

BAB III

KAJIAN TEORITIS

A. Pajak Daerah

Pembiayaan pemerintah daerah dalam melaksanakan tugas pemerintahan dan pembangunan senantiasa memerlukan sumber penerimaan yang dapat diandalkan. Kebutuhan ini semakin dirasakan oleh daerah terutama sejak diberlakukannya otonomi daerah di Indonesia, yaitu mulai tanggal 1 Januari 2001, dengan adanya otonomi, daerah di pacu untuk dapat berkreasi mencari sumber penerimaan daerah yang dapat mendukung pembiayaan pengeluaran daerah. Dari berbagai alternatif sumber penerimaan yang mungkin dipungut oleh daerah, yaitu pajak dan retribusi daerah sesuai dengan undang-undang.¹

Pajak mempunyai peranan yang penting dalam kehidupan bernegara khususnya didalam pelaksanaan pemerintahan daerah, karena pajak merupakan sumber pendapatan daerah untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran daerah, maka pajak mempunyai fungsi yaitu²:

1. Fungsi anggaran (*budgetair*) : memasukan uang sebanyak-banyaknya ke kas daerah dengan tujuan untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran Negara atau daerah.
2. Fungsi mengatur (*regulerend*): pajak digunakan sebagai alat untuk mengatur masyarakat dibidang ekonomi, social, maupun politik dengan tujuan tertentu.

¹ Marihot Pahala Siahaan, *Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah*, (Jakarta: Rajawali Pers 2013), h.1

² Yuli Heriyanti, *Diktat Hukum Pajak*, (UIN SUSKA 2013), h. 11

3. Fungsi stabilitas: dengan adanya pajak pemerintah khususnya pemerintahan daerah memiliki dana untuk menjalankan kebijakan yang berhubungan dengan stabilitas harga sehingga inflasi dapat dikendalikan.
4. Fungsi pendapatan: pajak yang sudah dipungut akan digunakan untuk membiayai semua kepentingan umum, termasuk juga untuk membiayai pembangunan sehingga dapat membuka kesempatan kerja, yang pada akhirnya akan dapat meningkatkan pendapatan masyarakat.

Sedangkan menurut Yulies Tiena Masriani, fungsi pajak ada 2 (dua) antara lain³:

1. Fungsi bujeter: adalah fungsi yang letaknya disektor pulik, pajak-pajak disini merupakan suatu sumber pemasukan uang sebanyak-banyaknya di dalam kas Negara, yang digunakan untuk membiayai pengeluaran Negara.
2. Fungsi mengatur: fungsi mengatur letaknya disektor swasta, dengan fungsi mengatur pajak digunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan tertentu diluar bidang keuangan yang ditujukan terhadap swktor swasta.

Pembaharuan landasan hukum pemungutan Pajak Daerah dimulai dengan dibentuknya Undang-undang No 18 tahun 1997 yang kemudian diubah dengan Undang-undang No 34. Tahun 2000 dan diubah lagi dengan Undang-undang No 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah Dan Retrebusi Daerah. Sebagai aturan

³ Yulies Tiena Masriani, *pengantar hukum Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika 2009) h.130

pelaksana dari Undang-undang tersebut yakni Peraturan Pemerintah No 65 tahun 2001 tentang Pajak Daerah. mencermati pengaturan tentang Pajak Daerah baik dalam undang-undang maupun dalam peraturan pemerintah, maka harus dikatakan bahwa daerah diberikan kewenangan yang luas untuk menggali potensi daerah khususnya berkaitan dengan pajak daerah dan retribusi daerah, sehingga memungkinkan daerah untuk merubah atau menambah jenis-jenis pajak daerah yang sudah ada, namun tetap harus berpedoman pada rambu-rambu yang diatur oleh kedua aturan tersebut.⁴

Pengertian pajak daerah berdasarkan pasal 1 ayat (10) Undang-undang No.28 Tahun 2009:

“ pajak daerah adalah kontribusi wajib kepada daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan undang-undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.⁵

Dari pengertian pajak diatas dapat disimpulkan bahwa pajak daerah merupakan pajak yang ditetapkan oleh pemerintah daerah dengan peraturan daerah (PERDA) yang melaksanakan pemungutanya oleh pemerintah daerah dan hasilnya digunakan untuk membiayai pengeluaran pemerintah daerah dalam melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah. Karena pemerintah daerah di Indonesia terbagi atas 2 yaitu pemerintah Provinsi dan pemerintan Kabupaten/Kota yang diberi wewenang untuk melaksanakan otonomi daerah, maka pajak daerahpun terbagi menjadi dua, pajak Provinsi dan pajak

⁴ *Op cit* h.168

⁵ Undang-Undang No 28 Tahun 2009, *Tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah, Pasal 1 Ayat (10)*.

Kabupaten/Kota. Berdasarkan pengertian pajak daerah itu maka dapat dikemukakan tentang unsur-unsur dari pajak daerah yaitu:

1. Pajak daerah merupakan iuran wajib.
2. Subjek pajak daerah ialah orang pribadi atau badan.
3. Dipungut berdasarkan peraturan perundang-undangan oleh pemerintahan daerah dalam bentuk PERDA.
4. Dapat dipaksakan keberlakuannya tanpa ada *kontraprestasi* yang langsung dapat ditunjuk.
5. Hasilnya digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah.

Berdasarkan dari unsur-unsur pajak daerah diatas, maka dapat dikatakan bahwa pajak daerah itu merupakan pajak yang secara khusus dipergunakan untuk daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota, dipungut oleh pemerintah daerah melalui dinas pendapatan daerah, diatur dalam bentuk peraturan daerah (PERDA).

Dari pengertian pajak maka dapat diambil kesimpulan tentang ciri-ciri yang melekat pada pajak adalah⁶:

1. Pajak dipungut oleh Negara, baik itu pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, berdasarkan kekuatan undang-undang serta aturan pelaksanaannya.
2. Pembayaran pajak harus masuk kepada kas Negara, yaitu pemerintah pusat atau kas pemerintah daerah

⁶ *Op cit*, h. 7

3. Dalam pembayaran pajak tidak dapat ditunjukkan adanya *kontraprestasi* individu oleh pemerintah.
4. Pajak dipungut karena adanya suatu keadaan, kejadian, dan perbuatan yang menurut peraturan perundang-undangan pajak terhadap yang dikenakan pajak.
5. Pajak memiliki sifat yang dipaksakan.

Menurut Kristiadi, pajak daerah secara teori hendaknya memenuhi beberapa persyaratan, antara lain :

1. Tidak bertentangan dengan kebijakan pemerintah pusat
2. Sederhana dan tidak banyak jenisnya
3. Biaya administrasinya mudah
4. Tidak mencampuru sistem perpajakan pusat
5. Kurang dipengaruhi oleh “*business cycle*” tapi dapat berkembang dengan meningkatkan kemakmuran.
6. Beban pajak relatif seimbang dan “*tax base*” yang sama diterapkan secara nasional.⁷

Nick devas mengatakan bahwa pajak daerah yang dilaksanakan dapat dinilai dengan menggunakan ukuran-ukuran sebagai berikut:

1. Hasil
2. Keadilan
3. Daya guna ekonomi
4. Kemampuan melaksanakan

⁷ Badan Pengkajian Ekonomi, Keuangan, Dan Kerjasama Internasional Departemen Keuangan RI, *Evaluasi Pelaksanaan UU No 34 Tahun 2000 Tentang Pajak Daerah Dan Retrebusi Daerah*, (Jakarta 2005), h.25

5. Kecocokan dengan sumber penerimaan daerah.

Seperti yang telah penulis kemukakan sebelumnya, tidaklah mudah untuk membebaskan pajak pada masyarakat, bila terlalu tinggi masyarakat akan enggan membayar pajak namun bila terlalu rendah, maka pembangunan tidak akan berjalan karena dana yang kurang oleh karena itu dalam pemungutan pajak harus memperhatikan asas-asas yang digunakan didalam pemungutan pajak.

Menurut Adam Smith dalam bukunya *wealth of nations* mengemukakan empat asas pemungutan pajak⁸:

1. *Equality* (asas persamaan): asas ini menekankan bahwa pada warga negara atau wajib pajak tiap negara seharusnya memberikan sumbangan kepada negara, sebanding dengan kemampuannya.
2. *Certainty* (asas-kepastian): asas ini menekankan bahwa bagi wajib pajak, harus jelas dan pasti tentang waktu, jumlah, dan cara pembayaran pajak.
3. *Conviency of payment* (asas menyenangkan): pajak harus dipungut pada waktu dan cara yang menyenangkan wajib pajak.
4. *Low cost of collection* (asas efesiensi): asas ini menekankan bahwa biaya pemungutan pajak tidak boleh lebih dari hasil pajak yang akan diterima.

Sedangkan menurut Yulies Tiena Masriani didalam bukunya *Pengantar Hukum Indonesia* mengemukakan asas-asas dalam pemungutan pajak antara lain⁹:

1. Asas wilayah (*teritorial*): pemungutan pajak didasarkan atas domisili, dimana seseorang bertempat tinggal.

⁸ C. goedhart, *Garis-Garis Besar Ilmu Keuangan Negara*, terjemahan : (Ratmoko Djembatan, 1973) h.216

⁹ *Op cit*, h. 130

2. Asas kebangsaan (*nasionalitas*): asas ini berarti di manapun seseorang berada dapat ditunjuk sebagai wajib pajak, apakah didalam negeri maupun diluar negeri.
3. Asas sumber: pemungutan pajak didasarkan pada adanya sumber disuatu negara, Negara yang berhak memungut pajak adalah negara dimana sumber itu berada.
4. Asas umum: bahwa pemungutan pajak hendaknya menganut asas keadilan yang berlaku untuk semuanya (umum).
5. Asas yuridis: dipemungutan pajak harus dapat memberikan jaminan hokum.
6. Asas ekonomis: di dalam asas ekonomis pemungutan pajak tidak boleh merosotkan perekonomian masyarakat.
7. Asas financial: biaya-biaya penetapan dan pemungutan harus sekecil mungkin bila dibandingkan dari hasil pemungutan pajak.

Dengan memperhatikan asas-asas pada perpajakan tersebut, baik itu pemerintah (pusat dan daerah) dan masyarakat wajib pajak tidak akan ada yang dirugikan.

Selain asas didalam pemungutan pajak ada namanya stelsel pajak, stelsel pajak tidak terlepas dari pembicaraan mengenai sistem pemungutan, hal tersebut karena keduanya saling berkaitan. Dalam konteks ini yang dimaksud dengan sistem pemungutan pajak lebih menekankan pada pada masalah waktu dimana pada umumnya ada 3 sistem yaitu¹⁰:

¹⁰ Y. Sri Pudyatmoko, *Pengantar Hukum Pajak*, (Yogyakarta: andi offset 2009), h.77

1. Stelsel Nyata (*rill*)

Dalam stelsel *rill* atau nyata pengenaan pajak didasarkan pada keadaan objek pajak yang sesungguhnya, apabila pajak itu dikenakan terhadap pajak penghasilan misalnya maka pengenaan pajak didasarkan pada keadaan penghasilan yang sungguh-sungguh diterima atau diperoleh oleh wajib pajak

Oleh karena pengenaan didasarkan pada keadaan objek pajak maka pemungutan pada awal masa/tahun pajak tentunya tidak dapat dilakukan dimana selama masa/tahun pajak itu jumlah dan keadaan objek pajak sangat mungkin berubah. Oleh karena itu apabila terhadap satu jenis pajak digunakan stelsel *rill*, maka sistem pemungutan pajaknya adalah sistem pemungutan pajak dibelakang (*Naheffing*) pemungutan pajak dilakukan setelah masa/tahun berakhir.

Kelibuihan dari stelsel ini wajib pajak maupun fiskus tidak merasa dirugikan apabila ternyata terjadi perubahan terhadap keadaan objek pajak selama masa/tahun pajak itu berlangsung. Adapun kelemahan dari stelsel ini ialah terlambatnya uang masuk ke kas negara/daerah karena uang pajak baru diterima oleh negara/daerah setelah masa/tahun pajak berakhir.

2. Stelsel Anggapan

Pengenaan pajak pada stelsel anggapan didasarkan pada suatu anggapan hukum (*fictie*) tertentu. Oleh karena itu stelsel ini juga disebut *fictie* stelsel, sekalipun anggapan tidak dengan serta-merta sembarangan saja. Dalam stelsel anggapan ini wajib pajak telah mengetahui besarnya

pajak untuk tahu berikutnya, dengan demikian stelsel ini menerapkan sistem pemungutan pajak didepan (*Voorheffing*), dengan arti kata perubahan yang terjadi selama masa/tahun pajak itu tidak mempengaruhi besarnya untung pajak pada masa/tahun itu.

Kelebihan dari stelsel anggapan ialah uang hasil pajak segera masuk ke kas Negara/daerah. Adapun kekurangannya ialah merugikan wajib pajak apabila ternyata selama masa/tahun terjadi penurunan terhadap objek pajak dan juga merugikan negara/daerah apabila ternyata selama masa/tahun pajak berlangsung terjadi kenaikan terhadap objek pajak.

3. Stelsel Campuran

Stelsel ini merupakan perpaduan antara stelsel nyata dan stelsel anggapan, didalam stelsel campuran utang pajak dikenakan berdasarkan *stelsel fictie* pada awal masa/tahun pajak yang merupakan ketetapan sementara dan kemudian setelah masa/tahun pajak berakhir akan dikoreksi berdasarkan keadaan objek pajak yang sesungguhnya.

Kelebihan dari stelsel campuran ini ialah pada awal masa/tahun pajak, uang dari hasil pajak sudah dapat dimasukkan ke kas negara/daerah sehingga dapat digunakan, isamping itu fiskus dan wajib pajak tidak dirugikan jika terjadi perubahan terhadap besarnya pajak. Adapun kekurangannya ialah ketetapan yang dilakukan sebanyak dua kali selama masa/tahun pajak yang bersangkutan, hal ini tentunya tidak efisien.

Menurut pasal 2 ayat (1) UU No. 28 tahun 2009, yang termasuk jenis pajak provinsi adalah:

1. Pajak kendaraan bermotor
2. Bea balik nama kendaraan bermotor
3. Pajak bahan bakar kendaraan bermotor
4. Pajak air permukaan dan
5. Pajak rokok

Sedangkan pada ayat (2) yang termasuk Janis pajak kabupaten/kota adalah:

1. Pajak hotel
2. Pajak restoran
3. Pajak hiburan
4. Pajak reklame
5. Pajak penerangan jalan
6. Pajak mineral bukan logam dan batuan
7. Pajak air tanah
8. Pajak sarang burung walet
9. Pajak bumi bangunan perdesaan dan perkotaan
10. Bea perolehan hak atas tanah dan bangunan
11. Pajak parkir.¹¹

Perbedaan pajak yang dipungut oleh pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten/kota adalah:

¹¹ Undang-Undang No 28 Tahun 2009, *Tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah*, pasal 2 ayat (1)

1. Pemerintah provinsi kewenangan terletak pada pemerintah daerah provinsi sedangkan untuk pajak kabupaten/kota kewengannya terletak pada pemerintah kabupaten/kota
2. Objek pajak kabupaten/kota lebih luas bila dibandingkan objek pajak provinsi, dan objek pajak kabupaten/kota masih dapat diperluas berdasarkan peraturan pemerintah sepanjang dengan ketentuan yang ada, sedangkan pajak provinsi apabila diperluas objeknya harus melalui perubahan dalam Undang-undang.

B. Pajak Kendaraan Roda Empat Menjadi Pajak Unggulan Kota Pekanbaru

Pajak daerah sebagai sumber penerimaan daerah telah dipungut di Indonesia. Sumber penerimaan ini terus dipertahankan sampai dengan era otonomi daerah pada saat ini. Penetapan pajak daerah sebagai sumber penerimaan daerah ditetapkan dengan dasar hukum yang kuat, yaitu undang-undang khususnya undang-undang tentang pemerintah daerah maupun tentang pertimbangan keuangan antara pusat dan daerah. Menurut pasal 2 ayat (1) undang-undang no 28 tahun 2009 yang termasuk pajak provinsi yang salah satunya adalah pajak bea balik nama kendaraan bermotor.

Pajak kendaraan adalah pajak atas kepemilikan dan atau penguasaan kendaraan bermotor. Kendaraan bermotor adalah semua kendaraan beroda beserta gandengannya yang digunakan disemua jenis jalan darat, dan digerakan oleh perakatan teknik berupa motor atau peralatan lainnya yang berfungsi mengubah

suatu sumber daya energi tertentu menjadi tenaga gerak kendaraan bermotor yang bersangkutan.

Salah satu pajak kendaraan bermotor adalah roda empat yang beroperasi di darat. Di provinsi riau pajak kendaraan bermotor roda empat mempunyai andil yang sangat besar bagi pendapatan asli daerah (PAD) yang bertujuan pembangunan sarana dan prasarana umum di wilayah provinsi riau.