

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Indonesia adalah negara hukum, itu berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menjunjung tinggi hak dan kewajiban warga negara.¹ Kemudian untuk mewujudkan negara hukum sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut, maka akan diadakannya realisasi seluruh penyelenggaraan pemerintahan yang benar-benar berdasarkan kaidah-kaidah hukum yang tertuang dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.²

Terkait realisasi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tepatnya pada Pasal 1 ayat (3) tersebut, maka dari itu diatur lebih lanjut lagi dalam Peraturan Perundang-undangan di bawahnya yang biasa kita sebut dengan hierarki perundang-undangan.

Adapun jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan itu dapat kita lihat pada Pasal 7 Undang-Undang RI Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yaitu:

1. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;

¹ Chairil Anwar Pohan, *Pembahasan Komprehensif Pengantar Perpajakan: Teori dan Konsep Hukum Pajak*, (Jakarta: Mitra Wacana Media, 2017), hlm. 1.

² Janpatar Simamora, *Tafsir Makna Negara Hukum dalam Perspektif Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, *Dinamika Hukum*, Vol. 14, No. 3, (Medan: Fakultas Hukum Universitas HKBP Nommensen Medan, 2014), hlm. 1.

3. Undang-Undang/Peraturan Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Melihat dari susunan hierarki peraturan perundang-undang di atas, dapat disimpulkan bahwa suatu kebijakan yang telah diputuskan harus mempunyai landasan hukum, sehingga setiap pemberlakuan peraturan perundang-undangan merujuk pada peraturan yang berada di atasnya.

Perlu diketahui bahwa Negara Indonesia itu adalah sebuah negara kesatuan yang menerapkan asas otonomi,³ yang secara tidak langsung sudah di akomodasi pada Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan bunyi: “Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, daerah kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.” dalam rangka merealisasikan ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut, maka dilahirkanlah Undang-Undang RI Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, otonomi daerah adalah “ Hak, kewenangan, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus diri sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundangan.” Karena

³ J. Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah (Suatu Solusi Dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global)*, (Jakarta: PT. Asdi Mahasatya, 2007), hlm. 1.

demikian adalah lebih baik (bagi kamu), dan lebih elok pula kesudahannya.”⁵

Peraturan daerah yang dibuat oleh kepala daerah tersebut akan menghasilkan kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah, seperti menerapkan penarikan pajak penghasilan .

Pajak penghasilan disini dimaksud dengan pajak daerah, sehingga warga negara khusus di daerah otonom mempunyai kewajiban untuk membayar pajak,⁶ seperti terdapat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 23a yang berbunyi:” Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang.”

Penghasilan negara adalah berasal dari rakyatnya melalui pungutan pajak. penghasilan dari pajak itu untuk membiayai kepentingan umum yang akhirnya juga mencakup kepentingan perindividu seperti kesehatan rakyat, pendidikan, kesejahteraan, dan sebagainya.

Masyarakat banyak yang menganggap bahwa pungutan pajak daerah ini adalah sesuatu yang merugikan, padahal sebenarnya pungutan pajak daerah ini adalah sesuatu yang menguntungkan bagi masyarakat seperti halnya pengeluaran-pengeluaran rutin dan pengeluaran-pengeluaran pembangunan yang manfaatnya dirasakan seluruh lapisan masyarakat.⁷

⁵ Muhammad Nasib Ar-Rifa'i, *Kemudahan dari Allah: Ringkasan Tafsir Ibnu Katsir*, (Jakarta: Gema Insani Press, 1999), hlm.739.

⁶ Chairil Anwar Pohan, op. cit., hlm. 1.

⁷ Erly Suandy, *Hukum Pajak*, (Jakarta: Salemba Empat, 2000), hlm. 5-6.

Pajak daerah ini merupakan salah satu sumber dana terpenting bagi kesinambungan gerak roda pembangunan nasional dan mempunyai peranan yang sangat penting dalam melanjutkan pembangunan di Indonesia.⁸ Maka atas dasar pemberlakuan Undang-Undang RI Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Restribusi tepatnya pada Pasal 2 ayat (2), pajak sarang burung walet termasuk salah satu jenis pajak daerah yang baru dapat dipungut pemerintah kabupaten/kota.

Pajak sarang burung walet ini merupakan pajak atas kegiatan pengambilan dan/atau pengusahaan sarang burung walet, yang objeknya pajak sarang burung walet ini adalah pengambilan dan/atau pengusahaan sarang burung walet. Tidak termasuk objek pajak, yaitu:

1. Pengambilan sarang burung walet yang telah dikenakan Penerima Negara Bukan Pajak (PNBP).
2. Kegiatan pengambilan dan/atau pengusahaan sarang burung walet lainnya yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Ketentuan jenis PNBP yang tidak termasuk sebagai objek pajak berdasarkan atas Peraturan Menteri Kehutanan Nomor p.37/Menhut-II/2014 tentang Tata Cara Pengenaan, Pemungutan dan Penyetoran Penerima Negara Bukan Pajak Bidang Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam.⁹

⁸ Chairil Anwar Pohan, op. Cit., hlm. 1.

⁹ Padjakdaerah.blogspot.co.id/?m=1, di akses pada tanggal 10 April 2018, waktu 22:32 Wita.

Menurut Perda Kabupaten Tabalong Nomor 07 Tahun 2011 tentang Pajak Sarang Burung Walet, pihak yang dibebani pajak sarang burung walet ini adalah orang pribadi atau badan yang melakukan pengambilan dan/ atau mengusahakan sarang burung walet. Demikian dengan pengusaha sarang burung walet juga diwajibkan pajak serta harus menyampaikan laporan omzet usaha yang akan dikenakan beban pajak.

Dasar pengenaan pajak sarang burung walet ini adalah nilai jual sarang burung walet. Nilai jual sarang burung walet ini dihitung berdasarkan perkalian antar harga pasaran umum sarang burung walet yang berlaku dengan volume sarang burung walet. Tarif pajak sarang burung walet ditetapkan sebesar 9% dari nilai jual sarang burung walet.

Atas dasar hukum tersebut Pemerintah Daerah Kabupaten Tabalong menetapkan Peraturan Daerah Nomor 07 Tahun 2011 tentang Pajak Sarang Burung Walet, karena mengingat potensi sarang burung walet di wilayah Kabupaten Tabalong cukup memadai dan telah banyak diusahakan oleh pemilik modal.

Pemungutan pajak sarang burung walet dilakukan sebagai upaya yang bertujuan untuk meningkatkan pendapatan daerah, pajak daerah dan membantu perekonomian masyarakat di sana. Pemungutan pajak sarang burung walet ini dilakukan pada pengusaha sarang burung walet dengan memungut pajak terhadap hasil usahanya atau hasil panen dari sarang burung walet. Dengan demikian, pemungutan merupakan suatu upaya sebagai bentuk kewajiban masyarakat untuk

melaksanakan perpajakan daerah yang berkaitan langsung dengan pembangunan.¹⁰

Namun seiring berjalannya waktu, implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Tabalong Nomor 07 Tahun 2011 tentang Pajak Sarang Burung Walet ini tidak berjalan sesuai dengan harapan, yang mana data awal dari hasil survey pendahuluan dari 11 jenis pajak daerah yang menjadi sumber pendapatan, hanya tiga yang tingkat realisasinya telah mencapai seratus persen lebih,¹¹ itu membuktikan bahwa ada 8 jenis pajak yang tingkat realisasinya masih rendah, salah satunya yaitu pajak sarang burung walet.

Ada beberapa pasal yang peneliti kira menyebabkan implementasi perda ini tidak berjalan lancar, yaitu pertama pada Pasal 4 ayat (2) Peraturan Daerah Kabupaten Tabalong Nomor 07 Tahun 2011 tentang Pajak Sarang Burung Walet yang menerangkan bahwa wajib pajak adalah orang pribadi atau badan yang melakukan pengambilan dan/atau mengusahakan sarang burung walet, kedua pada Pasal 5 ayat (1) Peraturan Daerah Kabupaten Tabalong Nomor 07 Tahun 2011 tentang Pajak Sarang Burung Walet ini menerangkan bahwa dasar pengenaan pajak adalah nilai jual sarang burung walet, ketiga Pasal 6 Peraturan Daerah Kabupaten Tabalong Nomor 07 Tahun 2011 tentang Pajak Sarang Burung Walet, menerangkan bahwa tarif pajak ditetapkan sebesar 9% dari nilai jual sarang burung walet, dan keempat Pasal 23 ayat (2) Peraturan Daerah Kabupaten

¹⁰ Venny Purwaningsih Ramadhani Utari, *Implementasi Perda Nomor 03 Tahun 2011 Tentang Pajak Sarang Burung Walet di Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara*, eJoernal Ilmu Pemerintahan, Vol. 5, No.2 (2017), hlm. 1-2.

¹¹ Suwandi, Pegawai BPPRD, *Wawancara Pribadi*, Tanjung, 10 Juni 2018, Pukul 12.30 WITA.

Tabalong Nomor 07 Tahun 2011 tentang Pajak Sarang Burung Walet menjelaskan bahwa Wajib pajak yang dengan sengaja tidak menyampaikan SPTPD atau mengisi dengan tidak benar atau tidak lengkap atau melampirkan keterangan yang tidak benar sehingga merugikan keuangan daerah dapat dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun atau pidana denda paling banyak 4 (empat) kali jumlah pajak terutang yang tidak atau kurang bayar.

Melihat berbagai kemungkinan yang bisa terjadi dalam pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Tabalong Nomor 07 Tahun 2011 tentang Pajak Sarang Burung Walet, sangat menarik untuk diteliti lebih jauh. Penulis mempunyai alasan untuk meneliti permasalahan ini karena implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Tabalong tentang Pajak Sarang Burung Walet ini sesuai pengamatan peneliti belum terlaksana sepenuhnya. Menurut Kepala Sub Bagian Pajak Sarang Burung Walet dari Badan Pengelolaan Pajak dan Retribusi Daerah (BPPRD) Kabupaten Tabalong implementasi perda ini terkendala karena kurangnya kesadaran masyarakat dalam membayar pajak, padahal salah satu instrumen pelaksana peraturan itu agar berjalan dengan lancar adalah masyarakat.¹² Mengenai faktor yang mempengaruhinya peneliti belum mengamatinya secara menyeluruh. Selain itu dengan adanya peraturan pajak sarang burung walet ini penulis menilai akan membawa dampak positif untuk pembangunan dan perekonomian di Kabupaten Tabalong sendiri. Hal ini yang kemudian menjadi daya tarik penulis untuk meneliti lebih lanjut keadaan yang

¹² Suwandi, Pegawai BPPRD, *Wawancara Pribadi*, Tanjung, 10 Juni 2018, Pukul 12.30 WITA.

sebenarnya. Hasil dari penelitian ini dituangkan dalam bentuk skripsi yang berjudul: **Implementasi Perda Kabupaten Tabalong Nomor 07 Tahun 2011 Tentang Pajak Sarang Burung Walet.**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka rumusan masalah yang akan diteliti sebagai berikut:

1. Bagaimana Implementasi Perda Kabupaten Tabalong Nomor 07 Tahun 2011 tentang Pajak Sarang Burung Walet?
2. Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi Implementasi Perda Kabupaten Tabalong Nomor 07 Tahun 2011 tentang Pajak sarang Burung Walet?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui Implementasi Perda Kabupaten Tabalong Nomor 07 Tahun 2011 tentang Pajak Sarang Burung Walet.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi Implementasi Perda Kabupaten Tabalong Nomor 07 Tahun 2011 tentang Pajak Sarang Burung Walet.

D. Signifikansi Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat antara lain sebagai berikut:

1. Secara teoritis (keilmuan) dapat memperkaya atau menambah referensi tentang Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Tabalong Nomor 07 Tahun 2011 tentang Pajak Sarang Burung Walet.
2. Secara akademis dapat memberikan masukan bagi peneliti lainnya, khususnya bagi yang tertarik dengan permasalahan Implementasi Peraturan Daerah Tentang Pajak Sarang Burung Walet.
3. Dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam rangka memperkaya khaazanah pengembangan dan penalaran pengetahuan bagi perpustakaan Fakultas Syariah khususnya dan perpustakaan UIN Antasari Banjarmasin.

E. Definisi Operasional

1. Implementasi merupakan salah satu tahap dalam proses kebijakan publik dalam sebuah negara. Biasanya implementasi dilaksanakan setelah sebuah kebijakan dirumuskan dengan tujuan yang jelas, termasuk tujuan jangka pendek, menengah, dan panjang.¹³ Implementasi yang dimaksud disini adalah terkhusus untuk Implementasi Perda Kabupaten Tabalong Nomor 07 Tahun 2011 tentang Pajak Sarang Burung Walet.
2. Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota yang selanjutnya disebut dengan Perda, menurut UU RI Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan

¹³ Syaukani, dkk. *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, cet. III, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003), hlm. 295.

Perundang-undangan adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.

3. Pajak menurut Rochmat Soemitro¹⁴ adalah perikatan yang timbul karena undang-undang yang mewajibkan seseorang yang memenuhi syarat-syarat yang ditentukan oleh undang-undang untuk membayar sejumlah uang ke kas negara yang dapat dipaksakan, tanpa mendapat imbalan yang secara langsung dapat ditunjuk, yang digunakan untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran negara (rutin dan pembangunan) dan yang digunakan sebagai alat (pendorong atau penghambat) untuk mencapai tujuan di luar bidang keuangan. Pajak disini maksudnya merupakan pungutan pajak penghasilan dari perusahaan bangunan sarang burung walet.
4. Burung walet sesuai dengan ketentuan UU RI Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Restribusi, yang dimaksud dengan burung walet adalah satwa yang termasuk marga *collocalia* (walet), yaitu *collocalia fuchliap haga* (walet sarang hitam), *collocalia maxima* (walet sarang hitam), *collocalia esculanta* (walet sapi), dan *collocalia linchi* (walet linhi).

¹⁴ Untung Sukardji, *Pajak Pertambahan Nilai*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2006), hlm. 2.

F. Kajian Pustaka

Setelah menelaah dan mengkaji skripsi-skripsi terdahulu, peneliti menemukan beberapa skripsi yang berhubungan dengan penelitian ini, penelitian yang dimaksud, yaitu:

Penelitian yang dilakukan oleh Venny Purwaningsih Ramadhani Utari (Ilmu Pemerintahan) dengan judul yaitu” Implementasi Perda Nomor 03 Tahun 2011 Tentang Pajak Sarang Burung Walet di Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara.” Fokus masalah penelitian ini digali dari Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara yang meliputi: a. Pendataan, b. Penetapan besarnya tarif pajak, c. Penerbitan Surat Ketetapan Pajak, d. Penagihan Pajak (prosedur penagihan pajak), e. Pengawasan terhadap pemungutan pajak, f. Serta sanksi-sanksi bagi pelanggar perda ini.¹⁵ Sedangkan, penelitian yang penulis lakukan ini berbeda, yang menjadi fokus penelitian penulis ini digali dari Badan Pengelolaan Pajak dan Retribusi Daerah (BPPRD) Kabupaten Tabalong Pengusaha Sarang Burung Walet di 3 Kecamatan yang meliputi: a. Upaya Badan Pengelolaan Pajak dan Retribusi Daerah (BPPRD) terhadap realisasi Perda Pajak Sarang Burung Walet, b. Pendataan, c. Pengawasan terhadap pemungutan pajak sarang burung walet, d. Sanksi-sanksi yang diberikan Badan Pengelolaan Pajak dan Retribusi Daerah (BPPRD) kepada pelanggar perda ini.

¹⁵ Venny Purwaningsih Ramadhani Utari, *Implementasi Perda Nomor 03 Tahun 2011 Tentang Pajak Sarang Burung Walet di Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara*, ejournal Ilmu Pemerintahan, Vol. 5 No. 2, (Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Mulawarman, 2017).

G. Sistematika Penulisan

Untuk memberikan gambaran yang jelas mengenai penelitian yang dilakukan, disusunlah suatu sistematika penulisan yang berisi informasi mengenai materi dan hal yang dibahas dengan tiap bab. Adapun sistematika penulisan penelitian adalah sebagai berikut:

Bab pertama, pendahuluan yang berisi latar belakang masalah yang menguraikan alasan untuk memilih judul dan gambaran permasalahan yang diteliti. Permasalahan yang sudah tergambarakan akan dirumuskan dalam bentuk rumusan masalah. Kemudian setelah rumusan masalah itu ada, tentu ada tujuan yang ingin dicapai peneliti dalam penelitian ini, dan dilanjutkan dengan definisi operasional yang mana ini bertujuan untuk memudahkan memahami maksud dari permasalahan yang diteliti. Selanjutnya signifikansi penelitian ini merupakan menyatakan kegunaan hasil penelitian setelah selesai. Tinjauan pustaka disajikan sebagai informasi adanya tulisan atau penelitian dari aspek lainnya yang mempunyai persamaan dan perbedaan dengan penelitian yang akan dilakukan peneliti. Sedangkan sistematika penulisan digunakan untuk mempermudah mengetahui susunan dari skripsi ini.

Bab kedua. Pemerintah daerah, Peraturan Daerah, pajak, dan Teori Implementasi, yang akan menjadi acuan penulis untuk menganalisis data yang diperolehnya. Pada bagian ini berisikan tentang Peraturan Daerah, Pemerintah Daerah, ketentuan-ketentuan mengenai Perda Kabupaten Tabalong Nomor 07 Tahun 2011 tentang Pajak Sarang Burung Walet, teori implementasi .

Bab ketiga. Metode penelitian, dimana berisi jenis, sifat dan lokasi penelitian, subyek dan obyek penelitian yang menjadi sumber informasi tentang data-data yang akan digali, setelah itu dibuatlah data dan sumber data yang berisi tentang data-data apa saja yang akan diperlukan dan apa saja yang menjadi sumber datanya, untuk proses bagaimana data itu dikumpulkan maka dituangkan dalam teknik pengumpulan data dan pengolahan, setelah data terkumpul kemudian data tersebut dianalisis yang proses analisisnya dituangkan dalam teknis analisis data.

Bab keempat. Laporan hasil penelitian tentang bagaimana Implementasi Perda Kabupaten Tabalong Nomor 07 Tahun 2011 tentang Pajak Sarang Burung Walet, serta faktor-faktor yang mempengaruhi Implementasi Perda tersebut.

Bab kelima. Penutup, pada bab ini berisi kesimpulan dan saran. Pada sub bab pertama berisi simpulan dari semua pembahasan yang telah diuraikan pada bab sebelumnya dan pada sub bab kedua berisi saran, yaitu saran yang diperlukan.