



## **NASKAH AKADEMIK**

**RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN BATANG  
TENTANG PAJAK MINERAL BUKAN LOGAM DAN BATUAN**

**KERJASAMA:**

**LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT  
UNIVERSITAS JENDERAL SOEDIRMAN PURWOKERTO**

**DENGAN**

**DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD)  
KABUPATEN BATANG**

**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI, DAN PENDIDIKAN TINGGI  
UNIVERSITAS JENDERAL SOEDIRMAN  
LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT  
PURWOKERTO  
2017**



## **NASKAH AKADEMIK**

**RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN BATANG  
TENTANG PAJAK MINERAL BUKAN LOGAM DAN BATUAN**

**KERJASAMA:**

**LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT  
UNIVERSITAS JENDERAL SOEDIRMAN PURWOKERTO**

**DENGAN**

**DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD)  
KABUPATEN BATANG**

**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI, DAN PENDIDIKAN TINGGI  
UNIVERSITAS JENDERAL SOEDIRMAN  
LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT  
PURWOKERTO  
2017**

## **KATA PENGANTAR**

Naskah Akademik Peraturan Daerah Kabupaten Batang tentang Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan ini merupakan pengaturan lebih lanjut dari ketentuan Pasal 2 ayat (2) huruf f UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dan Pasal 3 ayat (4) huruf e PP No. 55 Tahun 2016 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Pemungutan Pajak Daerah.

Dengan terusnya Naskah Akademik Peraturan Daerah tentang Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan ini, maka diharapkan dapat memberikan payung hukum bagi upaya optimalisasi pemungutan Pajak Daerah dalam rangka meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Batang.

Akhir kata, semoga Naskah Akademik ini memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi semua pihak, ada lebih dan kurangnya semoga mendapatkan kritik, saran dan perbaikan.

Purwokerto, Agustus 2017

Tim Penyusun

## DAFTAR ISI

|   | Halaman |
|---|---------|
| HALAMAN JUDUL .....   | i       |
| KATA PENGANTAR .....  | ii      |
| DAFTAR ISI .....  | iii     |
| BAB I. PENDAHULUAN .....  | 1       |
| A. Latar Belakang .....   | 1       |
| B. Identifikasi Masalah .....   | 11      |
| C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik .....          | 12      |
| D. Metode .....   | 12      |
| BAB II. KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS .....                         | 14      |
| A. Kajian Teoretis .....  | 14      |
| 1. Otonomi Daerah .....   | 14      |
| 2. Desentralisasi .....   | 18      |
| 3. Kewenangan Daerah .....  | 22      |
| 4. Dasar-dasar Perpajakan .....   | 25      |
| 5. Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan .....                             | 34      |
| B. Kajian Terhadap Asas-asas/Prinsip-prinsip Terkait .....                | 39      |
| 1. Hierarkhi Norma/Peraturan Perundang-undangan .....                     | 39      |
| 2. Asas-asas Penyusunan Peraturan Daerah .....                            | 45      |
| C. Praktik Empiris .....  | 49      |
| BAB III. EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT ..... | 52      |
| A. Keterkaitan Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Daerah .....    | 52      |
| B. Harmonisasi Secara Vertikal dan Horizontal .....                       | 56      |
| BAB IV. LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS .....                 | 62      |
| A. Landasan Filosofis .....   | 62      |
| B. Landasan Sosiologis .....  | 64      |
| C. Landasan Yuridis .....   | 65      |

|   |    |
|---|----|
| BAB V. JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH ..... | 68 |
| A. Jangkauan Pengaturan .....   | 68 |
| B. Arah Pengaturan .....  | 68 |
| C. Ruang Lingkup Materi Muatan .....  | 69 |
| BAB VI. PENUTUP .....   | 71 |
| A. Kesimpulan .....   | 71 |
| B. Saran .....  | 71 |
| DAFTAR PUSTAKA .....  | 71 |

## **BAB I** **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alinea ke 4 yang berbunyi:

Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan berbangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Pemerintah berupaya memenuhi setiap kebutuhan masyarakat dengan melakukan pembangunan diberbagai sektor baik pembangunan fisik, ekonomi dan sosial secara merata dan berimbang sehingga terwujud pemerataan antar daerah. Dalam melaksanakan pembangunan tersebut pemerintah melalui program dan kegiatannya menaglokasikan anggaran yang sangat besar dengan harapan melalui program dan kegiatan tersebut mampu menjawab kebutuhan masyarakat. Pengelolaan pemerintahan yang bertujuan untuk lebih dapat menjawab kebutuhan dan mampu melayani masyarakat sesuai dengan karakteristik masing-masing daerah yang berbeda-beda menggiring perubahan pola pemerintahan terpusat menjadi pola pemerintahan yang lebih dapat mengakomodir kebutuhan dan memanfaatkan potensi daerah sesuai kondisi masing-masing daerah, dan pemerintahan yang lebih dekat untuk melayani masyarakat daerah itu sendiri. Pola pemerintahan terpusat yang dinilai memiliki

kelemahan dalam pemerataan pembangunan pasca reformasi tahun 1998 berubah ke pola pemberian kewenangan yang lebih besar kepada setiap daerah untuk mengelola dan melaksanakan pembangunan dengan memanfaatkan potensi yang dimiliki untuk mewujudkan pembangunan sesuai kebutuhan daerah masing-masing, pola pemerintahan tersebut dinamakan otonomi daerah.

Pelaksanaan pemerintahan dalam bentuk atau pola otonomi daerah tersebut dilaksanakan dengan bentuk memberikan kewenangan yang lebih besar kepada setiap daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.<sup>1</sup> Tujuannya antara lain untuk lebih mendekatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat, memudahkan masyarakat untuk mamantau dan mengontrol penggunaan dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), selain untuk menciptakan persaingan yang sehat antar daerah dan mendorong timbulnya inovasi. Sejalan dengan kewenangan tersebut pemerintah daerah diharapkan lebih mampu menggali sumber-sumber pembiayaan khususnya untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan pemerintah dan pembangunan di daerahnya melalui Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan sumber pendapatan daerah yang secara bebas dapat digunakan oleh masing-masing daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan daerah. Tapi pada kenyataannya kontribusi Pendapatan Asli Daerah terhadap pendapatan dan belanja daerah masih kecil. Selama ini dominasi sumbangan pemerintah pusat kepada daerah masih besar. Oleh karenanya untuk mengurangi ketergantungan kepada pemerintah pusat, pemerintah daerah perlu berusaha meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang salah satunya dengan penggalian

---

<sup>1</sup> HAW. Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Jakarta, PT Grafindo Persada, 2007, hlm. 96

potensi daerah. Pendapatan Asli Daerah adalah penerimaan yang diperoleh daerah dan sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Seiring dengan berjalannya otonomi daerah, diharapkan masing-masing pemerintah daerah mampu mengelola dan memaksimalkan dengan baik dan terencana sumber daya yang ada di daerah untuk kelangsungan kemajuan daerah itu sendiri.<sup>2</sup> Dalam pelaksanaan otonomi daerah, diharapkan Pemerintah Daerah dapat bekerja secara inovatif guna mencari peluang penerimaan daerah sebagai sumber pembiayaan dalam pembangunan daerah. Sebagaimana yang telah diatur dan ditetapkan melalui peraturan perundang-undangan yang berlaku salah satu penerimaan daerah yang sah adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD). Penerimaan daerah yang disebut Pendapatan Asli Daerah (PAD) tersebut akan menjadi cerminan untuk melihat kemampuan masing-masing Pemerintah Daerah dalam meningkatkan penerimaan daerah sebagai salah satu sumber pendapatan daerah yang nantinya menjadi sumber pembiayaan pembangunan. Berdasarkan peraturan yang berlaku sumber pendapatan asli daerah salah satunya adalah dari Pajak Daerah. Dengan demikian Pemerintah Daerah wajib berupaya untuk meningkatkan Penerimaan Asli Daerahnya melalui pajak daerah yang nantinya akan digunakan untuk membiayai urusan pemerintahan daerah. Pajak Daerah sangat menentukan bagi kelangsungan dan eksistensi pembangunan untuk masa sekarang dan masa yang akan datang.<sup>3</sup>

Eksistensi pemerintah daerah sebagai bagian dari penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan nasional adalah sebagai konsekuensi dari bentuk negara kesatuan yang menganut

---

<sup>2</sup> Ateng Syafruddin, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Bandung, Bima Cipta, 1985, hlm 58

<sup>3</sup> Bohari, *Pengantar Hukum Pajak*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, 1993, hlm vii.

asas desentralisasi. Kewenangan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah diberikan oleh UUD 1945 terutama di dalam Pasal 18A yang berbunyi:

- (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.
- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Kemudian dijabarkan dalam UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang belum lama ini diganti dengan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, dimana pada UU No. 23 Tahun 2014 lebih menitik beratkan kepada bentuk kewenangan antara pemerintah, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota, kewenangan yang dimaksud berupa otonomi daerah yakni mengurus rumah tangga sendiri dimana pemerintah daerah harus bisa mencari biaya untuk dapat menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan yang menjadi kewenangannya dan dapat berkreasi mencari sumber penerimaan atau pendapatan yang dapat mendukung pembiayaan atau pengeluaran daerah.

Dari berbagai alternatif sumber penerimaan yang mungkin dipungut oleh daerah sebagaimana yang diatur dalam Pasal 285 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menyatakan bahwa sumber pendapatan Daerah terdiri dari:

- a. Pendapatan Asli Daerah (PAD) yaitu:
  1. Pajak Daerah
  2. Restribusi Daerah
  3. Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang dipisahkan, dan
  4. Lain-lain pendapatan asli Daerah yang sah
- b. Pendapatan transfer, dan
- c. Lain-lain pendapatan Daerah yang sah

Dengan ketentuan Pasal 285 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah tersebut, maka pajak daerah adalah salah satu alternatif untuk memenuhi pembiayaan atau pengeluaran daerah dan mengenai pajak daerah ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, perlu disesuaikan lagi dengan kebijakan otonomi daerah sehingga terbentuk Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Mengenai wewenang pemungutan pajak mineral bukan logam dan batuan itu sendiri, dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada Lampiran huruf CC tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral, sub urusan nomor 2 tentang Mineral dan Batubara, kewenangan Pemerintah Provinsi hanyalah penerbitan atau proses administrasi perizinan pertambangan, namun untuk pemungutan pajak produksi mineral bukan logam dan batuan tetap menjadi kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota yang dijelaskan dalam Pasal 2 ayat (2) huruf f Undang-Undang 28 Tahun 2009. Pasal 2 selengkapnya menyatakan:

- (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.
- (3) Daerah dilarang memungut pajak selain jenis Pajak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2).
  - (4) Jenis Pajak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dapat tidak dipungut apabila potensinya kurang memadai dan/atau disesuaikan dengan kebijakan Daerah yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah.
  - (5) Khusus untuk Daerah yang setingkat dengan daerah provinsi, tetapi tidak terbagi dalam daerah kabupaten/kota otonom, seperti Daerah Khusus Ibukota Jakarta, jenis Pajak yang dapat dipungut merupakan gabungan dari Pajak untuk daerah provinsi dan Pajak untuk daerah kabupaten/kota.

Berdasarkan ketentuan Pasal 2 Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 tersebut di atas, maka dapat dijelaskan bahwa pajak daerah dibagi menjadi dua bagian yaitu Pajak Provinsi dan Pajak Kabupaten/Kota. Dalam Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 pajak mineral bukan logam dan batuan termasuk pajak Daerah Kabupaten/Kota, dengan demikian berdasarkan peraturan tersebut pajak mineral bukan logam dan batuan merupakan kewenangan Daerah Kabupaten/Kota.

Terkait dengan objek Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan, Pasal 57 Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 lebih lanjut menegaskan bahwa:

- (1) Objek Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan adalah kegiatan pengambilan Mineral Bukan Logam dan Batuan yang meliputi:
  - a. asbes;
  - b. batu tulis;
  - c. batu setengah permata;
  - d. batu kapur;
  - e. batu apung;
  - f. batu permata;
  - g. bentonit;
  - h. dolomit;
  - i. feldspar;
  - j. garam batu (halite);
  - k. grafit;
  - l. granit/andesit;
  - m. gips;
  - n. kalsit;
  - o. kaolin;
  - p. leusit;

- q. magnesit;
  - r. mika;
  - s. marmer;
  - t. nitrat;
  - u. opsidien;
  - v. oker;
  - w. pasir dan kerikil;
  - x. pasir kuarsa;
  - y. perlit;
  - z. fosfat;
  - aa. talk;
  - bb. tanah serap (fullers earth);
  - cc. tanah diatome;
  - dd. tanah liat;
  - ee. tawas (alum);
  - ff. tras;
  - gg. yarosif;
  - hh. zeolit;
  - ii. basal;
  - jj. trakkit; dan
  - kk. Mineral Bukan Logam dan Batuan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Dikecualikan dari objek Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah:
- a. kegiatan pengambilan Mineral Bukan Logam dan Batuan yang nyata-nyata tidak dimanfaatkan secara komersial, seperti kegiatan pengambilan tanah untuk keperluan rumah tangga, pemancangan tiang listrik/telepon, penanaman kabel listrik/telepon, penanaman pipa air/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.

Sedangkan subjek Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan, diatur pada Pasal 58 Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 yang menegaskan bahwa:

- (1) Subjek Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan adalah orang pribadi atau Badan yang dapat mengambil Mineral Bukan Logam dan Batuan.
- (2) Wajib Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan adalah orang pribadi atau Badan yang mengambil Mineral Bukan Logam dan Batuan.

Pasal 59 Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 lebih lanjut menegaskan tentang dasar pengenaan pajak sebagai berikut:

- (1) Dasar pengenaan Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan adalah Nilai Jual Hasil Pengambilan Mineral Bukan Logam dan Batuan.
- (2) Nilai jual sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dihitung dengan mengalikan volume/tonase hasil pengambilan dengan nilai pasar atau harga standar masing-masing jenis Mineral Bukan Logam dan Batuan.
- (3) Nilai pasar sebagaimana dimaksud pada ayat (2) adalah harga rata-rata yang berlaku di lokasi setempat di wilayah daerah yang bersangkutan.
- (4) Dalam hal nilai pasar dari hasil produksi Mineral Bukan Logam dan Batuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) sulit diperoleh, digunakan harga standar yang ditetapkan oleh instansi yang berwenang dalam bidang pertambangan Mineral Bukan Logam dan Batuan.

Pasal 60 Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 menegaskan besaran tarif pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan sebagai berikut:

- (1) Tarif Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan ditetapkan aling tinggi sebesar 25% (dua puluh lima persen).
- (2) Tarif Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Penghitungan besaran pokok pajak diatur pada Pasal 61 Undang-Undang No. 28 Tahun 2009:

- (1) Besaran pokok Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan yang terutang dihitung dengan cara mengalikan tarif pajak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 60 ayat (2) dengan dasar pengenaan pajak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59.
- (2) Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan yang terutang dipungut di wilayah daerah tempat pengambilan Mineral Bukan Logam dan Batuan.

Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 3 ayat (4) huruf e Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2016 tentang Ketentuan Umum Dan Tata Cara Pemungutan Pajak Daerah, mengamanatkan pengaturan Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan dengan Peraturan Daerah, yaitu sebagai berikut:

Jenis Pajak kabupaten/kota yang dibayar sendiri berdasarkan penghitungan oleh Wajib Pajak terdiri atas:

- a. Pajak hotel;
- b. Pajak restoran;
- c. Pajak hiburan;
- d. Pajak penerangan jalan;
- e. **Pajak mineral bukan logam dan batuan;**
- f. Pajak parkir;
- g. Pajak sarang burung walet; dan
- h. BPHTB.

Penjelasan Pasal 3 ayat (4) Huruf e Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2016 tentang Ketentuan Umum Dan Tata Cara Pemungutan Pajak Daerah menegaskan bahwa:

Yang dimaksud dengan "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. Dikecualikan dari kegiatan pengambilan mineral bukan logam dan batuan adalah:

1. pengambilan mineral bukan logam dan batuan yang nyata-nyata tidak dimanfaatkan secara komersial;
2. kegiatan pengambilan mineral bukan logam dan batuan yang merupakan ikutan dari kegiatan pertambangan lainnya, yang tidak dimanfaatkan secara komersial; dan
3. pengambilan mineral bukan logam dan batuan lainnya yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Yang dimaksud dengan pemanfaatan secara komersial adalah pemanfaatan yang memberikan nilai tambah ekonomi baik diperjualbelikan, dimanfaatkan sendiri, atau dimanfaatkan oleh pihak lain yang bukan untuk kepentingan sosial dalam batasan volume tertentu yang ditetapkan oleh Kepala Daerah.

Kabupaten Batang merupakan salah satu daerah yang diberi hak otonomi daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri dalam menunjang pendapatan sumber Keuangan Daerah. Seiring dengan berjalannya otonomi daerah, diharapkan pemerintah daerah mampu mengelola dan memaksimalkan sumber daya yang ada di daerah untuk kelangsungan kemajuan daerah itu sendiri.<sup>4</sup> Salah satunya

---

<sup>4</sup> Penjelasan Bab I Ketentuan Umum pada Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

upaya Pemerintah Kabupaten Batang dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah adalah melalui pemungutan pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan tersebut.

Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan adalah pajak yang dikenakan dari kegiatan penambangan (pengambilan), pengusahaan dan atau pemanfaatan komoditas bahan tambang yang tergolong mineral bukan logam dan batuan yang terdapat di permukaan tanah atau di bawah permukaan tanah (dulunya sebelum UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara disebut bahan tambang Galian Golongan C). Sebelum otonomi daerah pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan Ini merupakan pajak yang dikelola oleh pemerintah provinsi.

Melihat kondisi daerah Kabupaten Batang yang cukup kaya akan sumber daya alam di sektor potensi bahan tambang khususnya mineral bukan logam dan batuan maka hal tersebut dijadikan salah satu potensi daerah yang harus dikelola dengan baik dan diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi penerimaan daerah Kabupaten Batang.

Pengelolaan dan pengaturan potensi Mineral Bukan Logam dan Batuan oleh Pemerintah Kabupaten Batang sebagai potensi penerimaan daerah dari sektor pertambangan didasari oleh semakin meningkatnya kebutuhan akan bahan-bahan penunjang pembangunan fisik (pasir, batu, kerikil, tanah urug, cadas, clay dan lain-lainya yang tergolong kedalam mineral bukan logam dan batuan) baik di Kabupaten Batang sendiri maupun diluar Kabupaten Batang.

Dengan tingginya kebutuhan akan bahan-bahan dasar pembangunan fisik seperti pasir, batu, kerikil, tanah urug, cadas, clay dan lain-lainya yang tergolong ke dalam mineral bukan logam dan batuan maka hal tersebut menjadi salah satu peluang usaha baru yang mulai menjanjikan bagi masyarakat atau pengusaha di Kabupaten Batang khususnya maupun pengusaha diluar Kabupaten Batang untuk memanfaatkan potensi Mineral Bukan Logam dan Batuan.

Dengan kecenderungan meningkatnya jumlah kegiatan penambangan dan jumlah permintaan produksi mineral bukan logam dan batuan baik untuk memenuhi kebutuhan dalam atau di luar Kabupaten Batang maka Pemerintah Kabupaten Batang segera mengatur atau melakukan tata kelola terhadap kegiatan penambangan dan produksi mineral bukan logam dan batuan dengan membuka peluang usaha penambangan yang disesuaikan dengan sebaran potensi wilayah pertambangan untuk mineral bukan logam dan batuan sehingga kegiatan produksi penambangan tersebut dapat menjadi sumber Pendapatan Asli Daerah dari Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan. Bagi pengusaha dan atau pelaku yang memanfaatkan mineral bukan logam dan batuan menjadi wajib membayar pajak atas usaha mereka tersebut.

#### **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka identifikasi masalah dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dapat dilakukan dengan mengerahkan segenap potensi Daerah yang ada secara maksimal.
2. Salah satu potensi Daerah guna meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang ada di Kabupaten Batang adalah pertambangan Mineral Bukan Logam dan Batuan melalui pemungutan pajak.
3. Kabupaten Batang belum memiliki Peraturan Daerah yang mengatur tentang Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan. Sesuai dengan ketentuan Pasal 2 ayat (2) huruf f Undang-Undang 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah dan Pasal 3 ayat (4) huruf e Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2016 tentang Ketentuan Umum Dan Tata Cara Pemungutan Pajak Daerah, maka Pemerintah Kabupaten Batang perlu mengatur Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan dalam satu Peraturan Daerah.

### **C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik**

Sesuai dengan ruang lingkup identifikasi masalah yang dikemukakan di atas, maka tujuan dan kegunaan penyusunan naskah akademik ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bertujuan untuk memberikan latar belakang, arahan dan dukungan dalam perumusan pengaturan mengenai Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan.
2. Berguna sebagai acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan pengaturan mengenai Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan.

### **D. Metode**

Penyusunan Naskah Akademik ini, menggunakan Metode Penelitian Hukum, baik melalui metode yuridis normatif, maupun melalui metode empiris, dan metode penelitian sosial dengan metode survei, yaitu:

1. Metode yuridis normatif, dilakukan melalui studi pustaka, yang menelaah (terutama) data sekunder yang berupa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan. Metode yuridis normatif mencakup 3 (tiga) pendekatan, yaitu:
  - a. Pendekatan dogmatik hukum (yuridis) bertujuan untuk mempelajari dan mengaplikasikan norma hukum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan dianggap relevan<sup>5</sup> dengan masalah pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Batang tentang Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan.

---

<sup>5</sup>J.J.Bruggink. 1999. *Refleksi Tentang Hukum*. Alih Bahasa Arief Sidharta. Citra Aditya Bakti. Bandung. hlm 169.

- b. Pendekatan teori hukum (konseptual),<sup>6</sup> bertujuan untuk mempelajari dan mengaplikasikan teori, konsep, pendapat, ajaran-ajaran hukum, yang terkait dengan pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Batang tentang Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan.
  - c. Pendekatan filsafat hukum (filosofis),<sup>7</sup> adalah untuk menemukan dan menganalisis asas-asas hukum yang dapat dijadikan acuan dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Batang tentang Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan.
2. Metode yuridis empiris, atau *sociolegal* adalah penelitian yang diawali penelitian normatif, yang dilanjutkan dengan observasi yang mendalam untuk mendapatkan data non hukum yang terkait.
  3. Metode survei, adalah metode penelitian yang digunakan untuk mencari keterangan secara faktual. Dengan metode ini, dapat membahas dan menganalisis suatu permasalahan yang erat hubungannya dengan permasalahan Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan.

---

<sup>6</sup> Abdulkadir Muhammad. 2004. *Hukum dan Penelitian Hukum*. Citra Aditya Bakti. Bandung. hlm 113.

<sup>7</sup>Jhonny Ibrahim. 2005. *Teori dan Penelitian Hukum Normatif*. Bayumedia Publishing. Surabaya. hlm 37.

## **BAB II** **KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS**

### **A. Kajian Teoretis**

#### **1. Otonomi Daerah**

Dasar pemikiran dari Otonomi Daerah adalah bahwa Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang menganut asas desentralisasi. Syaukani HR. dalam hal ini berpendapat bahwa:

Dalam penyelenggaraan pemerintahan harus memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada daerah untuk mengurus rumah tangga daerahnya sendiri. Dengan demikian Otonomi Daerah adalah merupakan kebijaksanaan yang sangat sesuai dengan asas desentralisasi dalam kerangka NKRI.<sup>8</sup>

Otonomi daerah dilaksanakan dalam rangka menerapkan asas desentralisasi dalam pemerintahan di Indonesia. Menurut Ateng Safrudin:

Desentralisasi merupakan penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan definisi daerah otonom adalah merupakan kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Otonomi diartikan sebagai pemerintahan kebebasan atas kemandirian (*zelfstandigheid*), bukan kemerdekaan (*onafhankelijkheid*).<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup>Syaukani HR. 2001. *Menatap Harapan Masa Depan Otonomi Daerah*. Lembaga Ilmu Pengetahuan. Kabupaten Kutai Kalimantan Timur. hlm. 193

<sup>9</sup>Ateng Safrudin. 1985. *Pasang Surut Otonomi Daerah*. Bina Cipta. Bandung. hlm. 23.

Otonomi daerah menurut Ateng Safrudin, memiliki beberapa pengertian:

- 1) Kebebasan untuk memelihara dan memajukan kepentingan khusus daerah dengan keuangan sendiri, menentukan hukum sendiri dan pemerintahan sendiri.
- 2) Pendewasaan politik rakyat lokal dan proses penyejahteraan rakyat.
- 3) Adanya pemerintahan lebih atas yang memberikan atau menyerahkan sebagian urusan rumah tangganya kepada pemerintah bawahannya. Sebaliknya pemerintah bawahannya yang menerima urusan tersebut telah mampu melaksanakan urusan tersebut.
- 4) Pemberian hak, wewenang dan kewajiban kepada daerah yang memungkinkan daerah tersebut dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan.<sup>10</sup>

Pada awal reformasi, ditetapkannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah telah meletakkan prinsip-prinsip penyelenggaraan otonomi daerah sesuai dengan prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan berdasarkan potensi dan keanekaragaman daerah. Otonomi daerah dimaknai sebagai pemberian kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah serta proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah berdasarkan asas desentralisasi.

Otonomi luas berarti daerah memiliki kewenangan untuk menyelenggarakan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lainnya yang akan ditetapkan dengan peraturan pemerintah.

---

<sup>10</sup>Ateng Safrudin. 1998. *Otonomi dan Antisipasi Perkembangan, Suatu Bahan Peyegaran Pemahaman Otonomi Daerah*. Bina Cipta. Bandung. hlm. 5.

Otonomi luas berarti juga sebagai keleluasaan dalam penyelenggaraan pemerintah secara utuh dan bulat mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian serta evaluasi.

Otonomi nyata diartikan sebagai keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup dan berkembang di daerah. Sedangkan otonomi yang bertanggung jawab berarti perwujudan pertanggung jawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam bentuk tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan, serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Otonomi untuk daerah Propinsi diberikan secara terbatas yang meliputi kewenangan lintas Kabupaten dan Kota kewenangan yang tidak atau belum dilaksanakan oleh daerah Kabupaten dan daerah Kota, serta kewenangan bidang pemerintahan tertentu lainnya.

Perubahan paradigma pemerintahan yang ditandai dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, meletakkan kembali arti penting otonomi daerah pada posisi yang sebenarnya. Posisi yang dimaksud adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan

perundangan. Kewenangan daerah tersebut mencakup seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, peradilan, moneter, fiskal, dan agama.

Otonomi daerah merupakan aplikasi dari kebijakan yang menetapkan bahwa kabupaten dan kota menjadi titik beratnya. Inti dari pelaksanaan otonomi daerah adalah upaya untuk memaksimalkan hasil yang akan dicapai daerah sekaligus menghindari kerumitan-kerumitan birokrasi yang akan menghambat perkembangan daerah. Dengan demikian, tuntutan masyarakat yang ada di daerah akan dapat diwujudkan secara nyata dengan menerapkan otonomi daerah secara luas tanpa memberatkan keuangan pusat. Kewenangan yang begitu luas tentunya akan membawa konsekuensi-konsekuensi tertentu bagi daerah untuk menjalankan kewenangannya itu. Salah satu konsekuensinya adalah bahwa daerah harus mampu membiayai semua kegiatan pemerintahan dan pembangunan yang menjadi kewenangannya.

Daerah otonom harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangannya sendiri, mengelola dan menggunakan keuangan sendiri yang cukup memadai untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerahnya. Ketergantungan kepada bantuan pusat harus seminimal mungkin, sehingga Pendapatan Asli Daerah (PAD) harus menjadi bagian sumber keuangan terbesar yang didukung kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah sebagai prasyarat mendasar dalam sistem pemerintahan negara.

Isyarat bahwa PAD harus menjadi bagian sumber keuangan terbesar bagi pelaksanaan otonomi daerah menunjukkan bahwa PAD merupakan tolok ukur terpenting bagi kemampuan daerah

dalam menyelenggarakan dan mewujudkan otonomi daerah. PAD merupakan sumber penerimaan yang murni dari daerah, yang merupakan modal utama bagi daerah sebagai biaya penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah. Meskipun PAD tidak seluruhnya dapat membiayai total pengeluaran daerah, namun proporsi PAD terhadap total penerimaan daerah tetap merupakan indikasi derajat kemandirian keuangan suatu pemerintah daerah.

Pemerintah daerah harus dapat mengenali, mengidentifikasi kemudian menggali sumber-sumber daya yang dimilikinya secara maksimal dalam koridor peraturan perundang-undangan yang berlaku. Berdasarkan Pasal 285 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menegaskan bahwa sumber pendapatan Daerah terdiri dari:

- a. Pendapatan Asli Daerah (PAD) yaitu:
  1. Pajak Daerah
  2. Restribusi Daerah
  3. Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang dipisahkan, dan
  4. Lain-lain pendapatan asli Daerah yang sah
- b. Pendapatan transfer, dan
- c. Lain-lain pendapatan Daerah yang sah

Berdasarkan sumber-sumber PAD sebagaimana diuraikan di atas, salah satu sumber PAD adalah Pajak Daerah. Salah satu kewenangan Daerah dalam memungut Pajak Daerah adalah pajak atas pertambangan Mineral Bukan Logam dan Batuan.

## **2. Desentralisasi**

UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan pengertian desentralisasi pada Pasal 1 angka 8 sebagai berikut:

Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi.

Victor M. Situmorang memberikan pendapatnya tentang asal kata dari istilah desentralisasi sebagai berikut:

Secara etimologis, istilah desentralisasi berasal dari bahasa Latin, yaitu *de* yang berarti lepas dan *centrum* yang berarti pusat, dengan demikian desentralisasi berarti melepaskan dari pusat. Dari sudut ketatanegaraan yang dimaksud desentralisasi adalah pelimpahan kekuasaan pemerintah dari Pusat kepada Daerah-daerah yang mengurus rumah tangganya sendiri.<sup>11</sup>

Desentralisasi pada dasarnya merupakan penyerahan urusan dan wewenang pemerintahan dari pemerintah kepada satuan pemerintahan yang lebih rendah baik dalam bentuk desentralisasi teritorial maupun fungsional. Penjelasan ini sejalan dengan pendapat yang dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon, dkk.:

Desentralisasi mengandung makna bahwa wewenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat, melainkan dilakukan juga oleh satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah, baik dalam bentuk satuan teritorial maupun fungsional. Satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah disertai dan dibiarkan mengatur dan mengurus sendiri sebagian urusan pemerintahan.<sup>12</sup>

Rondinelli dan Cheema, sebagaimana dikutip oleh Muhammad Fauzan, mengatakan bahwa desentralisasi adalah penyerahan perencanaan, pembuatan keputusan atau kewenangan administrasi dari pemerintah pusat kepada organisasi-organisasi tingkat bawah, kesatuan-kesatuan administrasi daerah, semi otonomi dan organisasi.<sup>13</sup> Menurut Agus Pramusinto, desentralisasi dimaksudkan untuk menjamin terwujudnya pelayanan umum yang murah dan berkualitas, serta untuk menjamin terwujudnya keselarasan dengan program reformasi lainnya.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> Victor M. Situmorang. 1994. *Hukum Administrasi Pemerintahan di Daerah*. Sinar Grafika. Jakarta. hlm. 33

<sup>12</sup> Philipus M. Hadjon dkk. 1994. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Gadjah Mada University Press. hlm. 112

<sup>13</sup> Muhammad Fauzan. 2006. *Hukum Pemerintahan Daerah: Kajian Tentang Hubungan Keuangan antara Pusat dan Daerah*. UII Press. Yogyakarta. hlm. 44

<sup>14</sup> Agus Pramusinto. 2009. *Reformasi Birokrasi, Kepemimpinan dan Pelayanan Publik: Kajian tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia*. Gava Media. Yogyakarta. hlm. 85.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 8 UU No. 23 Tahun 2014 dan pendapat beberapa ahli tersebut di atas, maka dapat disimpulkan bahwa desentralisasi pada dasarnya merupakan penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom.

Urusan pemerintahan berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 terdiri dari urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Hal ini sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 9 UU No. 23 Tahun 2014:

- (1) Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.
- (2) Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.
- (3) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota.
- (4) Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.
- (5) Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Urusan pemerintahan konkuren adalah dasar dari pelaksanaan otonomi daerah dalam rangka desentralisasi. Urusan pemerintahan konkuren ditegaskan dalam Pasal 11 UU No. 23 Tahun 2014:

- (1) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3) yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan.
- (2) Urusan Pemerintahan Wajib sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar.
- (3) Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (2) adalah Urusan Pemerintahan Wajib yang sebagian substansinya merupakan Pelayanan Dasar.

**Bidang Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan**

Pilihan ditegaskan dalam Pasal 12 UU No. 23 Tahun 2014:

- (1) Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:
  - a. pendidikan;
  - b. kesehatan;
  - c. pekerjaan umum dan penataan ruang;
  - d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
  - e. ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
  - f. sosial.
- (2) Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:
  - a. tenaga kerja;
  - b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
  - c. pangan;
  - d. pertanahan;
  - e. lingkungan hidup;
  - f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
  - g. pemberdayaan masyarakat dan Desa;
  - h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
  - i. perhubungan;
  - j. komunikasi dan informatika;
  - k. koperasi, usaha kecil, dan menengah;
  - l. penanaman modal;
  - m. kepemudaan dan olah raga;
  - n. statistik;
  - o. persandian;
  - p. kebudayaan;
  - q. perpustakaan; dan
  - r. kearsipan.
- (3) Urusan Pemerintahan Pilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) meliputi:
  - a. kelautan dan perikanan;
  - b. pariwisata;
  - c. pertanian;
  - d. kehutanan;
  - e. energi dan sumber daya mineral;
  - f. perdagangan;
  - g. perindustrian; dan
  - h. transmigrasi.

### 3. Kewenangan Daerah

Philipus M. Hadjon, dkk. mengemukakan pendapatnya tentang konsepsi kewenangan sebagai berikut:

Kewenangan dalam Hukum Administrasi Negara dikelompokkan menjadi kewenangan atribusi, delegasi, dan mandat. Atribusi adalah wewenang yang melekat pada suatu jabatan atau wewenang yang ada pada badan atau pejabat tata usaha negara yang dilawankan dengan wewenang yang dilimpahkan). Delegasi dalam hal ada pemindahan/pengalihan suatu kewenangan yang ada. Apabila kewenangan itu kurang sempurna, berarti bahwa keputusan yang berdasarkan kewenangan itu, tidak sah menurut hukum. Oleh karena itu, pengertian-pengertian atribusi dan delegasi adalah alat-alat membantu untuk memeriksa apakah suatu badan berwenang atau tidak.<sup>15</sup>

Konsep wewenang dan kewenangan perlu dibedakan, hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Prajudi Atmosudirjo sebagai berikut:

Perlu dibedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dengan wewenang (*competence, bevoegdheid*), walaupun dalam praktek pembedaannya tidak selalu dirasakan perlu. Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh Undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif administratif. Kewenangan yang biasanya terdiri atas beberapa wewenang adalah kekuasaan terhadap golongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu yang bulat, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu onderdil tertentu saja. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindakan hukum publik.<sup>16</sup>

Philipus M. Hadjon, dkk., sebagaimana dikutip oleh J. Suhardjana, menjelaskan istilah wewenang atau kewenangan sebagai berikut:

---

<sup>15</sup> Philipus M. Hadjon dkk. 1994. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Gadjah Mada University Press. hlm. 130

<sup>16</sup> S. Prajudi Atmosudirjo. 1994. *Hukum Administrasi Negara*. Ghalia Indonesia. Jakarta. hlm. 78.

“... istilah kewenangan atau wewenang seharusnya digunakan dalam konsep hukum publik, dan dengan mendasarkan pada pendapat Stroink, FAM., dan Maarseveen, Henc van., Philipus M. Hadjon menentukan adanya komponen wewenang yang sekurang-kurangnya terdiri dari tiga komponen, yaitu:

- a. Pengaruh, komponen ini ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum.
- b. Dasar hukum, yaitu bahwa wewenang atau kewenangan itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya, sehingga dengan menunjuk dasar hukumnya dapatlah diasumsikan bahwa dasar hukum wewenang yang ada haruslah lebih tinggi tingkat kedudukan atau tingkat tata urutan peraturan perundangannya, secara umum dikenal prinsip atau ketentuan sebagai berikut:
  - 1) pembentukan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; oleh karena suatu norma hukum itu selalu bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi;
  - 2) Pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia haruslah sesuai dengan Cita Hukum dan Cita Negara yang diakui di negara Republik Indonesia;
  - 3) pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia harus disesuaikan dengan fungsi dan materi muatan dari masing-masing jenis peraturan perundang-undangan tersebut
- c. Konformitas hukum, mengandung makna adanya standar wewenang, yaitu yang terdiri dari:
  - 1) Standar umum, untuk semua jenis wewenang, misalnya tidak boleh melanggar kesusilaan;
  - 2) Standar khusus, yaitu untuk jenis wewenang tertentu, misalnya wewenang dalam memungut pajak bumi dan bangunan.<sup>17</sup>

Praktek penyelenggaraan pemerintahan di dalamnya terdapat beberapa urusan pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah ternyata tidak mencakup kewenangan pemerintahan yang dapat dilaksanakan oleh Daerah, oleh karena itu beberapa urusan pemerintahan diserahkan kepada instansi vertikal berdasarkan

---

<sup>17</sup> J. Suhardjana. 2003. *Disertasi: Wewenang Kabupaten Dalam Pembangunan Perumahan*. Program Pasca Sarjana. Universitas Airlangga. Surabaya. hal. 114-118

asas dekonsentrasi. Instansi vertikal ini dalam melaksanakan tugasnya bekerja sama dengan pemerintah daerah dan dengan instansi vertikal lainnya, oleh sebab itu, untuk mencapai daya guna dan hasil guna yang sebesar-besarnya, maka diperlukan adanya koordinasi dalam penyelenggaraan pemerintahan yang sebaik-baiknya. Irawan Soejito dalam hal ini berpendapat bahwa:

Pemerintah Pusat mempunyai kewenangan dalam menentukan kewenangan apa saja yang akan diserahkan kepada Daerah atau yang tidak diserahkan kepada Daerah berdasarkan asas desentralisasi dan dekonsentrasi. Wujud dari penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan asas desentralisasi adalah adanya otonomi daerah yang pada hakekatnya suatu cara untuk menyelenggarakan pemerintahan di daerah dengan cara yang sebaik-baiknya.<sup>18</sup>

Siswanto Sunarno mengemukakan pendapatnya yang sejalan dengan pendapat tersebut di atas, yaitu sebagai berikut:

Pembagian urusan pemerintahan di Indonesia pada hakekatnya dibagi dalam tiga kategori, yakni urusan pemerintahan yang dikelola oleh Pemerintah Pusat (Pemerintah), urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah Daerah Provinsi, dan urusan pemerintah yang dilaksanakan oleh pemerintah Kabupaten/Kota.<sup>19</sup>

Orientasi penyelenggaraan pemerintahan sejak berdirinya negara Indonesia selalu tertuju kepada kesejahteraan, sehingga pertimbangan pemberian otonomi kepada daerah perlu disesuaikan dengan potensi daerah agar mampu menyelenggarakan urusan-urusan pemerintahan dan juga mampu melaksanakan pembangunan. Pembangunan daerah tersebut tidak dapat lepas kaitannya dari pembangunan nasional, yaitu dalam

---

<sup>18</sup> Irawan Soedjito. 1984. *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*. Bina Aksara. Jakarta. hal. 174

<sup>19</sup> Siswanto Sunarno. 2008. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Sinar Grafika. Jakarta. hlm. 34.

rangka mencapai tujuan negara seperti diamanatkan oleh Pembukaan UUD 1945, juga tidak bisa dilupakan bahwa dalam penyelenggaraan pembangunan nasional yang dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat akan berlokasi di daerah-daerah, sehingga di daerah-daerah tersebut akan didapati berbagai pelaksanaan program pembangunan. Program-program pembangunan yang ada di daerah sesungguhnya ada tiga jenis program, yaitu program Pemerintah Pusat, program Pemerintah Provinsi dan program Pemerintah Kabupaten/Kota.

Penyelenggaraan desentralisasi mensyaratkan pembagian wewenang atau urusan pemerintahan antara Pemerintah dengan daerah otonom. Pembagian urusan pemerintahan tersebut didasarkan pada pemikiran bahwa selalu terdapat berbagai urusan pemerintahan yang sepenuhnya/tetap menjadi kewenangan Pemerintah. Urusan pemerintahan tersebut menyangkut terjaminnya kelangsungan hidup bangsa dan sistem secara keseluruhan.

#### **4. Dasar-dasar Perpajakan**

##### **a. Pengertian Pajak**

Pajak merupakan komponen pendukung dalam penerimaan negara, hal ini sebagaimana dikemukakan oleh R. Soemitro sebagai berikut:

Pengertian pajak secara umum yaitu penyerahan kekayaan dari pihak rakyat ke kas negara untuk membiayai pengeluaran rutin dan surplusnya digunakan untuk *public saving* yang merupakan sumber utama untuk membiayai publik investment.<sup>20</sup>

R. Soemitro dalam buku yang lain berpendapat sebagai berikut:

Pajak adalah iuran rakyat kepada kas negara berdasarkan Undang-undang (yang dapat dipaksakan) dengan tidak mendapat balas jasa timbul (kontraprestasi) yang langsung

---

<sup>20</sup> Rochmat Soemitro. 1980. *Pokok-Pokok Perpajakan*. Liberty Yogyakarta. hal. 3.

dapat ditujukan dan yang digunakan untuk membayar pengeluaran umum. Arti "dapat dipaksakan" adalah bila utang pajak tidak dibayar, utang itu dapat ditagih dengan menggunakan kekerasan seperti surat paksa, sita dan penyanderaan.<sup>21</sup>

Pajak adalah iuran rakyat kepada kas negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan tanpa mendapatkan jasa timbal balik yang langsung. Hal ini sebagaimana dikatakan oleh Munawir sebagai berikut:

Pajak adalah "iuran rakyat kepada kas negara (peralihan kekayaan dari sektor partikular ke sektor pemerintah) berdasarkan Undang-undang (yang dapat dipaksakan) dengan tiada mendapat jasa timbal) yang langsung dapat ditunjukkan dan digunakan untuk membiayai pengeluaran umum".<sup>22</sup>

Djajaningrat, sebagaimana dikutip oleh Munawir, mengatakan sebagai berikut:

Pajak adalah kewajiban untuk menyerahkan sebagian dari kekayaan kepada negara disebabkan oleh suatu keadaan, kejadian dan perbuatan yang memberikan kedudukan tertentu, tetapi bukan sebagai hukuman, menurut peraturan-peraturan yang ditetapkan pemerintah serta dapat dipaksakan, tetapi tidak ada jasa balik dari negara secara langsung, untuk memelihara kesejahteraan umum<sup>23</sup>

Dari berbagai definisi di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa pajak memiliki beberapa aspek, sebagaimana dikemukakan oleh Richard Burton dan Wirawan B. Ilyas sebagai berikut:

- a. Pembayaran pajak harus berdasarkan Undang-undang.
- b. Sifatnya dapat dipaksakan.
- c. Tidak ada kontraprestasi yang langsung dapat dirasakan oleh pembayar pajak
- d. Pemungutan pajak dilakukan oleh negara baik pemerintah pusat maupun daerah.

---

<sup>21</sup> Rochmat Soemitro. 1974. *Pajak dan Pembangunan*. PT. Eresco. Bandung. hal. 8.

<sup>22</sup>S. Munawir. 1992. *Perpajakan*. Liberty. Yogyakarta. Hal. 3

<sup>23</sup> *Loc. Cit.*

- e. Pajak digunakan untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran pemerintah (rutin dan pembangunan) bagi kepentingan masyarakat umum.<sup>24</sup>

Mardiasmo, mengenai pengertian pajak, memberikan pendapatnya bahwa pajak memiliki unsur-unsur sebagai berikut:

- a. Iuran dari rakyat kepada negara. Artinya, bahwa yang berhak memungut pajak hanyalah negara dan iuran tersebut berupa uang (bukan barang).
- b. Pajak dipungut berdasarkan atau dengan kekuatan undang-undang serta aturan pelaksanaannya.
- c. Tanpa jasa timbul atau kontraprestasi dari negara yang secara langsung dapat ditunjuk. Dalam pembayaran pajak tidak dapat ditunjukkan adanya kontraprestasi individual oleh pemerintah.
- d. Digunakan untuk membiayai rumah tangga negara, yakni pengeluaran-pengeluaran yang bermanfaat bagi masyarakat luas.<sup>25</sup>

Bohari di sisi lain mengemukakan pendapatnya mengenai unsur-unsur yang ada dalam pengertian pajak yaitu sebagai berikut:

- a. Pajak merupakan peralihan kekayaan dari sektor swasta ke sektor publik.
- b. Pajak dipungut berdasarkan kekuatan Undang-undang.
- c. Tanpa adanya kontraprestasi atau imbalan secara langsung dari pemerintah.
- d. Dipungut oleh pemerintah yang berwenang yang sifatnya dapat dipaksakan.
- e. Pemungutan pajak berdasarkan kriteria tertentu yang telah ditetapkan, seperti halnya pengenaan pajak atas penyerahan dan impor barang tertentu yang digolongkan sebagai barang merah.
- f. Mengandung ciri adanya partisipasi anggota masyarakat dalam mendukung kebutuhan dana untuk pembangunan.
- g. Digunakan untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran pemerintah.
- h. Mengandung unsur ekonomi-politik pemerintah.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Richard Burton dan Wirawan B.Ilyas. 2004. *Hukum Pajak*. Salemba Empat. Jakarta. hal. 4

<sup>25</sup> Mardiasmo. 2002. *Perpajakan*. Andi Offset. Yogyakarta. hal. 1

Munawir mengemukakan pendapatnya mengenai ciri-ciri pajak atau karakteristik pajak sebagai berikut:

- a. Pajak dipungut oleh negara (baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah) berdasarkan kekuatan undang-undang serta
- b. Dalam pembayaran pajak tidak dapat ditunjuk adanya kontraprestasi individual oleh pemerintah (tidak ada hubungan langsung antara jumlah pembayaran pajak dengan kontraprestasi secara individual).
- c. Pajak diperuntukkan bagi pengeluaran pembayaran pemerintah, yang bila dari pemasukan masih terdapat surplus dipergunakan untuk membiayai *public investment* sehingga tujuan yang utama dari pemungutan pajak adalah sebagai sumber keuangan negara (*budgetair*).<sup>27</sup>

#### **b. Pengertian Hukum Pajak**

Pajak, sebagaimana terlihat dalam unsur-unsurnya, bahwa salah satunya adalah pemungutannya harus didasarkan pada Undang-undang. Hal ini menunjukkan erat kaitannya antara pajak dengan ilmu hukum, sehingga muncul apa yang dinamakan hukum pajak. Beberapa pakar dalam hukum pajak memberikan pendapatnya tentang pengertian hukum pajak tersebut. R. Santoso Brotodihardjo berpendapat sebagai berikut:

Hukum pajak yang disebut hukum fiskal adalah keseluruhan dari peraturan-peraturan yang meliputi kewenangan 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.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> Bohari. 1995. *Pengantar Hukum Pajak*. RajaGrafindo Persada. Jakarta. hal. 25

<sup>27</sup> S. Munawir. 1987. *Pokok-Pokok Perpajakan*. Liberty. Yogyakarta. hal. 3

<sup>28</sup> R. Santoso Brotodihardjo. 1998. *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*. PT. Eresco. Bandung. hal.

Bohari menyatakan pendapatnya sebagai berikut:

Hukum pajak adalah suatu kumpulan peraturan-peraturan yang mengatur hubungan antara pemerintah sebagai pemungut pajak dan rakyat sebagai pembayar pajak. Dengan kata lain, bahwa hukum pajak menerangkan:

1. siapa wajib pajak
2. obyek-obyek yang dapat dikenakan pajak (obyek pajak)
3. kewajiban wajib pajak terhadap pemerintah
4. timbulnya dan hapusnya hutang pajak
5. cara menagih pajak
6. cara mengajukan keberatan dan banding pada peradilan pajak<sup>29</sup>

Tugas hukum pajak adalah menelaah keadaan-keadaan dalam masyarakat yang dapat dihubungkan dengan pengenaan pajak. Hal ini erat kaitannya dengan hubungan antara hukum pajak dengan hukum perdata. R. Santoso Brotodihardjo berpendapat sebagai berikut:

Kaitan antara hukum pajak dengan hukum perdata ini dapatlah dimengerti karena kebanyakan hukum pajak mencari dasar kemungkinan pemungutannya atas kejadian-kejadian, keadaan-keadaan dan perbuatan-perbuatan yang bergerak dalam lingkungan perdata seperti pendapatan, kekayaan, perjanjian penyerahan, pemindahan hak karena warisan dan sebagainya.<sup>30</sup>

Hukum pajak, sebagaimana hukum-hukum yang lain, dapat dibagi menjadi dua bagian, yaitu:

a. Hukum pajak materiil

Hukum pajak materiil memuat norma-norma yang menerangkan keadaan, perbuatan-perbuatan dan peristiwa-peristiwa hukum yang harus dikenakan pajak, siapa-siapa yang harus dikenakan pajak, berapa besar pajaknya (tarif), mulai terutang, sanksi-sanksi, pembebasan dan pengembalian pajak, hubungan wajib pajak dengan pemerintah dan sebagainya.

b. Hukum pajak formil

Yang termasuk hukum pajak formil adalah peraturan-peraturan mengenai tata cara untuk pelaksanaan hukum pajak materiil. Di dalam hukum pajak formil ini memuat tata

<sup>29</sup> Bohari. 1995. *Op. Cit.* hal. 25.

<sup>30</sup> R. Santoso Brotodihardjo. 1998. *Op. Cit.* hal. 11

cara penyelenggaraannya, kewajiban para wajib pajak, prosedur pemungutan pajak yang dimaksud. Tujuan atau maksud dari hukum pajak formil ini adalah untuk melindungi pihak *fiscus* dan wajib pajak, atau menjamin bahwa pelaksanaan hukum pajak dapat terselenggara dengan benar dan tepat.<sup>31</sup>

Selain hal-hal tersebut, hukum pajak formil ini juga memuat peraturan-peraturan tentang kenaikan-kenaikan, denda-denda dan hukuman-hukuman serta cara-cara tentang pembebasan-pembebasan dan pengembalian pajak, juga ketentuan-ketentuan yang memberi tagihan utama kepada *fiscus*, dan sebagainya.<sup>32</sup>

### **c. Fungsi Pajak**

Pemungutan pajak pada dasarnya akan kembali kepada masyarakat luas guna membiayai pembangunan. Dengan kata lain pajak berfungsi sebagai salah satu sumber keuangan negara dalam rangka pelaksanaan pembangunan dan pengeluaran-pengeluaran pemerintah. Bohari dalam hal ini berpendapat sebagai berikut:

Pajak memberikan dukungan bagi kebutuhan dana untuk pembangunan serta digunakan untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran pemerintah.<sup>33</sup>

Josef Riwu Kaho mengemukakan pendapatnya mengenai fungsi pajak sebagai berikut:

Hasil pungutan pajak negara dipergunakan untuk membiayai penyelenggaraan urusan-urusan rumah tangga negara atau untuk membiayai pengeluaran negara sebagai hukum publik.<sup>34</sup>

---

<sup>31</sup> Atep Adya Barata. 1989. *Perpajakan*. Amrico. Bandung. hal. 5

<sup>32</sup> R. Santoso Brotodihardjo. 1998. *Op. Cit.* hal. 46

<sup>33</sup> Bohari. 1995. *Op. Cit.* hal. 25

<sup>34</sup> Josef Riwu Kaho. 2002. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*. PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta. hal. 131.

Sedangkan Mardiasmo berpendapat sebagai berikut:

Pajak digunakan untuk membiayai rumah tangga negara, yakni pengeluaran-pengeluaran yang bermanfaat bagi masyarakat luas.<sup>35</sup>

Fungsi pajak menurut Gunawan Setiyaji dan Hidayat Amir yaitu sebagai berikut:

Pajak memiliki dua fungsi, yaitu fungsi *budgeter* dan fungsi *regulerend*. Fungsi *budgeter*, yaitu untuk mengumpulkan uang pajak sebanyak-banyaknya sesuai dengan Undang-undang yang berlaku yang pada waktunya akan digunakan untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran negara, yaitu pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan, dan bila ada sisa (surplus) akan digunakan sebagai tabungan pemerintah. Sedangkan fungsi *regulerend* adalah suatu fungsi bahwa pajak-pajak tersebut digunakan sebagai suatu alat untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu.<sup>36</sup>

Meskipun demikian, dalam pandangan Richard Burton dan Wirawan B. Ilyas terdapat pula fungsi lain dari pajak yang saat ini mengemuka, yaitu:

Fungsi demokrasi dan fungsi redistribusi. Fungsi demokrasi menyatakan bahwa pajak merupakan salah satu penjelmaan atau wujud sistem gotong-royong, termasuk kegiatan pemerintahan dan pembangunan demi kemaslahatan manusia. Sebagai implementasinya, pajak memiliki konsekuensi untuk memberikan hak-hak timbal-balik yang meskipun tidak diterima secara langsung, tetapi diberikan kepada warga negara pembayar pajak. Demikian selanjutnya, hingga pajak akan berfungsi redistribusi, yaitu mengimplementasikan unsur pemerataan dan keadilan dalam masyarakat. Bila pajak diterapkan dengan baik, maka dapat dipastikan terjadi beberapa dampak pajak terhadap perekonomian dan berbagai aspeknya.<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> Mardiasmo. 2002. *Op. Cit.* hal. 1

<sup>36</sup> Gunawan Setiyaji dan Hidayat Amir. 2005. *Evaluasi Kinerja Perpajakan di Indonesia*. Universitas Indonusa Esa Unggul. Jakarta. hal. 3

<sup>37</sup> Richard Burton dan Wirawan B. Ilyas. 2004. *Op. Cit.* hal. 9.

Berdasarkan beberapa pendapat di atas, maka dapat disimpulkan bahwa pajak mempunyai fungsi untuk mengisi kas negara yang nantinya akan digunakan untuk mendukung pembiayaan pembangunan serta membiayai pengeluaran-pengeluaran pemerintah lainnya.

**d. Sistem Pemungutan Pajak**

Sistem pemungutan pajak berkaitan dengan kewenangan dan tanggung jawab untuk menghitung besarnya pajak yang terutang. Dalam penetapan hutang pajak ada tiga sistem pemungutan pajak, yaitu:

a. *Official Assesment System*

*Official Assesment System* merupakan suatu sistem pemungutan yang memberi wewenang kepada pemerintah (*fiscus*) untuk menentukan besarnya pajak yang terutang oleh wajib pajak.

b. *Self Assesment System*

*Self Assesment System* merupakan suatu sistem pemungutan pajak yang memberi wewenang kepada wajib pajak untuk menentukan sendiri besarnya pajak yang terutang.

c. *With Holding System*

*With Holding System* merupakan suatu sistem pemungutan pajak yang memberi wewenang kepada pihak ketiga (bukan *fiscus* dan bukan wajib pajak yang bersangkutan) untuk menentukan besarnya pajak yang terutang oleh wajib pajak.<sup>38</sup>

**e. Pajak Daerah**

Wewenang pemungutan pajak tidak hanya berada pada pemerintah pusat, tetapi ada sebagian pajak yang diserahkan kepada pemerintah daerah, yaitu sebagai pajak daerah.

Menurut Ketentuan Umum Pasal 1 angka 10 Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, disebutkan bahwa:

---

<sup>38</sup> Mardiasmo. 2002. *Op. Cit.* hal. 8.

Pajak Daerah, yang selanjutnya disebut Pajak, 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.

Sumitro juga merumuskan tentang pengertian pajak daerah yaitu sebagai berikut:

Pajak lokal atau pajak daerah adalah pajak yang dipungut oleh daerah-daerah swatantra seperti provinsi, kotapraja, kabupaten dan sebagainya.<sup>39</sup>

Sedangkan Siagian merumuskannya sebagai pajak negara yang diserahkan kepada daerah dan dinyatakan sebagai pajak daerah dengan Undang-undang.<sup>40</sup>

Josef Riwu Kaho, di sisi lain mengemukakan pendapatnya mengenai pajak daerah sebagai berikut:

Pajak daerah adalah pajak negara yang diserahkan kepada daerah untuk dipungut berdasarkan peraturan perundang-undangan yang dipergunakan guna membiayai pengeluaran daerah sebagai badan hukum publik. Ciri-ciri pajak daerah adalah:

- a. Pajak daerah berasal dari pajak negara yang diserahkan kepada daerah sebagai pajak daerah.
- b. Penyerahan dilakukan berdasarkan undang-undang.
- c. Pajak daerah dipungut oleh daerah berdasarkan kekuatan undang-undang dan/atau peraturan hukum lainnya.
- d. Hasil pungutan pajak daerah dipergunakan untuk membiayai penyelenggaraan urusan-urusan rumah tangga daerah atau untuk membiayai pengeluaran daerah sebagai hukum publik.<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup> Rochmat Soemitro. 1974. *Op. Cit.* hal. 29.

<sup>40</sup> Sondang P. Siagian. 1989. *Pajak Daerah Sebagai Sumber Keuangan Daerah*. Institut Ilmu Pemerintahan Jakarta. hal. 64.

<sup>41</sup> Josef Riwu Kaho. 2002. *Op. Cit.*, hal. 131.

## **5. Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan**

### **a. Pengertian Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan**

Didalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Pasal 1 angka 29 dan 30, disebutkan 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. Sedangkan yang dimaksud dengan mineral bukan logam dan batuan adalah mineral bukan logam dan batuan sebagaimana yang dimaksud di dalam peraturan perundang-undangan di bidang mineral dan batu bara. Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan merupakan pengganti dari Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C yang sebelumnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 dan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000.

Saat ini, sampai dengan diberlakukannya ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009, khususnya tentang Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan, pemerintah kabupaten/kota masih dimungkinkan untuk memungut Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C. Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C adalah kegiatan pengambilan bahan galian golongan C sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Bahan galian golongan C adalah bahan galian golongan C sebagaimana yang dimaksud dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>42</sup>

Berdasarkan Peraturan Pemerintah RI No. 27 thn 1980 tentang penggolongan Bahan-bahan Galian, bahan galian terbagi atas tiga golongan, yaitu:

---

<sup>42</sup> Marihot P. Siahaan. 2013. *Pajak Daerah & Retribusi Daerah: Berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*. Jakarta: Rajawali Pers. hlm. 434

- 1) Golongan bahan galian strategis (disebut pula bahan galian golongan A), terdiri dari:
  - a. Minyak bumi, bitumen cair, lilin bumi, gas alam;
  - b. Bitumen padat, aspal;
  - c. Antarsit, batu bara, batu bara muda;
  - d. Uranium, radium, thorium, dan bahan galian radio aktif lainnya;
  - e. Nikel, kobalt; dan
  - f. Timah.
- 2) Golongan bahan galian yang vital (disebut pula sebagai bahan galian golongan B), terdiri dari:
  - a. Besi, mangan, molibden, khrom, wolfram, vanadium, titan;
  - b. Bauksit, tembaga, timbale, seng;
  - c. Emas, platina, perak, air raksa, intan;
  - d. Arsin, antimony, bismuth;
  - e. Yttrium, rhutenium, cerium, dan logam-logam langka lainnya;
  - f. Beryllium, korundum, zircon, Kristal kwarsa;
  - g. Kriolit, fluorspar, barit, dan
  - h. Yodium, brom, khlor, belerang.
- 3) Golongan bahan galian yang tidak termasuk golongan A atau B (disebut pula sebagai bahan galian golongan C), terdiri dari:
  - a. Nitrat-nitrat, fosfat, garam batu (*halite*);
  - b. Asbes, talk, mika, grafit, magnesit;
  - c. Yarosit, leusit, tawas (alum), oker;
  - d. Batu permata, batu setengah permata;
  - e. Pasir kwarsa, kaolin feldspar, gips, bentonit;
  - f. Batu apung, tras, obsidian, perlit, tanah diatome, tanah serap (*fullers earth*);
  - g. Marmer, batu tulis;
  - h. Batu kapur, dolomite, kalsit;
  - i. Granit, andesit, basal, trakhit, tanah liat, dan pasir sepanjang tidak mengandung unsur-unsur mineral golongan A maupun golongan B dalam jumlah yang berarti ditinjau dari segi ekonomi pertambangan.

Sebagian besar bahan galian industri termasuk bahan galian golongan C walaupun beberapa jenis termasuk bahan galian golongan lain. Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan tidak mutlak diberlakukan pada suatu Kabupaten/Kota. Hal ini sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 yang menentukan bahwa suatu jenis pajak daerah

dapat tidak dipungut apabila potensinya kurang memadai dan atau disesuaikan dengan kebijakan daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah. Hal ini pada dasarnya sama dengan pengenaan Pajak Bahan Galian Golongan C yang tidak mutlak ada pada seluruh daerah kabupaten/kota yang ada di Indonesia. Hal tersebut berkaitan dengan tempat tersedianya bahan galian golongan C, dimana tidak semua daerah Kabupaten/Kota memilikinya, serta adanya kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 30 tahun 2000 kepada pemerintah Kabupaten/Kota untuk mengenakan atau tidak mengenakan suatu jenis pajak kabupaten/kota.

Oleh karena itu, untuk dapat dipungut pada suatu daerah kabupaten atau kota maka pemerintah daerah harus terlebih dahulu menerbitkan peraturan daerah tentang Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan yang akan menja di landasan hokum oprasional dalam teknis pelaksanaan pengenaan dan pemungutan Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan di daerah kabupaten/kota yang bersangkutan.<sup>43</sup>

#### **b. Objek Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan**

Dalam Undang-undang Nomor 28 tahun 2009, Bagian Kedua Belas Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan Pasal 57 ayat (1) menyatakan ada 36 jenis objek Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan. Namun, dikabupaten Tanah Bumbu hanya ada 7 jenis objek pajak yang dipungut, yaitu:

1. Pasir/Kerikil;
2. Batu Gunung (Base Course);
3. Tanah Uruk;
4. Batu Pondasi;
5. Split;
6. Batu Kapur;
7. Pasir Kwarsa.

---

<sup>43</sup> *Ibid.* hlm.436

Selain itu, dalam Undang-undang Nomor 28 tahun 2009, Bagian Kedua Belas Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan Pasal 57 ayat (2) menyatakan Dikecualikan dari objek Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah:

1. kegiatan pengambilan Mineral Bukan Logam dan Batuan yang nyata-nyata tidak dimanfaatkan secara komersial, seperti kegiatan pengambilan tanah untuk keperluan rumah tangga, pemancangan tiang listrik/telepon, penanaman kabel listrik/telepon, penanaman pipa air/gas;
2. kegiatan pengambilan Mineral Bukan Logam dan Batuan yang merupakan ikutan dari kegiatan pertambangan lainnya, yang tidak dimanfaatkan secara komersial; dan
3. pengambilan Mineral Bukan Logam dan Batuan lainnya yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

**c. Dasar Hukum Pengenaan Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan**

- 1) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah.
- 2) Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 yang merupakan Perubahan atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah.
- 3) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan
- 4) Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah.
- 5) Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2016 tentang Ketentuan Umum Dan Tata Cara Pemungutan Pajak Daerah
- 6) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang mengatur tentang Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C
- 7) Keputusan bupati/walikota yang mengatur tentang Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C sebagai aturan pelaksanaan Peraturan Daerah tentang Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C pada Kabupaten/Kota yang dimaksud.

**d. Dasar Pengenaan, Tarif, Cara Perhitungan dan Cara Pemungutan Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan**

**1) Dasar pengenaan tarif Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan**

Dasar pengenaan tarif Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan adalah *Nilai Jual Hasil Pengambilan Mineral Bukan Logam Dan Batuan*. Nilai jual hasil pengambilan mineral bukan logam dan batuan dihitung dengan mengalikan volume/tonase hasil pengambilan dengan nilai pasar atau harga standar masing-masing jenis mineral bukan logam dan batuan.

Nilai pasar mineral bukan logam dan batuan adalah harga rata-rata yang berlaku dilokasi setempat diwilayah daerah yang bersangkutan. Dalam hal nilai pasar dari hasil produksi mineral bukan logam dan batuan sulit diperoleh, digunakan harga standar yang ditetapkan oleh instansi yang berwenang dalam bidang pertambangan mineral bukan logam dan batuan.<sup>44</sup>

**2) Tarif pajak mineral bukan logam dan batuan**

Dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Pasal 60, besaran tarif Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan ditetapkan sebesar 25% dan ditetapkan dengan peraturan daerah. Namun setiap kabupaten/kota diberi kewenangan untuk menetapkan besarnya tarif pajak yang mungkin berbeda dengan kabupaten/kota lainnya, asalkan tidak lebih dari 25%.

---

<sup>44</sup> *Ibid.* hlm.451

### **3) Cara Perhitungan Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan**

Besaran pokok Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan yang terutama dihitung dengan cara mengalikan *tarif pajak* dengan *dasar pengenaan pajak*. Secara umum perhitungan Pajak Mineral Bukan Logam dan batuan adalah sesuai dengan rumus berikut:<sup>45</sup>

$$\begin{aligned}\text{Pajak Terutang} &= \text{Tarif Pajak} \times \text{Dasar Pengenaan Pajak} \\ &= \text{Tarif Pajak} \times \text{Nilai Jual Hasil Pengambilan} \\ &\quad \text{Mineral Bukan Logam dan Batuan}\end{aligned}$$

### **4) Cara Pemungutan Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan**

Pemungutan Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan tidak dapat diborongkan. Yang dimaksudkan dengan tidak dapat diborongkan adalah bahwa seluruh proses kegiatan pemungutan Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan tidak dapat diserahkan kepada pihak ketiga. Walaupun demikian, dimungkinkan adanya kerja sama dengan pihak ketiga dalam proses pemungutan pajak, antara lain percetakan formulir perpajakan, pengiriman surat-surat kepada wajib pajak, atau penghimpunan data objek dan subjek pajak. Kegiatan yang tidak dapat dikerjasamakan dengan pihak ketiga adalah kegiatan perhitungan besarnya pajak yang terutang, pengawasan penyeteroran pajak, dan penagihan pajak.

## **B. Kajian Terhadap Asas-asas/Prinsip-prinsip Terkait**

### **1. Hierarki Norma/Peraturan Perundang-undangan**

Pembentukan norma/peraturan perundang-undangan pada prinsipnya harus berpegang pada pedoman bahwa norma/peraturan perundang-undangan lebih rendah mengacu pada norma/peraturan perundang-undangan lebih tinggi. Hans Kelsen mengajarkan, bahwa:

---

<sup>45</sup> *Ibid.* hlm.452

Suatu norma dibentuk oleh norma yang lebih tinggi, norma ini dibentuk oleh norma yang lebih tinggi lagi, dan demikian hal itu seterusnya sampai berhenti pada norma yang tertinggi yang tidak dibentuk oleh norma yang lebih tinggi lagi melainkan diprakirakan atau ditetapkan terlebih dulu keberadaannya oleh masyarakat atau rakyat sendiri. Kelsen menamakan norma yang tertinggi ini *Grundnorm*, *Basic Norm* (Norma Dasar).<sup>46</sup>

Teori Hans Kelsen yang mendapat banyak perhatian tersebut disebut hierarki norma hukum dan rantai validitas yang membentuk piramida hukum (*stufentheorie*). Salah seorang tokoh yang mengembangkan teori tersebut adalah murid Hans Kelsen, yaitu Hans Nawiasky yang mengatakan:

Suatu aturan dasar/pokok negara dapat dituangkan di dalam suatu dokumen negara yang disebut *Staatsverfassung*, atau dapat juga dituangkan dalam beberapa dokumen negara yang tersebar yang disebut dengan istilah *Staatsgrundgesetz*. Dalam kaitannya dengan hierarki norma hukum (*stufentheorie*), norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hiptetis dan fiktif, yaitu Norma Dasar (*Grundnorm*).<sup>47</sup>

Teori Nawiaky tersebut disebut dengan *theorie von stufenubau der rechtsordnung*. Susunan norma menurut teori tersebut adalah:

- a. Norma fundamental negara (*Staatsfundamentalnorm*);  
*Staatsfundamentalnorm* adalah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau UUD (*staatsverfassung*) dari suatu negara. Posisi hukum dari *Staatsfundamentalnorm* adalah sebagai syarat bagi berlakunya suatu konstitusi. *Staatsfundamentalnorm* ada terlebih dahulu dari konstitusi suatu negara.

---

<sup>46</sup> A. Hamid S Attamimi. 1990. Disertasi: *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*. Jakarta: Universitas Indonesia. hal. 358.

<sup>47</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto. 1998. *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-dasar dan Pembentukannya*. Yogyakarta: Kanisius. hal. 25.

- b. Aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*);
- c. Undang-undang formal (*formell gesetz*); dan
- d. Peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (*verordnung en autonome satzung*).<sup>48</sup>

Hans Nawiasky, sebagaimana dikutip oleh A. Hamid S. Attamimi, lebih lanjut memberikan penjelasan bahwa:

Norma tertinggi yang disebut sebagai norma dasar (*basic norm*) dalam suatu negara sebaiknya tidak disebut sebagai *staatsgrundnorm* melainkan *Staatsfundamentalnorn*, atau norma fundamental negara. *Grundnorm* pada dasarnya tidak berubah-ubah, sedangkan norma tertinggi berubah misalnya dengan cara kudeta atau revolusi.<sup>49</sup>

Berdasarkan teori Nawiasky tersebut, A. Hamid S. Attamimi membandingkan dengan teori Kelsen dan menerapkannya pada struktur tata hukum di Indonesia. Attamimi menunjukkan struktur hierarki tata hukum Indonesia dengan menggunakan teori Nawiasky. Berdasarkan teori tersebut, struktur tata hukum Indonesia adalah:

- a. *Staatsfundamentalnorn*: Pancasila (Pembukaan UUD 1945).
- b. *Staatsgrundgesetz*: Batang Tubuh UUD 1945, Tap MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan.
- c. *Formell gesetz*: Undang-Undang.
- d. *Verordnung en Autonome Satzung*: Secara hierarkis mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati atau Walikota.<sup>50</sup>

Pancasila dilihat sebagai cita hukum (*rechtsidee*) merupakan bintang pemandu. Posisi ini mengharuskan pembentukan hukum positif adalah untuk mencapai ide-ide dalam Pancasila, serta dapat digunakan untuk menguji hukum positif. A. Hamid S Attamimi memberikan penjelasan lebih lanjut sebagai berikut:

Dengan ditetapkannya Pancasila sebagai *Staatsfundamentalnorn* maka pembentukan hukum, penerapan, dan pelaksanaannya tidak dapat dilepaskan dari nilai-nilai Pancasila. Namun, dengan penempatan Pancasila sebagai

---

<sup>48</sup>A. Hamid S Attamimi. 1990. *Op.Cit.* hal. 287.

<sup>49</sup>*Ibid.* hal. 359.

<sup>50</sup>*Ibid.* hal. 359.

*Staats-fundamentalnorm* berarti menempatkannya di atas Undang-Undang Dasar. Jika demikian, Pancasila tidak termasuk dalam pengertian konstitusi, karena berada di atas konstitusi. Untuk membahas permasalahan ini dapat dilakukan dengan melacak kembali konsepsi norma dasar dan konstitusi menurut Kelsen dan pengembangan yang dibuat oleh Nawiasky, serta melihat hubungan antara Pancasila dan UUD 1945.<sup>51</sup>

Kelsen membahas validitas norma-norma hukum dengan menggambarannya sebagai suatu rantai validitas yang berujung pada konstitusi negara. Suhendar Abas berpendapat bahwa:

Jika bertanya mengapa konstitusi itu valid, mungkin dapat menunjuk pada konstitusi lama. Akhirnya mencapai beberapa konstitusi hingga konstitusi pertama yang ditetapkan oleh individu atau semacam majelis. Validitas konstitusi pertama adalah presuposisi terakhir, postulat yang final, di mana validitas semua norma dalam tata aturan hukum bergantung. Dokumen yang merupakan wujud konstitusi pertama adalah konstitusi sesungguhnya, suatu norma mengikat, hanya dalam kondisi dipresuposisikan sebagai valid. Presuposisi inilah yang disebut dengan istilah *trancendental-logical pressuposition*.<sup>52</sup>

Semua norma hukum adalah milik satu tata aturan hukum yang sama karena validitasnya dapat dilacak kembali, secara langsung atau tidak, kepada konstitusi pertama. Hal ini sebagaimana dikatakan oleh Suhendar Abas:

Konstitusi pertama adalah norma hukum yang mengikat adalah sesuatu yang dipreposisi, dan formulasi preposisi tersebut adalah norma dasar dari tata aturan hukum ini. Kalimat terakhir jelas menunjukkan adanya dua hal, yaitu norma dasar adalah presuposisi atas validitas konstitusi pertama. Norma dasar tidak dibuat dalam prosedur hukum oleh organ pembuat hukum. Norma ini valid tidak karena dibuat dengan cara tindakan hukum, tetapi valid karena dipresuposisikan valid, dan dipresuposisikan valid karena tanpa presuposisi ini tidak ada tindakan manusia dapat ditafsirkan sebagai hukum, khususnya norma pembuat hukum.<sup>53</sup>

---

<sup>51</sup> *Ibid.* hal. 359.

<sup>52</sup> Suhendar Abas. 2011. *Stufenbau Teori Hans Kelsen dan Tinjauan Terhadap Tata Urutan Perundang-Undang Di Indonesia*. Diakses melalui <http://suhendarabas.blogspot.com/2011/05/stufenbau-teori-hans-kelsen-dan.html>

<sup>53</sup> *Loc. Cit.*

A. Hamid S Attamimi di lain pihak mengatakan bahwa:

Logika Kelsen sering dipahami secara salah dengan mencampuradukkan antara presuposisi validitas dan konstitusi, manakah yang merupakan norma dasar (*grundnorm*)?. Hal inilah yang selanjutnya diselesaikan oleh Nawiasky dengan membedakan antara *staatsfundamental-norm* dengan *staatsgrundgesetz* atau *grundnorm* dengan alasan bahwa *grundnorm* pada dasarnya tidak berubah sedangkan *staatsfundamentalnorm* dapat berubah seperti melalui kudeta atau revolusi.<sup>54</sup>

Pendapat Nawiasky tersebut sebenarnya sejalan dengan pandangan Kelsen. Kelsen juga menyatakan bahwa:

Konstitusi memang dibuat sulit untuk diubah karena dengan demikian menjadi berbeda dengan norma hukum biasa. Selain itu, Kelsen juga menyatakan bahwa suatu tata hukum kehilangan validitasnya secara keseluruhan jika terjadi kudeta atau revolusi yang efektif. Kudeta atau revolusi adalah perubahan tata hukum selain dengan cara yang ditentukan oleh tata hukum itu sendiri. Kudeta atau revolusi menjadi fakta hilangnya presuposisi validitas konstitusi pertama dan digantikan dengan presuposisi yang lain. Tata hukum yang berlaku adalah sebuah tata hukum baru meskipun dengan materi yang sama dengan tata hukum lama.<sup>55</sup>

Berdasarkan uraian antara pandangan Kelsen dan Nawiasky tersebut dapat disimpulkan bahwa *staats-fundamentalnorm* yang dikemukakan oleh nawiasky adalah presuposisi validitas konstitusi pertama yang dikemukakan oleh Kelsen sebagai norma dasar. Sedangkan *staats-grundgesetz*-nya Nawiasky adalah konstitusi dalam pandangan Kelsen. Pertanyaan selanjutnya adalah apakah Pancasila merupakan *staatsfundamentalnorm* atau merupakan bagian dari konstitusi? RM. A.B. Kusuma memberikan penjelasan:

Pancasila lahir dan dirumuskan dalam persidangan BPUPKI pada saat membahas dasar negara, khususnya dalam pidato Soekarno tanggal 1 Juni 1945. Soekarno menyebut dasar negara sebagai *Philosophische grondslag* sebagai fondamen,

---

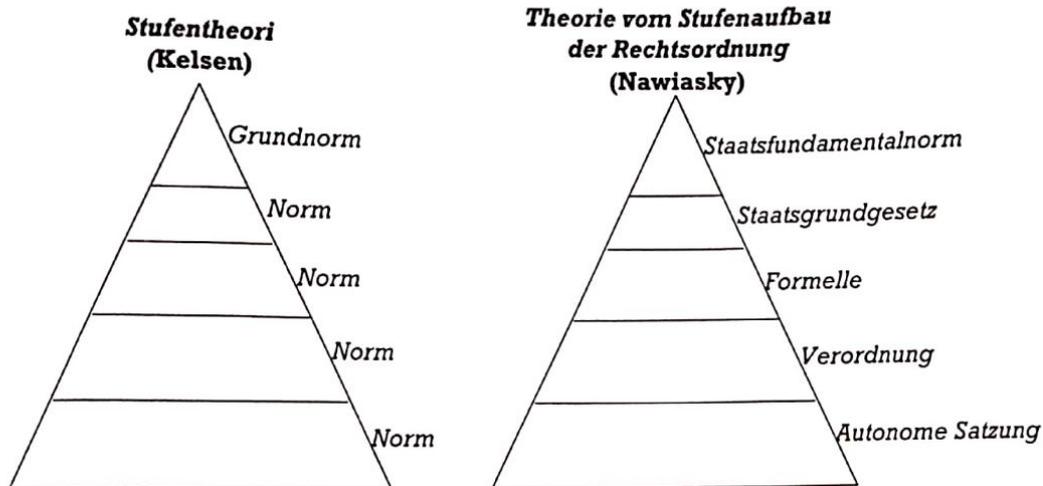
<sup>54</sup> A. Hamid S Attamimi. 1990. *Op. Cit.* hal. 359

<sup>55</sup> Suhendar Abas. 2011. *Op. Cit.* tanpa halaman

filsafat, pikiran yang sedalam-dalamnya yang di atasnya akan didirikan bangunan negara Indonesia. Soekarno juga menyebutnya dengan istilah *Weltanschauung* atau pandangan hidup. Pancasila adalah lima dasar atau lima asas.<sup>56</sup>

Berdasarkan uraian mengenai teori hierarki atau tata urutan peraturan perundang-undangan tersebut di atas, maka untuk memudahkan pemahaman dapat disajikan dalam bentuk gambar piramida sebagai berikut:

**Gambar 1. Teori Kelsen dan Nawiasky<sup>57</sup>**



Hierarki norma atau tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia, diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 7 sebagai berikut:

- (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:
- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
  - c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;

<sup>56</sup> RM. A.B. Kusuma, 2004. *Lahirnya UUD 1945*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia. hal. 117.

<sup>57</sup> A. Hamid S Attamimi. 1990. *Op. Cit.* hal. 291

- d. Peraturan Pemerintah;
  - e. Peraturan Presiden;
  - f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
  - g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- (2) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada Pasal 7 juga terdapat jenis lain sebagaimana ditegaskan pada Pasal 8 UU No. 12 Tahun 2011:

- (1) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh MPR, DPR, DPD, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, BPK, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.
- (2) Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

## **2. Asas-asas Penyusunan Peraturan Daerah**

Hamid S. Attamimi menyampaikan bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, setidaknya ada beberapa pegangan yang harus dikembangkan guna memahami asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik secara benar, meliputi:

- Pertama*, asas yang terkandung dalam Pancasila selaku asas-asas hukum umum bagi peraturan perundang-undangan;
- Kedua*, asas-asas negara berdasar atas hukum selaku asas-asas hukum umum bagi perundang-undangan;
- Ketiga*, asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi selaku asas-asas umum bagi perundang-undangan, dan
- Keempat*, asas-asas bagi perundang-undangan yang dikembangkan oleh ahli.<sup>68</sup>

---

<sup>68</sup>A. Hamid S. Attamimi. 1990. *Op, Cit.* hal. 25

Berkenaan dengan hal tersebut pembentukan peraturan daerah yang baik selain berpedoman pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*beginselen van behoorlijke wetgeving*), juga perlu dilandasi oleh asas-asas hukum umum (*algemene rechtsbeginselen*), yang di dalamnya terdiri dari asas negara berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*), pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi, dan negara berdasarkan kedaulatan rakyat. Peraturan Daerah merupakan salah satu bentuk dari produk hukum daerah, berdasarkan Pasal 236 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 ditegaskan:

Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda.

Peraturan Daerah merupakan peraturan yang menjadi dasar hukum bagi pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan-urusan wajibnya. Dengan demikian peraturan daerah ini berisi tentang ketentuan yang menjadi dasar kewenangan Pemerintah Daerah dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan. Hal tersebut perlu dituangkan dalam suatu Peraturan Daerah mengingat bahwa di era otonomi, Peraturan Daerah dapat mengatur segala urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat yang tidak diatur oleh Pusat. Di bidang tugas pembantuan, Peraturan Daerah tidak mengatur substansi urusan pemerintahan atau kepentingan masyarakat. Peraturan Daerah di bidang tugas pembantuan hanya mengatur tata cara melaksanakan substansi urusan pemerintahan atau suatu kepentingan masyarakat.<sup>59</sup>

Asas pembentukan peraturan perundang-undangan, di dalamnya juga termasuk Peraturan Daerah, berdasarkan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, ditegaskan dalam Pasal 5:

Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

---

<sup>59</sup> Bagir Manan. 2004. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. PSH. FH UII. Yogyakarta. hal. 72

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Purnadi Purbacaraka menjelaskan bahwa dalam membentuk peraturan perundang-undangan termasuk Peraturan Daerah, harus berdasarkan pada asas-asas pembentukan yang baik, meliputi:

- a. *Asas kejelasan tujuan* adalah bahwa setiap pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;
- b. *Asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat* adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan erundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang;
- c. *Asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan* adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis Peraturan Perundang-undangannya;
- d. *Asas dapat dilaksanakan* adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut, baik secara filosofii, yuridis maupun sosiologis:
  - 1) *Aspek Filosofis* adalah terkait dengan nilai-nilai etika dan moral yang berlaku di masyarakat. Peraturan Daerah yang mempunyai tingkat kepekaan yang tinggi dibentuk berdasarkan semua nilai-nilai yang baik yang ada dalam masyarakat;
  - 2) *Aspek Yuridis* adalah terkait landasan hukum yang menjadi dasar kewenangan pembuatan Perda.
  - 3) *Aspek Sosiologis* adalah terkait dengan bagaimana Peraturan Daerah yang disusun tersebut dapat dipahami oleh masyarakat, sesuai dengan kenyataan hidup masyarakat yang bersangkutan.
- e. *Asas hasil guna dan daya guna* adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;

- f. *Asas kejelasan rumusan* adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan. Sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- g. *Asas keterbukaan* adalah bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan;
- h. *Asas materi muatan* adalah materi muatan peraturan perundang-undangan harus mengandung asas-asas sebagai berikut:
  - 1) *Asas kekeluargaan* adalah mencerminkan musyawarah untuk mufakat dalam setiap pengambilan keputusan;
  - 2) *Asas kenusantaraan* adalah bahwa setiap materi muatan Perda senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila;
  - 3) *Asas Bhinneka Tunggal Ika* adalah bahwa materi muatan Peraturan Daerah harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;
  - 4) *Asas keadilan* adalah mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali;
  - 5) *Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan* adalah bahwa setiap materi muatan peraturan daerah tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender atau status sosial;
  - 6) *Asas ketertiban dan kepastian hukum* adalah bahwa setiap materi muatan peraturan daerah harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum;
  - 7) *Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan* adalah bahwa setiap materi muatan peraturan daerah harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan Negara;
  - 8) *Asas pengayoman* adalah memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat;

- 9) *Asas kemanusiaan* adalah mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta hakekat dan martabat setiap warga negara secara proporsional;
- 10) *Asas kemanusiaan* adalah mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara secara proporsional;
- 11) *Asas kebangsaan* adalah mencerminkan sifat dan watak Bangsa Indonesia yang pluralistik dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>60</sup>

Selanjutnya, Pasal 6 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menetapkan bahwa materi muatan peraturan perundang harus mencerminkan asas:

1. pengayoman;
2. kemanusiaan;
3. kebangsaan;
4. kekeluargaan;
5. kenusantaraan;
6. bhineka tunggal ika;
7. keadilan;
8. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
9. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
10. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

### **C. Praktik Empiris**

Pelaksanaan otonomi daerah telah memberikan kewenangan kepada Daerah untuk memanfaatkan dan mengelola Sumber Daya Alam. Demikian halnya dengan Kabupaten Batang. Secara geografis letak Kabupaten Batang dapat dikatakan sangat strategis dan kompleks, karena Daerah ini memiliki wilayah laut, dataran rendah, dataran tinggi dan pegunungan. Semua wilayah itu memiliki potensi tersendiri, salah satunya adalah pertambangan bahan Galian Golongan C. Menurut UU No. 11 Tahun 1960 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan, bahwa yang dimaksud dengan bahan galian adalah unsur-unsur kimia mineral-mineral, bijih-bijih dan segala macam batuan termasuk batu mulia yang merupakan endapan-endapan alam.<sup>61</sup> Bahan galian dibagi menjadi 3 (tiga) yaitu:

---

<sup>60</sup>Purnadi Purbacarakan. dkk. 1979. *Perundang-undangan dan Yurisprudensi*. Alumni. Bandung. Hal. 53

<sup>61</sup> Pasal 5 huruf a UU No. 11 Tahun 1960 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan

1. **Bahan Galian Golongan A** (strategis), merupakan bahan galian untuk kepentingan pertahanan keamanan serta perekonomian negara, antara lain minyak bumi, gas alam, batu bara, uranium dan bahan radioaktif lainnya, nikel timah.
2. **Bahan Galian Golongan B** (vital), merupakan bahan galian yang dapat menjamin hajat hidup orang banyak, seperti besi, mangan, tembaga, timbal, seng, emas, platina, perak, air raksa belerang.
3. **Bahan Galian Golongan C** yang tidak termasuk dalam Golongan A dan B, adalah marmer, granit, batu andesit, tanah pasir, tanah liat.<sup>62</sup>

Penggolongan bahan Galian Golongan C di Kabupaten Batang diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 11 Tahun 2011 tentang Retribusi dan Izin Usaha Pertambangan Bahan Galian Golongan C di Kabupaten Batang. Demikian pula ditetapkan wilayah yang diperuntukkan bagi kegiatan pertambangan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 7 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Batang Tahun 2011 – 2031, yaitu dalam Pasal 42 yang menegaskan:

- (1) Kawasan peruntukan pertambangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 huruf e, merupakan kawasan peruntukan pertambangan mineral, minyak dan gas bumi, dan panas bumi.
- (2) Kawasan peruntukan pertambangan mineral, minyak dan gas bumi, dan panas bumi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), meliputi:
  - a. Pertambangan pasir batu di Kecamatan Bawang, Bandar, dan Kecamatan Gringsing;
  - b. Pertambangan tanah liat di Kecamatan Wonotunggal, Kecamatan Bandar, Kecamatan Blado, Kecamatan Reban, Kecamatan Bawang, Kecamatan Tersono, Kecamatan Gringsing, Kecamatan Limpung, Kecamatan Subah, Kecamatan Tulis, Kecamatan Warungasem, Kecamatan Kandeman, Kecamatan Pecalungan dan Kecamatan Banyuputih;
  - c. Wilayah Kerja Minyak dan Gas terdapat di wilayah daerah; dan
  - d. Wilayah Kerja Pertambangan panas bumi di Kecamatan Bandar, Kecamatan Blado, Kecamatan Reban dan Kecamatan Bawang.
- (3) Kegiatan penambangan yang dilakukan harus tetap menjaga kelestarian lingkungan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

---

<sup>62</sup> Pasal 1 huruf a dan huruf b PP No. 27 Tahun 1980 tentang Penggolongan Bahan Galian,.

Usaha pertambangan bahan Galian Golongan C dan Tata Ruang tentu saling berkaitan satu sama lain, terutama terhadap lingkungan, sehingga dalam pemberian izin usaha pertambangan harus benar-benar memperhatikan asas kemanfaatan. Apabila dilihat dari segi ekonomi, usaha pertambangan bahan galian memberikan manfaat terhadap Pendapatan Asli Daerah. Akan tetapi sisi lain juga memberikan dampak negatif terhadap Tata Ruang dan lingkungan di sekitarnya.

Sebagai contoh yang dialami oleh warga Desa Broyo, Kecamatan Wonotunggal, Kabupaten Batang, di mana 90% warga yang berprofesi sebagai petani merasa terancam dengan hadirnya pertambangan bahan Galian Golongan C di Sungai Lojahan yang dimanfaatkan warga sebagai irigasi sawah. Namun demikian, harus diakui pula bahwa bahan Galian Golongan C juga dibutuhkan untuk pembangunan, apalagi di Kabupaten Batang sedang direncanakan pembangunan rel ganda (*double track*), Pembangkit Listrik Tenaga Uap (PLTU) terbesar di Asia Tenggara.<sup>63</sup> Permasalahannya adalah ada tidaknya pelanggaran perizinan terhadap Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Jawa Tengah Tahun 2009-2029 dan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Batang Tahun 2011-2031.

Sesuai dengan Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 7 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Batang Tahun 2011 – 2031, wilayah yang diberi izin pertambangan bahan Galian Golongan C pasir batu hanya ada 3 (tiga) kecamatan, yaitu Kecamatan Bandar, Kecamatan Bawang, dan Kecamatan Gringsing.

---

<sup>63</sup> Warga Broyo Meminta Galian C Ditutup. Diunduh dari: <http://batangkab.go.id/?p=3508>

### **BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT**

#### **A. Keterkaitan Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Daerah**

Menetapkan suatu aturan hukum, selain berdasarkan kaidah normatif, juga didasarkan pada kaidah empiris. Hal tersebut penting maknanya untuk melihat efektivitas dari aturan hukum yang dibuat tersebut. Efektivitas atau keberlakuan penegakkan suatu aturan hukum dapat ditandai dengan cara:

1. Masyarakat bisa menerima aturan hukum dan masyarakat akan berperilaku sesuai dengan aturan hukum tersebut.
2. Aparat penegak hukum atau pejabat hukum dapat menerapkan dan menegakkan aturan hukum tersebut.
3. Substansi dari aturan hukum tersebut tidak bertentangan dengan hierarkhi peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Berdasarkan gambaran umum mengenai peraturan perundang-undangan tersebut di atas, maka dalam merumuskan Raperda Kabupaten Batang tentang Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan diperlukan kajian peraturan perundang-undangan yang terkait untuk menganalisa Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan. Hal ini perlu dilakukan guna melihat efektivitas ke depan dari Peraturan Daerah yang telah dirancang, serta untuk menghindari tumpang tindih antara satu peraturan dengan peraturan yang lain. Adapun analisa tersebut dapat disajikan sebagai berikut:

##### **1. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah**

Wewenang pemungutan Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota ditegaskan dalam Pasal 2 ayat (2) huruf f Undang-Undang 28 Tahun 2009. Pasal 2 selengkapnya menyatakan:

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.

Berdasarkan Pasal 2 ayat (2) huruf f Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 dapat disimpulkan bahwa pajak mineral bukan logam dan batuan termasuk pajak Daerah Kabupaten/Kota, dengan demikian berdasarkan peraturan tersebut pajak mineral bukan logam dan batuan merupakan kewenangan Daerah Kabupaten/Kota.

Terkait dengan objek Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan, Pasal 57 Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 lebih lanjut menegaskan bahwa:

- (1) Objek Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan adalah kegiatan pengambilan Mineral Bukan Logam dan Batuan yang meliputi:
  - a. asbes;
  - b. batu tulis;
  - c. batu setengah permata;
  - d. batu kapur;
  - e. batu apung;
  - f. batu permata;
  - g. bentonit;
  - h. dolomit;
  - i. feldspar;
  - j. garam batu (halite);
  - k. grafit;
  - l. granit/andesit;
  - m. gips;
  - n. kalsit;
  - o. kaolin;
  - p. leusit;
  - q. magnesit;

- r. mika;
  - s. marmar;
  - t. nitrat;
  - u. opsidien;
  - v. oker;
  - w. pasir dan kerikil;
  - x. pasir kuarsa;
  - y. perlit;
  - z. fosfat;
  - aa. talk;
  - bb. tanah serap (fullers earth);
  - cc. tanah diatome;
  - dd. tanah liat;
  - ee. tawas (alum);
  - ff. tras;
  - gg. yarosif;
  - hh. zeolit;
  - ii. basal;
  - jj. trakkit; dan
  - kk. Mineral Bukan Logam dan Batuan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Dikecualikan dari objek Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah:
- a. kegiatan pengambilan Mineral Bukan Logam dan Batuan yang nyata-nyata tidak dimanfaatkan secara komersial, seperti kegiatan pengambilan tanah untuk keperluan rumah tangga, pemancangan tiang listrik/telepon, penanaman kabel listrik/telepon, penanaman pipa air/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.

Sedangkan subjek Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan, diatur pada Pasal 58 Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 yang menegaskan bahwa:

- (1) Subjek Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan adalah orang pribadi atau Badan yang dapat mengambil Mineral Bukan Logam dan Batuan.
- (2) Wajib Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan adalah orang pribadi atau Badan yang mengambil Mineral Bukan Logam dan Batuan.

Pasal 59 Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 lebih lanjut menegaskan tentang dasar pengenaan pajak sebagai berikut:

- (1) Dasar pengenaan Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan adalah Nilai Jual Hasil Pengambilan Mineral Bukan Logam dan Batuan.
- (2) Nilai jual sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dihitung dengan mengalikan volume/tonase hasil pengambilan dengan nilai pasar atau harga standar masing-masing jenis Mineral Bukan Logam dan Batuan.
- (3) Nilai pasar sebagaimana dimaksud pada ayat (2) adalah harga rata-rata yang berlaku di lokasi setempat di wilayah daerah yang bersangkutan.
- (4) Dalam hal nilai pasar dari hasil produksi Mineral Bukan Logam dan Batuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) sulit diperoleh, digunakan harga standar yang ditetapkan oleh instansi yang berwenang dalam bidang pertambangan Mineral Bukan Logam dan Batuan.

Pasal 60 Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 menegaskan besaran tarif pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan sebagai berikut:

- (1) Tarif Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan ditetapkan aling tinggi sebesar 25% (dua puluh lima persen).
- (2) Tarif Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Penghitungan besaran pokok pajak diatur pada Pasal 61 Undang-Undang No. 28 Tahun 2009:

- (1) Besaran pokok Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan yang terutang dihitung dengan cara mengalikan tarif pajak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 60 ayat (2) dengan dasar pengenaan pajak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59.
- (2) Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan yang terutang dipungut di wilayah daerah tempat pengambilan Mineral Bukan Logam dan Batuan.

## **2. Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2016 tentang Ketentuan Umum Dan Tata Cara Pemungutan Pajak Daerah**

Ketentuan Pasal 3 ayat (4) huruf e Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2016 tentang Ketentuan Umum Dan Tata Cara Pemungutan Pajak Daerah, mengamanatkan pengaturan Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan dengan Peraturan Daerah, yaitu sebagai berikut:

Jenis Pajak kabupaten/kota yang dibayar sendiri berdasarkan penghitungan oleh Wajib Pajak terdiri atas:

- a. Pajak hotel;
- b. Pajak restoran;
- c. Pajak hiburan;
- d. Pajak penerangan jalan;
- e. Pajak mineral bukan logam dan batuan;**
- f. Pajak parkir;
- g. Pajak sarang burung walet; dan
- h. BPHTB.

Penjelasan Pasal 3 ayat (4) Huruf e Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2016 tentang Ketentuan Umum Dan Tata Cara Pemungutan Pajak Daerah menegaskan bahwa:

Yang dimaksud dengan "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. Dikecualikan dari kegiatan pengambilan mineral bukan logam dan batuan adalah:

1. pengambilan mineral bukan logam dan batuan yang nyata-nyata tidak dimanfaatkan secara komersial;
2. kegiatan pengambilan mineral bukan logam dan batuan yang merupakan ikutan dari kegiatan pertambangan lainnya, yang tidak dimanfaatkan secara komersial; dan
3. pengambilan mineral bukan logam dan batuan lainnya yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Yang dimaksud dengan pemanfaatan secara komersial adalah pemanfaatan yang memberikan nilai tambah ekonomi baik diperjualbelikan, dimanfaatkan sendiri, atau dimanfaatkan oleh pihak lain yang bukan untuk kepentingan sosial dalam batasan volume tertentu yang ditetapkan oleh Kepala Daerah.

## **B. Harmonisasi Secara Vertikal dan Horizontal**

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kata harmonis diartikan sebagai bersangkut paut dengan (mengenai) harmoni; seia sekata. sedangkan mengharmoniskan diartikan menjadikan harmonis, Pengharmonisan adalah proses, cara, perbuatan mengharmoniskan. dan Keharmonisan diartikan sebagai perihal (keadaan) harmonis; keselarasan; keserasian.<sup>64</sup>

---

<sup>64</sup> Setio Sapto Nugroho. 2009. *Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Biro Peraturan Perundang-undangan Bidang Perekonomian Sekretariat Negara. Jakarta. hal. 4

Badan Pembinaan Hukum Nasional Depkumham, memberikan pengertian harmonisasi hukum sebagai kegiatan ilmiah untuk menuju proses perharmonisasian (penyelarasan/kesesuaian/keseimbangan) hukum tertulis yang mengacu pada nilai-nilai filosofis, sosiologis, ekonomis dan yuridis.<sup>65</sup>

Dari pengertian tersebut di atas dapat diartikan bahwa harmonisasi peraturan perundang-undangan adalah proses penyerasian dan penyelarasan antar peraturan perundang-undangan sebagai suatu bagian integral atau sub sistem dari sistem hukum guna mencapai tujuan hukum.

### **1. Harmonisasi Vertikal**

Pembentuk peraturan perundang-undangan wajib menyusun suatu peraturan perundang-undangan secara selaras dengan pasal-pasal dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang merupakan pasal yang menjadi dasar pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut. Hal inilah yang disebut dengan **harmonisasi vertikal** peraturan perundang-undangan, yakni harmonisasi peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lain **dalam hierarki yang berbeda**.<sup>66</sup>

Arti penting harmonisasi vertikal peraturan perundang-undangan ini adalah bahwa dalam sistem hukum Indonesia peraturan perundang-undangan tersebut dapat diuji oleh kekuasaan kehakiman. Pasal 24C Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan:

Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutuskan sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutuskan pembubaran partai politik, dan memutuskan perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

---

<sup>65</sup> *Ibid*

<sup>66</sup> *Ibid* hal. 7

Pasal 24 A ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945, menyatakan:

Mahkamah agung berkenan mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.

Dengan pengaturan sebagaimana tersebut di atas maka suatu undang-undang dapat dimintakan *Judicial Review* atau pegujian yudisial kepada Mahkamah Konstitusi sedangkan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dapat dimintakan *Judicial Review* atau pegujian yudisial kepada Mahkamah Agung jika di dalamnya terdapat suatu ketentuan yang bertentangan dengan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang secara hirarki lebih tinggi. Terhadap undang-undang apabila Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa benar terdapat suatu ketentuan di dalamnya yang bertentangan dengan ketentuan dalam Undang-Undang Dasar 1945, maka Mahkamah Konstitusi dapat mengeluarkan putusan untuk membatalkan ketentuan yang dimaksud dan menyatakannya tidak berkekuatan hukum tetap. Begitu pula dengan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang apabila Mahkamah Agung berpendapat bahwa benar terdapat suatu ketentuan di dalamnya yang bertentangan dengan ketentuan dalam undang-undang, maka Mahkamah Agung dapat mengeluarkan putusan untuk membatalkan ketentuan yang dimaksud dan menyatakannya tidak berkekuatan hukum tetap.<sup>67</sup>

Dalam hal inilah harmonisasi vertikal peraturan perundang-undangan mempunyai peranan penting. Selain berfungsi membentuk peraturan perundang-undangan yang saling terkait dan tergantung serta membentuk suatu kebulatan yang utuh, harmonisasi vertikal peraturan perundang-undangan berfungsi sebagai tindakan *preventif* guna mencegah terjadinya *Judicial*

---

<sup>67</sup> *Ibid* hal. 8

Review suatu peraturan perundang-undangan, karena jika hal ini terjadi maka akan timbul berbagai macam kerugian baik dari segi biaya, waktu, maupun tenaga. Dari segi biaya peraturan perundang-undangan tersebut dalam penyusunannya dibiayai dari dana APBN/APBD yang tidak sedikit, dari segi waktu proses penyusunannya membutuhkan waktu yang tidak sebentar bahkan dapat memakan waktu bertahun-tahun, sedangkan dari segi tenaga dalam penyusunan peraturan perundang-undangan dibutuhkan banyak energi, konsentrasi, dan koordinasi dari pembuat peraturan perundang-undangan tersebut. Dengan adanya proses harmonisasi vertikal peraturan perundang-undangan yang baik maka potensi berbagai kerugian di atas dapat dicegah.<sup>68</sup>

## **2. Harmonisasi secara horizontal**

Di samping harmonisasi vertikal tersebut di atas di dalam penyusunan peraturan perundang-undangan harus diperhatikan pula harmonisasi yang dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan dalam **struktur hierarki yang sama atau sederajat**. Jenis harmonisasi ini disebut dengan **harmonisasi horisontal** peraturan perundang-undangan. Harmonisasi horisontal berangkat dari asas ***lex posteriore derogat lex priori*** yang artinya adalah suatu peraturan perundang-undangan yang baru mengesampingkan/ mengalahkan peraturan perundang-undangan yang lama dan asas ***lex specialis derogat lex generali*** yang berarti suatu peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus mengenyampingkan/mengalahkan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum. Harmonisasi Horisontal peraturan perundang-undangan yang dilandasi kedua asas tersebut sangat penting artinya dalam penyusunan suatu peraturan perundang-undangan dikarenakan pada hakikatnya suatu peraturan

---

<sup>68</sup> *Ibid* hal. 8-9

perundang-undangan merupakan bentuk pengaturan yang lintas sektoral dan tidak dapat berdiri sendiri. Di dalam peraturan perundang-undangan tersebut terdapat berbagai sektor dan bidang hukum yang berbeda-beda namun saling kait mengkait dan terhubung satu sama lain sehingga dibutuhkan suatu pengaturan yang komprehensif, bulat dan utuh.<sup>69</sup>

Pembentuk peraturan perundang-undangan dalam hal ini perlu berkoordinasi dengan instansi yang terkait dengan substansi yang akan diatur dalam peraturan perundang-undangan tersebut. Jika proses Harmonisasi Horizontal peraturan perundang-undangan ini gagal dilaksanakan maka akan tercipta kondisi tumpang tindihnya antar sektor dan bidang hukum dalam sistem hukum suatu negara. Kondisi ini akan berdampak sangat masif dan berbahaya karena dapat menciptakan ketidakpastian hukum dan ambiguitas dalam penerapan peraturan perundang-undangan tersebut yang pada akhirnya menggagalkan tujuan hukum untuk mengabdikan pada tujuan negara yakni menciptakan kesejahteraan dan kebahagiaan bagi rakyatnya.

Harmonisasi Horizontal peraturan perundang-undangan tersebut dilakukan berdasarkan asas *lex posteriori derogat lex priori* terhadap suatu peraturan perundang-undangan yang berada dalam hierarki yang sama dan sederajat dan dalam prakteknya diatur dalam ketentuan penutup pada suatu peraturan perundang-undangan. Dalam ketentuan penutup suatu peraturan perundang-undangan diatur status peraturan perundang-undangan yang sudah ada apakah dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan atau dinyatakan tidak berlaku sama sekali. Ketentuan ini sangat penting guna mengatur dan menata berbagai aspek dan bidang hukum yang terkait dengan peraturan perundang-undangan

---

<sup>69</sup> *Ibid* hal. 9

tersebut sehingga tidak terjadi dualisme pengaturan suatu aturan hukum yang sama dalam beberapa peraturan perundang-undangan. Sedangkan penerapan *lex specialis derogat lex generali* dalam Harmonisasi Horisontal diperlukan guna membentuk suatu peraturan perundang-undangan yang mempunyai bentuk dan karakteristik khusus dan berbeda (*sui generis*) dengan peraturan perundang-undangan yang lain guna mencapai tujuan tertentu.<sup>70</sup>

Harmonisasi vertikal dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Batang tentang Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan ini merupakan peraturan pelaksanaan dari perundang-undangan yang lebih tinggi, yaitu Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2016 tentang Ketentuan Umum Dan Tata Cara Pemungutan Pajak Daerah.

Adapun harmonisasi horisontal dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Batang tentang Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan ini disesuaikan dan disinkronkan dengan peraturan perundang-undangan yang sederajat, sebagaimana substansinya telah diuraikan di atas, diantaranya adalah harmonisasi dengan Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 11 Tahun 2011 tentang Retribusi dan Izin Usaha Pertambangan Bahan Galian Golongan C dan Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 7 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Batang Tahun 2011 – 2031.

---

<sup>70</sup> *Ibid* hal. 10

## **BAB IV**

### **LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS**

Landasan filosofis, landasan sosiologis dan landasan yuridis merupakan landasan dasar bagi pembentukan suatu peraturan perundang-undangan, sehingga suatu peraturan perundang-undangan dapat dikatakan baik apabila pertimbangan pembentukannya didasarkan pada ketiga landasan tersebut, hal ini sebagaimana pendapat Rosjidi Ranggawidjaja sebagai berikut:

Suatu peraturan perundang-undangan yang baik sekurang-kurangnya memiliki tiga landasan, yaitu landasan filosofis, landasan sosiologis dan landasan yuridis. Meskipun demikian ada yang menambahnya dengan landasan teknik perancangan dan landasan politis. Menurut Rosjidi Ranggawidjaja landasan peraturan perundang-undangan adalah landasan filosofis, landasan sosiologis dan landasan yuridis.<sup>71</sup>

Berdasarkan pendapat Rosjidi Ranggawidjaja tersebut di atas, maka dapat dijelaskan bahwa landasan peraturan perundang-undangan adalah landasan filosofis, landasan sosiologis dan landasan yuridis.

#### **A. Landasan Filosofis**

Filsafat atau pandangan hidup sesuatu bangsa tiada lain berisi nilai-nilai moral atau etika dari bangsa tersebut. Moral dan etika pada dasarnya berisi nilai-nilai yang baik dan yang tidak baik. Nilai yang baik adalah pandangan dan cita-cita yang dijunjung tinggi. Di dalamnya ada nilai kebenaran, keadilan, kesusilaan, dan berbagai nilai lainnya yang dianggap baik. Pengertian baik, benar, adil, dan susila tersebut menurut takaran-takaran bangsa yang bersangkutan. Hukum yang baik harus berdasarkan kepada semua itu. Hukum yang dibentuk tanpa memperhatikan moral bangsa akan sia-sia diterapkannya, tidak akan ditaati atau dipatuhi. Semua nilai yang ada di Indonesia akan terakumulasi dalam Pancasila, karena Pancasila

---

<sup>71</sup> Rosjidi Ranggawidjaja. 1998. *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*. Mandar Maju. Bandung. hal. 43

adalah pandangan hidup, cita-cita bangsa, falsafah atau jalan kehidupan, dan berbagai sebutan lainnya. Rosjidi Ranggawidjaja berpendapat sebagai berikut:

Apapun jenisnya filsafat hidup bangsa, harus menjadi rujukan dalam membentuk hukum yang akan dipergunakan dalam kehidupan bangsa tersebut. Oleh karena itu kaidah hukum yang dibentuk (yang termuat dalam perturan undang-undang) harus mencerminkan filsafat hidup bangsa itu. Sekurang-kurangnya tidak bertentangan dengan nilai-nilai moral bangsa. Hukum harus berakar dari moral.<sup>72</sup>

Tujuan pembentukan Negara dan Pemerintah Indonesia dapat dilihat dari pembukaan UUD 1945 alinea keempat yaitu bahwa untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan social. Konteks melindungi segenap bangsa Indonesia dalam pembukaan UUD 1945 dapat dimaknai secara luas yaitu untuk memenuhi tujuan negara lainnya yaitu guna memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Kesejahteraan umum tidak hanya mempunyai aspek lahiriah atau pembangunan fisik semata tetapi juga aspek batiniah yaitu aspek kejiwaan manusianya, disamping pula yang tidak kalah pentingnya yaitu aspek kognitif dalam bentuk kecerdasan.

Terkait dengan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan, maka yang menjadi landasan filosofi adalah bahwa dalam rangka menjamin kesinambungan bahan tambang yang merupakan kekayaan alam yang tak terbarukan, diperlukan pengaturan dalam pengelolaan sehingga cadangan yang tersedia dapat dimanfaatkan secara optimal dan bijaksana dengan berpedoman pada pembangunan daerah yang berkelanjutan dan berwawasan lingkungan;

---

<sup>72</sup> Rosjidi Ranggawidjaja. 1998. *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*. Mandar Maju. Bandung. hal. 43.

## **B. Landasan Sosiologis**

Aspek sosiologis adalah terkait dengan bagaimana Peraturan Daerah yang disusun tersebut dapat dipahami oleh masyarakat, sesuai dengan kenyataan hidup masyarakat yang bersangkutan. Keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat merupakan landasan sosiologis dari suatu peraturan perundang-undangan. Hal ini sebagaimana dikatakan oleh Bagir Manan sebagai berikut:

Suatu peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan sosiologis apabila ketentuan-ketentuannya sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Hal ini penting agar peraturan perundang-undangan yang dibuat ditaati oleh masyarakat, tidak menjadi huruf-huruf mati belaka. Hal ini berarti bahwa peraturan perundang-undangan yang dibuat harus dipahami oleh masyarakat sesuai dengan kenyataan hidup masyarakat yang bersangkutan. Membuat suatu aturan yang tidak sesuai dengan tata nilai, keyakinan dan kesadaran masyarakat tidak akan ada artinya, tidak mungkin dapat diterapkan dengan "hukum yang hidup" (*living law*) dalam masyarakat dan dalam suatu masyarakat, akan menjadi nilai kehidupan selanjutnya. Produk perundang-undangan tidak sekedar merekam keadaan seketika. Masyarakat berubah, nilai-nilainya berubah, kecenderungan dan harapan masyarakat harus dapat diprediksi dan terakumulasi dalam peraturan perundang-undangan yang berorientasi masa depan.<sup>73</sup>

Landasan sosiologis adalah suatu peraturan perundang-undangan yang dibuat harus dapat dipahami oleh masyarakat sesuai dengan kenyataan hidup. Hal ini berarti bahwa hukum yang dibentuk harus sesuai dengan hukum yang hidup (*the living law*) dalam masyarakat. Dalam kondisi demikian inilah maka peraturan perundang-undangan tidak mungkin lepas dari gejala-gejala sosial yang ada di masyarakat.<sup>74</sup>

---

<sup>73</sup> Bagir Manan 1992. *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*. Ind-Hill. Co. Jakarta. hal. 43.

<sup>74</sup> Soimin. 2010. *Pembentukan Peraturan Negara Di Indonesia*. Sinar Grafika. Jakarta. hlm.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka landasan sosiologis dari pembentukan Peraturan Daerah tentang Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan adalah bahwa Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan merupakan sumber pendapatan daerah yang penting guna membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, sehingga perlu pengaturan berdasarkan prinsip demokrasi, pemerataan dan keadilan, peran serta masyarakat, dan akuntabilitas dengan memperhatikan potensi daerah.

### **C. Landasan Yuridis**

Landasan yuridis adalah landasan hukum yang menjadi dasar kewenangan pembuat peraturan perundang-undangan. Apakah kewenangan seorang pejabat atau badan mempunyai dasar hukum yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan atau tidak. Dasar hukum kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan sangat diperlukan. Tanpa disebutkan dalam peraturan perundang-undangan, seorang pejabat atau suatu badan adalah tidak berwenang mengeluarkan peraturan. Misalnya, Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 memberikan kewenangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk membentuk Undang-undang. Ketentuan dalam Pasal 20 ayat (1) tersebut adalah:

Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang (*hasil perubahan pertama*).

Jimly Asshiddiqie membuat perbandingan perumusan atas Pasal 20 ayat (1) tersebut kaitannya dengan sebelum dan sesudah amandemen Undang-Undang Dasar 1945 sebagai berikut:

Sebelum amandemen UUD 1945, Pasal 5 ayat (1) menentukan Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR. Dalam rumusan yang baru berdasarkan hasil Perubahan Pertama dinyatakan bahwa Presiden berhak mengajukan rancangan *undang-undang* kepada DPR. Dalam Pasal 20 ayat (1) ini ditegaskan DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Dengan adanya perubahan ini, jelaslah bahwa kekuasaan legislatif yang semula utamanya dipegang oleh Presiden dengan persetujuan DPR, dialihkan menjadi dipegang

oleh DPR, sedangkan Presiden hanya dinyatakan berhak mengajukan rancangan undang-undang, bukan sebagai pemegang kekuasaan legislatif yang utama. Perubahan ini biasa disebut sebagai pergeseran kekuasaan legislatif dari Presiden ke DPR.<sup>75</sup>

Demikian pula ketentuan Pasal 5 ayat (2) memberikan dasar hukum kewenangan kepada Presiden dalam menetapkan peraturan Pemerintah untuk menjalankan Undang-undang. Landasan demikian sering disebut sebagai landasan yuridis formal. Ketentuan dalam Pasal 5 ayat (2) tersebut adalah sebagai berikut:

Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya (*asli*).

Jimly Asshiddiqie, memberikan pendapatnya atas Pasal 5 ayat (2) tersebut sebagai berikut:

Peraturan Pemerintah ini menyangkut kewenangan *pouvoir réglementaire* yang didasarkan atas kewenangan legislatif yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Sifat mengatur (*regeling*) dari peraturan pemerintah ini adalah merupakan *derivat* atau turunan dari kewenangan untuk menetapkan materi undang-undang yang berada di Dewan Perwakilan Rakyat (parlemen).<sup>76</sup>

Landasan yuridis formal selain menetapkan badan yang berwenang membentuk, juga secara garis besar ditetapkan sebagai proses dan prosedur penetapannya. Misalnya, suatu Undang-undang sebelum ditetapkan (istilah UUD 1945: disahkan) menjadi Undang-undang harus mendapat persetujuan dulu dari Dewan Perwakilan Rakyat. Demikian juga misalnya Peraturan Daerah, dibentuk oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD. Kalau suatu Peraturan Daerah tersebut dibuat oleh Kepala Daerah tanpa persetujuan DPRD maka Peraturan Daerah tersebut batal demi hukum.

Selain menentukan kewenangan, landasan hukum juga merupakan dasar keberadaan atau pengakuan dari suatu jenis peraturan perundang-undangan, sebagaimana dikemukakan oleh Rosjidi Ranggawidjaja berikut:

---

<sup>75</sup> Jimly Asshiddiqie. 2002. *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*. Pusat Studi Hukum Tata Negara FH. UI. Jakarta. hal. 25.

<sup>76</sup> *Ibid.* hal. 7.

Landasan yuridis sebagai landasan yuridis material. Landasan yuridis material menunjuk kepada materi muatan tertentu yang harus dimuat dalam suatu peraturan perundang-undangan tertentu. Pembentuk peraturan menghendaki bahwa suatu materi tertentu hendaknya diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan tertentu pula. Dalam UUD 1945 disebutkan adanya materi tertentu yang harus diatur dengan UU. Isi atau substansi suatu peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan "wadahnya". Selain itu, isi suatu peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan isi peraturan perundangan yang derajatnya lebih tinggi. Jadi, seyogianya jenis peraturan perundangan serta badan yang berwenang membentuknya harus mempunyai landasan formal secara tegas dalam peraturan perundangan. Tanpa landasan formal demikian, maka prinsip negara bedasar atas hukum akan menjadi goyah.<sup>77</sup>

Menurut Bagir Manan, dasar yuridis sangat penting dalam pembuatan peraturan perundang-undangan karena menunjukkan:

- 1) Keharusan adanya kewenangan dari pembuat peraturan perundang-undangan. Setiap peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang.
- 2) Keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang daitur terutama kalau diperintahkan oleh perturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi atau sederajat.
- 3) Keharusan mengikuti tata cara tertentu. Apabila tata cara tersebut tidak diikuti, perturan perundang-undangan mungkin batal demi hukum atau tidak/belum mempunyai kekuatan hukum mengikat.
- 4) Keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Suatu Undang-undang tidak boleh mengandung kaidah yang bertentangan dengan UUD. Demikian pula seterusnya sampai pada perturan perundang-undangan tingkat bawah.<sup>78</sup>

Berkaitan dengan pembentukan Perda tentang Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan, merupakan peraturan pelaksanaan dari perundang-undangan yang lebih tinggi, yaitu ketentuan Pasal 2 ayat (2) huruf f UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dan Pasal 3 ayat (4) huruf e N. 55 Tahun 2016 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Pemungutan Pajak Daerah.

---

<sup>77</sup> Rosjidi Ranggawidjaja. 1998. *Op. Cit.* hal. 45.

<sup>78</sup> Bagir Manan, 1992. *Op. Cit.* hal. 75.

## **BAB V**

### **JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH**

Berpedoman pada lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dalam BAB V yang mengatur rumusan mengenai Jangkauan, Arah Pengaturan, dan Ruang Lingkup Materi Muatan Undang-Undang, menjelaskan bahwa Naskah Akademik berfungsi mengarahkan ruang lingkup materi muatan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang akan dibentuk.

#### **A. Jangkauan Pengaturan**

Lingkup atau jangkauan pengaturan dalam Peraturan Daerah tentang Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan ini adalah norma kewenangan yang dimiliki Pemerintah Daerah Kabupaten Batang untuk menetapkan pengaturan mengenai Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan dalam satu Peraturan Daerah dalam rangka meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

#### **B. Arah Pengaturan**

Suatu kebijakan publik yang baik dan dirumuskan dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang baik seharusnya memuat asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, seperti dirumuskan dalam Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan:

Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Peraturan Daerah tentang Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan merupakan salah satu upaya untuk meningkatkan sumber pembiayaan dalam rangka pelaksanaan tugas pemerintah, pembangunan serta pelayanan kepada masyarakat.

### **C. Ruang Lingkup Materi Muatan**

Ruang lingkup Materi Muatan dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan ini mencakup:

#### **1. Ketentuan Umum**

Dalam Ketentuan Umum ini, memuat rumusan akademik mengenai pengertian istilah dan frasa, yaitu:

- a. Istilah adalah kata atau frasa yang dipakai sebagai nama/lambang, yang mengungkapkan makna, konsep, proses, keadaan atau sifat yang khas dalam bidang ilmu pengetahuan hukum dan sosial.
- b. Frasa adalah satuan linguistik yang lebih besar dari kata, dan lebih kecil dari klausa dan kalimat. Frasa berarti juga kumpulan kata non predikat.

#### **2. Materi Muatan yang Diatur**

Materi muatan yang diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan ini meliputi:

- a. Nama, objek, dan subjek pajak
- b. Dasar pengenaan, tarif, dan cara perhitungan pajak wilayah pemungutan
- c. Masa pajak dan saat pajak terutang
- d. Pemungutan pajak
- e. Tata cara pembayaran dan penagihan
- f. Pendaftaran, pengukuhan, perhitungan dan penetapan pajak
- g. Keberatan dan banding
- h. Pembetulan, pembatalan, pengurangan ketetapan, dan penghapusan atau pengurangan sanksi administrasi
- i. Pengurangan dan keringanan pajak
- j. Pengembalian kelebihan pembayaran
- k. Kedaluwarsa penagihan pajak
- l. Pembukuan dan pemeriksaan
- m. Pemanfaatan

- n. Insentif pemungutan
- o. Penyidikan
- p. Sanksi administrasi
- q. Ketentuan pidana
- r. Ketentuan penutup

## **BAB VI PENUTUP**

### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Batang tentang Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan, maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Mineral Bukan Logam dan Batuan di Kabupaten Batang merupakan salah satu sumber pajak daerah yang dapat dipungut langsung oleh Pemerintah Kabupaten Batang, dimana potensi untuk pajak mineral bukan logam dan batuan ini cukup banyak di Kabupaten Batang.
2. Sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2016 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Pemungutan Pajak Daerah, maka daerah diberikan kewenangan untuk mengatur Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan dalam satu Peraturan Daerah.

### **B. Saran**

1. Mengoptimalkan pola pemungutan pajak mineral bukan logam dan batuan serta lebih intensif lagi sehingga dapat memperkecil ketidak terpungutan pajak.
2. Membuat peraturan yang mengatur tentang sanksi terhadap hutang pajak atau keterlambatan dalam pembayaran hutang pajak yang dilakukan oleh perusahaan-perusahaan.

### DAFTAR PUSTAKA

- A. Hamid S Attamimi. 1990. *Disertasi: Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*. Jakarta: Universitas Indonesia.
- Abdulkadir Muhammad. 2004. *Hukum dan Penelitian Hukum*. Citra Aditya Bakti. Bandung.
- Agus Pramusinto. 2009. *Reformasi Birokrasi, Kepemimpinan dan Pelayanan Publik: Kajian tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia*. Gava Media. Yogyakarta.
- Ateng Safrudin. 1985. *Pasang Surut Otonomi Daerah*. Bina Cipta. Bandung.
- Ateng Safrudin. 1998. *Otonomi dan Antisipasi Perkembangan, Suatu Bahan Peyegaran Pemahaman Otonomi Daerah*. Bina Cipta. Bandung.
- Atep Adya Barata. 1989. *Perpajakan*. Amrico. Bandung.
- Bagir Manan 1992. *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*. Ind-Hill. Co. Jakarta.
- Bagir Manan. 2004. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. PSH. FH UII. Yogyakarta.
- Bohari, *Pengantar Hukum Pajak*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, 1993.
- Bohari. 1995. *Pengantar Hukum Pajak*. RajaGrafindo Persada. Jakarta.
- Gunawan Setiyaji dan Hidayat Amir. 2005. *Evaluasi Kinerja Perpajakan di Indonesia*. Universitas Indonusa Esa Unggul. Jakarta.
- HAW. Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Jakarta, PT Grafindo Persada, 2007,
- Irawan Soedjito. 1984. *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*. Bina Aksara. Jakarta.
- J. Suhardjana. 2003. *Disertasi: Wewenang Kabupaten Dalam Pembangunan Perumahan*. Program Pasca Sarjana. Universitas Airlangga. Surabaya.
- J.J.Bruggink. 1999. *Refleksi Tentang Hukum*. Alih Bahasa Arief Sidharta. Citra Aditya Bakti. Bandung.
- Jhonny Ibrahim. 2005. *Teori dan Penelitian Hukum Normatif*. Bayumedia Publishing. Surabaya.
- Jimly Asshiddiqie. 2002. *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*. Pusat Studi Hukum Tata Negara FH. UI. Jakarta.
- Josef Riwu Kaho. 2002. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*. PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta.

- Maria Farida Indrati Soeprapto. 1998. *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-dasar dan Pembentukannya*. Yogyakarta: Kanisius.
- Marihot P. Siahaan. 2013. *Pajak Daerah & Retribusi Daerah: Berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Muhammad Fauzan. 2006. *Hukum Pemerintahan Daerah: Kajian Tentang Hubungan Keuangan antara Pusat dan Daerah*. UII Press. Yogyakarta.
- Philipus M. Hadjon dkk. 1994. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Gadjah Mada University Press.
- Philipus M. Hadjon dkk. 1994. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Gadjah Mada University Press.
- Purnadi Purbacarakan. dkk. 1979. *Perundang-undangan dan Yurisprudensi*. Alumni. Bandung.
- R. Santoso Brotodihardjo. 1998. *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*. PT. Eresco. Bandung.
- Richard Burton dan Wirawan B.Ilyas. 2004. *Hukum Pajak*. Salemba Empat. Jakarta.
- Mardiasmo. 2002. *Perpajakan*. Andi Offset. Yogyakarta.
- RM. A.B. Kusuma, 2004. *Lahirnya UUD 1945*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Rochmat Soemitro. 1974. *Pajak dan Pembangunan*. PT. Eresco. Bandung.
- Rochmat Soemitro. 1980. *Pokok-Pokok Perpajakan*. Liberty Yogyakarta.
- Rosjidi Ranggawidjaja. 1998. *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*. Mandar Maju. Bandung.
- S. Munawir. 1987. *Pokok-Pokok Perpajakan*. Liberty. Yogyakarta.
- S. Munawir. 1992. *Perpajakan*. Liberty. Yogyakarta.
- S. Prajudi Atmosudirjo. 1994. *Hukum Administrasi Negara*. Ghalia Indonesia. Jakarta.
- Setio Spto Nugroho. 2009. *Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Biro Peraturan Perundang-undangan Bidang Perekonomian Sekretariat Negara. Jakarta.
- Siswanto Sunarno. 2008. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Sinar Grafika. Jakarta.
- Soimin. 2010. *Pembentukan Peraturan Negara Di Indonesia*. Sinar Grafika. Jakarta.
- Sondang P. Siagian. 1989. *Pajak Daerah Sebagai Sumber Keuangan Daerah*. Institut Ilmu Pemerintahan Jakarta.

- Syaukani HR. 2001. *Menatap Harapan Masa Depan Otonomi Daerah*. Lembaga Ilmu Pengetahuan. Kabupaten Kutai Kalimantan Timur.
- Victor M. Situmorang. 1994. *Hukum Administrasi Pemerintahan di Daerah*. Sinar Grafika. Jakarta.