

BAB III

TINJAUAN TEORI

A. Pengertian Pajak dan Objek Pajak

Sebagaimana diketahui bahwa sektor pajak merupakan pemasukan bagi Negara yang terbesar demikian juga halnya dengan daerah. Sejak dikeluarkannya kebijakan mengenai otonomi daerah, maka daerah saat ini senantiasa berpacu untuk meningkatkan pendapatan daerah, salah satunya adalah pada sektor pajak yang macamnya berbeda-beda sesuai dengan ketentuan atau kebijakan yang dibuat oleh pemerintah daerah.

Dalam Pasal 157 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah disebutkan, bahwa “Pendapatan Asli Daerah yang selanjutnya disebut PAD, yaitu:

- 1) Hasil Pajak Daerah
- 2) Hasil Retribusi Daerah
- 3) Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan, dan
- 4) Lain-lain PAD yang Sah.¹

Sehubungan dengan ketentuan tersebut dapat diketahui bahwa salah satu pendapatan asli daerah adalah di sektor pajak daerah, yang pengaturan melalui undang-undang, dan dalam pelaksanaannya diatur melalui Peraturan Daerah. Penghasilan daerah melalui sektor pajak merupakan sektor yang paling dominan untuk menopang pembangunan daerah, untuk itu dalam

¹Fokusmedia, *Undang-Undang Otonomi Daerah*, (Bandung, 2004), h.110

penggunaannya senantiasa diperuntukkan bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan.

Pembayaran pajak merupakan kewajiban yang harus dilakukan oleh setiap warga Negara di samping hak-hak yang juga harus diperolehnya. Adapun hak-hak yang melekat pada manusia adalah hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kebebasan pribadi, pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi dan persamaan dihadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun dan oleh siapapun.

Di samping hak-hak asasi manusia tersebut terdapat juga kewajiban-kewajiban asasi, yaitu kewajiban-kewajiban yang pokok yang harus dijalankan oleh manusia dalam kehidupan bermasyarakat. Seperti kewajiban untuk tunduk kepada peraturan perundang-undangan, kewajiban untuk saling membantu, kewajiban untuk hidup rukun, kewajiban untuk bekerja sehubungan dengan kelangsungan hidup dan sebagainya.²

Di antara kewajiban yang harus dilaksanakan oleh warga negara Indonesia adalah taat dan patuh dengan ketentuan membayar pajak, yang berhubungan dengan harta benda yang dimiliki, seperti PBB, pajak kendaraan, pajak penghasilan dan sebagainya. Pajak yang dibayarkan tersebut juga akan dikembalikan lagi kepada rakyat dalam bentuk pembangunan, berupa

²Kartasapoetra, *Sistimatika Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Bina Aksara, 1998), h.246

pembangunan fasilitas umum, sarana prasarana dan sebagainya, oleh karena itu pajak juga disebut dari masyarakat, oleh masyarakat dan untuk masyarakat.

Hukum pajak juga sering disebut sebagai Hukum Fiskal, yang merupakan keseluruhan peraturan-peraturan yang meliputi wewenang pemerintah untuk mengambil kekayaan seseorang dan meyerahkannya kembali kepada masyarakat dengan melalui kas negara, sehingga memperoleh bagian dari hukum publik yang mengatur hubungan-hubungan hukum antara negara dengan orang-orang atau badan-badan hukum yang berkewajiban membayar pajak (wajib pajak).³

Dengan adanya dua hak yang bergandengan tersebut, maka seseorang tidak hanya menuntut hak saja, namun sebaliknya ia juga harus melaksanakan kewajiban. Hal ini dilakukan untuk terjadinya keseimbangan antara dua hak yang melekat dalam diri seseorang.

Adapun objek pajak dan retribusi adalah berbagai jenis jasa tertentu yang disediakan oleh pemerintah daerah. Namun tidak semua yang diberikan oleh pemerintah daerah dapat dipungut retribusinya, tetapi hanya jenis-jenis jasa tertentu yang menurut pertimbangan sosial ekonomi layak dijadikan sebagai objek retribusi. Adapun jasa tertentu dapat dikelompokkan ke dalam tiga golongan, yaitu Jasa Umum, Jasa Usaha, dan Perizinan tertentu.⁴

³S.F.Marbun dan Moh.Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: Liberty, 2000), h.130

⁴Ahmad Yani, *Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Persada), h.56

1. Pajak dan Retribusi Jasa Umum

Pajak dan Retribusi Jasa Umum adalah pajak atau retribusi atas jasa yang disediakan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan. Objek retribusi Jasa Umum adalah pelayanan yang disediakan oleh Pemerintah Daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan.

2. Pajak dan Retribusi Jasa Usaha

Pajak dan Retribusi Jasa Usaha adalah jasa yang disediakan oleh pemerintah daerah dengan menganut prinsip komersial karena pada dasarnya dapat pula disediakan oleh sektor swasta. Objek Retribusi Jasa Usaha adalah pelayanan yang disediakan oleh Pemerintah Daerah dengan menganut konsep komersial, yang meliputi:

- a. Pelayanan dengan menggunakan atau memanfaatkan kekayaan daerah yang belum dimanfaatkan secara optimal.
- b. Pelayanan oleh Pemerintah Daerah sepanjang belum memadai disediakan oleh pihak swasta.

3. Pajak dan Retribusi Perizinan Tertentu

Retribusi Perizinan Tertentu adalah retribusi atas kegiatan tertentu Pemerintah Daerah dalam rangka pemberian izin kepada orang pribadi atau badan yang dimaksudkan untuk pembinaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber

daya alam, barang, prasarana atau fasilitas. Adapun jenis-jenis Retribusi Perizinan Tertentu adalah:

- a. Izin peruntukkan penggunaan tanah.
- b. Izin mendirikan bangunan.
- c. Izin tempat penjualan minuman beralkohol.
- d. Izin gangguan.
- e. Izin trayek.

Kesemua jenis pajak dan retribusi tersebut adalah merupakan pendapatan asli daerah, yang dapat menopang pembangunan daerah dalam berbagai sektor. Oleh karena itu pungutan pajak dan retribusi yang dilakukan merupakan bentuk dari perhatian masyarakat terhadap pembangunan yang dilakukan di daerah.

Pajak daerah merupakan pajak yang kewenangan pemungutannya ada pada Pemerintah Daerah, untuk kepentingan pembiayaan rumah tangga Pemerintah Daerah, dalam berbagai aspek dan sektor pembangunan.

B. Fungsi Pajak, Macam, dan Metode Pemungutan Pajak

Dalam hubungannya dengan fungsi mengatur (regulerend), maka pajak daerah berfungsi untuk mengatur suatu keadaan dalam masyarakat di bidang sosial, ekonomi, maupun politik sesuai dengan kebijaksanaan pemerintah daerah. Dalam fungsinya yang mengatur, maka pajak daerah

merupakan suatu alat untuk mencapai tujuan tertentu yang letaknya di luar bidang keuangan.

Ada beberapa penerapan fungsi mengatur dari pajak, antara lain adalah:

1. Pemberlakuan tarif progresif, dengan pengertian bahwa pajak juga dikenal sebagai alat dalam redistribusi pendapatan.
2. Pemberlakuan bea masuk yang tinggi, dengan tujuan untuk melindungi produksi dalam negeri, sehingga mendorong pertumbuhan industri lokal.
3. Pemberian fasilitas keringanan pajak untuk industri tertentu, untuk memberi motivasi kepada para investor dalam menanamkan investasinya.
4. Pengenaan pajak untuk barang-barang mewah untuk membatasi gaya hidup mewah.⁵

Pajak daerah sebenarnya merupakan Pendapatan Daerah sebagaimana yang dijelaskan dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, bahwa Pendapatan Daerah bersumber dari:

- a. Pendapatan Asli Daerah.
- b. Dana Perimbangan.
- c. Lain-lain Pendapatan.

Selanjutnya dalam pasal 6 disebutkan bahwa Pendapatan Asli Daerah bersumber dari:

- a. Pajak daerah.

⁵Sumyar, *Dasar-Dasar Hukum Pajak dan Perpajakan*, (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2004), h.39

- b. Retribusi daerah.
- c. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan.
- d. Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah.

Pendapatan Asli Daerah tersebut jenisnya sama, baik Pemerintah Propinsi maupun Pemerintah Kabupaten/Kota, termasuk pendapatan asli daerah yang berasal dari pajak daerah.

Fungsi mengatur dari pajak tersebut di atas adalah dalam skala nasional, dalam upaya untuk menumbuhkan perekonomian masyarakat secara umum. Namun dalam skala daerah, maka pajak daerah Propinsi dan daerah Kabupaten / Kota tersebut dapat berupa:

- a. Pajak kendaraan bermotor.
- b. Bea balik nama kendaraan bermotor.
- c. Pajak bahan bakar kendaraan bermotor.
- d. Pajak hotel dan restoran.
- e. Pajak hiburan.
- f. Pajak reklame.
- g. Pajak penerangan jalan.
- h. Pajak pengambilan dan pengolahan galian golongan C.
- i. Pajak pemanfaatan air bawah tanah dan air permukaan.⁶

Jenis-jenis pajak daerah tersebut merupakan pendapatan asli daerah dalam rangka untuk meningkatkan pembangunan daerah. Pajak-pajak yang dibayarkan oleh subjek pajak tersebut di samping fungsi finansialnya, juga

⁶*Ibid*, h.35

berfungsi mengatur, artinya mengatur hal-hal yang berhubungan dengan kesejahteraan masyarakat daerah, di antaranya adalah dengan cara mengatur penggunaan pajak-pajak daerah tersebut dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat daerah.

Adapun penggunaan pajak daerah tersebut secara tidak langsung juga dikembalikan lagi kepada masyarakat, dalam wujud pembangunan, baik yang berupa fasilitas umum maupun dalam bentuk bantuan kepada masyarakat yang membutuhkannya, dalam bentuk bantuan sosial kemasyarakatan dan sebagainya.

Fungsi mengatur pajak daerah juga diwujudkan dalam bentuk memberi perhatian kepada masyarakat miskin, anak telantar, anak-anak putus sekolah dan sebagainya. Juga dapat memberi perhatian terhadap pendidikan bagi anak-anak yang kurang mampu dan sebagainya.

Pajak merupakan pungutan dengan sifat khusus, yaitu tanpa adanya jasa timbal secara langsung. Hubungan antara pemerintah dengan wajib pajak tidak bersifat timbal balik, karena pemerintah hanya mempunyai hak saja, yaitu hak untuk memungut pajak. Sedangkan sebaliknya wajib pajak hanya mempunyai kewajiban saja, yaitu kewajiban untuk membayar pajak.⁷

Adapun ciri khusus dari pajak adalah bahwa terhadap pungutan pajak tidak dapat ditunjukkan adanya jasa timbal secara langsung. Artinya jasa timbal dari pemerintah ada tetapi tidak secara langsung ditujukan kepada wajib pajak yang bersangkutan, dan jasa timbalnya biasanya ditujukan untuk

⁷Sumyar, *Dasar-Dasar Hukum Pajak dan Perpajakan*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2004), h.22

kepentingan bersama atau untuk kepentingan umum. Misalnya diwujudkan dalam bentuk pembangunan jalan, bangunan atau fasilitas umum, maupun sarana lain yang semuanya ditujukan untuk kepentingan umum.

Demikian juga halnya dengan pajak daerah, yang dipungut oleh pemerintah daerah atau instansi terkait yang ada di daerah dalam rangka untuk menunjang pembangunan di daerah.

Di samping pajak daerah, juga terdapat retribusi daerah yang merupakan pendapatan asli daerah yang cukup potensial untuk menunjang pembangunan daerah. Dalam hal ini pajak daerah dan retribusi daerah sering digandengkan karena merupakan pemasukan daerah dari berbagai aspek dan sektor pungutan.

Pajak dan retribusi daerah adalah pungutan yang dibayar langsung oleh mereka yang menikmati suatu pelayanan dan biasanya dimaksudkan untuk menutup seluruh atau sebagian dari biaya pelayanan. Sejalan dengan pengertian Pajak daerah, maka penerimaan yang diperoleh penguasa publik dari rumah tangga swasta, berdasarkan norma-norma umum yang diterapkan, berhubungan dengan prestasi-prestasi yang diselenggarakan atas usul dan kepentingan Rumah Tangga Swasta dan prestasi tersebut berhubungan dengan kepentingan umum, secara khusus dilaksanakan sendiri oleh pengawas publik.

Pajak daerah dan retribusi daerah juga merupakan pungutan daerah sebagai imbalan atas pemakaian atau manfaat yang diperoleh secara langsung

oleh seseorang atau badan atas jasa pelayanan, pekerjaan, pemakaian barang atau izin yang diberikan oleh Pemerintah Daerah.

Dari pengertian di atas, maka pajak daerah dan retribusi daerah merupakan salah satu sumber pendapatan daerah yang potensial, hal ini tergantung dari besar kecilnya jasa layanan yang diberikan oleh daerah yang bersangkutan. Pajak dan Retribusi juga suatu pembayaran dari rakyat kepada Negara dimana kita dapat melihat adanya hubungan antara kelas jasa yang secara langsung diterima dengan adanya pembayaran itu.⁸

Dari kedua definisi di atas, tampak bahwa pajak dan retribusi sebenarnya merupakan imbalan atas jasa yang diterima dari negara atau daerah. Lebih jelasnya Manulang mendefinisikan Retribusi Daerah, adalah sebagai pembayaran atas pemakaian atau karena memperoleh jasa pekerjaan, usaha atau milik daerah, atau karena jasa yang diberikan oleh daerah baik secara langsung maupun tidak langsung.

Dari definisi di atas jelas bahwa tujuan dari pungutan pajak dan retribusi daerah bukannya mencari keuntungan, karena dari hasil pungutan tersebut yang diutamakan adalah pemeliharaan atas kelangsungan pekerjaan, serta untuk pembangunan fasilitas umum untuk masyarakat. Oleh karena itu pajak dan retribusi daerah merupakan pendapatan asli daerah yang diperuntukkan bagi masyarakat.

⁸Suparmoko, *Keuangan Negara dalam Teori dan Praktek*, (Yogyakarta: BPFE UGM, 1985), h.44

C. Peraturan Perundang-undangan Tentang Pajak

1. Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak dan Retribusi Daerah.

Dalam Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak dan Retribusi Daerah menyatakan bahwa: Jenis Pajak Kabupaten/Kota terdiri dari:

- a. Pajak Hotel;
- b. Pajak Restoran;
- c. Pajak Hiburan;
- d. Pajak Reklame;
- e. Pajak Air Tanah;
- f. Pajak Penerangan Jalan;
- g. Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C;
- h. Pajak Parkir.

Selanjutnya dalam ayat (4) pasal tersebut di atas disebutkan pula bahwa, Dengan Peraturan Daerah dapat ditetapkan jenis Pajak Kabupaten/Kota selain yang ditetapkan dalam ayat (2) di atas yang memenuhi kriteria sebagai berikut:

- a. Berisifat pajak;
- b. Objek pajak terletak atau terdapat di wilayah Daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan dan mempunyai mobilitas yang cukup rendah serta hanya melayani masyarakat di wilayah Daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan;

- c. Objek dan dasar pengenaan pajak tidak bertentangan dengan kepentingan umum;
- d. Objek pajak bukan merupakan objek pajak Provinsi dan/atau objek pajak Pusat.
- e. Potensinya memadai;
- f. Tidak memberikan dampak ekonomi yang negative;
- g. Memperhatikan aspek keadilan dan kemampuan masyarakat;
- h. Menjaga kelestarian lingkungan.⁹

Selanjutnya dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak dan Retribusi Daerah disebutkan bahwa:

- (1) Pajak ditetapkan dengan Peraturan Daerah.
- (2) Peraturan Daerah tentang Pajak tidak dapat berlaku surut.
- (3) Peraturan Daerah tentang Pajak sekurang-kurangnya mengatur ketentuan mengenai:
 - a. Nama, objek, dan subjek pajak;
 - b. Dasar pengenaan, tarif, dan cara penghitungan pajak;
 - c. Wilayah pemungutan;
 - d. Masa pajak;
 - e. Penetapan;
 - f. Tata cara pembayaran dan penagihan;
 - g. Kedaluwarsa;
 - h. Sanksi administrasi; dan

⁹Sugianto, *Pajak dan Retribusi Daerah*, (Jakarta: PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, 2008), h.92

- i. Tanggal mulai berlaku.
- (4) Peraturan Daerah tentang Pajak dapat mengatur ketentuan mengenai:
- a. Pemberian pengurangan, keringanan, dan pembebasan dalam hal-hal tertentu atas pokok pajak dan/atau sanksinya.
 - b. Tata cara penghapusan piutang pajak yang kedaluwarsa.
 - c. Asas timbal balik.
- (5) Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (4) harus terlebih dahulu disosialisasikan dengan masyarakat sebelum diterapkan.
- (6) Ketentuan mengenai tata cara dan mekanisme pelaksanaan sosialisasi Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud dalam ayat (5) ditetapkan oleh Kepala Daerah.

2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1994 tentang Pajak Bumi dan Bangunan (PBB)

Bumi adalah permukaan bumi dan tubuh bumi yang ada di bawahnya. Sedangkan bangunan adalah konstruksi teknik yang ditanam atau dilekatkan secara tetap pada tanah dan/atau perairan (Pasal 1 UU No.12 Tahun 1994 tentang Pajak Bumi dan Bangunan).

Objek pajak adalah bumi dan bangunan (PBB) sebagaimana yang dijelaskan di atas. klasifikasi bumi dan bangunan adalah pengelompokan bumi dan bangunan menurut nilai jualnya dan digunakan sebagai pedoman serta untuk memudahkan penghitungan pajak yang terhutang (Pasal 2 ayat 1 UU No.12 Tahun 1994).

Sedangkan subjek Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) adalah orang atau badan yang secara nyata:

- a. Mempunyai hak atas bumi/tanah, dan/atau;
- b. Memperoleh manfaat atas bumi/tanah dan/atau;
- c. Memiliki, menguasai atas bangunan dan/atau;
- d. Memperoleh manfaat atas bangunan.

Dasar pengenaan PBB adalah nilai jual objek pajak (NJOP). Sedangkan dasar penghitungan pajak adalah nilai jual kena pajak (NJKP), yaitu suatu persentase tertentu dari nilai jual sebenarnya.

Dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1994 tentang Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) menyatakan bahwa:

- (1) Pajak yang terutang berdasarkan Surat Pemberitahuan Pajak Terutang sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 10 ayat (1) harus dilunasi selambat-lambatnya 6 (enam) bulan sejak tanggal diterimanya Surat Pemberitahuan Pajak Terutang oleh wajib pajak.
- (2) Pajak yang terutang berdasarkan Surat Ketetapan Pajak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (3) dan ayat (4) harus dilunasi selambat-lambatnya 1 (satu) bulan sejak diterimanya Surat Ketetapan Pajak oleh wajib pajak.¹⁰

¹⁰Y. Sri Pudyatmoko, *Pajak Bumi dan Bangunan*, (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2002), h.2