

# BAB I

## PENDAHULUAN

### **A. Latar Belakang Masalah**

Sebagaimana diketahui bahwa pajak merupakan iuran wajib dari rakyat kepada negara. Dari pajak ini, nantinya akan digunakan negara untuk membiayai kegiatan pemerintahan, dan dengan pajak ini pula, pemerintah menggunakannya sebagai alat untuk mengatur atau melaksanakan kebijaksanaan negara dalam bidang ekonomi dan sosial.

Pembagian pajak menurut wewenang pemungutan pajak dipisahkan menjadi Pajak Pusat dan Pajak Daerah, sedangkan Pajak Daerah terbagi dalam Pajak Propinsi dan Pajak Kabupaten/Kota. Dengan adanya kebijakan otonomi daerah yang berlaku di Indonesia memberikan perubahan mendasar terhadap penyelenggaraan pemerintahan, ditandai melalui suatu proses penyerahan sejumlah kekuasaan dan kewenangan, baik secara rinci maupun secara umum, dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah untuk selanjutnya dijalankan oleh Pemerintah Daerah secara mandiri. Ditetapkannya Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 *jo.* Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tanggal 15 Oktober 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, tentu memberikan pengaruh yang cukup besar pada daerah otonom untuk melaksanakan kewenangan yang telah diserahkan tersebut. Dan daerah otonom tersebut tentunya harus memiliki dana yang memadai.

Kemampuan pembiayaan merupakan salah satu segi atau kriteria penting untuk menilai secara nyata kemampuan daerah dalam mengatur dan mengelola rumah tangga sendiri. Tanpa adanya pembiayaan yang cukup, maka tidak mungkin suatu daerah secara optimal mampu menyelenggarakan tugas dan kewajiban serta segala kewenangan yang melekat dengannya untuk mengatur rumah tangganya sendiri.<sup>1</sup>

Formula anggaran daerah dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (selanjutnya digunakan istilah APBD) dicerminkan melalui kemampuan keuangan daerah. Anggaran disusun dengan memperhatikan semua potensi daerah yang ada sehingga formulasi anggaran benar-benar mencerminkan kebutuhan obyektif daerah.<sup>2</sup> Salah satu sumber penerimaan dalam APBD sebagai bentuk partisipasi masyarakat lokal dalam membiayai pelaksanaan tugas-tugas pemerintah dan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah daerah dikenakan dengan Pendapatan Asli Daerah (selanjutnya digunakan istilah PAD).

Berdasarkan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tanggal 15 Oktober 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, Sumber sumber penerimaan daerah terdiri atas:

- a. Pendapatan Asli Daerah
  - Pajak daerah
  - Retribusi daerah
  - Hasil pengelolaan kekayaan daerah

---

<sup>1</sup> Achmad Lutfi, "*Penyempurnaan Administrasi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah : suatu upaya dalam optimalisasi penerimaan PAD*", (Volume XIV, Nomor 1, Januari 2006) dalam Jurnal Administrasi dan Organisasi: Bisnis & Birokrasi, Departemen Ilmu Administrasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik hal 1

<sup>2</sup> Pheni Cahalid, *Keuangan Daerah, Investasi, dan Desentralisasi: Tantangan dan Hambatan*, (Jakarta: Kemitraan, 2005), Hal. 10.

- Lain-lain PAD yang sah:
  - Hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan.
  - Jasa Giro.
  - Pendapatan bunga.
  - Keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing
  - Komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan atau bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah.
- b. Dana perimbangan
- c. Lain-lain pendapatan

Sumber dana yang diharapkan mampu menunjang daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mandiri adalah PAD. Dalam rangka untuk menjalankan fungsi dan kewenangan pemerintah daerah dalam bentuk kewenangan fiskal maka daerah harus mengenali kapasitas fiskalnya atau sumber-sumber yang dimiliki serta mempunyai kemampuan untuk menyerap penghasilan daerah baik dalam bentuk pajak maupun dalam bentuk lainnya dari sumber yang ada.<sup>3</sup> Salah satu sumber pemasukan bagi kas daerah adalah berasal dari pajak daerah, yang merupakan salah satu bentuk peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan otonomi daerah.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah, menyebutkan bahwa pengertian dari Pajak Daerah adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung

---

<sup>3</sup> Wahyu Tumaka, *Upaya Daerah Meningkatkan Pajak, Retribusi dan Dampaknya*, (Volume II/Nomor 03 Tahun 2005), dalam *Majalah Indonesia Tax Review*, hal 29

yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan daerah. Sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, salah satu Pajak Daerah yang dipungut oleh pemerintah propinsi Riau adalah Pajak Air Bawah Tanah.

Pajak Air Bawah Tanah merupakan pajak yang sangat prospektif di masa mendatang. Sumber air bersih yang tersedia di alam di antaranya adalah air tanah, dimana ketergantungan pasokan lain seperti air permukaan memerlukan biaya pengolahan yang mahal sedangkan untuk memperoleh air dari sumber air tanah yang operasionalnya relatif murah. Selain itu pengambilan air tanah dapat dilakukan secara tertutup sehingga cenderung membuka peluang bagi masyarakat untuk melakukan pelanggaran terhadap ketentuan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam pemanfaatan air tanah.

Propinsi Riau yang beribukota di Pekanbaru sudah berkembang dengan jumlah penduduk yang besar dan pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi, memberikan peranan yang sangat besar bagi perkembangan industri-industri dan perusahaan. Perkembangan ini menuntut adanya usaha yang proaktif dari Dinas Pendapatan Daerah (Dispenda) Provinsi Riau dalam mengelola, memonitor, dan mengevaluasi sistem pemungutan Pajak Air Bawah Tanah. Untuk itu diperlukan sistem pemungutan pajak yang transparan dan efisien, agar memudahkan fiskus untuk melakukan *check and balance*.

Pemungutan Pajak Air Bawah Tanah dan Air Permukaan di wilayah Kota Pekanbaru perlu dilakukan koordinasi dengan Kantor Pendapatan Daerah Dinas Pendapatan Propinsi Riau Kota Pekanbaru, melalui kantor Samsat Kota Pekanbaru. Kantor Samsat Kota Pekanbaru merupakan bagian pelayanan Pemerintah Daerah Propinsi Riau yang melakukan pelayanan penyetoran pajak bagi masyarakat yang berdomisili di Kota Pekanbaru. Hubungan antara Samsat Kota Pekanbaru dengan Dinas Pendapatan Daerah Propinsi Riau adalah, kantor Samsat Kota Pekanbaru sebagai pemungut pajak yang salah satunya pajak air bawah tanah yang berada di wilayah Kota Pekanbaru.

Pajak Air Bawah Tanah dan Air Permukaan di wilayah Kota Pekanbaru yang dipungut, dapat dilihat dari kontribusi cukup besar bagi Pendapatan Asli Daerah Riau dari penerimaan Pajak Air Bawah Tanah dan Air Permukaan yakni sekitar Rp.13 Miliar.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> www.RiauOnline.com, di unduh, tanggal 28 Oktober 2005

**Tabel I.1**  
**Penerimaan Pajak Air Bawah Tanah dan Air Permukaan**  
**Propinsi Riau Tahun 2004**

No	Kantor/ Pos Pelayanan Pendapatan Prop.Riau	Pajak Air Bawah Tanah Dan Air Permukaan	%
1	Pekanbaru	13.921.365.494	51,96
2	Bangkinang	564.283.044	2,11
3	Dumai	55.484.410	0,21
4	Perawang	10.590.448.670	39,53
5	Rengat	175.248.790	0,65
6	Duri	17.614.950	0,07
7	Pangkalan Kerinci	264.352.850	0,99
8	Bagan Batu	82.368.000	0,31
9	Pasir Pangaraian	240.856.360	0,90
10	Tembilahan	61.942.240	0,23
11	Bengkalis	14.137.124	0,05
12	Bagan Siapi-API	309.307.171	1,15
13	Selat Panjang	22.215.000	0,08
14	Batam	293.861.640	1,10
15	Tanjung Pinang	170.643.578	0,64
16	Tanjung Balai Karimun	8.080.500	0,03
Jumlah		26.792.209.821	100,00

Sumber: Dinas Pendapatan Daerah Riau tahun 2005

Dari tabel di atas terlihat bahwa perolehan Pajak Air Bawah Tanah tahun 2004 untuk kota pekanbaru memberikan kontribusi sebesar Rp13.921.365.394,- atau 51,96 % dari total penerimaan 16 Kabupaten dan Kota di Propinsi Riau.

Bagi Kota Pekanbaru, Berdasarkan Peraturan Daerah Propinsi Riau Nomor 16 Tahun 2002 tentang Pajak Air Bawah Tanah dan Air Permukaan, penerimaan pendapatan Pajak Air Bawah Tanah yang dipungut melalui Kantor Pendapatan Propinsi Riau, dilakukan oleh Kantor Pendapatan Daerah Dinas Pendapatan Propinsi Riau, meliputi kawasan Pekanbaru Selatan dan Pekanbaru Kota. Melalui kedua Instansi tersebut, dapat dilihat jumlah penerimaan Pajak Air Bawah Tanah

dan Air Permukaan sejak tahun 2005 sampai dengan tahun 2007 sebagaimana terlihat pada tabel berikut:

**Tabel I.2**  
**Rincian Penerimaan Pajak Air Bawah Tanah di Kota Pekanbaru**  
**Tahun 2005 – 2007**

<b>Kantor/Pos Pelayanan</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
Pekanbaru Kota	2.235.088.720	2.468.349.244	2.324.969.092
Pekanbaru Selatan	6.189.920	145.929.780	184.664.940
Rumbai	-	88.730.840	62.713.650
<b>Jumlah</b>	<b>2.241.278.640</b>	<b>2.703.009.864</b>	<b>2.572.347.682</b>

Sumber: Dinas Pendapatan Daerah Riau, tahun 2008

Pada tabel di atas dapat dilihat perkembangan penerimaan Pajak Daerah di Kota Pekanbaru dapat dilihat di tahun 2006 penerimaan meningkat dari tahun 2005, tetapi di tahun 2007 jumlah penerimaan mengalami penurunan. Dengan demikian koordinasi antar Dinas Pendapatan Daerah Riau dengan Kantor atau Pos Pelayanan Pajak Daerah kota Pekanbaru dalam pemungutan Pajak Air Bawah Tanah belum optimal.

Mekanisme pemungutan Pajak Air Bawah Tanah berjalan sesuai dengan sistem dan prosedur yang sudah ada. Dalam pelaksanaan kegiatan pemungutan Pajak Air Bawah Tanah pada Kantor Pendapatan Daerah melibatkan beberapa instansi, yaitu: Dinas Pendapatan Daerah (Dispenda) sebagai unit yang menetapkan besarnya pajak terutang dengan menerbitkan Surat Ketetapan Pajak Daerah (SKPD), Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Daerah Provinsi dan Kota Pekanbaru yang berwenang di bidang pengawasan dan pengendalian lingkungan dalam pemanfaatan air bawah tanah, serta Dinas Pertambangan sebagai instansi yang

berwenang memberikan izin eksplorasi, pengawasan/pengendalian dan penertiban pemanfaatan air bawah tanah.

Masing-masing instansi tersebut memiliki kewenangan dan kepentingan sendiri-sendiri yang terkait dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang menjadi payung hukum dalam pelaksanaan kegiatan instansi tersebut. Oleh sebab itu untuk mendukung optimalisasi penerimaan Pajak Air Bawah Tanah diperlukan koordinasi secara efektif dan efisien dari instansi-instansi yang terkait dalam pengambilan dan pemanfaatan Pajak Air Bawah Tanah, sehingga para pemilik sumur bor (wajib pajak) dapat didata secara rinci guna memperkecil peluang terjadinya pencurian air bawah tanah yang dapat mengancam lingkungan dan penghindaran pajak yang berkaitan dengan pembayaran pajak air bawah tanah. Belum optimalnya koordinasi dalam pengambilan dan pemanfaatan air bawah tanah ini akan menyebabkan terhambatnya penerimaan Pajak Air Bawah Tanah dan bahkan dapat menjadikan potensi terjadinya penghindaran Pajak Daerah yang seharusnya diterima oleh Pemerintah Provinsi Riau.

Penerimaan pajak Propinsi tersebut sebagaimana diatur dalam pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000, menegaskan bahwa sebagian penerimaan tersebut diperuntukkan bagi daerah Kabupaten/Kota di wilayah Propinsi yang bersangkutan, dengan aturan sebagai berikut:

1. Hasil penerimaan Pajak Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air dan Bea Balik Nama Kendaraan di Atas Air diserahkan kepada Daerah Kabupaten/Kota paling sedikit 30%.



2. Hasil penerimaan Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor diserahkan kepada Daerah Kabupaten/Kota paling sedikit 70%.
3. Hasil penerimaan Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan diserahkan kepada Daerah Kabupaten/Kota paling sedikit 70%, dengan demikian 30% menjadi hak dari Propinsi.

Pajak Air Bawah Tanah dan Air Permukaan sebagai salah satu objek pajak daerah di Propinsi Riau umumnya dan di Kota Pekanbaru khususnya, tentu tidak lepas dari permasalahan dalam penyelenggaraannya. Permasalahan tersebut baik di kalangan instansi yang memiliki kewenangan sesuai dengan tugas dan fungsinya maupun di kalangan masyarakat sebagai pihak yang memiliki hak dan kewajiban dalam pembayaran pajak air bawah tanah, sehingga tidak jarang timbul ketidaktahuan di antara masing-masing instansi dan masyarakat serta muncul sikap pro dan kontra masyarakat terhadap pelaksanaannya. Oleh karena itu perlu ada aturan atau ketentuan yang jelas yang mengatur hubungan kerja antara instansi yang berhubungan dengan pelaksanaan kebijakan pemungutan Pajak Air Bawah Tanah. Demikian pula terhadap masyarakat perlu diberikan penjelasan tentang hak dan kewajiban melalui pemahaman terhadap ketentuan yang mengatur pajak daerah khususnya pajak air bawah tanah, sehingga pada akhirnya Pajak Air Bawah Tanah dan Air Permukaan akan dapat memberikan kontribusi yang cukup besar terhadap PAD.

Pengendalian pemanfaatan air bawah tanah merupakan pencerminan dari implementasi suatu kebijaksanaan publik yang mengakibatkan timbulnya konflik antar berbagai kepentingan masyarakat yang sangat kompleks dan harus ditangani

secara bijaksana agar supaya tidak ada pihak-pihak yang dirugikan, terutama yang menyangkut kepentingan industri dan masyarakat. Pengawasan dan pengendalian dalam pemanfaatan air bawah tanah oleh pemerintah harus dilaksanakan dengan bijaksana, karena menyangkut tanggung- jawab banyak instansi pusat dan daerah maka penyelenggaraannya harus dikoordinasikan.

Dalam pengelolaan sumber daya air bawah tanah, kebijaksanaan pemerintah pusat lebih menekankan bahwa sumber air bawah tanah merupakan kekayaan alam yang harus dilestarikan guna kepentingan seluruh masyarakat. Sedangkan pemerintah daerah lebih menekankan kepada kekayaan daerah yang perlu digali guna meningkatkan pendapatan asli daerah.

Kurangnya koordinasi antar instansi yang terkait dengan sumber daya air bawah tanah, dapat mengakibatkan kebijaksanaan yang dikeluarkan oleh suatu instansi bertentangan dengan instansi yang lainnya. Kurangnya koordinasi juga dapat disebabkan ketidakjelasan pemahaman antar kebijaksanaan yang dikeluarkan oleh satu instansi dengan instansi yang lain.

## **B. Pokok Permasalahan**

Dalam meningkatkan optimalisasi Pajak Air Bawah Tanah, Dispenda dalam hal ini dituntut untuk mampu mengupayakan peningkatan koordinasi. Kewenangan daerah untuk memungut Pajak Daerah, salah satunya Pajak Air Bawah Tanah bukanlah suatu hal yang mudah. Dengan adanya suatu prinsip atau asas yang berlaku di Indonesia, yaitu "objek pajak pusat tidak dapat ditetapkan sebagai objek pajak daerah, demikian sebaliknya objek pajak daerah tidak dapat ditetapkan menjadi objek pajak pusat, dan objek pajak propinsi tidak dapat dijadikan objek

pajak Kabupaten/Kota, dan sebaliknya objek pajak kabupaten/kota tidak dapat ditetapkan menjadi objek pajak provinsi”.<sup>5</sup>

Dalam perkembangannya, Pajak Air Bawah Tanah dan Air Permukaan terus diupayakan penerimaannya selain sudah merupakan suatu potensi besar dalam upaya meningkatkan PAD, melihat besarnya kontribusi yang diberikan Pajak Air Bawah Tanah dan Air Permukaan terus didorong dan diupayakan dengan koordinasi dinas pendapatan daerah. Maka berdasarkan latar belakang yang telah penulis kemukakan di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi koordinasi pemungutan Pajak Air Bawah Tanah yang dilaksanakan oleh Dinas Pendapatan Daerah Propinsi Riau?
2. Bagaimana menerapkan koordinasi timbal balik yang efektif antara instansi di Dinas Pendapatan Daerah Propinsi Riau dalam pemungutan Pajak Air Bawah Tanah?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan masalah yang dibuat maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis koordinasi pemungutan Pajak Air Bawah Tanah yang dilaksanakan oleh Dinas Pendapatan Daerah Propinsi Riau.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis koordinasi timbal balik yang efektif dalam pemungutan pajak air bawah tanah di Dinas Pendapatan Propinsi Riau dalam pemungutan Pajak Air Bawah Tanah.

---

<sup>5</sup> Lauddin Marsuni, *Hukum dan Kebijakan Perpajakan di Indonesia*, (Yogyakarta: UII Press, 2006), hal 189

#### **D. Signifikasi Penelitian**

Hasil yang diperoleh dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi berbagai pihak yang berkepentingan seperti:

##### **1. Signifikansi akademis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan dan wawasan bagi kalangan akademisi yang mendalami bidang perpajakan khususnya Pajak Daerah dalam pelaksanaan pemungutan Pajak Air Bawah Tanah di Dinas Pendapatan Provinsi Riau. Selain itu penelitian ini diharapkan dapat mendukung penelitian sebelumnya dengan konsep dan pemikiran yang berbeda.

##### **2. Signifikansi Praktisi**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dan bahan pertimbangan dalam pemecahan masalah dan pembuatan kebijakan bagi Dispenda Pekanbaru dalam usaha meningkatkan penerimaan Pajak Daerah dari sektor Pajak Air Bawah Tanah.

#### **D. Sistematika Penulisan**

Untuk mempermudah dalam mendapat gambaran yang lengkap dan jelas tentang permasalahan yang akan dibahas, maka skripsi ini dibagi dalam lima bab. Masing-masing bab dibagi dalam sub-sub bab dengan kerangka penulisan sebagai berikut:

## **BAB I           PENDAHULUAN**

Membuat beberapa sub antara lain: latar belakang permasalahan, pokok permasalahan, tujuan penelitian, signifikansi penelitian, serta sistematika penulisan

## **BAB II           KERANGKA TEORI DAN METODE PENELITIAN**

Bab ini menjelaskan tentang penjabaran berbagai penjelasan tentang teori-teori yang akan diteliti, dimana teori tersebut selanjutnya menjadi dasar dalam membuat hipotesa kerja, operasionalisasi konsep. Kemudian dalam bab ini juga menjelaskan mengenai metode penelitian yang terbagi menjadi pendekatan penelitian, jenis/tipe penelitian, metode dan strategi penelitian, hipotesa kerja, narasumber/informan, proses penelitian, penentuan site penelitian, serta keterbatasan apa saja yang akan dihadapi peneliti selama proses penelitian.

## **BAB III          GAMBARAN PELAKSANAAN PEMUNGUTAN PAJAK AIR BAWAH TANAH DI PROVINSI RIAU**

Bab ini menjelaskan mengenai gambaran umum mengenai koordinasi pelaksanaan pemungutan Pajak Air Bawah Tanah yang dilaksanakan oleh instansi Dinas Pendapatan Daerah dengan instansi terkait di Provinsi Riau.

## **BAB IV          IMPLEMENTASI KOORDINASI PEMUNGUTAN PAJAK AIR BAWAH TANAH DI KOTA PEKANBARU RIAU**

Bab ini menguraikan dan menerapkan hasil implementasi mengenai koordinasi pemungutan Pajak Air Bawah Tanah yang dilaksanakan pada Dinas Pendapatan Daerah Propinsi Riau dalam mendukung optimalisasi penerimaan pajak daerah. Serta menguraikan bentuk pelaksanaan koordinasi yang paling sesuai di Dinas Pendapatan Daerah Provinsi Riau dalam rangka proses pemungutan Pajak Air Bawah Tanah di Propinsi Riau.

## **BAB V      SIMPULAN DAN REKOMENDASI**

Bab terakhir ini berisikan simpulan dan saran dari uraian-uraian bab yang terdahulu, kemudian dilanjutkan dengan saran-saran yang diharapkan dapat berguna bagi pihak yang terkait sehingga untuk selanjutnya dapat lebih meningkatkan koordinasi pemungutan Pajak Air Bawah Tanah secara efektif dan efisien.