sufficiency* yang bersifat *self government* yang diatur dan diurus oleh *own laws*. Sebab itu, otonomi lebih menitikberatkan aspirasi daripada kondisi.[5]

---

[5] Sarundanjang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah,* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1999).

Makna otonomi daerah adalah: pertama, hak mengurus rumah tangganya sendiri, hak tersebut bersumber dari wewenang pangkal dan urusan-urusan pusat yang diserahkan pada daerah; kedua, dalam kebebasan menjalankan hak mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri tersebut, daerah tidak dapat menjalankan hak dan otonominya di luar batas-batas wilayah daerah yang bersangkutan; ketiga, daerah tidak boleh mencampuri hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain sesuai dengan wewenang pangkal dan urusan yang diserahkan kepadanya; keempat, otonomi tidak membawahi daerah lain dengan pengertian hak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri tidak merupakan subordinasi hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain.[6]

Otonomi pada dasarnya adalah sebuah konsep politik, yang selalu dikaitkan atau disepadankan dengan pengertian kebebasan dan kemandirian. Sesuatu akan dianggap otonom jika dia menentukan dirinya sendiri, membuat hukum sendiri dengan maksud mengatur diri sendiri, dan berjalan berdasarkan kewenangan, kekuasaan, dan prakarsa sendiri. Muatan politis yang terkandung dalam istilah ini adalah bahwa dengan kebebasan dan kemandirian tersebut, maka suatu daerah dianggap otonom kalau memiliki kewenangan (*authority*) atau kekuasaan (*power*) dalam penyelenggaraan pemerintahan terutama untuk menentukan kepentingan daerah maupun masyarakatnya sendiri.[7]

Sepanjang sejarah penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia, terdapat perubahan-perubahan yang mendasar dalam tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara yang pada dasarnya dipengaruhi oleh lingkungan strategis dan perubahan dalam sistem ketatanegaraan. Sebagai konsekuensi diamandemenkannya UUD 1945 terutama Pasal 18 dan Penjelasannya menjadi Pasal 18, 18A dan 18B, maka secara konstitusional menjadi dasar perubahan UU No. 22 Tahun 1999 menjadi UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang

---

[6] Yuswanto, *Bahan Kuliah Hukum dan Otonomi Daerah*, Program Magister Hukum Universitas Lampung, 2011, dalam Yuswanto, Dinamika Penegakan Hukum Pemerintahan Daerah, Bandar Lampung: AURA Press, 2017, hlm. 4.

[7] Culla, Adi Suryadi, *Otonomi Daerah dalam Tinjauan Politik*, dalam Indriyanto, Makalah: *Otonomi dan Pembangunan Daerah*, 2001, hlm 3.

Pemerintahan Daerah dan terakhir menjadi UU Nomor 23 Tahun 2014 tetang Pemerintahan Daerah. Tidak dapat dipungkiri, desentralisasi dan otonomi daerah membawa perubahan yang mendasar terhadap tata pemerintahan di daerah.[8] Secara garis besar penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014 antara lain memuat pengaturan mengenai pembentukan daerah, urusan pemerintahan, kelembagaan dan personil, keuangan daerah, perwakilan, pelayanan publik, pembinaan dan pengawasan.

Berdasarkan amanat UUD 1945, penyelenggaraan pemerintahan kita mengenal prinsip dasar, yaitu Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan (eenheidstaat), dengan demikian maka daerah bukanlah bersifat "*staat*" melainkan sebagai penyelenggaraan sebagian urusan Pemerintah dalam sistem Pemerintahan Indonesia. Oleh sebab itu daerah otonom dalam rangka desentralisasi di Indonesia mempunyai ciri-ciri:

1. Daerah otonom tidak memiliki kedaulatan atau semi kedaulatan sebagaimana layaknya negara federal;
2. Desentralisasi dimanifestasikan dalam bentuk penyerahan urusan pemerintahan;
3. Penyerahan urusan pemerintahan terkait erat dengan tujuan Negara, terutama kesejahteraan dan demokratisasi.

Desentralisasi adalah suatu instrumen penyerahan urusan pemerintahan dari Pemerintah kepada Daerah dalam rangka mencapai tujuan Negara. Oleh karena desentralisasi merupakan suatu instrumen untuk mencapai tujuan Negara, maka kebijakan desentralisasi setidaknya mempunyai dua tujuan yaitu, tujuan politik dan tujuan administrasi. Tujuan politik memposisikan Pemerintahan Daerah sebagai medium pendidikan politik bagi masyarakat tingkat lokal yang secara agregat akan berkontribusi pada pendidikan politik tingkat Nasional untuk terwujudnya masyarakat madani (*civil society*), sedangkan tujuan administrasi

---

[8] Yuswanto dan M. Yasin Al Arif, Diskursus Pembatalan Peraturan Daerah Pasca Putusan MK No. 137/PUU-XIII/2015 dan No. 56/PUU-XIV/2016, Jurnal Konstitusi, Volume 15 Nomor 4, Desember 2018, hlm. 714.

memfungsikan Pemerintahan Daerah menyediakan pelayanan masyarakat yang efisien, efektif dan ekonomis.

Otonomi daerah, sebagai salah satu bentuk desentralisasi pemerintahan, pada hakikatnya ditujukan untuk memenuhi pelayanan dan kesejahteraan masyarakat daerah. Menurut Sarundajang, tujuan pemberian otonom kepada daerah setidak-tidaknya akan meliputi empat aspek sebagai berikut:[9]

1. Dari segi politik adalah untuk mengikut sertakan, menyalurkan inspirasi dan aspirasi masyarakat, baik untuk kepentingan daerah sendiri, maupun untuk mendukung politik dan kebijaksanaan nasional dalam rangka pembangunan dalam proses demokrasi di lapisan bawah.
2. Dari segi manajemen pemerintahan, adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelengggaraan pemerintahan, terutama dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat dengn memperluas jenis-jenis pelayanan dalam berbagai bidang kebutuhan masyarakat.
3. Dari segi kemasyarakatan, untuk meningkatkan partisipasi serta menumbuhkan kemandirian masyarakat, dengan melakukan usaha pemberdayaan masyarakat, sehingga masyarakat makin mandiri, dan tidak terlalu banyak bergantung pada pemberian pemerintah serta memilki daya saing yang kuat dalam proses pertumbuhannya.
4. Dari segi ekonomi pembangunan, adalah untuk melancarkan pelaksanaan program pembangunan guna tercapainya kesejahteraan rakyat yang makin meningkat.

Pandangan yang lebih luas terhadap kebijakan desentralisasi sebagaimana yang dikemukakan oleh Cheema dan Rondinelli.[10] Pengalaman di berbagai negara telah memperlihatkan hasil yang nyata dan kebaikan yang diperoleh dengan dianutnya kebijakan desentralisasi antara lain dapat dirinci sebagai berikut:

---

[9]*Op. cit.*, Sarundanjang, hlm 36.

[10] Cheema, Shabbir dan Dennis Rondinelli, *Decentralizaytion and Development, Policy Implementation in Developing Countries*, Beverly Hills, California, Sage Publications, 1984. Dalam Syaukani HR, et al, 2002, hlm 32-35.

1. Mengurangi bertumpuknya pekerjaan di pusat pemerintahan.
2. Dalam menghadapi masalah yang amat mendesak yang membutuhkan perbuatan yang cepat, daerah tidak perlu menunggu intruksi lagi dari pemerintah pusat.
3. Dapat mengurangi birokrasi dalam arti yang buruk karena setiap keputusan dapat segera dilaksanakan.
4. Dalam sistem desentralisasi, dapat diadakan pembedaan dan pengkhususan yang berguna bagi kepentingan tertentu. Khususnya desentralisasi teritorial, dapat lebih mudah menyesuaikan diri kepada kebutuhan/keperluan dan keadaan khusus daerah.

Selain kebaikan, desentralisasi juga mengandung kelemahan-kelemahan sebagaimana dinyatakan Joseph Riwu Kaho[11] yaitu:

1. Karena besarnya organ-organ pemerintahan, maka struktur pemerintahan bertambah kompleks, yang mempersulit koordinasi.
2. Keseimbangan dan keserasian antara bermacam-macam kepentingan dan daerah dapat lebih mudah terganggu.
3. Khusus mengenai desentralisasi teritorial, dapat mendorong timbulnya apa yang disebut daerahisme atau provinsilisme.
4. Keputusan yang diambil memerlukan waktu yang lama, karena memerlukan perundingan yang bertele-tele.
5. Dalam penyelenggaraan desentralisasi, diperlukan biaya yang lebih banyak dan sulit untuk memperoleh keseragaman/uniformitas dan kesederhanaan.

Implementasi kebijakan otonomi daerah akan berimplikasi pada pembangunan daerah. Melalui pembangunan daerah diharapkan "terwujudnya kemandirian daerah dalam pengelolaan pembangunan secara serasi, profesional, dan berkelanjutan". Dalam konteks tersebut pembangunan daerah yang dilakukan

---

[11] Joseph Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1997), hlm 14.

pemerintah pada daerah dalam rangka reposisi paradigma baru pembangunan daerah yang berbasis kewilayahan, kemitraan pembangunan, lingkungan hidup, serta penerapan *good governance* dengan strategi sebagai berikut:[12]

1. Mendorong dan memfasilitasi koordinasi perencanaan pembangunan daerah.
2. Mengembangkan kapasitas kelembagaan pembangunan daerah.
3. Mendorong terciptanya keselarasan dan keserasian pembangunan daerah.
4. Mendorong dan memfasilitasi pengembangan/pendayagunaan potensi daerah.
5. Mengembangkan fasilitasi penataan dan pengelolaan lingkungan hidup.
6. Mengembangkan iklim yang kondusif bagi pengembangan investasi dan usaha daerah.
7. Mengembangkan SDM aparatur pengelola pembangunan daerah.

Dalam rangka pembangunan daerah, pemerintah daerah dapat mengambil kebijakan-kebijakan yang dapat mempercepat laju pertumbuhan pembangunan daerah. Salah satu unsur yang dibutuhkan dalam mewujudkan hal tersebut adalah soal keuangan dan salah satu komponen penopang utama dalam keuangan daerah adalah pendapatan asli daerah yang bersumber dari pajak daerah.

B. Kewenangan Konkuren Pemerintah Daerah

Menurut Bagir Manan, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan *(macht)*. Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban *(rechten en plichten)*.[13]

---

[12] Bewa Ragawino, Makalah, *Desentralisasi Dalam Kerangka Otonomi Daerah di Indonesia*, 2003, hlm 6.

[13] Bagir Manan, *Wewenang Provinsi, Kabupaten dan Kota Dalam Rangka Otonomi*

Philipus M. Hadjon mengemukakan bahwa kewenangan diperoleh melalui tiga sumber, yaitu: atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh Undang-Undang Dasar, kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan.[14]

Pengertian delegasi menurut Hadjon, dengan mengutip Pasal 10:3 AWB, delegasi diartikan sebagai penyerahan wewenang (untuk membuat "*besluit*") oleh pejabat pemerintahan kepada pihak lain dan wewenang tersebut menjadi tanggungjawab pihak lain tersebut. [15] J.B.J.M. ten Berge mengemukakan syarat-syarat delegasi sebagai berikut:

1. Delegasi harus definitif, artinya delegas, tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
2. Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
3. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
4. Kewajiban memberi keterangan (penjelasan), artinya delegasi berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut;
5. Peraturan kebijakan (*bleidsregel*), artinya delegasi memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.[16]

Adapun pengertian mandat menurut Hadjon merupakan suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan.

Daerah, Makalah pada Seminar Nasional FH UNPAD, 13 mei 2000, hlm. 1-2. Dalam Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: PT Raja Grafindo, 2006), hlm. 102.

[14] Philipus M. Hadjon, *Fungsi Normatif Hukum Administrasi Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih,* disampaikan pada Pidato pengukuhan Guru besar di FH UNAIR 10 Oktober 1994, hlm. 4.

[15] Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, "Yuridika" FH Universitas Airlangga, No. 5 dan 6 Tahun XII, September 1997, hlm. 1. Dalam Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Kencana, 2010), hlm. 247.

[16] J.B.J.M. ten Berge dalam *Ibid*. hlm. 247-248.

Pelimpahan itu bermaksud memberi wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan atas nama pejabat tata usaha negara yang memberi mandat. Keputusan itu merupakan keputusan pejabat tata usaha negara yang memberi mandat. Dengan demikian, tanggung jawab dan tanggung gugat tetap ada pada pemberi mandat.[17]

Kewenangan akan melahirkan perbuatan pemerintahan. Untuk itu perlu juga memaparkan mengenai perbuatan pemerintahan (*bestuurhandeling*). Perbuatan pemerintah merupakan perbuatan materiil dan perbuatan hukum yang dilakukan oleh penguasa dalam menjalankan fungsi pemerintahan. Menurut Romijen, perbuatan pemerintah yang merupakan "*bestuurhandeling*" yaitu perbuatan tiap-tiap dari alat perlengkapan pemerintah. Menurut Van Vollenhoven, perbuatan pemerintah merupakan perbuatan secara spontan atas inisiatif sendiri dalam menghadapi keadaan dan keperluan yang timbul tanpa menunggu perintah atasan, dan atas tanggung jawab sendiri demi kepentingan umum.[18]

Demi menjamin dan memberikan landasan hukum bahwa perbuatan pemerintahan (*bestuurhendeling*)[19] yang dilakukan oleh pemerintah sebagai suatu perbuatan yang sah (*legitimate and justified*), dapat dipertanggungjawabkan (*accountable and responsible*) dan bertanggung jawab (*liable*), maka setiap perbuatan pemerintahan itu harus berdasarkan atas hukum yang adil, bermartabat dan demokratis.[20]

Berdasarkan Pasal 9 UU Nomor 23 Tahun 2014 ditegaskan bahwa urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan

---

[17] Philipus M. Hadjon, dalam *Ibid.* hlm. 248.

[18] Bewa Ragawino, *Hukum Administrasi Negara*, Soft File, hlm. 65.

[19] Terdapat perbedaan pendapat dari para ahli hukum tata negara dan administrasi negara tentang pengertian istilah *bestuurhandelingen*. Ada yang mengartikannya sebagai tindakan pemerintahan (Kuntjoro Purbopranoto, Djenal Hoesen Koesoemahatmadja dan Hadjon) dan ada yang mengartikannya sebagai perbuatan pemerintahan (E. Utrecht).

[20] Winahyu, *Peranan Hukum Dalam Pertanggungjawaban Perbuatan Pemerintahan (Bestuurhandeling) Suatu Kajian Dalam Kebijakan Pembangunan Hukum,* Jurisprudence, Vol. 1, No. 2, September 2004, hlm. 137-157.

pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat yang meliputi:[21]

1. Politik Luar Negeri;
2. Pertahanan;
3. Keamanan;
4. Yustisi;
5. Moneter dan fiskal nasional; dan
6. Agama.

Adapun urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Dan urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan. Adapun yang dimaksud Urusan pemerintahan umum adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Dalam Pasal 10 Ayat (2) dikatakan bahwa dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan absolut, pemerintah pusat melaksanakan sendiri atau melimpahkan wewenang kepada instansi vertikal yang ada di daerah atau gubernur sebagai wakil pemerintahan pusat berdasarkan asas dekonsentrasi. Hal ini berarti dalam terdapat pilihan tentang cara pelaksanaan urusan pemerintahan absolut, apakah akan dilaksanakan sendiri atau memiliki wakil di daerah sebagai tangan kanan dari pemerintah pusat. Dalam Pasal 11 dinyatakan bahwa urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan.

Urusan pemerintahan wajib adalah urusan pemerintahan yang terdiri atas urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan denagn pelayanan dasar. Adapun urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar adalah:[22]

---

[21] Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

[22] Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

1. Pendidikan;
2. Kesehatan;
3. Pekerjaan umum dan penataan ruang;
4. Perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
5. Ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
6. Sosial.

Adapun urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar adalah:[23]

1. Tenaga Kerja
2. Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
3. Pangan;
4. Pertanahan;
5. Lingkungan hidup;
6. Administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
7. Pemberdayaan masyarakat dan Desa;
8. Pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
9. Perhubungan;
10. Komunikasi dan informatika;
11. Koperasi, usaha kecil, dan menengah;
12. Penanaman modal;
13. Kepemudaan dan olah raga;
14. Statistik;
15. Persandian;
16. Kebudayaan;
17. Perpustakaan; dan
18. Kearsipan.

Adapun urusan pemerintahan pilihan terdiri atas:

1. Kelautan dan perikanan;
2. Pariwisata;
3. Pertanian;
4. Kehutanan;

[23] Pasal 12 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

5. Energi dan sumber daya mineral;
6. Perdagangan;
7. Perindustrian; dan
8. Transmigrasi.

Indonesia yang menerapkan sistem otonomi daerah dengan asas otonom seluas-luasnya bukan berarti tidak terdapat batasan. Dalam pelaksanaan urusan pemerintahan, terdapat pembagian urusan konkuren antara pusat dan daerah. Urusan konkuren terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib adalah urusan yang wajib dilaksanakan oleh pemerintahan provinsi yang berkenaan dengan pelayanan dasar. Sedangkan urusan pilihan adalah urusan pemerintahan provinsi yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat sesuai dengan kondisi.

Pasal 18 menyatakan bahwa pembagian urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah pusat dan daerah provinsi serta daerah kabupaten/kota sebagaimana didasarkan pada prinsip akuntabilitas[24], efesiensi[25], dan eksternalitas[26], serta kepentingan strategi nasional[27]. Berdasarkan ketentuan Pasal 20 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah provinsi diselenggarakan sendiri oleh daerah provinsi atau dengan cara menugasi daerah kabupaten/kota berdasarkan asas tugas pembantuan atau dengan cara menugasi desa. Apabila pelaksanaan dilakukan dengan pembantuan desa maka harus ditetapkan

---

[24] Prinsip akuntabilitas adalah Pemerintahan ditentukan berdasarkan kedekatannya dengan luas, besaran, dan jangkauan dampak yang ditimbulkan oleh penyelenggaraan suatu Urusan Pemerintahan.

[25] Prinsip efesiensi adalah penyelenggara suatu Urusan Pemerintahan ditentukan berdasarkan perbandingan tingkat daya guna yang paling tinggi yang dapat diperoleh.

[26] Prinsip eksternalisasi adalah penyelenggara suatu Urusan Pemerintahan ditentukan berdasarkan luas, besaran, dan jangkauan dampak yang timbul akibat penyelenggaraan suatu Urusan Pemerintahan.

[27] Prinsip kepentingan strategi nasional adalah penyelenggara suatu Urusan Pemerintahan ditentukan berdasarkan pertimbangan dalam rangka menjaga keutuhan dan kesatuan bangsa, menjaga kedaulatan Negara, implementasi hubungan luar negeri, pencapaian program strategis nasional dan pertimbangan lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

dengan peraturan perundang-undangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan prinsip akuntabilitas, efesiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategi nasional, maka kriteria urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi adalah:

1. Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah kabupaten/kota;
2. Urusan Pemerintahan yang penggunanya lintas Daerah kabupaten/kota;
3. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah kabupaten/kota; dan/atau
4. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah Provinsi.

Urusan pemerintahan kabupaten/kota adalah urusan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah kabupaten/kota yang diselenggarakan sendiri oleh daerah kabupaten/kota atau dapat ditugaskan sebagian pelaksanaannya kepada desa, apabila dalam pelaksanaannya dibantu oleh desa maka harus ditetepkan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan prinsip pelaksanaan urusan pemerintahan, maka yang menjadi kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota adalah:

1. Urusan Pemerintahan yang lokasinya dalam Daerah kabupaten/kota;
2. Urusan Pemerintahan yang penggunanya dalam Daerah kabupaten/kota;
3. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah kabupaten/kota; dan/atau
4. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah kabupaten/kota.

C. Pajak Daerah

Mardiasmo menyatakan bahwa dalam rangka pelaksanaan otonomi dan desentralisasi keuangan, pemerintah daerah di harapkan memiliki kemandirian yang lebih besar.

Meskipun demikian, hingga kini masih banyak kendala yang dihadapi pemerintah daerah dalam kaitannya dengan peningkatan penerimaan daerah itu sendiri. Pertama, tingginya tingkat kebutuhan daerah (*fiscal need*) yang tidak seimbang dengan kapasitas fiskal (*fiscal capacity*) yan dimiliki daerah, sehingga menimbulkan kesenjangan fiskal (*fiscal gap*). Kedua, kualitas layanan publik yang memprihatinkan sehingga berakibat produk layanan publik yang dapat dijual kepada masyarakat, direspon secara negatif. Keadaan ini menyebabkan keengganan masyarakat untuk taat membayar pajak dan retribusi daerah. Ketiga, lemahnya infrastruktur prasarana dan sarana umum. Keempat, berkurangnya dana bantuan dari pusat (DAU tidak mencukupi). Kelima, belum diketahuinya potensi PAD yang mendekati kondisi riil.[28]

Pemungutan pajak daerah yang dilakukan oleh pemerintah daerah dilaksanakan berdasarkan kewenangan yang diatur dalam UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Menurut Bagir Manan, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*).[29] Philipus M. Hadjon mengemukakan bahwa kewenangan diperoleh melalui tiga sumber, yaitu: atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh Undang-Undang Dasar, kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan.[30]

Adapun definisi pajak begitu beragam yang dikemukakan oleh para ahli, salah satunya pengertian pajak menurut Prof. Dr. Rochmat Soemitro yang mengatakan bahwa[31] pajak adalah iuran

---

[28] Mardiasmo, *Otonomi & Manajemen Keuangan Daerah*, (Yogyakarta: Penerbit PT Andi, 2002), hlm. 146. Dalam Yuswanto, *Hukum Desentralisasi Keuangan*, (Jakarta: Rajawali Press, 2012), hlm 104.

[29] Bagir Manan, *Wewenang Provinsi, Kabupaten dan Kota Dalam Rangka Otonomi Daerah*, Makalah pada Seminar Nasional FH UNPAD, 13 mei 2000, hlm. 1-2. Dalam Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: PT Raja Grafindo, 2006), hlm. 102.

[30] Philipus M. Hadjon, *Fungsi Normatif Hukum Administrasi Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih,* disampaikan pada Pidato pengukuhan Guru besar di FH UNAIR 10 Oktober 1994, hlm. 4.

[31] Y. Sri Pudyatmoko, *Hukum Pajak*, (Yogyakarta: Andi, 2004), hlm. 2.

rakyat kepada kas negara berdasarkan undang-undang (yang dapat dipaksakan) dengan tidak mendapat jasa timbal balik (kontraprestasi), yang langsung dapat ditunjukkan dan yang digunakan untuk membayar pengeluaran umum. Pendekatan dari aspek hukum menegaskan bahwa pajak harus dipungut dengan undang-undang demi menciptakan kepastian hukum, baik bagi pemungut maupun pembayar pajak.[32] Ciri-ciri yang melekat pada pajak diantaranya sebagai berikut:[33]

1. Pajak dipungut berdasarkan/dengan kekuatan undang-undang serta aturan pelaksanaannya,
2. Dalam pembayaran pajak tidak dapat ditunjukkan adanya kontraprestasi individual oleh pemerintah,
3. Pajak dipungut oleh Negara, baik oleh pemerintah pusat maupun daerah,
4. Pajak diperuntukkan bagi pengeluaran-pengeluaran pemerintah, yang bila dari pemasukannya masih terdapar surplus, dipergunakan untuk membiayai *public investment*,
5. Pajak dapat pula membiayai tujuan yang tidak *budgeter*, yaitu mengatur.

Menurut UU KUP Pasal 1 ayat (1) menyatakan bahwa 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 sebagai suatu sumber dana untuk memenuhi fasilitas kebutuhan hidup masyarakat yang diselenggarakan oleh pemerintah maka membutuhkan suatu aturan hukum agar dapat dilaksanakan secara sah dan dapat dipatuhi oleh masyarakat. Ketentuan mengenai pajak harus berdasarkan Undang-Undang yang dilakukan dengan persetujuan dari rakyat melalui wakilnya yaitu Dewan Perwakilan Rakyat

---

[32] Dewi Kania Sugiharti dan Zainal Muttaqin, *Hukum Pajak,* (Bandung: Kalam Media, 2005), hlm. 3.

[33] Santoso Brotodihardjo, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, (Bandung: PT Refika Aditama, 2010), hlm. 6-7.

(DPR).[34] Artinya, pajak bukan pemaksaan yang dibebankan kepada rakyat melainkan kehendak dari rakyat yang dipertegas dengan uraian Pasal 23A Undang-Undang Dasar 1945 bahwa "Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan Negara diatur dengan Undang-Undang". Adapun menurut Pasal 1 Angka 10 UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, pajak daerah adalah kontribusi wajib kepada 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.

Di dalam Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Pajak Daerah diartikan sebagai kontribusi wajib kepada 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.

Ciri-ciri yang melekat pada Pajak Daerah antara lain:

1) Pajak Daerah berasal dari pajak negara yang diserahkan kepada daerah sebagai Pajak Daerah.
2) Dipungut apabila ada suatu keadaan, peristiwa dan perbuatan yang menurut peraturan perundang-undangan dapat dikenakan pajak daerah.
3) Dapat dipaksakan, yakni apabila wajib pajak tidak memenuhi kewajiban pembayaran pajak daerah, yang bersangkutan dapat dikenakan sanksi (pidana dan denda).
4) Tidak terdapat hubungan langsung antara pembayaran pajak daerah dengan imbalan/balas jasa secara perseorangan.
5) Hasil pungutan pajak daerah dipergunakan untuk keperluan Daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Berbeda dengan pengertian yang sebelumnya terdapat pada UU No. 34 Tahun 2000 tentang Perubahan atas UU No. 18

---

[34] Wiratni Ahmadi, *Perlindungan Hukum bagi Wajib Pajak dalam Penyelesaian Sengketa Pajak*, (Bandung: PT Refika Aditama, 2006), hlm. 7.

Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Pajak Daerah didefinisikan sebagai iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada Daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan Daerah dan pembangunan Daerah. Di dalam UU No. 34 Tahun 2000, hasil dari pajak daerah adalah untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan Daerah, sedangkan dalam UU No. 28 Tahun 2009 hasil dari pajak daerah adalah untuk digunakan oleh Daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Pada hakikatnya, pajak daerah merupakan pungutan yang menjadi pengurang hak rakyat yang dikenakan oleh pemerintah daerah, oleh karena itu pemungutan pajak harus objektif, adil, dan tidak boleh diskriminatif. Untuk mewujudkan pemungutan pajak tersebut maka diperlukan pemikiran mengenai asas, teori, dasar, dan sistem pemungutan pajak daerah.[35]

Asas pemungutan pajak sering dikenal juga dengan istilah prinsip-prinsip pemungutan pajak. Menurut Adam Smith dalam bukunya *The Wealth of Nations*, dalam pemungutan pajak harus diupayakan adanya keadilan objektif, artinya asas pemungutan yang mendasarinya harus bersifat umum dan merata. Asas pemungutan pajak ini dikenal dengan *The Four Maxims* atau *Adam Smith's Cannons*, yaitu:

a. *Equality*, kesamaan dalam beban pajak, sesuai kemampuan wajib pajak.
b. *Certainty*, dijalankan secara tegas, jelas, pasti.
c. *Convenience*, tidak menekan wajib pajak, wajib pajak membayar pajak dengan senang dan sukarela.
d. *Efficiency/economy*, biaya pemungutannya tidak lebih besar dari jumlah penerimaan pajaknya.[36]

---

[35] Kesit Bambang Prakosa, *Pajak dan Retribusi Daerah*, (Yogyakarta, UII Press, 2005), hlm.4.

[36] Kesit Bambang Prakosa, *Loc.Cit.*

Secara umum, kriteria yang harus dipenuhi suatu pajak daerah adalah:

a. Bersifat pajak, dan bukan retribusi;
b. Obyek pajak terletak atau terdapat di wilayah daerah kabupaten/kota yang bersangkutan dan mempunyai mobilitas cukup rendah serta hanya melayani masyarakat di wilayah daerah kabupaten/kota yang bersangkutan;
c. Obyek dan dasar pengenaan pajak tidak bertentangan dengan kepentingan umum;
d. Potensinya memadai. Hasil penerimaan pajak harus lebih besar dari biaya pemungutan;
e. Tidak memberikan dampak ekonomi yang negatif. Pajak tidak mengganggu alokasi sumber-sumber ekonomi dan tidak merintangi arus sumber daya ekonomi antar daerah maupun kegiatan ekspor-impor;
f. Memperhatikan aspek keadilan dan kemampuan masyarakat; dan
g. Menjaga kelestarian lingkungan, yang berarti bahwa pengenaan pajak tidak memberikan peluang kepada pemda atau Pemerintah atau masyarakat luas untuk merusak lingkungan.[37]

Pemberian kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengadakan pemungutan pajak daerah dalam pelaksanaan otonomi selain mempertimbangkan kriteria-kriteria yang berlaku secara umum, juga harus mempertimbangkan ketepatan pajak daerah yang baik, yaitu:

a. Mudah dikelola oleh pemerintah daerah setempat (*easy to administer locally*).
b. Dipungut utamanya dari penduduk lokal (*imposed mainly on local resident*).

[37]http://www.djpk.kemenkeu.go.id

c. Tidak menimbulkan masalah harmonisasi atau kompetisi antar pemerintah daerah atau antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat.[38]

Untuk menilai potensi pajak sebagai penerimaan daerah, menurut Davey diperlukan beberapa persyaratan, yaitu antara lain:

a. Kecukupan dan elastisitas

Persyaratan pertama dan yang paling jelas untuk suatu sumber pendapatan adalah sumber tersebut harus menghasilkan pendapatan yang besar jika dibandingkan dengan seluruh atau sebagian biaya pelayanan yang akan dikeluarkan. Artinya, pajak harus elastis dalam menghasilkan tambahan pendapatan untuk menutup kenaikan pengeluaran pemerintah. Hal ini akan secara otomatis berakibat pada perkembangan besarnya dasar pengenaan pajak.[39]

Elastisitas pajak memiliki 2 dimensi, yaitu pertumbuhan potensi dari dasar pengenaan pajak, serta kemudahan memungut pertumbuhan pajak terbut. Seringkali Pemerintah Daerah memungut banyak jenis pajak tetapi hanya menghasilkan persentase yang lebih kecil dari anggaran pengeluarannya. Elastisitas pajak dapat memberikan gambaran data penerimaan pajak sekaligus pertumbuhan potensi pajak.

b. Keadilan

Pada prinsipnya, beban pengeluaran Pemerintah haruslah dipikul oleh semua golongan dalam masyarakat sesuai dengan kekayaan dan kesanggupan masing-masing. Konsep ini memandang pajak sebagai alat redistribusi pendapatan, sebagaimana fungsi pajak yaitu penerimaan negara dari pajak digunakan untuk membiayai pengeluaran umum dan pembangunan nasional sehingga dapat membuka kesempatan

---

[38] Richard M. Bird& Roy Bahl, *Subnational Taxes in Developing Countries: The Way Forward*,Working Paper Series Institute for International Business IIB Paper No.16, August 2008.

[39] Kesit Bambang Prakosa, *Op.Cit.*, hlm.13-15.

kerja dengan tujuan untuk meningkatkan pendapatan masyarakat.[40]

Keadilan merupakan suatu hal yang relatif, karenanya harus dipenuhi 2 asas untuk dapat memegang teguh keadilan dalam perpajakan, yakni:

1) *Benefit Principle*, dalam sistem perpajakan yang adil, setiap wajib pajak harus membayar sejalan dengan manfaat yang dinikmatinya dari pemerintah.
2) *Ability Principle*, pajak sebaiknya dibebankan kepada wajib pajak berdasarkan kemampuan membayarnya.

Keadilan perpajakan memiliki 3 dimensi, yaitu:

1) Keadilan horizontal, artinya wajib pajak dengan kondisi kemampuan atau penghasilan yang sama harus dikenakan jumlah pajak yang sama.
2) Keadilan vertikal, diartikan semakin tinggi kemampuan ekonomis wajib pajak, semakin tinggi pula beban pajak yang dikenakan. Pajak dikatakan adil apabila bebannya proporsional atas pendapatan atau kekayaan.
3) Keadilan geografis, artinya pembebanan pajak yang adil ditentukan dari ruang lingkup geografis dan kondisi daerah tersebut, sehingga tarif pajak disetiap daerah dapat berbeda-beda, sepanjang tidak melebihi ketentuan undang-undang.[41]

c. Kemampuan administratif

Kebijakan perpajakan (*tax policy*) yang dianggap baik (adil dan efisien) dapat saja kurang sukses menghasilkan penerimaan atau mencapai sasaran lainnya karena administrasi perpajakan tidak mampu melaksanakannya. Administrasi perpajakan (*Tax Administration*) ialah cara-cara atau prosedur pengenaan dan pemungutan pajak.

Terdapat beberapa kriteria bagi administrasi perpajakan:

---

[40] *Ibid.*,hlm.15.
[41] *Loc.Cit*.

1) Administrasi pajak harus dapat mengamankan penerimaan negara.
2) Harus berdasarkan peraturan perundang-undangan dan transparan.
3) Dapat merealisasikan perpajakan yang sah dan adil sesuai ketentuan dan menghilangkan kesewenang-wenangan, arogansi, dan perilaku yang dipengaruhi kepentingan pribadi.
4) Dapat mencegah dan memberikan sanksi serta hukuman yang adil atas ketidakjujuran dan pelanggaran serta penyimpangan.
5) Mampu menyelenggarakan sistem perpajakan yang efisien dan efektif.
6) Meningkatkan kepatuhan pembayar pajak.
7) Memberikan dukungan terhadap pertumbuhan dan pembangunan usaha yang sehat masyarakat pembayar pajak.
8) Dapat memberikan kontribusi atas pertumbuhan demokrasi masyarakat.

Kriteria di atas ini dimaksudkan karena sumber pendapatan berbeda-beda dalam jumlah, integritas dan keputusan yang diperlukan dalam administratifnya. Setiap transaksi antara wajib pajak dengan aparat pajak dalam menetapkan besarnya pajak, membuka peluang untuk mengadakan kerjasama dan korupsi. Dalam menilai pajak yang ditetapkan atas sumber pendapatan pajak memerlukan ketelitian administratifnya. Sebelum diberlakukannya suatu pajak, hendaknya dipertimbangkan terlebih dahulu jumlah dan kemampuan sumber daya manusia yang ada dan akan melaksanakan pekerjaan tersebut demi untuk memperkecil resiko keluhan yang terjadi dalam pelaksanaan pekerjaan tersebut.

d. Kesepakatan politis.

Kemauan politis diperlukan dalam mengenakan pajak, menetapkan struktur tarif, memtuskan siapa yang harus

membayar dan bagaimana pajak tersebut ditetapkan, memungut pajak secara fisik, dan memaksakan sanksi terhadap para pelanggar. Hal ini akan bergantung pada dua faktor kepekaan dan kejelasan dari pajak tersebut dan adanya keleluasaan dalam pengambilan keputusan.[42]

Kepekaan politis terkadang memusatkan pada masalah nilai-nilai sosial, sebab tidak ada pajak yang popular, karena pajak dalam anggapan masyarakat adalah suatu beban. Oleh Karena itu kesepakatan politik diperlukan agar suatu jenis pajak harus dapat diterima secara politik oleh banyak pihak baik itu pemerintah, masyarakat maupun wajib pajak itu sendiri.

Berdasarkan Pasal 2 UU No. 28 Tahun 2009, jenis pajak daerah telah dibagi dan ditentukan antara pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota. Adapun pembagian tersebut adalah sebagai berikut:

1. Jenis Pajak provinsi terdiri atas:
   a) Pajak Kendaraan Bermotor;
   b) Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor;
   c) Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor;
   d) Pajak Air Permukaan; dan
   e) Pajak Rokok.
2. Jenis Pajak kabupaten/kota terdiri atas:
   a) Pajak Hotel;
   b) Pajak Restoran;
   c) Pajak Hiburan;
   d) Pajak Reklame;
   e) Pajak Penerangan Jalan;
   f) Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan;
   g) Pajak Parkir;
   h) Pajak Air Tanah;
   i) Pajak Sarang Burung Walet;
   j) Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan; dan
   k) Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan.

[42] K.J. Davey, *Pembiayaan Pemerintahan Daerah*, (Jakarta: 1988, UI Press), hlm.40.

1. Pajak Daerah Provinsi

Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 menyatakan jenis pajak daerah provinsi terdiri dari: (a) pajak Kendaraan Bermotor; (b) Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor; (c) pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor; (d) pajak Air Permukaan; dan (e) pajak Rokok.[43] Adapun rincian dari beberapa jenis pajak daerah tersebut adalah sebagai berikut:

a. Pajak Kendaraan Bermotor

Pajak kendaraan bermotor merupakan pajak atas kepemilikan dan/atau penguasaan kendaraan bermotor. Pengertian kendaraan bermotor menurut undang-undang ini adalah semua kendaraan beroda beserta gandengannya yang digunakan di semua jenis jalan darat, dan digerakkan oleh peralatan teknik berupa motor atau peralatan lainnya yang berfungsi untuk mengubah suatu sumber daya energi tertentu menjadi tenaga gerak kendaraan bermotor yang bersangkutan, termasuk alat-alat berat dan alat-alat besar yang dalam operasinya menggunakan roda dan motor dan tidak melekat secara permanen serta kendaraan bermotor yang dioperasikan di air.[44]

Obyek pajak kendaraan bermotor adalah kepemilikan dan/atau penguasaan kendaraan bermotor. Termasuk dalam pengertian kendaraan bermotor adalah kendaraan bermotor beroda beserta gandengannya, yang dioperasikan di semua jenis jalan darat dan kendaraan bermotor yang dioperasikan di air dengan ukuran isi kotor GT 5 (lima*gross tonnage*) sampai dengan GT 7 (tujuh *gross tonnage*). Dikecualikan dari pengertian kendaraan bermotor adalah: kereta api; kendaraan bermotor yang semata-mata digunakan untuk keperluan pertahanan dan keamanan negara; kendaraan bermotor yang dimiliki dan/atau dikuasai kedutaan, konsulat, perwakilan negara asing dengan asas timbal balik (resiprositas) dan lembaga-lembaga internasional yang memperoleh fasilitas pembebasan pajak dari pemerintah; dan obyek pajak lainnya

[43] Pasal 2 ayat (2) UU No. 28 Tahun 2009.
[44] *Ibid*, Pasal 1 angka 12 dan 13.

yang ditetapkan dalam peraturan daerah.[45] Subyek pajak kendaraan bermotor adalah orang pribadi atau badan yang memiliki dan/atau menguasai kendaraan bermotor, sedangkan wajib pajak kendaraan bermotor adalah orang pribadi atau badan yang memiliki kendaraan bermotor.[46]

b. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor

Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor adalah pajak atas penyerahan hak milik kendaraan bermotor sebagai akibat perjanjian dua pihak atau perbuatan sepihak atau keadaan yang terjadi karena jual beli, tukar menukar, hibah, warisan, atau pemasukan ke dalam badan usaha.[47]

Obyek bea balik nama kendaraan bermotor adalah penyerahan kendaraan bermotor, termasuk pemasukan kendaraan bermotor dari luar negeri untuk dipakai secara tetap di Indonesia. Khusus untuk kendaraan bermotor yang dimasukkan dari luar negeri ini terdapat beberapa pengecualiannya. Pertama, untuk dipakai sendiri oleh orang pribadi yang bersangkutan. Kedua, untuk diperaturan daerahgangkan. Ketiga, untuk dikeluarkan kembali dari wilayah pabean Indonesia. Keempat, digunakan untuk pameran, penelitian, contoh, dan kegiatan olah raga bertaraf internasional. Pengecualian tersebut menjadi tidak berlaku apabila selama tiga tahun berturut-turut tidak dikeluarkan kembali dari wilayah pabean Indonesia. Pengecualian obyek lainnya adalah sama dengan pengecualian obyek pajak kendaraan bermotor. Begitu pula subyek, wajib pajak, dan dasar pengenaan pajaknya mengikuti kaidah pajak kendaraan bermotor.[48]

---

[45] *Ibid*, Pasal 3.
[46] *Ibid,* Pasal 4 ayat (1) dan (2).
[47] *Ibid*, Pasal 1 angka 14.
[48] *Ibid*, Pasal 9 dan 10.

c. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor

Pajak bahan bakar kendaraan bermotor merupakan pajak atas penggunaan bahan bakar kendaraan bermotor. Bahan bakar tersebut adalah semua jenis bahan bakar cair atau gas yang digunakan untuk kendaraan bermotor.[49] Oleh sebab itu, obyek pajak jenis ini adalah bahan bakar kendaraan bermotor yang disediakan atau dianggap digunakan untuk kendaraan bermotor, termasuk bahan bakar yang digunakan untuk kendaraan di atas air .[50]

Subyek pajak jenis ini adalah konsumen bahan bakar kendaraan bermotor, sedangkan wajib pajaknya adalah orang pribadi atau badan yang menggunakan bahan bakar kendaraan bermotor tersebut. Meskipun demikian, pemungutan pajak ini dilakukan oleh penyedia bahan bakar kendaraan bermotor.[51] Artinya, sistem yang dipakai adalah menggunakan *withholding tax system*, yakni pihak tertentu mendapat tugas dan kepercayaan dari undang-undang untuk memotong dan memungut suatu jumlah tertentu (suatu persentase tertentu) dari pembayaran atau transaksi yang dilakukannya untuk diteruskan ke kas negara dalam jangka waktu tertentu.

d. Pajak Air Permukaan

Pajak air permukaan merupakan pajak atas pengambilan dan pemanfaatan air permukaan. Air permukaan adalah semua air yang terdapat pada permukaan tanah, tidak termasuk air laut, baik yang berada di laut maupun di darat.[52]

Obyek pajak air permukaan pengambilan dan/atau pemanfaatan air permukaan. Dikecualikan dari obyek pajak air permukaan: pertama, pengambilan dan/atau pemanfaatan air permukaan untuk keperluan dasar rumah tangga, pengairan pertanian dan perikanan rakyat, dengan tetap memperhatikan kelestarian lingkungan dan peraturan perundang-undangan;

---

[49] *Ibid*, Pasal 1 angka 15 dan 16.
[50] *Ibid*, Pasal 16.
[51] *Ibid*, Pasal 17 ayat (1), (2) dan (3).
[52] *Ibid*, Pasal 1 angka 17 dan 18.

dan kedua, pengambilan dan/atau pemanfaatan air permukaan lainnya yang ditetapkan dalam peraturan daerah.[53]

Subyek pajak jenis ini adalah orang pribadi atau badan yang dapat melakukan pengambilan dan/atau pemanfaatan air permukaan. Oleh sebab itu, wajib pajaknya adalah orang pribadi atau badan yang melakukan pengambilan dan/atau pemanfaatan air permukaan.[54]

e. Pajak Rokok

Pajak rokok merupakan pungutan atas cukai rokok yang dipungut oleh pemerintah.[55] Obyek pajak rokok adalah konsumsi rokok. Rokok meliputi sigaret, cerutu, dan rokok daun. Dikecualikan dari obyek pajak rokok adalah rokok yang tidak dikenai cukai berdasarkan peraturan perundang-undangan di bidang cukai.[56]

Subyek pajak rokok adalah konsumen rokok. Oleh sebab itu, wajib pajaknya adalah pengusaha pabrik rokok/produsen dan importir rokok yang memiliki izin berupa nomor pokok pengusaha barang kena cukai. Pajak rokok dipungut oleh instansi pemerintah yang berwenang memungut cukai bersamaan dengan pemungutan cukai rokok. Hasil pungutan tersebut kemudian disetor ke rekening kas umum daerah provinsi secara proporsional berdasarkan jumlah penduduk. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemungutan dan penyetoran pajak rokok diatur dengan peraturan menteri keuangan.[57]

2. Pajak Daerah Kabupaten/Kota

Sumber pendapatan daerah yang berupa PAD antara lain bersumber dari hasil pajak daerah. Menurut Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009, pajak daerah adalah adalah kontribusi wajib kepada Daerah yang terutang oleh orang

---

[53] *Ibid*. Pasal 21.
[54] *Ibid*, Pasal 22.
[55] *Ibid*, Pasal 1 Angka 19.
[56] *Ibid*, Pasal 26.
[57] *Ibid*, Pasal 27.

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.

Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 menyatakan jenis pajak daerah kabupaten/kota terdiri dari: (a) pajak hotel; (b) pajak restoran; (c) pajak hiburan; (d) pajak reklame; (e) pajak penerangan jalan; (f) pajak mineral bukan logam dan batuan; (g) pajak parkir; (h) pajak air tanah, (i) pajak sarang burung walet; (j) pajak bumi dan bangunan perdesaan dan perkotaan; dan (k) bea perolehan hak atas tanah dan bangunan. Daerah kabupaten/kota dilarang memungut pajak selain jenis pajak yang telah dirinci tersebut.[58] Adapun rincian dari beberapa jenis pajak daerah tersebut adalah sebagai berikut:

a. Pajak Hotel

Pasal 1 angka 20 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 menyatakan bahwa pajak hotel adalah pajak atas pelayanan yang disediakan oleh hotel, sedangkan yang dimaksud dengan hotel adalah fasilitas penyedia jasa penginapan/peristirahatan termasuk jasa terkait lainnya dengan dipungut bayaran, yang mencakup juga motel, losmen, gubuk pariwisata, wisma pariwisata, pesanggrahan, rumah penginapan dan sejenisnya, serta rumah kos dengan jumlah kamar lebih dari sepuluh.[59] Dengan demikian, obyek pajak hotel adalah pelayanan yang disediakan oleh hotel dengan pembayaran, termasuk jasa penunjang sebagai kelengkapan hotel yang sifatnya memberikan kemudahan dan kenyamanan, termasuk fasilitas olahraga dan hiburan. Jasa penunjang adalah fasilitas telepon, faksimile, teleks, internet, fotokopi, pelayanan cuci, seterika, transportasi, dan fasilitas sejenis lainnya yang disediakan atau dikelola hotel.[60]

---

[58] *Ibid*, Pasal 2 ayat (3).
[59] *Ibid,* Pasal 1 angka 21.
[60] *Ibid*, Pasal 32 ayat (1) dan (2).

b. Pajak Restoran

Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 menyatakan bahwa pajak restoran adalah pajak atas pelayanan yang disediakan oleh restoran, sedangkan pengertian restoran adalah fasilitas penyedia makanan dan/atau minuman dengan dipungut bayaran, yang mencakup juga rumah makan, kafetaria, kantin, warung, bar, dan sejenisnya termasuk jasa boga/katering.[61] Dengan demikian, yang menjadi obyek dari pajak restoran adalah pelayanan yang disediakan oleh restoran yang meliputi pelayanan penjualan makanan dan/atau minuman yang dikonsumsi oleh pembeli, baik dikonsumsi di tempat pelayanan maupun di tempat lain. Tidak termasuk dalam obyek pajak restoran, pelayanan yang disediakan oleh restoran yang nilai penjualannya tidak melebihi batas tertentu yang ditetapkan dengan peraturan daerah.[62]

c. Pajak Hiburan

Pasal 1 angka 24 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 menyatakan bahwa pajak hiburan adalah pajak atas penyelenggaraan hiburan. Dalam konteks ini, pengertian hiburan adalah semua jenis tontonan, pertunjukan, permainan, dan/atau keramaian yang dinikmati dengan dipungut bayaran.[63]

Obyek pajak hiburan adalah jasa penyelenggaraan hiburan dengan dipungut bayaran. Hiburan tersebut meliputi: (a) tontonan film; (b) pagelaran kesenian, musik, tari, dan/atau busana; (c) kontes kecantikan, binaraga, dan sejenisnya; (d) pameran; (e) diskotik, karaoke, klab malam, dan sejenisnya; (f) sirkus, akrobat, dan sulap; (g) permainan bilyar, golf, dan boling; (h) pacuan kuda, kendaraan bermotor, dan permainan ketangkasan; (i) panti pijat, refleksi, mandi uap/*spa*, dan pusat kebugaran (*fitness center*); dan (j) pertandingan olahraga.

---

[61] *Ibid*. Pasal 1 angka 23.
[62] *Ibid*, Pasal 37.
[63] *Ibid*. Pasal 1 angka 25.

Penyelenggaraan hiburan tersebut di atas dapat dikecualikan dengan peraturan daerah. [64] Subyek pajak hiburan adalah orang pribadi atau badan yang menikmati hiburan itu, sedangkan wajib pajaknya adalah orang pribadi atau badan yang menyelenggarakan hiburan yang bersangkutan.[65]

d. Pajak Reklame

Pasal 1 angka 26 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 menyatakan bahwa pajak reklame adalah pajak yang dikenakan atas penyelenggaraan reklame. Pengertian reklame dalam undang-undang ini adalah benda, alat, perbuatan, atau media yang bentuk dan corak ragamnya dirancang untuk tujuan komersial memperkenalkan, menganjurkan, mempromosikan, atau untuk menarik perhatian umum terhadap barang, jasa, orang, atau badan, yang dapat dilihat, dibaca, didengar, dirasakan, dan/atau dinikmati oleh umum.[66]

e. Pajak Penerangan Jalan

Pasal 1 angka 28 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 menyatakan bahwa pajak penerangan jalan adalah pajak atas penggunaan tenaga listrik, baik yang dihasilkan sendiri maupun diperoleh dari sumber lain. Oleh sebab itu, obyek pajak penerangan jalan adalah penggunaan tenaga listrik, baik yang dihasilkan sendiri maupun yang diperoleh dari sumber lain. Pada pajak penerangan jalan ini terdapat obyek pajak yang dikecualikan berdasarkan ketentuan mengenai pajak jenis ini. Pertama, penggunaan tenaga lsitrik oleh instansi pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Kedua, penggunaan tenaga listrik pada tempat-tempat yang digunakan oleh kedutaan, konsulat, perwakilan asing, dan lembaga-lembaga internasional dengan asas timbal balik (*reciprocity principle*). Ketiga, penggunaan tenaga listrik yang dihasilkan sendiri dengan kapasitas tertentu yang tidak memerlukan izin dari

---

[64] *Ibid*, Pasal 42.
[65] *Ibid*, Pasal 43.
[66] *Ibid*. Pasal 1 angka 27.

instansi teknis terkait. Keempat, penggunaan tenaga listrik lainnya yang diatur dengan peraturan daerah.[67]

f. Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan

Pasal 1 angka 29 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 menyatakan bahwa pajak mineral bukan logam dan batuan adalah pajak atas kegiatan pengambilan mineral bukan logam dan batuan, baik dari sumber alam di dalam dan/atau permukaan bumi untuk dimanfaatkan. Oleh sebab itu, obyek pajak jenis ini adalah juga kegiatan pengambilan mineral bukan logam dan batuan yang meliputi: (1) asbes; (2) batu tulis; (3) batu setengah permata; (4) batu kapur; (5) batu apung; (6) batu permata; (7) *bentonit*; (8) *dolomit*; (9) *feldspar*; (10) garam batu (*halite*); (11) grafit; (12) granit/andesit; (13) gips; (14) kalsit; (15) kaolin; (16) leusit; (17) magnesit; (18) mika; (19) marmer; (20) nitrat; (21) opsiden; (22) oker; (23) pasir dan krikil; (24) pasir kuarsa; (25) perlit; (26) phospat; (27) talk; (28) tanah serap (*fullerseart*); (29) tanah *diatome*: (30) tanah liat; (31) tawas (*alum*); (32) *tras*; (33) yarosit; (34) *zeolit*; (35) basal; (36) *trakkit*; dan (37) mineral bukan logam dan batuan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

g. Pajak Parkir

Pasal 1 angka 31 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 menyatakan bahwa pajak parkir adalah pajak atas penyelenggaraan tempat parkir di luar badan jalan, baik yang disediakan berkaitan dengan pokok usaha maupun yang disediakan sebagai suatu usaha, termasuk penyediaantempat penitipan kendaraan bermotor. Oleh sebab itu, obyek pajak parkir adalah penyelenggaraan tempat parkir di luar badan jalan, baik yang disediakan berkaitan dengan pokok usaha maupun yang disediakan sebagai suatu usaha, termasuk penyediaan tempat penitipan kendaraan bermotor. Meskipun demikian, sebagaimana halnya jenis pajak lain, maka terdapat

[67] *Ibid*, Pasal 52.

obyek yang dikecualikan dari pajak parkir ini. Pertama, penyelenggaraan tempat parkir oleh pemerintah dan pemerintah daerah. Kedua, penyelenggaraan tempat parkir oleh perkantoran yang hanya digunakan untuk karyawannya sendiri. Ketiga, penyelenggaraan parkir oleh kedutaan, konsulat, perwakilan negara asing, dan perwakilan lembaga-lembaga internasional dengan asas timbal balik. Keempat, penyelenggaraan tempat parkir lainnya yang diatur dengan peraturan daerah.[68]

h. Pajak Air Tanah

Pasal 1 angka 33 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 menyatakan bahwa pajak air tanah adalah pajak atas pengambilan dan/atau pemanfaatan air tanah. Dalam konteks ini, air tanah adalah air yang terdapat dalam lapisan tanah atau batuan di bawah permukaan tanah.[69]

i. Pajak Sarang Burung Walet

Pasal 1 angka 35 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 menyatakan bahwa pajak sarang Burung Walet adalah pajak atas kegiatan pengambilan dan/atau pengusahaan sarang Burung Walet. Burung Walet adalah satwa yang termasuk marga *collocalia*, yaitu *collocalia fuchliap haga*, *collocalia maxina*, *collocalia esculanta*, dan *collocalia linchi*.[70] Obyek pajak sarangBurung Walet adalah pengambilan dan/atau pengusahaan sarang Burung Walet. Terdapat obyek yang dikecualikan dari jenis pajak ini. Pertama, pengambilan sarang Burung Walet yang telah dikenakan penerimaan negara bukan pajak (PNBP). Kedua, kegiatan pengambilan dan/atau pengusahaan sarang Burung Walet lainnya yang ditetapkan dengan peraturan daerah. Subyek pajak sarang Burung Walet adalah orang pribadi atau badan yang melakukan pengambilan dan/atau mengusahakan sarang Burung Walet, sedangkan

---

[68] *Ibid*, Pasal 62.
[69] *Ibid*. Pasal 1 angka 34.
[70] *Ibid*. Pasal 1 angka 36.

wajib pajak sarang Burung Walet adalah orang pribadi atau badan yang melakukan pengambilan dan/atau mengusahakan sarang Burung Walet.[71]

j. Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan

Pasal 1 angka 37 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 menyatakan bahwa pajak bumi dan bangunan perdesaan dan perkotaan adalah pajak atas 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. Bumi adalah permukaan bumi yang meliputi tanah dan perairan pedalaman serta laut wilayah kabupaten/kota, sedangkan bangunan adalah konstruksi teknik yang ditanam atau dilekatkan secara tetap pada tanah dan/atau perairan pedalaman dan/atau laut.[72]

k. Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan

Pasal 1 angka 41 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 menyatakan bahwa bea perolehan hak atas tanah dan bangunan adalah pajak atas perolehan hak atas tanah dan/atau bangunan. Perolehan hak atas tanah dan/atau bangunan adalah perbuatan atau peristiwa hukum yang mengakibatkan diperolehnya hak atas tanah dan/atau bangunan oleh orang pribadi atau badan. Hak atas tanah dan/atau bangunan adalah hak atas tanah, termasuk hak pengelolaan, beserta bangunan di atasnya, sebagaimana dimaksud dalam undang-undang di bidang pertanahan dan bangunan.[73]

3. Pajak Daerah di Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral

Perlunya rekomposisi pemungutan pajak daerah bidang ESDM tersebut berkaitan dengan beberapa rezim hukum

---

[71] *Ibid,* Pasal 72 dan 73.
[72] *Ibid*. Pasal 1 angka 38 dan 39.
[73] *Ibid*. Pasal 1 angka 42 dan 43.

sekaligus, yaitu rezim hukum pemerintahan daerah, rezim hukum pajak daerah dan retribusi daerah dan rezim hukum pertambangan minerba. Berdasarkan pembagian urusan pemerintahan daerah bidang energi dan sumber daya mineral sub urusan mineral dan batubara berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, kewenangan penerbitan izin pertambangan rakyat untuk komoditas mineral logam, batubara, mineral bukan logam dan batuan dalam wilayah pertambangan rakyat adalah kewenangan pemerintah provinsi. Adapun rincian kewenangan tersebut adalah sebagai berikut:

a. Penetapan wilayah izin usaha pertambangan mineral bukan logam dan batuan dalam 1 (satu) Daerah provinsi dan wilayah laut sampai dengan 12 mil.
b. Penerbitan izin usaha pertambangan mineral logam dan batubara dalam rangka penanaman modal dalam negeri pada wilayah izin usaha pertambangan Daerah yang berada dalam 1 (satu) Daerah provinsi termasuk wilayah laut sampai dengan 12 mil laut.
c. Penerbitan izin usaha pertambangan mineral bukan logam dan batuan dalam rangka penanaman modal dalam negeri pada wilayah izin usaha pertambangan yang berada dalam 1 (satu) Daerah provinsi termasuk wilayah laut sampai dengan 12 mil laut.
d. Penerbitan izin pertambangan rakyat untuk komoditas mineral logam, batubara, mineral bukan logam dan batuan dalam wilayah pertambangan rakyat.
e. Penerbitan izin usaha pertambangan operasi produksi khusus untuk pengolahan dan pemurnian dalam rangka penanaman modal dalam negeri yang komoditas tambangnya berasal dari (satu) Daerah provinsi yang sama.
f. Penerbitan izin usaha jasa pertambangan dan surat keterangan terdaftar dalam rangka penanaman modal dalam negeri yang kegiatan usahanya dalam 1 (satu) Daerah provinsi.
g. Penetapan harga patokan mineral bukan logam dan batuan.

Namun, berdasarkan Pasal 8 UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, kewenangan pemberian izin pertambangan rakyat untuk komoditas mineral logam, batubara, mineral bukan logam dan batuan dalam wilayah pertambangan rakyat merupakan kewenangan pemerintah kabupaten/kota. Adapun elaborasi kewenangan tersebut adalah sebagai berikut:[74]

a. pembuatan peraturan perundang-undangan daerah;
b. pemberian IUP dan IPR, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat, dan pengawasan usaha pertambangan di wilayah kabupaten/kota dan/atau wilayah laut sampai dengan 4 (empat) mil;
c. pemberian IUP dan IPR, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan operasi produksi yang kegiatannya berada di wilayah kabupaten/kota dan/atau wilayah laut sampai dengan 4 (empat) mil;
d. penginventarisasian, penyelidikan dan penelitian, serta eksplorasi dalam rangka memperoleh data dan informasi mineral dan batubara;
e. pengelolaan informasi geologi, informasi potensi mineral dan batubara, serta informasi pertambangan pada wilayah kabupaten/kota;
f. penyusunan neraca sumber daya mineral dan batubara pada wilayah kabupaten/kota;
g. pengembangan dan pemberdayaan masyarakat setempat dalam usaha pertambangan dengan memperhatikan kelestarian lingkungan;
h. pengembangan dan peningkatan nilai tambah dan manfaat kegiatan usaha pertambangan secara optimal;

---

[74] Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33 ayat (3) menegaskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Mengingat mineral dan batubara sebagai kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi merupakan sumber daya alam yang tak terbarukan, pengelolaannya perlu dilakukan seoptimal mungkin, efisien, transparan, berkelanjutan dan berwawasan lingkungan, serta berkeadilan agar memperoleh manfaat sebesar-besar bagi kemakmuran rakyat secara berkelanjutan. Penjelasan Umum UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

i. penyampaian informasi hasil inventarisasi, penyelidikan umum, dan penelitian, serta eksplorasi dan eksploitasi kepada Menteri dan gubernur;
j. penyampaian informasi hasil produksi, penjualan dalam negeri, serta ekspor kepada Menteri dan gubernur;
k. pembinaan dan pengawasan terhadap reklamasi lahan pascatambang; dan
l. peningkatan kemampuan aparatur pemerintah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan pengelolaan usaha pertambangan.[75]

Berdasarkan dua ketentuan peraturan perundang-undangan yang telah diuraikan tersebut, terlihat adanya disharmonisasi antara UU No. 23 Tahun 2014 dengan UU No. 4 Tahun 2009 mengenai kewenangan daerah dalam pemberian izin pertambangan rakyat untuk komoditas mineral logam, batubara, mineral bukan logam dan batuan dalam wilayah pertambangan rakyat. Selain disharmonis dengan UU No. 4 Tahun 2009, pembagian urusan pemerintahan di bidang pengelolaan mineral dan batubara dalam UU No. 23 Tahun 2014 juga tidak selaras

[75] Mengacu pada Pasal 409 UU No. 23 Tahun 2014 yang menyatakan pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku: a. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1962 Nomor 10, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2387); b. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844); c. Pasal 157, Pasal 158 ayat (2) sampai dengan ayat (9), dan Pasal 159 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5049); dan d. Pasal 1 angka 4, Pasal 314 sampai dengan Pasal 412, Pasal 418 sampai dengan Pasal 421 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5568), dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Dari ketentuan tersebut, Pasal 8 UU No. 4 Tahun 2009 tidak termasuk kedalam ketentuan yang dicabut keberlakuannya sehingga secara hukum masih mengikat dan berlaku. Hal ini menimbulkan dualisme kewenangan antar tingkatan pemerintah daerah terutama terkait penerbitan izin pertambangan rakyat (IPR).

dengan ketentuan pemungutan pajak daerah yang telah dibagi antara pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota.

Ketentuan pembagian jenis pajak yang dipungut antara pemerintah provinsi dan kabupaten/kota menjadi rancu dengan pengaturan kewenangan di bidang energi dan sumber daya mineral yang digariskan dalam UU No. 23 Tahun 2014. Kerancuan tersebut berkenaan dengan Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan yang merupakan pajak kabupaten/kota, namun berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 kewenangan penerbitan izin pertambangan rakyat merupakan kewenangan pemerintah provinsi.

Berdasarkan realitas disharmonisasi horizontal antar undang-undang yang mengatur kewenangan pemberian izin pertambangan rakyat untuk komoditas mineral logam, batubara, mineral bukan logam dan batuan dalam wilayah pertambangan rakyat, tentu saja sedikit banyak akan mempengaruhi iklim usaha pertambangan rakyat di daerah. Logika tersebut dapat dirunut dengan alasan akan terjadi tarik ulur antara pemerintah provinsi dan kabupaten/kota terkait persoalan ini, karena bagaimana mungkin jika pemerintah provinsi yang mengeluarkan izin dan melakukan pengawasan kegiatan pertambangan mineral bukan logam dan batuan, namun yang memungut pajaknya adalah pemerintah kabupaten/kota. Kondisi yang kemudian muncul adalah pemerintah provinsi tidak akan merespon secara responsif kewenangan baru mereka, ketika kewenangan untuk pemungutan pajaknya tidak dilimpahkan juga pada pemerintah provinsi. Kondisi ini menimbulkan ketidakpastian bagi pelaku usaha pertambangan rakyat, sehingga rentan menghambat laju pertumbuhan daerah di bidang pertambangan.

Adapun jika dilihat menggunakan optik teori perundang-undangan, penyelesaian persoalan ini tidak cukup dapat diselesaikan dengan hanya menggunakan asas konflik norma dalam peraturan perundang-undangan. Ketika asas *lex specialist derogate legi generali* yang digunakan, tidak serta merta juga menjadikan ketentuan UU No. 4 Tahun 2009 menjadi *lex specialist*

karena harus dilihat apakah rezim hukumnya sama. UU No. 23 Tahun 2014 merupakan rezim hukum pemerintahan daerah, sedangkan UU No. 4 Tahun 2009 merupakan rezim hukum pertambangan minerba. Ketika asas *lex posterior derogate legi priori* yang digunakan,tidak serta merta juga UU No. 23 Tahun 2014 menjadi *lex posterior* karena terkait dengan alasan yang sama berkenaan dengan rezim hukumnya.[76]

Berdasarkan uraian pustaka yang telah dipaparkan di atas, penting untuk dilakukan rekomposisi pemungutan pajak daerah di bidang ESDM yang diatur dalam UU No. 28 Tahun 2009 agar lebih menghadirkan keadilan bagi pemerintah daerah sesuai dengan basis urusan konkuren yang dimilikinya.

---

[76] Ade Arif Firmansyah dan Malicia Evendia, *Harmonisasi Pengaturan Kewenangan Daerah Di Bidang Pengelolaan Pertambangan Mineral Bukan Logam dan Batuan*, Jurnal KANUN Fakultas Hukum Universitas Syahkuala Aceh. Vol. 17, No. 1, April, 2015.

Bab 3
Pengaturan dan Potensi Pajak Daerah Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral di Provinsi Lampung

A. Gambaran Umum Pengaturan Pajak Daerah Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral di Provinsi Lampung

Pengaturan pajak daerah bidang energi dan sumber daya mineral pada dasarnya berkaitan dengan peraturan perundang-undangan tertentu baik dalam rezim hukum pemerintahan daerah maupun rezim hukum sektoral pajak daerah dan pertambangan mineral dan batubara.

Pajak daerah merupakan salah satu sumber pendapatan daerah yang penting guna membiayai pelaksanaan pemerintahan daerah. Secara umum, pajak adalah iuran wajib anggota masyarakat kepada Negara karena undang-undang, dan atas pembayaran tersebut pemerintah tidak memberikan balas jasa yang langsung dapat ditunjuk. Di dalam Pasal 1 angka ke-10 UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Pajak Daerah diartikan sebagai kontribusi wajib kepada 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 daerah adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang yang dapat di paksakan berdasarkan peraturan

perundang-undangan yang berlaku di gunakan untuk membiayai penyelenggarakan pemerintah daerah dan pembangunan daerah.[77]

Pajak berdasarkan kewenangan pemungutnya dapat dibedakan menjadi pajak pusat dan pajak daerah. Pajak daerah adalah pajak yang di kelola oleh pemerintah daerah (baik pemerintah daerah provinsi maupun pemerintah daerah kabupaten/kota) dan hasil di pergunakan untuk membiayai pengeluaran rutin dan pembangunan daerah sebagaimana terdapat dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.[78]

Jenis pajak provinsi antara lain adalah Pajak Kendaraan Bermotor, Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor, Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor, Pajak Air Permukaan, dan Pajak Rokok. Sementara kabupaten/kota diberikan kewenangan untk memungut Pajak Hotel, Pajak Restoran, Pajak Hiburan, Pajak Reklame, Pajak Penerangan Jalan, Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan, Pajak Parkir, Pajak Air Tanah, Pajak Sarang Burung Walet, Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB-PP), dan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB).

Jenis pajak daerah yang berkaitan dengan bidang energi dan sumberdaya mineral sebagaimana diatur dalam UU No. 28 Tahun 2009 terdiri dari:

1) Pajak Air Permukaan, yaitu pajak atas semua pengambilan dan/atau pemanfaatan air yang terdapat pada permukaan tanah, tidak termasuk air laut, baik yang berada di laut maupun di darat..
2) Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan, adalah pajak atas kegiatan pengambilan mineral bukan logam dan batuan, baik dari sumber alam di dalam dan/atau permukaan bumi untuk dimanfaatkan.
3) Pajak Air Tanah, yaitu pajak atas pengambilan dan/atau pemanfaatan air yang terdapat dalam lapisan tanah atau batuan di bawah permukaan tanah.

---

[77] Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah,* (Yogyakarta: Penerbit Andi, 2002), hlm 5.

[78] Tony Marsyahrul, *Pengantar Perpajakan*, (Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 2005), hlm 5.

Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan merupakan jenis pajak daerah yang berdasarkan UU No. 28 Tahun 2009, kewenangan pemungutannya diserahkan kepada Pemerintah Kabupaten/Kota.

Menurut ketentuan Pasal 1 UU No. 28 Tahun 2009, Mineral Bukan Logam dan Batuan adalah pajak atas kegiatan pengambilan mineral bukan logam dan batuan, baik dari sumber alam di dalam dan/atau permukaan bumi untuk dimanfaatkan. Obyek pajak ini adalah kegiatan pengambilan mineral bukan logam dan batuan yang meliputi asbes, batu tulis, batu setengah permata, batu kapur, batu apung, batu permata, bentonit, dolomit, feldspar, garam batu (halite), grafit, granit/andesit, gips, kalsit, kaolin, leusit, magnesit, mika, marmer, nitrat, opsidien, oker, pasir dan kerikil, pasir kuarsa, perlit, phospat, talk, tanah serap (fullers earth), tanah diatome, tanah liat, tawas (alum), tras, yarosif, zeolit, basal, trakkit, dan mineral bukan logam dan batuan lainnya sesuai peraturan perundang-undangan.

Undang-undang ini juga memberikan batasan pengecualian pemungutan Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan pada Pasal 57 Ayat (2) tidak dipungut pajaknya, yakni terhadap:

a. kegiatan pengambilan yang nyata-nyata tidak dimanfaatkan secara komersial, seperti untuk keperluan rumah tangga, pemancangan tiang atau penanaman kabel listrik atau telepon, penanaman pipa air atau gas,
b. kegiatan pengambilan mineral bukan logam dan batuan yang merupakan ikutan dari kegiatan pertambangan lainnya, yang tidak dimanfaatkan secara komersial; dan
c. pengambilan mineral bukan logam dan batuan lainnya yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Batasan ini secara tegas menyatakan bahwa yang dipungut pajaknya adalah Wajib Pajak orang pribadi/badan yang mengambil mineral bukan logam dan batuan untuk tujuan diperdagangkan kembali dengan maksud memperoleh keuntungan.

Tarif Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan adalah paling tinggi 25% dan ditetapkan di dalam perda, sebagaimana ditentukan oleh Pasal 60 UU No.28 Tahun 2009.

Tarif ini yang akan menentukan besarnya Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan yang harus dibayarkan, setelah dikalikan dengan nilai jual yang diketahui dari nilai pasar yang berlaku di wilayah daerah masing-masing yang memungut pajak ini.

Diberlakukannya UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah membawa perubahan paradigma penyelenggaraan kewenangan pemerintahan terkait pengelolaan Sumber Daya Alam, termasuk di bidang pertambangan mineral dan batubara. Untuk urusan minyak bumi dan gas alam kewenangan sepenuhnya berada pada pemerintah pusat.

Pasal 14 Ayat (1) menyatakan bahwa penyelenggaraan Urusan Pemerintahan bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi. Kewenangan usaha mineral dan batubara, ketenagalistrikan, Energi Baru Terbarukan (EBT), dan geologi dibagi kewenangannya antara pemerintah pusat dan pemerintah provinsi, dengan mempertimbangkan prinsip akuntabilitas, efisiensi, eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional. Hal ini memiliki konsekuensi di bidang energi dan sumber daya mineral yang semula milik daerah kabupaten/kota kini beralih menjadi kewenangan pemerintah provinsi. Dengan demikian, daerah kabupaten/kota tidak lagi memiliki kewenangan atas pengelolaan mineral dan batubara. Pemerintah kabupaten/kota hanya memiliki kewenangan pada sub bidang EBT, yaitu yang terkait dengan penerbitan izin pemanfaatan langsung panas bumi dalam daerah kabupaten/kota yang bersangkutan.

Terdapat 7 (tujuh) kewenangan provinsi sub bidang mineral dan batubara yang terdapat dalam UU No. 23 Tahun 2014, antara lain:

a. Penetapan wilayah izin usaha pertambangan mineral bukan logam dan batuan dalam satu daerah provinsi dan wilayah laut sampai dengan 12 mil.

b. Penerbitan izin usaha pertambangan mineral logam dan batubara dalam rangka penanaman modal dalam negeri pada wilayah izin usaha pertambangan daerah yang berada dalam satu daerah provinsi termasuk wilayah laut sampai dengan 12 mil laut.
c. Penerbitan izin usaha pertambangan mineral bukan logam dan batuan dalam rangka penanaman modal dalam negeri pada wilayah izin usaha pertambangan daerah yang berada dalam satu daerah provinsi termasuk wilayah laut sampai dengan 12 mil laut.
d. Penerbitan izin pertambangan rakyat untuk komoditas mineral logam, batubara, mineral bukan logam dan batuan dalam wilayah pertambangan rakyat.
e. Perbitan izin usaha pertambangan operasi produksi khusus untuk pengolahan dan pemurnian dalam rangka penanaman modal dalam negeri yang komoditas tambangnya berasal dari satu daerah provinsi yang sama.
f. Penerbitan izin usaha jasa pertambangan dan surat keterangan terdaftar dalam rangka penananamn modal dalam negeri yang kegiatan usahanya hanya dalam satu daerah provinsi.
g. Penetapan harga patokan mineral bukan logam dan batuan.

Mengacu pada UU No. 23 Tahun 2014 tersebut, Pemerintah telah menerbitkan Peraturan Menteri ESDM No. 11 Tahun 2018 Tentang Tata Cara Pemberian Wilayah, Perizinan, dan Pelaporan pada Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara. Di dalam Pasal 14 Ayat (2) diatur mengenai tata cara pemberian Wilayah Izin Usaha Pertambangan (WIUP) Mineral Bukan Logam dan WIUP Batuan, bahwa gubernur harus terlebih dahulu mendapatkan rekomendasi berupa pemberian pertimbangan yang berisi informasi mengenai pemanfaatan lahan dari bupati/walikota dan/atau instansi terkait. Selanjutnya dalam Ayat (5) dinyatakan bahwa apabila bupati/wali kota dalam jangka waktu paling lama 5 (lima) hari kerja tidak memberikan rekomendasi, maka dianggap menyetujui untuk dilakukan pemberian WIUP Mineral Bukan Logam dan/atau WIUP Batuan.

Aturan-aturan semacam ini berbeda dengan yang digariskan oleh UU No. 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (UU Minerba). Dalam undang-undang ini, kewenangan pemerintah kabupaten/kota dalam pengelolaan pertambangan minerba diatur dalam Pasal 8, yaitu:

a. pembuatan peraturan perundang-undangan daerah;
b. pemberian IUP dan IPR, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat, dan pengawasan usaha pertambangan di wilayah kabupaten/kota dan/atau wilayah laut sampai dengan 4 (empat) mil;
c. pemberian IUP dan IPR, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan operasi produksi yang kegiatannya berada di wilayah kabupaten/kota dan/atau wilayah laut sampai dengan 4 (empat) mil;
d. penginventarisasian, penyelidikan dan penelitian, serta eksplorasi dalam rangka memperoleh data dan informasi mineral dan batubara;
e. pengelolaan informasi geologi, informasi potensi mineral dan batubara, serta informasi pertambangan pada wilayah kabupaten/kota;
f. penyusunan neraca sumber daya mineral dan batubara pada wilayah kabupaten/kota;
g. pengembangan dan pemberdayan masyarakat setempat dalam usaha pertambangan dengan memperhatikan kelestarian lingkungan;
h. pengembangan dan peningkatan nilai tambah dan manfaat kegiatan usaha pertambangan secara optimal;
i. penyampaian informasi hasil inventarisasi, penyelidikan umum, dan penelitian, serta eksplorasi dan eksploitasi kepada Menteri dan gubernur;
j. penyampaian informasi hasil produksi, penjualan dalam negeri, serta ekspor kepada Menteri dan gubernur;
k. pembinaan dan pengawasan terhadap reklamasi lahan pascatambang; dan
l. peningkatan kemampuan aparatur pemerintah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan pengelolaan usaha pertambangan.

Pasal 14 Ayat (1) UU Minerba menyatakan bahwa penetapan Wilayah Usaha Pertambangan (WUP) dilakukan oleh Pemerintah setelah berkoordinasi dengan pemerintah daerah dan disampaikan secara tertulis kepada DPR RI. Akan tetapi, pada Pasal 15 disebutkan bahwa Pemerintah Pusat dapat melimpahkan sebagian kewenangannya kepada pemerintah provinsi dalam hal penetapan WUP. Penjelasan Pasal 15 menjelaskan bahwa kewenangan yang dilimpahkan ini adalah kewenangan dalam menetapkan WUP untuk mineral bukan logam dan batuan dalam satu kabupaten/kota atau lintas kabupaten/kota. Artinya, koordinasi dalam menetapkan WUP khusus mineral bukan logam dan batuan dapat dilakukan oleh pemerintah provinsi dan pemerintah daerah.

Selanjutnya dijelaskan dalam Pasal 34 bahwa pertambangan mineral bukan logam dan batuan merupakan salah satu jenis dari kegiatan usaha pertambangan mineral. Rezim UU Minerba ini memberikan kewenangan bagi pemerintah kabupaten/kota dalam pemberian Izin Usaha Pertambangan (IUP). Lahirnya UU No. 23 Tahun 2014 ternyata malah mengamputasi kewenangan pemerintah kabupaten/kota karena hanya dilibatkan sebagai pemberi rekomendasi semata.

Kabupaten/kota masih memiliki kewenangan berkaitan dengan mineral bukan logam dan batuan, yaitu pada pemungutan Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan yang masih menjadi kewenangannya sebagaimana ditentukan oleh UU No. 28 Tahun 2009. Akan tetapi, disharmonisasi antara UU No. 4 Tahun 2009 dengan UU No.23 Tahun 2014 menimbulkan permasalahan terkait aspek perizinan, pengawasan, serta kewenangan memungut pajaknya, dimana perizinan dan pengawasan menjadi kewenangan pemerintah provinsi, namun hasil pemungutan pajaknya dinikmati oleh pemerintah kabupaten/kota.

Menurut Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan, kewenangan pemungutan Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan tetap merupakan kewenangan pemerintah kabupaten/kota. UU No. 23 Tahun 2014 mengatur kewenangan pemberian izin usaha pertambangan mineral bukan logam dan batuan yang merupakan kewenangan provinsi,

sementara UU No. 28 Tahun 2009 mengatur kewenangan pemungutan pajak daerah, dimana pemungutan Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan masih merupakan kewenangan pemerintah kabupaten/kota.[79] Pendapat ini mungkin didasari pada penilaian subyektif dan obyektif Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan.

Menurut Pasal 1 huruf a UU No.16 Tahun 2000 jo. UU No.28 Tahun 2007 tentang Ketentuan Umum Pokok-Pokok Perpajakan (KUP), subyek pajak adalah orang pribadi atau badan yang memenuhi persyaratan subyektif dan menurut ketentuan perundang-undangan perpajakan ditentukan melakukan kewajiban perpajakan. Subyek pajak akan menjadi wajib pajak kalau ia sekaligus memenuhi syarat obyektif sebagaimana ditentukan oleh perundang-undangan perpajakan.

Merujuk pada ketentuan KUP di atas, Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan bukan dikenakan atas izin usaha, melainkan dikenakan berdasarkan objek-objek pajak dari masing-masing pajak, sehingga sekalipun belum memiliki izin, semestinya mereka yang sudah memenuhi persyaratan objektif dan subjektif sebagaimana diatur dalam UU No. 28 Tahun 2009 otomatis menjadi Wajib Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan.

Syarat obyektif Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan dapat dilihat pada Pasal 57 UU No. 28 Tahun 2009, yakni pengambilan dan/atau pemanfaatan asbes, batu tulis, batu setengah permata, batu kapur, batu apung, batu permata, bentonit, dolomit, feldspar, garam batu (halite), grafit, granit/andesit, gips, kalsit, kaolin, leusit, magnesit, mika, marmer, nitrat, opsidien, oker, pasir dan kerikil, pasir kuarsa, perlit, phospat, talk, tanah serap (fullers earth), tanah diatome, tanah liat, tawas (alum), tras, yarosif, zeolit, basal, trakkit, dan mineral bukan logam dan batuan lainnya sesuai peraturan perundang-undangan.

Syarat subyektif Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan menurut UU No. 28 Tahun 2009 dapat ditemukan pada Pasal 58

---

[79] http://www.djpk.kemenkeu.go.id/?ufaq=siapakah-yang-berwewenang-memungut-pajak-mineral-bukan-logam-dan-batuan-mblb-pasca-penerbitan-uu-no-23-tahun-2014, diakses 15 September 2018.

Ayat (2), yang menentukan bahwa Wajib Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan adalah orang pribadi atau Badan yang mengambil Mineral Bukan Logam dan Batuan. Dengan demikian, meskipun tidak atau belum memiliki izin, selama yang bersangkutan sudah mengambil Mineral Bukan Logam dan Batuan sebagaimana pengertian Mineral Bukan Logam dan Batuan dalam Pasal 57 Ayat, maka sudah muncul kewajibannya untuk membayar Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan.

Meskipun secara subyektif maupun obyektif kewenangan pemungutan Pajak Mineral Bukan Logam tetap merupakan kewenangan pemerintah kabupaten/kota, akan tetapi jika dilihat dari kacamata hukum pajak, tampak ada ketidaksesuaian dengan prinsip-prinsip pemungutan pajak, terutama prinsip *certainty* dan prinsip *efficiency* sebagaimana terdapat dalam *The Four Cannons* yang dikemukakan Adam Smith.[80]

Prinsip-prinsip yang harus dipenuhi dalam pemungutan pajak antara lain:

e. *Equality*, yaitu kesamaan dalam beban pajak, sesuai kemampuan wajib pajak.
f. *Certainty*, yang bermakna pemungutan pajak tersebut dijalankan secara tegas, jelas, pasti.
g. *Convenience*, tidak menekan wajib pajak, wajib pajak membayar pajak dengan senang dan sukarela.
h. *Efficiency/economy*, biaya pemungutannya tidak lebih besar dari jumlah penerimaan pajaknya.

Ketidakpastian dalam hal ini ditunjukkan dengan adanya disharmonisasi antara UU No. 4 Tahun 2009 dengan UU No.23 Tahun 2014 yang berimplikasi pada pemungutan Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan. Pemerintah provinsi tentu akan setengah hati apabila kewenangan pemungutan Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan tidak turut dilimpahkan kepada pemerintah provinsi, padahal pemberian kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengadakan pemungutan pajak daerah

[80] Kesit Bambang Prakosa, *Pajak dan Retribusi Daerah*, (Yogyakarta: UII Press, 2005) , hlm 4.

dalam pelaksanaan otonomi harus mempertimbangkan ketepatan pajak daerah yang baik, yaitu:

d. Mudah dikelola oleh pemerintah daerah setempat (*easy to administer locally*).
e. Dipungut utamanya dari penduduk lokal (*imposed mainly on local resident*).
f. Tidak menimbulkan masalah harmonisasi atau kompetisi antar pemerintah daerah atau antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat.[81]

Selain tidak pasti, hal ini juga tidak akan efisien. Keberadaan mineral bukan logam dan batuan yang tersebar di kabupaten/kota membutuhkan *damage cost* yang besar dalam pengelolaannya, terutama dalam hal perizinan dan pengawasan pertambangan. Diperlukan mobilitas yang tinggi untuk melakukan pelayanan dan pengawasan terhadap kegiatan pertambangan masyarakat di seluruh wilayah provinsi. Secara ekonomis, biaya dan tenaga untuk itu akan tidak sepadan dengan penerimaan dari sektor perizinan.

Pasal 13 Ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 juga mensyaratkan bahwa pembagian urusan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi serta Daerah Kabupaten/Kota harus didasarkan pada prinsip-prinsip berikut:

a. Akuntabilitas, yaitu prinsip penangungjawab penyelengaraan suatu Urusan Pemerintahan ditentukan berdasarkan kedekatannya dengan luas, besaran, dan jangkauan dampak yang ditimbulkan oleh peyelenggaraan suatu Urusan Pemerintahan.
b. Efisiensi, yakni penyelenggara suatu Urusan Pemerintahan ditentukan berdasarkan perbandingan tingkat daya guna yang paling tinggi yang dapat diperoleh.
c. Eksternalitas, dimana penyelenggara Uruan Pemerintahan ditentukan berdasarkan luas, besaran, dan jangkauan dampak yang timbul akibat penyelenggaraan suatu Urusan Pemerintahan.

---

[81] Richard M. Bird & Roy Bahl, *Subnational Taxes in Developing Countries: The Way Forward*,Working Paper Series Institute for International Business IIB Paper No.16, August 2008.

d. Kepentingan strategis nasional, yaitu prinsip penyelenggara Urusan Pemerintahan ditentukan berdasarkan pertimbangan dalam rangka menjaga keutuhan dan kesatuan bangsa, menjaga kedaulatan Negara, implementasi hubungan luar negeri, pncapaian program strategis nasional dan pertimbangan lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian, maka pengelolaan mineral bukan logam dan batuan yang dialihkan dari kabupaten/kota ke provinsi tidak sesuai dengan prinsip-prinsip sebagaimana disebutkan di atas, sebab potensial berdampak negatif sebagai akibat dari sifat pasifnya pemerintah daerah kabupaten/kota dalam usaha preventif berupa penerbitan izin, padahal dampak buruk yang dapat timbul sebagai akibat dari kegiatan pertambangan pasti akan dirasakan langsung oleh kabupaten/kota tersebut.

B. Potensi Pajak Daerah Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral di Provinsi Lampung

Daerah Provinsi Lampung meliputi areal dataran seluas 35.288,35 Km2 termasuk pulau-pulau yang terletak pada bagian sebelah paling ujung tenggara Pulau Sumatera, dan dibatasi oleh:

a. Sebelah utara berbatasan dengan Provinsi Sumatera Selatan dan Bengkulu.
b. Sebelah selatan dengan Selat Sunda.
c. Sebelah timur dengan Laut Jawa.
d. Sebelah barat dengan Samudra Indonesia.

Secara geologi, terdapat cukup banyak kandungan bahan tambang berupa endapan mineral di Provinsi Lampung berupa:

a. Minyak bumi, pernah dilakukan penyelidikan oleh Pertamina namun belum jelas potensi dan sumber-sumbernya juga kemungkinan terdapat didaerah lepas pantai timur Lampung, yakni Mesuji, Menggala, Kotabumi dan Sukadana.
b. Mineral logam serta mineral bukan logam dan batuan, seperti uranium, batu bara muda, besi, emas, perak, marmer, dan sebagainya.

c. Sumber air panas dan gas bumi, terdapat di Lampung Selatan, Tanggamus, dan Lampung Barat.[82]

Untuk mineral bukan logam dan batuan, paling banyak terdapat di Kabupaten Tanggamus, Lampung Tengah, Lampung Timur, Lampung Selatan, dan Way Kanan, sebagaimana tabel berikut:

Tabel 1. Potensi Mineral Bukan Logam dan Batuan Terbesar di Provinsi Lampung

NO	Kabupaten/Kota	Potensi Mineral Bukan Logam dan Batuan
1	Tanggamus	bentonit, batu apung, zeolite, andesit, pasir, lempung, silika, batu bara, batu gamping, batu granit, belerang, batu hias, marmer.
2	Lampung Tengah	andesit, felspar, lempung, marmer
3	Lampung Timur	basal, lempung, pasir kuarsa
4	Lampung Selatan	belerang, granit, pasir kuarsa, tras, zeolit
5	Way Kanan	Andesit, kaolin, lempung, tras

Sumber: Provinsi Lampung Dalam Angka Tahun 2017, Badan Pusat Statistik Provinsi Lampung, data diolah.

Dengan jumlah mineral bukan logam dan batuan yang cukup banyak tersebut, maka daerah kabupaten/kota di Provinsi Lampung sangat potensial untuk memperoleh sumber Pendapatan Asli Daerah dari sektor mineral bukan logam dan batuan, di antaranya melalui pemungutan Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan.

Dari 15 kabupaten/kota di Provinsi Lampung, diambil 5 (lima) sampel kabupaten dengan potensi mineral bukan logam dan batuan terbesar yakni Kabupaten Tanggamus, Kabupaten Lampung Tengah, Kabupaten Lampung Timur, Kabupaten

[82] Provinsi Lampung Dalam Angka, 2017, Badan Pusat Statistik Provinsi Lampung.

Lampung Selatan, dan Kabupaten Way Kanan. Kelima daerah ini masing-masing memungut Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan dengan dasar hukum antara lain:

a. Kabupaten Tanggamus memungut Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan dengan tarif 25% berdasarkan Perda Kabupaten Tanggamus No.31 Tahun 2011 Tentang Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan.
b. Kabupaten Lampung Timur memungut Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan dengan tarif 25% berdasarkan Perda Kabupaten Lampung Timur No.16 Tahun 2011 Tentang Pajak Daerah.
c. Kabupaten Lampung Selatan memungut Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan dengan tarif 20% berdasarkan Perda Kabupaten Lampung Selatan No.12 Tahun 2011 Tentang Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan.
d. Kabupaten Lampung Tengah memungut Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan dengan tarif 15% berdasarkan Perda Kabupaten Lampung Tengah No.2 Tahun 2012 Tentang Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan sebagaimana telah diubah dengan Perda Kabupaten Lampung Tengah No.2 Tahun 2015.

Memperhatikan pengenaan tarif yang cenderung maksimal sebagaimana diperkenankan oleh UU No.28 Tahun 2009 yakni 25%, dapat dipastikan potensi Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan sangat potensial dipungut pajaknya. Hal ini sesuai fungsi utama pajak daerah, yaitu fungsi budgeter, dimana pajak dijadikan sebagai alat atau instrumen yang digunakan untuk memasukkan dana secara optimal ke dalam kas daerah. Dana dari pajak itulah yang kemudian digunakan sebagai penopang bagi penyelenggaraan dan aktivitas pemerintahan.[83]

Akan tetapi, pengalihan pengelolaan mineral bukan logam dan batuan dari daerah kabupaten/kota ke daerah provinsi menyebabkan tolak-tarik kewenangan antara provinsi dan kabupaten/kota. Sebagai contoh, Kabupaten Lampung Selatan berencana memungut Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan

[83] Ali Chidir, *Hukum Pajak Elementer*, (Bandung: PT Eresco, 1993), hlm. 7

dengan Peraturan Bupati, karena menganggap Perda Lampung Selatan No.12 Tahun 2011 sudah tidak tepat lagi dijadikan payung hukum bagi pemungutan Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan, karena UU No.23 Tahun 2014 telah menyerahkan kewenangan pengelolaan perizinan minerba kepada pemerintah provinsi.[84]

Sekalipun Pemerintah Pusat berpendapat tidak ada permasalahan mengenai pemungutan Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan karena mendasarkan pada terpenuhinya syarat subyektif dan obyektif Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan, namun ternyata tidak dapat mencegah timbulnya ambiguitas pada pemerintah daerah kabupaten/kota mengenai kewenangan pemungutan pajak tersebut. Daerah kabupaten/kota mengira, dengan beralihnya kewenangan pengelolaan mineral bukan logam dan batuan, sekaligus juga menyebabkan beralihnya kewenangan pemungutan Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan.

Pemungutan pajak dengan dasar Peraturan Bupati atau Walikota sudah barang tentu menyalahi esensi dan dasar pemajakan itu sendiri. Pasal 23A Amandemen Ketiga Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) telah menetapkan bahwa pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang. Sebagai turunannya di daerah, maka pemungutan pajak haruslah diatur dengan Peraturan Daerah.

Hal ini sesuai dengan slogan pajak, yaitu:

a. *No taxation without representation*, tiada pemungutan pajak oleh pemerintah kecuali telah disahkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat.
b. *Taxation without representation is tyranny*, pemungutan pajak tanpa persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat adalah perbuatan sewenang-wenang.

---

[84] http://translampung.com/perbup-pengganti-perda-pajak-mineral-bukan-logam/, diakses 15 Desember 2018.

c. *Taxation without representation is robbery*, pemungutan pajak tanpa persetujuan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat sama saja artinya dengan perampokan.[85]

Rochmat Soemitro berpendapat bahwa pajak merupakan peralihan kekayaan dari rakyat kepada pemerintah yang tidak ada imbalannya yang secara langsung dapat ditunjuk. Peralihan kekayaan tersebut dalam bahasa sehari-hari hanya dapat berupa perampasan, perampokan, atau mengambil dengan paksa. Maka supaya peralihan kekayaan tersebut tidak dikatakan sebagai perampokan maka syarat utama pajak sebelum diberlakukan adalah harus mendapatkan persetujuan dari rakyat terlebih dahulu melalui Dewan Perwakilan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.[86]

Pemungutan Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan dengan mendasarkan pada produk hukum berupa peraturan kepala daerah, potensial untuk terjadi penyimpangan, baik itu mengenai Wajib Pajak, obyek pajak, maupun tarifnya.

C. RealisasiPajak Daerah Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral di Kabupaten Lampung Selatan

Wilayah Kabupaten Lampung Selatan terletak antara $105^0$14' sampaidengan 105^0 45^0 Bujur Timur dan 5^0 15^0 sampai dengan 6^0 Lintang Selatan. Mengingat letak yang demikian ini, daerah Kabupaten Lampung Selatan sepertihalnya daerah-daerah lain di Indonesia merupakan daerah tropis. Kabupaten Lampung Selatan bagian Selatan meruncing dan mempunyai sebuah teluk besar yaitu Teluk Lampung. Di Teluk Lampung terdapat sebuah pelabuhan yaitu Pelabuhan Panjang, dimana kapal-kapal dalam dan luar negeri dapat merapat. Secara umum, pelabuhan ini merupakan faktor yang sangat penting bagi kegiatan ekonomi penduduk Lampung. Sejak tahun 1982,Pelabuhan Panjang termasuk dalam wilayah Kota Bandar Lampung.Namun, Kabupaten

---

[85] Stephen Barkoczy, *Foundations of Taxation Law*, 2009, CCH Australia Limited, Sydney, hlm 14.

[86] Rochmat Soemitro dan Dewi Kania Sugiharti, *Asas dan Dasar Perpajakan*, (Bandung : PT Refika Aditama, 2004), hlm.8.

Lampung Selatan masih mempunyai sebuah pelabuhan yang terletak di Kecamatan Penengahan, yaitu Pelabuhan Penyeberangan Bakauheni, yang merupakan tempat transit penduduk daripulau Jawa ke Sumatera dan sebaliknya. Dengan demikian, Pelabuhan Bakauheni merupakan pintu gerbang pulau Sumatera bagian Selatan. Jarak antara pelabuhan Bakauheni (Lampung Selatan) dengan pelabuhan Merak (Provinsi Banten) kurang lebih 30 kilometer, dengan waktu tempuh kapalpenyeberangan sekitar 1,5 jam.

Daerah Kabupaten Lampung Selatan mempunyai daerah daratan kuranglebih 2.007,01 km^2, dengan kantor Pusat Pemerintahan di Kota Kalianda, yang diresmikan menjadi Ibukota Kabupaten Lampung Selatan oleh Menteri DalamNegeri pada tanggal 11 Februari 1982.Sampai saat ini Kabupaten Lampung Selatan telah mengalami pemekarandua kali. Pertama berdasarkan Undang-undang Nomor 2 Tahun 1997 yangditetapkan pada tanggal 3 Januari 1997 tentang pembentukan Kabupaten Tanggamus. Kemudian yang kedua berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2008 tentang Pembentukan Kabupaten Pesawaran tanggal 10 Agustus 2008.

Wilayah administrasi Kabupaten Lampung Selatan mempunyai batas-batas sebagai berikut: Sebelah Utara: berbatasan dengan wilayah Kabupaten Lampung Tengah dan Lampung Timur; Sebelah Selatan: berbatasan dengan Selat Sunda; Sebelah Barat: berbatasan dengan wilayah Kabupaten Pesawaran; Sebelah Timur: berbatasan dengan Laut Jawa.

Adapun potensi dan realisasi penerimaan pajak daerah di Kabupaten Lampung Selatan disajikan pada tabel dua.

Tabel 2. Realisasi Penerimaan Daerah menurut Jenis Penerimaan di Kabupaten Lampung Selatan (miliar rupiah), 2012-2016.

Jenis Penerimaan Type of Revenue	2012	2013	2014	2015	2016
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1. Pendapatan Asli Daerah (PAD)	80.46	100.05	132.17	161.65	184.04
a. Pajak Daerah	29.41	40.88	37.71	41.93	51.37
b. Restribusi Daerah	33.04	20.09	13.01	8.12	10.77
c. Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan	5.25	6.25	6.32	6.79	6.90
d. Penerimaan Lain-lain	12.75	32.82	75.13	104.81	115.00
2. Dana Perimbangan	857.48	900.89	993.33	1 024.58	1 373.02
a. Bagi Hasil Pajak	33.97	36.11	28.14	24.25	27.35
b. Bagi Hasil Bukan Pajak	21.53	17.73	21.06	9.52	7.21
c. Dana Alokasi Umum (DAU)	686.43	769.87	847.66	881.98	1 031.45
c. Dana Alokasi Khusus (DAK)	115.55	77.18	96.47	108.84	307.02
3. Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah	191.21	197.84	224.66	361.53	8.40
Jumlah/Total	1 129.15	1 198.78	1 350.16	1 547.76	3 122.52

Sumber : BPKAD Kabupaten Lampung Selatan
Source BPKAD of Lampung Selatan Regency

http://lampungselatankab.bps.go.id

D. Realisasi Pajak Daerah Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral di Kabupaten Lampung Timur

Lampung Timur merupakan dataranrendah dengan ketinggian rata-rata 50meter diatas permukaan laut. Secara astronomis Kabupaten Lampung Timur terletak pada posisi 105015'–106020' Bujur Timur dan antara 4037'–5037'Lintang Selatan. Luas wilayah LampungTimur adalah 5.325,03 km2. Berdasarkan posisi geografisnya, Kabupaten Lampung Timur memiliki batas-batas: Utara – Kabupaten Lampung Tengah dan Kabupaten TulangBawang; Selatan – Kabupaten Lampung Selatan; Timur – Laut Jawa; Barat – KotaMetro dan Kabupaten Lampung

Tengah. Akhir tahun 2016, wilayah administrasi Kabupaten Lampung Timur terdiri dari24 wilayah kecamatan.

Berdasarkan data Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kabupaten Lampung Timur, luas daratan masing-masing kecamatan, yaitu: Metro Kibang (7.677,83 ha), Batanghari (14.887,95 ha), Sekampung (14.834,39ha), Marga Tiga (25.072,94 ha), Sekampung Udik (33.912,45 ha), Jabung (26.784,54 ha), Pasir Sakti (19.393,83ha), Waway Karya (21.107,32 ha), Marga Sekampung (17.732,34 ha), Labuhan Maringgai (19.498,73 ha), Mataram Baru (7.956,11 ha), Bandar Sribhawono (18.570,67 ha), Melinting (13.929,74ha), Gunung Pelindung (7.852,25 ha), Way Jepara (22.926,92 ha), Braja Slebah (24.760,68 ha), Labuhan Ratu (48.551,22ha), Sukadana (75.675,50 ha), BumiAgung (7.317,47 ha), Batanghari Nuban (18.068,84 ha), Pekalongan (10.012,81ha), Raman Utara (16.136,91 ha), Purbolinggo (22.203,37 ha), serta Way Bungur (37.638,19 ha). Berdasarkan Peta Wilayah Administrasi Kabupaten Lampung Timur, terdapat lima buah pulau, yaitu Segama Besar, Segama Kecil, Batang Besar, Batang Kecil dan Gosong Sekopong. Tercatat juga ada enam buah gunung di Lampung Timur dengan tinggi kisaran antara 25,4–250 meter. Terdapat juga dua buah sungai utama, yaitu sungai Way Sekampung dan Way Seputih.

Tabel 3.Realisasi Pendapatan Pemerintah Kabupaten LampungTimur Menurut Jenis Pendapatan (ribu rupiah), 2014–2016

	Jenis Pendapatan *Source of Revenues*	2014[r]	2015	2016
	(1)	(2)	(3)	(4)
1.	**Pendapatan Asli Daerah (PAD)** ***Original Local Government Revenue***	**83 131 971,57**	**84 496 936,51**	**94 924 247,67**
1.1	Pajak Daerah/*Local Taxes*	24 379 040,98	25 086 449,38	29 685 570,23
1.2	Retribusi Daerah/*Retributions*	5 618 163,73	4 429 279,81	4 831 882,44
1.3	Hasil Perusahaan Milik Daerah dan Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan *Income of Regional Gov. Corporate and Management of Separated Reg. Gov.Wealth*	1 947 448,21	2 184 386,13	1 829 118,62
1.4	Lain-lain PAD yang Sah/*Other Original Local Gov. Revenue*	51 187 318,65	52 796 821,20	58 577 676,39
2.	**Dana Perimbangan/*Balanced Budget***	**1 156 884 045,51**	**1 164 854 841,36**	**1 555 333 164,80**
2.1	Bagi Hasil Pajak/*Tax Sharing*	63 207 719,93	51 219 716,65	55 840 963,79
2.2	Bagi Hasil Bukan Pajak/Sumber Daya Alam/*Non Tax/Natural Resources Sharing*	87 172 292,58	40 415 411,70	8 184 823,41
2.3	Dana Alokasi Umum *General Allocation Funds*	940 041 243,00	974 792 193,00	1 081 165 467,00
2.4	Dana Alokasi Khusus *Special Allocation Funds*	66 462 790,00	98 427 520,00	410 141 910,60
3.	**Lain-lain Pendapatan yang Sah** ***Other Legal Revenue***	**310 556 537,17**	**423 878 776,52**	**266 121 499,49**
3.1	Pendapatan Hibah/*Grants*	-	803 070,00	103 075,00
3.2	Dana Darurat/*Emergency Funds*	-	-	-
3.3	Dana Bagi Hasil Pajak dari Provinsi dan Pemerintah Daerah Lainnya/*tax sharing from province and other local governments*	60 035 523,77	63 010 001,52	95 082 213,49
3.4	Dana Penyesuaian dan Otonomi Daerah *Outonomous Region and Balancing Funds*	250 521 013,40	360 065 705,00	170 936 211,00
3.5	Bantuan Keuangan dari Provinsi atau Pemerintah Daerah Lainnya/*financial assistance from province and other local government*	-	-	-
3.6	Lainnya/*Other Funds*	-	-	-
	Jumlah/*Total* (1+2+3)	**1 550 572 554,25**	**1 673 230 554,39**	**1 916 378 911,95**

Sumber/*Source*: Survei Statistik Keuangan Daerah, BPS/*Financial Statistics of Provincial Government Survey, BPS-Statistics Indonesia*

E. Realisasi Pajak Daerah Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral di Kabupaten Lampung Tengah

Secara astronomis, Lampung Tengah terletak antara 1040 35'sampai 1050 50' Bujur Timur dan 4030' sampai 4015' Lintang Selatan. Berdasarkan posisi geografisnya, disebelah utara berbatasan dengan Kabupaten Tulang Bawang danKabupaten Lampung Utara, sebelah selatan berbatasan dengan Kabupaten

Pesawaran, Kabupaten Lampung Timur dan Kota Metro disebelah timur, Kabupaten Tanggamus dan Lampung Barat disebelah barat.

Luas wilayah Kabupaten Lampung Tengah tercatat 4789,82 km2.Wilayah Kabupaten Lampung Tengah merupakan daerah agraris yang sebagian besar penduduk memiliki mata pencaharian disektor pertanian.

Tabel 4 Pengeluaran Rata-rata per Kapita Sebulan Menurut Kelompok Bukan Makanan di Kabupaten Lampung Tengah (rupiah), 2012-2016

[Diolah dari hasil Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) 2016/Based on the 2016 National Socio Economic Survey]

Kelompok Bukan Makanan *Non-Food Group*	2015	2016
(1)	*(2)*	*(3)*
1. Perumahan, bahan bakar, penerangan dan air *Housing and household facility*	170 714	171 909
2. Aneka barang dan jasa *Goods and services*	85 145	84 769
3. Pakaian, alas kaki, tutup kepala *Clothing, footwear and headgear*	26 999	29 386
4. Barang tahan lama *Durable goods*	50 651	55 637
5. Pajak dan asuransi *Taxes and insurances*	11 453	14 086
6. Keperluan pesta *Parties and ceremonies*	17 629	16 801
Jumlah/*Total*	362 592	372 588

Sumber: BPS Kabupaten Lampung Tengah
Source: BPS - Statistics Lampung Tengah Regency

http://lampungtengahkab.bps.go.id

F. Realisasi Pajak Daerah Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral di Kabupaten Tanggamus

Secara astronomis, Tanggamus terletak antara 5 05' Lintang Utara dan 5 56' Lintang Selatan danantara 104 18'–105 12' Bujur Timur dan dilalui oleh garis ekuator ataugaris khatulistiwa yang terletak pada garis lintang 00. Berdasarkan posisi geografisnya, Kabupaten Tanggamus memiliki batas-batas: Utara – Kabupaten Lampung Barat, dan Lampung Tengah; Selatan – Samudera Indonesia; Barat – Kabupaten Lampung Barat; Timur – Kabupaten Pringsewu.

Suhu udara rata-rata di Kabupaten Tanggamus bersuhu sedang, hal ini disebabkan karena dilihat berdasarkan ketinggian wilayah dari permukaan laut, Kabupaten Tanggamus berada pada ketinggian 0 sampai dengan 2.115 meter. Kabupaten Tanggamus memiliki topografi wilayah darat bervariasi antara dataran rendah dan dataran tinggi, yang sebagian merupakan daerah berbukit sampai bergunung, sekitar 40% dari seluruh wilayah Kabupaten Tanggamus memiliki 2 (dua) sungai utama yang melintasi daerah-daerah tersebut, kedua sungai itu adalah Way Sekampung dan Way Semangka. Selain kedua sungai utama, terdapat juga beberapa sungai yang mengaliri wilayah Kabupaten Tanggamus antara lain: Way Pisang, Way Gatal, Way Semah, Way Sengarus, Way Bulok dan Way Semuong.

Hal lain yang patut untuk diperhatikan berkaitan dengan keadaan wilayah Kabupaten Tanggamus adalah gunung yang berada di wilayah ini. Tercatat 5 Gunung yang berada di wilayah Kabupaten Tanggamus, antara lain gunung Tanggamus (2.102 m) di Kecamatan Kota Agung, Gunung Suak (414 m) di kecamatan Cukuh Balak, Gunung Pematang Halupan (1.646 m) berada di Kecamatan Wonosobo, gunung Rindingan (1.508 m) di Kecamatan Pulau Panggung dan Gunung Gisting (786m) di Kecamatan Gisting.

Tabel 5 Realisasi Pendapatan Pemerintah Kabupaten TanggamusMenurut Jenis Pendapatan (ribu rupiah), 2016

	Jenis Pendapatan *Source of Revenues*	2016 [1]
	(1)	(2)
1.	**Pendapatan Asli Daerah (PAD)/*Original Local Government Revenue***	**23 712 889.21**
1.1	Pajak Daerah/*Local Taxes*	11 379 408.14
1.2	Retribusi Daerah/*Retributions*	1 231 183.97
1.3	Hasil Perusahaan Milik Daerah dan Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan *Income of Regional Gov. Corporate and Management of Separated Reg. Gov.Wealth*	3 849 869.77
1.4	Lain-lain PAD yang Sah/*Other Original Local Gov. Revenue*	7 252 427.33
2.	**Pendapatan Transfer/*Transfer Revenue***	**1 207 752 429.41**
2.1	Pendapatan Transfer Pemerintah Pusat/*Transfer Revenue from Central Governments*	1 136 754 251.17
2.2	Pendapatan Transfer Pemerintah Daerah Lainnya/*Transfer Revenue from Other Local Governments*	70 998 178.24
3.	**Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah/*Others Legal Local Revenue***	**220 333 844.32**
3.1	Pendapatan Hibah/*Grant Revenue*	3 101 547.82
3.2	Pendapatan Lainnya/*Other Revenue*	217 232 296.50
	Jumlah/*Total*	**1 451 799 162.93**

Keterangan/Note: 1 Data APBD

Sumber/Source: Survei Statistik Keuangan Daerah/Financial Statistics of Provincial Government Survey

https://tanggamuskab.bps.go.id

G. Realisasi Pajak Daerah Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral di Kabupaten Way Kanan

Secara astronomis, Kabupaten Way Kanan terletak antara 4 12' - 4 58'Lintang Selatan dan anta ra 104 17'–105 04' Bujur Timur. Berdasarkan posisi geografisnya, Kabupaten Way Kanan memiliki batas-batas: Utara – Provinsi Sumatera Selatan; Selatan – Kabupaten Lampung Utara; Barat –Kabupaten Lampung Barat; Timur –Kabupaten Tulang Bawang Barat.

Kabupaten Way Kanan adalah salah satu dari 15 kabupaten/kota di Provinsi Lampung, yang memiliki luas wilayah

seluas 3.921,63 km2 atau sebesar 11,11 persen dari luas Provinsi Lampung. Ibukota Kabupaten adalah BlambanganUmpu yang menjadi salah satu kampong tua yang ada di Kabupaten Way Kanan. Secara topografi, Kabupaten Way Kanan dapat dibagi menjadi 2 (dua) unit topografis, yaitu: daerah topografis berbukit sampai bergunung dan daerah River Basin.

Daerah Kabupaten Way Kanan memilki iklim tropis dengan 2 (dua) musim yangselalu berganti sepanjang tahun, yaitu musim penghujan dan musim kemarau. Temperatur rata-rata di daerah ini pada 30□ C. Kabupaten Way Kanan memiliki potensi yang tinggi untuk pengembangan disektor pertanian. Sebagian besar sungai sungainya mengalir dari arah barat yang berbukit-bukit menuju ke arah Timur yang landai, hal ini sangat potensial untuk pengembangan irigasi.

Tabel 6. Realisasi Penerimaan Daerah menurut Jenis Penerimaan diKabupaten Way Kanan, 2014-2016

Jenis Penerimaan	2014	2015	2016
(1)	(2)	(3)	(4)
PAD			
a. Hasil Pajak Daerah	13 836 375 471,05	8 766 126 596,94	10 650 926 839,80
b. Hasil Retribusi Daerah	19 320 790 897,96	1 067 784 857,50	1 015 768 535,00
c. Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yg Dipisahkan	2 454 645 540,98	2 683 130 473,50	2 743 449 975,21
d. Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yg Sah	10 199 610 875,86	35 364 961 864,93	29 936 800 121,83
Dana Perimbangan			
e. Bagi Hasil Pajak	24 470 755 987,00	20 825 049 606,00	23 061 729 883,00
f. Bagi Hasil Bukan Pajak	21 170 453 824,00	9 606 771 371,00	5 688 878 810,00
g. DAU	573 114 161 000,00	639 549 226 000,00	656 605 460 000,00
h. DAK	82 270 930 000,00	110 652 610 000,00	223 100 141 995,00
Lain-lain Pendapatan yg Sah			
i. Pendapatan Hibah	-	-	-
j. Dana Penyesuaian	78 804 967 000,00	175 876 349 000,00	5 000 000 000,00
k. Transfer Pemerintah Propinsi	45 650 925 766,00	45 756 060 672,00	69 784 937 181,00
l. Lain-lain Pendapatan yg Sah Lainnya	1 100 000,00	6 670 800,00	79 156 800,00
Penerimaan Pembiayaan	-	95 871 977 138,78	65 494 894 090,00
Jumlah/*Total*	871 294 716 362,85	1 146 026 718 381,65	1 093 162 144 236,84

Sumber : Dinas PPKA Kabupaten Way Kanan
Source : Managerial Income Finance and Ases Service of Way Kanan Regency

http://waykanankab.bps.go.id

Bab 4
Konstruksi Hukum Rekomposisi Pajak Daerah di Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral Berbasis Urusan Konkuren

A. Aspek Kebijakan Publik Rekomposisi Pajak Daerah di Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral Berbasis Urusan Konkuren Pemerintah Daerah

Kebijakan publik menentukan perubahan masyarakat hari ini dan masa depan. Para pembuat dan pelaksana kebijakan publik ditugaskan membuat kebijakan publik untuk mengelola urusan publik dan menyelesaikan permasalahan publik. Esensi itu kebijakan publik sesungguhnya merepresentasikan kehendak publik. Oleh karena itu, dituntut keseriusan dan kerja keras para perancang kebijakan dalam menyusun dan melaksanakan kebijakan publik, sehingga akan lahir kebijakan-kebijakan publik yang tangguh untuk mengadvokasi dan menyelesaikan berbagai persoalan publik, termasuk kebijakan di sektor perpajakan.

Kebijakan perpajakan merupakan kebijakan yang bersifat redistributif. Menurut Anderson, substansi kebijakan jenis ini terletak pada pengaturan alokasi kekayaan, pendapatan, dan kepemilikan diantara berbagai kelompok warga negara.[87] Kebijakan redistributif berupaya untuk memecahkan masalah-masalah penguasaan sumber-sumber daya antara kelompok di tengah masyarakat seperti persoalan kesenjangan pendapatan,

[87] Lihat, Kausar, *Administrasi Pemerintahan Lokal* (Bahan Kuliah Program Doktor Ilmu Administrasi, Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya, 2008.

kesenjangan kelompok masyarakat miskin dan kaya, dan seterusnya. Kebijakan redistributif memiliki karakter negara hadir dan negara kuat untuk memaksa warga negara untuk membayar pajak demi kepentingan masyarakat banyak.

Keadilan di tengah masyarakat menjadi misi utama setiap kebijakan publik dibuat. Kebijakan perpajakan sejalan dengan misi utama kebijakan redistributif, yaitu menciptakan keadilan ditengah masyarakat. Oleh karena itu, penyusunan dan implementasi kebijakan publik di sektor perpajakan harus dibingkai secara harmonis, saling menguatkan, dan sinergis dalam rangka mewujudkan keadilan ditengah masyarakat. Kebijakan perpajakan merefleksikan upaya menghadirkan keadilan untuk mendegradasi seoptimal mungkin fenomena kesenjangan ekonomi ditengah masyarakat.

Substansi kebijakan yang begitu penting membuat proses penyusunan kebijakan harus dilakukan secara maksimal, sehingga memiliki kekuatan perubahan yang besar ditengah masyarakat untuk mewujudkan keadilan dan kesejahteraan masyarakat. Kebijakan publik yang tangguh dan bukan kebijakan publik yang gagal. Kebijakan publik yang tangguh adalah kebijakan publik yang memiliki kekuatan komprehensif dalam menyelesaikan permasalahan publik. Menurut, kebijakan sosial yang terbebas dari kegagalan manakala meliputi beberapa variabel dibawah ini.[88]

a. Mekanisme dan proses perumusan kebijakan dijalankan dengan tepat. Informasi yang kurang lengkap dan akurat, metodologi yang tidak tepat, atau formulasi kebijakan yang tidak realistis dapat menjadi penyebab gagalnya suatu kebijakan sosial.
b. Terintegrasinya perencanaan dan implementasi kebijakan. Kebijakan yang dilaksanakan tidak sesuai dengan perencanaan yang telah ditetapkan sebelumnya. Keadaan ini dapat disebabkan oleh kurangnya pengetahuan dan keterampilan para pelaksana kebijakan, lemahnya sistem pengawasan, atau karena kurangnya dukungan sumber dana.

---

[88] *Ibid.*

c. Orientasi kebijakan sesuai dengan permasalahan dan kebutuhan masyarakat, misalnya kebijakan sosial yang terlalu berorientasi pada bantuan-bantuan konsumtif, tanpa memperhatikan pada peningkatan kemampuan dan kemandirian masyarakat setempat. Kebijakan seperti ini dapat menimbulkan sikap malas, fatalistik, bahkan stigma di kalangan penerima bantuan. Dengan demikian, yang keliru bukan kebijakannya tetapi paradigma atau falsafah di balik kebijakan itu yang tidak menganut prinsip 'menolong orang agar dapat menolong dirinya sendiri' (*to help people to help themselves*).
d. Kebijakan tidak terlalu kaku dan mengatur seluruh aspek kehidupan masyarakat sampai yang sekecil-kecilnya. Apabila kebijakan terlalu kaku, maka kebijakan ini tidak mempertimbangkan keunikan manusia dan hukum 'penawaran dan permintaan' (*supply and demand*) karena semua kegiatan diatur seluruhnya oleh pemerintah.
e. Kebijakan bersifat '*bottom up*' dan '*top down*' dan tidak elitis dalam arti hanya melibatkan kelompok tertentu saja yang dianggap ahli. Kebijakan yang menganut 'bias profesional' (*professional bias*) ini tidak memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada masyarakat yang berpartisipasi dalam pengambilan keputusan dan pelaksanaan kebijakan. Rakyat hanya dituntut untuk mengikuti kebijakan, tanpa haris mengetahui apa manfaat kebijakan dan mengapa mereka harus mentaatinya. Kebijakan seperti ini seringkali gagal karena tidak mendapat dukungan dari masyarakat.

Sedangkan menurut Widodo, kebijakan publik yang baik ketika didalamnya memiliki kekuatan logika. Evaluasi logika menyerupai analisis isi, evaluasi ini meneliti atau menguji (*examines*) isi kebijakan publik tertentu secara detail. Sekalipun demikian, evaluasi logika tidak sekedar menggambarkan, tetapi melakukan penilaian konsistensi dan internal kebijakan. Biasanya kedengarannya tidak terlalu kompleks, paling tidak ketika dilakukan para praktisi evaluasi, komentator media, dan kolumnis

surat kabar politik. Gaya evaluasi biasanya menilai suatu kebijakan dalam waktu lama satu atau kombinasi dari beberapa dimensi.[89]

a. Konsistensi internal tujuan kebijakan yang lebih dari satu.
b. Konsistensi antara tujuan dengan instrumen kebijakan (*goals and policy instruments*) atau tujuan kebijakan dengan peralatan (*ends and means*).
c. Perbedaan antara konsekuensiyang diharapkan dengan yang tidak diharapkan. Asumsi yang memberi arah atau petunjuk terhadap ketiga dimensi tersebut tidak konsisten (*inconsistency*) yaitu hal yang tidak bagi *outcome* kebijakan yang diharapkan (*intended policy outcomes*). Perbaikan kebijakan akan terjadi pada tataran ketika konsistensi yang lebih baik dapat dicapai.

Sepanjang telah memiliki tujuan yang jelas, biasanya kebijakan publik mencoba melakukan sesuatu secara simultan. Sungguhpun demikian, sejumlah kebijakan bisa jadi memiliki tujuan yang kontradiktif pada tataran tertentu dengan sejumlah kebijakan lainnya. Hal tersebut lebih mengarah pada masalah penilaian apakah tujuan internal dan tujuan lintas kebijakan konsisten dan logis satu sama lain.

Konsistensi antara peralatan (*means*) dengan tujuan (*ends*) merupakan dimensi lain yang dapat dikategorikan pada evaluasi logika (*logical evaluation*). Pada beberapa tingkatan, ketepatan sejumlah peralatan tertentu untuk mencapai tujuan tertentu, bisa jadi merupakan pertanyaan empiris. Akan tetapi, dalam bentuk analisis ini isu-isu biasanya lebih difungsikan untuk mempengaruhi instrumen kebijakan bukan membuktikan pengaruhnya secara nyata. Bahkan, ketika tujuan sudah konsisten dan memiliki hubungan yang jelas dan logis antara tujuan dengan peralatan (*ends and means*), kebijakan publik bisa jadi memiliki konsekuensi yang tidak diharapkan dan hal itu dapat dihilangkan sesuai dengan masalah aslinya. Rancangan konseptual yang valid bisa jadi dibuat untuk berspekulasi mengenai dampak apa yang tidak diharapkan

[89] *Ibid.*

akan muncul dan menilai kebijakan didasarkan pada konsep tersebut.

Kebijakan publik yang baik menurut Hallsworth dkk, merefleksikan model profesional dengan karakteristik sebagai berikut: *pertama*, memperhatikan dan mempertimbangkan lingkungankebijakan atau dengan kata lain memperhatikan faktor-faktoreksternal dalam proses pembuatan kebijakan (*outwardlooking*). *Kedua*, terbuka terhadap ide dan solusi yang baru (inovatif, kreatif dan fleksibel). *Ketiga*, menggunakan data-data dan fakta-fakta dari berbagai sumber dan melibatkan *stakeholders* kunci dalam pembuatan kebijakan (*evidence-based*). *Keempat*, selalu memperhatikan dampak kebijakan terhadap semua pihak yang terkait baik secara langsung maupun tidak langsung (*inclusive*). *Kelima*, membangun sistem evaluasi dari awal proses kebijakan (evaluasi). *Keenam*, selalu melakukan review terhadap kebijakan untuk memastikan keterkaitannya dengan masalah yang diselesaikan dan mengenali masalah serta dampak sejak awal (*review*). *Ketujuh*, belajar dari pengalaman kebijakan yang berhasil dan yang gagal (*learns lessons*).[90]

Selain karakter di atas kebijakan publik yang baik harus juga memiliki karakter *forward looking* (mengarah pada *outcome* dan mempertimbangkan dampak jangka panjang), *joined up* (proses perumusannya dikelola dengan baik, *holistic view*, berkoordinasi dengan institusi yang lain), serta *communication* (dalam proses perumusan juga mempertimbangkan strategi mengkomunikasikan kepada publik) (*the First Minister and Deputy First Minister*.[91]

Kebijakan publik secara empiris dituangkan dalam berbagai bentuk, salah satunya dituangkan dalam peraturan perundang-undangan seperti undang-undang, peraturan daerah, peraturan kepala daerah dan seterusnya. Pola dan karakter kebijakan publik menurut Ripley dalam Indiahono, disebut dengan siklusi kebijakan. Siklus kebijakan tersebut dimulai dengan tahapan agenda setting,

---

[90] *Ibid.*
[91] *Ibid.*

formulasi, implementasi, evaluasi, perubahan dan pencabutan lalu kembali lagi ke tahap awal dan begitu seterusnya.[92]

Seluruh kebijakan publik yang diproduksi oleh negara atau pemerintah harus melalui siklus kebijakan sebagaimana dijelaskan di atas. Tahapan yang penting harus dilewati adalah tahap evaluasi kebijakan publik untuk memeriksa berbagai aspek kebijakan seperti *inputs*, *outputs*, *outcomes*, *benefits* dan *impacts*. Evaluasi kebijakan merupakan fase akhir dari suatu siklus kebijakan publik yang akan menghasilkan rekomendasi apakah kebijakan tersebut dilanjutkan, diperbaiki, dirubah, ataupun dicabut.

Menurut Todaro dan Smith, kebijakan publik disusun secara komplementer, terpadu dan saling mendukung dalam rangka mengatasi suatu persoalan publik, seperti intervensi pasar, perpajakan dan perekonomian. [93] Kebijakan publik yang komplementer, terpadu dan saling mendukung dapat terwujud manakala memenuhi 3 (tiga) unsur, yaitu adanya serangkaian kebijakan yang dirancang khusus untuk mengintervensi suatu persoalan publik, kebijakan publik ditujukan untuk melakukan perubahan struktural secara lebih meratas di sektor tertentu, dan kebijakan yang diperuntukkan untuk distribusi nilai secara adil kepada masyarakat.

Secara teoritis dan konseptual, menurut pandangan para ahli diatas, kebijakan perpajakan yang baik, tangguh, dan aplikabel, apabila dirancang secara optimal yang meliputi beberapa aspek, yaitu: *pertama*, substansi merupakan akumulasi dari kajian komprehensif, holistik, dan terintegrasi serta didukung dengan informasi lengkap dan akurat. *Kedua*, isi kebijakan berlandaskan kerangka logika yang kuat antara tujuan yang jelas, substansi tindakan yang simultan, dan tidak mengandung kontradiksi antar kebijakan yang lain. *Ketiga*, kebijakan merefleksikan hasil kerja profesionalitas yang bercirikan dukungan data dan fakta akurat, multi stakeholder, memprediksi dampak, evaluatif, dan selalu melakukan *check and re-check* atau *review*.*Keempat*, kebijakan

---

[92] *Ibid.*
[93] *Ibid.*

publik disusun secara komplementer, terpadu dan saling mendukung dalam rangka mengatasi suatu persoalan publik.

Kerangka perspektif kebijakan yang baik, tangguh dan aplikabel di atas, yang merupakan kristalisasi dari perspektif kebijakan publik di negara sosial yang baik, kebijakan publik bermuatan logis, dan kebijakan publik model profesional, menjadi alat analisis dan pembahasan dari temuan kajian tentang perpajakan, khususnya pajak mineral bukan logam dan batuan, dalam UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, UU No. 28/2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah dan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Kebijakan pemungutan pajak mineral bukan logam dan batuan ditandai oleh sejumlah regulasi baik tingkat pusat, provinsi dan kabupaten/kota. Kebijakan-kebijakan tersebut adalah sebagai berikut:

a. Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah
b. Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batu Bara
c. Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
d. Peraturan Pemerintah No. 69 Tahun 2010 tentang Insentif Pemungutan
e. Peraturan Pemerintah No. 4 Tahun 2009 tentang Official and Self Assesment
f. Peraturan Pemerintah No. 55 Tahun 2016 tentang KUP Pajak Daerah
g. Peraturan Menteri Keuangan No. 11 Tahun 2010 tentang Sanksi Pelanggaran Pajak Daerah
h. Peraturan Daerah Provinsi Lampung No. 2 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah
i. Peraturan Daerah Lampung Selatan No. 12 Tahun 2011 Pajak Mineral Bukan Logam
j. Peraturan Daerah Lampung Tengah No. 2 Tahun 2012 Pajak Mineral Bukan Logam

k. Peraturan Daerah Lampung Tengah No. 2 Tahun 2015 Perubahan Pajak Mineral Bukan Logam
l. Peraturan Daerah Lampung Timur No. 16 Tahun 2011 Pajak Daerah, dan
m. Peraturan Daerah Tanggamus No. 13 Tahun 2011 tentang Pajak Mineral Bukan Logam

Kebijakan perpajakan bertujuan untuk mempengaruhi aktivitas perekonomian nasional dan daerah yang akhirnya dalam rangka meningkatkan pendapatan negara. Semakin tinggi peningkatan negara dari sektor perpajakan, maka kuantitas dan kualitas pembangunan akan semakin baik yang pada akhirnya berdampak pada masyarakat itu sendiri. Untuk mengoptimalkan pendapatan daerah dari sektor perpajakan dan retribusi, pemerintah telah menerbitkan kebijakan tersebut melalui UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah. Kebijakan ini menggantikan kebijakan yang lama, yaitu UU No. 18 Tahun 1997 dan UU No. 34 Tahun 2000 tentang Pajak dan Retribusi.

Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah memiliki tujuan penting dalam rangka meningkatkan kapasitas keuangan daerah dari aspek penerimaan pajak dan rertibusi daerah, sehingga PAD akan semakin meningkat. Lahirnya undang-undang perpajakan ini sekaligus memberikan kepastian hukum pada masyarakat atas tindakan pemerintah daerah dalam memungut objek pajak yang dibenarkan secara aturan perundang-undangan.

Melalui undang-undang pajak dan retribusi yang baru, pemerintah daerah diberikan kewenangan yang besar untuk mengelola berbagai jenis pajak, salah satu diantaranya adalah pajak mineral bukan logam dan batuan. Kewenangan ini telah berlangsung sejak tahun 2009 hingga saat ini. Undang-undang pajak dan retribusi yang baru lahir pasca diterbitkannya Undang-Undang Pemerintahan Daerah No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah, sehingga UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah merupakan tindak lanjut dari undang-undang pemerintahan daerah yang lama.

Hal ini bisa cermati dari bagian menimbang undang-undang pajak dan retribusi daerah tersebut, yaitu: "*bahwa dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir denganUndang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentangPerubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-UndangNomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuanganantara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, makapenyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan denganmemberikan kewenangan yang seluas-luasnya, disertaidengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakanotonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraanpemerintahan negara*". Untuk lebih jelas lagi dapat dilihat pada Pasal 158 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan pajak daerah dan retribusi daerah ditetapkan dengan undang-undang yang pelaksanaannya di daerah diatur lebih lanjut dengan perda.

Persoalan kemudian muncul setelah UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah digantikan dengan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Terbitnya undang-undang pemerintahan daerah yang baru ini terjadi perubahan beberapa urusan yang semula menjadi kewenangan kabupaten/kota kini beralih menjadi urusan pemerintah provinsi, salah satunya urusan pertambangan. Pada pasal 14 ayat (1) UU No. 23 tahun 2014 dinyatakan bahwa "*Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan bidang kehutanan,kelautan, serta energi dan sumber daya mineral dibagiantara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi*". Ketentuan ini tidak sejalan dengan ketentuan UU No. 28 Tahun 2009, yang menyatakan bahwa Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan merupakan jenis pajak daerah yang kewenangan pemungutannya diserahkan kepada Pemerintah Kabupaten/Kota.

Akan tetapi dengan, diberlakukannya UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah membawa perubahan paradigma penyelenggaraan kewenangan pemerintahan terkait pengelolaan

Sumber Daya Alam, termasuk di bidang pertambangan mineral bukan logam dan bebatuan.

Secara garis besar, sejak terbitnya undang-undang pemerintahan daerah yang baru telah terjadi disharmoni pengaturan urusan pertambangan, khususnya pertambangan mineral bukan logam dan batuan. Disharmoni terjadi dengan melibatkan 3 (tiga) regulasi pokok, yaitu UU No. 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah (Kebijakan ini menggantikan kebijakan yang lama, yaitu UU No. 18 Tahun 1997 dan UU No. 34 Tahun 2000 tentang Pajak dan Retribusi) dan UU No. 23Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Gambaran disharmoni ketiga kebijakan tersebut secara ringkas dapat dlihat pada tabel dibawah ini.

Tabel 7 Disharmoni UU No. 28/2009 dan UU No. 23/2014 Terkait Pengaturan Pajak Minerba Bukan Logam

No.	UU No. 04/2009
1.	▪ Aturan-aturan semacam ini berbeda dengan yang digariskan oleh UU No.4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (UU Minerba). Dalam undang-undang ini, kewenangan pemerintah kabupaten/kota dalam pengelolaan pertambangan minerba diatur dalam Pasal 8, yaitu: pembuatan peraturan perundang-undangan daerah;pemberian IUP dan IPR, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat, dan pengawasan usaha pertambangan di wilayah kabupaten/kota dan/atau wilayah laut sampai dengan 4 (empat) mil; dan pemberian IUP dan IPR, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan operasi produksi yang kegiatannya berada di wilayah kabupaten/kota dan/atau wilayah laut sampai dengan 4 (empat) mil. ▪ Selanjutnya dijelaskan dalam Pasal 34 bahwa pertambangan mineral bukan logam dan batuan

	merupakan salah satu jenis dari kegiatan usaha pertambangan mineral. Rezim UU Minerba ini memberikan kewenangan bagi pemerintah kabupaten/kota dalam pemberian Izin Usaha Pertambangan (IUP).
	UU No. 28/2009
2.	▪ Pasal 8 point c dinyatakan bahwa pemberian IUP dan IPR, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan operasi produksi yang kegiatannya berada di wilayah kabupaten/kota dan/atau wilayah laut sampai dengan 4 (empat) mil. ▪ Pasal 15 disebutkan bahwa Pemerintah Pusat dapat melimpahkan sebagian kewenangannya kepada pemerintah provinsi dalam hal penetapan WUP. Penjelasan Pasal 15 menjelaskan bahwa kewenangan yang dilimpahkan ini adalah kewenangan dalam menetapkan WUP untuk mineral bukan logam dan batuan dalam satu kabupaten/kota atau lintas kabupaten/kota. ▪ Pasal 34 bahwa pertambangan mineral bukan logam dan batuan merupakan salah satu jenis dari kegiatan usaha pertambangan mineral. Rezim UU Minerba ini memberikan kewenangan bagi pemerintah kabupaten/kota dalam pemberian Izin Usaha Pertambangan (IUP).
	UU No. 23/2014
3.	▪ Pasal 14 Ayat (1) menyatakan bahwa penyelenggaraan Urusan Pemerintahan bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi. Kewenangan usaha mineral dan batubara, ketenagalistrikan, Energi Baru Terbarukan (EBT), dan geologi dibagi kewenangannya antara pemerintah pusat dan

	pemerintah provinsi, dengan mempertimbangkan prinsip akuntabilitas, efisiensi, eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional. ▪ Pasal 14 Ayat (2) diatur mengenai tata cara pemberian Wilayah Izin Usaha Pertambangan (WIUP) Mineral Bukan Logam dan WIUP Batuan, bahwa gubernur harus terlebih dahulu mendapatkan rekomendasi berupa pemberian pertimbangan yang berisi informasi mengenai pemanfaatan lahan dari bupati/walikota dan/atau instansi terkait. ▪ Ayat (5) dinyatakan bahwa apabila bupati/wali kota dalam jangka waktu paling lama 5 (lima) hari kerja tidak memberikan rekomendasi, maka dianggap menyetujui untuk dilakukan pemberian WIUP Mineral Bukan Logam dan/atau WIUP Batuan

Berdasarkan data diatas telah terjadi disharmoni antar kebijakan perpajakan daerah, yaitu diantaraUU No. 4 Tahun 2009 dan UU No. 28 Tahun 2009 dengan UU No. 23 Tahun 2014, khususnya pengelolaan urusan pajak minerba bukan logam dan bebatuan. Secara garis pertentangan antar kebijakan tersebut, diantaranya: *pertama*, adanya disharmonisasi antara yang berimplikasi pada pemungutan Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan. *Kedua*, lahirnya UU No.23 Tahun 2014 mengamputasi kewenangan pemerintah kabupaten/kota karena hanya dilibatkan sebagai pemberi rekomendasi semata.*Ketiga*, ada ketidaksesuaian dengan prinsip-prinsip pemungutan pajak, terutama prinsip *certainty* dan prinsip *efficiency*. Oleh karena itu, ketiga kebijakan itu perlu direview secara komprehensif agar menjadi kebijakan yang baik, unggul, tangguh dan solutif menyelesaikan masalah. Harmonisasi kebijakan, baik secara vertikal maupun horizontal, tentu sangat bermanfaat pada tataran implementasi, dimana akan dipahami dan dilaksanakan dengan mudah oleh berbagai pihak seperti pemerintah dan masyarakat. Peraturan perundangan yang tidak tumpang tindih, tidak saling bertentangan, dan tidak bias, akan membuat pelaku kebijakan tidak mengalami kebingungan.

Untuk mereview kebijakan perpajakan daerah dalam UU No. 4 Tahun 2009, UU No. 28 Tahun 2009 dengan UU No. 23 Tahun 2014 digunakan kerangka review yang meliputi aspek dan kriteria kebijakan yang baik sebagaimana tabel review dibawah ini.

Tabel 8 Review kebijakan perpajakan daerah minerba bukan logam dan bebatuan yang termuat dalamUU No. 4 / 2009, UU No. 28 / 2009 dan UU No. 23 / 2014

Aspek	Kriteria	A	B	C
Yuridis	Relevansi Acuan Yuridis	x	x	x
	Up To Date Acuan Yuridis	x	x	x
	Kelengkapan Yuridis	x	x	x
Substansi	Kelengkapan Isi	v	v	v
Prinsip Ekonomi	Keutuhan Wilayah Ekonomi	v	v	v
	Iklim Investasi Dan Dinamika Pasar	v	v	v
	Akses Terbuka Kepentingan Masyarakat	v	v	v

Keterangan: A = UU No. 04 Tahun 2009 B = UU No. 28/2009 C = UU No. 23/2014

Berdasarkan tabel diatas, kebijakan perpajakan dibidang minerba bukan logam dan bebatuan belum sepenuhnya masuk ketegori kebijakan yang baik, tangguh, profesional dan unggul dalam menyelesaikan masalah. Kebijakan perpajakan daerah dalam UU No. 4 Tahun 2009, UU No. 28 Tahun 2009 dengan UU No. 23 Tahun 2014 masih mengalami kelemahan pada aspek kekuatan yuridisnya, yaitu belum optimal pada kriteria relevansi acuan yuridis, *up to date* acuan yuridis dan kelengkapan yuridis. Akibatnya kedua kebijakan tersebut tidak saling menguatkan dan saling bersinergi tapi justru saling bertentangan secara substansi yang diatur, khususnya menyangkut kewenangan urusan perpajakan mineral bukan logam dan bebatuan.

Kebijakan perpajakan daerah dalam UU No. 4 Tahun 2009, UU No. 28 Tahun 2009 dengan UU No. 23 Tahun 2014 harus segera

dilakukan rekomposisi dan revisi, khususnya pada aspek yuridis, secara komprehensif. Penguatan kebijakan dari aspek yuridis paling tidak dilakukan dengan melakukan kajian perbandingan isi secara komprehensifUU No. 4 Tahun 2009, UU No. 28 Tahun 2009 dengan UU No. 23 Tahun 2014. Kemudian dilakukan juga perbandingan isi dengan berbagai peraturan perundang-undangan terkait, seperti Peraturan Pemerintah No. 69 Tahun 2010 tentang Insentif Pemungutan, Peraturan Pemerintah No. 4 Tahun 2009 tentang *Official and Self Assesment*, Peraturan Pemerintah No. 55 Tahun 2016 tentang KUP Pajak Daerah, Peraturan Menteri Keuangan No. 11 Tahun 2010 tentang Sanksi Pelanggaran Pajak Daerah, Peraturan Daerah Provinsi Lampung No. 2 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah, Peraturan Daerah Lampung Selatan No. 12 Tahun 2011 Pajak Mineral Bukan Logam, Peraturan Daerah Lampung Tengah No. 2 Tahun 2012 Pajak Mineral Bukan Logam,Peraturan Daerah Lampung Tengah No. 2 Tahun 2015 Perubahan Pajak Mineral Bukan Logam, Peraturan Daerah Lampung Timur No. 16 Tahun 2011 Pajak Daerah, danPeraturan Daerah Tanggamus No. 13 Tahun 2011 tentang Pajak Mineral Bukan Logam.

Kebijakan perpajakan daerah, khususnya pajak mineral bukan logam dan bebatuan, dan kebijakan pemerintahan daerah, semestinya selaras dan harmonis. Kebijakan pemerintahan daerah didalamnya mengatur urusan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota dan pemerintah provinsi sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Salah satu kewenangan yang diatur adalah kewenangan perpajakan, dalam hal ini pajak minerba bukan logam dan bebatuan. Kenyataannya justru kedua kebijakan tersebut saling bertolak belakang dalam hal pengaturan kewenangan perpajakan mineral bukan logam dan bebatuan.

Dalam perspektif kebijakan publik yang sukses, logis dan profesional, ketiga kebijakan tersebut, yaitu: UU No. 4 Tahun 2009, UU No. 28 Tahun 2009 dengan UU No. 23 Tahun 2014, sama-sama belum optimal menjadi kebijakan yang kategori tersebut. Apabila ditinjau dengan perspektif kebijakan yang sukses atau tidak gagal

menurut Suharto[94], kebijakan undang-undang pemerintahan daerah yang baru tidak disusun secara komplit yang melingkupi informasi lengkap dan akurat, khususnya memperhatikan dan merujuk pada UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah yang didalamnya mengatur soal kewenangan pajak mineral bukan logam dan bebatuan. Proses penyusunan kebijakan yang komprehensif pasti akan melahirkan kebijakan yang tangguh dari semua sisi, baik isi maupun implementasinya. Pertentangan pengaturan kewenangan perpajakan mineral bukan logam dan bebatuan dalam undang-undang perpajakan daerah dan undang-undang pemerintahan daerah yang baru merupakan potret lemahnya kajian yuridis.

Praktik kebijakan yang bertentangan dalam pengelolaan perpajakan, khususnya pajak minerba bukan logam dan bebatuan, yang diatur dalam UU No. 28 Tahun 2009 dengan UU No. 23 Tahun 2014, juga menggambarkan rendahnya derajat logika dalam kebijakan tersebut. Menurut perspektif logika kebijakan, kebijakan publik yang baik menurut Widodo, didalamnya memiliki kekuatan logika berupa perumusan tujuan dengan jelas dan disusun secara simultan.Kemudian selain memiliki tujuan yang jelas, kebijakan publik, dalam hal ini kebijakan pengelolaan pajak minerba bukan logam dan bebatuan, kebijakan tidak boleh kontradiktif pada tataran tertentu dengan sejumlah kebijakan lainnya.[95]

Fenomena kebijakan pemerintahan daerah yang bertentangan dengan undang-undang perpajakan dan retribusi daerah dalam mengatur urusan pajak minerba bukan logam dan bebatuan dapat disebut sebagai kebijakan yang tidak profesional. Apabila menggunakan pendapat Hallsworth, dkk kebijakan UU No. 28 Tahun 2009 dengan UU No. 23 Tahun 2014 belum masuk kategori kebijakan profesional. Ada beberapa aspek kebijakan profesional yang tidak terakomodasi dalam kebijakan UU No. 4 Tahun 2009, UU No. 28 Tahun 2009 dengan UU No. 23 Tahun 2014, yaitu: *pertama*, menggunakan data-data dan fakta-fakta dari berbagai sumber dan melibatkan *stakeholders* kunci dalam

---

[94] *Ibid.*
[95] *Ibid.*

pembuatan kebijakan (*evidence-based*). *Kedua*, selalu memperhatikan dampak kebijakan terhadap semua pihak yang terkait baik secara langsung maupun tidak langsung (*inclusive*). *Ketiga*, membangun sistem evaluasi dari awal proses kebijakan (evaluasi). *Keempat*, selalu melakukan review terhadap kebijakan untuk memastikan keterkaitannya dengan masalah yang diselesaikan dan mengenali masalah serta dampak sejak awal (*review*).

Selain aspek yuridis, aspek ekonomi pun menjadi pertimbangan utama terkait dengan review kebijakan perpajakan daerah, hal disebabkan oleh misi utama kebijakan publik, yaitu menghadirkan keadilan ditengah masyarakat, khususnya masyarakat Provinsi Lampung. Apabila kebijakan perpajakan daerah, khususnya pajak minerba bukan logam dan bebatuan tidak segera dibenahi akan berdampak pada kekacauan pengaturan kewenangan pengelolaan sumber daya minerba di daerah.

Provinsi Lampung tentu sangat membutuhkan hadirnya kebijakan perpajakan yang kuat, tangguh, sinergis dan jelas pola pengaturannya. Kepentingan utama adalah peningkatan PAD dalam rangka optimalisasi pendanaan pembangunan daerah. Potensi pajak minerba bukan logam dan bebatuan di Provinsi Lampung cukup besar. Untuk mineral bukan logam dan batuan, paling banyak terdapat di Kabupaten Tanggamus, Lampung Tengah, Lampung Timur, Lampung Selatan, dan Way Kanan. Potensi Kabupaten Tanggamus terdiri dari bentonit, batu apung, zeolite, andesit, pasir, lempung, silika, batu bara, batu gamping, batu granit, belerang, batu hias, marmer. Potensi Kabupaten Lampung Tengah adalah andesit, felspar, lempung, marmer. Kabupaten Lampung Timur memiliki potensi basal, lempung, pasir kuarsa. Kabupaten Lampung Selatan memiliki potensi belerang, granit, pasir kuarsa, tras, zeolit. Kemudian Kabupaten Way Kanan Andesit, kaolin, lempung, tras. (BPS, Provinsi Lampung Dalam Angka, 2017).

Kebijakan perpajakan daerah, dalam hal ini kebijakan pajak minerba bukan logam dan bebatuan, merupakan kebijakan redistributif yang sekaligus menggambarkan bentuk intervensi

pemerintah dalam menyediakan barang-barang publik (*public goods*). Melalui kebijakan ini diharapkan kesejahteraan masyarakat daerah akan semakin meningkat. Oleh karena itu, penataan kembali kebijakan perpajakan minerba bukan logam dan bebatuan menjadi sangat urgens dengan mempertimbangkan hal-hal pokok, yaitu nilai dan prinsip keadilan, kebutuhan masyarkat, dan efektivitas manajemen perpajakan daerah.

Sikluas akhir dan sekligus menentukan tahap selanjutnya dari proses kebijakan publik adalah evaluasi kebijakan publik. Kebijakan tentang perpajakan minerba bukan logam dan bebatuan pun harus di evaluasi dalam rangka menghadirkan kebijakan yang handal, tangguh dan aplikabel mewujudkan keadilan di tengah masyarakat. Secara teoritis berkaitan dengan masa depan kebijakan publik, ada beberapa kategori yang dapat dijadikan sebagai hasil akhir masa depan kebijakan publik, yaitu:

a. Melanjutkan kebijakan dan program dengan kondisi apa adanya;
b. Melanjutkan kebijakan dan program dengan melakukan improvisasi didalamnya;
c. Menunda implementasi kebijakan dan program; dan
d. Membatalkan kebijakan dan program secara menyeluruh.

Berdasarkan analisis dan pembahasan di atas, maka berkaitan dengan masa depan kebijakan perpajakan, khususnya pengelolaan urusan pajak mineral bukan logam dan bebatuan, kajian ini merekomendasikan untuk tetap dilanjutkan dengan melakukan revisi dan rekomposisi dengan penguatan pada aspek yuridis. Rekomendasi ini dalam rangka menghadirkan kebijakan perpajakan mineral bukan logam dan bebatuan yang termuat UU No. 4 Tahun 2009, UU No. 28 Tahun 2009 dengan UU No. 23 Tahun 2014 menjadi kebijakan yang berkarakter sukses, logis, dan profesional. Penguatan kebijakan perpajakan diwujudkan melalui rekomposisi dan revisi dengan mempertimbangkan aspek yuridis dari kebijakan perpajakan yang ada, baik undang-undang perpajakan maupun undang-undang pemerintahan daerah beserta aturan opersionalnya.

Rekomposisi dan revisi peraturan perundang-undangan tersebut untuk menciptakan harmonisasi dengan regulasi diatasnya maupun yang selevel.

B. Rekomposisi Pajak Daerah di Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral Berbasis Urusan Konkuren Pemerintah Daerah

UU No. 23 Tahun 2014 membagi urusan di bidang energi dan sumber daya mineral menjadi beberapa sub bidang urusan, yaitu: geologi; energi dan sumber daya mineral; minyak dan gas bumi; energi baru terbarukan; dan ketenagalistrikan. Adapun uraian mengenai urusan pemerintah provinsi di bidang energi dan sumber daya mineral diuraikan pada tabel sembilan.

Tabel 9. Urusan Pemerintah Provinsi Di Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral Berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014

No.	Sub Bidang Urusan	Kewenangan
1.	Geologi	- Penetapan zona konservasi air tanah pada cekungan air tanah dalam daerah provinsi. - Penerbitan izin pengeboran, izin penggalian, izin pemakaian, dan izin pengusahaan air tanah dalam daerah provinsi. - Penetapan nilai perolehan air tanah dalam daerah provinsi.
2.	Energi dan sumber daya mineral;	- Penetapan wilayah izin usaha pertambangan mineral bukan logam dan batuan dalam 1 (satu) daerah provinsi dan wilayah laut sampai dengan 12 mil. - Penerbitan izin usaha pertambangan mineral logam dan batubara dalam rangka

		penanaman modal dalam negeri pada wilayah izin usaha pertambangan daerah yang berada dalam 1 (satu) daerah provinsi termasuk wilayah laut sampai dengan 12 mil laut. - Penerbitan izin usaha pertambangan mineral bukan logam dan batuan dalam rangka penanaman modal dalam negeri pada wilayah izin usaha pertambangan yang berada dalam 1 (satu) daerah provinsi termasuk wilayah laut sampai dengan 12 mil laut. - Penerbitan izin pertambangan rakyat untuk komoditas mineral logam, batubara, mineral bukan logam dan batuan dalam wilayah pertambangan rakyat. - Penerbitan izin usaha pertambangan operasi produksi khusus untuk pengolahan dan pemurnian dalam rangka penanaman modal dalam negeri yang komoditas tambangnya berasal dari 1 (satu) daerah provinsi yang sama. - Penerbitan izin usaha jasa pertambangan dan surat keterangan terdaftar dalam rangka penanaman modal dalam negeri yang kegiatan usahanya dalam 1 (satu) daerah provinsi. - Penetapan harga patokan mineral bukan logam dan batuan.

3.	Minyak dan Gas Bumi	-
4.	Energi Baru Terbarukan	- Penerbitan izin pemanfaatan langsung panas bumi lintas daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) daerah provinsi. - Penerbitan surat keterangan terdaftar usaha jasa penunjang yang kegiatan usahanya dalam 1 (satu) daerah provinsi. - Penerbitan izin, pembinaan dan pengawasan usaha niaga bahan bakar nabati (biofuel) sebagai bahan bakar lain dengan kapasitas penyediaan sampai dengan 10.000 (sepuluh ribu) ton per tahun.
5.	Ketenagalistrikan	- Penerbitan izin usaha penyediaan tenaga listrik non badan usaha milik negara dan penjualan tenaga listrik serta penyewaan jaringan kepada penyedia tenaga listrik dalam daerah provinsi. - Penerbitan izin operasi yang fasilitas instalasinya dalam daerah provinsi. - Penetapan tarif tenaga listrik untuk konsumen dan penerbitan izin pemanfaatan jaringan untuk telekomunikasi, multimedia, dan informatika dari pemegang izin yang ditetapkan oleh

		pemerintah daerah provinsi. - Persetujuan harga jual tenaga listrik dan sewa jaringan tenaga listrik, rencana usaha penyediaan tenaga listrik, penjualan kelebihan tenaga listrik dari pemegang izin yang ditetapkan oleh pemerintah daerah provinsi. - Penerbitan izin usaha jasa penunjang tenaga listrik bagi badan usaha dalam negeri/mayoritas sahamnya dimiliki oleh penanam modal dalam negeri. - Penyediaan dana untuk kelompok masyarakat tidak mampu, pembangunan sarana penyediaan tenaga listrik belum berkembang, daerah terpencil dan perdesaan.

Sumber: UU No. 23 Tahun 2014.

Kewenangan pemerintah provinsi pada tabel sembilan di atas, mayoritas berkenaan dengan urusan administratif untuk penerbitan izin. Jika dibandingkan dengan skema desentralisasi bidang energi dan sumber daya mineral yang diatur pada UU No. 32 Tahun 2004, pada UU No. 23 tahun 2014 banyak terjadi pengurangan kewenangan pemerintah provinsi. Pengurangan bahkan pemangkasan besar-besaran terutama terlihat pada kewenangan pemerintah kabupaten/kota yang saat ini hanya berwenang untuk menerbitkan izin pemanfaatan langsung panas bumi dalam daerah kabupaten/kota. Adapun beberapa kewenangan yang dulu dimiliki, kini menjadi kewenangan pemerintah provinsi Sisa kewenangan pemerintah kabupaten/kota tersebut dapat dilihat pada tabel sepuluh.

Tabel 10. Urusan Pemerintah Kabupaten/Kota Di Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral Berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014

No.	Sub Bidang Urusan	Kewenangan
1.	Geologi	-
2.	Energi dan sumber daya mineral	-
3.	Minyak dan Gas Bumi	-
4.	Energi Baru Terbarukan	Penerbitan izin pemanfaatan langsung panas bumi dalam daerah kabupaten/kota.
5.	Ketenagalistrikan	

Sumber: UU No. 23 Tahun 2014.

Kuantitas dan kualitas kewenangan provinsi dan kabupaten/kota dalam skema desentralisasi UU No. 23 Tahun 2014 mengalami perubahan. Perubahan tersebut terjadi pada semua bidang urusan pemerintahan, tidak terkecuali urusan di bidang energi dan sumber daya mineral, lebih khusus lagi pengelolaan pertambangan mineral bukan logam dan batuan. Berubahnya skema desentralisasi kembali ke arah yang lebih sentralistis pada muatan UU No. 23 Tahun 2014 tentu saja dilandaskan pada beberapa alasan tertentu. Terdapat relasi antara pengaturan kewenangan tersebut dengan jenis pajak daerah yang menjadi kewenangan provinsi dan kabupaten/kota.

Tabel 11. Jenis Pajak Daerah Yang Menjadi Kewenangan Pemerintah Provinsi dan Kabupaten Kota Berdasarkan UU No. 28 Tahun 2009

No.	Jenis Pajak Daerah	
	Provinsi	**Kabupaten/Kota**
1.	- Pajak Kendaraan Bermotor; - Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor; - Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor; - Pajak Air Permukaan; dan - Pajak Rokok.	- Pajak Hotel; - Pajak Restoran; - Pajak Hiburan; - Pajak Reklame; - Pajak Penerangan Jalan; - **Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan;** - Pajak Parkir; - Pajak Air Tanah; - Pajak Sarang Burung Walet; - Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan; dan - Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan.

Sumber: UU No. 28 Tahun 2009.

Dapat dikatakan terjadi disharmonisasi dalam pengaturan kewenangan daerah di bidang pengelolaan pertambangan mineral bukan logam dan batuan antara UU No. 23 Tahun 2014 dalam rezim hukum pemerintahan daerah dan UU No. 4 Tahun 2009 dalam rezim hukum pertambangan. UU No. 23 Tahun 2014 yang mengubah skema desentralisasi yang sebelumnya diatur UU No. 32 Tahun 2004 memberikan kewenangan penerbitan izin pengelolaan pertambangan mineral bukan logam dan batuan termasuk pertambangan rakyat kepada pemerintah provinsi, sedangkan UU No. 4 Tahun 2009 memberikan kewenangan penerbitan izin pengelolaan pertambangan mineral bukan logam

dan batuan skala kabupaten/kota termasuk pertambangan rakyat kepada pemerintah kabupaten/kota.

Dari aspek sumber pendapatan daerah, yang antara lain bersumber dari hasil pajak daerah. Menurut Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009, pajak daerah adalah kontribusi wajib kepada 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. Pasal 2 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 menyatakan pembagian jenis pajak daerah provinsi dan kabupaten/kota bidang Energi Dan Sumber Daya Mineral sebagaimana disajikan pada tabel dua belas.

Tabel 12. Pembagian Jenis Pajak Daerahbidang Energi Dan Sumber Daya Mineral Yang Berlaku Saat Ini

No.	Pajak Provinsi	Pajak Kabupaten
1.	Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor	Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan
2.	Pajak Air Permukaan	Pajak Air Tanah

Mendasarkan pada ketentuan UU No. 23 tahun 2014, pembagian urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah pusat dan daerah provinsi serta daerah kabupaten/kota didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional.[96]Prinsip akuntabilitas adalah penanggungjawab penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan kedekatannya dengan luas, besaran, dan jangkauan dampak yang ditimbulkan oleh penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan. Prinsip efisiensi adalah penyelenggara suatu urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan perbandingan tingkat daya guna yang paling tinggi yang dapat diperoleh, yang dimaksud dengan prinsip eksternalitas adalah penyelenggara suatu urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan luas, besaran,

[96] Pasal 13 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014.

dan jangkauan dampak yang timbul akibat penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan, sedangkan yang dimaksud dengan prinsip kepentingan strategis nasional adalah penyelenggara suatu urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan pertimbangan dalam rangka menjaga keutuhan dan kesatuan bangsa, menjaga kedaulatan Negara, implementasi hubungan luar negeri, pencapaian program strategis nasional dan pertimbangan lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.[97]

Kemudian UU No. 23 tahun 2014 juga mengatur bahwa penyelenggara pemerintahan daerah, dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan negara yang terdiri atas:[98]

a. asas kepastian hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara.
b. asas tertib penyelenggara negara adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara.
c. asas kepentingan umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.
d. asas keterbukaan adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
e. asas proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.
f. asas profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

---

[97]*Ibid*, Penjelasan Pasal 13 ayat (1).
[98]*Ibid*, Pasal 58.

g. asas akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
h. asas efisiensi adalah asas yang berorientasi pada minimalisasi penggunaan sumber daya dalam penyelenggaraan negara untuk mencapai hasil kerja yang terbaik.
i. asas efektivitas adalah asas yang berorientasi pada tujuan yang tepat guna dan berdaya guna.
j. asas keadilan adalah bahwa setiap tindakan dalam penyelenggaraan negara harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.

Berdasarkan gambaran di atas, terkait prinsip pembagian urusan pemerintahan konkuren dan asas penyelenggaraan pemerintahan akan dipilih beberapa di bawah ini utamanya untuk menguji pemberian kewenangan pnerbitan izin pengelolaan pertambangan mineral bukan logam dan batuan kepada pemerintah provinsi. Adapun prinsip dan asas yang akan digunakan adalah: prinsip efisiensi yang menyatakan penyelenggara suatu urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan perbandingan tingkat daya guna yang paling tinggi yang dapat diperoleh; asas efisiensi yang merupakan asas yang berorientasi pada minimalisasi penggunaan sumber daya dalam penyelenggaraan negara untuk mencapai hasil kerja yang terbaik; asas efektivitas yaitu asas yang berorientasi pada tujuan yang tepat guna dan berdaya guna; dan asas kepentingan umum sebagai asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.

Setelah dilakukan harmonisasi berbasis urusan konkuren serta prinsip dan asas-asas yang termuat dalam UU Nomor 23 Tahun 2014, sebaiknya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 harus dilakukan perubahan terkait rekomposisi pajak daerah di bidang energi dan sumber daya mineral dan kemungkinan penambahan jenis pajak baru terkait Pemanfaatan Langsung Panas

Bumi. Adapun rekomposisi pembagian jenis pajak daerah provinsi dan kabupaten/kotatersebut sebagaimana disajikan pada tabel tiga belas.

Tabel 13. Rekomposisi Pembagian Pajak Daerahbidang Energi Dan Sumber Daya Mineral Yang Berbasis Urusan Konkuren

No.	Pajak Provinsi	Pajak Kabupaten
1.	Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor	Pajak Air Tanah
2.	Pajak Air Permukaan	Pajak Pemanfaatan Langsung Panas Bumi
3.	Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan	

Rekomposisi yang ditawarkan di atas penting karena terkait juga dengan kebijakan pajak di daerah. Ketika merumuskan kebijakan pajak daerah, yang juga harus diingat adalah efek darifaktor-faktor lain pada pengembangan ekonomi lokal seperti dukungan finansial kepada perusahaan, pelatihan dan pelatihan ulang, pengembangan infrastruktur lokal, insentif untuk inovasi dan pengembangan dan lainnya (Jugoslav Aničića, Miloje Jelićb, Jasminka M. Đurović, 2015). Hal lain yang perlu diperhatikan adalah terkait kebijakan pemerintah pusat berdasarkanundang-undang dalam menetapkan basis pajak dan tarif maksimum,tetapi daerah dapat menetapkan tarif lokal yang lebih rendah dari tarif nasional (Swianiewicz, 2016).

Pertimbangan-pertimbangan tersebut tetap harus diakomodasi dalam rekomposisi pajak daerah di bidang energi dan sumber daya mineral dan kemungkinan penambahan jenis pajak baru terkait pemanfaatan langsung panas bumi, agar rekomposisi yang dilakukan akan memberikan impact positif pada kemajuan dan percepatan pembangunan daerah, bukan sebaliknya justru menghambat pembangunan daerah.

REFERENSI

Jurnal dan Buku:

Ahmadi, Wiratni, 2006. *Perlindungan Hukum bagi Wajib Pajak dalam Penyelesaian Sengketa Pajak*, PT Refika Aditama, Bandung.

Aničića, Jugoslav, Miloje Jelićb, Jasminka M. Đurovićb, 2016, *Local Tax Policy in the Function of Development of Municipalities in Serbia*, SIM 2015/13th International Symposium in Management, Procedia - Social and Behavioral Sciences 221.

Barkoczy, Stephen, 2009, *Foundations of Taxation Law*, CCH Australia Limited, Sydney.

Bird, Richard M. & Roy Bahl, 2008, *Subnational Taxes in Developing Countries: The Way Forward*, Working Paper Series Institute for International BusinessIIB Paper No.16.

Brotodihardjo, Santoso, 2010. *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, PT Refika Aditama, Bandung.

Cheema, Shabbir dan Dennis Rondinelli, 1984. *Decentralizaytion and Development, Policy Implementation in Developing Countries*, Beverly Hills, California, Sage Publications.

Chidir, Ali, 1993. *Hukum Pajak Elementer*, PT Eresco, Bandung.

Culla, Adi Suryadi, 2001. "*Otonomi Daerah dalam Tinjauan Politik*", Makalah.

Firmansyah, Ade Arif dan Malicia Evendia, 2015. *Harmonisasi Pengaturan Kewenangan Daerah Di Bidang Pengelolaan Pertambangan Mineral Bukan Logam dan Batuan*, Jurnal KANUN Fakultas Hukum Universitas Syiahkuala Aceh. Vol. 17, No. 1, April.

Hadjon, Philipus M. 1994. *Fungsi Normatif Hukum Administrasi Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih.*disampaikan pada Pidato pengukuhan Guru besar di FH UNAIR 10 Oktober.

Hadjon, Philipus M. 1997. *Tentang Wewenang*, "Yuridika" FH Universitas Airlangga, No. 5 dan 6 Tahun XII, September.

HR, Ridwan, 2006. *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: PT Raja Grafindo.

Indiahono, Dwiyanto. 2009. *Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analysis*. Gaya Media, Yogyakarta.

Kaho, Joseph Riwu, 1997. *Prospek Otonomi Daerah di Indonesia*, Jakarta, Raja Grafindo Persada.

Kausar, 2008. *Administrasi Pemerintahan Lokal* (Bahan Kuliah Program Doktor Ilmu Administrasi, Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya.

Kirkpatrick, Kolin and David Parker, 2007. *Regulatory Impact Assessment*, Edward Elgar Publishing.

Manan, Bagir, 2000. *Wewenang Provinsi, Kabupaten dan Kota Dalam Rangka Otonomi Daerah*, Makalah pada Seminar Nasional FH UNPAD, 13 Mei.

Manan, Bagir. 2011. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Mardiasmo, 2002. *Otonomi & Manajemen Keuangan Daerah*, Penerbit PT Andi, Yogyakarta.

Marsyahrul, Tony, *Pengantar Perpajakan*, 2005, Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta.

Meuwissen, D.H.M. 2007, *Tentang Pengembanan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum* (Penerjemah B. Arief Sidharta), Bandung: Refika Aditama.

Prakosa, Kesit Bambang, 2005. *Pajak dan Retribusi Daerah*, UII Press, Yogyakarta.

Pudyatmoko, Y. Sri. 2004. *Hukum Pajak*, Andi, Yogyakart.

Ragawino, Bewa, 2003. *Desentralisasi Dalam Kerangka Otonomi Daerah di Indonesia*. Makalah.

Ragawino, Bewa. *Hukum Administrasi Negara*, Soft File.

Rheza, Boedi, dkk. 2014. *Evaluasi Perda Pungutan di Era UU No. 28 Tahun 2009*. Laporan Penelitian *Department of Foreign Affairs and Trade-Australian Government*, *Australian Aid*, dan KPPOD. Jakarta.

Sarundanjang, 1999. *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, *Pustaka Sinar Harapan*, Jakarta.

Soemitro, Rochmat dan Dewi Kania Sugiharti, 2004, *Asas dan Dasar Perpajakan*, PT Refika Aditama, Bandung.

Sugiharti, Dewi Kania dan Zainal Muttaqin, 2005. *Hukum Pajak*, Kalam Media, Bandung.

Suharto, Edi. 2005. *Analisis Kebijakan Publik: Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*. Alfabeta. Bandung.

Swianiewicz, Paweł. 2016, *The Politics of Local Tax Policy-Making in Poland* The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy, Vol. IX, No.1, Summer.

Tim Penyusun, Lembaga Administrasi Negara. 2015. Modul Pelatihan Analisis Kebijakan. Jakarta.

Tim Penyusun, Provinsi Lampung Dalam Angka, 2017, Badan Pusat Statistik Provinsi Lampung.

Todaro, Michael P. Dan Stephen C. Smith. 2006. *Pembangunan Ekonomi* (Edisi Kesembilan, Jilid I). Jakarta. Erlangga.

Tutik, Titik Triwulan, 2010. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Kencana.

Widodo, Joko. 2008. *Analisis Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik*. Bayumedia, Malang.

Winahyu, 2004. *Peranan Hukum Dalam Pertanggungjawaban Perbuatan Pemerintahan (Bestuurhandeling) Suatu Kajian Dalam Kebijakan Pembangunan Hukum*, Jurisprudence, Vol. 1, No. 2, September 2004.

Yuswanto dan M. Yasin Al Arif, 2018, *Diskursus Pembatalan Peraturan Daerah Pasca Putusan MK No. 137/PUU-XIII/2015 dan No. 56/PUU-XIV/2016*, Jurnal Konstitusi, Volume 15 Nomor 4, Desember.

Yuswanto, 2011. *Bahan Kuliah Hukum dan Otonomi Daerah*, Program Magister Hukum Universitas Lampung.

Yuswanto, 2012. *Hukum Desentralisasi Keuangan*, Rajawali Press, Jakarta.

Yuswanto, 2017. Dinamika *Penegakan Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandar Lampung: AURA Press.

Peraturan Perundang-Undangan:

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2000 tentang Ketentuan Umum Pokok-Pokok Perpajakan sebagaimana diubah terakhir kali dengan UU No. 28 Tahun 2007

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Menteri ESDM No. 11 Tahun 2018 tentang Tata Cara Pemberian Wilayah, Perizinan, dan Pelaporan pada Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara

Perda Kabupaten Lampung Selatan No. 12 Tahun 2011 tentang Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan

Perda Kabupaten Lampung Timur No. 16 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah

Perda Tanggamus No. 31 Tahun 2011 tentang Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan

Perda Kabupaten Lampung Tengah No. 2 Tahun 2012 tentang Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan sebagaimana telah diubah dengan Perda Kabupaten Lampung Tengah No.2 Tahun 2015

GLOSARIUM

Daerah otonom

Kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dekonsentrasi

Pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.

Desentralisasi

Penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Mineral

Senyawa anorganik yang terbentuk di alam, yang memiliki sifat fisik dan kimia tertentu serta susunan kristal teratur atau gabungannya yang membentuk batuan, baik dalam bentuk lepas atau padu.

Mineral Bukan Logam

Komoditas pertambangan yang terdiri dari: Kuarsa, Asbes, Talk, Mika, Ball Clay, Fire Clay, Zeolit, Marmer, Zirkon, Kaolin, Feldspar, Gipsum, Dolomit, Kalsit, Oniks, Rijang, dan mineral bukan logam lainnya.

Batuan

Komoditas pertambangan yang terdiri dari: Tras, Gabro, Peridotit, Basalt, Marmer, tanah urug, garnet, giok, batu

gunung, quarry besar, kerikil galian dari bukit, kerikil sungai, batu kali, kerikil sungai ayak tanpa pasir, pasir urug, kerikil berpasir alami (sirtu), bahan timbunan pilihan (tanah), urugan tanah setempat, tanah merah (laterit), batu gamping, Tanah liat, Pasir dan batu lainnya sepanjang tidak mengandung unsur-unsur mineral logam, unsur mineral bukan logam dalam jumlah yang berarti ditinjau dari segi ekonomi pertambangan.

Otonomi daerah

Hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pajak Daerah

Kontribusi wajib kepada 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 Mineral Bukan Logam dan Batuan

Pajak atas kegiatan pengambilan mineral bukan logam dan batuan, baik dari sumber alam di dalam dan/atau permukaan bumi untuk dimanfaatkan.

Pemerintahan daerah

Penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pendapatan Daerah

Semua hak daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan.

Pertambangan

Sebagian atau seluruh tahapan kegiatan dalam rangka penelitian, pengelolaan dan pengusahaan mineral atau batubara yang meliputi penyelidikan umum, eksplorasi, studi kelayakan, konstruksi, penambangan, pengolahan dan pemurnian, pengangkutan dan penjualan, serta kegiatan pascatambang.

Pertambangan Mineral

Pertambangan kumpulan mineral yang berupa bijih atau batuan, di luar panas bumi, minyak dan gas bumi, serta air tanah.

Urusan Pemerintahan Wajib

Urusan Pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh semua daerah.

Urusan Pemerintahan Pilihan

Urusan Pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki daerah.

Usaha Pertambangan

Kegiatan dalam rangka pengusahaan mineral atau batubara yang meliputi tahapan kegiatan penyelidikan umum, eksplorasi, studi kelayakan, konstruksi, penambangan, pengolahan dan pemurnian, pengangkutan dan penjualan, serta pascatambang.

Wewenang

Kemampuan untuk melakukan tindakan hukum yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

TIM PENULIS

Prof. Dr. Yuswanto, S.H., M.H. Lahir di Bandar Krui, Kabupaten Pesisir Barat pada tanggal 14 Mei 1962. Menamatkan Sekolah Dasar pada SDN Bandar Krui kecamatan Karya Penggawa Kabupaten Lampung Barat pada tahun1975. Lulus SMPN Krui kecamatan Pesisir Tengah Kabupaten Lampung Barat pada tahun 1979 dan Lulus SMAN Metro pada tahun 1982. Sarjana Hukum diperolehnya dari Fakultas Hukum Universitas Lampung Bagian Hukum Administrasi Negara pada tahun 1986. Pada tahun ajaran 1987-1988 mengikuti Program Pencangkokan pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang. Memperoleh Gelar Magister Hukum dari Program Pascasarjana Program Studi Ilmu Hukum Universitas Padjadjaran Bandung pada tahun 1998 dan memperoleh gelar Doktor dalam bidang ilmu hukum dari Universitas yang sama pada tahun 2006. Bekerja sebagai dosen pada Fakultas Hukum Universitas Lampung terhitung mulai tanggal 1 Maret 1987. Sejak tahun 2005 mengajar pada Program Pascasarjana Program Studi Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Lampung untuk matakuliah Filsafat Hukum, Teori Hukum, Hukum Kebijakan Publik, dan Hukum Perimbangan Keuangan. Sejak tahun 2007, mengajar pada Program Pascasarjana Program Studi Magister Ilmu Pemerintahan (MIP) untuk matakuliah Analisis Hubungan Keuangan Pusat-Daerah dan Manajemen Hubungan Lembaga Pemerintahan. Mulai tahun 2009, mengajar pula pada Program

Doktor Ilmu Hukum (PDIH) Kegiatan Pengumpul Kredit (KPK) Universitas Diponegoro – Universitas Lampung untuk matakuliah Hukum Tata Pemerintahan dan Pelayanan Publik. Jabatan yang pernah disandangnya antara lain Ketua Bagian Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Lampung Periode 2007-2011, jabatan tersebut ditinggalkannya karena menjabat sebagai Ketua Program Studi Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Lampung Periode 2009-2013 dan Wakil Dekan I Fakultas Hukum Unila Periode 2013-2016. Dalam pengembangan ilmunya pernah menjadi berbagai Tim Ahli dan Konsultan di berbagai institusi seperti Tim Ahli Pemerintah Provinsi Lampung sejak tahun 2007, Konsultan Bank Indonesia tahun 2007-2009, Ketua Advokasi Dinas Kehutanan Provinsi Lampung 2006-2008 dan menjadi narasumber untuk beberapa Kabupaten/Kota di Lampung. Kesibukan lain adalah menjadi Saksi Ahli di berbagai tingkat pengadilan baik di Lampung maupun di Jakarta. Tulisannya tersebar di berbagai media dan baik di Lampung maupun di Jakarta.

Dr. Dedy Hermawan, S.Sos., M.Si. Lahir di Tanjung Karang/20 Juli 1975. Lulus S1 Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisip Universitas Lampung tahun 1999, S2 Sekolah Pascasarjana, Progam Strata Dua Konsentrasi Administrasi Negara, Universitas Gadjah Mada 2008, Program Doktor Ilmu Administrasi, Konsentrasi Ilmu Administrasi Publik, Universitas Brawijaya, 2010. Saat ini sebagai dosen aktif di Jurusan Ilmu Administrasi Negara FISIP Universitas Lampung. Selintas tentang penelitian yang telah dilakukan antara lain: Pengembangan Model Reformasi Birokrasi Era Otonomi Daerah: Model Kebijakan Kerjasama Antar Daerah Melalui Penetapan Zona Integritas Anti Korupsi Dan Penguatan Kapasitas Kelembagaan Lokal Dalam Rangka Mewujudkan *Good Governance* (2015-2016), Pemetaan Konflik Sosial di Provinsi

Lampung (2014). Adapun beberapa tulisan yang telah dipublikasikan, diantaranya yaitu: ”Akuntabilitas Publik Organisasi Non Pemerintah” (Studi Terhadap Yayasan Lembaga Pembinaan Masyarakat Desa di Lampung). Jurnal Ilmu Sosial, Fisip Universitas Cendrawasih, vol. 8, No. 2, Agustus 2010. ”Akuntabilitas Organisasi Non Pemerintah”, Jurnal Ilmu Administrasi ”Spirit Publik”, Fisip Universitas Sebelas Maret Surakarta, Vol 6, No. 1 Tahun 2010. ”Pelayanan Birokrasi Pemerintah Daerah Pasca Pemilukada Langsung”, Perspektif, Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Lampung, Vol. 1, No. 1 Juli 2008.

Marlia Eka Putri AT, S.H., M.H. Lahir di Teluk Betung, 21 Maret 1984. Lulus S1 Ilmu Hukum dari Fakultas Hukum Universitas Lampung pada tahun 2005, S2 Magister Ilmu Hukum Universitas Lampung 2008. Saat ini sebagai dosen aktif di Bagian Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Lampung. Selintas tentang penelitian yang telah dilakukan antara lain: Ekstensifikasi Pajak Penghasilan Melalui Transaksi Perdagangan Online Sebagai Upaya Meningkatkan Penerimaan Negara dari Sektor Pajak (2017), Penyusunan Anggaran Daerah Responsif dan Berpradigma Lingkungan Berkelanjutan di Provinsi Lampung (2018). Adapun beberapa tulisan yang telah dipublikasikan, diantaranya yaitu: *Tax Amnesty in Indonesia : From Fairness in Taxation To The Awakening of Tax Awareness* (Shield Proceeding, 2016), *In Making of a Responsive And Sustainable Environmental Budgeting in Province of Lampung* (ICoffees Proceeding, 2018), Ekstensifikasi Pajak Penghasilan melalui Transaksi Perdagangan Online sebagai Upaya Meningkatkan Penerimaan Negara dari Sektor Pajak(2019).

Ade Arif Firmansyah, S.H., M.H. Menghirup udara dunia pertama kali di Tanjung Karang pada 18 Februari 1987. Saat ini mengemban amanah sebagai dosen tetap pada bagian HTN Fakultas Hukum Universitas Lampung dengan area interes *Law, Governance and Development*. Jenjang pendidikan SD hingga SMA diselesaikannya di Lampung Selatan, S1 dari FH Unila (2008) dengan di biayai beasiswa PPA, S2 dari Almamater yang sama (2012) di danai *Bakrie Center Foundation* (BCF). Sedari mahasiswa aktif sebagai asisten peneliti dalam beberapa penelitian hibah dari Dikti seperti Hibah Strategis Nasional (2007-2009) dan Hibah MP3EI (2012-2014). Menjadi peneliti dan *legal drafter* pada Pusat Kajian Kebijakan Publik dan Ham (PKKP-HAM FH Unila), Pusat Kajian Konstitusi dan Peraturan Perundang-undangan (PKK-PUU FH Unila) dan Pusat Studi Hukum dan Pembangunan (PSHP FH Unila). Beberapa kreasi yang telah dipublikasikan dalam bentuk jurnal & buku dapat di akses di laman: https://www.researchgate.net/profile/Ade_Firmansyah5.
Penulis dapat dihubungi melalui alamat surel: ade.firmansyah@fh.unila.ac.id.

REKOMPOSISI PAJAK DAERAH
BIDANG ENERGI dan SUMBER DAYA MINERAL
BERBASIS URUSAN KONKUREN PEMERINTAH DAERAH

Pembagian urusan pemerintahan konkuren salah satunya adalah urusan pemerintahan di bidang energi dan sumber daya mineral yang merupakan urusan pilihan. Meskipun urusan yang bersifat pilihan, tetapi dapat dipastikan mayoritas pemerintah daerah akan melaksanakan urusan tersebut sebagai salah satu urusan yang strategis. Realitas tersebut terjadi karena bidang energi dan sumber daya mineral merupakan salah satu bidang yang menyumbang terhadap pendapatan asli daerah, salah satunya dari pemungutan pajak daerah mineral bukan logam dan batuan.

Berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pertambangan mineral logam dan batubara merupakan kewenangan pemerintah provinsi. Pemerintah kabupaten/kota sama sekali tidak diberikan kewenangan di bidang pengelolaan mineral dan batubara. Muatan pembagian urusan pemerintahan di bidang pengelolaan mineral dan batubara tersebut menimbulkan permasalahan hukum karena ketentuan pembagian urusan tersebut bertentangan dengan kewenangan daerah di bidang pengelolaan mineral dan batu bara sebagaimana diatur dalam UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. Terlebih lagi berdasarkan UU No. 28 Tahun 2009, pemungutan pajak daerah di bidang mineral bukan logam dan batuan menjadi kewenangan pemerintah kabupaten/kota.

Buku ini menawarkan rekomposisi pajak daerah bidang energi dan sumber daya mineral yang berbasis urusan konkuren pemerintah daerah. Rekomposisi tersebut perlu dilakukan untuk menyesuaikan dengan perkembangan pengaturan pajak daerah bidang energi dan sumber daya mineral dan realitas kebutuhan pemerintah daerah. Pada akhirnya rekomposisi dilakukan untuk mewujudkan visi tertinggi pelaksanaan otonomi daerah, yaitu untuk mengakselerasi pembangunan di daerah.

AURA
ANUGRAH UTAMA RAHARJA
Aura-Publishing
@Aura_Publishing
www.aura-publishing.com
ISBN 978-623-211-061-8
9 786232 110618

Dipindai dengan CamScanner