BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Dasar Hukum

Di Indonesia, kebijakan mengenai perpajakan dijalankan dengan mengacu pada peraturan perundang-undangan. Hal tersebut dilakukan mengingat Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) merupakan negara hukum, sehingga dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan harus berlandaskan pada peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan (H. M. Aries Djaenuri & Enceng, 2019). Menurut Sri Soemantri (2004) dalam buku berjudul *Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia*, inti dari konsep negara hukum adalah sebagai berikut:

1. bahwa pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasarkan hukum atau peraturan perundang-undangan;
2. adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia;
3. adanya pembagian kekuasaan negara; dan
4. adanya pengawasan dari badan-badan peradilan.

Di Indonesia terdapat beberapa peraturan di bidang perpajakan atau bisa disebut dengan hukum pajak. Pengertian hukum pajak menurut Santoso Brotodiharjo (1978) dalam bukunya yang berjudul *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, yaitu:

keseluruhan dari peraturan-peraturan yang meliputi wewenang pemerintah untuk mengambil kekayaan seseorang dan menyerahkannya kembali kepada masyarakat dengan melalui kas negara, sehingga ia merupakan bagian dari hukum publik, yang mengatur hubungan-hubungan hukum antara negara dan orang-orang atau badan-badan (hukum) yang berkewajiban membayar pajak (selanjutnya disebut wajib pajak) (p.27).

Rochmat Soemitro (1977) mendefinisikan hukum pajak sebagai “suatu kumpulan peraturan-peraturan yang mengatur hubungan antara pemerintah sebagai pemungut pajak dan rakyat sebagai pembayar pajak” (p.37). Selain itu, P.J. Suwarno juga menyatakan bahwa “hukum pajak meliputi peraturan-peraturan yang mengatur hal-hal mengenai pajak (cara memungut pajak dan sebagainya) serta hukum yang mengatur cara menyelesaikan perselisihan mengenai pajak termasuk cara-cara penyelesaian sengketa di bidang perpajakan (M.M, 2016, p.37).” Dari beberapa definisi ahli terkait hukum pajak tersebut, didapatkan bahwa hukum pajak adalah sekumpulan peraturan terkait pelaksanaan kebijakan pemungutan pajak yang mengatur mengenai:

1. subjek pajak;
2. objek pajak;
3. kewajiban Wajib Pajak kepada pemerintah;
4. penyebab timbulnya utang pajak dan penghapusan utang pajak;
5. prosedur atau mekanisme penagihan pajak;
6. prosedur atau mekanisme pengajuan keberatan; dan
7. prosedur atau mekanisme pengajuan gugatan atau banding ke peradilan pajak.

Dasar hukum atau peraturan yang mengatur mengenai kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota dalam memungut PBB-P2 termuat dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 ini berlaku mulai tanggal 5 Januari 2022. Undang-undang ini merupakan peraturan pembaruan yang mencabut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah serta Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Pembaruan peraturan ini dilakukan untuk menyesuaikan perkembangan keadaan dan pelaksanaan desentralisasi fiskal.

Selanjutnya, dasar hukum mengenai pemungutan PBB-P2 diatur dalam Peraturan Daerah Kota Batu Nomor 7 Tahun 2019 tentang Pajak Daerah. Peraturan ini merupakan produk hukum turunan yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Peraturan Daerah Kota Batu Nomor 7 Tahun 2019 memuat ketentuan umum mengenai pemungutan pajak daerah di Kota Batu. Berkaitan dengan pemungutan PBB-P2, peraturan ini menggantikan Peraturan Daerah Kota Batu Nomor 14 Tahun 2011 tentang Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan.

Mekanisme pungutan PBB-P2 di Kota Batu diatur dalam Peraturan Walikota Batu Nomor 54 Tahun 2020 tentang Tata Cara Pemungutan Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan. Peraturan walikota ini dibentuk untuk mengimplementasikan ketentuan Pasal 49 sampai dengan Pasal 53 Peraturan

Daerah Kota Batu Nomor 7 Tahun 2019 tentang Pajak Daerah. Peraturan walikota ini menggantikan Peraturan Walikota Batu Nomor 8 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pemungutan Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan. Berlakunya Peraturan Walikota Batu Nomor 54 Tahun 2020 mengubah tarif PBB-P2, sebagai berikut:

- a. untuk objek pajak dengan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) sampai dengan Rp4.000.000.000,00 tarifnya turun dari 0,1% menjadi 0,02%; dan
- b. untuk objek pajak dengan NJOP di atas Rp4.000.000.000,00 tarifnya turun dari 0,2% menjadi 0,04%.

2.2 Pajak Daerah

Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar (UUD) Negara Republik Indonesia menyatakan bahwa wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) ini dibagi atas daerah-daerah provinsi dimana tiap daerah provinsi terdiri atas beberapa kabupaten/kota. Berdasarkan hal tersebut, masing-masing daerah otonom menyelenggarakan pemerintahannya sendiri. Pemerintah provinsi memiliki kedudukan yang lebih tinggi dibanding dengan pemerintah kabupaten/kota. Pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota mengatur urusan pemerintahan dengan berlandaskan pada asas otonomi dan tugas pembantuan.

Pemerintah daerah membutuhkan biaya yang cukup besar untuk melaksanakan tugas dan fungsi pemerintahan. Berkaitan dengan hal tersebut, dalam hal ini diharapkan pemerintah daerah memiliki kemandirian di bidang ekonomi. Kemandirian ekonomi ini diwujudkan dengan pelaksanaan pungutan

pajak daerah oleh pemerintah daerah sebagai salah satu sumber pembiayaan untuk menyelenggarakan pemerintahan. Pengertian dari pajak sendiri, menurut Prof. Dr. P.J.A. Adriani dalam Waluyo (2011) yaitu

iuran masyarakat kepada negara (yang dapat dipaksakan) yang terutang oleh wajib membayarnya menurut peraturan-peraturan umum (undang-undang) dengan tidak mendapat prestasi kembali yang langsung dapat ditunjuk dan gunanya adalah untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum berhubung tugas negara untuk menyelenggarakan pemerintahan. (p.39)

Prof. Dr. H. Rochmat Soemitro, S.H., yang dikutip oleh Mardiasmo (2011) menyatakan bahwa pajak adalah “peralihan kekayaan dari pihak rakyat kepada kas negara untuk membiayai pengeluaran rutin dan surplusnya digunakan untuk *public saving* yang merupakan sumber utama untuk membiayai *public investment*” (p.2). Selanjutnya, yang dimaksud dengan pajak daerah menurut Raharjo Adisasmita (2011) adalah “kewajiban penduduk masyarakat menyerahkan sebagian dari kekayaan kepada daerah disebabkan suatu keadaan, kejadian atau perbuatan yang memberikan kedudukan tertentu, tetapi bukan sebagai suatu sanksi atau hukum” (p.77). Selanjutnya, dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, mendefinisikan pajak daerah 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.

Berdasarkan definisi ahli mengenai pajak daerah di atas, dapat diketahui bahwa pajak daerah ialah iuran wajib dari rakyat kepada pemerintah daerah yang akan dimanfaatkan untuk membiayai pelaksanaan pemerintahan dan keperluan daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, terdapat perbedaan jenis pajak daerah yang menjadi kewenangan pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota. Pemerintah provinsi memiliki kewenangan untuk melakukan pemungutan atas:

- a. Pajak Kendaraan Bermotor (PKB);
- b. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBNKB);
- c. Pajak Alat Berat (PAB);
- d. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor (PBBKB);
- e. Pajak Air Permukaan (PAP);
- f. Pajak Rokok; dan
- g. Opsi Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan (MLB).

Sementara itu, pemerintah kabupaten/kota berwenang untuk melakukan pemungutan atas:

- a. Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB-P2);
- b. Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB);
- c. Pajak Barang dan Jasa Tertentu (PBJT);
- d. Pajak Reklame;
- e. Pajak Air Tanah (PAT);
- f. Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan (MLB);
- g. Pajak Sarang Burung Walet;
- h. Opsi Pajak Kendaraan Bermotor (PKB); dan
- i. Opsi Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBNKB).

Berdasarkan ketentuan tersebut, pemerintah daerah dilarang memungut pajak daerah selain yang telah ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022. Di sisi lain, pemerintah daerah diperbolehkan untuk tidak memungut salah satu atau beberapa jenis pajak daerah tersebut jika potensi pajak daerah tersebut kurang memadai dan/atau dikarenakan kebijakan pemerintah daerah untuk tidak memungut pajak daerah tersebut.

2.3 Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan

Sejak zaman kerajaan, sudah dikenal adanya Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) tetapi menggunakan sebutan yang berbeda, misalnya PBB dikenal dengan nama *wase* di Kerajaan Aceh. Pada zaman kerajaan, rakyat membayar pungutan PBB kepada para penguasa dengan memberikan sebagian dari hasil pertanian mereka. Pada zaman penjajahan, Stanford Raffles juga melakukan pungutan PBB yang dikenal dengan istilah *Land Rent*. Selanjutnya, pada zaman kemerdekaan, istilah PBB banyak mengalami perubahan, antara lain Pajak Bumi, Pajak Pendapatan Tanah, Pajak Hasil Bumi, dan Iuran Pembangunan Daerah (IPEDA). Pada tahun 1983, terjadi reformasi perpajakan dan terbentuklah istilah PBB yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1985 tentang Pajak Bumi dan Bangunan (Purwanindyah,1994). PBB ini dipungut dengan berdasarkan pemikiran bahwa orang atau badan yang memiliki bumi dan/atau bangunan akan memperoleh manfaat dan/atau status sosial yang lebih baik (Jati, 2006). Berdasarkan hal tersebut, pemilik memberikan sebagian manfaat yang diperolehnya atas bumi dan/atau bangunan kepada negara dengan instrumen pajak berupa PBB.

Sehubungan dengan pemberlakuan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Pajak daerah dan Retribusi Daerah (UU PDRD) yang saat ini telah dicabut dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (UU HKPD), pengelolaan pungutan PBB terbagi menjadi kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Objek pajak PBB yang dikelola oleh pemerintah pusat dikenal sebagai objek pajak PBB-P5L yang meliputi sektor perkebunan, perhutanan, pertambangan minyak dan gas bumi, pertambangan untuk perusahaan panas bumi, pertambangan mineral dan batu bara, serta sektor lainnya. Di sisi lain, yang menjadi kewenangan pemerintah daerah, yaitu PBB-P2. Dalam tugas akhir ini, pembahasan akan difokuskan untuk jenis pajak PBB-P2 yang dilaksanakan pada Pemerintah Kota Batu.

Pengertian PBB menurut Soemitro (2001) adalah “pajak yang dikenakan atas harta tidak bergerak, maka yang dipentingkan adalah objeknya dan oleh karena itu keadaan status orang atau badan yang dijadikan subyek tidak penting dan tidak memengaruhi besarnya pajak” (p.25). Menurut Mardiasmo (1997), “PBB terdiri atas pajak terhadap bumi dan bangunan, dimana yang dimaksud dengan bumi adalah permukaan bumi dan tubuh bumi yang ada di bawahnya, meliputi tanah dan perairan, serta laut wilayah Republik Indonesia” (p.91). Soemarso (2007) mendefinisikan PBB sebagai “pajak yang dikenakan atas harta tak gerak berupa bumi dan/atau bangunan.” Dari beberapa pengertian ahli mengenai PBB di atas, diketahui bahwa PBB merupakan pajak objektif yang dikenakan oleh adanya objek pajak dan kondisi subjek pajak tidak memengaruhi besarnya pajak terutang. Selanjutnya, definisi dari PBB-P2 sesuai pada Pasal 1 ayat 7 Peraturan Walikota

Batu Nomor 54 Tahun 2020 yaitu “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 yang dimaksud dalam kalimat tersebut adalah permukaan bumi baik yang berupa tanah maupun perairan, pedalaman, dan laut yang termasuk di dalam wilayah kota. Selanjutnya, pengertian bangunan adalah konstruksi teknik yang berdiri secara permanen pada tanah (daratan) dan/atau perairan pedalaman dan/atau laut.

Selaras dengan pengertian PBB-P2 di atas, dapat diketahui bahwa objek pajak PBB-P2 dapat berupa bumi, bangunan, atau gabungan antara bumi dan bangunan. Lebih lanjut, objek PBB-P2 menurut Peraturan Walikota Batu Nomor 54 Tahun 2020 tentang Tata Cara Pemungutan Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan, meliputi bumi dan/atau bangunan yang dimiliki, dikuasai, dan/atau dimanfaatkan oleh orang pribadi atau badan, kecuali kawasan yang digunakan untuk kegiatan usaha perkebunan. Meskipun secara umum, seluruh bumi dan bangunan merupakan objek pajak PBB-P2, namun ada beberapa dari objek pajak PBB-P2 yang dikecualikan dari pengenaan pajak. Berdasarkan peraturan walikota tersebut, juga dijelaskan bahwa terdapat objek pajak PBB-P2 yang tidak dikenakan pajak, antara lain:

- a. bumi dan/atau bangunan yang digunakan oleh pemerintah pusat dan daerah untuk penyelenggaraan pemerintahan;

- b. bumi dan/atau bangunan yang tidak digunakan untuk mencari keuntungan melainkan digunakan semata-mata untuk melayani kepentingan umum di bidang ibadah, sosial, kesehatan, pendidikan, dan kebudayaan nasional;
- c. bumi dan/atau bangunan yang digunakan untuk kuburan, peninggalan purbakala, atau yang sejenis dengan itu;
- d. objek pajak yang merupakan hutan lindung, hutan suaka alam, hutan wisata, taman nasional, tanah penggembalaan yang dikuasai oleh desa, dan tanah negara yang belum dibebani suatu hak;
- e. bumi dan/atau bangunan yang digunakan oleh perwakilan diplomatik dan konsulat berdasarkan asas perlakuan timbal balik; dan
- f. bumi dan/atau bangunan yang digunakan oleh badan atau perwakilan lembaga internasional yang ditetapkan dengan Peraturan Menteri Keuangan (PMK).

Di dalam Peraturan Walikota Batu Nomor 54 Tahun 2020 tentang Tata Cara Pemungutan PBB-P2, yang menjadi subjek pajak yaitu orang pribadi atau badan yang secara nyata memiliki suatu hak atas bumi dan/atau mendapat keuntungan atas bumi, dan/atau mempunyai, menguasai, dan/atau memperoleh keuntungan atas bangunan. Sesuai dengan kriteria yang telah disebutkan, apabila sudah terpenuhi salah satunya, maka badan atau orang pribadi tersebut sudah dapat dikatakan sebagai subjek pajak PBB-P2. Selanjutnya, yang dimaksud dengan wajib pajak PBB-P2 adalah orang pribadi atau badan yang secara nyata menghaki atas bumi dan/atau mendapat keuntungan atas bumi, dan/atau mempunyai, menguasai, dan/atau menerima keuntungan atas bangunan yang mempunyai hak

serta kewajiban perpajakan sesuai ketentuan perundang-undangan perpajakan daerah.

Di Indonesia, sistem pemungutan PBB didasarkan pada *official assessment system*. Definisi *official assessment system* menurut Mardiasmo (2016) adalah “sistem pemungutan pajak dengan memberikan wewenang kepada fiskus untuk menentukan besarnya jumlah pajak yang terutang” (p.9). Dengan kata lain, besar pajak terutang diketahui setelah adanya ketentuan dari fiskus sehingga wajib pajak tidak perlu menghitung jumlah pajak PBB-P2 yang terutang (bersifat pasif). Dalam menetapkan besaran pajak terutang, Pemerintah Kota Batu selaku fiskus berdasarkan pada Peraturan Daerah Kota Batu Nomor 7 Tahun 2019 tentang Pajak Daerah dan Peraturan Walikota Batu Nomor 54 Tahun 2020 tentang Tata Cara Pemungutan PBB-P2. Dalam peraturan tersebut, ditetapkan bahwa tarif PBB-P2 adalah sebagai berikut:

- a. untuk objek pajak dengan NJOP sampai dengan Rp4.000.000.000,00 dikenakan tarif 0,02%; dan
- b. untuk objek pajak dengan NJOP di atas Rp4.000.000.000,00 dikenakan tarif 0,04%.

Selanjutnya, besaran pajak yang terutang dihitung dengan mengalikan tarif PBB-P2 dengan Dasar Pengenaan Pajak (DPP). DPP ini diperoleh dengan menghitung NJOP dikurangi dengan Nilai Jual Objek Pajak Tidak Kena Pajak (NJOPTKP) yang ditetapkan sebesar Rp100.000.000,00 untuk setiap wajib pajak. NJOP yang dimaksud di atas, didapatkan dari harga rata-rata atas transaksi jual beli yang berlangsung dengan lumrah. NJOP juga bisa didapatkan dari

perbandingan harga dengan objek lain yang serupa atau nilai perolehan baru atau NJOP pengganti, apabila dalam hal ini tidak terjadi transaksi jual beli.

2.4 Piutang Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan

Seperti yang dijelaskan sebelumnya, atas penetapan besarnya pajak terutang PBB-P2 oleh fiskus, maka wajib pajak harus membayarnya sebelum akhir periode laporan terutang. Apabila telah melewati akhir periode laporan keuangan dan wajib pajak belum juga membayarnya, maka bukan berarti kewajiban pembayaran oleh wajib pajak menjadi hilang. Akan tetapi atas kejadian tersebut, maka pajak PBB-P2 akan menjadi utang pajak bagi wajib pajak dan menjadi piutang pajak bagi pemerintah daerah. Dalam hal ini, pemerintah daerah akan mencatat piutang pajak tersebut dalam neraca Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) sebagai aset lancar.

Definisi dari piutang pajak menurut Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-01/PJ/2020 tentang Penggolongan Kualitas Piutang Pajak dan Tata Cara Penghitungan Penyisihan Piutang Pajak adalah sebagai berikut:

piutang pajak adalah piutang yang timbul akibat adanya pajak yang masih harus dibayar termasuk sanksi administrasi berupa bunga, denda, atau kenaikan yang tercantum dalam surat ketetapan pajak atau surat sejenisnya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan, yang belum dilunasi sampai dengan akhir periode laporan keuangan.

Dalam hal ini, penetapan piutang pajak dilakukan pada saat dikeluarkannya Surat Ketetapan pajak (SKP) atau Surat Tagihan Pajak (STP). Selanjutnya, atas piutang pajak tersebut harus dikelola oleh pemerintah daerah secara efektif dan efisien agar dapat menambah penerimaan asli daerah.

PBB-P2 sebagai salah satu jenis pajak yang dilakukan pemungutan oleh Pemerintah Kota Batu, maka atas tunggakan pembayaran oleh wajib pajak harus diakui sebagai piutang pajak PBB-P2. Mengingat PBB-P2 memiliki kontribusi yang signifikan terhadap sisi penerimaan sehingga harus dilaksanakan upaya pengelolaan piutang seoptimal mungkin. Tahap awal dari pengelolaan atas piutang PBB-P2 dimulai dari penatausahaan piutang atau pencatatan piutang dan dilanjutkan dengan kegiatan penagihan. Dalam hal ini, prosedur penagihan bisa dilakukan dengan menerbitkan surat teguran, surat paksa, melakukan penyitaan, dan lelang. Apabila atas piutang PBB-P2 tersebut sudah melewati masa daluwarsa penagihan, maka piutang PBB-P2 menjadi *potential loss* bagi penerimaan asli daerah. Dengan kata lain, atas piutang PBB-P2 akan dihapuskan dari laporan keuangan dan potensi penerimaan dari sektor pajak atas piutang tersebut menjadi hilang.