

## **BAB II**

### **LANDASAN TEORI**

#### **2.1 Pajak Daerah**

##### **2.1.1 Pengertian Pajak Daerah**

Pajak daerah dipungut oleh pemerintah daerah sebagai pendapatan daerah yang digunakan untuk sumber pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan desentralisasi. Pajak daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang dijadikan sebagai dasar hukum agar pemerintah daerah dapat memungut pajak daerah sesuai dengan aturan hukum yang berlaku. Pada Pasal 1 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 dijelaskan sebagaimana pajak daerah merupakan iuran wajib masyarakat kepada daerah yang bersifat memaksa dengan tidak mendapat imbalan secara langsung dan digunakan untuk kepentingan daerah demi kemakmuran rakyat.

Selain diatur dalam Undang Undang Dasar bahwa suatu daerah tidak diperbolehkan untuk memungut apapun dari rakyat tanpa adanya suatu aturan atau hukum yang berlaku, hal tentang pelarangan memungut pungutan dari rakyat juga diperkuat dalam Undang-Undang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah seperti yang

tercantum dalam Pasal 2 ayat (3) yang bermaksud melarang Daerah untuk memungut pungutan selain yang telah ditentukan oleh Undang-Undang Pajak Daerah. Melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, di dalam Pasal 286 ditegaskan bahwa melarang Pemerintah Daerah untuk melakukan pemungutan selain dengan apa yang telah diatur dalam Undang-Undang.

Kewenangan dalam pemungutan pajak daerah dipertanggung jawabkan oleh Pemerintah Provinsi. Namun, tidak hanya seluruhnya dilakukan oleh Pemerintah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota juga diberikan kewenangan untuk memungut pajak. Pemerintah Daerah Provinsi maupun Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dalam melakukan pemungutan pajak di bedakan menurut jenis pajaknya. Dalam pemungutan pajak daerah, tidak bisa dilakukan secara bersamaan dan juga tidak bisa diwakilkan. Tetapi hal tersebut tidak berlaku untuk Pajak Rokok yang dalam pelaksanaan pemungutan dilakukan secara bersamaan oleh Direktorat Jenderal Bea dan Cukai atas cukai hasil dari tembakau (Handaka, 2017). Terdapat pembagian jenis pajak yang dilakukan pemungutannya dilakukan oleh Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota sesuai dengan Pasal 2 Undang-Undang PDRD ayat (1) dan (2), pembagiannya antara lain.

1. Pajak yang dipungut oleh Pemerintah Provinsi terdiri dari:
  - a. Pajak Kendaraan Bermotor;
  - b. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor;
  - c. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor;

- d. Pajak Air Permukaan;
  - e. Pajak Rokok
2. Pajak yang dipungut oleh Pemerintah Kabupaten/Kota terdiri dari:
- a. Pajak Hotel;
  - b. Pajak Restoran;
  - c. Pajak Hiburan;
  - d. Pajak Reklame;
  - e. Pajak Penerangan Jalan;
  - f. Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan;
  - g. Pajak Parkir;
  - h. Pajak Air Tanah;
  - i. Pajak Sarang Burung Walet;
  - j. Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan; dan
  - k. Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan.

Melalui Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2016 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Pemungutan Pajak daerah sebagai hukum formilnya dalam perwujudan pelaksanaan pajak daerah. Pajak daerah dipungut dengan 2 (dua) cara, yaitu berdasarkan dengan ketetapan yang ditetapkan oleh kepala daerah ataupun perhitungan besarnya pajak oleh wajib pajak sendiri hal tersebut sesuai dengan Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2016.

Tabel II. 1 Jenis Pajak Daerah

Pajak Provinsi		Pajak Kabupaten/Kota	
Penetapan Kepala Daerah	Perhitungan sendiri Wajib Pajak	Penetapan Kepala Daerah	Perhitungan sendiri Wajib Pajak
Pajak Kendaraan Bermotor Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor Pajak Air Permukaan	Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor Pajak Rokok	Pajak Reklame Pajak Air Tanah PBB-P2	Pajak Hotel Pajak Restoran Pajak Hiburan Pajak Penerangan Jalan Pajak Mineral bukan Logam dan Batuan Pajak Parkir Pajak Sarang Burung Walet Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan

Sumber dari UU Nomor 28 Tahun 2009

Menurut Dr. Abdul Kadir, M. Si dalam bukunya yang berjudul Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dalam Perspektif Otonomi di Indonesia (2009), pajak daerah memiliki seperangkat kriteria untuk menilai potensi dan suatu kinerja jenis pungutan, diantaranya yaitu (1) Kecukupan dan Elastisitas; (2) Keadilan; (3) Kapasitas Administratif; (4) Kesepakatan Politis; (5) Efisiensi Ekonomi; dan (6) Kesesuaian sebagai Pajak Daerah.

### 2.1.2 Fungsi Pajak Daerah

Makna “fungsi” di dalam fungsi pajak adalah sebagai kegunaan untuk suatu hal. Jadi, fungsi dari pajak adalah manfaat atau kegunaan dari pajak. Pajak memiliki manfaat dan kegunaan dalam meningkatkan kesejahteraan, negara tentunya tidak ingin terjadinya kemerosotan kehidupan perekonomian masyarakatnya. Menurut

Mardiasmo (2016), fungsi pajak dikenal dengan dua fungsi, baik pajak daerah maupun pajak pusat, yaitu fungsi penerimaan (*budgetair*) dan fungsi pengaturan (*regulerend*).

a. Fungsi Penerimaan (*Budgetair*)

Pada fungsi *budgetair*, pajak berfungsi untuk menutupi biaya yang dikeluarkan pemerintah daerah dalam menjalankan pemerintahannya. Oleh karena itu, pemungutan pajak jika dipandang dari sisi ekonomi harus diterapkan dengan cara seadil-adilnya dan tidak boleh diselewengkan untuk mencapai tujuan perseorangan. Pajak daerah menjadi cara pemerintah daerah untuk mengumpulkan dana dari masyarakat yang nantinya akan dipergunakan untuk meningkatkan fasilitas guna kesejahteraan daerahnya. Pemerintah melakukan berbagai upaya untuk mendapatkan penerimaan secara optimal. Memasukkan penerimaan secara optimal bukan berarti memasukkan penerimaan secara maksimal ataupun secara besar-besaran, optimal maksudnya yaitu usaha memperoleh penerimaan tanpa ada yang terlewatkan, baik dari wajib pajak maupun objek pajaknya.

Dalam buku yang berjudul Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dalam Perspektif Otonomi di Indonesia, menyebutkan faktor-faktor penting yang mempengaruhi optimalisasi penerimaan ke dalam kas daerah melalui pajak daerah kepada masyarakat antara lain:

1. Kejelasan dan kepastian peraturan perundang-undangan

Hukum yang jelas, sederhana, dan mudah dipahami akan memberikan penafsiran hukum yang sama antara wajib pajak dengan fiskus. Tidak ada salah penafsiran hukum yang nantinya akan memotivasi wajib pajak untuk pemenuhan

kewajiban perpajakan daerahnya, sehingga akan memperlancar penerimaan daerah dari sektor pajak. Kepatuhan dan kesadaran atas kewajiban perpajakan akan terbentuk dari peraturan yang sederhana dan tidak berbelit-belit.

## 2. Tingkat intelektual masyarakat

Tingkat intelektual masyarakat menjadi faktor yang mempengaruhi optimalisasi penerimaan. Tingkat intelektual yang baik, maka akan semakin mudah bagi wajib pajak untuk memahami maksud dari peraturan perundang-undangan. Tingkat pendidikan yang cukup, wajib pajak dapat mengadministrasikan kewajiban perpajakannya, seperti menghitung besarnya pajak terutang dan melaporkan Surat Pemberitahuan Pajak Daerah.

## 3. Kualitas petugas pajak

Petugas pajak daerah juga berpengaruh dalam optimalisasi penerimaan pajak daerah. Petugas pajak daerah yang berhubungan langsung dengan wajib pajak daerah harus memiliki intelektualitas dan bermoral tinggi. Petugas pajak daerah harus menyadari bahwa dalam pelaksanaan tugasnya berpengaruh langsung terhadap kepercayaan masyarakat atas sistem perpajakan.

## 4. Sistem administrasi yang tepat

Administrasi perpajakan seharusnya menjadi prioritas utama pemerintah daerah karena dalam menjalankan fungsinya secara efektif terlihat kepada seberapa jumlah penerimaan yang diperoleh dari sektor pajak oleh pemerintah daerah. Informasi tentang pajak daerah yang dihubungkan dengan internet akan memudahkan mengkonfirmasi tiap unit dan juga memudahkan wajib pajak daerah

yang membutuhkan informasi tentang pajak yang dikenakan atas kegiatan usahanya.

b. Fungsi Pengaturan (*Regulerend*)

Maksud dari pajak sebagai fungsi *regulerend*, yaitu pajak sebagai alat kebijakan oleh pemerintah daerah dalam mencapai tujuan-tujuan tertentu. Pajak tidak hanya sebagai usaha untuk menghimpun dana, tetapi juga pajak dijadikan sebagai usaha pemerintah daerah untuk ikut serta dalam mengatur dan menyusun penerimaan dan kekayaan daerah. Fungsi ini juga bisa disebut sebagai fungsi tambahan atas fungsi utama pajak, yaitu fungsi *budgetair*.

Implementasi dari fungsi *regulerend* ini dapat terlihat dalam pengenaan Pajak Rokok seperti yang disebutkan dalam Pasal 31 UU PDRD bahwa pendapatan dari pajak rokok, 10% dari cukai rokok akan dialokasikan setidaknya 50% untuk mendanai pelayanan kesehatan masyarakat dan penegakan hukum oleh aparat.

### **2.1.3 Perbedaan Pajak Daerah dengan Retribusi Daerah**

Penerimaan pemerintah daerah tidak hanya terbatas pada pajak daerah saja, melainkan penerimaan daerah juga bisa melalui retribusi daerah. Retribusi daerah adalah pembayaran wajib oleh masyarakat kepada pemerintah daerah atas adanya jasa dan/atau izin khusus yang disediakan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi maupun badan. Retribusi daerah dikenakan untuk mengurangi jumlah *free rider* atas pelayanan yang pemerintah daerah berikan. Retribusi daerah memiliki peran yang sama dengan pajak daerah yaitu untuk mengisi kas daerah, terdapat perbedaan utama antara retribusi dengan pajak, yaitu balas jasa (kontraprestasi) yang diberikan oleh pemerintah daerah.

Imbal jasa yang diberikan pemerintah daerah atas pembayaran pajak daerah yang telah dilakukan oleh seluruh masyarakat di daerah tersebut, baik orang yang membayar pajak daerah maupun tidak membayar pajak daerah, tidak mendapatkan secara langsung. Lain halnya dengan retribusi, penerima imbal jasa atas pembayar retribusi daerah dapat dirasakan secara langsung oleh orang yang bersangkutan. Selain dengan imbal jasa yang telah dijelaskan, pajak daerah dan retribusi daerah memiliki perbedaan lain sebagaimana dicantumkan dalam tabel II.2.

Tabel II. 2 Perbedaan Pajak Daerah dengan Retribusi Daerah

Uraian		Pajak Daerah	Retribusi Daerah
1.	Sifat Pemungutan	Pajak daerah dikenakan kepada masyarakat yang memenuhi persyaratan untuk dikenai pajak daerah.	Retribusi dikenakan kepada masyarakat yang mendapat jasa dan/atau izin khusus dari pemerintah daerah.
2.	Sifat Pelaksanaan	Pajak daerah bersifat memaksa bagi siapapun, bagi yang melanggar akan dikenai sanksi yang berlaku sesuai peraturan perundang-undangan.	Retribusi daerah berlaku untuk umum dan dapat dipaksakan ke pihak yang memang mendapatkan jasa/dan atau izin khusus dari pemerintah daerah.

Sumber diolah dari Handaka (2017)

## 2.2 Definisi Restoran dan Pajak Restoran

### 2.2.1 Restoran

Menurut Marsum (2005), restoran menurutnya adalah “Suatu tempat atau bangunan yang diorganisasikan secara komersial yang menyelenggarakan

pelayanan dengan baik kepada semua tamunya baik berupa makanan atau pun minuman” (dikutip dari Suryawarman dan Ni Luh Sari, 2012).

Sedangkan dalam UU PDRD dalam Pasal 1 ayat (23) dijelaskan bahwa restoran adalah fasilitas penyedia beurpa makanan dan minuman dengan dipungut pembayaran. Restoran mencakup rumah makan, kafetaria, kantin, warung, bar, dan lain sejenisnya, termasuk juga jasa boga atau katering. Dari kedua pernyataan yang telah dipaparkan memiliki definisi yang sama, yaitu restoran merupakan tempat untuk pelayanan makanan dan/atau minuman dengan dipungut bayaran atas pelayanan serta makanan dan/atau minuman yang restoran berikan.

### **2.2.2 Jenis-jenis Restoran**

Menurut Marsum (2000), terdapat 7 (tujuh) tipe pengelompokkan restoran berdasarkan dari jenis makanan dan/atau minuman yang dihidangkan serta kegiatan yang dilakukan restoran tersebut, diantaranya *A'la carte restaurant, table d'hotel, Coffee shop or brasserie, Canteen, Grill room, Discotheque or Night Club or Pub, Continental restaurant.*

### **2.2.3 Pajak Restoran**

Pajak restoran adalah pajak yang dikenakan atas pelayanan yang disediakan oleh restoran yang dipungut pembayaran. Pelayanan yang disediakan oleh restoran yaitu pelayanan makanan dan/atau makanan yang dikonsumsi oleh pembeli, baik dimakan ditempat langsung maupun dibawa pulang (*take away*). Di dalam UU PDRD menyebutkan memberikan bahwa pengecualian dari objek pajak restoran apabila nilai penjualan dari pelayanan yang disediakan oleh restoran tidak melebihi batas tertentu yang telah ditetapkan oleh pemerintah daerah.

UU PDRD juga mengatur terkait subjek pajak, wajib pajak, objek pajak, dasar pengenaan, dan tarif yang dikenakan pajak restoran.

#### 1. Subjek Pajak

Subjek pajak dari pajak restoran merupakan orang pribadi atau badan yang memanfaatkan pelayanan yang disediakan oleh restoran.

#### 2. Wajib Pajak

Wajib pajak dari pajak restoran adalah orang pribadi atau badan.

#### 3. Dasar Pengenaan

Sebagaimana telah diatur dalam Pasal 39, Dasar pengenaan pajak dari pajak restoran adalah jumlah pembayaran yang diterima oleh restoran.

#### 4. Tarif

UU PDRD telah menetapkan tarif paling tinggi yaitu sebesar 10% dari dasar pengenaan pajak. Tiap daerah bebas untuk menentukan tarif pajak restoran untuk daerahnya. Besarnya tarif pajak restoran ditetapkan melalui Peraturan Daerah dengan syarat tidak melebihi batas yang telah disebutkan dalam UU PDRD.

### **2.3 Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat**

Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) adalah kebijakan yang dilakukan pemerintah pada awal tahun 2021 untuk menangani Covid-19 yang masih ada. PPKM diterapkan sebagai pengganti kebijakan yang telah diterapkan pada tahun 2020, yaitu Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB).

Selama 2021, PPKM dibagi menjadi 2 tahap, yaitu PPKM Mikro dan PPKM Darurat Jawa dan Bali. PPKM Mikro merupakan PPKM yang mengatur pada tingkat Rukun Tetangga (RT) dan Rukun Warga (RW) yang memiliki potensi

penularan Covid-19. PPKM Mikro memerintahkan Gubernur melakukan pembatasan dengan memperhatikan kondisi masing-masing wilayah. PPKM Mikro dibagi dengan mempertimbangkan kriteria zonasi hingga wilayah RT dengan Kriteria Zona Hijau sampai dengan Zona Merah.

Tahap kedua, yaitu PPKM Darurat Jawa Bali yang berlaku untuk bulan Juli-Agustus dengan kriteria 4 level sesuai dengan kondisi fasilitas kesehatan tiap daerah. PPKM Darurat diberlakukan sebagai langkah pemerintah dalam merespon lonjakan pasien terkonfirmasi positif Covid-19 pada bulan Juli 2021. PPKM tahap kedua ini kurang lebih sama dengan PPKM Mikro tetapi lebih ketat dalam pelaksanaannya dan menutup tempat-tempat yang berpotensi menimbulkan kerumunan. PPKM Darurat akan terus diperpanjang dengan melihat kondisi pandemi Covid-19 dapat dikendalikan.