

DINAMIKA PENGATURAN TARIF PROGRESIF BAGI PAJAK KENDARAAN BERMOTOR DI WILAYAH PROVINSI BALI

Putu Eva Ditayani Antari¹ Ida Bagus Agung Daparhita²
evaditayaniantari@undiknas.ac.id.

ABSTRACT

This study examines the impact of government policy of imposing progressive tariff for motor vehicles, as regulated in Act Number 28 Year 2009 on Regional Tax and Levy. The collection of motor vehicle tax is the authority of the provincial government, as one source of local revenue, so this type of tax is regulated both in national law and also delegated in local regulations. The local regulation governs the policy of collecting the motor vehicle tax and the amount of tax rate charged. Bali provincial government as the implementing agency began implementing progressive tariffs for motor vehicles in 2014. In the beginning of implementation phase, the progressive tariff only applied to four-wheeled vehicles, while for two-wheeled vehicles new progressive tariffs enacted in 2016. Furthermore, the rate of progressive tariff charged are also increased in percentage terms compared to the previous period. The impact of this policy implementation reviewed by gathering primary data from UPT Bapenda Bali Province located in Denpasar. The results of this study, generated by using descriptive analysis, indicated that there are various considerations for local government in making changes to the provisions of vehicle tax collection, in order to restrain the growth rate of motor vehicles while increasing local revenue.

Keyword: Tax, Motor Vehicle, Policy

I. Pendahuluan

1. Latar Belakang Masalah

Pembangunan di Negara Indonesia sangat bergantung kepada sektor pajak, sebagai salah satu sumber pendapatan negara. Dalam pandangan Rachmat Soemitro, pajak merupakan iuran rakyat kepada kas Negara berdasarkan perundang-undangan yang bersifat paksaan dengan tiada mendapat balas jasa yang tidak langsung dapat ditunjukkan dan dipergunakan untuk membiayai pengeluaran umum negara. (Tony Marsyahrul, 2014) Pemungutan pajak oleh negara dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyat merupakan pemikiran yang Reza bersumber dari konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) sebagai lawan dari negara penjaga malam (*nachtwakerstaat*).

Konsep negara kesejahteraan menyatakan bahwa pemerintahan suatu negara menjamin terselenggaranya kesejahteraan rakyat yang didasarkan pada demokrasi, penegakan hukum, perlindungan hak asasi manusia, keadilan sosial, dan anti diskriminasi. (Reza A.A. Wattimena, 2011) Negara kesejahteraan berawal dari pemikiran Jeremy Bentham yang menyatakan bahwa pemerintah bertanggung jawab terhadap kesejahteraan bagi sebesar-besarnya warga negara yang dikembangkan dari prinsip utilitarianisme. (Edi Suharto, 2006) Konsep negara kesejahteraan inilah yang dianut para pendiri bangsa sebagai negara yang memiliki bentuk pemerintahan demokratis yang menegaskan negara bertanggung jawab terhadap kesejahteraan rakyat. Pemerintah harus mengatur pembagian kekayaan negara agar setiap warga negara memiliki jaminan sosial. Negara kesejahteraan Indonesia yang digagas pendiri bangsa menghendaki hak milik pribadi memiliki fungsi sosial dalam rangka mewujudkan kesejahteraan umum dalam masyarakat. (Yudi Latif, 2011) Hal tersebut mulai diwujudkan dengan adanya pemungutan pajak terhadap warga negara atas hak milik pribadi yang dilakukan oleh pemerintah suatu negara. Kontrapestasi pemungutan pajak nantinya akan dikembalikan kepada rakyat dalam bentuk sarana-sarana pembangunan fisik maupun sumber daya manusia guna menciptakan pemerataan kesejahteraan bagi seluruh rakyat melalui pemenuhan hak-hak dasar warga negara dan jaminan sosial.

Pajak yang diperoleh pemerintah berdasarkan lembaga atau instansi yang memungut pajak serta pengelolaannya dibagi menjadi dua, yaitu pajak pusat dan pajak daerah. Pajak pusat memiliki delapan jenis pajak, sedangkan pajak daerah diklasifikasikan lagi menjadi pajak daerah provinsi sejumlah lima jenis pajak, dan sebelas pajak kabupaten/kota. (Safri Nurmantu, 2007) Melalui Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (selanjutnya disingkat UU Pajak Daerah dan Retribusi Daerah), pemerintah pusat mengalihkan beberapa pajak yang semula ditarik oleh pusat menjadi pajak daerah. Selain itu, terdapat perluasan basis pajak yang sudah ada, yaitu untuk Pajak Kendaraan Bermotor (PKB) dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBNKB) diperluas hingga mencakup kendaraan.

Ada tiga tujuan yang melatarbelakangi diubahnya UU Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (PDRD), yang pertama adalah untuk memberikan kewenangan yang lebih besar kepada daerah dalam perpajakan dan retribusi, sejalan dengan semakin besarnya tanggungjawab daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat. Tujuan yang kedua adalah untuk meningkatkan akuntabilitas daerah dalam penyediaan layanan dan penyelenggaraan pemerintahan dan sekaligus memperkuat otonomi daerah. Tujuan yang ketiga adalah untuk memberikan kepastian bagi dunia usaha mengenai jenis-jenis pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah. (Irwansyah Lubis, 2010)

Pajak daerah merupakan iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah. Selain itu pajak daerah diharapkan menjadi salah satu sumber pembiayaan untuk meningkatkan dan meperatakan kesejahteraan daerah. Pajak daerah ini merupakan salah satu konsekuensi logis dengan diterapkannya otonomi daerah yang mewajibkan daerah untuk mampu mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. (Ahmad Yani, 2008)

Salah satu jenis pajak daerah yang merupakan sumber pendapatan terbesar dari sektor pajak adalah pajak kendaraan bermotor yaitu pajak atas kepemilikan dan/atau penguasaan atas kendaraan bermotor. Kendaraan bermotor yang dikenakan pajak yaitu semua kendaraan beroda dua atau lebih beserta gandengannya yang digunakan di semua jenis jalan darat dan digerakkan oleh peralatan teknik berupa motor dan peralatan lainnya yang berfungsi untuk mengubah suatu sumber daya energi tertentu menjadi tenaga gerak kendaraan bermotor yang bersangkutan, termasuk alat-alat berat dan alat-alat besar yang bergerak. Bukti sumbangan besar pajak kendaraan bermotor terhadap pendapatan daerah dapat

ditunjukkan dengan data penerimaan pajak di wilayah UPT Bapenda Provinsi Bali di Kota Denpasar, khususnya setelah diberlakukannya pajak progresif bagi kendaraan bermotor.

Sebelum diberlakukannya pajak progresif, Pendapatan Asli Daerah Provinsi Bali khususnya di UPT Bapenda Provinsi Bali di Kota Denpasar tahun 2013 dari sektor penerimaan Pajak Kendaraan Bermotor dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (PKB dan BBNKB) adalah Rp. 996.458.209.625. Dalam tiga tahun terakhir, jumlah kendaraan roda empat di Denpasar naik tajam. Jika pada 2012 jumlah kendaraan roda empat di Denpasar sebanyak 156.439 Unit. Pada tahun 2014 mencapai 162.332 Unit (UPT Bapenda Provinsi Bali di Kota Denpasar, 2015). Harapan pemerintah melalui penerapan pajak progresif ini mampu mengurangi jumlah kepemilikan kendaraan bermotor pribadi dan secara tidak langsung diharapkan pula dapat mengurangi kemacetan yang diakibatkan oleh padatnya kendaraan bermotor pribadi.

Berdasarkan hasil pengamatan, pengenaan pajak progresif bagi kendaraan bermotor ini memiliki implikasi kepada wajib pajak yaitu pemilik kendaraan pribadi harus membayar pajak lebih mahal untuk kepemilikan kendaraan yang kedua dan seterusnya, yang dikarenakan ada peningkatan tarif pengenaan pajak. Sementara itu bagi pemerintah pengenaan pajak progresif bagi kendaraan bermotor berimplikasi bagi meningkatnya Pendapatan Asli Daerah yang diperoleh dari sektor pajak, khususnya Pajak Kendaraan Bermotor. Disisi lain pajak progresif hingga saat ini belum mampu mengurangi angka kepemilikan kendaraan bermotor pribadi, khususnya kendaraan roda dua. Bagi pengguna jalan, diharapkan pajak progresif yang berdampak bagi meningkatnya Pendapatan Asli Daerah akan dapat meningkatkan fasilitas infrastruktur jalan yang lebih baik selain juga diharapkan mampu mengurangi kemacetan. Oleh karena itu sejak awal pemberlakuan pajak progresif hingga saat ini pemerintah telah melakukan beberapa kali terhadap aturan pengenaan pajak bagi kendaraan bermotor. Hal inilah yang selanjutnya akan menjadi kajian utama dalam tulisan ini guna memperoleh informasi mengenai alasan perubahan pengaturan pajak kendaraan bermotor khususnya di wilayah provinsi Bali.

2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang yang dipaparkan di atas maka dapat dikemukakan rumusan masalah sebagai berikut:

- 1) Apakah kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan pajak progresif kendaraan bermotor di Provinsi Bali?
- 2) Bagaimana upaya pemerintah Provinsi Bali untuk mengoptimalkan pelaksanaan pajak progresif kendaraan bermotor?

3. Tujuan

Adapun tujuan penelitian ini yaitu untuk mengetahui dan memahami kebijakan pemerintah untuk memberlakukan tarif progresif bagi pajak kendaraan bermotor, baik pemerintah pusat maupun di wilayah Provinsi Bali. Sementara yang menjadi tujuan khusus dalam pelaksanaan penelitian ini yaitu untuk mengetahui pengaturan tarif progresif bagi pajak kendaraan bermotor di wilayah provinsi Bali, khususnya pada UPT Bapenda Provinsi Bali di Kota Denpasar sebagai tempat dilaksanakannya penelitian. Selain itu mengetahui berbagai variasi pengaturannya sejak diberlakukan tahun 2014 hingga saat ini dengan berbagai dasar pertimbangan perubahan kebijakannya.

4. Manfaat

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi perkembangan ilmu hukum, khususnya yang berkaitan dengan hukum pajak yaitu pengaturan pajak kendaraan bermotor. Selain itu bagi penulis penelitian ini memberikan pemahaman mengenai latar belakang lahirnya kebijakan pengenaan tarif progresif bagi pajak kendaraan bermotor. Selain itu juga mengetahui perubahan-perubahan pengaturan tentang pajak kendaraan bermotor khususnya di wilayah Provinsi Bali. Dimana dalam pelaksanaannya pengenaan pajak kendaraan bermotor mengalami perubahan obyek pengenaan dan besaran persentase tarif pajak bagi kendaraan bermotor.

II. Metode Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah jenis penelitian hukum empiris yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti data-data primer, yaitu data yang diperoleh secara langsung dari masyarakat. Penelitian hukum empiris ini disebut juga dengan penelitian hukum sosiologis. (Soerjono

Soekanto dan Sri Mamudji, 2001) Penelitian ini dilakukan dengan cara melihat pelaksanaan penetapan pajak progresif bagi kendaraan bermotor yang dimiliki oleh wajib pajak yang memiliki kendaraan bermotor lebih dari satu, baik roda dua maupun roda empat. Pengenaan pajak progresif tersebut selanjutnya dikaji untuk mengetahui latar belakang penerapannya, tujuan yang ingin dicapai, serta perubahan pengaturan yang terjadi sejak awal pelaksanaannya hingga saat ini.

Sifat penelitian yang digunakan dalam tulisan ini adalah penelitian hukum deskriptif. Penelitian hukum deskriptif bertujuan untuk menentukan ada tidaknya hubungan antara suatu gejala dengan gejala lain dalam masyarakat. (Amiruddin dan H. Zainal Asikin, 2008) Selain itu, penelitian yang dilakukan bersifat deskriptif yaitu menggambarkan gejala-gejala di lingkungan masyarakat terhadap suatu kasus yang diteliti, pendekatan yang dilakukan yaitu pendekatan kualitatif yang merupakan tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif. (Soerjono Soekanto, 1986) Digunakan pendekatan kualitatif oleh penulis bertujuan untuk mengerti atau memahami gejala yang diteliti. (Soerjono Soekanto, 1986) Dengan kata lain untuk menentukan ada atau tidaknya hubungan antara teori-teori hukum yang ada dengan penerapan pajak progresif kendaraan bermotor dan perubahan regulasi yang terjadi dalam pelaksanaannya.

Penelitian ini menggunakan sumber data sebagai pendukung penulisan penelitian berupa data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh melalui wawancara yang dilakukan penulis dengan pejabat daerah di UPT Bapenda Provinsi Bali di Kota Denpasar. Sementara data sekunder yang digunakan penulis berupa bahan hukum primer dan baha hukum sekunder. Bahan hukum primer yang digunakan penulis adalah seluruh peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Pajak Kendaraan Bermotor, baik perundang-undangan di tingkat pusat maupun daerah. Bahan hukum sekunder yang digunakan oleh penulis berupa buku-buku, jurnal ilmiah, hasil penelitian, atau artikel lainnya yang terkait dengan implementasi penerapan pajak progresif bagi kendaraan bermotor.

III. Hasil Penelitian dan Pembahasan

1. Pengenaan Tarif Progresif bagi Pajak Kendaraan Bermotor sebagai Kebijakan Pemerintah Daerah

Penyelenggaraan pemerintahan suatu negara amat bergantung pada sektor pendapatan negara, yang salah satunya disokong melalui pajak. . Data menunjukkan bahwa sekitar 80% (delapan puluh per seratus) penerimaan negara berasal dari pajak, sehingga tanpa pajak negara akan lumpuh. (Tunggal Anshari Setia Negara, 2017) Pajak merupakan salah satu jenis pungutan yang dilakukan penguasa kepada rakyatnya, sebagaimana dinyatakan oleh J.J. Adriani. Lebih lanjut beliau menyatakan fungsi *budgeter* (keuangan) sebagai fungsi utama dari pajak, disamping fungsi lain dari pajak sebagai sarana pengaturan dan mencegah inflasi. (Rochmat Soemitro, 2008)

J.J.A. Adriani seorang Guru Besar dalam bidang Hukum Pajak menyatakan pajak sebagai sebuah *species* dalam suatu *genus* berupa pungutan. Sehingga dapat dinyatakan bahwa negara memiliki beragam jenis pungutan kepada warganya, yang salah satunya berupa pajak. Lebih lanjut beliau menyatakan fungsi *budgeter* (keuangan) sebagai fungsi utama dari pajak, disamping fungsi lain dari pajak sebagai sarana pengaturan dan mencegah inflasi. (Rochmat Soemitro, 2008) Guna membedakan pajak dari berbagai jenis pungutan lain oleh negara, maka tmenurut Tunggal Anshari ciri-ciri pajak yaitu:

1. Adanya iuran masyarakat kepada negara, yang berarti pajak hanya dapat dipungut oleh negara, tidak oleh pihak lainnya (swasta);
2. Pemungutan pajak oleh negara harus berdasarkan undang-undang yang dibuat oleh wakil-wakil rakyat bersama pemerintah. Dengan adanya pajak yang dipungut berdasarkan undang-undang berarti pemungutan pajak dapat dipaksakan;
3. Tidak ada imbal jasa (kontra-prestasi) dari negara yang secara langsung dapat ditunjuk, artinya adanya pajak tidak berarti ada imbalan langsung yang diberikan negara kepada tiap-tiap individu;
4. Apabila ada kelebihan hasil pajak untuk membiayai pengeluaran pemerintah, maka kelebihan tersebut digunakan sebagai dana investasi publik;
5. Pajak dipungut karena suatu keadaan, kejadian, dan perbuatan yang memberikan kedudukan tertentu pada seseorang.

Pajak yang dikenakan negara kepada warganya memiliki beragam jenis, namun secara umum berdasarkan kewenangan pemungutannya pajak tersebut dapat dibedakan menjadi pajak pusat dan pajak daerah. Pajak pusat merupakan pajak yang kewenangan pemungutannya berada pada pemerintah pusat, seperti Pajak Penghasilan (PPh), Pajak Pertambahan Nilai (PPN), Bea Materai, dan Cukai. Sementara

pajak daerah merupakan pajak yang kewenangan pemungutannya berada pada pemerintah daerah, baik Pemerintah Daerah Provinsi maupun Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Pembedaan pajak pusat dan pajak daerah merupakan penggolongan jenis pajak berdasarkan kewenangan pemungutannya. Pembagian kewenangan pemungutan pajak antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah merupakan jenis pembagian kekuasaan secara vertikal, yang terkait pula dengan sistem desentralisasi dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disingkat UU Pemerintah Daerah). Kewenangan pemungutan pajak oleh pemerintah daerah juga tercantum dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (selanjutnya disingkat Undang-Undang PDRD), dimana kewenangan pemungutan pajak oleh pemerintah daerah berkaitan dengan pola desentralisasi dan asas otonomi daerah. Desentralisasi dan otonomi daerah memberi kewenangan yang seluas-luasnya, disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara. Dalam penjelasan umum Undang-Undang PDRD dinyatakan bahwa pemerintah daerah guna menyelenggarakan pemerintahannya berhak mengenakan pungutan kepada masyarakat. Perpajakan sebagai salah satu perwujudan kenegaraan, pada hakikatnya merupakan penempatan beban kepada rakyat, sehingga harus diatur dalam instrument hukum yang dibentuk oleh lembaga eksekutif dan lembaga perwakilan rakyat.

Dalam Undang-Undang PDRD, jenis-jenis pajak yang kewenangan pemungutannya ada pada pemerintah daerah dibedakan menjadi pajak yang dipungut pemerintah provinsi dan pajak yang pemungutannya oleh pemerintah kabupaten/kota. Terdapat 5 (lima) jenis pajak provinsi sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (1) UU PDRD, yaitu:

1. Pajak Kendaraan Bermotor;
2. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor;
3. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor;
4. Pajak Air Permukaan; dan
5. Pajak Rokok.

Kewenangan pemerintah daerah provinsi untuk memungut pajak kendaraan bermotor juga berimbang pada adanya kewenangan pemerintah daerah untuk mengenakan tarif progresif bagi kendaraan bermotor sebagaimana yang telah diatur dalam Undang-Undang PDRD. Pengenaan tarif progresif bagi kendaraan bermotor diformulasikan pemerintah dalam kebijakan publik yang ditetapkan pemerintah daerah guna mencapai suatu tujuan tertentu. Kebijakan tersebut selanjutnya dituangkan dalam bentuk peraturan daerah sebagai bentuk formal yang menjamin legalitas pelaksanaan kebijakan tersebut.

Kebijakan publik dalam pandangan Chander dan Plano merupakan pemanfaatan strategis terhadap sumber daya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah. Lebih lanjut kebijakan publik dimaknai sebagai upaya pemerintah dalam melakukan intervensi yang bertujuan melindungi kepentingan masyarakat (kelompok) yang kurang beruntung. (Hesel Nogi S. Tangkilisan, 2003) Keterkaitan kebijakan public dengan upaya pencapaian suatu tujuan dapat ditunjukkan dengan definisi kebijakan public yang disampaikan Laswell dan Kaplan. Dalam pandangannya kebijakan publik merupakan sarana untuk mencapai tujuan. Kebijakan itu dituangkan dalam program yang diarahkan kepada pencapaian tujuan, nilai, dan praktek. (M. Solly Lubis, 2007) Pandangan serupa dikemukakan Carl J. Friedrich yang menyatakan kebijakan publik sebagai serangkaian konsep tindakan yang diusulkan oleh pemerintah dalam satu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan peluang, terhadap pelaksanaan usulan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu. ((M. Solly Lubis, 2007)

Berdasarkan definisi dan kriteria suatu kebijakan public yang dikemukakan di atas, maka pengenaan pajak progresif bagi kendaraan bermotor merupakan kebijakan publik yang bersifat mengatur. Pengenaan pajak progresif tersebut didasarkan atas kewenangan pemerintah daerah yang diatur dalam Undang-Undang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Pemerintah daerah selanjutnya berdasarkan peraturan daerah dan peraturan gubernur menetapkan besaran tarif pajak yang dikenakan bagi kendaraan bermotor. Pengenaan pajak progresif bagi kendaraan bermotor sebagai suatu kebijakan publik yang diatur dalam peraturan perundang-undangan bertujuan untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang bersumber dari Pajak Kendaraan Bermotor (PKB) dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBNKB). Disamping pemerintah juga mengharapkan kebijakan tersebut mampu untuk mengurangi angka kemacetan yang disebabkan oleh tingginya angka kepemilikan kendaraan bermotor. Pengenaan pajak progresif bagi kendaraan bermotor diharapkan dapat mengurangi daya beli masyarakat terhadap kendaraan bermotor, yang disebabkan beban pajak yang harus dibayar akan semakin meningkat. Dengan

demikian maka harapan pemerintah secara tidak langsung akan dapat menurunkan jumlah kendaraan bermotor.

2. Dampak Penerapan Pajak Progresif bagi Kendaraan Bermotor di Wilayah Provinsi Bali

Keberadaan pajak sebagai sumber utama pendanaan pemerintahan merupakan hal yang tak dapat dipungkiri, fungsi utama pajak yaitu fungsi *budgeter*. Peran sentral pajak tersebut tidak hanya ditemukan pada negara berkembang bahkan pada negara maju sekalipun pemungutan pajak merupakan suatu *conditio sine qua non* bagi upaya menambah keuangan negara, sebagaimana disampaikan Chaidir Ali. Tanpa adanya pemungutan pajak maka keuangan negara akan menjadi lumpuh, terlebih pada negara yang sedang membangun seperti di Indonesia. (Bohari, 2016.)

Demikian pula pentingnya pajak sebagai sumber pendanaan pemerintahan daerah, sehingga terdapat kewenangan pemerintah daerah untuk melakukan pemungutan pajak. Pelimpahan pemungutan pajak oleh pemerintah daerah dalam Undang-Undang PDRD memiliki tujuan untuk meningkatkan kemandirian daerah dan mengurangi ketergantungan pendanaan pemerintahan daerah terhadap pemerintah pusat. Dengan demikian otonomi daerah berdasarkan pola desentralisasi yang dianut dalam sistem pemerintahan Indonesia tidak hanya bersifat semu. Otonomi daerah tidak hanya hak menyelenggarakan pemerintahannya melainkan hak untuk mengelola pemerintahannya secara mandiri.

Salah satu upaya pemerintah untuk mampu mengelola pemerintahan secara mandiri yaitu dengan mengoptimalkan pemungutan pajak yang kewenangannya berada pada pemerintah daerah. Pajak Kendaraan Bermotor merupakan penyumbang utama pendapatan daerah, dan penerapan pajak progresif bagi kendaraan bermotor baik dalam pemungutan PKB maupun BBNKN merupakan upaya optimalisasi bagi penerimaan pajak daerah. Provinsi Bali sebagai institusi daerah yang diberikan kewenangan dalam memungut PKB dan BBNKB berdasarkan Undang-Undang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, selanjutnya mengatur mekanisme pemungutan PKB dalam Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 1 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah (selanjutnya disebut dengan Perda Pajak Daerah Provinsi Bali). Dalam Perda Pajak Daerah Provinsi Bali tersebut telah ditetapkan mengenai pengenaan tarif progresif bagi PKB dan BBNKB. Besaran tarif progresif yang dikenakan terhadap PKB diuraikan dalam ketentuan Pasal 7 Perda Pajak Daerah Provinsi Bali, sebagai berikut:

1. Bagi kendaraan pertama dikenakan sebesar 1,5%;
2. Bagi kendaraan kedua dan selanjutnya dikenakan tarif progresif dengan peningkatan 0,5 % sebagai berikut:
 - a. Kendaraan kepemilikan kedua sebesar 2%;
 - b. Kendaraan kepemilikan ketiga sebesar 2,5%;
 - c. Kendaraan kepemilikan keempat sebesar 3%;
 - d. Kendaraan kepemilikan kelima dan seterusnya sebesar 3,5%

Pengenaan tarif progresif bagi kendaraan bermotor berdasarkan Perda Pajak Daerah Provinsi Bali tersebut, tidak berlaku terhadap semua jenis kendaraan bermotor, melainkan terlebih dahulu diberlakukan kepada kendaraan roda 4 (empat) saja sebagaimana diatur dalam Pasal 4 Peraturan Gubernur Bali No. 40 Tahun 2011 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 1 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah (selanjutnya disingkat Pergub No.40 Tahun 2011). Pajak progresif bagi kendaraan bermotor menurut Pergub No. 40 Tahun 2011 ditentukan mengenai dasar kepemilikan kendaraan bermotor untuk menentukan kendaraan kedua dan seterusnya. Hal ini dinyatakan dalam Pasal 4 ayat (4) Pergub No. 40 Tahun 2011 yaitu kepemilikan kendaraan bermotor didasarkan pada nama dan/atau alamat yang sama dalam satu keluarga yang dibuktikan dalam satu kartu keluarga.

Pemerintah melakukan upaya awal sebelum pajak progresif tersebut diimplementasikan secara resmi, salah satunya melalui upaya pendataan pemilik kendaraan bermotor di wilayah Provinsi Bali. Pengenaan pajak progresif dilakukan dengan membandingkan data kepemilikan kendaraan dengan kartu keluarga (KK), yang dalam pandangan pemerintah saat itu merupakan data yang paling akurat, serta mencegah terjadinya kebocoran pajak. (Hasil wawancara.2017) Pengenaan pajak progresif yang berdasarkan kartu keluarga berarti urutan kendaraan bermotor yang dikenakan pajak sesuai nama yang tercantum pada kartu keluarga, tanpa memperhatikan nama dan/atau alamat pemilik kendaraan bermotor tersebut. Dengan demikian maka beban PKB yang dikenakan akan menjadi sangat besar apabila dalam

satu keluarga terdapat lebih dari satu kendaraan roda empat, meskipun terdaftar kepemilikannya atas nama yang berbeda. Ketentuan pengenaan tarif progresif bagi PKB dan BBNKB berdasarkan Kartu Keluarga tersebut oleh masyarakat dirasa amat memberatkan, sehingga pelaksanaan ketentuan tersebut tidak efektif.

Hal tersebut disadari pula oleh pemerintah disebabkan oleh data jumlah penerimaan PKB dan BBNKB yang menurun pasca diberlakukannya kebijakan pajak progresif bagi kendaraan bermotor. Pendapatan pajak yang terakumulasi dari perolehan PKB dan BBNKB pada tahun 2014 dibandingkan tahun 2015 menunjukkan penurunan sebesar 12 milyar rupiah. Penurunan tersebut diakibatkan oleh rendahnya penerimaan BBNKB pasca diberlakukannya pajak progresif, serta menurunnya animo masyarakat dalam membayar PKB disebabkan paengenaan pajak progresif berdasarkan KK. (Kepala UPT.2017) Penurunan penerimaan pajak tersebut dapat ditunjukkan dengan tabel penerimaan PKB dan BBNKB pasca berlakunya pajak progresif tahun 2014 dan 2015 sebagai berikut:

Tabel 1
**Penerimaan PKB dan BBNKB Provinsi Bali
2014-2015**

Tahun	PKB	BBNKB	Jumlah
2014	360.403.777.650	417.292.983.400	777.696.761.050
2015	391.284.258.225	374.581.461.900	765.865.720.125

Sumber :Data diolah UPT Bapenda Provinsi Bali

3. Perubahan Pengaturan Pajak Progresif Kendaraan Bermotor di Provinsi Bali guna Meningkatkan Pendapatan Daerah

Penurunan jumlah penerimaan pajak yang disebabkan belum efektifnya pelaksanaan pajak progresif kendaran bermotor selanjutnya menjadi bahan kajian dari pemerintah Provinsi Bali. Dalam kajian tersebut nampak bahwa kendala yang dihadapi atas pemberlakuan pajak progresif bagi kendaraan roda empat sehingga belum terlaksana efektif yaitu dasar pengenaan yang berdasarkan kartu keluarga memicu masuknyanya kendaraan plat luar Bali. Hal ini menurut Kadis Pendapatan Provinsi Bali, I Made Santha, apabila pendataan kendaraan roda empat didasarkan pada Kartu Keluarga maka banyak nama kedua di keluarga yang membeli kendaraan di luar daerah guna menghindari pajak progresif namun kendaraan tersebut digunakan di wilayah Provinsi Bali.

Gubernur Bali, Made Mangku Pastika, juga menyatakan kelemahan penerapan pajak progresif berdasarkan Kartu Keluarga mengakibatkan banyak kendaraan berplat luar Bali yang beroperasi di Bali. Kendaraan tersebut kepemilikannya orang Bali, menetap di Bali, serta menggunakan sarana infrastruktur di Bali, namun pajaknya tidak masuk ke Pemprov Bali. Hal ini mengakibatkan tidak optimalnya penerapan pajak progresif. Bahkan, terjadi potensi kehilangan pendapatan selama setahun penerimaan pajak progresif sebanyak 1.503 unit atau sebesar Rp. 2.273.794.200 yang akhirnya berdampak terhadap capaian pajak daerah saat ini. (Suara Dewata, 2016)

Berdasarkan teori keberlakuan hukum yang dipaparkan Friedmann, maka dapat dikatakan bahwa tidak efektifnya penerapan aturan pajak progresif berdasarkan Perda Pajak Daerah Provinsi Bali yang lebih lanjut diatur dalam Pergub No. 40 Tahun 2011, disebabkan oleh aturan hukumnya sendiri (*legal substance*) serta budaya masyarakat (*legal culture*). Aturan hukum dalam Pergub No. 40 Tahun 2011 yang mendasarkan pengenaan pajak progresif kendaraan roda empat pada kartu keluarga dianggap terlalu memberatkan masyarakat, karena besarnya tarif pajak yang dikenakan terhadap kendaraan yang dimiliki oleh wajib pajak dalam satu keluarga. Oleh karena itu masyarakat kemudian mencari celah untuk menghindari kewajiban membayar pajak yang tinggi berdasarkan pajak progresif tersebut, dengan jalan membeli kendaraan bermotor di luar wilayah Bali agar tidak terkena pajak progresif meskipun kendaraan tersebut nantinya digunakan di Bali. Dengan pembelian kendaraan di luar Bali, maka BBNKB akan beralih menjadi hak pemerintah daerah tempat dibelinya kendaraan tersebut. Begitu pula dengan PKB yang dibayar setiap tahunnya, akan beralih menjadi milik pemerintah daerah lain meskipun menggunakan

jalan di wilayah Provinsi Bali. Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa factor aturan hukum dan budaya masyarakat lah yang menyebabkan pajak progresif ini tidak berjalan dengan efektif. Sementara pemerintah selaku *stakeholder* terkait telah berupa konsekuen menjalankan mekanisme yang disepakati guna mencapai tujuan kebijakan tersebut yaitu meningkatkan PAD Provinsi Bali.

Berdasarkan kendala yang dijumpai maka pemerintah Provinsi Bali selanjutnya mengubah ketentuan yang mengatur tentang pajak progresif baik dalam Perda Pajak Daerah Provinsi Bali maupun dalam Pergub No. 40 Tahun 2011. Dalam inisiatif pemerintah tersebut disampaikan bahwa hendaknya pengenaan pajak progresif yang berdasarkan kartu keluarga dialihkan menjadi berdasarkan pada Kartu Tanda Penduduk (KTP). Hal ini didasarkan atas pertimbangan bahwa dengan mendasarkan pada KTP pengenaan pajak progresif akan lebih fleksible dan tidak terlalu memberatkan masyarakat. (Kepala Bapenda Provinsi Bali.2017)

Harapan pemerintah dengan beralihnya dasar pengenaan pada KTP maka daya beli masyarakat terhadap kendaraan bermotor tidak akan terlalu menurun, karena pajak progresif dapat dihindari dengan mengatasnamakan kepemilikan kendaraan bermotor pada anggota keluarga lain yang namanya tidak terdata sebagai pemilik kendaraan bermotor. Selain itu hal ini juga mencegah hilangnya pendapatan pajak dari BBNKB yang disebabkan masyarakat membeli kendaraan di luar Bali guna menghindarkan progresif.

Perubahan Perda Pajak Daerah Provinsi Bali yang menjadi inisiatif pemerintah juga disertai dengan wacana pemerintah untuk mengenakan pajak progresif terhadap kendaraan roda dua atau roda tiga yang sebelumnya tidak terkena pajak progresif. Pemerintah beranggapan bahwa pelaksanaan pajak progresif bagi roda empat sudah cukup dijadikan uji coba untuk melakukan pemungutan pajak progresif bagi kendaraan lainnya dengan besaran tarif yang berbeda. Selain itu pemerintah dan DPRD Provinsi Bali juga menyepakati perubahan tarif BBNKB akibat pembelian, warisan, atau hibah. Usulan perubahan dalam pengenaan pajak progresif kendaraan bermotor tersebut selanjutnya disahkan melalui Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 8 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Perda Provinsi Bali tentang Pajak Daerah. Dalam ketentuan Pasal 7 dinyatakan bahwa terdapat klasifikasi pengenaan pajak progresif bagi kendaraan bermotor yaitu kendaraan roda dua dan roda tiga dibawah 250cc, kendaraan roda dua dan roda tiga diatas 250cc, dan kendaraan roda empat atau lebih.

Pajak Kendaraan Bermotor (PKB) dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBNKB) hingga saat ini merupakan salah satu penyumbang utama PAD di Provinsi Bali mengingat tingginya angka kepemilikan kendaraan bermotor di Bali. Pasca perubahan dasar pengenaan pajak, tarif, dan kendaraan bermotor yang dikenakan pajak, maka terjadi perubahan juga dalam grafik pencapaian pajak dari PKB dan BBNKB di Provinsi Bali. Apabila pada awal penerapan pajak progresif jumlah PKB dan BBNKB menurun dari tahun sebelumnya, namun setelah dirubah dan dilaksanakan sejak Juni 2016 jumlah pendapatan dari PKB dan BBNKB sudah mulai menunjukkan peningkatan jumlah penerimaan pajak. Jumlah pendapatan PKB dan BBNKB Provinsi Bali pada tahun 2014 sampai dengan tahun 2017 dapat ditunjukkan pada tabel berikut:

Tabel 3
Penerimaan PKB dan BBNKB Provinsi Bali
2014-2016

Tahun	PKB	BBNKB	Jumlah	Persentase Capaian
2013	392.727.443,425	619.422.3974,700	1.012.149.838,125	142%
2014	360.403.777,650	417.292.983,400	777.696.761,050	107,7%
2015	391.284.258,225	374.581.461,900	765.865.720,125	94,89%
2016	431.798.721,260	343.568.461,400	775.367.182,660	93,22%
2017*	467.873.755,162	315.516.996,100	783.390.751,262	85%

*Data sampai dengan bulan November 2017

Data di atas menunjukkan besaran jumlah pendapatan daerah Provinsi Bali yang diperoleh dari PKB dan BBNKB. Jumlah pendapatan PKB dan BBNKB Provinsi Bali pada Tahun 2014 sebesar 777,69 milyar rupiah (tujuh ratus tujuh puluh tujuh milyar enam ratus sembilan puluh enam juta tujuh ratus enam puluh satu ribu lima puluh rupiah) dari 2,1 triliun yang menjadi target penerimaan PAD di tahun yang sama (I Komang Suparta, 2013) Selanjutnya pada tahun 2015 jumlah PAD yang ditargetkan pemerintah sebesar 3,033 triliun rupiah, dan jumlah pendapatan dari PKB dan BBNKB sebesar 765,85 milyar rupiah. (Ni Luh Rhismawati, 2015) Sedangkan pada tahun 2016 dari PAD yang ditargetkan sebesar 3,38 triliun rupiah, pendapatan pajak dari PKB dan BBNKB yang diperoleh sebesar 775,367 milyar rupiah. (Feri Kristianto, 2016) Sehingga dapat dikatakan bahwa pajak yang diperoleh dari PKB dan BBNKB memberikan sumbangan besar bagi PAD Provinsi Bali.

Dengan adanya perubahan dasar pengenaan pajak dari KK ke KTP sejak akhir tahun 2016, maka pada tahun 2017 pendapatan dari PKB dan BBNKB mulai mengalami peningkatan. Pendapatan hingga November 2017 sudah hampir mencapai 83% (delapan puluh tiga persen) dari target capaian PKB dan BBNKB. Pendapatan dari PKB dengan berlakunya pajak progresif kendaraan bermotor baik roda empat maupun roda dua meningkatkan pendapatan sangat signifikan. Sementara BBNKB mulai menurun yang disebabkan oleh menurunnya daya beli masyarakat terhadap kendaraan bermotor. Hal ini menunjukkan bahwa sejak berubahnya dasar pengenaan pajak, masyarakat mulai menerima kebijakan tersebut. Masyarakat juga tidak lagi mengambil berbagai upaya untuk menghindari pengenaan pajak progresif tersebut, sehingga perlahan-lahan pendapatan PKB mulai meningkat. Sementara itu penurunan BBNKB diartikan bahwa pengenaan pajak progresif mampu untuk menekan laju pertumbuhan kendaraan bermotor di Provinsi Bali yang sekaligus diharapkan mampu mengurangi kemacetan, sesuai tujuan awal kebijakan pajak progresif kendaraan bermotor.

IV. Penutup

1. Kesimpulan

Berdasarkan uraian pemaparan yang disampaikan di atas, maka terhadap rumusan masalah dapat dikemukakan kesimpulan sebagai berikut:

- 1) Bahwa dalam pelaksanaan pajak progresif bagi kendaraan bermotor di Provinsi Bali mengalami kendala yang menghambat efektifitas pelaksanaan kebijakan tersebut yaitu dari segi substansi hukum dan budaya hukum dari masyarakat. Aturan mengenai dasar pengenaan pajak progresif berdasarkan Kartu Keluarga dipandang masyarakat terlalu memberatkan. Hal ini selanjutnya menimbulkan masalah adanya upaya masyarakat menghindari pajak progresif dengan jalan membeli kendaraan di luar wilayah Provinsi Bali, untuk selanjutnya digunakan di Bali. Cara menghindari pajak tersebut selanjutnya menjadi lazim dilakukan masyarakat. Sementara dari segi struktur hukum sebagai instrument pelaksana sudah melakukan upaya yang optimal dalam menyukseskan kebijakan mengenai pajak progresif kendaraan bermotor.
- 2) Berdasarkan data perolehan PKB dan BBNKB tahun 2014 yang menunjukkan adanya penurunan jumlah penerimaan pajak, maka pemerintah Provinsi Bali selanjutnya melakukan suatu kajian untuk mengetahui penyebab terjadinya penurunan penerimaan pajak kendaraan bermotor baik PKB maupun BBNKB. Berdasarkan hasil kajian tersebut pemerintah Provinsi Bali selanjutnya melakukan perubahan terhadap Perda Pajak Daerah Provinsi Bali. Hal yang dirubah antara lain berupa dasar pengenaan pajak yang beralih dari KK ke KTP, dikenakannya pajak progresif bagi kendaraan roda tiga dan roda dua, serta perubahan atas persentase besaran pajak yang dikenakan terhadap kendaraan bermotor.

2. Saran

Terhadap permasalahan mengenai implementasi pajak progresif kendaraan bermotor tersebut, maka adapun saran yang dapat disampaikan adalah hendaknya pemerintah daerah melakukan kajian mendalam sebelum menetapkan suatu kebijakan. Kajian dalam penyusunan kebijakan tersebut dapat disusun melalui teori pemecahan masalah (ROCCIPI) yang dikemukakan Seidman, yang dituangkan dalam naskah akademik atau penjelasan suatu kebijakan. Hal ini bertujuan agar kebijakan yang ditetapkan mampu terlaksana secara efektif dan dapat diterima masyarakat. Dengan demikian maka kebijakan yang telah ditetapkan tidak sering diubah di kemudian hari. Sebagaimana kebijakan pajak progresif kendaraan bermotor di Provinsi Bali yang pelaksanaannya tidak efektif sehingga memerlukan revisi-revisi guna mengoptimalkan pelaksanaan kebijakan tersebut.

VIVA THEMIS

Volume 1, No 1 (2018)

ISSN: 2598-9626 (ONLINE)

<http://www.jurnal.saburai.ac.id/index.php/THS>

Page: 25-35

DAFTAR PUSTAKA

Amiruddin dan H. Zainal Asikin, 2008, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Ed.1-4, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Bohari, 2016, *Pengantar Hukum Pajak (Edisi Revisi)*, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta.

Latif, Yudi, 2011, *Negara Paripurna: Historitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

Lubis, Irwansyah 2010, *Menggali Potensi Pajak Perusahaan dan Bisnis dengan Pelaksanaan Hukum*, Elex Media Komputindo, Jakarta.

Lubis, M. Solly, 2007, *Kebijakan Publik*, Mandar Maju, Bandung.

Marsyahrul, Tony, 2014, *Pengantar Perpajakan*, Grasindo, Jakarta.

Negara, Tunggul Anshari Setia, 2017, *Ilmu Hukum Pajak*, Setara Press, Malang.

Nurmantu, Safri, 2007, *Pengantar Perpajakan*, Edisi 3, Granit, Jakarta.

Soekanto, Soerjono, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cetakan Ketiga, UI-Press, Jakarta.

Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, 2001, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Edisi 1, Cet.V, Jakarta, PT RajaGrafindo Persada

Soemitro, Rochmat, 2008, *Pajak Daerah dalam Transisi Otonomi Daerah*, FH UII Press, Jakarta.

Suharto, Edi, 2006, *Welfare State*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

Tangkilisan, Hesel Nogi S., 2003, *Kebijakan Publik yang Membumi*, Lukman Offset & YPAPI, Yogyakarta.

Wattimena, Reza A.A., 2011, *Melampaui Negara Hukum Klasik*, Kanisius Yogyakarta.

Yani, Ahmad, 2008, *Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah di Indonesia*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta.

INTERNET:

Feri Kristianto, 2016, *PAD BALI 2017 Rp3,35 Triliun, Lebih Rendah dari Tahun Ini*, <http://bali.bisnis.com/read/20160315/2/58119/pad-bali-2017-rp335-triliun-lebih-rendah-dari-tahun-ini>

Komang Suparta, 2013, *APBD Bali 2014 Dirancang Rp3,7 Triliun*, <http://www.antarabali.com/berita/46103/apbd-bali-2014-dirancang-rp37-triliun>

Ni Luh Rhismawati, 2015, *PAD Bali 2015 Sudah Lampau Target*, <http://www.antarabali.com/berita/83777/pad-bali-2015-sudah-lampau-target>

Suara Dewata, 2016, *Penerapan Pajak Progresif Tidak Optimal*, <https://suaradewata.com/read/2016/04/14/201604140025/Penerapan-Pajak-Progresif-Tak-Optimal.html>

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN:

VIVA THEMIS

Volume 1, No 1 (2018)

ISSN: 2598-9626 (ONLINE)

<http://www.jurnal.saburai.ac.id/index.php/THS>

Page: 25-35

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5049).

Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 1 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah (Lembaran Daerah Provinsi Bali Tahun 2011 Nomor 1, Tambahan Lembaran Daerah Propinsi Bali Nomor 1).

Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 8 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 1 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah (Lembaran Daerah Provinsi Bali Tahun 2016, Nomor 8, Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Bali Nomor 7).