

**IMPLIKASI HUKUM PERALIHAN KEWENANGAN  
PEMUNGUTAN PAJAK BUMI DAN BANGUNAN SEKTOR  
PERDESAAN DAN PERKOTAAN DARI PEMERINTAH  
PUSAT KEPADA PEMERINTAH KABUPATEN/KOTA  
(Studi di Kota Bandar Lampung)**

Oleh

Nurmayani, Upik Hamidah, Nurul Fajri Oesman, Eka Deviani

Pengajar Bagian HAN Fakultas Hukum Universitas Lampung

**ABSTRACT:** *The study examines the legal implications of transfer of authority property tax collection of rural and urban sectors of the central government to the district or city. Research using normative juridical approach. The results showed that the authority to collect PBB-P2 is the nature of delegation of authority from the central government to local governments, because the previous PBB-P2 authority is the authority of the central government. PBB P2 authority-owned Government of Bandar Lampung based on local regulation of Bandar Lampung No. 1 of 2011 on Local Taxes. By law, setting PBB-P2 in the city of Bandar Lampung Regional Regulation No. 1 of 2011 on Local Taxes conflict with higher laws, namely Law No. 28 Year 2009 on Regional Taxes and Levies and also Article 136 regulations themselves in terms of enforcement of the provisions retroactively PBB-P2. By doing so, Bandar Lampung city government does not have the authority to conduct PBB-P2 from January 1, 2011 until the date of February 1, 2011, because of Bandar Lampung Regional Regulation No. 1 of 2011 on Local Taxes came into force on February 2, 2011. Voting power over the authority of the UN-P2 district / town raises legal obligations of the Government in the form of Bandar Lampung in preparing a legal instrument such as local regulations, rules and standards of the regional head of operational procedures related to PBB-P2. In connection with this, the Government has set the city of Bandar Lampung Regional Regulation No. 1 of 2011 on Local Taxes.*

**Keywords:** *Transition, Authority, Tax.*

## I. PENDAHULUAN

Penyelenggaraan pemerintahan Negara Republik Indonesia diatur secara tegas dalam Pasal 18 ayat (1) perubahan kedua UUD 1945 yang menyatakan: "Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi/kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dalam undang-undang". Pembagian tingkat pemerintahan yang diamanatkan oleh UUD 1945 tersebut menimbulkan konsekuensi pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat, pemerintah propinsi dan pemerintah kabupaten/kota.

Sebagai bentuk tindak lanjut dari amandemen kedua UUD 1945 tersebut di atas, maka diundangkanlah Undang-Undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian dielaborasi lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kabupaten. Pengaturan tersebut menjadi landasan bagi penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Daerah diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi kepada daerah sebagai amanat UUD 1945 merupakan upaya

untuk melakukan percepatan pembangunan dan mewujudkan kesejahteraan rakyat.

Konsekuensi logis dari pemberian otonomi kepada daerah adalah juga diikuti dengan memformulasikan model perimbangan keuangan antara pusat dan daerah secara berimbang agar daerah mampu membiayai pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya. Pembiayaan pemerintahan daerah sangat tergantung dari penerimaan daerah, salah satu bentuk penerimaan daerah adalah yang berasal dari pendapatan asli daerah.

Salah satu masalah bagi daerah sebagai konsekuensi dari pelaksanaan urusan pemerintahannya adalah terbatasnya sumber dana yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang merupakan salah satu sumber pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah. Berdasarkan realitas tersebut, berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah, daerah kabupaten/kota diberikan kewenangan untuk melakukan pemungutan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) sektor Pedesaan dan Perkotaan yang sebelumnya merupakan kewenangan pemerintah pusat, sebagai bentuk perluasan basis pajak daerah agar daerah lebih akuntabel, efektif dan efisien dalam melakukan pengelolaan keuangan daerah sebagaimana dijelaskan dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah:

“Ketergantungan Daerah yang sangat besar terhadap dana perimbangan dari pusat dalam banyak hal kurang mencerminkan akuntabilitas Daerah. Pemerintah Daerah tidak terdorong untuk mengalokasikan anggaran secara efisien dan masyarakat setempat tidak ingin mengontrol anggaran daerah karena merasa tidak dibebani dengan pajak dan retribusi. Untuk meningkatkan akuntabilitas penyelenggaraan otonomi

daerah, Pemerintah Daerah seharusnya diberi kewenangan yang lebih besar dalam perpajakan dan retribusi. Berkaitan dengan pemberian kewenangan tersebut sesuai dengan UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, perluasan kewenangan perpajakan dan retribusi tersebut dilakukan dengan perluasan basis pajak daerah dan memberikan kewenangan kepada daerah dalam penetapan tarif”

Ketentuan tersebut di atas menjelaskan bahwa selama ini pemerintah daerah dalam menyelenggarakan otonomi daerah belum cukup diberikan kewenangan yang luas dalam perpajakan dan retribusi daerah, untuk itu pemerintah pusat sudah saatnya memberikan kewenangannya dalam pemungutan pajak kepada daerah. Salah satu jenis pajak yang diserahkan kewenangannya kepada daerah adalah Pajak Bumi dan Bangunan sektor Perkotaan dan Pedesaan, dimana sebelumnya dalam penerimaannya ditentukan dengan cara bagi hasil antara pemerintah pusat dan daerah, dengan diserahkan kepada daerah berarti seluruh penerimaannya menjadi milik pemerintah daerah.

Diperluasnya basis pajak daerah dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah merupakan bentuk dukungan terhadap kemandirian pemerintah daerah dalam mengelola PAD mereka sendiri. Beralihnya kewenangan pemungutan PBB-P2 menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota menimbulkan implikasi hukum. Implikasi tersebut akan berkenaan dengan persiapan daerah dalam melaksanakan kewenangan pemungutan PBB-P2 tersebut.

Peraturan Bersama Menteri Keuangan dan Menteri Dalam Negeri No 213/PMK.07/2010

dan No 58 Tahun 2010 tentang Tahapan Persiapan Pengalihan Pajak Bumi dan Bangunan Pedesaan dan Perkotaan sebagai Pajak Daerah, yang kemudian ditindaklanjuti dengan dikeluarkannya Peraturan Direktur Jenderal Pajak No Per-61/PJ/2010 tentang Tata Cara Persiapan Pengalihan Pajak Bumi dan Bangunan Pedesaan dan Perkotaan sebagai Pajak Daerah, menyebutkan bahwa:

1. Kewenangan pemungutan PBB-P2 dialihkan dari Direktorat Jenderal Pajak ke Pemerintah Daerah segera setelah Pemerintah Daerah memenuhi persyaratan yang diatur dalam Peraturan Bersama Menteri Keuangan dan Menteri Dalam Negeri Nomor 213/PMK.07/2010 dan Nomor 58 Tahun 2010 Tentang Tahapan Persiapan Pengalihan Pajak Bumi dan Bangunan Pedesaan dan Perkotaan Sebagai Pajak Daerah dan paling lambat pengalihan dilakukan tanggal 1 Januari 2014.
2. Pengalihan kewenangan pemungutan PBB-P2 sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) hanya dapat dilakukan pada 1 Januari Tahun Pengalihan.
3. Persiapan pengalihan PBB-P2 sebagai pajak daerah dilakukan untuk masing-masing Pemerintah Daerah dan paling lambat persiapan pengalihan kepada Pemerintah Daerah tanggal 31 Desember sebelum Tahun Pengalihan.

Sesuai dengan ketentuan tersebut di atas, untuk memberikan dasar hukum yang kuat dalam pemungutan PBB-P2 haruslah diatur dalam peraturan daerah, sebagaimana ketentuan Pasal 7 ayat (1) huruf d Peraturan Bersama Menteri Keuangan dan Menteri Dalam Negeri No 231/PMK.07/2010 dan No 58 tahun 2010, “dalam rangka menerima pengalihan kewenangan pemungutan PBB-P2 sebagaimana dimaksud

dalam Pasal 2 ayat (1) Pemerintah Daerah bertugas dan bertanggung jawab menyiapkan peraturan daerah, peraturan kepala daerah dan SOP”.

Berdasarkan Pasal 182 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah, dan Peraturan Bersama Menteri Keuangan dan Menteri Dalam Negeri No 231/PMK.07/2010 dan No 58 Tahun 2010, Pemerintah Kota Bandar Lampung mengeluarkan kebijakan untuk mengambil alih pemungutan PBB-P2 terhitung sejak Tanggal 1 Januari Tahun 2012. Hal ini diharapkan mendorong pemerintah daerah Kota Bandar Lampung untuk mengoptimalkan pendapatan daerahnya. Di sisi lain agar daerah dapat lebih mengoptimalkan pelayanan kepada masyarakat.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, pertanyaan penelitian yang akan dikaji adalah:

1. Bagaimanakah kewenangan Pemerintah Kota Bandar Lampung dalam pemungutan Pajak Bumi dan Bangunan Sektor Pedesaan dan Perkotaan?
2. Bagaimanakah implikasi hukum peralihan kewenangan pemungutan Pajak Bumi dan Bangunan Sektor Pedesaan dan Perkotaan dari pemerintah pusat kepada Pemerintah Kota Bandar Lampung?

## II. METODE PENELITIAN

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif (*Dogmatic Research*). Pendekatan masalahnya menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan (*Statue Approach*). Pengkajian masalah dilakukan dengan menelaah bahan hukum yang berkaitan dengan wewenang pemungutan PBB-P2 di Kota Bandar Lampung. Data yang diperoleh kemudian dianalisis secara kualitatif dengan mendeskripsikan data yang dihasilkan dari kajian normatif kedalam bentuk penjelasan secara sistematis sehingga dapat diperoleh gambaran yang jelas tentang masalah yang diteliti.

### III. HASIL DAN PEMBAHASAN

#### 3.1 Otonomi Daerah dan Pajak Daerah

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. (Sarundanjang, 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 (Yuswanto, 2011).

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 (Culla, Adi Suryadi, 2001:3).

Otonomi daerah, sebagai salah satu bentuk desentralisasi pemerintahan, pada hakikatnya ditujukan untuk memenuhi pelayanan dan kesejahteraan masyarakat daerah. Menurut Sarundanjang, tujuan pemberian otonom kepada daerah setidaknya akan meliputi empat aspek sebagai berikut (Sarundanjang, 1999):

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 penyelenggaraan pemerintahan, terutama dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat dengan 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 memiliki 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.

Otonomi merupakan pemberian kebebasan untuk mengurus rumah tangga sendiri tanpa mengabaikan kedudukan pemerintah daerah sebagai aparat pemerintah pusat untuk menyelenggarakan unsur-unsur yang ditugaskan

kepadanya. Usaha membangun keseimbangan harus diperhatikan dalam konteks hubungan kekuasaan antara pusat dan daerah, artinya daerah harus dipandang dalam dua kedudukan, yaitu, sebagai organ daerah untuk melaksanakan tugas-tugas otonomi dan sebagai agen pemerintah pusat untuk menyelenggarakan urusan pusat di daerah (Bagir Manan, 2001:57).

Hubungan kekuasaan antara pusat dan daerah berdasarkan atas tiga asas yaitu, asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan asas pembantuan. Asas desentralisasi ada penyerahan wewenang sepenuhnya dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah tentang urusan tertentu, sehingga pemerintah daerah dapat mengambil prakasa sepenuhnya baik yang menyangkut kebijakan, perencanaan, pelaksanaan, maupun pembiayaan.

Tujuan desentralisasi secara umum oleh Smith dibedakan atas dua tujuan utama, yakni tujuan politik dan ekonomis. Secara politis, tujuan desentralisasi antara lain untuk memperkuat pemerintah daerah, untuk meningkatkan keterampilan dan kemampuan politik para penyelenggara pemerintah dan masyarakat, dan untuk mempertahankan integritas nasional. Sedangkan secara ekonomi, tujuan desentralisasi, antara lain adalah untuk meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam menyediakan *public good and service*, serta untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas pembangunan ekonomi di daerah (Syarif Hidayat, 2004). Terwujudnya pelaksanaan otonomi daerah, terjadi melalui proses penyerahan sejumlah kekuasaan/kewenangan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah di mana implementasi kebijakan desentralisasi memerlukan banyak faktor pendukung.

Salah satu faktor pendukung yang secara signifikan menentukan keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah adalah kemampuan daerah untuk membiayai pelaksanaan kekuasaan/

kewenangan yang dimilikinya, di samping faktor-faktor lain seperti kemampuan personalia di daerah dan kelembagaan pemerintah daerah (Kontribusi\_Riduansyah.pdf, 18/10/2011). Salah satu sumber pembiayaan pemerintahan daerah adalah dari sektor pajak daerah.

Menurut Mardiasmo (2003 : 21), pajak merupakan iuran masyarakat yang sifatnya dipaksakan, maka agar dalam pemungutannya tidak mengalami hambatan atau perlawanan dari masyarakat maka harus memenuhi syarat sebagai berikut:

1. Pemungutan pajak harus adil.
2. Pemungutan pajak harus bersarkan hukum.
3. Pemungutan pajak harus tidak mengganggu perekonomian.
4. Pemungutan pajak harus efisien.
5. Sistem pemungutan pajak harus sederhana.

Secara lebih spesifik perpajakan daerah diartikan oleh K. J. Davey (1998: 39), yaitu:

1. Pajak yang dipungut oleh Pemerintahan Daerah dengan pengaturan dari daerah sendiri.
2. Pajak yang dipungut berdasarkan peraturan nasional tetapi penetapan tarifnya dilakukan oleh Pemerintahan Daerah.
3. Pajak yang ditetapkan dan atau dipungut oleh Pemerintah Daerah.
4. Pajak yang dipungut dan diadministrasikan oleh pemerintah pusat tetapi hasil pungutannya diberikan kepada, dibagihasilkan dengan, atau dibebani pungutan tambahan (opsen) oleh Pemerintahan Daerah.

Pajak Daerah adalah 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 pemerintah daerah dan pembangunan daerah.

Pajak daerah merupakan pajak yang ditetapkan oleh pemerintah daerah dengan peraturan daerah (Perda), yang wewenang pemungutannya dilaksanakan oleh pemerintah daerah dan hasilnya digunakan untuk membiayai pengeluaran pemerintah daerah dalam melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah (Marihot P. Siahaan, 2005 : 10).

Apabila memperhatikan prinsip umum perpajakan yang baik dengan bertitik tolak dengan pendapat Adam Smith, maka menurut Musgrave haruslah memenuhi kriteria sebagai berikut:

1. Penerimaan/ pendapatan harus ditentukan dengan tepat;
2. Distribusi beban pajak harus adil artinya setiap orang harus dikenakan pembayaran pajak sesuai dengan kemampuannya;
3. Yang menjadi masalah penting adalah bukan hanya pada titik mana pajak tersebut harus dibebankan, tetapi oleh siapa pajak tersebut akhirnya harus ditanggung.
4. Pajak harus dipilih sedemikian rupa untuk meminimumkan terhadap keputusan perekonomian dalam hubungannya dengan pasar efisien.
5. Struktur pajak harus memudahkan penggunaan kebijakan fiskal untuk mencapai stabilitasi dan pertumbuhan ekonomi.
6. Sistem pajak harus menerapkan administrasi yang wajar dan tegas/ pasti serta harus dipahami oleh wajib pajak.
7. Biaya administrasi dan biaya-biaya lain harus serendah mungkin jika dibandingkan dengan tujuan-tujuan lain. (Rochmat Soemitro, 1991).

Dilihat dari aspek pemungutannya pajak mempunyai dua fungsi, yaitu:

1. Fungsi budgeter, Fungsi terletak dan lazim dilakukan pada sektor publik dan pajak di sini merupakan suatu alat yang dapat dipergunakan untuk memasukkan uang ke

dalam kas negara/daerah sesuai dengan dengan waktunya dalam rangka membiayai pengeluaran pemerintah pusat/daerah.

2. Fungsi pengaturan, Fungsi yang dipergunakan oleh pemerintah pusat/daerah untuk mencapai tujuan tertentu yang berada di luar sektor keuangan negara/daerah, konsep ini paling sering dipergunakan pada sektor swasta (Nurlan Darise, 2007 : 45).

Menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, pemungutan adalah suatu rangkaian kegiatan mulai dari penghimpunan data obyek dan subyek pajak atau retribusi, penentuan besarnya pajak atau retribusi kepada wajib pajak atau wajib retribusi serta pengawasan dan penyetorannya. Untuk dapat mencapai tujuan pemungutan pajak maka perlu diperhatikan asas-asas pemungutan pajak. Adam Smith, yang dikutip Wiryawan B Ilyas Waluyo (2002:12) menyatakan asas-asas pemungutan pajak adalah:

1. *Equality*; pemungutan pajak harus bersifat adil dan merta, yaitu dikenakan kepada pribadi yang sebanding dengan kemampuan membayar pajak dan sesuai dengan manfaat yang diterima. Adil dimaksudkan bahwa setiap wajib pajak menyumbangkan uang untuk pengeluaran pemerintah sebanding dengan kepentingannya dan manfaat yang diterima.
2. *Certainty*; penetapan pajak tidak ditentukan sewenang-wenang. Oleh karena itu wajib pajak harus mengetahui secara jelas dan pasti pajak yang terhutang, kapan harus dibayar, serta batas waktu pembayaran
3. *Convenience*; kapan wajib pajak harus membayar sebaiknya sesuai dengan saat-saat yang tidak menyulitkan wajib pajak.
4. *Economy*; secara ekonomi biaya pemungutan dan biaya pemenuhan kewajiban pajak bagi wajib pajak diharapkan seminimum mungkin, demikian juga beban pajak yang dipikul wajib pajak.

### 3.2 Kewenangan Pemerintah Kota Bandar Lampung dalam Pemungutan Pajak Bumi Dan Bangunan Sektor Pedesaan dan Perkotaan

Kewajiban dan tanggung jawab negara mengandung makna untuk melindungi (*to protect*), menghormati (*to respect*) dan memenuhi (*to fulfill*) hak-hak masyarakat. Pemenuhan hak masyarakat tersebut menyangkut juga mengenai perlindungan hukum untuk tidak dilakukan sewenang-wenang dalam pengenaan pajak oleh negara. Untuk itu, dalam pemungutan pajak harus dilandasi dengan kewenangan berdasarkan hukum yang berlaku. Secara leksikal Kata "Kewenangan" berasal dari kata dasar wenang yang diartikan sebagai hal berwenang, hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu.

Bagir Manan mengemukakan bahwa 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*). Berdasarkan pendapat H.D Stout, wewenang merupakan pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik didalam hukum publik. 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.

Pemungutan pajak daerah haruslah didasarkan pada aspek kewenangan pemerintahan yang digariskan oleh undang-undang. Kewenangan atau wewenang adalah suatu istilah yang biasa

digunakan dalam lapangan hukum publik, namun sesungguhnya terdapat perbedaan diantara keduanya. Kewenangan adalah apa yang disebut "kekuasaan formal", kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang atau legislatif dari kekuasaan eksekutif atau administratif. Kewenangan merupakan kekuasaan dari segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan atau urusan pemerintahan tertentu yang bulat. Wewenang hanya mengenai suatu bagian tertentu saja dari kewenangan. Wewenang (*authority*) adalah hak untuk memberi perintah, dan kekuasaan untuk meminta dipatuhi (Diah Restuning Maharani, *Teori Kewenangan/teori-kewenangan.html*).

Menurut Philipus M. Hadjon, Kewenangan membuat keputusan hanya dapat diperoleh dengan dua cara, yaitu dengan atribusi atau dengan delegasi. Atribusi adalah wewenang yang melekat pada suatu jabatan. Philipus menambahkan bahwa, berbicara tentang delegasi dalam hal ada pemindahan/pengalihan suatu kewenangan yang ada. Kewenangan itu kurang sempurna, berarti bahwa keputusan yang berdasarkan kewenangan itu tidak sah menurut hukum (Philipus M. Hadjon, 2001: 130).

Setiap jenis pajak daerah yang diberlakukan di Indonesia harus mempunyai dasar hukum yang kuat untuk menjamin kelancaran pengenaan dan pemungutannya. Sesuai dalam penjelasan Pasal 23 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara RI 1945 sebelum amandemen ditegaskan, bahwa penetapan belanja mengenai hak rakyat untuk menentukan nasibnya sendiri, maka segala tindakan yang menempatkan beban kepada rakyat, seperti pajak dan lain-lainnya, harus ditetapkan dengan undang-undang, yaitu dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Oleh karena itu pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah harus didasarkan undang-undang. Tidak terkecuali PBB-P2 sebagai salah satu jenis pajak.

Berdasarkan Pasal 1 Angka 37 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, yang dimaksud 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. Berkaitan dengan kewenangan daerah dalam pemungutan pajak daerah UU No 28 Tahun 2009, memberikan dasar hukum yang kuat bagi daerah untuk memungut pajak dan retribusi daerah. UU No 28 Tahun 2009 mengatur tentang perluasan basis pajak, jenis pajak baru kepada daerah, dan pajak pusat menjadi pajak daerah. Salah satu jenis pajak pusat yang menjadi pajak daerah adalah PBB-P2. Pasal 77 ayat (1) UU NO 28 Tahun 2009, "Objek Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan adalah 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". Meskipun obyek PBB-P2 tidak luas, akan tetapi kewenangan bagi daerah untuk memungut sendiri mencerminkan bahwa daerah otonom mengelola keuangannya sendiri.

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, bahwa berdasarkan Peraturan Bersama Menteri Keuangan dan Menteri Dalam Negeri No 213/PMK.07/2010 dan No 58 Tahun 2010 tentang Tahapan Persiapan Pengalihan Pajak Bumi dan Bangunan Pedesaan dan Perkotaan sebagai Pajak Daerah, yang kemudian ditindaklanjuti dengan dikeluarkannya Peraturan Direktur Jenderal Pajak No Per-61/PJ/2010 tentang Tata Cara Persiapan Pengalihan Pajak Bumi dan Bangunan Pedesaan dan Perkotaan sebagai Pajak Daerah, menyebutkan bahwa untuk memberikan dasar hukum yang kuat dalam pemungutan PBB-P2 haruslah diatur dalam peraturan daerah, sebagaimana ketentuan Pasal 7 ayat (1) huruf d Peraturan Bersama Menteri

Keuangan dan Menteri Dalam Negeri No 231/PMK.07/2010 dan No 58 tahun 2010, "dalam rangka menerima pengalihan kewenangan pemungutan PBB-P2 sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) Pemerintah Daerah bertugas dan bertanggung jawab menyiapkan peraturan daerah, peraturan kepala daerah dan SOP".

Berkenaan dengan ketentuan di atas, pemerintah Kota Bandar Lampung melakukan pemungutan PBB-P2 sejak Januari 2012 dengan berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah. Pembentukan perda tersebut menjadi dasar kewenangan dalam melakukan pemungutan PBB-P2 di Kota Bandar Lampung.

Esensi pengaturan PBB-P2 dalam Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah tersebut pada dasarnya sama dengan pengaturan di dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Perbedaannya terdapat pada kebebasan daerah untuk menentukan besaran tarif pajaknya, dalam hal ini pemerintah Kota Bandar Lampung menetapkan tarif PBB-P2 untuk Kota Bandar Lampung sebesar 0,2% (Pasal 71 Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah).

Dari ketentuan peraturan mengenai pemungutan PBB-P2 yang telah dipaparkan di atas menyangkut kewenangan pemerintah Kota Bandar Lampung dalam melakukan pemungutan PBB-P2, jika dianalisis dengan menggunakan teori kewenangan yang dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya pada tinjauan pustaka, bahwa kewenangan dapat 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 (Laica Marzuki:2007:10).

Mendasarkan pada teori Hadjon tersebut, dapat dikatakan bahwa kewenangan pemungutan PBB-P2 merupakan kewenangan yang sifatnya delegasi dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, karena memang sebelumnya kewenangan pemungutan PBB-P2 merupakan kewenangan pemerintah pusat.

Setelah ketentuan Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah dianalisis, terdapat saling pertentangan pengaturan di dalam Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah dan juga terdapat pertentangan dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Pada Pasal 134 Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah diatur bahwa ketentuan mengenai Pajak Bumi dan Bangunan sebagaimana diatur dalam peraturan daerah ini, berlaku mulai tanggal 1 Januari 2012, sedangkan pada Pasal 136 diatur bahwa Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan. Tanggal pengundangannya yaitu pada tanggal 02 Februari 2011. Selanjutnya pada Pasal 95 ayat (2) Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, diatur bahwa Peraturan Daerah tentang Pajak tidak berlaku surut.

Dari penjelasan tentang pertentangan di pengaturan pemungutan PBB-P2 di atas, tentu saja akan berkaitan dengan kewenangan pemungutan PBB-P2. Secara hukum, Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, yaitu Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dan juga Pasal 136 perda itu sendiri dalam hal pemberlakuan surut ketentuan pemungutan PBB-P2. Dengan begitu, pemerintah Kota Bandar Lampung tidak memiliki kewenangan untuk melakukan pemungutan

PBB-P2 dari tanggal 1 Januari 2011 sampai dengan tanggal 1 Februari 2011.

### **3.3 Implikasi Hukum Peralihan Kewenangan Pemungutan Pajak Bumi dan Bangunan Sektor Pedesaan dan Perkotaan Dari Pemerintah Pusat Kepada Pemerintah Kota Bandar Lampung**

Berdasarkan ketentuan Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 91 Tahun 2010 tentang Jenis Pajak Daerah yang Dipungut Berdasarkan Penetapan Kepala Daerah Atau Dibayar Sendiri Oleh Wajib Pajak, PBB-P2 termasuk jenis pajak yang dipungut dengan berdasarkan penetapan Kepala Daerah (*official assesment system*). Dengan begitu, wajib pajak membayar PBB-P2 berdasarkan besaran yang telah ditetapkan oleh kepala daerah.

Setiap Wajib Pajak PBB-P2 wajib membayar Pajak yang terutang berdasarkan surat ketetapan Pajak berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan. Pemungutan Pajak terutang berdasarkan surat ketetapan Pajak merupakan pembayaran Pajak terutang oleh Wajib Pajak berdasarkan penetapan Kepala Daerah dengan menggunakan (Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 91 Tahun 2010):

1. Surat Ketetapan Pajak Daerah atau dokumen lain yang dipersamakan; atau
2. Surat Pemberitahuan Pajak Terutang.

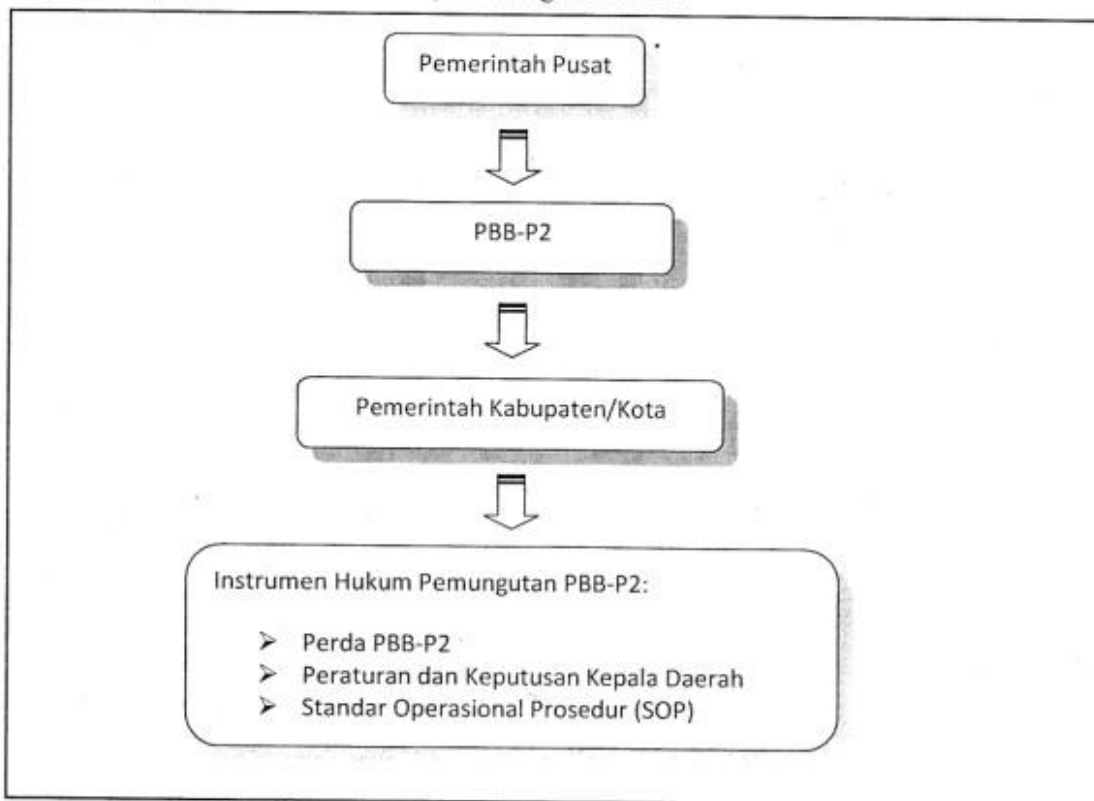
Kebijakan *closed list system* yang dianut dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah berimplikasi pada diperluasnya basis pajak daerah. Salah satu penambahan basis pajak tersebut adalah beralihnya kewenangan pemungutan PBB-P2 kepada pemerintah Kabupaten/Kota yang sebelumnya merupakan kewenangan pemerintah pusat.

Beralihnya kewenangan pemungutan PBB-P2 menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota menimbulkan implikasi-implikasi tertentu. Secara

umum, implikasi tersebut akan berkenaan dengan persiapan daerah dalam melaksanakan kewenangan pemungutan PBB-P2 tersebut. Namun, jika ditinjau dari perspektif hukum, implikasi yang muncul adalah kewajiban

pemerintah daerah dalam menyiapkan peraturan daerah, peraturan kepala daerah dan standar operasional prosedur berkaitan dengan pemungutan PBB-P2. Secara skematik implikasi tersebut dapat digambarkan pada ragaan satu.

Ragaan 1. Implikasi Hukum Peralihan Kewenangan PBB-P2.



Berdasarkan ragaan di atas, dapat diketahui bahwa implikasi hukum peralihan kewenangan pemungutan PBB-P2 dari pemerintah pusat kepada pemerintah kota Bandar Lampung adalah kewajiban pemerintah Kota Bandar Lampung untuk menyiapkan instrumen/perangkat hukum berkenaan dengan pemungutan PBB-P2. Berkenaan dengan hal tersebut, Pemerintah Kota Bandar Lampung telah menyiapkan instrumen hukum berupa Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah yang dalam bab 12 mengatur mengenai ketentuan pemungutan PBB-P2. Point-point pengaturan tersebut disajikan pada tabel satu.

Pengaturan pemungutan PBB-P2 dalam Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah, juga harus diikuti dengan pengaturan teknis pemungutan PBB-P2 berupa standar operasional prosedur (SOP) dengan Peraturan Walikota dan Keputusan Walikota, sebagai bentuk pemenuhan kewajiban/implikasi hukum dialihkannya pemungutan PBB-P2 kepada Pemerintah Kota Bandar Lampung.

#### IV. SIMPULAN

Berdasarkan pembahasan yang telah dilakukan sebelumnya, maka dapat dikemukakan kesimpulan sebagai berikut:

Tabel 1. Pengaturan PBB-P2 Didalam Perda Bandar Lampung No. 01 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah.

Pengaturan	Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 01 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah
Nama pajak	Dengan nama Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan dipungut pajak atas kepemilikan, penguasaan dan/atau pemanfaatan bumi dan/atau bangunan.
Besaran NJOP	Besaran NJOP Besarnya Nilai Jual Objek Pajak Tidak Kena Pajak ditetapkan sebesar Rp10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah) untuk setiap Wajib Pajak.
Dasar pengenaan pajak	<ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Dasar pengenaan Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan adalah NJOP.</li> <li>⇒ Besarnya NJOP ditetapkan setiap 3 (tiga) tahun, kecuali untuk objek pajak tertentu dapat ditetapkan setiap tahun sesuai dengan perkembangan wilayah kota.</li> <li>⇒ Penetapan besarnya NJOP dilakukan oleh Walikota.</li> </ul>
Cara penghitungan pajak	Besaran pokok Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan yang terutang dihitung dengan cara mengalikan tarif dengan dasar pengenaan pajak setelah dikurangi Nilai Jual Objek Pajak Tidak Kena Pajak.

Sumber: Perda Bandar Lampung No. 01 Tahun 2011.

1. Kewenangan pemungutan PBB-P2 merupakan kewenangan yang sifatnya delegasi dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, karena memang sebelumnya kewenangan pemungutan PBB-P2 merupakan kewenangan pemerintah pusat. Kewenangan pemungutan PBB-P2 yang dimiliki Pemerintah Kota Bandar Lampung didasarkan pada Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah. Secara hukum, Pengaturan pemungutan PBB-P2 di dalam Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, yaitu Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dan juga Pasal 136 perda itu sendiri dalam hal pemberlakuan surut ketentuan pemungutan PBB-P2. Dengan begitu, pemerintah Kota Bandar Lampung tidak memiliki kewenangan untuk melakukan pemungutan PBB-P2 dari tanggal 1 Januari 2011 sampai dengan tanggal 1 Februari 2011, karena Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah mulai berlaku pada tanggal 02 Februari 2011.
2. Beralihnya kewenangan pemungutan PBB-P2 menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota menimbulkan hukum berupa kewajiban Pemerintah Kota Bandar Lampung dalam menyiapkan instrumen hukum berupa peraturan daerah, peraturan kepala daerah dan standar operasional prosedur berkaitan dengan pemungutan PBB-P2. Schubungan dengan hal tersebut, Pemerintah Kota Bandar Lampung telah menetapkan Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Atmosudirjo, Prajudi. 1994. *Hukum Administrasi Negara*. Ghalia Indonesia. Jakarta.
- Boediono. 2001. *Perpajakan Indonesia*. Penerbit Diadi Media. Jakarta.
- Bruton, Richard, B. Ilyas, Wirawan. 2001. *Hukum Pajak*. Penerbit PT. Salemba Emban Patria. Jakarta.

- Darise, Nurlan. 2007. *Pengelolaan Keuangan Daerah*. Penerbit PT. Indeks. Jakarta.
- Davey, K.J. 1988. *Pembiayaan Pemerintah Daerah*. Penerbit Universitas Indonesia. Jakarta.
- Hadjon, Philipus Mandiri, et all, 1994. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Gajah Mada University Press.
- Ilyas, Wirawan B. & Richard Burton, 2007. *Hukum Pajak Edisi 3*, Salemba Empat, Jakarta.
- Muhammad, Abdulkadir. 2004. *Hukum dan Penelitian Hukum*. PT. Citra Aditya Bakti. Bandung.
- Mardiasmo. 2003. *Perpajakan*. Penerbit Andi Offset. Yogyakarta.
- Marzuki, H.M Laica. "Hakikat Desentralisasi Dalam Sistem Ketatanegaraan RI", *Jurnal Konstitusi*, Volume 4 No. 1 Maret 2007.
- Siahaan, Marihot P. 2005. *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*. PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- Slamet, Margono. 1997. *Mahasiswa Dalam Membangun*. Universitas Lampung. Press : Bandar Lampung.
- Soemitro, Rochmat. 1991. *Asas dan Dasar Perpajakan I*, PT. Eresco, Bandung.
- Ridwan, HR. 2006. *Hukum Administrasi Negara*. Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- Riwu Kaho, Josef. 1998. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*. Penerbit Rajawali Press. Jakarta.
- Ronny, Tubagus Rahman Niti Baskara. 2002. *Paradoks Konflik dan Otonomi Daerah, Sketsa Bayang-Bayang Konflik Dalam Prospek Masa Depan Otonomi Daerah*.
- Waluyo, Wirawan B. Ilyas. 2002. *Perpajakan Indonesia*. Penerbit PT. Salemba Emban Patria. Jakarta.
- Yuswanto. 1997. *Intensifikasi dan Ekstensifikasi Pemasukan Pajak Daerah Di Daerah Tingkat II Dalam Wilayah Propinsi Daerah Tingkat I Lampung*. Universitas Padjadjaran. Tesis. Bandung.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah 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).
- Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 126, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 1438);
- 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);
- Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/ Kabupaten (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4737);
- Peraturan Pemerintah Nomor 91 Tahun 2010 tentang Jenis Pajak Daerah yang Dipungut Berdasarkan Penetapan Kepala Daerah Atau Dibayar Sendiri Oleh Wajib Pajak (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 153, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5179);
- Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 01 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah. (Lembaran Daerah Kota Bandar Lampung Tahun 2011 Nomor 1);