



Penerapan Sanksi Pidana Perda Pajak dan Retribusi Bidang Pendapatan di Kota Ternate

Dr. Faissal Malik, S.H., M.H., Dr. Syawal Abdulajid, S.H., M.H.

Falkultas Hukum universitas Khairun Ternate, E-mail : faissalmalik10@gmail.com

Info Artikel

Masuk: 1 Desember 2020

Diterima: 3 Januari 2021

Terbit: 5 Februari 2021

Keywords: Regional Regulations, Taxes and Retribution, Criminal

Kata kunci: Perda, Pajak dan Retribusi, Pidana

Corresponding Author:

Dr. Faissal Malik, S.H., M.H., E-mail: faissalmalik10@gmail.com

Abstract

The application of regional regulations in the field of Regional Taxes and Retribution in Ternate City has not yet been submitted to the Court with criminal convictions, but it is realized that the regional regulation enforcement officers have not fulfilled the tax obligations. Even so, violations of the Tax and Retribution Regional Regulations on administrative law sanctions are chosen to be enforced rather than criminal sanctions because administrative legal sanctions are more effective in their enforcement. Therefore, the formation of regional regulations on taxes and levies does not only pay attention to aspects of legal substance, but also aspects of structure and cultural aspects, in the form of the availability of regional law enforcement officers which in turn result in enforcement of regional regulations on taxes and levies so that criminal sanctions can be utilized to increase original income. Regional (PAD).

Abstrak

Penerapan Perda perkara dalam bidang Pajak dan Retribusi Daerah di Kota Ternate belum ada yang diajukan ke Pengadilan dengan dijatuhi pidana, akan tetapi disadari aparat penegak Perda, bahwa belum seluruh wajib Pajak dan Retribusi Daerah memenuhi kewajiban pajak. Meskipun demikian, pelanggaran terhadap Perda Pajak dan Retribusi sanksi hukum administrasi dipilih untuk ditegakkan dari pada sanksi pidana karena sanksi hukum administrasi lebih efektif dalam penegakannya. Oleh karena itu, Pembentuk Perda Pajak dan Retribusi tidak hanya memperhatikan aspek substansi hukum saja, tetapi juga aspek struktur dan aspek kultur, berupa ketersediaan aparat penegak Perda yang pada akhirnya berakibat pada penegakan sanksi Perda Pajak dan Retribusi sehingga sanksi pidana dapat didayagunakan untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

@Copyright 2021.

A. PENDAHULUAN

Perwujudan terhadap kemampuan dan kemandirian daerah serta memperkuat struktur penerimaan daerah, kontribusi PAD dalam struktur APBD harus senantiasa ditingkatkan karena merupakan salah satu tolok ukur kemampuan dan cermin kemandirian daerah. Minimnya perolehan PAD masih dianggap sebagai hambatan, dan harus segera dievaluasi secara sungguh-sungguh oleh masing-masing pemerintah daerah dalam upaya peningkatan pelayanan dan fasilitasi kepada masyarakat. Kurang efektif dan efisiennya target untuk mencapai realita pemenuhan kebutuhan masyarakat merupakan salah satu permasalahan kurang tercapainya pendapatan daerah selama ini. Saat ini belum tergalinya potensi pendapatan daerah pada umumnya disebabkan oleh faktor kurangnya kepekaan Pemda dalam menemukan keunggulan budaya dan potensi Pendapatan Asli Daerah (PAD), kepatuhan dan kesadaran wajib pajak/retribusi yang relatif rendah, lemahnya sistem hukum dan administrasi pendapatan daerah, kelemahan aparatur, kekhawatiran birokrasi akan kegagalan dalam menjalankan programnya, tidak optimalnya hasil yang dicapai. Pendapatan Asli Daerah (PAD) dapat dioptimalkan dan dikelola secara profesional dengan menemukan keunggulan budaya dan Potensi Asli Daerah (PAD) serta kemauan yang kuat dari seluruh *stakeholder*, maka akan dapat menumbuhkan daya saing daerah yang kompetitif serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui program yang *pro-rakyat*.¹

Sumber penerimaan daerah, mengacu kepada Undang-Undang tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah yang besarnya disesuaikan dan diselaraskan dengan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dalam hal ini, pemerintah daerah diberi hak untuk mendapatkan sumber keuangan berupa kepastian tersedianya pendanaan dari pemerintah sesuai urusan pemerintahan yang diserahkan yakni kewenangan memungut sekaligus mendayagunakan pajak dan retribusi daerah, hak untuk mendapatkan bagi hasil dari sumberdaya nasional yang berada di daerah dan dana perimbangan lainnya serta untuk mengelola kekayaan daerah dan mendapatkan sumber-sumber pembiayaan dengan prinsip dasarnya uang mengikuti fungsi. Sejalan dengan kewenangan tersebut, Pemerintah Daerah diharapkan lebih mampu menggali sumber-sumber keuangan daerahnya masing-masing, untuk memenuhi pembiayaan pemerintahan dan pembangunan di daerahnya melalui Pendapatan Asli Daerah (PAD). Oleh karena itu, tuntutan optimalisasi penggalan potensi Pendapatan Asli Daerah (PAD) di setiap daerah, termasuk di Pemerintah Kota Ternate, semakin besar seiring dengan semakin banyaknya kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Oleh karena itu dalam rangka mewujudkan tujuan ini, Pemerintah Kota Ternate telah melakukan berbagai upaya dalam rangka mendorong peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dari tahun ke tahun. Salah satu bentuk upaya yang telah dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kota Ternate adalah pembentukan Peraturan Daerah Pajak dan Retribusi yang materi muatannya mengatur norma sanksi pidana sebagai instrumen untuk ditaatinya ketentuan formil Peraturan Daerah Pajak dan Retribusi, serta bagaimana mengoptimalkan norma sanksi

¹ Dikutip Dari Hasil Penelitian FE Unkhair Bekerjasama dengan Bapeda Kota Ternate, 2017, hlm, 1

pidana dalam Peraturan Daerah Pajak dan Retribusi sebagai instrumen untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Dilihat dari aspek normanya, peraturan di bidang Perpajakan dan Retribusi termasuk bidang hukum administrasi, karena merupakan bagian dari keseluruhan aturan hukum yang menentukan bagaimana negara sebagai penguasa menjalankan usaha-usaha untuk memenuhi tugas atau cara bagaimana penguasa itu seharusnya bertingkah laku dalam mengusahakan tugas-tugasnya. Menurut **Blacks**, hukum administrasi merupakan "*Body of law created by administrative agencies in the form of rules, regulations, orders, and decision to carry out regulatory powers and duties of such agencies*" (seperangkat hukum yang diciptakan oleh lembaga administrasi dalam bentuk Undang-Undang, peraturan-peraturan, dan keputusan-keputusan untuk melaksanakan kekuasaan, dan tugas-tugas pengaturan/ mengatur dari lembaga yang bersangkutan), agar kaidah administrasi lebih ditaati oleh masyarakat selaku *adressat* hukum, bidang hukum administrasi yang mencantumkan sanksi pidana.² Sanksi pidana di bidang Hukum Administrasi telah banyak dimanfaatkan sebagai pekokoh kaidah administrasi. Melalui sanksi pidana, terhadap pelanggaran administrasi dapat dilakukan upaya represif oleh badan-badan yang menjalankan fungsi Kepolisian. Pada sisi yang lain, meskipun sanksi pidana telah banyak dimanfaatkan untuk mendorong agar ditaatinya norma hukum administrasi. Pada titik ini, penting untuk dilakukan penelitian tentang penerapan sanksi pidana Peraturan Daerah bidang Pajak dan Retribusi di Kota Ternate, untuk mengukur apakah norma sanksi pidana yang telah terkaidahkan dalam Peraturan Daerah Pajak dan Retribusi Kota Ternate telah diterapkan untuk mendorong peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kota Ternate.

Perumusan Masalah

Berdasarkan identifikasi pada latar belakang masalah di atas, maka permasalahan yang dirumuskan dalam perumusan masalah ini, sebagai berikut:

1. Apakah penerapan sanksi pidana dalam Peraturan Daerah Pajak dan Retribusi di Kota Ternate, telah optimal?
2. Bagaimanakah optimalisasi sanksi pidana dalam Peraturan Daerah Pajak dan Retribusi di Kota Ternate?

B. RESEARCH METHODS

Jenis Penelitian

Jenis penelitian hukum dapat dilihat dari sumber data dan tujuannya. Dilihat dari sumber data, penelitian hukum dapat dibedakan menjadi penelitian hukum normatif dan penelitian hukum empiris. Penelitian hukum yang dilakukan dengan memilah dan menghimpun bahan hukum pustaka atau data sekunder disebut penelitian hukum normatif, sedangkan penelitian hukum yang utamanya meneliti data primer disebut penelitian hukum empiris. Berkaitan hal tersebut Sudikno Mertokusumo menjelaskan bahwa penelitian kepustakaan dapat berdiri sendiri tanpa disertai atau dilengkapi dengan penelitian lapangan. Penelitian hukum dapat semata-mata berdasarkan pada penelitian kepustakaan (penelitian hukum normatif). Penelitian kepustakaan dapat dilengkapi dengan penelitian lapangan. Berdasarkan sumber datanya penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif empiris yang pada pokok kajiannya adalah penerapan sanksi pidana Perda pajak

² Black, Law Dictionary, 1990, hlm, 46

dan retribusi. Penelitian hukum normatif empiris bermula dari ketentuan hukum positif tertulis yang diberlakukan pada peristiwa hukum *in concreto* dalam masyarakat sehingga dalam penelitian ini akan menggabungkan pada kajian mengenai aspek hukum normative dan penerapan pada peristiwa *conkreto*.

Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer, sekunder, dan tersier.

1. Bahan hukum primer merupakan bahan-bahan hukum yang mengikat dan terdiri dari, norma dasar atau kaidah dasar, dalam hal ini berupa prinsip-prinsip dasar dari Perda pajak dan retribusi, norma sanksi, UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, UU Nomor 33 Tahun 2004, tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah, UU Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah, UU Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan atas UU Nomor 18 tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah, PP Nomor 65 Tahun 2001 tentang Pajak daerah, PP Nomor RTahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat daerah;
2. Bahan hukum sekunder memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, jurnal nasional, doktrin dan putusan Pengadilan yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti;
3. Bahan hukum tersier merupakan bahan hukum yang member petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum sekunder dan primer. Bahan hukum tersier dalam penelitian ini meliputi, Kamus Hukum, dan Kamus Besar Bahasa Indonesia.

Pendekatan

Penelitian ini membutuhkan pendekatan yang digunakan peneliti untuk mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang sedang di telaah untuk dicari jawabannya. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan undang-undang dan Perda, (*statute approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*)

Cara Pengumpulan Data

Langkah pertama yang dilakukan peneliti untuk mengumpulkan data adalah melakukan analisis terhadap peraturan perundang-undangan mengenai Perda dan norma sanksi pidana, serta peneliti akan melakukan wawancara dengan narasumber yang pandang kompten dalam menjelaskan penerapan Perda pajakan retribusi di Kota Ternate.

Analisis Data

Analisis data adalah proses pengorganisasian dan pengurutan data dalam pola kategori dan uraian dasar, sehingga ditemukan tema dan rumuskan hipoteta kerja seperti disarankan oleh data. Teknik analisa data adalah suatu uraian tentang cara analisis, dengan kegiatan mengumpulkan data kemudian diadakan pengeditan terlebih dahulu, untuk selanjutnya dimanfaatkan sebagai bahan analisa yang sifatnya kualitatif. Permasalahan akan dianalisis dengan asas, teori, doktrin dan peraturan perundang-undangan berkaitan dengan pajak dan retribusi.

Penarikan Kesimpulan

Penarikan kesimpulan dilakukan dengan mengumpulkan data, mengkualifikasi data, menganalisis data, dengan Metode dan alat analisa yang telah dipersiapkan untuk diperoleh kesimpulan yang diteliti.

C. DISCUSSION

Penerapan Sanksi Pidana Peraturan Daerah Pajak dan Retribusi di Kota Ternate

Peraturan Daerah mengatur urusan rumah tangga di bidang otonomi dan urusan rumah tangga di bidang tugas pembantuan. Di bidang otonomi, Perda dapat mengatur segala urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat. Undang-undang No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diperbaharui dengan UU No. 23 Tahun 2004 mengatur beberapa prinsip mengenai, Peraturan Daerah, antara lain:

1. Kepala daerah menetapkan Perda setelah mendapatkan persetujuan bersama DPRD;
2. Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah Provinsi/Kabupaten/Kota dan tugas pembantuan;
3. Perda merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah;
4. Perda tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, Perda lain, atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
5. Perda dapat memuat ketentuan beban biaya paksaan penegakan hukum, atau pidana kurungan paling lama enam bulan atau denda sebanyak-banyaknya lima puluh juta rupiah;
6. Keputusan kepala daerah ditetapkan untuk melaksanakan Perda;
7. Perda dan keputusan kepala daerah yang mengatur, dimuat dalam lenbaran daerah;
8. Perda dapat menunjuk pejabat tertentu sebagai pejabat penyidik pelanggaran Perda (PPNS Perda dan keputusan kepala daerah).

Negara Indonesia adalah negara hukum dalam kerangka keberlakuan hukum dan ditaatinya norma yang telah ditetapkan, serta mendukung pemasukan uang bagi daerah, menurut ketentuan UU No. 22 Tahun 1999 dan LTU No. 32 Tahun 2004. Kriminalisasi/penalisasi Perda-Perda tersebut dapat diikuti dengan pengaturan atas perbuatan tertentu berupa pensifatan perbuatan sebagai perbuatan pidana, serta penetapan sanksi pidana bagi barang siapa yang mencocoki rumusan perbuatan yang dimaksud.

Pemberian kewenangan kepada daerah setelah UU No. 22 Tahun 1999 untuk membuat Perda dalam segala macam bidang kewenangan daerah Kabupaten dan Kota mencakup semua kewenangan pemerintah selain kewenangan yang dikecualikan dalam Pasal 7 dan yang diatur dalam Pasal 9 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, ternyata masing-masing daerah berlomba untuk membuat Perda mengatur daerahnya, dari satu daerah dengan daerah lainya ada yang sama dan ada yang berbeda. Beberapa pemikiran yang mendorong pelaksanaan otonomi daerah, pada negara modern di dunia menyatakan diri sebagai negara yang bersistem pemerintahan demokrasi, sistem pemerintahan yang bersumber pada kedaulatan rakyat, wilayah negara Indonesia sangat luas dan terdiri dari berbagai satuan daerah yang memiliki sifat-sifat khusus tersendiri. Sulit bagi pemerintah untuk dapat melihat dan menangani sifat khusus yang ada di pelosok-pelosok daerah tersebut. Masyarakat daerah yang mengetahui kepentingan serta aspirasi mereka, maka secara ideal harus dapat mengatur dan mengurus kepentingan secara efektif dan efisien. Sedangkan pemerintah pusat

memberikan dorongan, bimbingan dan bantuan jika diperlukan, untuk menjadi rangsangan dan diharapkan untuk senantiasa mengembangkan kemampuannya agar dapat melaksanakan pembangunan di daerah selaras dengan tuntutan dan kepentingan yang ada di daerah, serta berdasarkan prakarsa atau inisiatif sendiri.

Perkembangan hukum pidana ternyata semakin banyak digunakan dan diandalkan dalam rangka mengatur dan menertibkan masyarakat melalui peraturan perundang-undangan. Dinamika hukum dapat terlihat dari adanya kebijakan penggunaan sanksi pidana melalui pencantuman bab tentang “ketentuan sanksi pidana” pada bagian akhir sebagian besar produk peraturan perundang-undangan di Indonesia. Pencantuman bab tentang ketentuan sanksi pidana tersebut tidak hanya terlihat dalam produk peraturan perundang-undangan pusat yang berbentuk “Undang-undang”, melainkan dapat terlihat pula dalam produk peraturan perundang-undangan lokal yang berbentuk “Peraturan Daerah”.

Pembentukan Perda oleh Pemerintah Daerah dapat pula melakukan kebijakan kriminalisasi Perda dengan memperhatikan hal-hal sebagai berikut. Menurut Barda Nawawi Arief proses kriminalisasi harus memperhatikan berbagai aspek pertimbangan sebagai berikut:

1. Penggunaan hukum pidana harus memperhatikan tujuan pembangunan nasional, yaitu mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata, material spiritual berdasarkan Pancasila;
2. Perbuatan yang diusahakan untuk dicegah atau ditanggulangi dengan hukum pidana harus merupakan perbuatan yang tidak dikehendaki, yaitu perbuatan yang mendatangkan kerugian (material dan atau spritual) atas warga masyarakat;
3. Penggunaan hukum pidana harus pula memperhitungkan prinsip biaya dan hasil (*cost and benefit principles*) juga *sosial cost* atau biaya sosial;
4. Penggunaan hukum pidana harus pula memperhatikan kapasitas atau kemampuan daya kerja dari badan-badan penegak hukum, yaitu jangan sampai ada kelampauan beban tugas (*overbelasting*).³

Empat syarat kebijakan kriminalisasi dalam pembuatan Perda yang diungkapkan Barda Nawawi Arief di atas, Oleh Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatullah berpendapat perlu ditambah satu syarat lagi yaitu mengenai karakteristik daerah atau potensi-potensi sumber daya alam daerah yang belum terlindungi oleh peraturan perundang-undangan, hal ini berkaitan dengan adanya otonomi daerah.⁴

Dalam Peraturan Daerah dan penegakannya membentuk pejabat-pejabat yang diberi wewenang untuk melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap dugaan pelanggaran atas Peraturan Daerah, sebagai pedoman dalam pembuatan Peraturan Daerah pidana atau Peraturan Daerah yang memuat ketentuan pidana, tertuang di dalam Pasal 143 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004, bahwa:

“Peraturan Daerah dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah)”.

³ Barda Nawawi Arief, 2000 Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara, Universitas Diponegoro Cet. Ketiga, Semarang hlm. 35

⁴ Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatullah, Politik Hukum Pidana Kajian Kebijakan Kriminalisasi dan Dekriminalisasi, Pustaka Pelajar UH Jogjakarta 2005 Cet I, hlm. 40

Pasal 143 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004:

“Perda dapat memuat ancaman pidana atau denda selain sebagaimana dimaksud ayat (2), sesuai dengan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan lainnya”.

Kebijakan kriminalisasi dalam Perda yang terlihat tumpang tindih di Indonesia dapat dikelompokkan menjadi lima (5) macam.

1. Kebijakan kriminalisasi dari delegasi Undang-undang, contohnya Perda Retribusi dan Pajak.
2. Tindak pidana yang sudah diatur dalam hukum pidana nasional, contohnya Perda miras, pelacuran.
3. Kebijakan kriminalisasi dari hukum Islam, contohnya Qanun Provinsi Nangroe Aceh Darussalam No. 11 Tahun 2002 tentang Pelaksanaan Syariat Islam Bidang Aqidah, Ibadah dan Syari’at Islam.
4. Kebijakan kriminalisasi dari hukum adat, contohnya Perda mengenai tradisi adat yang masih dipertahankan di daerah itu.
5. Kebijakan kriminalisasi berdasarkan inisiatif lokal di mana peraturan perundang-undangan belum ada yang mengatur, misalnya Perda tentang larangan merokok di tempat umum.

Perbedaan kebijakan formulasi sanksi pidana masing-masing daerah dalam menentukan jenis atau maksimumnya sanksi pidana dalam Perda dikarenakan tidak ada pedoman yang pasti dan perbedaan antara satu undang-undang dengan undang-undang lain, sebagai contoh pada Pasal 143 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004. Apabila dihubungkan dengan UU No. 18 Tahun 1997, ternyata tidak adanya kesetaraan. Jenis pidana maupun maksimum sanksi yang ditetapkan Pasal 37 sampai dengan Pasal 41 UU No. 18 Tahun 1997 yang menunjukkan bahwa maksimum sanksi pidana berkisar antara 6 bulan sampai dengan 2 tahun, sehingga ancaman pidana yang dijatuhkan dalam hal sanksi pidana pajak dan sanksi retribusi daerah dapat berupa jenis pidana kurungan atau pidana penjara. Keadaan ini tentu saja dapat menimbulkan persoalan utama ketika Pemerintah Daerah memformulasikan perbuatan yang dikenai sanksi pidana ke dalam Perda khususnya mengenai pajak dan retribusi daerah.

Apabila merujuk pada UU No. 22 Tahun 1999, maka Perda hanya dimungkinkan memuat ancaman sanksi pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 5.000.000,00 (lima juta rupiah), yang berbeda dengan Undang-undang No. 32 Tahun 2004 Pasal 143, yang memungkinkan ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah), tetapi apabila merujuk pada UU No. 18 Tahun 1997 ancaman pidana pada Perda dapat melampaui 6 bulan, dan pidananya dapat berupa pidana penjara. Adapun menurut ketentuan-ketentuan KUHP pidana perampasan kemerdekaan berupa jenis pidana kurungan maksimal hanya 1 (satu) tahun, maksimum ancaman pidana yang melebihi 1 tahun berupa pidana penjara.

Pungutan uang kepada rakyat yang bersifat memaksa berupa pajak atau retribusi berpotensi menindas rakyat, sehingga di dalam hukum pajak berlaku adagium “tidak ada pajak tanpa persetujuan parlemen (*no taxation without representation*)”. Sehubungan dengan adagium itu, hukum menetapkan segala bentuk pungutan kepada rakyat harus melalui persetujuan parlemen dan dituangkan dalam Undang-

Undang. Pada tingkat pemerintahan pusat, persetujuan dilakukan antara DPR dengan Presiden, sedangkan ditingkat daerah, persetujuan dilakukan antara DPRD dengan Bupati/ Walikota selaku Kepala Daerah. Dengan demikian segala pungutan kepada rakyat harus mendapatkan persetujuan dari DPRD yang dianggap sebagai representasi dari rakyat sebelum dituangkan kedalam Perda.

Sesuai dengan perundang-undangan Indonesia, Perda dapat diajukan oleh DPRD atau Pemda selaku badan eksekutif. Berdasarkan data yang diperoleh pada Bagian Hukum dan Hak Asasi Manusia dan Kantor Satpol PP Kota Ternate, bahwa Perda dalam bidang pendapatan Pajak dan Retribusi yang telah disahkan dan diberlakukan yang dibahas pada saat berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 merupakan usulan dari Walikota atau dari pihak eksekutif, diantara Perda tentang Pajak diantaranya (i) Perda Kota Ternate Nomor 5 Tahun 2011 tentang Pajak Penerangan Jalan (ii) Peraturan Daerah Kota Ternate Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pajak Hiburan (iii) Perda Kota Ternate Nomor 2 Tahun 2011 tentang Pajak Restoran (iv) Perda Kota Ternate Nomor 4 Tahun 2011 tentang Pajak Reklame (v) Perda Kota Ternate Nomor 6 Tahun 2011 tentang Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan (vi) Perda Kota Ternate Nomor 7 Tahun 2011 tentang Pajak Parkir (vii) Perda Kota Ternate Nomor 8 Tahun 2011 tentang Pajak Air Tanah dan (viii) Perda Kota Ternate Nomor 9 Tahun 2011 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan.⁵ Dari sekian jumlah Perda yang dibahas antara DPRD bersama dengan Pemda meliputi pula Perda pajak dan retribusi daerah berdasarkan Undang-Undang No. 18 tahun 1997 jo. UU No. 34 Tahun 2000 dan Peraturan Pemerintah No. 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah serta Peraturan Pemerintah No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah, merupakan suatu langkah konkrit Pemerintah Daerah Kota Ternate untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Ternate.

Data penelitian tidak menemukan perkara dalam bidang Pajak dan Retribusi daerah di Kota Ternate diajukan ke Pengadilan dengan dijatuhi pidana, akan tetapi menurut Usman Wakano, S.H. Selaku Kepala Bidang Penindakan Satpol PP Kota Ternate sebagai aparat penegak Perda menyatakan belum seluruh wajib pajak di daerah memenuhi kewajiban pajak. Meskipun demikian, pelanggaran terhadap Perda Pajak dan Retribusi sanksi hukum administrasi dipilih untuk ditegakkan dari pada sanksi pidana karena sanksi hukum administrasi lebih efektif dalam penegakan dan sanksi administrasi juga dipandang lebih efektif dan efisien dalam penegakannya.

Selain itu, mengefektifkan norma yang diatur dalam Perda dapat efektif, diperlukan pejabat penegak hukum yang ditugasi untuk itu. Dengan kata lain, sanksi pidana Perda Pajak dan Retribusi dapat diterapkan secara efektif apabila sejak awal aparat penegakan Perda telah dipersiapkan. Persiapan yang dimaksudkan tidak hanya meliputi kemampuan personal di bidang penegakan Perda, tetapi meliputi pula jumlah personal yang tersedia sebanding dengan beban tugas yang akan dipikulnya. Data penelitian menunjukkan bahwa, jumlah Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) di Kota Ternate 15 orang yang tersebar di di Dinas Badan dan Bagian, yang kemudian diangkat dalam jabatan struktural hal ini sangat berpengaruh terhadap tugas dalam jabatan fungsional sebagai Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS). Selain itu terhadap ketentuan yang mengandung sanksi pidana, ternyata

⁵ Data diperoleh dari Bagian Hukum dan Satpol PP Kota Ternate pada tanggal 10 September 2020.

tidak disertai dengan pembahasan kemampuan dan ketersediaan aparat penegak hukum yang mempunyai wewenang melakukan penyidikan atas pelanggaran Perda. Penegakan Perda merupakan tanggungjawab eksekutif, sehingga kemampuan dan jumlah personal merupakan tanggungjawab eksekutif. Pada sisi lain, kepedulian Pemda untuk menyediakan PPNS selaku aparat penegak Perda juga masih rendah, sehingga efektivitas dalam penerapan dengan menggunakan sanksi pidana tidak maksimal dilakukan, hal ini setidaknya terkonfirmasi dengan data jumlah Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) di Kota Ternate dengan jumlah yang masih sangat terbatas jika dibandingkan dengan beban tugas dengan jumlah Perda yang , dan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) juga diberikan jabatan structural sehingga sangat berpengaruh dalam melaksanakan tugas dan fungsi jabatan fungsional sebagai penegak Perda Pajak dan Retribusi sebanyak 21 Perda dan Perda lain diluar Perda Pendapatan, yang semuanya memuat sanksi baik itu sangat administrasi maupun sanksi pidana. Hal ini tentunya beralasan karena apabila dilihat tiga aspek yang mempengaruhi berlakunya hokum menurut Friedman, berupa aspek substansi, struktur, dan kultur hokum, memberikan pengertian bahwa dalam pembentukan Perda yang mengandung sanksi pidana belum/atau tidak ada keterjalinan antara tiga aspek yang saling pengaruhi tersebut. Pembentuk Perda nampaknya tidak/belum memberikan perhatian menyeluruh. Dari data dapat disimpulkan bahwa pembentuk Perda dalam merumuskan Perda Pajak dan Retribusi hanya memperhatikan aspek substansi hukum saja, tanpa diikuti atau setidaknya mengabaikan aspek struktur dan aspek kultur. Pembentuk Perda tidak memperhatikan aspek struktur hukum, berupa ketersediaan aparat penegak Perda yang pada akhirnya berakibat pada penegakan sanksi Perda Pajak dan Retribusi tidak didayagunakan untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Aspek struktur tidak hanya diabaikan oleh Pembentuk Perda pada tahaop formulasi, tetapi juga tahap[aplikasi hokum sehingga sanksi pidana Perda tidak difungsikan ketika Perda tersebut berlaku sebagai hukum positif.

Optimalisasi Sanksi Pidana Perda Pajak dan Retribusi di Kota Ternate

Pemerintah daerah saat ini diberi kewenangan yang lebih besar untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Tujuannya antara lain adalah untuk lebih mendekatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat, memudahkan masyarakat untuk memantau dan mengontrol penggunaan dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), serta menciptakan persaingan yang sehat antar-daerah dan mendorong timbulnya inovasi.

Ciri utama yang menunjukkan suatu daerah otonom mampu berotonomi yaitu terletak pada kemampuan keuangan daerah. Artinya, daerah otonom harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangan sendiri, mengelola dan menggunakan keuangan sendiri yang cukup memadai untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerahnya. Suatu daerah dikatakan otonom, apabila PAD yang disumbangkan sekitar 30%. Kondisi yang terjadi di Kota Ternate, Pendapatan Asli Daerah belum optimal di dalam memberikan kontribusi kepada APBD, oleh karena itu untuk mendorong optimalisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD), maka pengorganisasian Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) dalam lingkungan Pemerintah Daerah Kota Ternate harus ditempatkan pada Badan Pendapatan Keuangan dan Aset Daerah (BPPKD) dan Satuan Polisi Pamong Praja sehingga secara khusus menegakkan Perda dalam bidang pendapatan secara

optimal. Selain itu penempatan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) di dinas//insitansi, juga harus didasarkan pada pertimbangan bahwa mereka akan menguasai bidang tugasnya untuk menegakkan Perda, sehingga Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) pada Dinas/Badan dalam menegakkan Perda, maka pelanggaran Perda pada bidang tugas yang ditangani dapat diketahui dan diproses lebih cepat.

Selain pengorganisasi Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) sebagaimana dijelaskan di atas, bahwa optimalisasi sanksi pidana dalam Perda Pajak dan Retribusi Daerah di Kota Ternate, secara materil bukan berarti tidak ada pelanggaran Perda, akan tetapi sanksi pidana tetap dianggap bermanfaat bagi Pemerintah Daerah sebagai sarana Prevnetif agar wajib pajak dan wajib retribusi tetap patuh untuk membayar kewajiban pajak. Hal ini dapat dimaknai sebagai sarana non penal ketika Badan Pendapatan Daerah melalui petugas yang ditunjuk untuk melakukan penagihan, hal ini harus dimaknai sebagai bahwa pada umumnya wajib pajak dalam melunasi pajak terhutang setelah adanya surat tagihan atau didatangi petugas, setidaknya hal tersebut menjelaskan bahwa pemenuhan kewajiban merupakan pro justitia. Selain itu juga harus di baca bahwa para wajib pajak tidak mau berurusan dengan lembaga peradilan, ini menunjukkan bahwa penegakan sanksi pidana Perda Pajak dan Retribusi Daerah masih menempatkan sanksi hukum administrasi di bidang pajak dan retribusi didahulukan dalam menyelesaikan pelanggaran terhadap Perda Pajak dan Retribusi Daerah.

Selain itu, kesediaan wajib pajak untuk membayar pajak dan retribusi bukanlah karena adanya penerapan sanksi pidana, tetapi karena faktor lain yang menyebabkan mereka bersedia membayar pajak, yaitu enggan berurusan dengan lembaga perdilan. Dalam kaitannya dengan ketaatan pajak, studi yang dilakukan Richard D. Schwart dan Sonya Orleans, menyimpulkan bahwa ancaman sanksi dapat menghalangi orang melanggar hokum, tetapi bagian yang penting ialah sanksi akan mempengaruhi sikap moral untuk menuju kepada penyesuaian norma yang dirumuskan dalam perundang-undangan. Menurut Richard D. Schart dan Sonya Orlens, penolakan atas peraturan pajak dapat diminimalisasi dengan teknik menumbuhkan kesadaran akan tanggungjawab sebagai warga dari pada penggunaan sanksi hukum.⁶

Selanjutnya, Marcus Priyo Gunarto menjelaskan bahwa sanksi pidana tetap dipandang bermanfaat sebagai sarana menegakkan kaedah hukum administrasi di bidang Pajak dan Retribusi Daerah terdapat persoalan mendasar berkenaan dengan kemauan politik hukum Pemda untuk menerapkan Perda Pajak dan Retribusi daerah secara efektif dan berkeadilan. Pandangan apabila dihubungkan dengan teorinya Leopold Pospisil yang menyatakan hukum yang baik adalah peraturan yang materinya semaksimal mungkiun mengambil dari *common law*, dengan alas an daya lakunya lebih bersifat dinamis dan obyektifitas keadilan lebih mudah diwujudkan, tetapi wadah diberi bentuk *authotarian law* karena kepastian hukum dan daya paksanya tinggi, tidak sepenuhnya terbukti. Ketentuan pidana Perda yang lebih mencerminkan *authoritarian law* dan bersifat hegemonial.

Optimalisasi sanksi dalam bidang Perda Pajak dan Retribusi digunakan sebagai sarana untuk mendukung pencapaian tujuan lain dari tujuan pidana itu sendiri. Tujuan lain yang dimaksud adalah kesediaan masyarakat dalam membayar

⁶ Marcus Priyo Gunarto, 2008, Disertasi Undip, Kriminalisasi dan Penalisasi Dalam Rangka Fungsionalisasi Perda Pajak dan Retribusi, hlm, 297.

Pajak dan Retribusi Daerah. Sedangkan tujuan pidana pada umumnya dimaksudkan agar terpidana tidak mengulangi perbuatan pidana (prevensi khusus) dan memberi peringatan kepada warga masyarakat agar tidak melakukan perbuatan serupa yang dilakukan oleh terpidana (prevensi general). Bertitik tolak pada tujuan pidana yang demikian itu, maka tidak mengherankan apabila tujuan utama yang hendak dicapai oleh penegak Perda Pajak dan Retribusi adalah masuknya uang ke Kas Daerah untuk membiayai pembangunan di daerah, bukan memberikan penderitaan/nestapa kepada orang yang diduga telah melakukan pelanggaran pidana Perda.

Penggunaan sarana sanksi pidana Perda Pajak dan Retribusi, oleh Devey dalam Marcus Priyo Gunarto, mengemukakan bahwa *development from below* yang dapat diartikan orang akan lebih bersedia membayar pajak kepada Pemda daripada kepada Pemerintah Pusat karena dapat memperoleh manfaat dan kemudahan dan merasakan langsung pembangunan di daerah. Kesiediaan membayar Pajak dan Retribusi Daerah dengan alasan enggan berurusan dengan lembaga peradilan jelas menunjukkan adanya motif lain dalam pentaatan Perda Pajak dan Retribusi Daerah. Bagi Davey, kesiediaan wajib pajak dan retribusi di daerah didasarkan pada manfaat dan kemudahan yang langsung dapat dirasakan oleh wajib pajak dibandingkan manfaat yang mereka terima apabila mereka membayar pajak kepada Pemerintah Pusat, sedangkan pada motif bersedia membayar karena enggan berurusan dengan lembaga peradilan lebih didasarkan pada rasa takut, atau khawatir terhadap berbagai kesulitan yang akan dihadapi apabila berurusan dengan lembaga peradilan.⁷ Dengan demikian untuk mengoptimalkan penegakan sanksi pidana Perda Pajak dan Retribusi Daerah maka dalam tahap aplikasi hukum maka pengorganisasian aparat penegak Perda Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) dan di Kota Ternate jumlah harus diperbanyak dan ditempatkan pada Dinas/Badan yang memiliki tugas dan fungsi dalam bidang pendapatan, sehingga fokus dalam bidang tugasnya dapat dilakukan secara optimal.

D. CONCLUSION

Berdasarkan dua permasalahan sebagaimana pada latar belakang masalah di atas, maka dapat dikemukakan kesimpulan sebagai berikut:

1. Penerapan Perda perkara dalam bidang Pajak dan Retribusi Daerah di Kota Ternate belum ada yang diajukan ke Pengadilan dengan dijatuhi pidana, akan tetapi disadari aparat penegak Perda, bahwa belum seluruh wajib Pajak dan Retribusi Daerah memenuhi kewajiban pajak. Meskipun demikian, pelanggaran terhadap Perda Pajak dan Retribusi sanksi hukum administrasi dipilih untuk ditegakkan daripada sanksi pidana karena sanksi hukum administrasi lebih efektif dalam penegakannya. Oleh karena itu, Pembentuk Perda Pajak dan Retribusi tidak hanya memperhatikan aspek substansi hukum saja, tetapi juga aspek struktur dan aspek kultur, berupa ketersediaan aparat penegak Perda yang pada akhirnya berakibat pada penegakan sanksi Perda Pajak dan Retribusi sehingga sanksi pidana dapat didayagunakan untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD).
2. Optimalisasi sanksi dalam bidang Perda Pajak dan Retribusi digunakan sebagai sarana untuk mendukung pencapaian tujuan lain dari tujuan pidana itu sendiri.

⁷ Ibid. hlm 299

Tujuan lain yang dimaksud adalah kesediaan masyarakat dalam membayar Pajak dan Retribusi Daerah. Sedangkan tujuan pidana pada umumnya dimaksudkan agar terpidana tidak mengulangi perbuatan pidana (prevensi khusus) dan memberi peringatan kepada warga masyarakat agar tidak melakukan perbuatan serupa yang dilakukan oleh terpidana (prevensi general), sehingga Perda Pajak dan Retribusi adalah masuknya uang ke Kas Daerah untuk membiayai pembangunan di daerah. Oleh karena itu pengorganisasian aparat penegak Perda, menjadi keharusan untuk mengoptimalkan penegakan sanksi pidana Perda Pajak dan Retribusi Daerah di Kota Ternate.

E. SUGGESTION

Adapun saran dari penulisan ini sebagai berikut:

1. Dalam rangka kepentingan penerapan Perda di bidang Pajak dan Retribusi di Kota Ternate, Pemerintah Daerah harus memberikan perhatian penuh pada pengorganisasian Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) jumlah Penyidik Pegawai Negeri Sipil,
2. Dalam rangka penerapan sanksi pidana pada Perda Pajak dan Retribusi, maka Pemerintah Daerah Kota Ternate, meningkatkan kapasitas Aparatur Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) dalam bidang penyidikan, sehingga penerapan sanksi pidana untuk mendorong peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dapat dilakukan secara optimal

Bibliography

- Ardian Sutedi, 2011, Hukum Pajak, Sinar Grafika
- Barda Nawawi Arief, 2000, Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara Universitas Diponegoro Cet. Ketiga, Semarang
- Indroharto, 1993 Usaha Memahami UU Tentang Peradilan Tata Usaha Negara Buku I Pustaka Sinar Harapan
- Ridwan HR, 2003, Hukum Adminsitrasi Negara, UUI Press Yogyakarta,
- Teguh Prasetyo, 2005 Politik Hukum Pidana Pustaka Pelajar Yogyakarta
- Syahrhan Basah, 1995, Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara, Alumni Bandung
- Teguh Praseto dan Abdul Halim Barakatullah, 2005, Politik Hukum, Kebijakan Kriminalisasi dan Dekriminalisasi, Pustaka Pelajar UH Jogjakarta
- Sholehuddinm 2003, Sistem Sanksi Dalam Hukum Pidana, Ide Dasar Double Track System dan Implementasinya, Raja Grafindo Persada.
- Marcus Priyo Gunarto, 2008, Disertasi-Undip, Kriminalisasi dan Penalisasi Dalam Rangka Fungsionalisasi Perda Pajak dan Retribusi.
- Hasil Penelitian Fakultas Ekonomi UNKHAIR Bekerjasama dengan BAPEDA Kota Ternate

