

## BABI

### PENDAHULUAN

#### I.1 Latar Belakang Permasalahan

Dengan semakin meningkatnya kegiatan pembangunan fisik di Indonesia yang merupakan realisasi pembangunan, satu bidang hukum yang perlu mendapat perhatian karena peranannya yang sangat penting guna menunjang keberhasilan pembangunan fisik tersebut adalah hukum bangunan. Hukum Bangunan yang dimaksudkan disini adalah perjanjian pemborongan yang terdapat di dalam Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUH Perdata), disamping itu juga peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Hukum Bangunan (Undang-undang Jasa Konstruksi), dimana keseluruhan perundang-undangan tersebut merupakan landasan berpijak dalam melaksanakan pembangunan, oleh karena itu usaha pembangunan tanpa disertai hukum bangunan yang mantap tentu sulit diharapkan berhasil dengan baik. Mengingat kedudukan hukum bangunan begitu penting, maka perlu kiranya bidang ini mendapat perhatian yang lebih serius, apalagi dengan adanya perkembangan keadaan yang pesat di bidang ini.

Tujuan pembangunan nasional seperti yang tercantum dalam adalah mewujudkan masyarakat adil dan makmur merata materiil dan spirituil berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945. Masyarakat mandiri di dalam negara Indonesia yang sedang giat-giatnya membangun diharapkan

mampu menciptakan kesempatan berusaha dan kesempatan kerja untuk memperoleh pekerjaan. Kemampuan ini harus dihargai melalui keadilan untuk memperoleh pendapatan, keadilan berusaha maupun keadilan di bidang hukum.

Pembangunan sendiri di samping pembangunan moral juga pembangunan yang bersifat materiil yang satu sama lain berkaitan agar pembangunan negara Indonesia dapat berhasil. Dalam penulisan skripsi ini difokuskan pada pembangunan yang bersifat materiil yang berbentuk fisik dalam artian bangunan yang dikerjakan di atas tanah, misal : gedung pemerintah, jalan raya dan sebagainya.

Dalam rangka pelaksanaan pembangunan fisik yang berwujud gedung-gedung pemerintah, jalan raya, dan sebagainya, pemerintah pada umumnya tidak mengerjakan sendiri, akan tetapi banyak melibatkan rekanan pemborong atau kontraktor bangunan, konsultan proyek yang semuanya banyak berperan dalam pembangunan.

Pelaksanaan program pembangunan berdasarkan Keppres Nomor 16 Tahun 1994 tentang pelaksanaan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara, yang dalam hal ini berupa pengadaan pembangunan sarana fisik berupa gedung-gedung pemerintahan, jalan raya, dan sebagainya didasarkan atas prinsip-prinsip sebagai berikut :

- Hemat, tidak mewah, efisien, dan sesuai dengan kebutuhan teknis yang diisyaratkan;
- Terarah dan terkendali sesuai dengan rencana, program atau kegiatan, serta fungsi setiap Departemen atau lembaga;
- Semaksimal mungkin menggunakan hasil produksi dalam negeri dengan memperhatikan kemampuan atau potensi nasional.

Dalam perkembangannya hukum bangunan di Indonesia akhir-akhir ini, dan diikuti pula dengan berlakunya Undang-undang Nomor 18 tahun 1999 tentang Jasa Konstruksi yang mana berdasarkan pasal 2 huruf b undang-undang tersebut jasa konstruksi bertujuan untuk mewujudkan tertib penyelenggaraan pekerjaan konstruksi yang menjamin kesetaraan kedudukan antara pengguna jasa dan penyedia jasa dalam hak dan kewajiban, serta meningkatkan kepatuhan pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Maka masyarakat pelaku usaha Jasa Konstruksi dihadapkan pada kenyataan dengan adanya tuntutan dari Pemerintah Daerah berkaitan dengan pelaksanaan Otonomi Daerah. Dimana Pemerintah Daerah menuntut untuk dilaksanakannya sistem Desentralisasi secara luas dalam hal ini berkaitan dengan penarikan pajak dari proyek-proyek pengerjaan infrastruktur yang berkaitan dengan pelaku Usaha Jasa Konstruksi yang dilaksanakan di wilayah administrasi dalam hal ini Pemerintah Kota Surabaya.



Berkaitan dengan judul yang saya tulis mengenai Pajak Atas Jasa Konstruksi Sebagai Salah Satu Pendapatan Asli Daerah Di Surabaya, saya mencoba untuk menelaah pengertian dari pajak itu sendiri. Definisi Pajak menurut Prof.DR.Rochmat Soemitro, S.H. memiliki arti “Iuran rakyat kepada kas negara berdasarkan undang-undang (yang dapat dipaksakan) dengan tidak mendapat jasa-jasa timbal (kontra-prestasi), yang langsung dapat ditunjukkan dan yang digunakan untuk membayar pengeluaran umum”<sup>1</sup>. Meskipun Pajak memberikan manfaat berupa pemasukan untuk negara, namun hal tersebut tidak terlepas dari penekanan fungsi budgeter dan regular, bahkan di negara maju seperti Inggris dan Amerika Serikat terdapat dalil mengenai pajak yaitu *No Taxation Without Representation* (Inggris) atau *Taxation Without Representation is Robbery* (Amerika Serikat). Dari fungsi tersebut pajak digunakan sebagai alat untuk mengatur masyarakat baik di bidang ekonomi, sosial maupun politik dengan tujuan tertentu, dimana tujuan tersebut untuk memasukkan uang sebanyak-banyaknya kepada kas negara, atau juga untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran negara.

Ciri-ciri pajak yang tersimpul dari berbagai definisi selain definisi Soeparman adalah :

1. Pajak dipungut berdasarkan / dengan kekuatan undang-undang serta aturan pelaksanaannya.

---

<sup>1</sup> R.Santoso Brotodihardjo, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*. Refika Aditama, Bandung, 2003, hal.6

2. Dalam pembayaran pajak tidak dapat ditunjukkan adanya *kontraprestasi individual* oleh Pemerintah.
3. Pajak dipungut oleh negara, baik oleh Pemerintah pusat maupun daerah.
4. Pajak diperuntukkan bagi pengeluaran-pengeluaran pemerintah, yang bila dari pemasukannya masih terdapat surplus, dipergunakan untuk membiayai *public investment*.
5. Pajak dapat pula membiayai tujuan yang *tidak budgeter*, yaitu mengatur.<sup>2</sup>

Berkaitan dengan permasalahan yang menjadi objek penelitian dalam skripsi ini, yaitu mengenai Pajak atas jasa konstruksi sebagai salah satu Pendapatan Asli Daerah di Surabaya menurut Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab, diperlukan kewenangan dan kemampuan menggali sumber keuangan sendiri, baik itu melalui penarikan pajak daerah ataupun retribusi daerah yang didukung oleh perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah serta antara Propinsi dan Kabupaten / Kota yang merupakan prasyarat dalam sistem Pemerintahan Daerah. Dalam rangka menyelenggarakan Otonomi Daerah kewenangan keuangan yang melekat pada setiap kewenangan Pemerintah Pusat menjadi kewenangan Pemerintah Daerah.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> *Ibid*, hal. 6-7

<sup>3</sup> Azhari A.Samudra, *Perpajakan di Indonesia*, Hecca Publishing, Jakarta, 2005, hal.39

Pemerintah Daerah kota Surabaya dalam kurun waktu belakang ini menginginkan adanya pemasukan dari PAD (Pendapatan Asli Daerah) dalam hal ini dikhususkan dari sektor usaha Jasa Konstruksi. Pada dasarnya pengaturan mengenai besaran pendapatan daerah dari sektor usaha Jasa Konstruksi masih merupakan suatu hal yang membingungkan, disatu pihak pelaku usaha Jasa Konstruksi dihadapkan oleh adanya kewajiban untuk membayar Pajak dari sektor PPh Badan, dimana PPh itu sendiri merupakan Pajak Pusat yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat melalui PP Nomor 140 tahun 2000 dan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 559/KMK.04/2000 yang berlaku sejak 1 Januari 2001 dan hasilnya digunakan untuk membiayai pengeluaran pemerintah pusat dan pembangunan. Jika melihat pada tujuan dari pajak pusat yang menggunakan pendapatan dari pajak untuk membiayai pembangunan maka menurut penulis daerah dalam hal ini berhak untuk mendapat pemasukan dari sektor pajak yang termasuk kedalam pajak pusat (dalam hal ini Pajak atas Jasa Konstruksi). Disisi lain pelaku usaha Jasa Konstruksi dihadapkan pula oleh adanya kewajiban untuk membagi sebagian keuntungan yang diperoleh untuk diserahkan kepada Pemerintah Daerah dalam bentuk Retribusi Daerah. Undang-undang Nomor 18 tahun 1997 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah menetapkan retribusi daerah ke dalam tiga golongan, yaitu retribusi jasa umum, retribusi jasa usaha, retribusi

perizinan tertentu. Penggolongan ini didasarkan pada jasa yang diberikan oleh pemerintah daerah yang menjadi obyek retribusi.<sup>4</sup>

Berdasarkan latar belakang di atas, penulis tertarik untuk menulis masalah Pendapatan Daerah dari sektor Pajak, dalam bentuk skripsi yang berjudul :

**“PAJAK ATAS JASA KONSTRUKSI SEBAGAI SALAH SATU PENDAPATAN ASLI DAERAH DI SURABAYA”.**

## **I. 2 Rumusan Masalah**

Adapun yang menjadi permasalahan dalam penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut :

- a. Bagaimana bentuk kewenangan daerah dalam hal penarikan Pajak dan Retribusi atas Jasa Konstruksi.
- b. Bagaimana bentuk perlindungan hukum kepada pelaku usaha jasa konstruksi dalam hal penarikan pajak dan retribusi oleh Pemerintah Kota Surabaya.

## **I. 3 Penjelasan Judul**

Judul pada skripsi ini adalah **“PAJAK ATAS JASA KONSTRUKSI SEBAGAI SALAH SATU PENDAPATAN ASLI DAERAH DI SURABAYA”** makna dan pengertian dari judul tersebut akan dijelaskan pada

---

<sup>4</sup> MARIHOT P. SIAHAAN, *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*. Rajawali Press, Jakarta, 2005, hal.48



bab ini sehingga nantinya akan menghasilkan sebuah kesatuan akan pengertian pada pembahasan dalam bab-bab berikutnya.

Pengertian Hukum Pajak menurut R.Santoso Brotodihardjo, adalah keseluruhan dari peraturan-peraturan yang meliputi wewenang pemerintah untuk mengambil kekayaan seseorang dan menyerahkannya kembali kepada masyarakat dengan melalui kas negara, sehingga ia merupakan bagian dari hukum publik, yang mengatur hubungan-hubungan hukum antara negara dan orang-orang atau badan-badan (hukum) yang berkewajiban membayar pajak (selanjutnya sering disebut wajib pajak).<sup>5</sup>

Sedangkan Pajak itu sendiri memiliki pengertian yang bermacam-macam, M.J.H Smeets dalam bukunya *De Economische Betekenis der Belastingen*, 1951, "*Belastingen zijn aan de overheid (volgens normen) verschuldigde, afdwingbare prestaties, zonder dat hiertegenover, in het individuele geval, aanwijsbare tegen-prestaties staan; zij strekken tot dekking van publieke uitgaven*".

Diterjemahkan Pajak adalah prestasi kepada pemerintah yang terutang melalui norma-norma umum, dan yang dapat dipaksakan, tanpa ada kalanya kontraprestasi yang dapat ditunjukkan dalam hal yang individual; maksudnya adalah untuk membiayai pengeluaran pemerintah.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> R. Santoso Brotodihardjo, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*. Refika Aditama, Bandung, 2003, hal.1

<sup>6</sup> *Ibid*, hal.4-5



Berkaitan dengan Jasa Konstruksi itu sendiri di dalam Undang-undang Nomor 18 Tahun 1999 Tentang Jasa Konstruksi, pengertian Jasa Konstruksi adalah layanan jasa konsultasi perencanaan pekerjaan konstruksi, layanan jasa pelaksanaan pekerjaan konstruksi, dan layanan jasa konstruksi pengawasan pekerjaan konstruksi.

Untuk pengertian mengenai Pendapatan Asli Daerah itu sendiri berdasarkan Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. "Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah pendapatan yang diperoleh daerah dan dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan, meliputi :

1. Pajak Daerah;
2. retribusi daerah, termasuk hasil dari pelayanan badan layanan umum (BLU) daerah;
3. hasil pengelolaan kekayaan pisahkan, antara lain bagian laba dari BUMD, hasil kerjasama dengan pihak ketiga; dan
4. lain-lain PAD yang sah.

#### **1.4 Alasan Pemilihan Judul**

Dengan sedemikian banyaknya pajak yang diterapkan oleh Pemerintah, Pajak atas Jasa Konstruksi menarik untuk diteliti. Hal tersebut disebabkan Indonesia merupakan salah satu negara yang sedang berkembang

dan sedang giat-giatnya menggalakkan pungutan pajak, dimana penerimaan pajak semakin memiliki peranan yang besar didalam menyediakan dana yang diperlukan untuk kelangsungan pembangunan Indonesia dalam rangka mencapai masyarakat adil, makmur, dan merata berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Agar peranan tersebut dapat tercapai, diperlukan tiga syarat pokok yaitu :

(1) Pengelolaan penerimaan pajak yang baik, (2) Pemahaman masyarakat terhadap peraturan perpajakan yang baik, (3) Kesadaran masyarakat untuk membayar pajak.

Sesuai dengan judul yang telah dipilih bahwa pajak atas jasa konstruksi sebagai salah satu pendapatan asli daerah di Surabaya merupakan salah satu jenis pajak yang mempunyai peranan besar dalam hal penerimaan pajak, khususnya penerimaan pajak yang diperoleh oleh pemerintah daerah (Pemerintah Kota Surabaya). Oleh karena itu masyarakat dan seluruh aparat pelaksana pajak perlu memahami akan pajak atas jasa konstruksi sebagai salah satu pendapatan asli daerah secara lebih mendalam baik itu mengenai bentuk pengaturannya maupun tata cara pemungutannya yang mana hal tersebut di dalam pelaksanaannya tidak terlepas dari permasalahan mengenai cara pemungutan juga hambatan-hambatan yang menyertai.

### **I. 5 Tujuan dan manfaat Penelitian**

Tujuan penelitian yang dilakukan oleh penulis terdiri dari tujuan umum dan tujuan khusus. Hal tersebut dapat diuraikan sebagai berikut :

#### **Tujuan umum :**

Sebagai salah satu prasyarat dalam memperoleh gelar sarjana strata satu di bidang Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya.

#### **Tujuan Khusus :**

1. Mengetahui kejelasan mengenai bentuk pengaturan mengenai pajak atas jasa konstruksi sebagai salah satu pendapatan asli daerah serta hambatan-hambatan yang dihadapi oleh pemerintah dalam hal ini pemerintah daerah baik itu hambatan substansi maupun hambatan operasional dalam pelaksanaan pemungutan pajak atas jasa konstruksi. Selain itu juga untuk mengetahui hambatan-hambatan yang diperoleh wajib pajak dalam hal ini adalah pelaku usaha jasa konstruksi.
2. Memperkaya dan menambah wawasan tentang pajak atas jasa konstruksi sebagai salah satu pendapatan asli daerah guna penyempurnaan dan pengoptimalan kinerja pemerintah daerah serta untuk menumbuhkan kesadaran bagi wajib pajak khususnya pelaku usaha jasa konstruksi untuk lebih giat dalam hal melaksanakan kewajibannya berkaitan dengan pajak atas jasa konstruksi. Yang mana semua itu bertujuan untuk meningkatkan

pendapatan negara dari sektor pajak dan mempercepat pertumbuhan ekonomi Indonesia pada umumnya.

3. Sebagai bahan yang bisa didiskusikan oleh kalangan akademisi baik itu kalangan akademisi di lingkungan Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya sendiri maupun mereka yang bergerak di bidang perpajakan. Penelitian ini diharapkan dapat menambah khasanah pengetahuan dalam bidang pajak khususnya Pajak atas jasa konstruksi di Indonesia.

## **I.6 Metodologi Penelitian**

### **1. Pendekatan Masalah**

Skripsi ini ditulis dengan menggunakan pendekatan Yuridis atau dengan istilah lain adalah menggunakan metode statute approach, yaitu dalam artian permasalahan tersebut akan ditinjau secara khusus pada norma hukum, baik dengan cara membaca, mempelajari dan menguraikan tentang norma-norma dan pasal-pasal dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku yang berkaitan dengan pokok masalah yang diambil oleh penulis, dalam hal ini Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, yang diundangkan di Jakarta dan mulai berlaku pada tanggal diundangkan, yaitu 20 Desember 2000. dan peraturan perundang-undangan yang relevan dengan serta pandangan atau



pendapat para sarjana dan para ahli yang berkaitan dengan permasalahan yang diangkat dalam penulisan skripsi ini.

## 2. Sumber bahan hukum

Sumber bahan hukum dalam penulisan skripsi ini adalah

### a. Sumber Bahan Hukum Primer (*Field Research*)

yaitu berupa perundang-undangan yang berkaitan dengan pokok permasalahan dalam hal ini ketentuan mengenai hukum pajak khususnya Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, selain itu saya juga memperhatikan keberadaan Undang-undang Nomor 18 Tahun 1999 tentang Jasa Konstruksi dan Peraturan Pemerintah Nomor 140 tahun 2000 jo Keputusan Menteri Keuangan No.559/KMK.04/2000 yang mengatur tentang PPh atas jasa konstruksi yang berlaku sejak 1 Januari 2001.

Dimana didalam memperoleh sumber bahan hukum primer saya menggunakan sistem kartu, yang mencoba menganalisa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pembahasan secara satu persatu.

### b. Sumber Bahan Hukum Sekunder (*Library Research*)

yaitu berupa data yang diperoleh dari observasi atau penelitian yang saya lakukan secara langsung di lingkungan Pemerintah Kota

Surabaya khususnya di kantor Badan Pengelolaan Tanah Dan Bangunan, Dinas Pajak, Dinas Bina Marga. Yang dijadikan sebagai bahan penelitian guna mendukung data kepustakaan yang telah ada dan diperlukan dalam pembahasan ini.

Saya menggunakan metode analisa interpretasi dalam hal mengolah bahan hukum yang saya peroleh di lingkungan Pemerintah Kota Surabaya.

c. Pendukung sumber Bahan Hukum Primer (*Field research*)

yang terdapat di lingkungan Pemerintah Kota Surabaya; Peraturan Daerah Nomor 14 tahun 2005 tentang Organisasi Dinas Kota dan Peraturan Daerah Nomor 15 tahun 2005 tentang Organisasi Lembaga Tekhnis Kota Surabaya.

d. Sumber Hukum Sekunder yaitu data yang diperoleh melalui studi kepustakaan berupa literatur-literatur, data internet, jurnal yang berkaitan dengan pokok permasalahan.

### **3. Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum**

Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan dan observasi di lingkungan Pemerintah Kota Surabaya. Pada studi kepustakaan, pengumpulan data melalui buku-buku, literatur, Internet, bahan-bahan lain yang diperoleh selama mengikuti proses perkuliahan, serta diambil dari peraturan perundang-undangan yang berlaku yang

berkaitan dengan permasalahan yang dibahas. Sedangkan proses pengumpulan data yang dilakukan secara observasi di lingkungan Pemerintah Kota Surabaya diperoleh melalui mekanisme pengajuan proposal kepada BakesbangLinmas Kota Surabaya yang kemudian merekomendasikan penulis untuk melakukan observasi lanjutan di kantor Badan Pengelolaan Tanah Dan Bangunan, Dinas Pajak, Dinas Bina Marga.

Setelah hasil data yang diperoleh terkumpul, kemudian diseleksi dan diinventarisasi dengan tujuan untuk mengklasifikasi data ke dalam satu bahan hukum yang kemudian saya analisa secara deskriptif dan dengan membuat suatu sistem kartu dalam kaitannya dengan inventarisasi perundang-undangan yang berkaitan dengan pembahasan ini. Hasil pengolahan dan penilaian terhadap data tersebut kemudian dipisahkan kedalam bab-bab sesuai dengan pembahasan dari permasalahan yang diangkat.

#### **4. Analisis Bahan Hukum**

Data yang telah terkumpul tersebut kemudian dianalisa dengan menggunakan metode deskriptif analisis, artinya data yang telah diperoleh tersebut dikaitkan dengan penerapan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dibahas, dianalisis dan kemudian ditarik suatu kesimpulan yang

pada akhirnya akan sesuai dengan rumusan masalah sehingga hasilnya dapat dipertanggungjawabkan secara sistematis.

## **5. Sistematika Penulisan**

Adapun sistematika penulisan skripsi ini dibagi menjadi 4 (empat) bab, adalah sebagai berikut :

Bab I merupakan pendahuluan yang menguraikan latar belakang permasalahan, perumusan masalah, penjelasan judul, alasan pemilihan judul, tujuan dan manfaat penelitian, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab II penulis akan menyajikan uraian tentang Jenis Pajak dan retribusi serta pembahasan mengenai Jasa Konstruksi pada umumnya.

Bab III merupakan pembahasan mengenai kewenangan daerah dalam hal penarikan Pajak dan Retribusi berkaitan dengan usaha Jasa Konstruksi. Serta bentuk perlindungan hukum kepada pelaku usaha jasa konstruksi dalam hal penarikan pajak dan retribusi oleh Pemerintah Kota Surabaya.

Bab IV merupakan bab penutup yang berisi kesimpulan dari penulisan skripsi ini dan saran-saran yang dapat penulis berikan dalam hubungannya dengan masalah Pajak atas jasa konstruksi sebagai Pendapatan Asli Daerah. Bab IV juga memuat daftar kepustakaan dan lampiran-lampiran.