



UNIVERSITAS INDONESIA

**ANALISIS KELAYAKAN PENGENAAN PAJAK RESTORAN ATAS
OBJEK TERTENTU – DI DKI JAKARTA**

TESIS

**GHANIA ANDRIANI DEWI
0906500904**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
PROGRAM PASCASARJANA
SALEMBA
JULI 2011**



UNIVERSITAS INDONESIA

**ANALISIS KELAYAKAN PENGENAAN PAJAK RESTORAN ATAS
OBJEK TERTENTU – DI DKI JAKARTA**

TESIS

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar *Master of Administration*
(M.A)**

**GHANIA ANDRIANI DEWI
0906500904**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
PROGRAM PASCASARJANA ILMU ADMINISTRASI
SALEMBA
JULI 2011**



UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI
PROGRAM PASCA SARJANA
KEKHUSUSAN ILMU ADMINISTRASI DAN KEBIJAKAN PAJAK

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

**Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar.**

Nama : Ghania Andriani Dewi

NPM : 0906500904

Tanda Tangan :

Tanggal : Juli 2011



UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI
PROGRAM PASCA SARJANA
KEKHUSUSAN ILMU ADMINISTRASI DAN KEBIJAKAN PAJAK

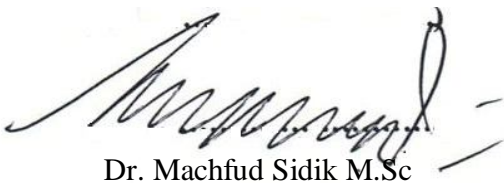
LEMBAR PERSETUJUAN TESIS

Nama : Ghania Andriani Dewi
NPM : 0906500904
Program Studi : Administrasi dan Kebijakan Perpajakan
Judul Tesis : Analisis Kelayakan Pengenaan Pajak Restoran atas Objek Tertentu – Di DKI Jakarta

telah diperiksa oleh Pembimbing serta dinyatakan layak untuk diajukan ke sidang Tesis Program Pasca Sarjana Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia.

Disetujui oleh

Dosen Pembimbing,



Dr. Machfud Sidik M.Sc



UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI
PROGRAM PASCASARJANA
KEKHUSUSAN ILMU ADMINISTRASI DAN KEBIJAKAN PAJAK

LEMBAR PENGESAHAN TESIS

Nama : Ghania Andriani Dewi
NPM : 0906500904
Program Studi : Administrasi dan Kebijakan Perpajakan
Judul Tesis : Analisis Kelayakan Pengenaan Pajak Restoran atas Objek Tertentu – Di DKI Jakarta

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Administrasi pada Program Studi Kekhususan Ilmu Administrasi dan Kebijakan Pajak, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia

DEWAN PENGUJI

Ketua Sidang : Prof.Dr. Gunadi, M.Sc., Akt
Pembimbing : Dr. Machfud Sidik, M.Sc
Penguji Ahli : Dr.Haula Rosdiana, Msi
Sekretaris Sidang : Milla S.Setyowati, Sos, M.Ak



(.....)
(.....)
(.....)
(.....)

Ditetapkan di : Salemba
Tanggal : 06 Juli 2011

KATA PENGANTAR

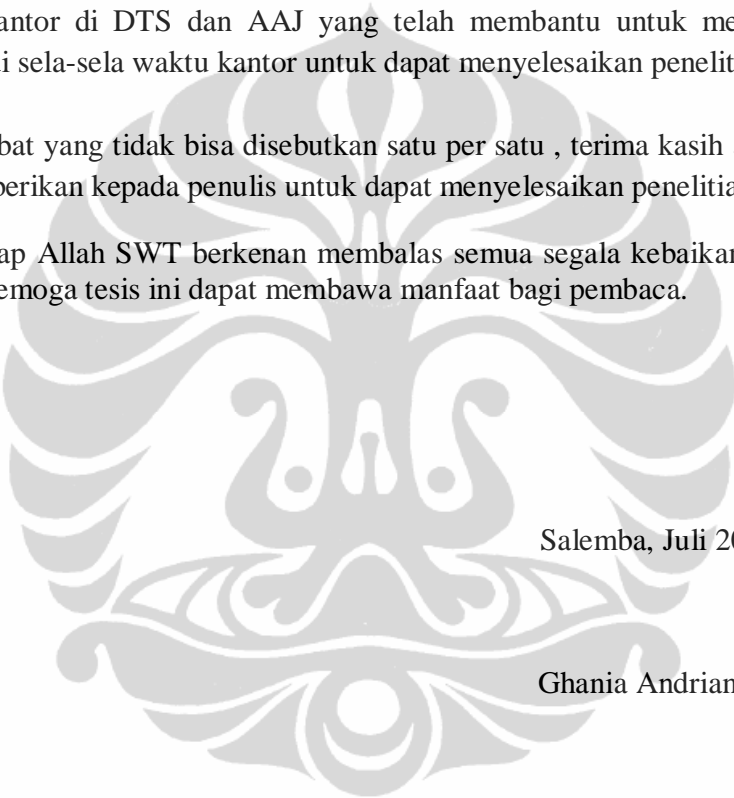
Puji syukur kehadirat Allah SWT, yang telah memberikan kemudahan bagi penulis untuk dapat merampungkan tesis ini. Tesis ini dibuat untuk dapat memenuhi sebagian syarat kelulusan Program Pasca Sarjana FISIP UI Jakarta dan memperoleh gelar Master of Administration (M.A).

Penulis sangat ingin berterimakasih kepada semua pihak yang telah membantu dan memberikan dukungan bagi penulis dalam merampungkan penelitian ini, kepada yang terhormat:

1. Prof Dr. Eko Prasajo, Mag. Rer. Publ, selaku Ketua Program Pasca Sarjana Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia
2. Dr. Machfud Sidik, M.Sc selaku pembimbing dari penulis yang telah sangat membantu penulis dan bersedia meluangkan waktunya ditengah kesibukan beliau untuk dengan cermat dan dengan kesabaran mengarahkan dan membimbing penulis
3. Prof. Dr. Gunadi M.Sc, Ak, selaku Ketua Sidang Tesis yang juga telah meluangkan waktunya untuk menjadi narasumber dalam penelitian ini
4. Dr. Haula Rosdiana, M.Si, selaku Penguji Ahli Sidang Tesis serta memberikan masukan dalam penyelesaian penelitian ini
5. Milla S. Setyowati, S.Sos, M.Ak selaku Sekretaris Sidang Tesis serta memberikan masukan dalam penyelesaian penelitian ini
6. Bapak Tjip Ismail yang telah meluangkan waktunya untuk menjadi narasumber dalam penelitian ini
7. Bapak Arif Susilo dan Rusli Abidin yang telah meluangkan waktunya untuk menjadi narasumber dalam penelitian ini. Seluruh staff di Dinas Pelayanan Pajak DKI Jakarta yang telah membantu penulis dalam pengumpulan data
8. Bapak Kresnadi dan Lukman pihak dari Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan Daerah yang telah meluangkan waktunya untuk menjadi narasumber dalam penelitian ini
9. Para pemilik warung makan yang telah meluangkan waktunya untuk menjadi narasumber dalam penelitian ini
10. Seluruh staff sekretariat program dan pegawai perpustakaan yang membantu penulis dalam menyelesaikan program studi di Pasca Sarjana Universitas Indonesia

11. Kedua orang tua serta kakak dan adik yang tidak henti memberikan doa, dukungan dan bantuan kepada penulis dalam menyelesaikan penelitian ini
12. M.Ircham Ramadhani yang tidak henti untuk memberikan doa, dukungan, bantuan kepada penulis dari awal kuliah hingga akhir penulisan tesis ini
13. Teman teman seperjuangan dalam Program Pasca Sarjana Universitas Indonesia program Administrasi Kebijakan Fiskal angkatan XVI
14. Teman-teman kantor di DTS dan AAJ yang telah membantu untuk memberikan ijin kepada penulis di sela-sela waktu kantor untuk dapat menyelesaikan penelitian ini
15. Teman dan sahabat yang tidak bisa disebutkan satu per satu , terima kasih atas dukungan dan doa yang diberikan kepada penulis untuk dapat menyelesaikan penelitian ini

Akhir kata, saya berharap Allah SWT berkenan membalas semua segala kebaikan semua pihak yang telah membantu. semoga tesis ini dapat membawa manfaat bagi pembaca.



Salemba, Juli 2011

Ghania Andriani Dewi

HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI

TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Ghania Andriani Dewi
NPM : 0906500904
Program Studi : Kekhususan Ilmu Administrasi dan Kebijakan Pajak
Departemen : Ilmu Administrasi
Fakultas : Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Jenis Karya : Tesis

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif** (*Non-Exclusive Royalty-Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul:

Analisis Kelayakan Pengenaan Pajak Restoran atas Objek Tertentu – Di DKI Jakarta

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalih media/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat dan memublikasikan tugas karya akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Salemba
Pada Tanggal : Juli 2011
Yang Menyatakan

(Ghania Andriani Dewi)



UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI
PROGRAM PASCASARJANA
KEKHUSUSAN ILMU ADMINISTRASI DAN KEBIJAKAN PAJAK

ABSTRAK

Nama : Ghania Andriani Dewi (0906500904)
Program Studi : Kekhususan Ilmu Administrasi dan Kebijakan Pajak
Judul : Analisis Kelayakan Pengenaan Pajak Restoran atas Objek Tertentu – Di DKI Jakarta

Tesis ini membahas mengenai Analisis Kelayakan Pengenaan Pajak Restoran atas Objek Tertentu di wilayah DKI Jakarta. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kelayakan pengenaan pajak restoran atas warung makan yang di UU PDRD sebelumnya dijelaskan secara implisit yang kemudian di UU No. 28 tahun 2009 dijelaskan secara eksplisit. Selanjutnya penelitian ini bertujuan untuk menganalisis metode pemungutan yang akan digunakan oleh Pemerintah DKI Jakarta dalam memungut pajak restoran atas warung. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian kualitatif dengan jenis penelitian deskriptif. Hasil dari penelitian ini adalah bahwa rancangan peraturan daerah pajak restoran atas objek tertentu di DKI Jakarta sudah layak diimplementasikan, namun disarankan agar batasan omzet pengenaan pajak dapat dikaji ulang dengan mempertimbangkan banyak variabel seperti UMR. Kemudian metode yang digunakan dalam rancangan perda pajak restoran ini adalah metode *self-assessment* namun dengan pertimbangan administrasi warung yang sangat sederhana maka disarankan untuk diselenggarakannya sosialisasi oleh petugas pajak untuk dapat memberikan penyuluhan kepada pemilik warung.

Kata kunci : Kelayakan, Pajak Restoran, Warung, *self-assessment*



UNIVERSITY OF INDONESIA
FACULTY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES
DEPARTEMENT OF ADMINISTRATIVE SCIENCE
POSTGRADUATE PROGRAM
ADMINISTRATIVE STUDY PROGRAM
MAJORING ADMINISTRATIVE FISCAL POLICY

ABSTRACT

Name : **Ghania Andriani Dewi (0906500904)**
Study Program : **Administrative Fiscal Policy**
Tema : **Feasibility Analysis on Restaurant Tax for Certain Object – at DKI Jakarta**

This thesis discusses the Feasibility Analysis regarding on Restaurant Tax for Certain Object at DKI Jakarta. The purposes of this research is to determined the feasibility of the Jakarta Administration plans local regulation draft (Perda) regarding to the Restaurant Tax for stalls, which defined as restaurant as per the new Local Tax Regulation No. 28 year 2009, as its defined implicit in the previous regulation. Moreover, the purpose of this research is to get know the collection system for this draft of restaurant tax for certain objects. This research is a qualitative descriptive research type of analysis. The results of this study are, the draft of local regulation of restaurant tax for certain object is feasible but the threshold of taxable income should be re-evaluate based on vary variables such as Regional Minimum Wage Standard (UMR). Then, the collection system for this draft is self-assessment but the tax authority's role to provide guidance for the tax payers, and also socialize this regulation for the tax payers.

Keywords : Feasibility, Restaurant Tax, Stalls, Self-Assessment

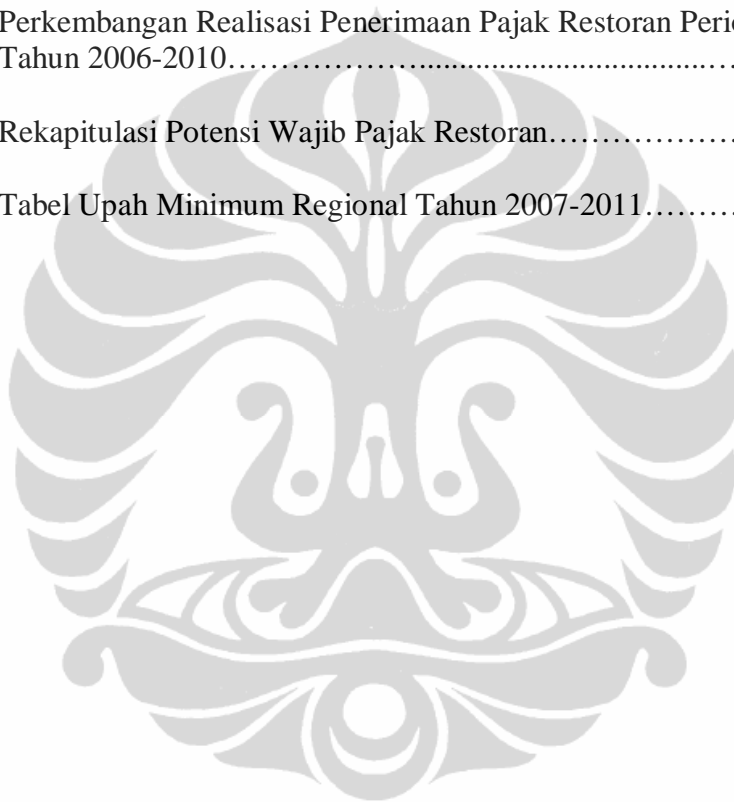
DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
LEMBAR PERNYATAAN ORISINALITAS.....	ii
LEMBAR PERSETUJUAN TESIS.....	iii
LEMBAR PENGESAHAN TESIS.....	iv
KATA PENGANTAR	v
PERSETUJUAN PUBLIKASI.....	vii
ABSTRAK.....	viii
ABSTRACT.....	ix
DAFTAR ISI.....	x
DAFTAR TABEL.....	xii
DAFTAR LAMPIRAN.....	xiii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang Masalah.....	1
1.2 Perumusan Masalah.....	6
1.3 Tujuan Penelitian.....	8
1.4 Signifikansi Penelitian.....	9
1.5 Sistematika Penulisan.....	10
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	12
2.1 Tinjauan Pustaka.....	12
2.2 Kerangka Teori.....	15
2.2.1 Konsep Desentralisasi.....	15
2.2.2 Pembentukan Peraturan Daerah.....	18
2.2.3 Pengertian Pajak.....	19
2.2.4Asas-Asas Pajak.....	19
2.2.5Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.....	30
2.2.6 Pajak Daerah dan Konteks Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah.....	38
2.2.7Kebijakan Pajak.....	44
2.2.8Sistem Pemungutan.....	51
BAB III METODE PENELITIAN.....	58
3.1 Pendekatan Penelitian.....	58
3.2 Jenis Penelitian.....	59
3.3 Metode Pengumpulan Data.....	60
3.3.1 Studi Pustaka.....	60
3.3.2 Penelitian Lapangan.....	60
3.3.3 Teknik Analisis Data.....	63
3.4 Narasumber.....	64
3.5 Analisa Data.....	65
3.6 Batasan Penelitian.....	66
BAB IV GAMBARAN UMUM PAJAK RESTORAN DAN RANCANGAN PAJAK RESTORAN ATAS OBJEK TERTENTU.....	67
4.1 Gambaran Umum Dinas Pendapatan Daerah DKI Jakarta.....	67

4.2 Ketentuan Umum Pajak Daerah.....	69
4.3 Gambaran Umum Pajak Restoran.....	70
4.3.1 Subjek dan Objek Pajak Restoran.....	71
4.3.2Tata Cara Pemungutan.....	72
4.3.3Kewajiban Wajib Pajak Restoran.....	73
4.4Gambaran Umum Rancangan Perda Restoran.....	75
BAB V ANALISIS KELAYAKAN PENGENAAN PAJAK RESTORAN ATAS OBJEK TERTENTU – DI DKI JAKARTA.....	77
5.1 Analisis Kelayakan Raperda Restoran Atas Objek Tertentu – DKI Jakarta.....	78
5.1.1 Analisis Kelayakan Pengenaan Pajak Restoran atas Objek Tertentu Dikaitkan Dengan Asas Kenyamanan.....	87
5.1.2 Analisis Kelayakan Pengenaan Pajak Restoran atas Objek Tertentu Dikaitkan Dengan Asas Keadilan.....	88
5.1.3 Analisis Kelayakan Pengenaan Pajak Restoran atas Objek Tertentu Dikaitkan Dengan Asas Ekonomi.....	93
5.1.4 Analisis Kelayakan Pengenaan Pajak Restoran atas Objek Tertentu Dikaitkan Dengan Asas Kepastian.....	94
5.1.5 Analisis Kelayakan Pengenaan Pajak Restoran atas Objek Tertentu Dikaitkan Dengan Kriteria Pajak Daerah yang Baik.....	96
5.2 Analisis Alternatif Metode Pemungutan Pajak Restoran atas Objek Tertentu (Warteg) yang dilakukan oleh Dinas Pelayanan Pajak.....	98
BAB VI KESIMPULAN DAN SARAN.....	105
6.1 Simpulan.....	105
6.2 Saran.....	106
DAFTAR PUSTAKA.....	108
DAFTAR RIWAYAT.....	114

DAFTAR TABEL

Tabel 1	:	Data APBD Tahun 2010.....	3
Tabel 2	:	Laju Pertumbuhan PDRB	4
Tabel 3	:	Proyeksi PAD DKI Jakarta Tahun 2008-2013.....	5
Tabel 4	:	Rencana APBD DKI Jakarta Tahun 2010 & 2011.....	84
Tabel 5	:	Perkembangan Realisasi Penerimaan Pajak Restoran Periode Tahun 2006-2010.....	84
Tabel 6	:	Rekapitulasi Potensi Wajib Pajak Restoran.....	85
Tabel 7	:	Tabel Upah Minimum Regional Tahun 2007-2011.....	86



DAFTAR LAMPIRAN

- Lampiran 1 : Hasil Wawancara dengan Pejabat Dewan Perwakilan Daerah
- Lampiran 2 : Hasil Wawancara dengan Pejabat Dinas Pelayanan Pajak
- Lampiran 3 : Hasil Wawancara dengan Akademisi
- Lampiran 4 : Hasil Wawancara dengan Pejabat Direktorat Jendral
Perimbangan Keuangan
- Lampiran 5 : Hasil Wawancara dengan para pemilik warung



BAB I

PENDAHULUAN

1.1 LATAR BELAKANG MASALAH

Negara Indonesia merupakan negara yang memiliki banyak kepulauan, dengan banyaknya kepulauan di Indonesia, maka terdapat pula daerah-daerah provinsi yang terdiri dari daerah kabupaten dan kota yang tentunya sangat tepat jika pemerintah menganut sistem desentralisasi untuk digunakan sebagai sistem tata kelola pemerintahan yang baik, akan memberikan kemudahan pemerintah pusat untuk memberikan kewenangan kepada masing-masing daerah untuk dapat mengelola dan mengatur rumah tangganya sendiri, dan juga untuk menghindari adanya ketidakadilan dalam pengalokasian sumber dana kepada daerah. Salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah Pajak Daerah, yang merupakan sumber penghasilan terbesar dibandingkan dengan jenis pendapatan yang berasal dari retribusi, bagian laba perusahaan daerah dan pendapatan asli daerah lainnya, sehingga sebagai fungsi untuk dapat meningkatkan penghasilan asli daerahnya, Pemerintah Daerah harus memberikan perhatiannya khusus atas Pajak Daerah tersebut.

Untuk dapat meningkatkan peran serta daerah, pemerintah mengeluarkan TAP MPR Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan pusat dan daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Atas dasar TAP MPR tersebut, pemerintah telah menyusun dan merumuskan desentralisasi dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah secara proposional. Sejalan dengan dikeluarkannya TAP MPR Nomor XV/MPR/1998, pemerintah juga mengeluarkan dua Undang- Undang yang berkaitan dengan Pemerintahan Daerah dan Perimbangan Keuangan antar Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, yaitu UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Selanjutnya untuk dapat

menyesuaikan dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah serta sistem perimbangan keuangan pusat dan daerah yang lebih mencerminkan pembagian kewenangan, tugas dan tanggung jawab yang jelas antar susunan pemerintahan, maka kajian Undang-Undang tersebut diubah menjadi Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No.33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah.

Pelaksanaan otonomi daerah, sebagaimana diatur dalam UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menghadapi berbagai tantangan bagi Pemerintah Kota/Kabupaten. Tantangan tersebut antara lain adalah bagaimana daerah dapat mengelola sumber daya manusia, sebagai salah satu sumber kekuatan keberhasilan otonomi daerah.

Karena kualitas sumber daya manusia yang tinggi memiliki pengaruh yang sangat signifikan terhadap keberhasilan pembangunan daerah maupun nasional, dan melihat pentingnya peranan sumber daya manusia tersebut, terdapat tiga hal yang perlu diperhatikan¹, yaitu:

- (1) kondisi dan kemampuan penduduk, yang di satu sisi sebagai pelaku atau sumber daya bagi faktor produksi, di sisi lain sebagai sasaran atau konsumen bagi produk yang dihasilkan;
- (2) melihat besarnya jumlah penduduk Indonesia, sangat diharapkan penduduk menjadi potensi kekuatan ekonomi yang besar pula;
- (3) peluang usaha yang sangat luas muncul karena perdagangan bebas serta makin terbukanya perdagangan antarnegara.

Terwujudnya pelaksanaan otonomi daerah terjadi melalui proses penyerahan sejumlah kekuasaan atau kewenangan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah dimana implementasi kebijakan desentralisasi memerlukan banyak faktor pendukung². Salah satu faktor pendukung yang secara signifikan menentukan

¹Tjiptoherijanto, 1996. Sumber Daya Manusia dalam Pembangunan Nasional. Lembaga Penerbit FE UI

² Mohammad Riduansyah. 2003. Kontribusi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah adalah kemampuan daerah untuk membiayai pelaksanaan kekuasaan atau kewenangan yang dimilikinya, disamping faktor-faktor lain seperti kemampuan personaliaian di daerah dan kelembagaan pemeritahan daerah.

Pemerintahpusat dalam kaitannya dengan desentralisasi fiskal memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk membuat kebijakan dari sisi penerimaan dalam rangka memperkuat kemampuan mendanai program pembangunan dan penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui peningkatan penerimaan, khususnya yang bersumber dari PAD³

Tabel 1.1
Data APBD Tahun 2010

DATA APBD TAHUN 2010 *)						
(dalam jutaan rupiah)						
No	Daerah	PAD	Pajak daerah	Retribusi daerah	Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan	Lain-lain PAD yang sah
1	Prov. Nanggroe Aceh Darussalam	795.487	476.975	13.000	74.512	231.000
2	Prov. DKI Jakarta	11.824.970	9.855.150	436.820	212.840	1.320.160
3	Prov. Jawa Barat	5.622.865	5.147.195	29.143	204.203	242.325
4	Kab. Bandung	165.287	57.576	44.480	47.000	16.231
5	Kab. Bekasi	237.826	124.800	71.253	17.466	24.307
6	Kab. Bogor	370.459	185.200	109.039	16.451	59.769
7	Kota Yogyakarta	178.761	73.048	28.733	10.159	66.821
8	Prov. Jawa Timur	5.143.999	4.282.150	50.428	239.268	572.153
9	Prov. Nusa Tenggara Timur	247.965	152.460	43.281	15.000	37.224
10	Kota Jayapura	44.000	20.369	18.331	2.000	3.300
*) Data masih bersifat sementara						
Update per 25 Juni 2010						

Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Daerah

Provinsi DKI Jakarta merupakan salah satu provinsi yang memiliki potensi dalam optimalisasi penerimaan Pajak Daerah. Pada akhir tahun 2008, provinsi

guna Mendukung Pelaksanaan Otonomi Daerah (Studi Kasus Pemerintah Daerah Kota Bogor).Jurnal Makara Sosial Humaniora Vol 7, No 2, Desember 2003. Pusat Pengembangan dan Penelitian FISIP UI.Jakarta

³Ismail, Tjip. 2007. Pengaturan Pajak Daerah di Indonesia Edisi Kedua. Yellow Printing.Jakarta

DKI Jakarta mengalami penurunan laju pertumbuhan yang dikarenakan adanya krisis global yang terjadi pada tahun 2008, namun diharapkan akan kembali bangkit pada tahun 2010. Selaju dengan membaiknya perekonomian dunia diharapkan akan kembali menaikkan permintaan barang dan jasa di Jakarta, yang selanjutnya juga akan menggerakkan sektor industri pengolahan dan perdagangan di Jakarta sehingga pertumbuhan juga akan kembali meningkat sebagaimana terlihat pada tabel berikut.⁴

Tabel 1.2
Laju Pertumbuhan PDRB Menurut Lapangan Usaha Tahun 2008 – 2009
(dalam milyaran rupiah)

No	Lapangan Usaha	2006	2007	2008	2009*)
1	Pertanian	1,1	1,5	0,8	0,5
2	Pertambangan dan penggalian	1,9	0,5	0,3	2,2
3	Industri Pengolahan	5,0	4,6	3,9	0,9
4	Listri, Gas dan Air bersih	5,0	5,2	6,3	55,0
5	Konstruksi	7,1	7,8	7,7	6,4
6	Perdagangan, hotel dan Restoran	6,5	6,9	6,3	4,1
7	Pengangkutan dan Komunikasi, Keuangan, Persewaan dan Jasa	14,4	15,3	15,0	15,4
8	Perusahaan	3,8	4,5	4,3	4,2
9	Jasa-jasa	5,6	6,1	6,1	5,7
	PDRB	5,9	6,4	6,2	5,1
	PDRB Tanpa Migas	6,0	6,5	6,2	5,0

Sumber : Info Statistik DKI Jakarta

Walaupun terjadi perlambatan dalam laju pertumbuhan PDRB yang diakibatkan krisis global tersebut, pemerintah provinsi DKI Jakarta tetap optimis dengan laju pertumbuhan ekonomi provinsi DKI Jakarta. Hal tersebut dapat dilihat pada proyeksi pendapatan daerah provinsi DKI Jakarta yang memproyeksikan kenaikan pertumbuhan ekonomi sebesar lebih dari 35% dari tahun 2010 sampai dengan tahun 2013, sebagaimana ditunjukkan pada Tabel berikut:

⁴<http://www.jakarta.go.id/v70/index.php/en/info-statistik/1565-perkembangan-ekonomi-dki-jakarta-tahun-2007-2009>

Tabel 1.3
Proyeksi Pendapatan Daerah Provinsi DKI Jakarta Tahun 2008-2013
 (dalam jutaan rupiah)

Komponen Pendapatan Daerah	Tahun						Rata-rata pertumbuhan
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
Pendapatan Asli Daerah	10.381,54	11.487,37	12.806,60	14.226,96	15.729,22	17.374,76	9%
A. Pajak Daerah	8.484,27	9.347,26	10.400,89	11.521,70	13.681,20	13.941,48	9%
B. Retribusi Daerah	363,57	384,64	400,16	415,68	433,42	450,04	4%
C. Laba Usaha Daerah	170,97	207,91	250,02	297,95	352,79	415,24	16%
D. Lain-lain PAD yang sah	1.362,73	1.547,56	1.755,53	1.991,63	2.261,81	2.568,00	11%

Sumber: Info Statistik DKI Jakarta

Berkaitan mengenai pengelolaan Pajak Daerah, Provinsi DKI Jakarta merupakan daerah yang sebaiknya memiliki suatu sistem pengelolaan keuangan daerah yang baik dan memadai untuk dapat membiayai penyelenggaraan otonominya terutama untuk dapat memberikan pelayanan yang terbaik untuk masyarakatnya, sehingga dapat berlangsung lebih cepat, lebih murah dan lebih baik. Terkait dengan hal tersebut, tuntutan untuk dapat meningkatkan PAD juga semakin besar, sehingga Pemprov DKI Jakarta didorong untuk dapat lebih kreatif dalam menggali sumber penerimaan daerah lainnya yang dirasa dapat memenuhi penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Jika dilihat dari tabel statistik diatas, maka rata-rata peningkatan pajak daerah dalam periode 2009 s/d 2013 direncanakan akan sebesar 9% per tahun. Rata-rata peningkatan terbesar justru terdapat pada penerimaan PAD dari Laba Usaha Daerah yaitu sebesar 16% dan lain-lain PAD yang sah sebesar 11% (berdasarkan Tabel 1.3). Dengan melihat rata-rata pertumbuhan pajak daerah yang tidak terlalu besar setiap tahunnya maka Pemprov DKI Jakarta berusaha untuk menggali potensi-potensi yang ada untuk meningkatkan pajak daerah.

Walaupun pajak daerah tidak terlalu besar peningkatan pertumbuhannya setiap tahun, namun Pemprov tetap berusaha meningkatkan pajak daerah karena

pajak daerah merupakan kontribusi terbesar dari PAD. Jika dilihat dari tabel diatas, maka pajak daerah mempunyai rata-rata kontribusi sebesar 82% terhadap penerimaan PAD. Dengan melihat bahwa pajak daerah yang akan berpengaruh besar terhadap penerimaan PAD, maka Pemprov DKI dapat mulai menggali potensi yang ada di daerahnya. Salah satu rancangan yang akan dilakukan adalah memperluas objek pajak restoran yaitu meliputi jasa boga/katering dan mempertegas pengertian restoran yang di UU PDRD sebelumnya dijelaskan secara implisit dan UU PDRD terbaru dijelaskan secara eksplisit yaitu pengenaan pajak restoran termasuk warung yang mempunyai omzet di atas Rp. 60 juta per tahun.

1.2 Perumusan Masalah

Salah satu kelemahan yang dimiliki oleh provinsi DKI Jakarta adalah tidak memiliki Sumber Daya Alam yang dapat dijadikan sebagai sumberpenghasilan di bidang ekonomi,oleh sebab itu penghasilan provinsi DKI Jakarta sangat tergantung dari penerimaan pajak daerah. Karena itu pemerintah provinsi DKI Jakarta mempunyai rencana untuk memperluas dan mempertegas objek pajak daerah khususnya PajakRestoran melalui penjualan makanan dan minuman, sehingga dapat meliputi rumah makan dengan omzet penjualan tertentu (\geq Rp.60 juta/tahun) dimana salah satu objek yang dapat dikenakan adalah warung makan termasuk sejenis Warteg.

Warung Tegal adalah salah satu jenis usaha gastronomi yang menyediakan makanan dan minuman dengan harga terjangkau. Di masyarakat lebih dikenal dengan istilah Warteg, nama ini seolah sudah menjadi istilah generik untuk warung makan kelas menengah ke bawah di pinggir jalan, baik yang berada di kota Tegal maupun di tempat lain, baik yang dikelola oleh orang asal Tegal maupun dari daerah lain. Bisnis Warteg ini meskipun sering melayani masyarakat menengah ke bawah, hasil yang didapatkan cukup besar. Hal ini terbukti dari tingkat ekonomi para pengusaha Warteg yang cukup besar, di Kelurahan, Sidapurna, Sidakaton, dan Krandon terdapat rumah-rumah mewah dibangun di

sana. Rumah-rumah itu sebagian besar merupakan milik para pengusaha Warteg yang membuka usaha di Jakarta.⁵

Rencana pemerintah DKI Jakarta untuk dapat memungut pajak sebesar 10% kepada pemilik Warteg yang memiliki omzet sebesar lebih dari 60 Juta Rupiah pertahun. Menurut UU PDRD, pengertian pajak restoran adalah pajak atas pelayanan yang disediakan oleh restoran. Sedang restoran sendiri adalah fasilitas penyedia makanan dan atau minuman dengan dipungut bayaran, yang mencakup juga rumah makan, kafetaria, kantin, warung atau bar dan sejenisnya termasuk jasa boga dan atau katering. Berarti warung, dalam hal ini warteg, adalah salah satu jenis restoran, sehingga rencana pajak baru pemerintah DKI Jakarta ini lebih dikenal sebagai pajak Warteg oleh masyarakat umum, walaupun pada hakekatnya Warteg hanyalah salah satu objek yang terliputi dalam rencana pajak tersebut.

Pengenaan pajak atas penjualan makanan dan minuman yang memiliki omzet penjualan pertahun sebesar lebih dari 60 juta rupiah, sebenarnya merupakan penegasan dari objek pajak restoran yang sudah berlaku sejak lama. Jelas sifatnya hanya penegasan saja, dari sebelumnya hanya dikenakan pada kategori restoran atau rumah makan mewah sekarang merambah ke kategori warteg. Pajak restoran, yang dikenal dengan PP I, sebelumnya telah dipungut oleh daerah dan telah lama menjadi bagian dari pajak daerah, selain pajak kendaraan bermotor, pajak hiburan dan lain sebagainya. Secara yuridis Pemprov DKI Jakarta telah memiliki payung hukum.⁶

Jika merujuk pada ketentuan umum pajak daerah atau yang disingkat dengan KUPD Perda Nomor 4 Tahun 2002, yang merupakan peraturan daerah atau perda yang menjadi intisari perda pajak yang lebih detail / rinci. KUPD sangat berguna untuk memudahkan para wajib pajak, petugas pajak dan masyarakat luas untuk memahami perpajakan daerah dengan mudah dan cepat, karena bentuk perda pajak yang ada sangat ringkas dan selebihnya dijelaskan KUPD yang bersifat global dan berlaku untuk seluruh jenis pajak daerah di wilayah Pemerintahan Daerah DKI Jakarta

⁵<http://id.wikipedia.org/wiki/Warteg>

⁶<http://www.ortax.org/ortax/?mod=berita&page=show&id=10716&q=&hlm=21>

Dalam pelaksanaannya, banyak pendapat pro dan kontra terhadap pengenaan pajak atas Warteg ini yang menyebabkan ditundanya peraturan mengenai pengenaan pajak atas makanan dan minuman yang diperjualbelikan pada Warteg yang seharusnya dapat diberlakukan pada tanggal 1 Januari 2011 tersebut, salah dari satu pendapat yang kontra adalah⁷:

1. Tidak adanya sosialisasi mengenai bentuk dan jabaran substansi UU No 28 Tahun 2009, dengan kata lain pemprov DKI Jakarta tidak melakukan *public hearing* kepada masyarakat terutama kepada pengusaha warteg, sehingga banyak mendapat pertentangan dari masyarakat.
2. Sebagian konsumen warteg adalah golongan kelas menengah ke bawah yang dengan dikenakannya pajak warteg akan membebani masyarakat.
3. Jika ditinjau dari segi sistem pengenaan pajak warteg tidak mungkin dilakukan pemungutan kepada masyarakat mengingat tidak adanya mekanisme pembukuan yang tertib dan akuntabel pada pengusaha warteg dan diindikasikan rawan terhadap korupsi.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka pokok permasalahan di dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana justifikasi pemungutan rancangan pajak restoran atas objek tertentu (Warteg) ini sudah layak untuk diimplementasikan?
2. Bagaimana pemungutan rancangan pajak restoran atas objek tertentu (Warteg) ditinjau dari asas pemungutan pajak?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan permasalahan di atas, maka tujuan yang hendak dicapai oleh peneliti dalam melakukan penelitian ini yakni:

1. Untuk menganalisis justifikasi pemungutan rancangan pengenaan pajak restoran atas objek tertentu (Warteg) ini sudah layak untuk dapat diimplementasikan.

⁷<http://www.detiknews.com/read/2010/12/06/043303/1509510/10/3-alasan-pajak-warteg-tak-bisa-diterapkan>

2. Untuk menganalisis kendala yang mungkin dihadapi Pemprov DKI Jakarta dalam melaksanakan pemungutan rancangan pajak restoran atas objek tertentu (Warteg) serta menyimpulkan metode terbaik yang dapat digunakan dalam pemungutan pajak tersebut.

1.4 Signifikansi Penelitian

Signifikansi manfaat penelitian yang diharapkan dapat dicapai dari penelitian ini ada 2 macam sebagai berikut:

a. Signifikansi Akademis

Sebagai penelitian awal, maka penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dalam memahami kebijakan perpajakan daerah yang baik khususnya yang terkait dengan kebijakan pajak restoran. Kemudian, hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai salah satu informasi bagi kalangan akademis, peneliti dan praktisi perpajakan yang tertarik untuk melakukan penelitian lebih lanjut mengenai kebijakan pajak daerah khususnya pajak restoran.

b. Signifikansi Praktis

Memberikan sumbangan pemikiran kepada Dinas Pelayanan Pajak DKI Jakarta mengenai hal-hal yang menjadi penyebab penundaan penerapan rancangan peraturan daerah atas pajak restoran pada tahun 2011, sehingga dapat digunakan sebagai bahan untuk melakukan evaluasi di masa-masa mendatang. Kemudian, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan alternatif metode pemungutan yang tepat dalam memungut pajak restoran atas objek tertentu (Warteg).

1.5 Sistematika Penulisan

BAB I: PENDAHULUAN

Pada bab ini digambarkan mengenai latar belakang masalah, pokok permasalahan, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II: TINJAUAN PUSTAKA

Pada bab ini akan memuat tinjauan pustaka merupakan uraian dasar teori yang berhubungan dengan konsep desentralisasi, pembentukan pajak daerah, pengertian pajak, asas-asas perpajakan, pajak daerah dan redistribusi daerah, pajak daerah dalam konteks hubungan keuangan pusat dan daerah, kebijakan pajak, dan sistem pemungutan.

BAB III: METODE PENELITIAN

Pada bab ini akan diuraikan pendekatan penelitian, metode pengumpulan data, narasumber, analisa data dan batasan penelitian.

BAB IV: GAMBARAN UMUM PAJAK RESTORAN DAN RANCANGAN PAJAK RESTORAN ATAS OBJEK TERTENTU

Bab ini merupakan pembahasan gambaran umum objek penelitian yaitu pajak restoran atas objek tertentu dalam studi kasus DKI Jakarta selain itu akan dibahas juga mengenai ketentuan umum dan perundangan-undangan yang terkait.

BAB V: ANALISIS KELAYAKAN PENGENAAN PAJAK RESTORAN ATAS OBJEK TERTENTU – DI DKI JAKARTA

Pada bab ini akan mengolah data yang telah dikumpulkan dan menganalisis hasil dari pengolahan data tersebut untuk dapat menjawab permasalahan dalam penelitian ini.

BAB VI: KESIMPULAN DAN SARAN

Pada bab ini akan diambil simpulan dari uraian yang telah ditulis pada bab-bab sebelumnya, kemudian akan diberikan saran-saran berkaitan dengan simpulan tersebut



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 TINJAUAN PUSTAKA

Berkaitan dengan penelitian yang dilakukan terhadap pajak restoran atas objek tertentu di daerah DKI Jakarta ada beberapa penelitian yang pernah dilakukan sebelumnya. Penelitian tersebut akan dijelaskan dalam bentuk matriks perbandingan dalam tabel berikut:

No	Uraian	Nama Peneliti
		Sarasi T Tampubolon
1.	Judul Penelitian	Analisis Perkembangan Pajak Hotel dan Pajak Restoran di Provinsi DKI Jakarta Tahun 1985 s/d 2000
	Tahun Penelitian	2003
	Tujuan Penelitian	<ol style="list-style-type: none"> 1. Untuk mengetahui tingkat perkembangan penerimaan pajak hotel dan restoran di Provinsi DKI Jakarta selama tahun 1985 s/d 2000 2. Untuk mengetahui pengaruh relatif faktor-faktor yang berpengaruh terhadap tingkat penerimaan pajak hotel dan restoran di Provinsi DKI Jakarta selama periode 1985 s/d 2000 tersebut 3. Untuk mengetahui tingkat kontribusi pajak hotel dan restoran terhadap tingkat penerimaan PAD dan APBD di Provinsi DKI Jakarta 1985 s/d 2000, dan kecenderungan perkembangan PAD dan APBD ke depan jika tingkat kontribusi berubah dengan tingkat sensitifitas tertentu
	Metode Penelitian	Kuantitatif
	Hasil Penelitian	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tingkat perkembangan penerimaan pajak hotel dan restoran di Provinsi DKI Jakarta yang tercatat paling tinggi terjadi pada tahun 1986, 1989, 1990, 1991 dan 1999. Tingkat perkembangan paling tinggi tercatat

		<p>pada tahun 1999 yaitu mencapai 58, 44% dari nilai penerimaan tahun 1998.</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Faktor-faktor yang berpengaruh terhadap peningkatan penerimaan pajak hotel dan restoran diantaranya meliputi : (a) Nilai tambah sub-sektor hotel dan restoran, (b) Jumlah wisatawan asing dan (c) Jumlah wisatawan domestik. 3. Kontribusi rata-rata tahunan pajak hotel dan restoran terhadap PAD di Provinsi DKI Jakarta pada periode tahun 1985 s/d 1994 adalah sebesar 8,58%. Sedangkan kontribusi rata-rata tahunan pajak hotel dan restoran terhadap PAD di Provinsi DKI Jakarta pada periode tahun 1995 s/d 2000 adalah sebesar 11,56%. Jika dilihat dari segi APBD, Kontribusi rata-rata tahunan pajak hotel dan restoran terhadap APBD di Provinsi DKI Jakarta pada periode tahun 1985 s/d 1994 adalah sebesar 5,44%. Sedangkan kontribusi rata-rata tahunan pajak hotel dan restoran terhadap APBD di Provinsi DKI Jakarta pada periode tahun 1995 s/d 2000 adalah sebesar 5,98%.
2.	Nama Peneliti	Janver M. Pangaribuan
	Judul Penelitian	Pengaruh Pelaksanaan Pemungutan Pajak Hotel dan Pajak Restoran Terhadap Penerimaan Pajak Hotel dan Pajak Restoran di Kotamadya Jakarta Timur Tahun 2005
	Tahun Penelitian	2007
	Tujuan Penelitian	<ol style="list-style-type: none"> 1. Untuk mengetahui pelaksanaan pemungutan pajak hotel dan pajak restoran di Kotamadya Jakarta Timur Tahun 2005 2. Untuk mengetahui pengaruh pelaksanaan pemungutan pajak hotel dan restoran terhadap penerimaan pajak hotel dan pajak restoran di Kotamadya Jakarta Timur Tahun 2005
	Metode Penelitian	Kuantitatif
	Hasil Penelitian	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pelaksanaan pemungutan pajak hotel dan pajak restoran di Kotamadya Jakarta Timur tahun 2005 belum cukup baik. 2. Pelaksanaan pemungutan pajak hotel dan pajak restoran tidak memberikan pengaruh yang signifikan terhadap penerimaan pajak hotel dan pajak restorandi Kotamadya Jakarta Timur

--	--	--

Berdasarkan penelitian terdahulu yang membahas tentang analisis perkembangan pajak hotel dan restoran di Provinsi DKI Jakarta dan pengaruh pelaksanaan pemungutan pajak hotel dan pajak restoran terhadap penerimaan pajak hotel dan pajak restoran di Kotamadya Jakarta Timur Tahun 2005, belum ditemukan tentang analisis kelayakan pajak restoran atas objek tertentu di Provinsi DKI Jakarta. Terutama dengan adanya rancangan peraturan daerah terbaru mengenai pajak restoran atas objek tertentu yang direncanakan akan berlaku pada tahun 2011. Rancangan peraturan daerah ini merupakan perluasan dari objek pajak restoran yang telah berlaku sebelumnya dan penegasan mengenai definisi restoran yang sebelumnya dijelaskan secara implisit sekarang menjadi eksplisit, perluasan objek pajak restoran ini meliputi jasa boga/kateringsedangkan penegasan definisi restoran ini meliputi warung. Oleh karena itu, peneliti menggunakan penelitian terdahulu tentang pajak restoran dengan fokus permasalahan yang berbeda sebagai tinjauan atau rujukan dalam melakukan penelitian.

Berdasarkan pada kesimpulan penelitian terdahulu yang menyimpulkan bahwa perkembangan pajak restoran di Provinsi DKI Jakarta pada periode 1985 s/d 2000 telah mengalami peningkatan dari tahun ke tahun dan penerimaan pajak restoran ini juga cukup berkontribusi terhadap penerimaan PAD dan APBD. Oleh karena itu, pajak restoran merupakan salah satu objek yang memiliki potensi besar terhadap penerimaan PAD khususnya pada Provinsi DKI Jakarta. Sehingga untuk lebih meningkatkan penerimaan PAD DKI Jakarta, Pemprov DKI membuat rancangan terhadap perluasan objek pajak restoran dan penegasan definisi restoran yang lebih luas yaitu meliputi penjualan makanan dan minuman pada warung dengan omzet penjualan tertentu. Rancangan peraturan ini direncanakan akan berlaku pada tahun 2011. Penelitian terdahulu juga meneliti mengenai pengaruh pelaksanaan pemungutan pajak hotel dan restoran yang dapat dipengaruhi oleh beberapa faktor, salah satunya adalah jumlah petugas pajak yang kurang memadai pada tiap-tiap kecamatan. Namun faktor-faktor ini tidak mempengaruhi secara

signifikan terhadap penerimaan pajak hotel dan restoran di Kotamadya Jakarta Timur.

Perbedaan yang terdapat pada penelitian terdahulu adalah dimana penelitian terdahulu menitikberatkan pada perkembangan dan pelaksanaan pemungutan pajak hotel dan restoran di Provinsi DKI Jakarta pada periode tertentu. Sementara penelitian yang dilakukan oleh peneliti saat ini lebih menitikberatkan atas rancangan kelayakan pengenaan pajak restoran atas objek tertentu yang akan berlaku pada tahun 2011.

2.2 KERANGKA TEORI

2.2.1 Konsep Desentralisasi

Kebijakan Fiskal (*Fiscal Policy*) dalam ilmu ekonomi mencakup semua kebijakan yang menyangkut anggaran belanja negara/daerah. Kebijakan ini memiliki dua instrumen pokok, yakni perpajakan (*tax policy*) dan pengeluaran (*expenditure policy*)⁸.

Desentralisasi adalah suatu proses distribusi anggaran dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada tingkat pemerintah yang lebih rendah (untuk mendukung fungsi atau tugas pemerintahan dan pelayanan publik) sesuai dengan banyaknya kewenangan bidang pemerintahan yang dilimpahkan⁹. Pelaksanaan sistem desentralisasi harus menerapkan prinsip (*rules*) *money follow function* yang merupakan salah satu prinsip yang harus diperhatikan dalam penerapan sistem desentralisasi. *Money follow function* memiliki pengertian bahwa setiap penyerahan atau pelimpahan wewenang pemerintahan membawa konsekuensi pada anggaran yang diperlukan untuk melaksanakan kewenangan tersebut¹⁰. Beberapa pendekatan yang dapat merumuskan desentralisasi yaitu¹¹:

a) Pendekatan kapitalisasi

⁸Subiyantoro, Heru & Singgih Riphath, 2004. *Kebijakan Fiskal: Pemikiran, Konsep dan Implementasi*, Penerbit Buku Kompas. Jakarta

⁹Saragih, Juli Panglima, 2003. *Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah dalam Otonomi*, Penerbit Ghalia Indonesia, Jakarta hal 83

¹⁰Bahl, Roy W., 1999, *Implementation Rules for Fiscal Decentralization*, International Studies Working Paper 99-1, Atlanta: Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, As

¹¹Davey, K.J., 1998, *Pembiayaan Pemerintah Daerah*. Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta, hal 32-35

Pendekatan pertama berdasarkan pada penyerahan modal (*kapitalisasi*). Dalam pendekatan kapitalisasi, Pemerintah Daerah diberikan modal permulaan yang diharapkan dapat diinventasikan dan berkembang serta menghasilkan pendapatan untuk menutup atau perluasan investasinya. Pendekatan kapitalisasi ini memiliki beberapa kelemahan yaitu kemandirian daerah tidak dapat dilaksanakan sepenuhnya karena adanya intervensi Pemerintah Pusat atas segala kebijakan yang dibuat daerah.

b) Pendekatan pendapatan

Pendekatan kedua didasarkan atas pemberian sumber-sumber pendapatan, dimana Pemerintah daerah diberikan sumber-sumber pendapatan tertentu (terutama pajak) untuk dimanfaatkan atau suatu bagian tertentu dari penerimaan pajak pusat. Tingkat pengeluaran dan luasnya tanggung jawab yang dipikul, secara efektif ditentukan oleh hasil dari penerimaan – penerimaan tersebut. Kelebihan yang dimiliki oleh pendekatan pendapatan ini adalah akan memacu kompetisi sehingga akan meningkatkan daya saing daerah dalam memacu akselerasi pembangunan di daerah.

c) Pendekatan pengeluaran

Pendekatan ketiga dapat didefinisikan sebagai pendekatan pengeluaran. Dalam pendekatan pengeluaran ini, pemerintah pusat memberikan sejumlah dana pinjaman bantuan atau bagi hasil pungutan kepada pemerintah daerah untuk membiayai pengeluaran tertentu. Dengan demikian daerah memiliki sejumlah dana untuk membiayai kegiatannya dan memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan target nasional.

d) Pendekatan komprehensif

Pendekatan ini berusaha menggabungkan sasaran pengeluaran dengan sumber-sumber dananya. Menurut pendekatan ini sumber-sumber pendapatan diberikan kepada daerah dan di sisi lain diberikan tanggung jawab dengan mempertimbangkan tingkat kemampuan dan biaya yang ada. Jika ada pengeluaran yang tidak tertutupi dari

pendapatan, maka pemerintah pusat memberikan bantuan atau pinjaman.

2.2.2 Pembentukan Peraturan Daerah

Salah satu bentuk kewenangan yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah adalah kewenangan dalam membuat peraturan daerah. Beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam pembuatan Peraturan Daerah¹²:

1. Keharusan memiliki kewenangan
2. Kesesuaian bentuk dan jenis produk hukum
3. Keharusan mengikuti tata cara tertentu diundangkan dalam lembaran daerah
4. Tidak bertentangan dengan hirarki Peraturan Perundangan yang lebih tinggi, seperti UU, PP dan Keppres

Sehingga dapat disimpulkan proses pembuatan Perda pada prinsipnya terdiri dari:

- a) Proses identifikasi dan artikulasi
Proses ini merupakan proses pencarian dan pemahaman kebutuhan dan masalah yang ada di lapangan yang secara potensial dapat atau harus diatur dalam Peraturan Daerah. Proses ini menghasilkan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) yang kemudian akan diproses melalui tahap seleksi.
- b) Proses seleksi
Tahap berikutnya adalah seleksi terhadap Raperda yang dilakukan oleh DPRD. Hasil dari seleksi awal ini akan menjadi pertimbangan prioritas yang selanjutnya disampaikan kembali kepada masyarakat dan seluruh stakeholder terkait untuk dapat disosialisasikan untuk mendapatkan saran dan kritik.
- c) Proses sosialisasi
Proses ini bertujuan untuk mendapatkan saran dan kritik untuk menjadi bahan dasar di dalam proses pembahasan di DPR.
- d) Proses legislasi
Proses ini merupakan tahapan dimana Raperda telah mendapatkan persetujuan dari DPRD dan Kepala Daerah. Setelah mendapatkan persetujuan

¹²*Ibid*, Eko prasojo hal 24-28

baik dari DPRD maupun Kepala Daerah, Raperda akan diundangkan dalam lembaran daerah.

e) Proses Implementasi

Proses ini merupakan tahapan dimana Raperda telah dianggap sah dan telah wajib untuk diundangkan dalam lembaran daerah.

2.2.3 Pengertian Pajak

Salah satu sumber penerimaan negara yang kemudian akan digunakan untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran negara adalah pajak. Berikut beberapa definisi yang menggambarkan pengertian pajak.

Menurut OECD (*Organization for Economic Co-operation and Development*):

“Tax is a compulsory unrequired payment to Government. A tax may be assessed on a person, entity, assets etc. This definition excludes charges and penalties but include social security contributions since they are compulsory. Tax may be levied in the form of an income tax, gift tax, excise tax, inheritance tax, value added tax, sales tax, capital gains tax, property tax etc Taxes maybe direct or indirect, depending upon whom the incidence of the tax burden falls¹³”

Menurut Andriani dikutip dari buku Mansury, pengertian pajak yaitu¹⁴ :

“Pajak merupakan iuran kepada negara (yang dapat dipaksakan) yang terutang oleh yang wajib membayarnya menurut peraturan-peraturan, dengan tidak mendapat prestasi kembali yang langsung dapat ditunjuk dan yang gunanya adalah untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum berhubung dengan tugas negara untuk menyelenggarakan pemerintahan”

Sedangkan menurut pengertian pajak menurut Sumitro¹⁵ yaitu:

¹³Lyons, Susan M, 1996. *International Tax Glossary*, IBFD Publications BV. Hal 292

¹⁴Mansury, R, 1996. *Pajak Penghasilan Lanjutan*, Jakarta:Ind Hill-Co.

“Turun rakyat kepada kas negara berdasarkan Undang-Undang (yang dapat dipaksakan) dengan tidak mendapat jasa timbal (kontraprestasi), yang langsung dapat ditunjukkan dan yang digunakan untuk membayar pengeluaran umum”

Dengan pengertian diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa pajak merupakan sumber penerimaan negara dengan cara memungut kepada Wajib Pajak (yang dapat dipaksakan) namun tidak mendapat jasa timbal balik secara langsung, penerimaan pajak ini yang kemudian dapat digunakan pemerintah untuk membiayai seluruh pengeluaran-pengeluaran umum untuk dapat menyelenggarakan pemerintahan. Pajak memiliki ciri-ciri yang melekat yaitu¹⁶:

1. Pajak dipungut berdasarkan Undang-Undang serta aturan pelaksanaannya yang sifatnya dapat dipaksakan.
2. Dalam pembayaran pajak tidak dapat ditunjukkan adanya kontraprestasi individual oleh pemerintah.
3. Pajak dipungut oleh negara baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.
4. Pajak diperuntukan bagi pengeluaran-pengeluaran pemerintah, yang bila dari pemasukannya masih terdapat surplus, dipergunakan untuk membiayai *public investment*.
5. Pajak dapat mempunyai tujuan selain *budgeter* yaitu mengatur (*reguler*).

Seperti yang telah dijelaskan diatas pajak memiliki fungsi selain *budgeter* yaitu *reguler*. Jika fungsi *budgeter* (fungsi penerimaan) ini bertujuan untuk menghasilkan pendapatan sebagai sumber penerimaan negara, sedangkan fungsi *reguler* (fungsi mengatur) ini sebagai alat untuk mengatur dan melaksanakan kebijakan di bidang ekonomi dan sosial masyarakat.

2.2.4 Asas-Asas pajak

¹⁵Sumitro, Rochmat, 1990. *Asas dan Dasar Perpajakan*, Bandung: PT.Eresco.

¹⁶Waluyo dan Wirawan B.Ilyas, 2000. *Perpajakan Indonesia*, Salemba Emat, Jakarta

Kejelasan mengenai berapa jumlah pajak yang harus ditanggung oleh Wajib Pajak adalah hal yang sangat penting, ketika dilakukannya suatu kesepakatan antara fiskus dengan Wajib Pajak dalam menetapkan tingkat kewajaran nilai suatu transaksi dalam suatu proses pemeriksaan. Adam Smith dalam bukunya *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* sebagaimana dikutip oleh Mansury mengemukakan bahwa pemungutan pajak hendaknya didasarkan atas empat asas, yaitu:¹⁷

a. *Equality*

Dengan prinsip *equality* bahwa pemungutan pajak harus dilakukan secara adil dan merata, yakni dikenakan kepada orang-orang pribadi sebanding dengan kemampuannya untuk membayar pajak tersebut (*ability to pay*) dan juga sesuai dengan manfaat yang diterimanya (*benefit principle*).

Asas keadilan lebih lanjut dikembangkan oleh Adolf Wagner, yang dikutip oleh Mansury:

*"Pemungutan pajak yang adil adalah pemungutan pajak yang diberlakukan secara umum kepada semua Wajib Pajak dan dibebankan kepada setiap Wajib Pajak yang mempunyai ability-to-pay secara merata, bahwa satu struktur tarif pajak berlaku kepada setiap Wajib Pajak yang mempunyai kemampuan membayar."*¹⁸

Berkenaan dengan keadilan dalam pemungutan pajak, maka masih sejalan dengan Smith dan Musgrave mengemukakan adanya dua macam asas keadilan yaitu *Benefit Principle* dan *Ability to Pay Principle*. *Benefit Principle* menekankan bahwa setiap Wajib Pajak harus membayar sejalan dengan manfaat yang dinikmatinya dari Pemerintah. Dalam hal ini perlu diketahui besarnya manfaat yang dinikmati Wajib Pajak yang bersangkutan dari kegiatan pemerintah

¹⁷ Mansury, *Pajak Penghasilan Lanjutan*, Jakarta: Ind Hill-Co, 1996, hal 4

¹⁸ Mansury, *Pembahasan Mendalam Pajak atas Penghasilan*, Jakarta: YP4, 2000, hal 3

yang memerlukan pengeluaran yang dibiayai dari penerimaan pajak tersebut, sehingga dalam prakteknya prinsip ini sulit diterapkan secara umum, melainkan lebih tepat untuk pemungutan retribusi non pajak yang manfaatnya dirasakan langsung oleh pembayarannya. Sementara itu pendekatan *ability to pay* menekankan agar pembebanan pajak kepada para Wajib Pajak didasarkan kepada kemampuan masing-masing.¹⁹

Keadilan pemungutan pajak berdasarkan kemampuan membayar (*ability to pay*) dapat dirumuskan menjadi dua konsep yaitu keadilan horizontal dan keadilan vertikal. Keadilan horizontal diartikan sebagai pengenaan pajak dimana semua orang yang mempunyai penghasilan yang sama, harus membayar pajak dalam jumlah yang sama, sedangkan keadilan vertikal menyangkut kewajiban membayar pajak dimana semakin besar kemampuannya untuk membayar pajak harus semakin besar pajak yang harus dibayar.²⁰

Mansury merumuskan keadilan horizontal dan keadilan vertikal menjadi satu kalimat berikut:

*“Pemungutan pajak adil, apabila orang-orang yang berada dalam keadaan ekonomis yang sama dikenakan pajak yang sama, sedang orang-orang yang keadaan ekonominya tidak sama haruslah diperlakukan tidak sama setara dengan ketidaksamaanya itu”*²¹

Terdapat beberapa syarat untuk dapat mencapai terciptanya keadilan vertikal dan horizontal²²:

Dua syarat untuk dapat mencapai keadilan vertikal yaitu sebagai berikut:

1. Perbedaan perlakuan hendaknya hanya didasarkan atas perbedaan jumlah besarnya seluruh penghasilan dan perbedaan

¹⁹ Musgrave, Peggy B dan Musgrave, Richard A, *Keuangan Negara dalam teori dan Praktek, edisi kelima*, Jakarta: Erlangga, 1991, hal 233

²⁰ *Ibid*, hal 238

²¹ R.Mansury, *Pajak Penghasilan Lanjutan*, Jakarta: Ind Hill-Co, 1996, hal 10

²² *Ibid* mansury

kemampuan membayar dari Wajib Pajak yang satu dibandingkan dengan Wajib Pajak yang lain ditentukan oleh perbedaan jumlah besarnya seluruh tambahan kemampuan ekonomis dari masing-masing Wajib Pajak tersebut (*unequal treatment for unequal*).

2. Wajib Pajak dengan jumlah penghasilan seluruhnya lebih besar daripada jumlah seluruh penghasilan Wajib Pajak yang lain seyogyanya dikenakan pajak dengan prosentasi tarif pajak yang lebih tinggi daripada Wajib Pajak yang kedua (*progression*).

Sedangkan untuk mencapai keadilan horizontal diperlukan beberapa syarat sebagai berikut:

1. Definisi dari penghasilan yang menjadi objek pajak adalah sama untuk semua Wajib Pajak yaitu meliputi semua tambahan kemampuan ekonomis atau semua tambahan kemampuan untuk menguasai barang dan jasa guna dipakai untuk memenuhi kebutuhan Wajib Pajak dan anggota keluarganya;
2. Indeks bagi seorang Wajib Pajak yang dipakai sebagai ukuran kemampuan membayar (*ability to pay*) dan perbandingan kemampuan Wajib Pajak lainnya adalah keseluruhan jumlah tambahan kemampuan ekonomis yang diterima atau diperoleh selama suatu jangka waktu, misalnya satu tahun pajak (*globality*);
3. Untuk pengenaan pajak atas penghasilan, konsep *ability to pay* yang dipergunakan adalah tambahan kemampuan ekonomis. Yang dimaksud dengan tambahan ini adalah bahwa yang dikenakan pajak itu hanya kelebihan penerimaan atau perolehan tersebut atau disebut juga penghasilan netto (*net income*);
4. Bagi Wajib Pajak orang pribadi, sejumlah tertentu untuk kebutuhan pokoknya, seyogyanya tidak dikenakan pajak, sebab tanpa tersedianya jumlah tertentu untuk kebutuhan pokoknya itu, Wajib Pajak yang bersangkutan tidak akan dapat mencari

penghasilan, yang akan dikenakan pajak. Contohnya adalah Penghasilan Tidak Kena Pajak (PTKP).

5. Semua tambahan kemampuan ekonomis yang diterima Wajib Pajak harus dikenakan pajak dan atas Wajib Pajak yang menerima tambahan kemampuan ekonomis yang sama seyogyanya dikenakan pajak dengan prosentasi pajak yang sama (*equal treatment for the equal*)

Selanjutnya, menurut Mansury²³ konsep *ability to pay* terdapat tiga macam yaitu:

1. Kekayaan, yaitu kemampuan menguasai barang dan jasa yang dimiliki seseorang pada suatu saat tertentu; pajak kekayaan mengenakan pajak atas dasar kemampuan yang dimiliki seseorang pada suatu saat, misalnya kekayaan yang dimiliki pada tanggal 1 Januari setiap tahun;
2. Penghasilan, yaitu tambahan kemampuan membayar yang mengalir kepada seseorang selama jangka waktu.
3. Konsumsi, adalah kemampuan membayar yang dipergunakan untuk membeli barang dan jasa untuk keperluan memenuhi kebutuhan orang yang bersangkutan.

Dari penjelasan diatas maka jika asas keadilan tersebut dikaitkan dengan rancangan kebijakan pajak restoran terbaru tersebut maka rancangan pajak daerah tersebut sudah memenuhi kriteria pajak pada asas keadilan. Dimana jika dilihat dari segi keadilan yang mempunyai arti apabila orang-orang yang mempunyai keadaan ekonomi yang sama akan dikenakan pajak yang sama. Oleh karena itu, ketika warung tegal mempunyai omzet sama besar dengan restoran maka sebaiknya memang dikenakan pajak. Hal ini tentu akan adil terutama bagi pemilik restoran yang memang sebelumnya sudah dikenakan pajak daerah.

²³ Mansury, R.1999. Demokrasi Pemungutan Pajak , Orasi Ilmiah pada Dies Natalis Ketiga Sekolah Tinggi Perpajakan Indonesia (STPI), Jakarta: STPI

b. *Certainty*

Certainty atau kepastian menginginkan bahwa dalam setiap ketentuan perpajakan harus jelas dan pasti, paling tidak mengenai tiga hal yaitu berapa jumlah yang harus dibayar, kapan harus membayar dan bagaimana cara membayar. Dengan adanya kepastian hukum setiap orang dapat mengetahui hak dan kewajibannya yang harus dipenuhi. Dalam hukum pajak, kepastian hukum sangat diperlukan, karena memberikan pengertian kepada masyarakat mengenai kewajiban setiap warga Negara terhadap Negara terutama dalam partisipasinya pada pembiayaan pembangunan daerahnya.

Asas kepastian menjadi sangat penting karena tanpa adanya kepastian, keadilan yang telah dirancang sulit untuk bisa dicapai. Ketentuan Undang-Undang yang memberi wewenang kepada pejabat untuk menentukan besarnya pajak yang terutang tidak berarti memberi kepastian, karena dapat diatur di belakang hari, suatu pengenaan PPh dengan tarif yang tidak sama dengan struktur tarif progresif. Kalau itu terjadi maka menjadi tidak adil, karena tidak dipegang teguh bahwa yang sama diperlakukan sama sedang yang tidak sama diperlakukan tidak sama setara dengan ketidaksamaanya.

Brotodiharjo mengutip ajaran Adam Smith tentang asas kepastian sebagai berikut:

“Pajak yang harus dibayar oleh seseorang harus terang (certain) dan tidak mengenal kompromis (not arbitrary). Dalam asas certainty ini, kepastian hukum yang dipentingkan adalah yang mengenai subjek, objek pajak, besarnya pajak dan juga ketentuan mengenai waktu pembayarannya”²⁴

²⁴*Ibid*, hal 27-29

Kalau kepastian dihubungkan dengan Empat Pertanyaan Pokok, akan menjadi sebagai berikut:

1. Harus pasti, **siapa-siapa** yang harus dikenakan pajak
2. Harus pasti, **apa** yang menjadi dasar untuk mengenakan pajak kepada Subjek Pajak
3. Harus pasti, **berapa** jumlah yang harus dibayar berdasarkan ketentuan tentang tarif pajak
4. Harus pasti, **bagaimana** jumlah pajak yang terhutang tersebut harus dibayar.

Sehingga untuk memberikan kepastian hukum bagi masyarakat untuk dapat ikut berpartisipasi dalam pembiayaan pembangunan daerah maka pengertian kepastian atas pengenaan pajak kepada masyarakat harus didukung oleh suatu kepastian hukum yang menyatakan bahwa setiap ketentuan perpajakan harus tegas, jelas dan menjamin kepastian bagi setiap Wajib Pajak sehingga mudah dimengerti oleh Wajib Pajak dan juga akan memudahkan administrasi perpajakan itu sendiri. Khusus untuk rancangan kebijakan pajak daerah sebagai penegasan pengertian restoran di dalam pajak restoran sehingga tentunya sudah memenuhi kriteria dalam asas kepastian hukum.

c. *Convenience*

Asas ini menyangkut pengaturan tentang saat yang tepat dalam pemungutan pajak. Saat yang tepat dalam memungut pajak adalah saat dimana Wajib Pajak berada dalam keadaan *convenience* atau nyaman dalam membayar pajak, yaitu pada saat Wajib Pajak mempunyai uang. Menurut Mansury sistem pemungutan yang dianjurkan adalah yang disebut *Pay As You Earn* (PAYE). PAYE itu bukan saja saatnya tepat, tetapi pajak setahun dipotong secara berangsur-angsur, sehingga tidak terasa kepada Wajib Pajak pajaknya telah dibayar lunas.

d. *Economy*

Dalam membuat peraturan perpajakan harus diperhatikan tentang biaya pemungutan yang akan timbul sehubungan dengan peraturan yang dibuat. *Asaseconomy in collection* mensyaratkan biaya pemungutan yang dikeluarkan dalam rangka mengumpulkan pajak harus relatif kecil dibandingkan dengan jumlah pajak yang dikumpulkan, dan biaya yang dikeluarkan oleh Wajib Pajak dalam memenuhi kewajiban perpajakannya dibuat sekecil mungkin. Manfaat yang diperoleh masyarakat, sehubungan dengan pengumpulan pajak, harus lebih besar dibandingkan dengan biaya yang dikeluarkan oleh keseluruhan masyarakat.

Menurut Soemitro²⁵ yang dimaksud dengan asas ekonomi adalah:

“Bahwa pajak yang dipungut oleh Negara tidak boleh mengakibatkan terhambatnya kelancaran produksi dan perdagangan. Harus diusahakan supaya tujuan untuk mencapai kebahagiaan dan terselenggaranya kepentingan umum dapat dilaksanakan dengan tidak dihambat oleh adanya pungutan pajak. Bahkan sebaliknya, pajak harus dapat merangsang pertumbuhan ekonomi rakyat/swasta yang lancar dan sehat”

Sehingga dalam hal pemungutan pajak perlu diperhatikan bahwa pemungutan tersebut hendaknya dilakukan dengan hemat atau se-efisien mungkin. Maka biaya pemungutan tersebut harus jauh lebih kecil daripada penerimaan pajak tersebut.

Dalam kaitannya dengan rancangan kebijakan pajak daerah terbaru atas penjualan makanan dan minuman maka ditinjau dari segi pemungutan akan timbul pertanyaan apakah hal ini sudah memenuhi

²⁵ Rochmat Soemitro, 1998, *Asas-Asas Hukum Perpajakan*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, Binacipta, Bandung

asas tersebut. Sistem pemungutan untuk pajak restoran dilakukan melalui sistem *self-assessment* dimana Wajib Pajak berperan untuk dapat mendaftarkan, menghitung, membayar dan melaporkan sendiri pajak terhutang nya. Namun bagaimana dengan sistem pemungutan pajak untuk rancangan kebijakan pajak daerah terbaru ini, apakah kebijakan pajak ini yang juga merupakan penegasan dari objek pajak restoran juga memakai sistem *self-assessment*? Jika dilihat dari segi administrasi Warteg yang sangat sederhana maka akan sulit jika menerapkan sistem *self-assessment* ini. Namun jika sistem pemungutan dilakukan melalui *official assessment* dimana petugas pajak akan lebih banyak berperan, hal ini tentu akan timbul pertanyaan apakah biaya pemungutan ini akan berdampak kecil dibandingkan dengan penerimaan pajak itu sendiri dan apakah petugas pajak yang bertugas ini sudah cukup memadai untuk meliputi seluruh objek pajak terbaru ini di wilayah Jakarta.

Selanjutnya, selain asas-asas perpajakan yang dikemukakan oleh Adam Smith, terdapat asas lain yang juga dianggap penting oleh Jesse Burkhead seperti yang dikutip oleh Mansury, yaitu berpendapat bahwa untuk memperhatikan semua kepentingan baik Wajib Pajak maupun pemerintah maka terdapat tiga asas yang seharusnya dipegang teguh oleh sistem pajak penghasilan yaitu:²⁶

1. *The Revenue Adequacy Principle* (kepentingan Pemerintah)
2. *The Equity Principle* (kepentingan Wajib Pajak)
3. *The Certainty Principle* (kepentingan pemerintah dan Wajib Pajak)

Berkaitan dengan asas keadilan dalam pemungutan pajak, masih ada asas lain yang tak kalah penting, dan disarankan pula oleh beberapa ahli. Asas yang dimaksud adalah:

- I. *The Revenue Adequacy Principle*,

²⁶*Ibid*, hal 16

Asas ini sering dianggap oleh Pemerintah yang bersangkutan sebagai asas yang terpenting. Pajak yang dipungut jangan sampai menghambat kegiatan masyarakat di bidang perekonomian, bahkan pemungutan pajak hendaknya jangan sampai terlampau tinggi sehingga tidak menghambat pertumbuhan ekonomi.

Pajak dipungut dengan tujuan utama untuk mengumpulkan penerimaan negara yang akan dipakai untuk membiayai barang publik dan menyelenggarakan pemerintahan. Apabila penerimaan pajak suatu tertentu jumlahnya sangat minim, sebaiknya tidak dipungut dan diganti dengan pajak yang memberikan penerimaan yang lebih memadai. Pemungutan pajak tidak berguna apabila penerimaan yang diinginkan tidak memadai.

Maka berkaitan dengan asas ini, apakah rancangan kebijakan pajak daerah terbaru ini justru akan menghambat perekonomian rakyat. Dimana pengenaan pajak ini dapat menyebabkan penurunan penjualan subjek pajak. Hal ini dapat terjadi mengingat jika pembebanan pajak sebesar 10% akan dibebankan kepada konsumen dengan menaikkan harga jual makanan atau minuman di warung tegal tersebut. Sehingga apakah penerimaan pajak ini sudah cukup besar dibandingkan dengan biaya pemungutan maupun biaya-biaya lain yang akan timbul akibat adanya kebijakan baru tersebut. Oleh karena itu, pemerintah dapat memutuskan apakah akan tetap memberlakukan kebijakan pajak daerah terbaru ini atau akan mengalihkan ke potensial objek pajak lainnya.

II. *The Neutrality Principle,*

Bahwa pajak itu seyogyanya netral, yaitu tidak mempengaruhi pilihan masyarakat untuk konsumsi dan juga tidak mempengaruhi pilihan produsen untuk menghasilkan barang dan jasa. Pajak jangan sampai mempengaruhi semangat orang untuk bekerja. Perlu dijaga agar pemindahan sumber daya dari sektor swasta ke sektor public

menimbulkan distorsi sekecil mungkin. Asas netralitas ini bertujuan untuk menjaga agar pemungutan pajak tidak menghambat kemajuan ekonomi dan pertumbuhan ekonomi serta mengurangi efisiensi perekonomian nasional.

Netralitas pajak internasional terhadap investasi didefinisikan sebagai situasi dimana pola perpajakan tidak mencampuri atau mempengaruhi pilihan pembayar pajak antara berinvestasi di negara asal atau berinvestasi di negara luar.²⁷ Dengan demikian dengan memperhatikan asas netralitas pajak ini apakah dengan adanya rancangan kebijakan pajak daerah yang baru ini akan mempengaruhi baik penjualan dari segi pengusaha warung tegal atau penurunan daya beli dari segi konsumen.

Penyusunan sistem perpajakan suatu negara adalah menjadi hak dan rakyat negara tersebut. Oleh karena itu setiap sistem pajak itu adalah unik, berbeda satu dengan yang lain. Oleh karena perbedaan sistem perpajakan dari berbagai negara itu logis akan menimbulkan distorsi maka yang perlu dilakukan adalah melakukan identifikasi tentang distorsi tersebut dikaji cara untuk menghilangkannya. Dengan adanya sistem perpajakan yang berbeda di berbagai negara menumbuhkan pertanyaan apakah menciptakan “*one full neutrality*” itu adalah tidak mungkin.

Vogel seperti dikutip oleh Mansury²⁸ menyatakan bahwa pada suatu tingkat tertentu “*non neutrality*” itu memang tidak bisa dihindarkan. Perbedaan dari sistem perpajakan merupakan hambatan yang tidak terpecahkan untuk menciptakan netralitas. Sehingga terdapat pandangan bahwa netralitas penuh itu adalah terlalu ideal sehingga sulit dicapai.

²⁷ Peggy B. Musgrave, *US Taxation of Foreign Investment Income*, The Law School of Harvard University Cambridge, 1969, hal 109

²⁸ Mansury, *opcit*, hal 52

2.2.5 Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

Salah satu upaya yang ditempuh pemerintah untuk dapat meningkatkan penerimaan asli daerah adalah dengan memaksimalkan pendapatan yang berasal dari pajak daerah dan retribusi daerah. Ada dua cara yang dapat dilakukan oleh pemerintah daerah untuk memaksimalkan pendapatan yang berasal dari pajak daerah dan retribusi daerah yaitu menyempurnakan dan mengoptimalkan pendapatan pajak daerah dan retribusi daerah yang telah ada serta menerapkan pajak daerah dan retribusi daerah yang baru²⁹. Berikut pengertian-pengertian dari pajak daerah yaitu:

Menurut Soelarno³⁰, pajak daerah adalah pajak asli daerah maupun pajak negara yang diserahkan kepada daerah, yang pemungutannya diselenggarakan oleh Daerah di dalam wilayah kekuasaannya, yang gunanya untuk membiayai pengeluaran daerah sehubungan dengan tugas dan kewajibannya untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, dalam Ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia sesuai dengan peraturan per-Undang-Undangan.

Sedangkan menurut Boediono³¹, pengertian pajak daerah yaitu sebagai hasil tinjauan dari segi siapakah yang berwenang memungut pajak. Dalam hal yang memungut pajak adalah Pemerintah Pusat, jenis-jenis pajak dimaksud digolongkan sebagai Pajak Negara yang juga disebut Pajak Pusat. Sebaliknya jenis-jenis pajak yang pemungutannya merupakan hak pemerintah daerah disebut Pajak Daerah.

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa sebenarnya tidak ada perbedaan yang signifikan antara Pajak Daerah dengan Pajak Pusat, perbedaannya hanya dalam hal siapakah yang berhak atau berwenang untuk memungut pajak serta dalam fungsi untuk mendistribusikan pendapatan. Untuk memaksimalkan

²⁹Achmad Lutfi, 2006. Penyempurnaan Administrasi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah: Suatu Upaya dalam Optimalisasi Penerimaan PAD, Jurnal Ilmu Administrasi dan Optimalisasi : Bisnis & Birokrasi, olume XIV, No 1, Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI, hal 1

³⁰Ibid hal 7

³¹Ibid hal 23

pajak daerah sesuai dengan potensi-potensi yang dimiliki oleh daerahnya, maka pemerintah daerah harus memiliki kemampuan yang optimal dalam memungut pajak daerah yang ada di daerahnya. Salah satu caranya adalah dengan mempertimbangkan pajak-pajak daerah yang memang sesuai untuk dijadikan sumber pendapatan agar tercipta efisiensi dan efektivitas dalam pemungutan pajak daerah. Beberapa kriteria pajak daerah yang baik dikemukakan oleh Bird³², yaitu:

- a. *that easy to administer locally*
- b. *that are imposed solely (or mainly) on local resident*
- c. *that do not raise problem of harmonization or competition between sub national government or between sub national and national government*

Dari uraian diatas jelas diharapkan agar pajak daerah dapat secara mudah dikelola dan dipungut oleh pemerintah daerah dan pungutan ini hanya berdampak pada masyarakat setempat. Pungutan pajak ini juga perlu menghindari permasalahan-permasalahan akibat penetapan pemungutan pajak daerah tersebut, hal ini berkaitan dengan tujuan agar terjaganya harmonisasi antar pemerintah daerah dan antara pemerintah daerah dengan pemerintahan yang lebih tinggi.

Suatu pajak daerah harus memenuhi syarat-syarat yang memenuhi kriteria-kriteria pajak daerah yaitu³³:

- a. Bersifat pajak dan bukan retribusi.
Pajak yang ditetapkan harus sesuai dengan pengertian pajak, sebagaimana dimaksud dalam pengertian pajak dalam Undang-Undang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yaitu dirubah menjadi UU No 28 Tahun 2009.
- b. Objek pajak terletak atau terdapat di wilayah daerah kabupaten/kota yang bersangkutan dan mempunyai mobilitas cukup rendah serta hanya melayani masyarakat di wilayah daerah kabupaten/kota yang bersangkutan.

³²Richard M.Bird, 2000. *Intergovernmental Relation: Universal Principles, Local Applications. International Studies Program Working Paper 00-2*, April 2000. Andrew Young School of Policies Studies. Georgia State University, Georgia, USA. Hal 7

³³Kurniawan, Panca & Purwanto, Agus. 2004. *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah di Indonesia*. Edisi Pertama, Malang : Bayumedia Publishing.

- c. Objek dan dasar pengenaan pajak tidak bertentangan dengan kepentingan umum.

Artinya bahwa pajak dimaksudkan untuk kepentingan bersama yang lebih luas antarpemerintah dan masyarakat dengan memperhatikan aspek ketentraman dan kestabilan politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan, dan keamanan.

- d. Objek pajak yang bukan merupakan objek pajak provinsi dan/atau objek pajak pusat.

Kriteria ini dimaksudkan agar tidak terjadi tumpang tindih pengenaan terhadap objek yang sama, baik di daerah maupun di pusat sehingga dengan ketentuan ini tidak akan terjadi pengenaan pajak berganda.

- e. Potensinya memadai. Hasil penerimaan pajak harus lebih besar dari biaya pemungutan

Kriteria ini berarti bahwa hasil pajak yang dipungut cukup besar sebagai salah satu sumber pendapatan daerah dan laju pertumbuhannya diperkirakan sejalan dengan laju pertumbuhan ekonomi daerah.

- f. Tidak memberikan dampak ekonomi yang negatif. Pajak tidak mengganggu alokasi sumber-sumber ekonomi dan tidak merintangangi arus sumber daya ekonomi antar daerah maupun kegiatan ekspor-impor.

- g. Memperhatikan aspek keadilan dan kemampuan masyarakat.

Kriteria aspek keadilan berarti objek dan subjek pajak harus jelas sehingga dapat dilakukan pengawasan dalam pemungutan pajaknya, jumlah pembayaran pajak dapat diperkirakan oleh Wajib Pajak bersangkutan dan tarif pajak ditetapkan dengan memperhatikan keadaan Wajib Pajak. Kriteria kemampuan masyarakat, berarti memperhatikan kemampuan subjek pajak untuk memikul tambahan beban pajak.

- h. Menjaga kelestarian lingkungan.

Kriteria ini berarti bahwa pajak yang bersifat netral terhadap lingkungan, yakni pengenaan pajak tidak memberikan peluang kepada pemerintah daerah atau Pemerintah Pusat atau masyarakat luas untuk merusak lingkungan, yang akan menjadi beban bagi pemerintah daerah, pemerintah pusat dan masyarakat.

Kriteria pajak daerah juga diungkapkan oleh Biro Analisis Keuangan Daerah (BAKM) Departemen Keuangan telah mengembangkan kriteria pajak daerah menjadi 7 yaitu:

1. Hasil

Kriteria ini meliputi berbagai aspek, antara lain:

- a) Hasilnya harus mencukupi dalam kaitannya dengan fungsi belanja Pemerintah Daerah
- b) Hasilnya dapat diperkirakan
- c) Hasilnya harus elastis yaitu sedapat mungkin bertambah secara otomatis sesuai dengan inflasi, pertumbuhan penduduk dan kenaikan permintaan
- d) Ongkos pungutannya harus kecil atau sekurang-kurangnya perbandingan antara ongkos pungut dan penerimaan pajak harus rendah

2. Keadilan

Ada sejumlah komponen yaitu:

- a) Dasar pengenaan pajak dan subjek yang membayar harus jelas
- b) Harus ada keadilan horizontal, artinya Wajib Pajak dalam situasi ekonomi yang sama seharusnya memikul beban pajak yang sama pula
- c) Harus ada keadilan vertikal, yaitu mereka yang mempunyai pendapatan dan kekayaan yang lebih besar menyumbang lebih dari mereka yang miskin, jadi pajak harus progresif dan memusatkan pada barang-barang mewah bukan pada barang-barang yang menjadi kebutuhan sehari-hari
- d) Harus ada keadilan geografis, yakni tidak ada perbedaan yang besar dalam beban antar daerah, kecuali perbedaan semacam itu menggambarkan perbedaan yang sama dalam tingkat penyediaan pelayanan.

3. Efisiensi Ekonomi

Efisiensi ekonomi perpajakan harus mendorong alokasi sumber yang efisien dalam bentuk sedikit mungkin mempengaruhi keputusan para

konsumen dan produsen. Dengan demikian sedapat mungkin pajak dirumuskan tidak mengganggu harga barang dan faktor-faktor produksi kecuali kebijaksanaan semacam itu dikehendaki. Sebagai contoh biasanya tidak dikehendaki mengenakan pajak atas jenis barang tertentu dan tidak pada yang lain karena hal itu mungkin akan mendorong perubahan produksi barang yang terkena pajak. Namun demikian mungkin diinginkan untuk mengenakan pajak atas rokok atau minuman keras untuk dapat mengurangi konsumsi, walaupun pajak seharusnya tidak menghambat produksi, lapangan kerja dan tabungan.

4. Kemampuan untuk melaksanakan pajak-pajak seharusnya direncanakan agar dapat dilaksanakan dalam kemampuan administrasi yang ada (atau pengembangan kemampuan tersebut secara realistis). Pajak seharusnya dapat dilaksanakan dengan sedikit mungkin penghindaran (evasion) dalam sistem administrasi yang berlaku.
5. Ketepatan sebagai sumber pendapatan daerah
Ketepatan sebagai sumber pendapatan daerah meliputi berbagai macam aspek seperti:
 - a) Daerah mana yang seharusnya memperoleh penerimaan tersebut harus jelas.
 - b) Tempat pemungutan pajak sedapat mungkin juga merupakan tempat pembayaran pajak.
 - c) Pajak daerah lebih memusatkan pada objek-objek yang tidak mudah lokasinya.
 - d) Dengan pertimbangan bahwa kemampuan administrasi dan politis daerah masih kurang dibandingkan dengan pusat, maka sebaiknya pajak daerah difokuskan pada pajak-pajak yang administrasinya mudah dan kepekaan politisnya rendah.
6. Faktor politis
Pajak-pajak harus diterima secara politis jika ingin dilaksanakan. Kepekaan politis dapat dikurangi dengan menyamarkan pajak-pajak, (seperti misalnya dengan PPN dan pajak hiburan yang terselubung dengan harga dari barang dan jasa), dengan membuatnya secara otomatis (seperti

misalnya dengan pajak *ad valorem* dimana penerimaan bertambah sesuai dengan angka inflasi tanpa harus menaikkan tarif), atau dengan penerimaan earmarking untuk maksud tertentu yang populer (misalnya pajak atas bahan bakar).

7. Dampak ekonomis

Penyerderhanaan perpajakan daerah juga memberikan dampak positif pada kegiatan perekonomian daerah. Meniadakan dan mengadakan pajak akan mempengaruhi kegiatan perekonomian daerah, baik yang berdampak negative maupun positif. Hal ini sangat perlu sebagai salah satu pertimbangan mengenai feasibilitas peniadaan maupun pengadaan pajak. Perlu pula dipertimbangkan apakah dalam batas tertentu pemerintah daerah bebas untuk menentukan tarifnya, atau apakah pemerintah daerah dapat menentukan tarif dengan kebebasan mutlak.

Suatu pajak daerah yang baik adalah yang dapat mencukupi pengeluaran pemerintahan. Dibawah ini beberapa kriteria suatu pembagian pajak yang baik untuk dilaksanakan pemerintah pusat atau daerah adalah³⁴:

- a) Sejauh pajak bertujuan baik untuk stabilitas ekonomi maupun pembagian pendapatan maka pajak tersebut menjadi tanggung jawab jadi pemerintahan pusat.
- b) Dasar pembagian pajak menjadi pajak daerah adalah tidak boleh terlalu *mobile*, karena jika tidak wajib pajak akan berpindah dari daerah yang memiliki tarif tinggi ke daerah yang bertarif rendah. Dengan alasan ini, maka pajak konsumsi hanya dikenakan pada Negara yang memiliki geografi yang sangat luas, contohnya USA dan Kanada. Oleh karena itu, semakin *mobile* suatu dasar pengenaan pajak maka semakin baik dilaksanakan oleh pemerintahan pusat.
- c) Dasar pengenaan pajak yang pendistribusian antar yuridiksi sangat merata maka pajak ini sebaiknya dilaksanakan pemerintahan pusat.

³⁴ Ter-Minassian, Teresa. 1997. *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington: International Monetary Fund.

- d) Pajak daerah harus *visible*, sehingga wajib pajak dapat mengetahui pajak terutang yang dapat mendorong akuntabilitas pemerintah.
- e) Seharusnya tidak mungkin untuk mengeluarkan pajak kepada wajib pajak bukan penduduk karena akan melemahkan hubungan antara pembayaran pajak dan pelayanan yang diterimanya.
- f) Pajak daerah harus dapat meningkatkan penerimaan yang cukup sehingga dapat menghindari ketidakseimbangan fiskal vertikal.
- g) Pajak daerah harus memiliki administrasi yang mudah
- h) Pajak dan retribusi daerah yang berdasarkan *benefit principle* bisa dilaksanakan oleh berbagai tingkatan pemerintahan, tapi khususnya lebih sesuai untuk tingkat pemerintah daerah.

Dari kriteria-kriteria diatas maka untuk pemerintahan daerah lebih sesuai melaksanakan pajak seperti pajak properti, pajak tanah. Sedangkan untuk pemerintah pusat lebih sesuai melaksanakan pajak seperti PPN dan pajak perusahaan.

Peraturan daerah tentang pajak sekurang-kurangnya mengatur ketentuan mengenai nama, objek dan subjek pajak; dasar pengenaan pajak, tarif dan cara penghitungan pajak; wilayah pemungutan; masa pajak; penetapan; tata cara pembayaran dan penagihan; kadaluwarsa; sanksi administrasi; dan tanggal mulai berlakunya³⁵.

Peraturan Daerah tentang pajak juga dapat mengatur ketentuan – ketentuan sebagai berikut:

- a. Pemberian, pengurangan, keringanan, dan pembebasan dalam hal-hal tertentu atas pokok pajak dan/atau sanksinya; dan
- b. Tata cara penghapusan piutang pajak yang kadaluwarsa

Peraturan daerah dapat bermasalah yang disebabkan oleh beberapa kondisi seperti:

- a) Pungutan dilakukan oleh Daerah berdasarkan keputusan/peraturan kepala daerah

³⁵Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan, 2004. *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*.

- b) Muatan/materi yang diatur dalam Perda tidak memenuhi ketentuan sebagaimana diatur dalam peraturan perUndang-Undangan
- c) Tumpang tindih dengan pungutan Pusat
- d) Retribusi bersifat pajak
- e) Pajak/Retribusi merintangai arus lalu lintas manusia, barang/jasa antar daerah
- f) Pungutan sumbangan pihak ketiga

Jenis-jenis pajak daerah dapat dikelompokan sebagai berikut³⁶:

a. Perpajakan Daerah: Harta Tetap Perkotaan

Pajak ini merupakan pajak-pajak atas tanah atau bangunan yang biasanya dikenakan atas semua golongan harta tetap-komersial, industri, institusi dan tempat tinggal. Pajak atas harta tetap adalah merupakan pajak langsung yang paling umum bagi Pemerintah Daerah. Adanya kaitan yang jelas antara tanah dan bangunan serta lokasinya, atau harta tetap dan pelayanan fisik dari daerah menjadikan pajak semacam itu mempunyai ciri sebagai Pajak Daerah.

b. Perpajakan Daerah: Bumi Pedesaan

Pajak ini merupakan pajak-pajak atas tanah pedesaan

c. Perpajakan Daerah: Penghasilan

Merupakan Pajak pendapatan yang merupakan penerimaan Pemerintah Pusat. Pembagian hasil penerimaan ini dengan cara penyerahan atau pembagian yang dicantumkan dalam UU dimana dalam hal tertentu Pemerintah Daerah dibenarkan untuk memungut, menaksir atau mengumpulkan Pajak Pendapatan bersifat paralel akan tetapi berbeda dengan Pajak Pendapatan Nasional.

³⁶Davey, K.J, 1998. *Pembiayaan Pemerintah Daerah*, Diterjemahkan oleh Amanullah.dkk, UI-Press, Jakarta, hal 60-130

d. Perpajakan Daerah: Barang-barang dan jasa

Pajak ini merupakan pajak tidak langsung yang dikenakan atas perdagangan dan niaga dan dibaginya dalam enam kategori yaitu: pajak konsumsi, produksi, hak untuk berdagang, barang milik, pekerjaan dan periklanan.

Seorang pakar dari World Bank³⁷ berpendapat bahwa batas 20 % perolehan PAD merupakan batas minimum untuk menjalankan otonomi daerah. Sekiranya PAD kurang dari angka 20 % tersebut, maka daerah tersebut akan kehilangan kredibilitasnya sebagai kesatuan yang mandiri. Dengan tolak ukur inilah, yang menyebabkan pemerintah harus meningkatkan PAD sehingga dapat menyelenggarakan otonomi daerah dengan baik.

Sumber penerimaan daerah lainnya selain pajak daerah adalah penerimaan yang berasal dari retribusi daerah. Beberapa ahli mengemukakan definisi mengenai retribusi daerah, seperti:

“Beneficiary charges are defined as payments made by consumers in direct exchange for government services received and include user charges and fees, license and permit fees and special assessment. User charges are defined as payments that can be avoided by not using the service without regard to whether the service possesses public good characteristic. License and permit fees represent payments by consumer for government produced services (such as inspection and regulation). Special assessment are directly linked to benefit received by property and its owner³⁸”

2.2.6 Pajak Daerah dalam Konteks Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah

Dengan dianutnya sistem desentralisasi dalam hal pembagian kewenangan, tugas maupun fungsi antara Pusat dan Daerah maka akan timbul hubungan

³⁷Glynn Cochrane, 1983. *Policies for Strengthening Local Government in Developing Countries*. World Bank Staff Working Paper No.582. Management and Developing Series No.9. Washington DC: The World Bank.

³⁸C.Kurt Zorn, 1991. *User Charges and Fees*. Dalam John F.Patersen dan Dennis F.Strachoto (Eds.). *Local Government Finance Concepts and Practices*. Chicago, Illinois, USA: Government Finance Officers Association. Hal 136

keuangan. Hubungan keuangan ini dapat diartikan sebagai suatu sistem yang mengatur bagaimana sumber-sumber dana yang ada dibagi dan dikelola diantara berbagai tingkatan pemerintahan yang ada. Dengan adanya hubungan keuangan ini maka masalah-masalah yang akan timbul terkait dengan ini adalah permasalahan mengenai pengaturan masalah-masalah sumber pembiayaan, penggunaan dan penetapan pola pembagiannya. Pengaturan yang dimaksud disini dapat meliputi penetapan pajak pusat, pajak daerah, pajak dibagihasilkan, subsidi, bantuan, pinjaman daerah, dan penetapan administrasi pengelolaan diberbagai tingkat pemerintahan³⁹.

Jumlah penerimaan pajak dari pemerintahan daerah harus cukup untuk menutupi kebutuhan anggaran pemerintahan daerah tersebut. Sehingga harus adanya suatu keseimbangan antara, kebutuhan anggaran berdasarkan pengeluaran yang dibutuhkan oleh daerah, biaya-biaya untuk mengelola pelayanan publik dan kombinasi antara jumlah pajak, retribusi dan transfer antara pusat dan daerah. Norma-norma pajak daerah yang baik meliputi:⁴⁰

1. Kecukupan penerimaan pajak

Kecukupan penerimaan pajak ini berarti pemerintahan daerah harus mempunyai akses agar dasar pengenaan pajak sudah cukup luas untuk menghasilkan penerimaan yang signifikan pada tarif yang rendah berdasarkan ketentuan undang-undang. Selanjutnya Bahl dan Linn berpendapat bahwa pemerintah daerah membutuhkan pajak properti dan setidaknya satu pengenaan pajak daerah yang cukup luas untuk mencukupi kebutuhan pelayanan publik daerah.

2. Penerimaan dari pajak daerah harus bersifat elastis

Elastis disini mempunyai arti bahwa penerimaan pajak daerah harus seimbang dengan pertumbuhan kebutuhan pengeluaran daerah. Jika penerimaan pajak daerah perkembangannya lebih lambat dibandingkan dengan pengeluaran daerah dan perbedaan ini

³⁹Maswardi, Adi. 1996. *Analisis Pajak Ganda Dalam Pajak Pembangunan I dan Pajak Pertambahan Nilai*, Jakarta: Badan Penelitian dan Pengembangan Departemen Dalam Negeri.

⁴⁰Bahl, Roy and Smoke, Paul. 2003. *Restructuring Local Government Finance in Developing Countries: Lesson from South Africa*. Edward Elgar Publishing Inc: USA

tidak disebabkan oleh transfer antar pemerintah, pemerintah daerah akan selalu meminta kenaikan kebijaksanaan kepada pemerintahan pusat, seperti pinjaman jangka pendek. Elastisitas penghasilan yang baik untuk sistem pemerintahan daerah adalah elastisitas tersebut harus sama dengan elastisitas pengeluaran pemerintah daerah yang tidak digunakan untuk membiayai transfer antar pemerintah pusat dan daerah.

3. Pajak harus bersifat adil

Keadilan bukan merupakan konsep yang mudah untuk dijelaskan dan keadilan ini akan mempunyai arti berbeda untuk setiap orang. Untuk dapat mendesain suatu sistem perpajakan yang adil maka pertama harus jelas pengertian mengenai keadilan. Banyak peneliti yang membicarakan mengenai dua konsep keadilan di dalam perpajakan yaitu keadilan vertikal dan keadilan horizontal. Keadilan vertikal memfokuskan dimana pemerintah daerah memperlakukan individual sesuai dengan level penghasilan yang berbeda-beda sesuai dengan yang telah ditetapkan pada masing-masing Negara. Sedangkan keadilan horizontal lebih memfokuskan kepada individual atau perusahaan yang diperlakukan sama oleh sistem perpajakan. Sehingga individual dan perusahaan tidak boleh dibeda-bedakan atau diistimewakan kecuali ada alasan yang rasional. Sebagian besar Negara berkembang tidak menganut keadilan horizontal, hal ini dikarenakan dua hal yaitu administrasi perpajakan tidak dapat mencakup semua sektor ekonomi dalam jangkauan yang sama dan perlakuan istimewa untuk beberapa wajib pajak tertentu. Sistem perpajakan pemerintahan daerah cenderung lemah dan pemda jarang untuk mengambil "*hard to tax*" dalam pengenaan pajaknya. Pemerintah daerah menyediakan beberapa pengecualian dan tarif khusus dengan tujuan pengembangan ekonomi atau dengan nama perbaikan keadilan vertikal. Dilihat dari segi administrasi dan beberapa alasan lainnya, hal ini menyebabkan pemda sulit untuk mencapai keadilan

horizontal, yang mungkin dapat dicapai adalah mengurangi kendala-kendala akibat struktur dan administrasi pajak daerah.

4. Harus ada korespondensi antara siapa yang menanggung beban pajak dan yang menikmati manfaat dari pengeluaran keuangan dari pajak

5. Pajak daerah harus berstruktur

Berstruktur ini mempunyai tujuan agar pemerintah daerah mempunyai jenjang dalam kewenangan fiskal. Pemerintah daerah harus mempunyai kontrol untuk tarif pajak, pajak ini harus cukup besar sehingga dapat terlihat oleh masyarakat sebagai beban pajak yang signifikan, dan pajak harus cukup *visible* sehingga masyarakat menyadari pajak tersebut sebagai pungutan dari pemda. Sehingga pemda ini harus mempunyai kekuatan untuk dapat menentukan tarif pajak yang efektif

6. Pajak daerah harus mempunyai administrasi yang layak

Administrasi pajak ini harus sesederhana mungkin untuk dapat dimengerti oleh wajib pajak dan biaya administrasi harus seefisien mungkin.

7. Netral

Pajak ini tidak boleh menyebabkan perubahan input, jumlah pegawai dan lain-lain dalam bisnis.

8. Diterima secara politis

Bahl dan Smoke berpendapat bahwa:

"local government taxes must be politically acceptable. One rule of thumb is that less visible taxes tend to be more acceptable"

Perpajakan dalam sistem pemerintahan desentralisasi harus menyadari tiga masalah yaitu:

1. Di level pemerintahan mana yang diberikan kewenangan untuk dapat membuat pajak baru atau merubah struktur pajak seperti dasar pengenaan pajak atau tarif pajak

2. Bagaimana penerimaan pajak dari berbagai jenis pajak dapat dibagikan diantara level pemerintahan yang berbeda.
3. Di level pemerintahan mana yang akan bertanggung jawab dari segi administrasi dan pelaksanaan perpajakan.

Kriteria yang menjadi pedoman pemerintah dalam memungut pajak sebagai sumber penerimaan meliputi:

1. Pajak digunakan untuk membiayai pengeluaran sehingga penerimaan pajak kemudian akan digunakan sebagai cadangan untuk kebutuhan barang dan jasa publik.
2. Pajak juga bisa digunakan sebagai instrument politik untuk mencapai realisasi langsung dari tujuan tertentu dari kebijakan pemerintahan.

Karakteristik dari sumber penerimaan yang baik atau instrument pajak yang baik (*characteristic of good revenue sources or a good tax instrument*) yang dikemukakan oleh Adam Smith dalam buku Boex dan Martinez-Vazquez yaitu⁴¹:

1. *Adequate revenue yield and buoyancy*

Penerimaan penghasilan baik dari pajak maupun non-pajak haruslah mencukupi. Dimana pengertian dari mencukupi ini bersifat subjektif dan dengan pandangan bahwa sumber penghasilan tersebut adalah langka. Kecukupan penerimaan ini relatif untuk pendanaan pemerintahan dan besarnya dasar pengenaan pajak.

2. *Horizontal and vertical equity*

Pengenaan pajak harus bersifat adil. Keadilan ini dapat dibagi menjadi dua yaitu keadilan horizontal dan keadilan vertikal. Keadilan horizontal menyarankan bahwa wajib pajak yang memiliki kesamaan situasi harus diperlakukan secara sama dalam sistem perpajakan. Pengenaan pajak dapat berubah-ubah baik secara administrasi maupun dalam hal pelaksanaan sehingga hal ini dapat merubah pandangan dari keadilan horizontal ini.

⁴¹Boex, Jameson and Martinez-Vazquez, Jorge. 2006. *Local Government Finance Reform in Developing Countries : The Case of Tanzania*. New York : Palgrave Macmillan.

3. *Economic and administrative efficiency*

Sumber penerimaan harus bersifat efisien, dengan adanya penerimaan yang efisien ini maka akan mengurangi dua hal yaitu:

- a) Mengurangi biaya administrasi, sehingga secara keseluruhan jumlah penerimaan jauh lebih besar dari biaya administrasi tersebut.
- b) Mengurangi insentif yang diberikan kepada wajib pajak untuk mengubah atau menghambat aktifitas produksi dalam bisnisnya.

4. *Politically acceptable*

Pemungutan pajak ini harus diterima secara politis dan harus peka terhadap sejarah dan keadaan sekitar institusi di Negara ini.

Prinsip-prinsip pelaksanaan pemungutan penerimaan yang baik di level pemerintah daerah meliputi:

1. *Correspondence*

Pemungutan pajak daerah harus membangun hubungan antara yurisdiksi dimana pajak dipungut dengan di daerah dimana manfaat diterima dari pelayanan publik yang pembangunannya didanai dari pajak tersebut. Maka dasar pengenaan pajak harus mudah diidentifikasi oleh pemerintah daerah setempat dan pelayanan pemerintah daerah dimana didanai oleh pajak tersebut. Agar prinsip koresponden ini dapat berjalan efektif, maka wajib pajak harus jelas mengenai pajak yang menjadi kewajibannya. Oleh karena itu, wajib pajak harus menyadari jumlah pajak yang dibayar, kepada siapa mereka membayar pajak dan untuk tujuan apa pajak tersebut.

Untuk menjaga prinsip koresponden dari segi biaya dan manfaat, maka pemerintah daerah tidak boleh membebankan pajak daerah ke wajib pajak di luar daerah yurisdiksi mereka.

2. *Revenue autonomy*

Pemerintah daerah, yang memiliki kekurangan dalam mengatur satu atau lebih tarif dari sumber penerimaan, tidak benar-benar menggunakan

otonomi fiskal. Salah satu pendekatan untuk menyiapkan pemerintah daerah dengan kenaikan penerimaan tidak terlalu dibutuhkan karena pemerintah ini dapat dengan mudah menaikan kepatuhan dan biaya administrasi.

3. *Local tax administration*

Sumber penerimaan yang bersifat tetap secara administrasi lebih sesuai dilaksanakan oleh pemerintah daerah, contohnya pajak properti. Pemerintah daerah harus melaksanakan pajak dimana informasi dan keuntungan pelaksanaan berada pada tingkatan daerah. Pada umumnya dapat diketahui seperti pajak properti, pemerintah daerah lebih mengetahui mengenai kepemilikan dan sekitarnya.

4. *Vertical fiscal balance*

Keseimbangan fiskal vertikal terjadi ketika ada koresponden luas antara tanggung jawab pengeluaran yang dilaksanakan di setiap tingkatan pemerintahan dengan sumber penerimaan fiskal yang tersedia di setiap tingkatan pemerintahan.

5. *Horizontal fiscal balance*

Keseimbangan fiskal horizontal ini terjadi ketika keberadaan keseimbangan kebutuhan fiskal dan sumber antara berbeda unit pemerintahan di tingkat pemerintahan yang sama. Keseimbangan fiskal horizontal ini dapat dicapai melalui transfer antar pemerintahan.

2.2.7 Kebijakan Pajak

Pendapat Lasswell (Lasswell, 1951b:14-15) sebagaimana dikutip oleh Parsons berkaitan dengan kebijakan adalah:

“Kita bisa memandang ilmu kebijakan sebagai sebuah disiplin yang menitikberatkan pada usaha menjelaskan proses pembuatan kebijakan dan proses pelaksanaan kebijakan, serta sebagai usaha untuk

*menemukan data dan menyediakan interpretasi yang relevan dengan persoalan kebijakan pada periode tertentu.”*⁴²

Pendapat Laswell berkaitan dengan kebijakan tersebut hampir sama dengan pendapat beberapa ahli lainnya, seperti pendapat Anderson dalam bukunya *Public Policy Making*, sebagaimana dikutip oleh Winarno, kebijakan adalah perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu.⁴³ Sementara menurut pendapat Friedrich sebagaimana dikutip oleh Winarno, kebijakan adalah suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, yang memberikan hambatan-hambatan dalam dan kesempatan-kesempatan terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan/mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan, atau merealisasikan suatu sasaran atau maksud tertentu.⁴⁴

Menurut Mansury⁴⁵, terdapat tiga unsur pokok dari suatu sistem perpajakan yaitu:

1. Kebijaksanaan perpajakan (*tax policy*)

Pengertian kebijaksanaan perpajakan seperti yang dikemukakan oleh Salamun A.T⁴⁶, yaitu:

”Kebijaksanaan perpajakan merupakan pemilihan unsur-unsur tertentu dari berbagai alternative yang didasarkan atas sasaran yang ingin dicapai. Pemilihan unsur-unsur tersebut berkenaan dengan subjek pajak, objek pajak, tarif pajak dan prosedur pajak”

Pemilihan unsur-unsur seperti yang berkenaan dengan subjek pajak yaitu merupakan pemilihan tentang siapa yang dikenakan pajak, sedangkan pemilihan yang berkenaan dengan objek pajak merupakan penentuan pemilihan tentang apa saja yang akan dikenakan pajak. Kemudian dalam

⁴²Parsons, Wayne, *Public Policy: Pengantar Teori & Praktik Analisis Kebijakan*, Jakarta: Kencana, 2005, hal 17

⁴³Winarno, Budi, *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*, Yogyakarta: Media Pressindo, 2005, hal 14-15

⁴⁴*Ibid*, hal 16

⁴⁵Mansury R, 1994, *Panduan Konsep Utama Pajak Penghasilan Indonesia*, Jilid I, Jakarta, PT.Bima Pariwara

⁴⁶ A.T., Salamun, 1993, *Pajak, Citra dan Upaya Pembaharuannya*, Edisi Revisi, Jakarta, PT.Bima Rena Pariwara

pemilihan tarif pajak, hal ini merupakan penentuan apakah memakai tarif proposional atau progresif sehingga dapat menentukan cara menghitung pajak. Terakhir pemilihan unsur yang berkenaan dengan prosedur pajak dapat berupa penentuan metode pemungutan pajak yaitu dapat berupa metode *self-assessment* atau metode *official assessment*.

2. Undang-Undang perpajakan (*tax law*)

Undang-Undang perpajakan merupakan seperangkat peraturan perpajakan yang terdiri dari Undang-Undang beserta peraturan pelaksanaannya⁴⁷. Kemudian petunjuk pelaksanaan yang mendukung dari Undang-Undang akan dituangkan ke dalam bentuk Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, dan seterusnya.

3. Administrasi perpajakan (*tax administration*)

Administrasi perpajakan memiliki tiga pengertian yaitu⁴⁸:

1. Instansi atau badan yang mempunyai wewenang dan tanggung jawab untuk menyelenggarakan pungutan pajak.
2. Orang-orang yang terdiri dari pegawai yang bekerja pada instansi perpajakan yang secara nyata melaksanakan kegiatan pemungutan pajak.
3. Kegiatan penyelenggaraan pungutan pajak oleh suatu instansi berdasarkan sarana hukum yang ditentukan oleh Undang-Undang perpajakan.

Selanjutnya, sesuai dengan salah satu kriteria dari pajak yang baik adalah kemudahan administrasi, maka berikut merupakan dasar-dasar untuk dapat terselenggaranya suatu administrasi perpajakan yaitu:

1. Adanya kejelasan dan kesederhanaan dari ketentuan Undang-Undang sehingga memudahkan bagi administrasi dan memberi kejelasan bagi Wajib Pajak.
2. Kesederhanaan yang akan mengurangi penyelundupan pajak. Kesederhanaan yang dimaksud disini adalah mencakup perumusan

⁴⁷ Mansury 1996. *Panduan Konsep Utama Pajak Penghasilan Indonesia*, Jilid III, Jakarta, PT.Bima Pariwisata

⁴⁸ Mansury 1996. *Panduan Konsep Utama Pajak Penghasilan Indonesia*, Jilid III, Jakarta, PT.Bima Pariwisata

yuridis yang memberikan kemudahan untuk dipahami maupun kesederhanaan untuk dilaksanakan oleh aparat dan untuk kemudahan memenuhi kewajiban pajaknya oleh Wajib Pajak.

3. Reformasi dalam bidang perpajakan yang realitis harus mempertimbangkan kemudahan tercapainya efisiensi dan efektivitas administrasi perpajakan sejak dirumuskannya kebijaksanaan perpajakan.
4. Administrasi perpajakan yang efisien dan efektif perlu disusun dengan memperhatikan penataan pengumpulan pengolahan dan pemanfaatan informasi tentang subjek pajak dan objek pajak.

Terdapat tiga aspek dalam administrasi pemerintah daerah yaitu:

1. *The impact of local tax administration on gross local revenue collections*

Hal ini dapat dirumuskan menjadi:

$$\text{(Gross) tax revenue} = \text{tax rate} \times \text{tax base} \times \text{tax administration performance}$$

Dimana tarif pajak ditentukan oleh pemerintah daerah yang batasannya sudah ditentukan oleh pemerintah pusat, dasar pengenaan pajak adalah jumlah kegiatan ekonomi yang merupakan subjek pajak (misalnya jumlah penghasilan individu atau property) dan *tax administration performance ratio* adalah ukuran efektivitas dari administrasi pajak. Rendahnya penerimaan pemungutan pajak tidak berarti bahwa rendahnya administrasi pajak daerah.

2. *Breakdown the factors that influence tax administration performance*

Kinerja dari administrasi pajak merupakan fungsi dari sejumlah faktor, yang dapat dirumuskan sebagai berikut:

$$\text{Tax administration performance} = \text{tax base coverage} \times \text{collection ratio} \times \text{revenue corruption}$$

Dimana *tax base coverage* mempunyai arti bagian dari actual dasar pengenaan pajak yang merupakan subjek pajak, rasio pemungutan dapat dihitung sebagai jumlah pajak yang dipungut, dan *revenue corruption ratio* adalah bagian dari total penerimaan pajak yang didepositokan ke

3. *The efficiency of the tax administration apparatus and the cost of local tax administration*

Dapat dirumuskan menjadi:

$$\text{Net revenue ratio} = \frac{\text{net tax revenue}}{\text{gross tax revenue}}$$

Dimana net tax revenue adalah jumlah penerimaan kotor pungutan pajak dikurangi dengan biaya administrasi pajak. Biaya ini tidak hanya untuk biaya gaji petugas pajak namun juga termasuk biaya pembayaran ke perusahaan swasta yang dikontrak untuk memungut pajak. Sistem pajak daerah yang efisien memiliki biaya pemungutan pajak sekitar 1-2 persen dari total pemungutan pajak. Sehingga 98-99 persen dari sumber pajak tersedia untuk keperluan pelayanan public. Namun biaya pemungutan ini bisa beragam tergantung nature of tax, prosedur administrasi pajak, keadaan geografi, ekonomi dan fiskal pada pemerintah daerah.

Di setiap pemerintahan di berbagai Negara, administrasi dalam pengumpulan pajak sangatlah penting. Negara yang mempunyai tingkatan pemerintahan lebih dari satu untuk memungut dan mengumpulkan pajak maka administrasi perpajakan menjadi lebih kompleks dibandingkan dengan pemungutan hanya berpusat pada pemerintahan pusat. Beberapa keuntungan administrasi perpajakan di Negara yang mempunyai berbagai tingkatan pemerintahan yaitu:

- Tanggung jawab semakin besar terletak pada pemerintah daerah dalam penerimaan pendapatan
- Lebih fleksibel untuk administrasi pajak daerah
- Lebih sesuai untuk beberapa pajak contohnya pajak properti
- Merupakan cerminan batasan politis/konstitusional
- Lebih bebas bagi pembuat kebijakan daerah untuk menyesuaikan dengan karakteristik daerahnya sehingga menjadi lebih layak dan efektif

Selain terdapat keuntungan, administrasi pajak daerah ini juga mempunyai beberapa kerugian yaitu:

- Kebijakan nasional termasuk stabilitas nasional kemungkinan tidak dapat diimplementasi secara benar
- Potensi untuk perlakuan tidak seragam kepada wajib pajak
- Berbagai macam fungsi dari administrasi pajak tidak cukup dapat dilaksanakan
- Efektivitas sulit dicapai jika koordinasi antar beragam pajak tidak tercapai
- Biaya yang dikeluarkan wajib pajak untuk memenuhi kewajiban perpajakan relatif tinggi.

Menurut Tanzi dan Pellechio (1995) dalam buku Hoge mengatakan bahwa fungsi administrasi pajak dapat meliputi⁴⁹:

- a) informasi dan instruksi untuk wajib pajak
- b) pendaftaran, penyusunan dan proses surat pemberitahuan pajak meliputi memasukan data, membayar pajak ,dll)
- c) *coercive collection* (berhubungan dengan pendaftaran, accounting dan pelaporan SPT)
- d) pengawasan
- e) pelayanan hukum dan pengaduan

Sehubungan dengan fungsi dari administrasi pajak ini, sebagian besar pemerintahan menghadapi permasalahan yang sama diantaranya kompleksitas jenjang fiskal, perilaku wajib pajak, perlu adanya perbaikan pelayanan masyarakat dan mengurangi biaya pemeriksaan dan pemungutan pajak, dll. Secara keseluruhan permasalahan ini berkaitan dengan efisiensi dan efektivitas pemungutan pajak dan bagaimana pemerintah dapat melakukan peningkatan pada sistem tersebut. Dalam 20 tahun terakhir, sistem perpajakan telah mengalami reformasi hampir diseluruh Negara di dunia. Administrasi perpajakan yang terbaru ini meliputi:

- a) pembagian divisi antara perumusan dan pelaksanaan kebijakan
- b) desentralisasi menjadi pengkhususan di setiap unit

⁴⁹Hoge, Mihaly.2000. *Local and Regional Tax Administration in Transation Countries*.Hungary: OSI.

- c) pengembangan struktur yang berorientasi kepada produk atau berorientasi kepada pasar
- d) sistem manajemen baru yang lebih mengarisbawahi otonomi, *responsibility* dan *accountability*
- e) teknik manajemen baru yang memfokuskan kepada instrument perencanaan dari strategi ke anggaran untuk memperbaiki kemampuan pengawasan manajemen
- f) proses strategi manajemen meliputi perencanaan dan pengawasan, kontrak manajemen, negosiasi dalam organisasi
- g) dasar perubahan dalam hubungan antara pegawai pemerintahan dan politisi dan hubungan antara pegawai pemerintahan dan masyarakat.

Tujuan dari reformasi administrasi pajak ini terdiri dari dua pokok yaitu:

1. Peningkatan efektifitas

Salah satu tujuan dari peningkatan efektifitas ini adalah untuk meningkatkan kepatuhan wajib pajak. Peningkatan efektifitas ini meliputi:

- a) Kepatuhan Pajak Secara Sukarela (*Voluntary tax compliance*)
- b) Prinsip pemungutan *self-assessment*
- c) Memberikan informasi kepada Wajib Pajak (*Informing taxpayers*)
- d) Penemuan masalah yang berhubungan dengan pelaporan pajak terutang dan pembayaran pajak terutang dengan cepat
- e) Peningkatan dalam pengawasan dan pemeriksaan
- f) Penalti yang sesuai

2. Peningkatan efisiensi

Salah satu tujuan dari peningkatan efisiensi ini adalah membuat biaya administrasi pajak sekecil mungkin. Peningkatan efisiensi ini meliputi:

- a) Membentuk unit khusus untuk perusahaan besar

Pemerintah harus menyediakan petugas pajak yang ahli di bidangnya (professional dan bersih dari korupsi). Petugas pajak ini lebih memfokuskan kepada perusahaan besar dimana berkontribusi besar dalam penerimaan pajak melalui pembayaran VAT, profit tax dan juga PPh atas penghasilan karyawannya. Dengan adanya

special unit ini maka akan dipastikan waktu pemungutan pajak dan akan cepat dalam mendeteksi wajib pajak yang belum terdaftar atau biaya-biaya yang belum dikenakan pajak.

- b) Menentukan batasan tarif untuk pajak tertentu, contohnya VAT
- c) Alternatif perpajakan untuk wajib pajak kecil, contohnya pajak tahunan
- d) Sumber perpajakan
- e) Memodernisasi pelayanan untuk wajib pajak
- f) Menggunakan jasa bank untuk membayar pajak

2.2.8 Sistem Pemungutan

Penerimaan pajak sebagai salah satu sumber penerimaan daerah, memerlukan suatu sistem pemungutan yang sesuai. Sistem pemungutan⁵⁰ adalah kegiatan untuk mengenakan pajak sesuai dengan pola kerja yang ditetapkan. Pengenaan disini mempunyai arti kegiatan dari penatausahaan, pendataan, penetapan, penagihan sampai dengan pengawasan pembayaran, termasuk penyelesaian sengketa/keberatan bila terjadi keberatan dari pihak Wajib Pajak.

Dalam pelaksanaan sistem pemungutan pajak ini terdapat beberapa sistem pemungutan yaitu sebagai berikut⁵¹ :

a. Sistem *Self Assessment*

Dalam sistem *self assessment*, wajib pajak sendiri yang berperan aktif meliputi menghitung, menetapkan, menyetorkan dan melaporkan pajak yang terutang. Definisi *self assessment* ini lebih dijelaskan dalam *International Tax Glossary* seperti yang dikutip di buku Haula dan Tarigan yaitu:

“Under self assessment is meant the system which the taxpayer is required not only to declare his basis of assessment (e.g. taxable income) but also to submit calculation of the tax due from him and, usually to accompany his calculation with payment of the amount he regard as due”

⁵⁰Solarno, Slamet, 1999, *Pajak Daerah dan Retribusi*, Jakarta: STIA-LAN hal 111

⁵¹Rosdiana, Haulan & Tarigan Rasin.2005.*Perpajakan : Teori dan Aplikasi*. PT.Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Dalam sistem ini, petugas pajak lebih berperan sebagai pengawas yang bertugas mengawasi misalnya melakukan penelitian apakah Surat Pemberitahuan (SPT) telah diisi dengan lengkap dan semua lampiran sudah disertakan. Petugas pajak juga mempunyai tugas untuk meneliti kebenaran Wajib Pajak dalam menghitung pajak terutang. Petugas pajak juga akan melakukan pemeriksaan agar mengetahui kebenaran (material) data yang ada di dalam SPT.

Menurut Soelarno⁵², *self-assessment* atau sistem menghitung pajak sendiri yaitu sistem pemungutan yang memberikan kepercayaan sepenuhnya kepada Wajib Pajak melaksanakan kewajiban perpajakan yang dimulai dari mendaftar, menghitung, menetapkan, menyetor, melaporkan bahkan memperbaiki sendiri jumlah yang terutang. Salamun⁵³ juga berpendapat bahwa *self assessment* adalah suatu sistem pemungutan pajak yang melimpahkan kepercayaan sepenuhnya kepada anggota masyarakat dalam hal ini adalah Wajib Pajak. Wajib Pajak bertanggung jawab secara langsung kepada negara atas pemenuhan kewajiban ketentuan perpajakannya. Dalam hal ini keaktifan pelaksanaan administrasi perpajakan terletak pada Wajib Pajak sendiri, sedangkan pemerintah atau aparat administrasi perpajakan hanya merupakan pembimbing dan pengawasan atas pelaksanaan kewajiban perpajakan tersebut.

Sedangkan jika menurut Munawir⁵⁴, pengertian *self-assessment* dibagi menjadi 2 yaitu:

- *Semi Self-assessment* yaitu suatu sistem pemungutan pajak dimana wewenang untuk menentukan besarnya pajak yang terhutang oleh Wajib Pajak berada pada dua pihak yaitu Pembayar Pajak (Wajib Pajak) dan Pemungut Pajak (Fiskus) dengan sistem *self assessment*, pada awal tahun pajak Wajib Pajak menentukan atau menaksir sendiri besarnya pajak yang terhutang untuk tahun yang berjalan

⁵²Soelarno, Slamet, 1999, *Pajak Daerah dan Retribusi*, Jakarta: STIA-LAN

⁵³Salamun, A.T., 1993. *Pajak Cetra dan Upaya Pembaharuannya*, Bina Rena Pariwara, Jakarta hal 109

⁵⁴Munawir HS, *Perpajakan*, 1996. Liberty Yogyakarta, edisi 5 hal 45

dan berdasarkan taksiran tersebut Wajib Pajak menyetor pajak (yang merupakan angsuran). Pada akhir tahun pajak yang sesungguhnya terhutang ditentukan oleh fiscus melalui Surat Ketetapan Pajak.

- *Full Self assessment* yaitu suatu sistem pemungutan pajak dimana wewenang untuk menentukan besarnya pajak terhutang oleh suatu Wajib Pajak berada pada Wajib Pajak sendiri. Dalam sistem ini Wajib Pajak harus dapat menghitung, memperhitungkan, menyetor dan melaporkan sendiri pajaknya. Fiskus tidak ikut campur tangan dalam menentukan besarnya pajak yang terhutang kecuali Wajib Pajak menyalahi peraturan yang berlaku.

Adapun ciri-ciri metode *self-assessment* ini yakni⁵⁵:

- a. Bahwa pungutan pajak merupakan perwujudan dari pengabdian kewajiban dan peran serta Wajib Pajak untuk secara langsung dan bersama-sama melaksanakan kewajiban perpajakan yang diperlukan untuk pembiayaan Negara dan pembangunan nasional.
- b. Tanggung jawab atas kewajiban pelaksanaan pajak sebagai tercermin kewajiban dibidang perpajakan berada pada anggota masyarakat Wajib Pajak. Pemerintah dalam hal ini aparat perpajakan sesuai dengan fungsinya berkewajiban melakukan pembinaan, penelitian dan pengawasan terhadap pelaksanaan kewajiban perpajakan Wajib Pajak berdasarkan ketentuan yang digariskan dalam peraturan per-Undang-Undangan perpajakan.
- c. Anggota masyarakat Wajib Pajak diberi kepercayaan untuk dapat melaksanakan kegotong-royongan nasional melalui sistem perhitungan, memperhitungkan dan membayar sendiri pajak yang terutang (*self-assessment*) sehingga melalui sistem ini pelaksanaan administrasi perpajakan diharapkan dapat dilaksanakan dengan lebih rapi, terkendali sehingga dapat lebih mudah untuk dipahami oleh anggota masyarakat Wajib Pajak.

⁵⁵ Boediono, B., 2000 *Perpajakan Indonesia*, Diadit Media, Jakarta, hal 86

Dalam melaksanakan *self-assessment* menurut Soelarno⁵⁶ harus dilakukan langkah-langkah pelaksanaan secara garis besar yaitu:

- a. Meyiapkan sarana-sarana hukum dan sarana administrasi
- b. Menyiapkan tenaga terampil yang mampu menjelaskan dan menerapkan sistem
- c. Dengan sarana dan tenaga yang tersedia melakukan kegiatan tata usaha dalam arti mengukuhkan Wajib Pajak yang sudah terdaftar menjadi Wajib Pajak setor tunai sekaligus memberi nomor pokok dan penuntunnya
- d. Untuk Wajib Pajak yang belum terdaftar di data (melalui SPT yang dikirim atau petugas pendataan ke lapangan)
- e. Menerbitkan penunjukan Wajib Pajak baru yang belum terdaftar berdasarkan hasil pendataan sekaligus memberi nomor pokok dan penuntun
- f. Memberi penyuluhan kepada Wajib Pajak yang memerlukan bentuk sistem yang diterapkan
- g. Melakukan pengawasan pembayaran melalui pemeriksaan sederhana (*summir*) atau sering disebut sebagai verifikasi (*Verkan* atau *Verlap*)
- h. Memberitahukan atau memberi saran perbaikan bila atas dasar verifikasi terdapat kekurangan
- i. Menindaklanjuti saran petugas verifikator yang tidak dilaksanakan
- j. Memberi pelayanan kepada Wajib Pajak yang melakukan laporan pembayaran
- k. Melayani Wajib Pajak yang melakukan perbaikan /setoran perbaikan
- l. Melakukan pemeriksaan pada Wajib Pajak yang terbukti melakukan penyimpangan
- m. Menindaklanjuti hasil pemeriksaan Wajib Pajak yang melakukan penyimpangan

⁵⁶Solarno, Slamet, 1999, *Pajak Daerah dan Retribusi*, Jakarta: STIA-LAN hal 118-119

- n. Menyelesaikan sengketa tepat waktu
 - o. Melayani Wajib Pajak yang melakukan keberatan atas hasil tindak lanjut pemeriksaan
 - p. Melakukan penagihan (pasif maupun aktif) atas tunggakan yang ada
 - q. Melakukan pengendalian / pembinaan secara umum atas pelaksanaan sistem
- b. Sistem *Official Assessment*

Sistem pemungutan *official assessment* ini berbeda dengan sistem pemungutan *self assessment*, dimana di dalam sistem ini fiskus lebih berperan aktif dibandingkan dengan Wajib Pajak. Peranan fiskus ini meliputi menghitung dan menetapkan besarnya pajak terutang. Berdasarkan surat ketetapan yang diterbitkan oleh fiskus maka Wajib Pajak harus membayar pajak yang terutang tersebut. Contoh pajak yang menggunakan sistem *official assessment* ini adalah Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), karena besarnya pajak yang terutang dihitung dan ditetapkan oleh fiskus melalui Surat Pemberitahuan Pajak Terutang (SPPT).

- c. Sistem *Withholding*

Dalam sistem *withholding*, pihak ketiga yang wajib menghitung, menetapkan, menyetor dan melaporkan pajak yang sudah dipotong/dipungut tersebut. Contohnya pemberi kerja wajib menghitung dan menetapkan pajak terutang (PPh 21) atas penghasilan yang diterima (berupa gaji, upah dan sebagainya) oleh pegawainya. Kemudian pemberi kerja berkewajiban untuk menyetorkan dan melaporkannya ke Kantor Pelayanan Pajak (KPP).

Dari uraian diatas dapat dilihat bahwa pajak restoran dalam sistem pemungutannya menggunakan metode *self-assessment* atau sistem pemungutan menghitung sendiri seperti yang diatur Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pajak Restoran Provinsi DKI Jakarta. Metode ini lebih banyak menekankan kepada peranan Wajib Pajak dalam hal mendaftarkan sendiri objek pajak daerah / usahanya, menghitung pajak terutang, membayar dan melaporkan

pajak terutang nya. Sedangkan dalam rancangan peraturan daerah terbaru ini yang merupakan penegasan dari definisi restoran, maka apakah pemungutan ini juga dilakukan melalui sistem pemungutan *self-assessment*. Namun hal yang menjadi kendala jika dilakukan sistem *self-assessment* dimana peran Wajib Pajak yang aktif, apakah para pengusaha warteg maupun rumah makan lainnya yang memiliki administrasi yang sangat sederhana atau bahkan tidak mempunyai pembukuan mampu dalam menghitung pajak terutang nya. Sedangkan jika melalui sistem pemungutan *official assessment* dimana peranan fiskus sangat aktif, maka yang menjadi kendala adalah apakah petugas pajak ini sudah cukup banyak dalam menangani wajib pajak berupa warteg dan rumah makan yang berjumlah sangat banyak di DKI Jakarta ini. Kemudian dilihat dari segi administrasi yang sangat sederhana maka bagaimana cara fiskus dapat menghitung dan menetapkan pajak terutang nya. Oleh karena itu peneliti ingin menganalisis mengenai sistem pemungutan yang sesuai untuk diterapkan dalam rancangan peraturan daerah ini.

Adapun teori-teori yang berkaitan dengan pembenaran pemungutan pajak yaitu:⁵⁷

1) Teori Asuransi

Dalam teori asuransi ini Negara yang berkedaulatan mempunyai tugas untuk melindungi orang dan segala kepentingannya, misalnya keselamatan dan jiwa serta harta bendanya. Dalam perjanjian asuransi perlindungan terhadap orang dan kepentingan harus ditanggung asuransi, karena ada pembayaran premi. Pembayaran premi yang dimaksud disini adalah pembayaran pajak dari rakyat kepada pemerintah. Teori asuransi ini mempunyai kelemahan-kelemahan sebagai berikut:

- Pelayanan Negara hanya apa yang tercantum pada polis atau perjanjian
- Negara hanya bertanggung jawab bagi orang yang membayar pajak semata

2) Teori Kepentingan

Dalam teori kepentingan, pungutan pajak atas dasar kepentingan pembayaran pelayanan pemerintah kepada rakyat. Sehingga pajak dalam

⁵⁷ Ismail, Tjip. Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

teori kepentingan ini merupakan besarnya biaya pelayanan pemerintah kepada rakyat. Kelemahan dalam teori kepentingan ini sebagai berikut:

- Pengertian pajak dan retribusi pajak menjadi rancu
- Sulit menilai kepentingan seseorang dengan jasa yang diberikan pemerintah
- Pemerintah hanya melayani rakyat yang memberikan ongkos jasa atas kepentingannya

3) Teori Gaya Pikul

Menurut teori gaya pikul, pajak harus dibayar menurut gaya pikul atau kemampuan seseorang (*ability to pay approach*). Teori ini mencoba menjawab bahwa pemungutan pajak harus sesuai dengan keadilan. Namun teori gaya pikul ini juga mempunyai kelemahan-kelemahan sebagai berikut:

- 1) Susah mengukur gaya pikul orang seseorang
- 2) Sulit menghubungkan gaya pikul dengan besarnya pungutan pajak

4) Teori Bakti/Kewajiban

Dalam teori bakti/kewajiban, Negara mempunyai tugas menyelenggarakan kepentingan umum, sehingga Negara mempunyai hak mutlak untuk memungut pajak. Namun disisi lain rakyat sebagai tanda baktinya kepada Negara punya kewajiban untuk membayar pajak. Kelemahan dari teori bakti/kewajiban ini adalah:

- Negara merupakan lembaga yang bersifat otoriter
- Teori ini mengabaikan rasa keadilan dalam pemungutan pajak

5) Teori Gaya Beli

Teori gaya beli ini lebih mengajarkan kepada fungsi mengatur. Demi kepentingan masyarakat dan kewenangan Negara menyelenggarakan keadilan maka dipungutlah pajak. Pemungutan pajak mengadopsi gaya beli rumah tangga individu masyarakat kepada rumah tangga Negara. Satu kelemahan dalam teori ini adalah pungutan pajak tidak memperhatikan besaran kebutuhan Negara sesuai dengan budget penyelenggaraan Negara.

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1 Pendekatan Penelitian

Dalam penyusunan thesis ini, penulis menggunakan pendekatan kualitatif yang menurut Creswell dalam bukunya yang berjudul *Research Designs: Quantitative dan Qualitative Approaches*:

*“The intent of qualitative research is to understand a particular social situation, event, role, group or interaction. It is largely an investigate process where the researcher gradually makes sense of a social phenomenon by contrasting, comparing, replicating, cataloguing and classifying the object of study.”*⁵⁸

Penelitian kualitatif tidak bertujuan mengkonfirmasi realitas seperti dalam uji hipotesis, tetapi justru menampakkan (atau membangun) realitas yang sebelumnya tacit, implisit, tersembunyi menjadi nyata, eksplisit, nampak.⁵⁹ Pemilihan pendekatan ini didasarkan kepada masalah yang diteliti, yaitu berkaitan dengan kebijakan perpajakan untuk masalah tertentu yang bersifat khusus. Pemilihan pendekatan kualitatif di atas sesuai dengan pendapat Creswell, bahwa karakteristik dari penelitian kualitatif adalah:

*“Characteristic of qualitative research problem are: (a) the concepts is immature due to a conspicuous lack of theory and previous research; (b) a notion that available theory may be inaccurate, inappropriate, incorrect, or biased; (c) a need exist to explore and describe the phenomena and to develop theory; or (d) the nature of the phenomenon may not be suited to quantitave measures”*⁶⁰

Creswell juga mengemukakan salah satu karakteristik permasalahan penelitian kualitatif lainnya yaitu berusaha menggambarkan atau menjelaskan secara mendalam suatu fenomena dan untuk mengembangkan suatu teori. Ini berarti bahwa karakteristik dari masalah penelitian kualitatif adalah konsepnya yang tidak matang karena kurangnya teori dan penelitian terdahulu, pandangan

⁵⁸ John W. Creswell, 1994. *Research Designs: Quantitative dan Qualitative Approaches* New Delhi: Sage Publication.

⁵⁹ John W. Creswell, *Ibid.*,

⁶⁰ John W. Creswell, *Ibid.*,

bahwa teori yang sudah ada mungkin tidak tepat, tidak memadai, tidak benar atau bias/rancu, adanya kebutuhan untuk mendalami dan menjelaskan fenomena yang ada dan mengembangkan teori atau hakekat fenomenanya mungkin tidak cocok dengan ukuran-ukuran kuantitatif.

Pendekatan penelitian yang digunakan, berdasarkan pengertian menurut Creswell, adalah untuk memahami dan menginterpretasi suatu situasi sosial atau kejadian berupa upaya untuk meminimalisasi beban pajak melalui perencanaan pajak. Selanjutnya paradigma kualitatif dinamakan juga dengan pendekatan konstruktifis, naturalistis atau interpretative (*constructive, naturalistic or interpretative approach*), atau perspektif postmodern⁶¹. Paradigma kualitatif merupakan paradigma penelitian yang menekankan pada pemahaman mengenai masalah-masalah dalam kehidupan sosial berdasarkan kondisi realitas atau natural setting yang holistik, kompleks dan rinci. Penelitian-penelitian dengan pendekatan induktif yang mempunyai tujuan penyusunan konstruksi teori atau hipotesis melalui pengungkapan fakta merupakan contoh tipe penelitian yang menggunakan paradigma kualitatif. Berdasarkan pendapat tersebut penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif sejalan dengan perumusan masalah dimana diperlukan jawaban yang berasal dari pihak-pihak yang berkompeten dalam permasalahan ini.

Fenomena sosial yang akan diteliti yang berkaitan dengan rancangan perda pajak restoran atas objek tertentu di wilayah DKI Jakarta. Dengan kata lain, pendekatan kualitatif memiliki kelebihan dalam mengungkapkan fenomena secara mendetail sehingga dapat memberikan pencerahan.⁶²

3.2 Jenis Penelitian

Jenis Penelitian yang digunakan dalam tesis ini adalah deskriptif. Menurut Irawan, penelitian deskriptif adalah penelitian yang bertujuan mendeskripsikan atau

⁶¹ Nur Inrinatoro dan Bambang Supomo, 2000, *Metodologi Penelitian Bisnis*, FE UGM Yogyakarta

⁶² A. Chaedar Alwasilah, 2003, *Pokoknya Kualitatif Dasar – Dasar Merancang dan Melakukan Penelitian Kualitatif*. PT. Kiblat Buku Utama, Jakarta. Hal 97

menjelaskan sesuatu hal seperti apa adanya.⁶³ Penelitian ini bertujuan untuk memberikan suatu deskripsi atau gambaran tentang suatu keadaan yaitu hal yang menjadi penyebab tertundanya rancangan perda pajak restoran di tahun 2011.

3.3 Metode Pengumpulan Data

3.3.1 Studi Pustaka

Studi pustaka ini dilakukan dengan membaca dan mempelajari literatur ilmiah, karya tulis, jurnal, majalah serta pendapat-pendapat ahli dibidang perpajakan untuk dapat mengumpulkan teori, konsep dan kebijakan perpajakan yang terkait dengan *Rancangan Kebijakan Pajak Restoran atas Objek Tertentu*. Terdapat beberapa tujuan yang hendak dicapai dengan menggunakan studi pustaka yaitu⁶⁴:

- a) Memberitahu pembaca hasil penelitian-penelitian sehubungan dengan penelitian yang sedang dilaporkan.
- b) Menghubungkan suatu penelitian dengan dialog yang lebih luas dan berkesinambungan tentang suatu topik dalam pustaka, mengisi kekurangan dan memperluas penelitian-penelitian sebelumnya.
- c) Memberikan kerangka untuk menemukan signifikansi penelitian dan sebagai acuan untuk membandingkan hasil suatu penelitian dengan temuan-temuan lain.

Selain studi pustaka dan juga wawancara mendalam, perlu dilakukan juga metode penelusuran data online. Metode ini digunakan untuk menambah data sekunder dari internet sehingga dapat melengkapi analisis penelitian ini.

3.3.2 Penelitian Lapangan

Menurut Lofland dan Lofland sebagaimana yang dikutip Moleong⁶⁵ sumber data utama dalam penelitian kualitatif adalah kata-kata dan tindakan, selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen dan lain-lain. Kata-kata dan tindakan orang yang diamati dan diwawancarai merupakan

⁶³Prasetya Irawan, 2004, *Logika dan Prosedur Penelitian: Pengantar Teori dan Panduan Praktis Penelitian Sosial bagi Mahasiswa dan Peneliti Pemula*, Jakarta: STIA-LAN Press, hal. 60.

⁶⁴ John W. Creswell, 1994, *Research Design Qualitative and Quantitative Approaches*, New Delhi. hal. 18.

⁶⁵Moleong, L.J, 2004, *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung :PT Remaja Rosdakarya

sumber data utama. Neuman mengungkapkan data kualitatif adalah data yang bersifat empiris, data tersebut dapat berupa dokumentasi dari kejadian-kejadian nyata, rekaman dari pembicaraan orang-orang baik kata-kata yang digunakan, mimik, serta, intonasi, mengamati perilaku yang spesifik, dan kesan-kesan visual. Meskipun kata-kata dan tindakan menjadi sumber data yang utama dalam penelitian ini, studi literatur juga merupakan salah satu sumber data yang tidak dapat disampingkan karena studi literatur adalah landasan dalam penelitian ini. Oleh karena itu dalam penelitian ini, ada tiga teknik pengumpulan data yang digunakan peneliti, yaitu

a) Wawancara Mendalam

Selain menggunakan metode studi pustaka, penulis juga menggunakan metode penelitian lapangan yang terdiri dari wawancara mendalam dan penelusuran data online. Menurut Adams dan Schvaneveldt⁶⁶ wawancara dapat menggunakan pedoman yang sangat terstruktur sehingga peneliti melakukan wawancara hanya berdasarkan pedoman wawancara yang telah dibuat. Namun, wawancara juga dapat dilakukan dengan pedoman wawancara terbuka sehingga narasumber dapat menjawab pertanyaan sesuai dengan pengetahuannya dan tercipta diskusi yang lebih terbuka.

“the interview can be very structured, so that all questions are read verbatim, always in the same order using strict standardization, or the interview can be very permissive, amounting to a free flowing conversation between the interviewer and the respondent”.

Wawancara dilakukan berupa komunikasi verbal dengan tujuan mendapatkan informasi dan dilaksanakan dengan pedoman wawancara. Dalam melakukan wawancara peneliti menetapkan kriteria tertentu untuk menentukan informan, kriteria ini meliputi⁶⁷:

the ideal informants has four characteristic:

- a. *the informan in totally familiar with the culture*
- b. *the individual is currently involved in the field*

⁶⁶Adams, & Jay D. Schvaneveldt. “*Understanding Research Methods-Second edition*”. 1991. New York: Longman Publishing Group.

⁶⁷Neuman, WL. “*Social research methods : Qualitative and Quantitative approaches*”. 2000. Boston: Allyn & Bacon

- c. *the person can spend time with the researcher*
- d. *non analytic individualis*

Wawancara secara mendalam digunakan untuk mengetahui apakah Rancangan Pengenaan Pajak Restoran atas objek tertentu yaitu pajak atas penjualan minuman dan makanan dengan omzet penjualan tertentu seperti contohnya warung tegal cukup layak untuk diimplementasikan di DKI Jakarta. Informan yang akan dipilih untuk diwawancara adalah pihak-pihak yang berkompeten dan terkait dengan permasalahan yang akan dibahas di dalam penelitian ini. Pihak-pihak tersebut adalah

- 1) Kepala Seksi Peraturan dan Pembinaan Pajak Daerah yaitu Arif Susilo, mewakili Dinas Pelayanan Pajak DKI Jakarta. Wawancara ini bertujuan untuk mengetahui mengenai latar belakang dibuatnya rancangan peraturan daerah pajak restoran atas objek tertentu di DKI Jakarta dilihat dari segi peraturan pajak daerah.
- 2) Kepala Seksi Potensi Pajak Daerah yaitu Rusli Abidin yang mewakili Dinas Pelayanan Pajak DKI Jakarta. Wawancara ini bertujuan untuk mengetahui mengenai latar belakang dibuatnya rancangan peraturan daerah pajak restoran atas objek tertentu di DKI Jakarta dilihat dari potensi pajak daerah.
- 3) Akademisi yaitu Gunadi yang merupakan dosen Universitas Indonesia. Alasan dipilihnya akademisi tersebut adalah karena memahami konsep kebijakan pajak daerah yang baik dan layak untuk diimplementasikan.
- 4) Dewan Perwakilan Daerah yaitu Tjip Ismail yang juga merupakan dosen Universitas Indonesia. Wawancara ini bertujuan untuk mengetahui konsep kebijakan pajak daerah yang baik dan layak untuk diimplementasikan.
- 5) Kepala PDRD IV yaitu Kresnadi yang mewakili Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan. Wawancara ini dimaksudkan untuk mengetahui mengenai konsep kebijakan pajak daerah dan evaluasi yang dilakukan oleh DJPK terhadap raperda ini.

- 6) Kepala Seksi Pajak II A yaitu Lukman yang mewakili Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan khusus wilayah DKI Jakarta dan Jawa Tengah. Wawancara ini dimaksudkan untuk mengetahui mengenai konsep kebijakan pajak daerah terutama di daerah DKI Jakarta.
- 7) Para pemilik warung makan baik warung tegal, warung Padang dan lain-lain. Wawancara ini bertujuan untuk dapat mengetahui pengetahuan mereka mengenai rancangan perda pajak restoran ini, untuk mengetahui kesiapan administrasi untuk dapat menghadapi peraturan pajak restoran ini dan untuk dapat mengetahui respon para pemilik warung makan atas rancangan perda pajak restoran DKI Jakarta.

3.3.3 Teknik Analisis Data

Penelitian ini menggunakan teknik analisis data kualitatif. Dalam penelitian kualitatif analisis data dilakukan bersamaan atau hampir bersamaan dengan pengumpulan data, sehingga tidak ada panduan yang baku dalam melakukan analisis data. Hal ini sejalan dengan yang diungkapkan oleh Bogdan dan Biklen yang dikutip oleh Irawan sebagai berikut ⁶⁸:

“analisis data adalah proses mencari dan mengatur serta sistematis transkrip interview, catatan di lapangan, dan bahan-bahan lain yang anda dapatkan, yang kesemuanya itu anda kumpulkan untuk meningkatkan pemahaman anda terhadap suatu fenomena dan membantu anda kepada orang lain”.

Dalam penelitian ini senantiasa terus berusaha mengumpulkan data-data yang terkait dengan penelitian baik berupa data empiris maupun hasil wawancara informan yang relevan. Analisis data terus dilakukan sejalan dengan pengumpulan data. Dalam hal ini, peneliti tidak akan memaparkan semua temuan data yang diperoleh, namun hanya data-data yang terkait dengan batasan penelitian, peneliti juga mempertimbangkan kebaruan atas data yang diperoleh.

⁶⁸*Ibid*, hlm 73

3.4 Nara sumber

Nara sumber dari penelitian ini di dapat dari penelusuran studi pustaka yang terkait dalam perumusan masalah yang akan dibahas di dalam penelitian ini, baik berupa buku maupun jurnal yang ada guna mendapatkan sumber informasi yang tepat. Seperti yang dikemukakan di atas, nara sumber berupa informan yang diperoleh dari beberapa pihak dapat dijelaskan sebagai berikut:

- 1) Kepala Seksi Peraturan dan Pembinaan Pajak Daerah
Merupakan bagian dari organisasi Dinas Pelayanan Jakarta yang memiliki tugas khusus terutama dalam hal peraturan dan pembinaan pajak daerah di DKI Jakarta termasuk pembuatan rancangan perda terbaru ini.
- 2) Kepala Seksi Potensi Pajak Daerah
Merupakan bagian dari organisasi Dinas Pelayanan Jakarta yang memiliki tugas untuk dapat menganalisa potensi-potensi pajak untuk pemerintahan daerah DKI Jakarta
- 3) Akademisi yang memahami tentang pajak daerah
Para akademisi di bidang perpajakan ini juga dijadikan informan karena dianggap memahami teori, kebijaksanaan dan peraturan mengenai pajak daerah khususnya mengenai pajak restoran dan perluasan objeknya di daerah DKI Jakarta.
- 4) Dewan Perwakilan Daerah
Dewan perwakilan rakyat ini dijadikan narasumber dengan penilaian bahwa DPD ini dapat mengetahui tentang keuangan daerah terutama yang berkaitan dengan adanya rancangan perda terbaru ini.
- 5) Kepala Subdit PDRD IV Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan
Merupakan bagian dari Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan yang salah satu tugasnya menyiapkan perumusan kebijakan, standarisasi, bimbingan teknis, pemantauan, analisis dan evaluasi di bidang pajak daerah dan retribusi daerah.

- 6) Kepala Seksi PDRD II A wilayah DKI Jakarta & Jawa Tengah
Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan
Merupakan bagian dari Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan yang salah satu tugasnya menyiapkan perumusan kebijakan, standarisasi, bimbingan teknis, pemantauan, analisis dan evaluasi di bidang pajak daerah dan retribusi daerah. Bidang ini khusus mengatur pajak daerah wilayah DKI Jakarta dan Jawa Tengah.
- 7) Beberapa pemilik warung makan baik warung tegal, warung padang, dan lain-lain. Pengusaha warung ini dinilai merupakan narasumber yang tepat karena merupakan objek dalam penelitian ini. Dimana peneliti ingin mengetahui sejauh mana pengetahuan mereka mengenai rancangan perda terbaru ini, sejauh mana kesiapan mereka dalam menghadapi pajak daerah ini dan sebagainya yang berkaitan dengan rancangan perda terbaru.

3.5 Analisa Data

Berkaitan dengan pengolahan data, beberapa penjelasan mengenai langkah-langkah praktis yang dapat dilakukan pada waktu melakukan analisis data penelitian kualitatif⁶⁹:

- a. Pengumpulan data mentah, yang dilakukan melalui wawancara, analisis data laporan keuangan dan kuesioner serta kajian pustaka
- b. Transkrip data, yaitu merubah catatan ke bentuk tertulis
- c. Pembuatan koding, membaca ulang seluruh data yang sudah ditranskrip dan mengambil kata kunci
- d. Kategorisasi data, menyederhanakan data dengan cara mengikat konsep-konsep (kata-kata) kunci dalam satu besaran
- e. Penyimpulan sementara, yaitu pengambilan kesimpulan sementara
- f. Triangulasi, melakukan check dan recheck antara satu sumber dengan sumber data lainnya

⁶⁹Prasetya Irawan, *opcit*, hal 76-80

- g. Penyimpulan akhir, yaitu proses akhir dari keseluruhan langkah. Kesimpulan akhir diambil ketika data sudah jenuh (*saturated*) dan setiap penambahan data baru hanya berarti tumpang tindih (*redundant*).

Kemudian terkait dengan analisis data dalam penelitian kualitatif, Neuman juga menyatakan:

*“In general, data analysis means a search for patterns in data recurrent behaviours, objects, or body of knowledge. Once a pattern is identified, it is interpreted in terms of a social theory or the setting in which it occurred. The qualitative researcher moves from the description of a historical event or social setting to a more general interpretation of its meaning.”*⁷⁰

Berarti bahwa secara umum, data analisis merupakan suatu pencarian bentuk-bentuk data perilaku yang berulang, objek-objek atau suatu bentuk ilmu pengetahuan. Sekali bentuk tersebut dapat diidentifikasi, bentuk tersebut dapat diinterpretasikan dalam istilah mengenai teori sosial atau kejadian masa lalu atau bentuk sosial kepada interpretasi yang lebih umum dari makna tersebut.

3.6 Batasan Penelitian

Agar tujuan penelitian ini dapat berjalan dengan baik sesuai dengan pemahaman yang mendasari penelitian ini dan untuk memperjelas gambaran serta arahan pembahasan masalah, maka ruang lingkup penelitian dibatasi hanya untuk objek tertentu pajak restoran (Warteg) dengan kategori usaha tetap yang menetap dan mempunyai omzet penjualan di atas Rp. 60 juta per tahun yang berada di wilayah DKI Jakarta.

⁷⁰W.Lawrence Neuman, *opcit*, hal 426-427

BAB IV

GAMBARAN UMUM PAJAK RESTORAN DAN RANCANGAN PAJAK RESTORAN ATAS OBJEK TERTENTU

4.1 Gambaran Umum Dinas Pendapatan Daerah DKI Jakarta

Provinsi DKI Jakarta merupakan daerah khusus yang berfungsi sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia dan sekaligus sebagai daerah otonom pada tingkat provinsi. Penyelenggaraan pemerintahan provinsi DKI Jakarta dilaksanakan menurut asas ekonomi, asas dekonsentrasi, asas tugas pembantuan, dan kekhususan sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam menyelenggarakan pemerintahan, DKI Jakarta memiliki beberapa perangkat daerah yaitu salah satunya adalah Dinas Pendapatan Daerah. Dinas Pendapatan Daerah (Dispenda) adalah organisasi yang berada dibawah pemprov pemerintah provinsi DKI Jakarta yang memiliki tanggung jawab dalam pemungutan pendapatan daerah melalui pengkoordinasian dan pemungutan pajak, retribusi, bagi hasil pajak dan dana perimbangan, dan lain sebagainya⁷¹ termasuk objek yang akan diteliti didalam penelitian ini yaitu Pajak Restoran. Dinas pendapatan daerah ini kemudian berubah nama menjadi Dinas Pelayanan Pajak. Dispenda DKI Jakarta dibentuk atas dasar Peraturan Daerah (Perda) No.5 Tahun 1983 yang susunan orginisasi dan tata kerjanya telah disempurnakan dengan Perda No.9 tahun 1995 tentang Orginanisasi dan Tata Kerja Dinas Pendapatan Daerah Khusus Ibukota Jakarta.

Tugas Pokok dari Dispenda adalah menyelenggarakan pemungutan pendapatan daerah dan mengadakan koordinasi dengan instansi lain dalam perencanaan, pelaksanaan, serta pengendalian pemungutan pendapatan daerah. Dispenda juga mempunyai beberapa fungsi yaitu:

1. Perumusan kebijakan teknis di bidang pendapatan daerah
2. Penyusunan rencana dan program kegiatan dibidang pendapatan daerah

⁷¹http://organisasi.org/visi_misi_tugas_pokok_dan_fungsi_dipenda_dinas_pendapatan_daerah_provinsi_dki_jakarta_pajak_retribusi_bagi_hasil_pemda

3. Penelitian, pengkajian, evaluasi, penggalian dan pengembangan pendapatan daerah
4. Pembinaan pelaksanaan kebijakan pelayanan dibidang pemungutan pendapatan daerah
5. Penyelenggaraan pelayanan dan pemungutan pendapatan daerah
6. Pengkoordinasian pelaksanaan pemungutan dana perimbangan
7. Pemberian izin tertentu di bidang pendapatan daerah
8. Evaluasi, pemantauan dan pengendalian pungutan pendapatan daerah
9. Pengelolaan dukungan teknis dan administrasi
10. Pembinaan teknis pelaksanaan kegiatan suku dinas dan unit pelayanan pajak kendaraan bermotor dan bea balik nama kendaraan bermotor

Dasar hukum bagi DKI Jakarta adalah Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 2007, tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai ibu kota Negara Kesatuan Republik Indonesia. UU ini menggantikan UU Nomor 34 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibu kota Negara Republik Indonesia Jakarta serta UU Nomor 11 Tahun 1990 tentang Susunan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu kota Negara Republik Indonesia Jakarta yang keduanya tidak berlaku lagi.

Jakarta berstatus setingkat provinsi dan dipimpin oleh seorang gubernur. Berbeda dengan provinsi lainnya, Jakarta hanya memiliki pembagian di bawahnya berupa kota administratif dan kabupaten administratif, yang berarti tidak memiliki perwakilan rakyat tersendiri. Dengan demikian, DKI Jakarta hanya memiliki DPRD Provinsi dan tidak memiliki DPRD Kabupaten/Kota. Pembagian administrasi di provinsi DKI Jakarta dibagi kepada lima kota dan satu kabupaten, yaitu⁷²:

1. Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu

⁷²http://id.wikipedia.org/wiki/Daerah_Khusus_Ibukota_Jakarta

2. Kota Administrasi Jakarta Barat
3. Kota Administrasi Jakarta Selatan
4. Kota Administrasi Jakarta Pusat
5. Kota Administrasi Jakarta Timur
6. Kota Administrasi Jakarta Utara

4.2 Ketentuan Umum Pajak Daerah

Selain di Undang-undang, pajak daerah dan restribusi daerah diatur lebih lanjut oleh pemerintah daerah dan disetujui oleh lembaga perwakilan rakyat serta dipungut oleh lembaga yang berada di dalam struktur pemerintah daerah yang bersangkutan. Sehingga pajak daerah dapat menetapkan pajak daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki oleh masing-masing daerah karena pemerintah daerah inilah yang dapat mengetahui secara jelas potensi yang dimiliki untuk dapat meningkatkan penerimaan daerahnya. Pemerintah daerah juga memiliki kemampuan untuk menentukan sendiri jenis-jenis pajak daerah, hal ini merupakan kewenangan khusus yang diberikan oleh pemerintah pusat.

Selain Undang-undang, peraturan lain yang mengatur tentang pajak daerah adalah Ketentuan Umum Pajak Daerah (KUPD). KUPD Perda Nomor 4 Tahun 2002 yang merupakan peraturan daerah yang menjadi intisari peraturan daerah yang lebih mendetail atau merinci mengenai pajak. KUPD sangat berguna untuk memudahkan para wajib pajak, petugas pajak dan masyarakat luas untuk memahami perpajakan daerah dengan mudah dan cepat, karena bentuk perda pajak yang ada sangat ringkas dan selebihnya dijelaskan KUPD yang bersifat global dan berlaku untuk seluruh jenis pajak daerah di wilayah Pemerintahan Daerah DKI Jakarta.

Di dalam KUPD Perda Nomor 4 Tahun 2002⁷³, terdapat beberapa syarat dalam membuat suatu peraturan pajak daerah yang baru. Beberapa syarat-syarat tersebut adalah:

⁷³Ketentuan Umum Pajak Daerah Perda Nomor 4 Tahun 2002 Provinsi DKI Jakarta

- a. Sesuai pengertian yaitu pajak adalah iuran yang dipaksakan sesuai dengan peraturan yang berlaku (retribusi adalah iuran / pungutan yang tidak dipaksakan dan sesuai dengan pelayanan yang diterima)
- b. Berada di wilayah Jakarta dengan mobilitas yang rendah.
- c. Objek dan dasar pengenaan pajak tidak bertentangan dengan kepentingan umum
- d. Objek pajak berbeda dengan objek pajak pemerintah pusat
- e. Memiliki potensi yang cukup baik.
- f. Memiliki dampak ekonomi yang tidak negatif.
- g. Tidak merusak lingkungan

4.3 Gambaran Umum Pajak Restoran

Pada awalnya pajak hotel dan restoran atau lebih lazim disebut dengan Pajak Pembangunan I ini dipungut secara sukarela dan dipungut untuk tujuan menghimpun dana pada masa perjuangan kemerdekaan⁷⁴. Sejalan dengan perkembangan dan kemajuan Negara Indonesia yang ternyata potensi dari pungutan ini cukup besar dan mempunyai prospek yang baik sebagai salah satu sumber penerimaan Negara, maka berdasarkan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1947, pungutan ini berubah menjadi pajak yang dipungut oleh pemerintah pusat. Selanjutnya pungutan ini menjadi pajak daerah yang dinyatakan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1956 jo Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 1957 dimana untuk daerah-daerah selain Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, pajak daerah ini merupakan jenis pajak yang kewenangan pemungutannya menjadi kewenangan pemerintah Kabupaten/Kota.

Kemudian dengan disahkannya Peraturan Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 9 Tahun 1998, pungutan yang lazim disebut sebagai Pajak Pembangunan I mengalami perubahan menjadi Pajak Hotel dan Restoran, sedangkan berdasarkan Undang-Undang Pajak Daerah Nomor 34 Tahun 2000 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 Tentang Pajak Daerah dan Restribusi Daerah, di dalam peraturan ini pungutan ini dipisah menjadi Pajak Hotel dan Pajak Restoran, sehingga masing-masing pungutan ini berdiri sendiri-sendiri. Undang-Undang terbaru Pajak Daerah sebagai perubahan

⁷⁴ Soelarno, op cit

dari UU Nomor 34 Tahun 2000, yaitu Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Restribusi Daerah. Pokok-pokok perubahan UU PDRD ini dapat dilihat dari semakin bertambahnya jenis PDRD yaitu:

1. Penambahan 4 jenis pajak daerah, yaitu:
 - a. 1 Jenis Pajak Provinsi yaitu pajak rokok
 - b. 3 Jenis Pajak Kabupaten/Kota seperti PBB Perdesaan dan Perkotaan, BPHTB dan Pajak Sarang Burung Walet
2. Penambahan 4 jenis retribusi daerah, yaitu:
 - a. Retribusi Tera/Tera Ulang
 - b. Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi
 - c. Retribusi Pelayanan Pendidikan
 - d. Retribusi Izin Usaha Perikanan

Perubahan UU PDRD ini juga meliputi perluasan basis pajak daerah, seperti berikut ini:

1. Perluasan Basis Pajak Daerah
 - a. PKB dan BBNKB
 - b. Pajak Hotel
 - c. Pajak Restoran
2. Perluasan Basis Retribusi Daerah

Mengoptimalkan pengenaan Retribusi Izin Gangguan sehingga mencakup berbagai retribusi yang berkaitan dengan lingkungan seperti Izin Pembuangan Limbah Cair, Retribusi AMDAL, dan lain-lain. UU No 28 Tahun 2009 telah mengatur pengenaan pajak restoran yang kemudian dijelaskan lebih rinci di dalam peraturan daerah masing-masing daerah, dalam penelitian ini yaitu daerah DKI Jakarta.

4.3.1 Subjek dan Objek Pajak Restoran serta saatnya terutang pajak

Subjek pajak Hotel dan Restoran jika dilihat dari Perda No.8 Tahun 2003 pasal 5 adalah perorangan atau badan hukum yang melakukan pembayaran kepada restoran. Sehingga yang merupakan wajib pajak restoran adalah pengusaha restoran baik orang maupun badan.

Objek pajak hotel dan restoran menurut Perda No.8 Tahun 2003 pasal 3 ayat 1 adalah pelayanan yang disediakan restoran dengan pembayaran. Sedangkan yang tidak termasuk kedalam objek pajak restoran seperti yang diatur pada ayat 2 meliputi:

- a. Pelayanan usaha jasa boga/katering
- b. Pelayanan yang disediakan oleh restoran atau rumah makan yang satu manajemen dengan hotel
- c. Pelayanan yang disediakan oleh restoran atau rumah makan yang peredaran usahanya tidak melebihi 30 juta rupiah per tahun

Dari perincian penjelasan pada Perda No. 8 Tahun 2003 tentang Pajak Restoran di Provinsi DKI Jakarta, dapat kita lihat bahwa terdapat perubahan terutama pada jumlah omzet atau peredaran usaha pertahun yang dikecualikan dalam objek pajak restoran. Perubahan mengenai besarnya peredaran usaha dapat disesuaikan dengan perkembangan ekonomi, keputusan perubahan ini harus melalui melalui keputusan Gubernur. Perubahan berikutnya adalah perluasan basis pajak restoran yaitu jasa boga/catering yang merupakan objek pajak restoran.

Dasar pengenaan pajak restoran ini adalah jumlah pembayaran yang diterima atau yang seharusnya diterima restoran. Tarif pajak restoran ini ditetapkan di peraturan daerah dengan tarif tertinggi yaitu 10%. Besarnya pajak terutang dapat dihitung dengan cara mengalikan dasar pengenaan pajak dengan tarif pajak. Dalam pasal 10 yang mengatur mengenai saat terutangnya pajak restoran yaitu terjadi pada saat pembayaran kepada pengusaha restoran atas pelayanan di restoran. Jika terjadi pembayaran sebelum dilakukannya pelayanan yang diberikan oleh restoran maka saat terutang pajak terjadi pada saat pembayaran.

4.3.2 Tata cara pemungutan

Sistem pemungutan pajak restoran dilakukan dengan metode *self-assessment* yaitu dimana wajib pajak lebih berperan aktif. Peran wajib pajak meliputi mendaftarkan diri sebagai wajib pajak, menghitung sendiri, membayar

dan melaporkan sendiri pajak terutangya sesuai dengan jangka waktu yang telah ditetapkan.

4.3.3 Kewajiban Wajib Pajak Restoran

Berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi DKI Jakarta Nomor 4 Tahun 2002 dan Peraturan Daerah DKI Jakarta Nomor 8 Tahun 2003, kewajiban Wajib Pajak meliputi:

a. Kewajiban pendaftaran dan pelaporan usaha

Kewajiban pendaftaran dan pelaporan diatur pada pasal 6 Peraturan Daerah Provinsi Khusus Ibukota Jakarta Nomor 4 Tahun 2002 tentang Ketentuan Umum Pajak Daerah yaitu:

- 1) Wajib Pajak, wajib mendaftarkan diri dan melaporkan usahanya dengan menggunakan SPOPD ke Dinas Pendapatan Daerah yang wilayah kerjanya meliputi tempat tinggal atau kedudukan usaha Wajib Pajak
- 2) SPOPD harus diambil sendiri oleh Wajib pajak atau Penanggung Pajak di Dinas Pendapatan Daerah atau tempat lain yang ditunjuk oleh Gubernur
- 3) SPOPD harus diisi dengan benar, jelas dan lengkap, dan ditandatangani oleh Wajib Pajak atau Penanggung Pajak serta menyampaikannya ke Dinas Pendapatan Daerah
- 4) Wajib pajak yang telah mendaftarkan diri dan melaporkan usahanya diberikan NPWPD. NPWPD adalah suatu sarana dalam administrasi perpajakan yang digunakan sebagai identitas Wajib Pajak dan berfungsi untuk menjaga ketertiban dalam pembayaran pajak dan dalam pengawasan administrasi perpajakan. Setiap Wajib Pajak dalam hal yang berhubungan dengan dokumen perpajakan diharuskan mencantumkan NPWPD miliknya.

b. Kewajiban melaksanakan pembayaran dan melaporkan pajak terutang

Berdasarkan Pasal 15 Perda Nomor 4 Tahun 2002 yang mengatur mengenai kewajiban melaksanakan pembayaran pajak terutang, bahwa pembayaran pajak terutang dilaksanakan selambat-lambatnya 15 hari kerja setelah berakhirnya masa pajak, kecuali ditetapkan lain oleh Gubernur. Sedangkan kewajiban melaporkan pajak terutang yang diatur pada pasal 7 Perda No 4 tahun

2002, berdasarkan ketentuan tersebut bahwa Wajib Pajak, wajib mengisi SPTPD dengan benar, jelas, lengkap dan menandatangani serta menyampaikannya, ke Dinas Pendapatan Daerah paling lambat 20 hari setelah berakhir masa pajak dan dilampiri dengan keterangan atau dokumen yang ditetapkan oleh Gubernur. SPTPD dianggap tidak disampaikan, apabila tidak ditandatangani oleh Wajib Pajak atau Penanggung Pajak dan tidak dilampiri dengan keterangan atau dokumen yang ditetapkan oleh Gubernur.

c. Kewajiban menggunakan bon/bill penjualan

Pasal 11 Peraturan Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 8 Tahun 2003 menjelaskan mengenai kewajiban menggunakan bon penjualan. Kewajiban menggunakan bon penjualan ini meliputi:

- 1) Wajib Pajak wajib menggunakan bon penjualan untuk setiap transaksi pelayanan di restoran kecuali ditetapkan lain oleh Gubernur Kepala Daerah
- 2) Bon penjualan harus diserahkan kepada Subjek Pajak sebagai bukti pemungutan pajak pada saat Wajib Pajak mengajukan jumlah yang harus dibayar oleh Subjek Pajak
- 3) Wajib Pajak wajib melegalisasi bon penjualan kepada Dinas Pendapatan Daerah kecuali ditetapkan lain oleh Kepala Dinas Pendapatan Daerah

d. Kewajiban melaksanakan pembukuan

Kewajiban pembukuan harus sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam pasal 45 Peraturan Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 4 Tahun 2002 tentang Ketentuan Umum Pajak Daerah yaitu Wajib Pajak dengan peredaran bruto lebih dari 300 juta rupiah dalam 1 tahun wajib menyelenggarakan pembukuan yang dapat menyajikan keterangan yang cukup untuk menghitung harga perolehan, atau harga penggantian yang digunakan sebagai dasar penghitungan pajak. Tetapi bagi Wajib pajak dengan pendapatan bruto sampai dengan 300 juta dalam jangka waktu 1 tahun, dapat dibebaskan dari kewajiban menyelenggarakan pembukuan, akantetapi tetap diwajibkan menyelenggarakan pencatatan nilai pendapatan bruto secara teratur, yang menjadi dasar untuk penghitungan pajak.

e. Kewajiban dalam pemeriksaan

Kewajiban dalam pemeriksaan ini diatur pada pasal 46 ayat (2) Perda Nomor 4 Tahun 2002 yang meliputi:

1. Wajib Pajak wajib memperlihatkan dan/atau meminjamkan buku atau catatan, dokumen yang menjadi dasarnya dan dokumen lain yang berhubungan dengan objek pajak yang terutang
2. Wajib Pajak wajib memberikan kesempatan untuk memasuki tempat atau ruangan yang dianggap perlu dan memberi bantuan guna kelancaran pemeriksaan
3. Memberikan keterangan yang diperlukan
4. Apabila dalam mengungkapkan pembukuan, pencatatan atau dokumen serta keterangan yang diminta, Wajib Pajak terkait oleh suatu kewajiban untuk merahasiakan maka kewajiban untuk merahasiakan itu ditiadakan oleh permintaan untuk keperluan pemeriksaan.

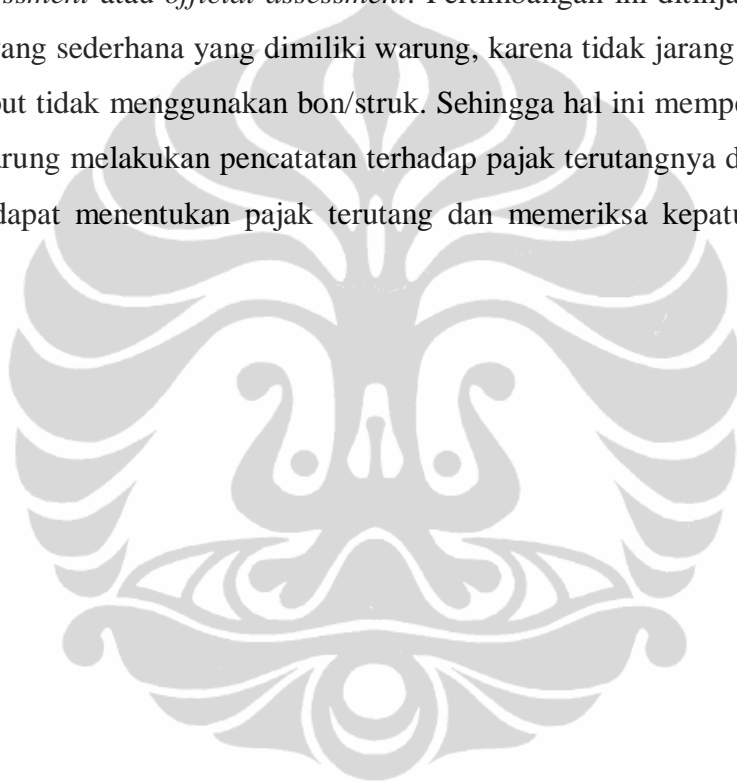
4.4 **Gambaran Umum Rancangan Pajak Restoran atas Objek tertentu**

Di dalam UU No 28 Tahun 2009, salah satu pokok perubahannya adalah adanya basis pada beberapa objek pajak daerah, salah satunya adalah perluasan basis pajak restoran. Perluasan basis pajak restoran ini meliputi pengenaan pajak terhadap jasa boga/katering. UU PDRD ini juga menegaskan secara rinci mengenai definisi restoran yaitu meliputi warung baik warung padang, warung tegal, dll.

Dalam penelitian ini, penulis ingin menganalisis kelayakan dari rancangan perda terbaru yaitu penegasan pengertian restoran dalam UU No. 28 tahun 2009 yaitu meliputi warung, warung tegal dll. Rancangan ini yang akan menggantikan perda restoran sebelumnya atas perda Nomor 8 Tahun 2003. Perda tersebut sudah sesuai dengan perubahan UU No 28 Tahun 2009 dimana di dalam UU tersebut sudah mencantumkan bahwa objek atas jasa boga/katering dan warung akan dipungut pajak restoran. Rancangan perda ini akan menjelaskan lebih terperinci mengenai pengenaan pajak restoran dengan peredaran usaha diatas Rp.60 juta per tahun. Perubahan besarnya peredaran usaha ini disesuaikan dengan perkembangan ekonomi Indonesia.

Warung yang akan dikenakan pajak restoran ini selain ditinjau dari segi besarnya jumlah peredaran usaha per tahun juga dilihat dari tempatnya. Tempat ini dapat dilihat dimana pengenaan pajak ini hanya berlaku untuk usaha yang mempunyai tempat tetap sehingga penjualan makanan dan minuman atas pedagang kaki lima maupun gerobak tidak dikenakan.

Sistem pemungutan yang dilaksanakan oleh pajak restoran adalah *self-assessment*, sedangkan rancangan perda terbaru ini patut dipertimbangkan apakah tetap *self-assessment* atau *official-assessment*. Pertimbangan ini ditinjau dari segi administrasi yang sederhana yang dimiliki warung, karena tidak jarang pengusaha warung tersebut tidak menggunakan bon/struk. Sehingga hal ini mempersulit baik pengusaha warung melakukan pencatatan terhadap pajak terutang dan petugas pajak untuk dapat menentukan pajak terutang dan memeriksa kepatuhan wajib pajak.



BAB V

ANALISIS KELAYAKAN PENGENAAN PAJAK RESTORAN ATAS OBJEK TERTENTU – DI DKI JAKARTA

Pada bab ini peneliti akan memfokuskan kepada analisis yang dilakukan pada Peraturan Daerah (Perda) pajak restoran, terutama mengenai adanya rancangan kebijakan pajak restoran baru yang direncanakan pemerintah DKI Jakarta akan berlaku di tahun 2011. Pokok dari rancangan peraturan daerah ini merupakan perluasan basis pajak restoran, penegasan definisi restoran dan kenaikan batasan peredaran usaha penjualan diatas Rp. 60 juta per tahun yang akan dikenakan pajak restoran. Perluasan basis pajak restoran ini meliputi pengenaan pajak atas jasa boga/katering yang sebelumnya dikecualikan dalam pengenaan pajak restoran dan penegasan definisi restoran yang di UU PDRD sebelumnya dijelaskan secara implisit dan di UU PDRD terbaru dijelaskan secara eksplisit yaitu meliputi fasilitas penyedia makanan dan minuman dengan dipungut bayaran mencakup juga rumah makan, kafetaria, kantin, warung, dan bar. Oleh karena itu peneliti ingin menganalisis kelayakan atas rancangan kebijakan Perda ini dilihat dari beberapa asas-asas perpajakan yaitu meliputi keadilan, asas ekonomi dan asas kepastian dan juga dilihat dari kriteria-kriteria pajak daerah yang baik.

Analisis yang dilakukan dalam lingkup dua (2) norma yang dikhususkan dengan peraturan terkait. Analisis kelayakan ini dilakukan atas kompilasi antara hasil studi literatur, dengan petunjuk yang diterbitkan oleh pemerintah daerah yaitu rancangan peraturan pajak daerah, dengan asas-asas perpajakan, kriteria-kriteria pajak daerah yang baik serta hasil wawancara dengan para pihak yang dinilai berkompeten termasuk diantaranya para pemilik warung.

Secara umum dua orang para pemilik warung yang telah diwawancarai mengetahui tentang adanya rancangan Perda ini, namun mereka tidak mengetahui secara jelas mengenai batas penjualan ataupun tarif pajak yang akan dikenakan

pajak restoran ini. Seperti Anung dari Warung Pojok yang mengatakan bahwa tarif pengenaan pajak atas restoran sebesar:

“Sekitar 15%-17%”⁷⁵

Namun Pohan dari Warung Omega dapat menyebutkan *threshold* yang tepat yaitu:

“Iya, 60 juta rupiah”⁷⁶

Sedangkan tiga dari lima orang pemilik warung mengatakan bahwa mereka tidak mengetahui tentang adanya rancangan kebijakan pajak restoran yang termasuk warung dengan omzet penjualan di atas Rp. 60 juta per tahun. Hal ini disebabkan kurangnya *public hearing* kepada masyarakat terutama para pemilik warung terutama mengenai sistem-sistem yang berhubungan dengan kewajiban perpajakan pajak restoran ini. Berikut adalah pembahasan mengenai kelayakan rancangan perda atas pajak restoran dengan objek pajak warung makan dengan batasan omzet Rp. 60 juta per tahun ditinjau dari sisi asas-asas perpajakan dan kriteria-kriteria suatu pajak daerah yang baik secara lengkap:

5.1 Analisis Kelayakan Rancangan Peraturan Daerah Pajak Restoran atas Objek Tertentu – DKI Jakarta

Pembuatan suatu Peraturan Daerah merupakan suatu bentuk pelaksanaan otonomi daerah untuk dapat memenuhi anggaran belanja yang dibutuhkan oleh daerah. Soelarno (1999) mendefinisikan Istilah Pajak Daerah sebagai pajak asli daerah maupun pajak negara yang diserahkan kepada daerah, yang pemungutannya diselenggarakan oleh Daerah di dalam wilayah kekuasaannya, yang gunanya untuk membiayai pengeluaran daerah sehubungan dengan tugas dan kewajibannya untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, dalam Ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia sesuai dengan peraturan per-Undang-Undangan. Pajak Daerah juga dapat diartikan oleh Boediono (2000) sebagai suatu hasil tinjauan dari segi siapakah yang berwenang memungut pajak. Dalam hal yang memungut pajak adalah Pemerintah Pusat, jenis-jenis pajak dimaksud

⁷⁵ Wawancara dengan pihak pemilik Warung, Anung, tanggal 22 Mei 2011

⁷⁶ Wawancara dengan pihak pemilik Warung, Pohan, tanggal 21 Mei 2011

digolongkan sebagai Pajak Negara yang juga disebut Pajak Pusat. Sebaliknya jenis-jenis pajak yang pemungutannya merupakan hak pemerintah daerah disebut Pajak Daerah.

Berkaitan mengenai pengelolaan Pajak Daerah, Provinsi DKI Jakarta merupakan daerah yang sebaiknya memiliki suatu sistem pengelolaan keuangan daerah yang baik dan memadai untuk dapat membiayai penyelenggaraan otonominya terutama untuk dapat memberikan pelayanan yang terbaik untuk masyarakatnya, sehingga dapat berlangsung lebih cepat, lebih murah dan lebih baik. Terkait dengan hal tersebut, tuntutan untuk dapat meningkatkan PAD juga semakin besar, sehingga Pemprov DKI Jakarta didorong untuk dapat lebih kreatif dalam menggali sumber penerimaan daerah lainnya yang dirasa dapat memenuhi penyelenggaraan pemerintahan yang baik.

Inti Rancangan peraturan daerah mengenai pajak restoran atas objek tertentu ini adalah perluasan basis pajak restoran, penegasan definisi mengenai pengertian restoran dan kenaikan besaran omzet pengenaan pajak dibandingkan dengan Perda pajak restoran sebelumnya. Penegasan pengertian restoran yang sebelumnya diatur di Perda restoran No 8 tahun 2003 meliputi rumah makan, bar, *take away*, *delievery* dan sebagainya. Sedangkan pengertian restoran berdasarkan UU No 28 tahun 2009 meliputi rumah makan, kafetaria, kantin, warung, bar, dan sejenisnya termasuk jasa boga/katering. Oleh karena itu, permasalahan di dalam penelitian ini terletak pada perbedaan UU PDRD sebelumnya yaitu UU No. 34 tahun 2000 dengan UU PDRD yang berlaku pada saat ini UU No. 28 tahun 2009, dimana terdapat penegasan mengenai pengertian restoran yang di UU sebelumnya dijelaskan secara implisit dan di UU sekarang pengertian restoran tersebut dijelaskan secara eksplisit. Seperti yang telah dijelaskan diatas, pengertian restoran di dalam UU No 28 tahun 2009 ini lebih dipertegas terutama pada objek restoran tertentu yaitu warung. Sehingga sebenarnya warung sudah termasuk ke dalam pengertian restoran dimana juga merupakan tempat jasa penyedia makanan dan minuman. Sehingga pertanyaan yang timbul adalah apakah warung tidak dikenakan pada UU PDRD sebelumnya walaupun warung tersebut sebenarnya sudah termasuk ke dalam pengertian restoran. Berdasarkan hasil wawancara kepada para pemilik warung maka sebagian besar warung ini memiliki omzet

diatas Rp. 5 jutaper bulan atau Rp. 60 juta per tahun, tentunya dengan hasil wawancara tersebut mempunyai arti bahwa sebagian besar warung sudah dapat dikenakan pajak restoran jika mengacu kepada raperda restoran yang terbaru. Hal ini juga memiliki arti bahwa seharusnya warung-warung tersebut juga dapat dikenakan pajak restoran sejak perda restoran sebelumnya. Perda restoran sebelumnya yang mengatur bahwa pajak restoran dapat dikenakan jika peredaran usaha diatas Rp. 30 juta per tahun. Maka dengan adanya peningkatan omzet pengenaan pajak restoran ini dari Rp. 30 juta per tahun menjadi Rp. 60 juta per tahunseharusnya dapat menjaring lebih banyak warung untuk dikenakan pajak restoran dan dengan ini tentu akan lebih meningkatkan penerimaan pajak daerah terutama dari pajak restoran, namun yang terjadi di dalam masyarakat umum pada saat ini hanya mengetahui bahwa pengenaan pajak restoran atas objek warung merupakan pajak baru yang akan diberlakukan pada tahun 2011. Sehingga perbedaan persepsi ini antara masyarakat terutama warung dengan pemprov DKI Jakarta disebabkan adanya *miss-leadinginformation* dalam memahami peraturan pajak restoran dan pengertian warung-warung yang dapat dikenakan pajak restoran.

Namun dengan alasan yang tidak jelas pemerintah daerah DKI Jakarta tidak memungut pajak restoran terhadap warung walaupun secara perundangan-undangan sudah diatur sepanjang peredaran usaha warung tersebut sudah diatas Rp. 30 juta per tahun. Sehingga terdapat perbedaan antara peraturan perundangan dengan pelaksanaan di lapangan. Pertimbangan pemerintah daerah DKI Jakarta ini mungkin didasari dengan adanya kebijakan pemerintah untuk melindungi masyarakat kecil terutama kepada subjek pajak yaitu konsumen warung. Sehingga rancangan perda restoran terbaru ini, pemerintah DKI Jakarta merencanakan untuk meningkatkan *threshold* yang sebelumnya di atas Rp. 30 juta per tahun menjadi Rp. 60 juta per tahun. Peningkatan *threshold* ini merupakan kebijakan masing-masing pemerintah daerah dalam menentukan besarnya *threshold*. Berkaitan dengan permasalahan ini, Arif Susilo berpendapat bahwa:

“Sebenarnya dulu omzet sebesar 30 juta, banyak warung padang warung-warung kecil lainnya sudah membayar pajak. Namun sekarang menjadi

ribut karena dipelintirkan menjadi pajak warteg, padahal tidak ada pajak warteg yang ada warteg merupakan bagian dari restoran”⁷⁷

Oleh karena itu gejolak yang terjadi di dalam masyarakat ini atas reaksi terhadap rencana Pemprov DKI Jakarta dalam menetapkan rancangan pajak restoran ini disebabkan oleh adanya *miss-leading information* dan kurangnya sosialisasi yang dilakukan oleh petugas pajak. Kurangnya sosialisasi yang dilakukan oleh petugas pajak dalam hal ini Dinas Pelayanan Pajak DKI Jakarta menyebabkan objek pajak restoran yaitu warung dapat lepas dari jangkauan pemerintah DKI Jakarta pada perda restoran sebelumnya. Sosialisasi diseminasi yang dilakukan oleh petugas pajak menjadi sangat penting untuk dapat menghindari adanya objek pajak yang memang seharusnya dikenakan pajak restoran namun karena kurangnya pemahaman dalam membaca peraturan perundang-undangan menjadi salah persepsi dan tidak kena pajak.

Salah satu kriteria dari pajak yang baik adalah kemudahan administrasi. Oleh karena itu rancangan perda ini harus dapat memenuhi kriteria-kriteria agar dapat terselenggaranya suatu administrasi perpajakan yaitu:

- a) Adanya kejelasan dan kesederhanaan dari ketentuan Undang-Undang sehingga memudahkan bagi administrasi dan memberi kejelasan bagi Wajib Pajak. Dengan melihat permasalahan mengenai penegasan definisi restoran yang meliputi warung, maka hal ini dapat dikaitkan dengan sosialisasi dari petugas pajak yang kurang. Dengan adanya penjelasan dari yang sebelumnya implisit menjadi eksplisit maka hal ini menyebabkan ketidakjelasan bagi wajib pajak dalam menginterpretasikan peraturan perundang-undangan. Permasalahan ini menyebabkan pendapat masyarakat yang negatif timbul pada saat rancangan perda ini akan diimplementasikan.
- b) Kesederhanaan yang akan mengurangi penyelundupan pajak. Kesederhanaan yang dimaksud disini adalah mencakup perumusan yuridis yang memberikan kemudahan untuk dipahami maupun kesederhanaan

⁷⁷Wawancara dengan pihak Dinas Pelayanan Pajak, Kepala Bidang Peraturan dan Pembinaan Pajak Daerah, Arif Susilo, tanggal 27 Mei 2011

untuk dilaksanakan oleh aparat dan untuk kemudahan memenuhi kewajiban pajaknya oleh Wajib Pajak. Dengan kurangnya penjelasan mengenai definisi pengertian restoran maka hal ini dapat menimbulkan ketidakbiasaan mengenai peraturan daerah tentang pajak restoran. Kejelasan perda ini sangat penting terutama untuk menghindari adanya penyelundupan pajak.

- c) Reformasi dalam bidang perpajakan yang realitis harus mempertimbangkan kemudahan tercapainya efisiensi dan efektivitas administrasi perpajakan sejak dirumuskannya kebijaksanaan perpajakan.
- d) Administrasi perpajakan yang efisien dan efektif perlu disusun dengan memperhatikan penataan pengumpulan pengolahan dan pemanfaatan informasi tentang subjek pajak dan objek pajak. Efisiensi dan efektifitas yang berkaitan dengan informasi mengenai subjek pajak dan objek pajak restoran maka UU PDRD sebelumnya mengalami suatu ketidakjelasan subjek dan objek pajak restoran terutama terhadap objek pajak restoran tertentu yaitu warung. Kepastian hukum atas kewajiban perpajakan sangatlah penting, dengan adanya kepastian hukum maka keadilan dapat tercapai.

Rancangan Perda yang semula direncanakan akan berlaku pada awal tahun 2011 telah mengalami penundaan akibat banyaknya kontroversi yang timbul di masyarakat. Salah satu pertentangan yang timbul akibat rancangan Perda ini menurut peneliti adalah kesalahan persepsi masyarakat mengenai pengenaan pajak terhadap warung. Kesalahan persepsi masyarakat ditimbulkan akibat rancangan Perda lebih dikenal oleh umum sebagai pajak Warteg. Warung Tegol (Warteg) di mata masyarakat merupakan rumah makan yang konsumennya adalah masyarakat kelas bawah/kecil, oleh karena itu, rancangan Perda ini dianggap tidak memihak masyarakat kecil dengan membebankan pajak terhadap konsumen atas makanan dan minuman yang dibeli. Apalagi pajak yang selalu dianggap sebagai beban bukan suatu bentuk kontribusi terhadap pemerintahan daerah. Namun sebenarnya tidak semua warung makan akan dikenakan pajak restoran, hanya warung makan yang mempunyai peredaran usaha diatas Rp 60 juta per tahun saja yang akan dikenakan pajak restoran. Selanjutnya berdasarkan wawancara dengan Rusli

Abidin, menyebutkan beberapa kriteria agar warung ini dapat dikenakan Pajak Daerah, yaitu:

“Terbitnya UU No 28 tahun 2009 yang telah mengatur besarnya omzet atas pengenaan pajak restoran dimana berjumlah Rp 60 juta pertahun. Hal ini juga sebagai perbandingan dengan UU sebelumnya yaitu No 34 Tahun 2000 dengan dasar pengenaan pajak atas omzet diatas Rp.30 juta pertahun.”⁷⁸

Berdasarkan penuturan Rusli Abidin disebutkan beberapa kriteria yang harus dimiliki oleh warung agar dapat ditetapkan sebagai objek pajak daerah, yaitu⁷⁹:

1) Usaha tetap yang menetap

Usaha tetap dan menetap mempunyai arti bahwa lokasinya menetap dan kepemilikannya menetap. Kriteria warung ini yang akan dikenakan pajak restoran.

2) Usaha tetap tidak menetap

Usaha tetap namun tidak menetap merupakan penjualan makanan dan minuman yang lokasinya tidak menetap atau berkeliling seperti gerobak mie ayam, dll. Jenis warung ini tidak dikenakan pajak restoran.

3) Usaha tidak tetap tapi menetap

Usaha tidak tetap tapi menetap ini dilihat dari karakteristik warung tegal yang bersifat kekeluargaan (berasal dari satu daerah yang sama). Sehingga kepemilikan warung tegal ini dapat berganti-ganti, contohnya sekarang bernama warung padang, namun 3 bulan kemudian akan berganti kepemilikan menjadi warung tegal. Hal ini akan menyulitkan fiskus untuk dapat memeriksa kepatuhan pajaknya sehingga warung sejenis ini tidak dikenakan pajak restoran.”

Dengan demikian pengenaan pajak restoran atas warung ini akan dikenakan pada kriteria usaha tetap dan menetap dengan omzet penjualan diatas

⁷⁸Wawancara dengan pihak Dinas Pelayanan Pajak, Kepala Seksi PIVT Potensi Pajak Daerah, Rusli Abidin, tanggal 26 Mei 2011

⁷⁹ Wawancara dengan pihak Dinas Pelayanan Pajak, Kepala Seksi PIVT Potensi Pajak Daerah, Rusli Abidin, tanggal 26 Mei 2011

Rp.60 juta per tahun. Kriteria ini sudah mempertimbangkan kemudahan petugas pajak dalam mengawasi dan memeriksa kepatuhan wajib pajak.

Dilihat dari sisi penerimaan yang diperoleh dari objek pajak restoran cukup besar dari tahun ke tahun, maka pemerintah daerah DKI Jakarta juga merencanakan penambahan rencana pemerintahan sebesar Rp.100 miliar di RAPBD 2011. Kenaikan sebesar Rp.100 milyar yang direncanakan oleh pemerintah DKI Jakarta pada tahun 2011 berarti pemerintah daerah sangat optimis melihat perkembangan Indonesia khususnya DKI Jakarta dalam mendukung potensi pajak restoran, sebagaimana rencana APBD tersebut disajikan dalam Tabel 5.1

Tabel 5.1
Rencana APBD Tahun 2010 & 2011
(dalam jutaan rupiah)

Objek Pajak	Rencana APBD 2010	Rencana APBD 2011	Kontribusi 2011 (%)
Pajak Restoran	800.000	900.000	100%
Restoran	737.753	826.988	91,89%
Rumah Makan	32.206	36.232	4,03%
Café	21.314	23.978	2,66%
Kantin	8.713	9.802	1,09%
Katering/Jasa Boga	14	3.000	0,33%

Sumber: Dinas Pelayanan Pajak Provinsi DKI Jakarta

Selanjutnya perkembangan penerimaan pajak restoran di DKI Jakarta dapat dilihat dari realisasi penerimaan pajak pada tahun 2006-2010. Penerimaan pajak ini dari hampir mencapai targetnya dari tahun ke tahun seperti yang bisa dilihat pada tabel 5.2 dibawah ini:

Tabel 5.2
Perkembangan Realisasi Penerimaan Pajak Restoran
Periode 2006-2010
(dalam jutaan rupiah)

Penerimaan Pajak	2006	2007	2008	2009	2010
	427.933	491.709	649.642	753.199	835.498
Target	415.000	600.000	610.000	752.287	770.000
%	103,12%	81,95%	106,50%	100,12%	108,51%

Sumber: Dinas Pelayanan DKI Jakarta

Potensi penerimaan pajak restoran yang cukup besar ini juga didukung dengan banyaknya wajib pajak restoran yang ada di DKI Jakarta. Data terakhir pada tahun 2010 telah mencatat sebanyak 5.003 wajib pajak restoran di berbagai wilayah Jakarta, tentunya dengan adanya perluasan basis pajak restoran maka wajib pajak atas restoran ini akan bertambah. Selain bertambahnya wajib pajak restoran, dengan adanya kenaikan *threshold* dari Rp.30 juta rupiah per tahun menjadi Rp.60 juta per tahun, maka dengan kenaikan ini wajib pajak yang pada perda pajak restoran sebelumnya sudah dikenakan wajib pajak menjadi objek pengecualian pajak.

Tabel 5.3
Rekapitulasi Potensi Wajib Pajak Restoran di DKI Jakarta

No.	Wilayah	Jumlah WP
1	Sudin Pelayanan Pajak 1 Jakarta Pusat	718
2	Sudin Pelayanan Pajak 2 Jakarta Pusat	211
3	Sudin Pelayanan Pajak 1 Jakarta Selatan	1.244
4	Sudin Pelayanan Pajak 2 Jakarta Selatan	669
5	Sudin Pelayanan Pajak 1 Jakarta Barat	337
6	Sudin Pelayanan Pajak 2 Jakarta Barat	492
7	Sudin Pelayanan Pajak 1 Jakarta Timur	172
8	Sudin Pelayanan Pajak 2 Jakarta Timur	274
9	Sudin Pelayanan Pajak 1 Jakarta Utara	543
10	Sudin Pelayanan Pajak 2 Jakarta Utara	343
TOTAL		5.003

Sumber: Dinas Pelayanan Pajak

Analisis kelayakan rancangan Perda ini juga dilihat dari sisi *threshold* yakni sebesar Rp 60 juta per tahun yang di perda pajak restoran sebelumnya diatur sebesar Rp. 30 juta per tahun. Peningkatan *threshold* ini sudah dirasakan cukup adil untuk warung makan, karena dengan peningkatan ini maka warung yang sebelumnya dikenakan pajak restoran menjadi objek yang dikecualikan. Namun *threshold* ini harus dievaluasi kembali dengan mempertimbangkan perkembangan ekonomi masyarakat dan UMR. Subjek pajak restoran yaitu konsumen warung yang merupakan masyarakat berpenghasilan di bawah UMR, sehingga pengenaan pajak restoran ini harus mempertimbangkan besaran UMR yang ada di wilayah DKI Jakarta. Penghasilan UMR pada tahun 2011 ditetapkan oleh Kementerian

Tenaga Kerja dan Transmigrasi sebesar Rp.1.290.000 seperti yang dapat dilihat di table 5.4 dibawah ini.

Tabel 5.4
Tabel Upah Minuman Regional (UMR)
(dalam rupiah)

Upah Minimum Regional (UMR)	Tahun				
	2007	2008	2009	2010	2011
	900.560	972.605	1.069.865	1.118.009	1.290.000

Sumber :<http://www.gajimu.com/main/Gaji-Minimum> Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Kemenakertrans)

Dengan penghasilan yang rendah tentunya masyarakat akan sangat terbebani ketika adanya kenaikan harga jual makanan dan minuman yang disediakan oleh warung/Warteg. Walaupun pengenaan tarif pajak ini maksimal sebesar 10%, yang dirasakan tidak terlalu tinggi, namun bagi masyarakat berpenghasilan rendah tentunya akan sangat signifikan ketika kenaikan tersebut dikalikan dengan jumlah konsumsi pangan mereka, atau 30 hari dalam satu bulan. Penghitungan ini diperkirakan karena pemenuhan pangan ini merupakan kebutuhan sehari-hari yang tidak mungkin dihindari. Dengan demikian tidak menutup kemungkinan bahwa rancangan perda pajak restoran ini dapat berdampak negatif kepada ekonomi masyarakat. Akibat sosialisasi yang kurang jelas maka para pemilik warung yang selama ini merasa tenang tanpa adanya kewajiban untuk membayar pajak, tiba-tiba dihadapkan pada kemungkinan bahwa mereka akan mempunyai suatu kewajiban tambahan untuk membayar pajak restoran. Sehingga pengenaan pajak atas warung ini seharusnya diperlukan banyak pertimbangan, hal ini juga diperkuat oleh hasil wawancara dengan Gunadi, yang berpendapat bahwa:

“Perlu dipertimbangkan kembali, apakah rancangan perda ini feasible, seharusnya memfokuskan ke pajak-pajak yang belum kena namun sebenarnya harusnya kena. Jangan menjadi hambatan sosial politis, yang dapat menyengsarakan masyarakat karena ini menyangkut kebutuhan dasar orang sehari-hari yaitu pangan.”⁸⁰

⁸⁰ Hasil wawancara dengan Pihak Akademisi, Prof.Gunadi, 30 Mei 2011

Selanjutnya peneliti telah melakukan wawancara ke beberapa warung makan, dari hasil wawancara tersebut, menghasilkan bahwa sebagian besar warung makan yang di wawancara mempunyai omzet diatas Rp 5 juta per bulan yang mempunyai arti bahwa sebagian besar dari warung makan ini sudah dapat dikenakan pajak restoran.

Namun dari hasil wawancara ini juga ditemukan fakta bahwa warung makan yang sangat sederhana saja dapat memperoleh penghasilan diatas Rp 5 juta per bulan, hal ini memang wajar mengingat warung tersebut buka setiap hari dan berada di lingkungan yang strategis. Dengan melihat fakta tersebut, maka apakah warung makan yang sangat sederhana ini layak dikenakan pajak restoran dan apakah warung makan ini sudah layak untuk dapat dibandingkan dengan restoran yang memiliki administrasi dan fasilitas yang baik. Dari beberapa hasil wawancara, pihak pemerintah daerah justru bertujuan untuk dapat mengenakan pajak restoran kepada warung makan yang sangat ramai dengan konsumen berbagai kalangan seperti yang sedang berkembang di daerah DKI Jakarta ini. Namun jika mengacu pada hasil wawancara dengan pemilik warung yang dilakukan oleh peneliti maka pengenaan pajak atas warung dengan omzet diatas Rp 60 juta per tahun ini kurang tepat sasaran. Oleh karena itu besarnya omzet patut untuk dipertimbangkan dan di evaluasi kembali, berikut merupakan analisis yang dilakukan oleh peneliti untuk dapat memperoleh hasil untuk menentukan kelayakan Perda tersebut:

5.1.1 Analisis Kelayakan Pengenaan Pajak Restoran atas Objek Tertentu Dikaitkan dengan Asas Kenyamanan

Selanjutnya rancangan perda ini dikaitkan dengan asas kenyamanan dimana asas ini menyangkut tentang pengaturan saat yang tepat dalam pemungutan pajak. Saat yang tepat dalam memungut pajak adalah saat dimana Wajib Pajak berada dalam keadaan nyaman dalam membayar pajak, yaitu pada saat Wajib Pajak mempunyai uang. Subjek pajak restoran ini adalah konsumen, dimana pembebanan pajak dikenakan di setiap harga makanan dan minuman yang telah dikonsumsi. Dengan adanya rancangan perda ini maka konsumen warung yang sebagian besar merupakan masyarakat kecil memberikan

respon yang negatif. Respon negatif ini merupakan indikasi bahwa masyarakat tidak merasa nyaman dalam membayar pajak. Masyarakat merasa terbebani dengan adanya kenaikan sebesar 10% di setiap makanan dan minuman yang dikonsumsi. Para pengusaha warung juga memberikan respon yang negatif, hal ini juga dikarenakan ketakutan mereka menaikkan harga jual makanan dan minuman yang dapat berdampak hilangnya konsumen atau dapat menurunkan keuntungan warung. Oleh karena itu, dilihat dari asas kenyamanan maka rancangan perda ini tidak memenuhi.

Dari sudut pandang peneliti, tanpa adanya faktor rasa nyaman, maka Wajib Pajak akan tetap merasa terbebani dengan adanya pajak restoran ini, apalagi mengingat pajak bersifat kontra-prestasi, hal ini tentunya akan sangat dirasa berat oleh para pemilik warung, maka mungkin sebaiknya pelaksanaan pemungutan pajak ini disertai dengan adanya kontribusi langsung yang dapat dirasakan oleh para pemilik warung tersebut. Hal ini juga dikuatkan dengan hasil wawancara dengan Gunadi sebagai berikut:

“...harus ada semacam reward dari pemerintah daerah misalnya mendapat kemudahan dalam persyaratan kredit dari Bank, dan sebagainya. Sehingga ada suatu nilai plus-nya.”⁸¹

5.1.2 Analisis Kelayakan Pengean Pajak Restoran atas Objek Tertentu Dikaitkan dengan Asas Keadilan

Selanjutnya rancangan Perda ini dilihat dari sisi asas keadilan. Asas keadilan ini menurut definisi Mansury dapat dibagi menjadi dua, yaitu keadilan horizontal dan keadilan vertikal. Jika asas keadilan ini dikaitkan dengan rancangan peraturan daerah mengenai pajak restoran atas objek tertentu maka:

1. Keadilan horizontal diartikan sebagai pengenaan pajak dimana semua orang yang mempunyai penghasilan yang sama, harus membayar pajak dalam jumlah yang sama. Ditinjau dari perspektif asas keadilan horizontal maka sesungguhnya rancangan perda restoran ini sudah selaras dengan objek pajak restoran yang telah diatur di dalam UU. Maka tentu

⁸¹Hasil wawancara dengan Pihak Akademisi, Prof.Gunadi, 30 Mei 2011

asashorizontal ini sudah memenuhi pada rancangan Perda ini dimana restoran dan warung/rumah makan yang menjual makanan dan minuman sama-sama dikenakan pajak. Restoran dan warung/rumah makan yang menjadi objek pajak daerah ini adalah mereka yang memiliki omzet diatas Rp.60 juta per tahun.

2. Keadilan vertikal menyangkut kewajiban membayar pajak dimana semakin besar kemampuannya untuk membayar pajak harus semakin besar pajak yang harus dibayar. Dengan pengertian ini, maka asas keadilan vertikal ini juga terpenuhi di dalam rancangan Perda ini. Pajak restoran maupun rancangan Perda ini merupakan tarif *flat* bukan tarif progresif, sehingga rancangan perda pajak restoran ini tidak bisa diukur dari sisi keadilan vertikal.

Berkaitan dengan keadilan vertikal maka menurut pendapat Tjip Ismail, sebaiknya rancangan Perda ini dibuat klasifikasi berdasarkan kelas-kelas tertentu untuk menentukan besarnya ketetapan pajak terutang, seperti yang dikutip dibawah ini:

“.....petugas pajak harus melakukan observasi terlebih dahulu, untuk mengetahui sehari warung dapat menghasilkan berapa sehingga dapat membuat klasifikasi ke dalam kelas-kelas, misalnya kelas A dikenakan pajak berapa dan kelas B dikenakan pajak berapa, dll”⁸²

Observasi ini bersifat acak ke beberapa warung yang ada di DKI Jakarta. Klasifikasi ini berdasarkan tarif pajak dan margin laba yang didapat oleh pengusaha warung tersebut karena misalnya warung tersebut memiliki margin laba dibawah 10% maka pengenaan tarif dapat di klasifikasikan ke kelas A dan seterusnya. Pendapat ini juga didukung oleh Lukman yang menyatakan bahwa sebaiknya besarnya omzet ini perlu di kaji ulang dengan mempertimbangkan banyak variabel diantaranya variabel UMR, sebagaimana hasil wawancara sebagai berikut:

“Tidak adil, jika dilihat dari omzet 60 juta, anggap keuntungan yang dapat diperoleh sebesar 20% belum dipotong dengan pajak. Maka

⁸²Hasil wawancara dengan Pihak Dewan Perwakilan Daerah, Tjip Ismail, 24 Mei 2011

sebaiknya besarnya omzet perlu dipertimbangkan banyak variabel seperti UMR”⁸³

Hal tersebut juga diperkuat dengan pernyataan oleh Gunadi sebagai berikut:

“Omzet juga perlu dihitung kembali. Semakin tinggi threshold maka semakin efisien. Mungkin sebaiknya threshold ini disamakan dengan threshold PPN yaitu sebesar Rp 600 juta setahun.”⁸⁴

Atas hal tersebut diatas, peneliti juga beranggapan bahwa perlu adanya pengkajian ulang mengenai penetapan omzet yang dapat dikenakan pajak tersebut, pengkajian tersebut dapat dilakukan dengan melibatkan banyak variabel terutama variabel UMR konsumen warung makan. Peneliti juga sependapat dengan dibuatnya klasifikasi-klasifikasi berdasarkan omzet untuk dapat mencapai keadilan antara objek pajak restoran lainnya dengan warung.

Selain kedua pendapat tersebut diatas, adapula pendapat yang menyatakan bahwa besaran omzet diatas Rp 60 juta per tahun sudah cukup adil. Seperti yang dikemukakan dibawah ini berdasarkan hasil wawancara dengan Rusli Abidin:

“Adil, karena orang dari daerah mencari nafkah ke Jakarta. Maka dengan ini pemerintah hanya mengambil sebesar 10% yang pada akhirnya juga digunakan untuk pembangunan, pendidikan, dll”⁸⁵

Selanjutnya berkaitan dengan keadilan dalam pemungutan pajak, sebagaimana dikemukakan oleh Smith dan Musgrave (2003) mengemukakan adanya dua macam asas keadilan yaitu *Benefit Principle* dan *Ability To Pay Principle*.

1. *Benefit Principle*

Prinsip ini menekankan bahwa setiap Wajib Pajak harus membayar pajak sejalan dengan manfaat yang dinikmatinya dari Pemerintah. Dalam hal ini perlu diketahui besarnya manfaat yang dinikmati Wajib Pajak yang bersangkutan dari kegiatan pemerintah yang memerlukan pengeluaran yang dibiayai dari penerimaan pajak tersebut, sehingga dalam prakteknya prinsip ini sulit diterapkan secara umum, melainkan lebih tepat untuk pemungutan

⁸³Hasil wawancara dengan Pihak Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan, Kepala Seksi Pajak II A , Lukman, 15 Juni 2011

⁸⁴Hasil wawancara dengan Pihak Akademisi, Prof.Gunadi, 30 Mei 2011

⁸⁵Hasil wawancara dengan pihak Dinas Pelayanan Pajak, Kepala Seksi P IV T, Rusli Abidin, tanggal 26 Mei 2011

retribusi non pajak yang manfaatnya dirasakan langsung oleh pembayarannya. Walaupun pada hakekatnya pajak akan digunakan untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran pemerintah, seperti yang diungkapkan oleh Rusli Abidin:

*“Pajak memang dikumpulkan yang kemudian dananya akan digunakan baik untuk pembangunan, termasuk kebersihan tersebut”*⁸⁶

Rancangan Perda ini seperti pada umumnya pengenaan pajak lainnya dimana tidak ada manfaat yang langsung diterima oleh wajib pajak berbeda halnya dengan retribusi yang manfaat dapat dirasakan secara langsung. Namun dari beberapa hasil wawancara dari pihak warung, maka fasilitas yang ingin didapat dari pemerintah diantaranya adalah menginginkan adanya jaminan kebersihan, menginginkan keamanan terjamin dan menginginkan berbagai macam fasilitas lainnya seperti bebas dari pungutan liar, sosialisasi diberikan secara akurat dan manfaat pajak dikembalikan kepada masyarakat, dan berkaitan dengan pajak para pengusaha warung ini menginginkan adanya kejelasan pajak dan kemudahan dalam hal pembayaran pajak.

2. *Ability to pay*

Prinsip ini menekankan agar pembebanan pajak kepada para Wajib Pajak didasarkan kepada kemampuan masing-masing Wajib Pajak. Konsep *ability to pay* pada pajak restoran dan khususnya rancangan Perda terbaru ini lebih tepat ditujukan kepada kemampuan konsumen, dimana pembebanan pajak ini tentunya akan dikenakan kepada konsumen. Dengan demikian, ditinjau dari kemampuan membayar konsumen pada masing-masing konsumen restoran maupun konsumen warung/rumah makan maka hal ini tidak memenuhi. Konsumen restoran yang rata-rata merupakan masyarakat kelas menengah ke atas. Sebaliknya konsumen warung/rumah makan yang sebagian besar merupakan masyarakat kelas kecil atau yang berpenghasilan dibawah UMR tentu akan sangat terbebani dengan adanya kenaikan pajak sebesar 10%. Memang sebagian besar warung-warung yang sudah terkenal seperti Warmo, yang berada di daerah Tebet, mempunyai konsumen

⁸⁶Hasil Wawancara dengan pihak Dinas Pelayanan Pajak, Kepala Seksi P IV T, Rusli Abidin, tanggal 26 Mei 2011

bervariasi baik masyarakat bawah maupun kelas atas atau bahkan dikunjungi oleh artis-artis. Tentunya hal ini dapat disamakan dengan restoran

Selanjutnya rancangan Perda ini jika dikaitkan dengan teori gaya pikul sebagaimana diutarakan oleh Tjip Ismail⁸⁷, menegaskan bahwa pajak harus dibayar menurut gaya pikul atau kemampuan seseorang (*ability to pay approach*), sehingga dapat disimpulkan bahwa teori ini bertujuan agar pemungutan pajak sesuai dengan keadilan. Apabila dikaitkan dengan pelaksanaan Perda Restoran ini, dapat dilihat bahwa Subjek dari rancangan Perda restoran ini adalah konsumen warung makan. Dengan demikian apabila dikaitkan dengan teori gaya pikul ini maka pembuat kebijakan patut memperhatikan kemampuan konsumen untuk dapat dibebankan dengan kewajiban membayar pajak. Namun teori gaya pikul ini juga mempunyai kelemahan-kelemahan sebagai berikut:

- 1) Susah mengukur gaya pikul orang seseorang
- 2) Sulit menghubungkan gaya pikul dengan besarnya pungutan pajak

Dengan adanya kelemahan-kelemahan dari teori gaya pikul ini maka teori ini sulit untuk dikaitkan dengan rancangan Perda. Hal ini disebabkan karena pengenaan pajak restoran ini tidak bisa mengukur masing-masing penghasilan konsumennya, dimana pajak ini berbeda dengan pajak penghasilan pasal 21 dimana dasar pengenaan pajak menggunakan klasifikasi berdasarkan besarnya penghasilan wajib pajak.

Dari hasil wawancara didapatkan bahwa beberapa pemilik warung makan merasa bahwa rancangan Perda ini dianggap tidak adil dan hanya sedikit menyatakan bahwa rancangan ini sudah cukup adil. Pengusaha warung makan yang menyatakan tidak adil ini mengatakan bahwa antara warung makan dan restoran tidak bisa disamakan apalagi dari segi konsumen yang sebagian besar merupakan masyarakat kelas bawah. Hal ini juga didukung dengan ketakutan mereka dengan membebankan pajak kepada konsumen yang akan menyebabkan kenaikan harga jual pada makanan dan minuman yang disediakan. Kemudian hal ini juga didukung dari hasil wawancara yang mengatakan pengenaan pajak ini

⁸⁷ Hasil wawancara dengan Pihak Dewan Perwakilan Daerah, Tjip Ismail, 24 Mei 2011

akan mempegaruhi dalam hal penjualan warung makan tersebut. Sehingga dengan adanya ketakutan pemilik warung bahwa rancangan perda ini akan mengurangi konsumen mereka, maka rancangan perda ini mempunyai dampak yang negative dalam ekonomi.

5.1.3 Analisis Kelayakan Pengenaan Pajak Restoran atas Objek Tertentu Dikaitkan dengan AsasEkonomi

Sebagaimana teori yang dikemukakan oleh Mansury (1996) mengenai asas ekonomi, dalam membuat peraturan perpajakan harus diperhatikan tentang biaya pemungutan yang akan timbul sehubungan dengan peraturan yang dibuatmelalui asas ekonomi dapat dilihat dari perbandingan antara jumlah penerimaan dan biaya pemungutan dimana jumlah penerimaan harus lebih besar daripada biaya pemungutan, dan biaya yang dikeluarkan oleh Wajib Pajak dalam memenuhi kewajiban perpajakannya dibuat sekecil mungkinhal ini juga dipertegas mengenai pengertian asas ekonomi yang dituturkan oleh Soemitro (1998), yang dimaksud dengan asas ekonomi adalah bahwa pajak yang dipungut oleh Negara tidak boleh mengakibatkan terhambatnya kelancaran produksi dan perdagangan harus diusahakan supaya tujuan untuk mencapai kebahagiaan dan terselenggaranya kepentingan umum dapat dilaksanakan dengan tidak dihambat oleh adanya pungutan pajak.Bahkan sebaliknya, pajak harus dapat merangsang pertumbuhan ekonomi rakyat/swasta yang lancar dan sehat.

Dari hasil wawancara, sebanyak pemilik warungmengatakan bahwa rancangan Perda ini dapat menghambat kelancaran usaha mereka seperti yang dikemukakan oleh Sutari dari Warung Ibu Tari⁸⁸:

“Sangat menghambat, harga naik maka konsumen akan lari”

Namun Anung tetap optimis dengan mengatakan bahwa rancangan Perda ini tidak akan menghambat usaha penjualan makanan dan minuman ini.

“Tidak akan menghambat”⁸⁹

⁸⁸ Hasil Wawancara dengan Ibu Sutari pihak dari pemilik warung, tanggal 21 Mei 2011

⁸⁹ Hasil Wawancara dengan Anung pihak dari pemilik warung, tanggal 22 Mei 2011

Pernyataan ini disebabkan karena dengan adanya pembebanan pajak ini tentu akan memberatkan konsumen mereka dan memaksa mereka menaikkan harga jual makanan dan minuman agar tidak terlalu tinggi dibandingkan dengan biaya yang harus dikeluarkan untuk membayar Pajak.

5.1.4 Analisis Kelayakan Pengenaan Pajak Restoran atas Objek Tertentu Dikaitkan dengan Asas Kepastian

Dalam teorinya asas kepastian menjelaskan *Certainty* atau kepastian menginginkan bahwa dalam setiap ketentuan perpajakan harus jelas dan pasti, paling tidak mengenai tiga hal yaitu berapa jumlah yang harus dibayar, kapan harus membayar dan bagaimana cara membayar. Dengan adanya kepastian hukum setiap orang dapat mengetahui hak dan kewajibannya yang harus dipenuhi.

Dalam analisis ini peneliti ingin melihat kelayakan rancangan Perda ini jika dilihat dari asas kepastian, yang apabila di jelaskan lebih lanjut *certainty* atau kepastian menginginkan dalam setiap ketentuan perpajakan harus jelas dan pasti, paling tidak mengenai tiga hal, yaitu berapa jumlah yang harus dibayar, kapan harus membayar dan bagaimana cara membayar, sehingga dengan adanya kepastian hukum setiap orang dapat mengetahui hak dan kewajibannya yang harus dipenuhi. Kepastian hukum yang jelas dan pasti dalam peraturan perpajakan ini bertujuan untuk dapat memberikan pengertian kepada masyarakat mengenai kewajiban setiap warga Negara terhadap Negara terutama dalam partisipasinya pada pembiayaan pembangunan daerahnya.

Oleh karena itu, penjelasan kelayakan rancangan Perda ini jika dihubungkan dengan asas kepastian antara lain:

1. Harus pasti, **siapa saja** yang harus dikenakan pajak

Subjek pajak restoran berdasarkan UU No.28 Tahun 2009 pasal 38 adalah orang pribadi atau badan yang membeli makanan dan/atau minuman dari restoran atau lebih sederhanakan merupakan konsumen yang menikmati pelayanan yang disediakan oleh restoran. Sedangkan wajib pajak restoran adalah orang pribadi atau badan yang mengusahakan restoran. Selanjutnya telah dijelaskan oleh UU No.28 Tahun 2009 bahwa yang dimaksud restoran

meliputi rumah makan, kafetaria, kantin, warung, bar, dan sejenisnya termasuk jasa boga/katering. Dengan ini tentunya UU No.28 Tahun 2009 sudah menjelaskan mengenai siapa-siapa yang harus dikenakan pajak restoran termasuk warung yang batasan penjualannya akan lebih dijelaskan di dalam Perda.

2. Harus pasti, **apa** yang menjadi dasar untuk mengenakan pajak kepada Subjek Pajak

Pasal 39 dalam UU No.28 Tahun 2009 telah menjelaskan dasar pengenaan pajak restoran adalah jumlah pembayaran yang diterima atau seharusnya diterima restoran. Maka asas kepastian terhadap apa yang menjadi dasar pengenaan pajak restoran ini sudah terpenuhi.

3. Harus pasti, **berapa** jumlah yang harus dibayar berdasarkan ketentuan tentang tarif pajak

Besarnya pajak terutang dapat dihitung dengan cara mengalikan tarif dengan dasar pengenaan pajak. Besarnya tarif disesuaikan dengan pasal 40 dalam UU No.28 Tahun 2009 yaitu paling tinggi sebesar 10%. Oleh karena itu besarnya jumlah pajak terutang ini berbeda-beda tergantung dengan jumlah penerimaan yang diterima oleh wajib pajak tersebut. Maka dalam hal ini rancangan Perda ini sudah terpenuhi mengenai berapa jumlah yang harus dibayarkan oleh wajib pajak.

4. Harus pasti, **bagaimana** jumlah pajak yang terhutang tersebut harus dibayar
Pajak restoran yang terutang terjadi pada saat pembayaran kepada pengusaha restoran atas pelayanan di restoran yang telah diatur dalam pasal 10 Perda No. 8 Tahun 2003. Kemudian diatur dalam Ketentuan Umum Pajak Daerah No.4 Tahun 2002 yaitu jika dilakukan secara *self-assessment* maka wajib pajak mempunyai tugas untuk menghitung sendiri pajak terutang berdasarkan dasar pengenaan pajak dikalikan dengan tarif. Sedangkan jika dilakukan secara *official assessment* maka pajak akan ditetapkan oleh Gubernur dengan mengeluarkan Surat Ketetapan Pajak Daerah (SKPD). Pembayaran *self-assessment* dilakukan dengan mengisi SSPD (Surat Setoran Pajak Daerah) paling lambat dibayarkan 15 hari kerja setelah masa pajak, sedangkan jika dilakukan secara *official-assessment* maka paling lambat

melakukan pembayaran 30 hari sejak SKPD diterbitkan. Pembayaran ini bisa dilakukan di Bank, KPKD, atau tempat lain yang telah ditentukan oleh Gubernur. Dengan ini maka penjelasan bagaimana pembayaran pajak restoran ini dilakukan sudah jelas dan pasti diatur dalam peraturan pajak daerah.

Untuk dapat memberikan kepastian hukum bagi masyarakat agar dapat ikut berpartisipasi dalam pembiayaan pembangunan daerah, maka pengertian kepastian atas pengenaan pajak kepada masyarakat harus didukung oleh suatu kepastian hukum yang menyatakan bahwa setiap ketentuan perpajakan harus tegas, jelas dan menjamin kepastian bagi setiap Wajib Pajak sehingga mudah dimengerti oleh Wajib Pajak dan juga akan memudahkan administrasi perpajakan itu sendiri. Khusus untuk rancangan kebijakan pajak daerah sebagai perluasan objek dari pajak restoran tentunya sudah memenuhi kriteria dalam asas kepastian hukum.

5.1.5 Analisis Kelayakan Pengenaan Pajak Restoran atas Objek Tertentu Dikaitkan dengan Kriteria-Kriteria Pajak Daerah yang baik

Menurut Kurniawan & Purwanto (2004), suatu pajak daerah harus memenuhi syarat-syarat yang memenuhi kriteria-kriteria pajak daerah yaitu:

- a. Bersifat pajak dan bukan retribusi.
Rancangan perda restoran ini merupakan pungutan/iuran wajib pajak kepada pemerintah DKI Jakarta tanpa adanya jasa atau kontra-prestasi yang ditunjuk secara langsung. Sehingga rancangan perda restoran ini sudah memenuhi syarat tersebut.
- b. Objek pajak terletak atau terdapat di wilayah daerah kabupaten/kota yang bersangkutan dan mempunyai mobilitas cukup rendah serta hanya melayani masyarakat di wilayah daerah kabupaten/kota yang bersangkutan.

Rancangan perda restoran ini mempunyai mobilitas yang rendah dan hanya melayani masyarakat di wilayah DKI Jakarta. Oleh karena itu, kriteria pajak daerah ini telah terpenuhi di dalam rancangan perda tersebut.

- c. Objek dan dasar pengenaan pajak tidak bertentangan dengan kepentingan umum.

Hasil pajak daerah adalah untuk kepentingan Daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan yang semakin mandiri, dan objek pajak restoran ini tidak termasuk ke dalam pajak pusat. Maka kriteria ini sudah terpenuhi di dalam rancangan perda restoran tersebut.

- d. Objek pajak yang bukan merupakan objek pajak provinsi dan/atau objek pajak pusat.

Pajak restoran ini tidak termasuk ke dalam pajak pusat sehingga tidak terjadi tumpang tindih pengenaan terhadap objek yang sama, baik di daerah maupun di pusat sehingga dengan ketentuan ini tidak akan terjadi pengenaan pajak berganda.

- e. Potensinya memadai.

Kriteria ini berarti bahwa hasil pajak yang dipungut cukup besar sebagai salah satu sumber pendapatan daerah dan laju pertumbuhannya diperkirakan sejalan dengan laju pertumbuhan ekonomi daerah. Warung makan merupakan kebutuhan pangan sehari-hari masyarakat, oleh karena itu dilihat dari segi banyaknya warung yang ada di DKI Jakarta dan konsumen warung yang juga sangat banyak. Maka penerimaan pajak restoran yang dikenakan pada warung makan sangat berpotensi. Sehingga kriteria pajak daerah ini sudah terpenuhi.

- f. Tidak memberikan dampak ekonomi yang negatif.

Pungutan pajak restoran merupakan pajak konsumsi dimana pungutan pajak ini akan dikenakan pada konsumen. Oleh karena itu pengusaha warung pada dasarnya hanya sebagai pihak yang dititipkan beban pajak yang kemudian dibayarkan dan dilaporkan kepada pihak Dinas Pelayanan Pajak DKI Jakarta. Namun, tentunya pengenaan pajak ini menyebabkan harga penjualan makanan dan minuman akan naik sebesar tarif pengenaan pajak restoran tersebut. Hal ini dapat berdampak berkurangnya konsumen warung yang dapat mengakibatkan penurunan penjualan dan dampak

ekonomi konsumen yang semakin tinggi. Sehingga kriteria ini kurang memenuhi dalam rancangan perda restoran ini.

- g. Memperhatikan aspek keadilan dan kemampuan masyarakat.

Kriteria aspek keadilan jika dilihat dari keadilan horizontal maka sudah terpenuhi dimana semua objek pajak restoran yang memiliki peredaran usaha di atas Rp. 60 juta per tahun maka harus dikenakan pajak restoran. Kriteria kemampuan masyarakat, berarti memperhatikan kemampuan subjek pajak untuk memikul tambahan beban pajak yaitu konsumen warung. Dari segi kemampuan masyarakat, maka kriteria ini kurang memenuhi dalam rancangan perda restoran ini.

- h. Menjaga kelestarian lingkungan.

Kriteria ini berarti bahwa pajak yang bersifat netral terhadap lingkungan, yakni pengenaan pajak tidak memberikan peluang kepada pemerintah daerah atau Pemerintah Pusat atau masyarakat luas untuk merusak lingkungan, yang akan menjadi beban bagi pemerintah daerah, pemerintah pusat dan masyarakat. Kegiatan usaha warung ini tidak mengganggu kelestarian lingkungan sehingga kriteria ini sudah dapat terpenuhi.

Berdasarkan beberapa kriteria kelayakan pajak daerah tersebut, dimana sebagian besar kriteria pajak daerah yang baik sudah terpenuhi dalam rancangan perda restoran di DKI Jakarta yang sudah sesuai dengan UU No. 28 tahun 2009. Maka dapat disimpulkan bahwa pengenaan pajak restoran atas objek tertentu yaitu warung makan dapat dijadikan sebagai Pajak Daerah yang baik untuk diimplementasikan.

5.2 Analisis Alternatif Metode Pemungutan Pajak Restoran atas Objek Tertentu (Warteg) yang dilakukan oleh Dinas Pelayanan Pajak

Rencana pemerintah daerah dalam membuat Perda baru banyak menuai kontroversi di masyarakat. Namun Pemda DKI beralih, pengenaan pajak terhadap konsumen warung atau Warteg ini dikarenakan jenis usaha ini dinilai sudah masuk dalam prasyarat obyek pajak yang diatur dalam Undang-Undang No. 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, yakni usaha penyedia makanan dan minuman yang memiliki omzet di atas Rp 60 juta pertahun.

Pengertian usaha penyedia makanan dan minuman ini meliputi rumah makan, warung, bar, kafetaria dan sebagainya.

Apabila pemerintah daerah DKI Jakarta akan merealisasikan perubahan pajak restoran ini, maka satu hal yang harus dipersiapkan adalah bagaimana sistem yang akan mereka gunakan untuk dapat memungut pajak tersebut. Sebagaimana teori yang disebutkan oleh Solarno, Sistem pemungutan adalah kegiatan untuk mengenakan pajak sesuai dengan pola kerja yang ditetapkan. Pengenaan disini mempunyai arti kegiatan dari penatausahaan, pendataan, penetapan, penagihan sampai dengan pengawasan pembayaran, termasuk penyelesaian sengketa/keberatan bila terjadi keberatan dari pihak Wajib Pajak.

Sampai dengan saat ini, perumusan peraturan pajak restoran tersebut belum dapat diterbitkan, hal ini disebabkan adanya beberapa faktor-faktor yang menyebabkan penerbitan rancangan peraturan daerah ini menjadi tertunda diantaranya adalah:

1) Gejolak Masyarakat

Rancangan peraturan daerah ini menyebabkan timbulnya keresahan dan gejolak pada masyarakat terutama para pengusaha warung dan juga konsumen warung. Ketakutan para pengusaha warung ini ketika mereka harus menaikkan harga penjualan makanan dan minuman yang dapat mengakibatkan kehilangan konsumen. Konsumen yang sebagian besar merupakan masyarakat kelas kecil juga akan merasa terbebani dengan adanya kenaikan harga makanan dan minuman sebesar 10%. Bagi masyarakat kelas kecil kenaikan sebesar 10% cukup signifikan apalagi konsumsi makanan dan minuman merupakan kebutuhan pangan orang sehari-hari. Direktur Jendral Pajak Mochamad Tjiptardjo sebagaimana dikutip dalam Antara News juga berpendapat bahwa:

“Tidak gampang merealisasikan rencana ini. Nampak ada gejolak masyarakat menanggapi rencana ini”⁹⁰

⁹⁰ <http://m.antaranews.com/berita/12914090622/pajak-perlu-strategi-jitu-terapkan-pajak-warteg>

Dengan adanya keresahan masyarakat ini menyimpulkan opini bahwa rancangan Perda ini tidak memihak kepada masyarakat kelas kecil dan tidak menutup kemungkinan akan membuat masyarakat semakin miskin.

2) Faktor Politis

Lukman dan Kresnadi⁹¹ berpendapat bahwa penundaan rancangan Perda ini akibat adanya faktor politis. Rancangan Perda ini menurut Beliau sudah disetujui dari sisi eksekutif dan legislatif, dan sudah di evaluasi dan disetujui di Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan. Namun sampai kini masih mengalami penundaan maka kemungkinan disebabkan oleh adanya faktor politis.

3) Sosialisasi Petugas Pajak Kurang

Pengenaan pajak restoran atas objek warung sebenarnya sudah diatur di dalam UU PDRD sebelumnya yaitu UU No. 34 tahun 2000. Namun pengertian restoran ini dijelaskan secara implisit sehingga tidak semua objek pajak ini dikenakan pajak restoran. Hal ini tentu sudah menyalahi peraturan perpajakan dimana terdapat perbedaan antara peraturan dan pelaksanaan di lapangan. Perbedaan ini disebabkan karena kurangnya sosialisasi dari petugas pajak yang mempunyai tugas untuk dapat memberikan penjelasan peraturan ke masyarakat umum terutama kepada potensial wajib pajak. Oleh karena itu, sosialisasi menjadi peranan sangat penting dalam rancangan perda pajak restoran ini.

4) Evaluasi Kembali

Menurut Rusli Abidin⁹², rancangan Perda ini menimbulkan keresahan pada masyarakat. Oleh karena itu, pemerintah daerah melakukan penundaan penerbitan rancangan. Dengan adanya penundaan ini, maka pemerintah daerah sedang melakukan evaluasi kembali

⁹¹Wawancara dengan Pihak Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan, Lukman dan Kresnadi, 15 Juni 2011

⁹²Wawancara dengan pihak Dinas Pelayanan Pajak, Rusli Abidin, tanggal 26 Mei 2011

mengenai rancangan peraturan daerah ini. Evaluasi ini dilakukan dengan menggunakan jasa LPM UI dan Dinas Koperasi UKM untuk dapat melakukan survei kembali.

Jika rancangan Perda atas restoran ini sudah diimplementasikan maka kendala-kendala yang mungkin akan dihadapi oleh pemerintah daerah adalah:

1. Administrasi warung yang sederhana

Warung dikenal dengan administrasi yang sangat sederhana, sehingga sebagian besar tidak melakukan pembukuan. Hasil wawancara dengan para pemilik warung menyatakan bahwa pencatatan administrasi warung hanya menggunakan bon/struk saja dan bahkan Sutrisno dari warung Sari Rasa tidak menggunakan administrasi apapun. Jika mengacu kepada peraturan pajak restoran sebelumnya yang mengatur setiap wajib pajak berkewajiban untuk menggunakan bon/struk yang sudah dilegalisir oleh pemerintah daerah. Sehingga jika wajib pajak tidak menggunakan bon/struk yang telah dilegalisir maka wajib pajak dapat dikenakan denda sebesar 2%.

2. Pemeriksaan terhadap warung sulit

Seperti yang telah dibahas sebelumnya, bahwa para pengusaha warung hanya menggunakan administrasi yang sangat sederhana. Dengan kesederhanaan ini tentu akan menyulitkan fiskus dalam memeriksa kepatuhan para pengusaha warung dalam hal memenuhi kewajibannya membayar pajak dengan benar.

Peneliti berpendapat, bahwa kesulitan yang dapat timbul tersebut sangat dipengaruhi oleh pemilihan metode pemungutan pajak tersebut. Jika peneliti mengacu pada Perda sebelumnya yang mengatur bahwa pajak restoran menggunakan sistem pemungutan *self-assessment*, maka akan timbul pertanyaan apakah rancangan Perda ini yang merupakan perluasan pajak restoran juga akan menggunakan sistem pemungutan yang sama yaitu *self-assessment*. Namun hal ini tentu akan sulit mengingat administrasi yang dilakukan oleh warung pada umumnya sangat sederhana. Sebaliknya, apabila sistem pemungutan dengan menerapkan sistem *official assessment*, dimana petugas pajak lebih berperan

untuk menghitung dan menetapkan jumlah pajak terutang, maka apakah petugas pajak sudah cukup banyak untuk dapat menangani jumlah warung yang banyak di DKI Jakarta ini. Oleh karena itu peneliti melakukan beberapa wawancara untuk mengetahui sistem pemungutan yang tepat untuk digunakan dalam rancangan Perda ini, berikut beberapa hasil wawancara:

Menurut Rusli Abidin, Kepala Seksi IV Potensi Pajak Daerah, bahwa rancangan Perda ini akan menggunakan sistem pemungutan *self-assessment* seperti pernyataannya sebagai berikut:

”...mampu menyusun pembukuan yang baik, Setiap warung pasti mempunyai pembukuan/pencatatan”⁹³

Dari hasil wawancara yang dilakukan kepada para pemilik warung, makasebagian besar mengatakan bahwa mereka tidak siap atau kurang siap dilihat dari segi kesiapan administrasi yang dimiliki oleh usaha mereka. Tentunya ini akan sulit bagi mereka untuk melakukan penghitungan pajak terutangnya sendiri jika tidak adanya pencatatan. Sebagian besar transaksi penjualan yang dilakukan oleh warung menggunakan bon/struk namun terdapat juga pemilik warung yang mengatakan bahwa warung tersebut tidak menggunakan administrasi apapun baik bon/struk maupun registrasi.

Sistem *self-assessment* tidak hanya dalam menghitung pajak terutangnya namun juga dalam hal mendaftarkan sendiri sebagai Wajib Pajak. Oleh karena itu apakah kesadaran para pengusaha warung untuk mendaftarkan diri sebagai Wajib Pajak sudah cukup besar Rusli mengatakan bahwa:

“.....untuk pengukuhan Wajib Pajak akan dibantu oleh petugas pajak dengan memberikan Surat Pendaftaran Objek Pajak Daerah (SPOPD) kepada warung yang dianggap berpotensi sebagai Wajib Pajak. SPOPD ini akan diisi sendiri oleh Wajib Pajak yang kemudian pada akhirnya akan diberikan Nomor Pokok Wajib pajak Daerah (NPWPD)”⁹⁴

⁹³Wawancara dengan pihak Dinas Pelayanan Pajak, Kepala Seksi P IV T, Rusli Abidin, tanggal 26 Mei 2011

⁹⁴Wawancara dengan pihak Dinas Pelayanan Pajak, Kepala Seksi P IV T, Rusli Abidin, tanggal 26 Mei 2011

Dengan menerapkan sistem pemungutan *self-assessment* maka jika dikaitkan dengan asas ekonomi hal ini sudah terpenuhi. Menurut Rusli dengan menggunakan sistem *self-assessment* ini maka akan lebih efisien dan efektif. Pendapat ini juga didukung dengan pernyataan dari hasil wawancara dengan Kresnadi yaitu

*”jika mengacu pada Undang-undang maka sistem pemungutan rancangan Perda ini adalah self-assessment sehingga jika dilakukan secara official-assessment ini akan menyalahi undang-undang”*⁹⁵

Namun sebaliknya pernyataan Rusli dan Kresnadi tersebut berbeda dengan pernyataan yang diberikan oleh Arif Susilo seperti yang dikutip dibawah ini:

*”...official assessment, para pengusaha warung tidak perlu melakukan pembukuan, karena petugas pajak yang akan memeriksa dan menetapkan pajak terutangnya melalui bon/struk”*⁹⁶

Pendapat Arif Susilo ini diperkuat dengan pendapat dari Tjip Ismail yang menyatakan bahwa:

*“...tidak mungkin menyusun pembukuan dengan baik, karena banyak warung yang hanya menggunakan bon/struk atau malah ada yang menghutang. Maka sistem pemungutan yang lebih tepat digunakan adalah official assessment”*⁹⁷

Jika dilihat dari segi kesiapan petugas pajak dalam menangani jumlah warung yang sangat banyak di DKI Jakarta, maka Arif Susilo berpendapat:

”...di dalam UU diperbolehkan menggunakan pihak ketiga untuk membantu seperti melakukan pendataan yang kemudian akan diserahkan

⁹⁵Wawancara dengan pihak Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan, Kepala Subdit PDRD IV, Kresnadi, tanggal 15 Juni 2011

⁹⁶Wawancara dengan pihak Dinas Pelayanan Pajak, Kepala Bidang Peraturan dan Pembinaan Pajak Daerah, Arif Susilo, tanggal 27 Mei 2011

⁹⁷Wawancara dengan pihak Dewan Perwakilan Daerah, Tjip Ismail, tanggal 24 Mei 2011

ke petugas pajak untuk dapat menghitung dan menetapkan pajak terhutang”⁹⁸

Peneliti juga setuju atas pendapat dari Gunadi yang mengatakan bahwa:

“...perlu diberikan tuntunan/pedoman oleh petugas pajak. Syukur jika bisa memakai cash register. Pengusaha warung ini harus melakukan filling hingga beberapa tahun kedepan misalnya 10 tahun. Sebaiknya dilakukan official assessment terlebih dahulu untuk dapat dilakukan pembinaan misalnya sekitar 10 tahun kemudian dirubah menjadi semi self-assessment sekitar 5 tahun hingga akhirnya bisa dilakukan sistem pemungutan self-assessment murni”⁹⁹

Para pengusaha warung ini perlu diberikan penyuluhan/pedoman seperti misalnya sosialisasi peraturan baru yang sering dilakukan oleh DJP kepada para wajib pajaknya. Dengan demikian mereka mampu dalam melaksanakan sistem pemungutannya secara *self-assessment* dan mengurangi biaya pemungutan jika dilakukan secara *official-assessment*.

Dari informasi tersebut diatas, peneliti berpendapat bahwa dalam pelaksanaan peraturan pajak restoran yang baru ini, pemerintah daerah tetap menggunakan sistem pemungutan *self assessment*, sehingga dari segi biaya pun tidak ada biaya tambahan yang harus dikeluarkan untuk dapat menagih dan mengumpulkan pajak tersebut sebagaimana apabila digunakannya sistem penagihan *official assessment*. Namun mengingat bahwa perluasan objek ini merupakan hal yang sangat sensitif bagi pemilik warung tersebut, sekiranya Pemerintah Daerah dapat memberikan sosialisasi terpadu bagi para pemilik warung tersebut, hal tersebut juga dapat memberikan nilai tambah dalam sistem administrasi para pemilik warung tersebut.

⁹⁸Wawancara dengan pihak Dinas Pelayanan Pajak, Kepala Bidang Peraturan dan Pembinaan Pajak Daerah, Arif Susilo, tanggal 27 Mei 2011

⁹⁹Wawancara dengan pihak Akademisi, Gunadi, tanggal 30 Mei 2011

BAB VI

KESIMPULAN DAN SARAN

6.1 KESIMPULAN

Berdasarkan hasil analisis yang telah dilakukan peneliti, maka peneliti berhasil menyimpulkan hasil penelitian sebagai berikut:

- 1) Dari hasil analisis kelayakan atas dasar asas-asas perpajakan dan kriteria-kriteria pajak daerah yang baik, terhadap rancangan peraturan daerah atas pajak restoran dengan objek pajak tertentu yaitu warung, maka sebagian besar telah memenuhi persyaratan kriteria kelayakan untuk menjadi pajak daerah yang dapat diimplementasikan di DKI Jakarta. Namun kriteria yang tidak terpenuhi seperti pertimbangan kemampuan subjek pajak yang memikul beban pajak maka perlu adanya suatu pengkajian ulang atau evaluasi kembali terutama pada *threshold* yang menjadi batasan pengenaan pajak restoran tersebut. Pertimbangan ini melibatkan banyak variabel seperti UMR sehingga rancangan perda pajak restoran ini dapat tepat sasaran dalam memungut penerimaan pajak tanpa mengesampingkan kepentingan masyarakat kecil.
- 2) Berdasarkan peraturan per-Undang-Undangan, sistem pemungutan pajak restoran ini menggunakan sistem *self-assessment* dimana wajib pajak berperan aktif dalam mendaftarkan diri, menghitung, menyetor pajak terutangnya hingga melaporkan SPTPD. Dengan demikian rancangan peraturan daerah ini tidak tepat jika menggunakan sistem *official-assessment* karena ini menyalahi peraturan per-Undang-Undangan. Namun sistem *self-assesment* juga harus didukung oleh peranan fiskus dalam memberikan arahan dan pedoman kepada para pengusaha warung. Hal ini dikarenakan pengetahuan wajib pajak terhadap pajak relatif rendah dan administrasi yang dimiliki sangat sederhana. Peranan fiskus ini dapat berupa pemberian sosialisasi mengenai cara-cara menghitung, menyetor dan melaporkan pajak secara baik dan benar. Sosialisasi ini sebaiknya

dilakukan sebelum dan sesudah peraturan daerah ini diberlakukan. Tujuan sosialisasi ini untuk dapat meningkatkan kepatuhan wajib pajak akan kewajibannya membayar dan melaporkan pajaknya. Selain peranan fiskus, pengusaha warung juga diharapkan memberikan kontribusi dalam rancangan perda ini yaitu dengan melakukan pembukuan sederhana dan menggunakan bon/struk sebagai bukti transaksi. Dengan adanya pembukuan yang sederhana dan penggunaan bon/struk maka hal ini dapat memudahkan fiskus dalam memeriksa kepatuhan para pengusaha warung dalam memenuhi kewajibannya.

Penulis menyimpulkan bahwa jika dilihat dari sisi Undang-Undang PDRD No 28 Tahun 2009 yang telah mengatur mengenai perluasan objek pajak dan penegasan pengertian restoran yang sebelumnya implisit menjadi eksplisit maka rancangan perda ini memang harus diimplementasikan dengan batas akhir 31 Desember 2011 ini. Batas akhir ini mengacu kepada ketentuan penutup pada UU No 28 tahun 2009 yang menyatakan bahwa peraturan daerah tentang pajak daerah yang dimaksud pada pasal 2 ayat 1 dan ayat 2 termasuk pajak restoran ini akan tetap berlaku untuk jangka waktu 2 tahun sebelum diberlakukannya peraturan daerah yang baru berdasarkan Undang-Undang ini. Jika penetapan perda ini lewat dari batasan ini maka pemerintah DKI Jakarta tidak dapat memungut pajak yang ada di UU No 28 tahun 2009. Dengan demikian rancangan perda ini harus tetap diberlakukan sebagai perda yang mencerminkan UU No 28 Tahun 2009

6.2 SARAN

Sesuai dengan hasil kesimpulan diatas, maka peneliti ingin memberikan saran yang diharapkan dapat menjadi masukan dalam membuat rancangan kebijakan pajak restoran atas objek tertentu, yaitu:

1. Dari segi kelayakan maka rancangan peraturan daerah ini sebaiknya memperhatikan beberapa hal yaitu:
 - a) Perlu dilakukan sosialisasi secara jelas sehingga pengusaha warteg dan masyarakat terutama konsumen warteg lebih memahami mengenai pengenaan pajak sehingga tidak terjadi salah persepsi

- b) Perlu adanya observasi yang dilakukan oleh petugas pajak, observasi ini bertujuan untuk dapat seberapa banyak potensial wajib pajak sehingga dapat mengetahui interval penjualan warteg tersebut. Dimana interval penjualan tersebut dapat digunakan untuk mengklasifikasikan kelas-kelas untuk dapat menentukan tarif pajak yang sesuai, dengan tarif maksimum 10%.
 - c) Untuk dapat memberikan rasa keadilan disarankan agar ada perubahan atas batas minimal omzet yang dapat dikenakan pajak karena dirasa dapat membebankan Wajib Pajak kecil dengan beban pajak yang cukup besar dalam mengkonsumsi makanan dan minuman di warteg.
 - d) Pemerintah daerah disarankan dapat memberikan fasilitas kepada pengusaha warteg sebagai imbalan atas pembayaran pajak yang telah dilakukan. Fasilitas tersebut dapat berupa kebersihan terjamin, keamanan maupun pungli terjamin, dll. Hal ini dapat meningkatkan kepatuhan para pengusaha warteg dalam membayar pajak, yang tentunya akan berdampak peningkatan penerimaan pajak akibat meningkatnya kepatuhan wajib pajak.
2. Dengan menerapkan sistem *self-assessment* pada pajak restoran terutama pada objek warung maka perlu dilakukannya sosialisasi berupa pedoman yang diberikan oleh petugas pajak di berbagai wilayah Jakarta untuk dapat memberikan bimbingan kepada para pengusaha warung. Dengan demikian pengusaha warung dapat dengan mudah menghitung, membayar dan melaporkan pajak terutangnya dengan baik dan benar. Sebaiknya program sosialisasi ini dilakukan sebelum dan sesudah raperda ini diberlakukan.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Adams & Jay D. Schvaneveldt, 1991, *Understanding Research Methods-Second edition*. New York: Longman Publishing Group
- Alwasilah, A. Chaedar, 2003, *Pokoknya Kualitatif Dasar – Dasar Merancang dan Melakukan Penelitian Kualitatif*. Jakarta : PT.Kiblat Buku Utama
- Bahl, Roy W., 1999, *Implementation Rules for Fiscal Decentralizationn, International Studies Working Paper 99-1*, Atlanta: Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, As
- Bahl, Roy and Smoke, Paul. 2003. *Restructuring Local Government Finance in Developing Countries: Lesson from South Africa*. USA : Edward Elgar Publishing Inc
- Bird, Richard M, 2000.*Intergovernmental Relation: Universal Principles,Local Applications*. International Studies Program Working Paper 00-2, April 2000. USA : Andrew Young School of Policies Studies.Georgia State University, Georgia
- Boediono, B., 2000. *Perpajakan Indonesia*, Jakarta: Diadit Media,
- Boex, Jameson and Martinez-Vazquez, Jorge. 2006. *Local Government Finance Reform in Developing Countries: The Case of Tanzania*.New York: Palgrave Macmillan
- Burns, D., Hambleton, R. and Hoggett, P. 1994. *The Politics of Decentralisation*. Basingstoke: Macmillan
- C.Kurt Zorn, 1991. *User Charges and Fees*.Dalam John F.Patersen dan Dennis F.Strachoto (Eds.).*Local Government Finance Concepts and Practices*. Chicago, Illinois, USA: Government Finance Officers Association.

- Creswell, John W, 1994. *Research Designs: Quantitative dan Qualitative Approaches*, New Delhi: Sage Publication.
- Davey, K.J, 1998. *Pembiayaan Pemerintah Daerah*, Diterjemahkan oleh Amanullah.dkk, Jakarta: UI-Press
- Glynn Cochrane, 1983. *Policies for Strengthening Local Government in Developing Countries*.World Bank Staff Working Paper No.582.Management and Developing Series No.9.Washington DC, the World Bank.
- Hoessein Bhenyamin, 2009, *Perubahan Model, Pola dan Bentuk Pemerintahan Daerah: Dari Era Orde Baru ke Era Reformasi*. Jakarta: DIA FISIP UI
- Hogye, Mihaly.2000. *Local and Regional Tax Administration in Transation Countries*.Hungary: OSI002E
- Ismail, Tjip. 2007. *Pengaturan Pajak Daerah di Indonesia Edisi Kedua*. Jakarta: Yellow Printing.
- Kurniawan, Panca & Purwanto, Agus.2004. *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah di Indonesia*.Edisi Pertama, Malang: Bayumedia Publishing.
- Lyons, Susan M, 1996. *International Tax Glossary*, IBFD Publications BV.
- Ma, Ju. 1997. *Intergovernmental Fiscal Transfer: A Comparison of Nine Countries*, makalah untuk *Makroeconomic Management and Policy Division*,*Economic Development Institute's The World Bank*.
- Mansury, R. 1994. *Panduan Konsep Utama Pajak Penghasilan Indonesia*. Jilid I, Jakarta: PT.Bima Pariwisata
- _____, 1996.*Pajak Penghasilan Lanjutan*, Jakarta: Ind Hill-Co
- _____, 2000. *Pembahasan Mendalam Pajak atas Penghasilan*, Jakarta: YP4

- Maswardi, Adi. 1996. *Analisis Pajak Ganda Dalam Pajak Pembangunan I dan Pajak Pertambahan Nilai*, Jakarta: Badan Penelitian dan Pengembangan Departemen Dalam Negeri
- Mintzberg, Henry.1983. *Structure in fives, Designing effective Organization*. New Jersey: Prentice
- Moleong, L.J, 2004, “*Metodologi Penelitian Kualitatif*”. Bandung: PT Remaja Rosdakarya
- Munawir HS, 1996.*Perpajakan*.Edisi 5, Liberty Yogyakarta
- Musgrave, Peggy B & Musgrave, Richard A, 1991.*Keuangan Negara dalam teori dan Praktek*, edisi kelima, Jakarta, Erlangga.
- _____, 1969. *US Taxation of Foreign Investment Income, The Law School of Harvard University Cambridg.*
- Neuman, WL. 2000. “*Social research methods: Qualitative and Quantitative Approaches*”. Boston: Allyn & Bacon
- Nur Inrinatoro dan Bambang Supomo, 2000. *Metodologi Penelitian Bisnis*, FE UGM Yogyakarta
- Prasetya Irawan, 2004. *Logika dan Prosedur Penelitian: Pengantar Teori dan Panduan Praktis Penelitian Sosial bagi Mahasiswa dan Peneliti Pemula*, Jakarta:STIA-LAN Press
- Prasojo, Eko; Irfan Ridwan Maksum & Teguh Kurniawan, 2006.*Desentralisasi & Pemerintahan Daerah : Antara Model Demokrasi Lokal & Efisiensi Struktural*. Jakarta, DIA FISIP.
- Rosdiana, Haula& Tarigan Rasin.2005.*Perpajakan : Teori dan Aplikasi*. PT.Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Rondinelli, D.A. 1983. *Implementing decentralization programmers in Asia: a comparative analysis*.Public Administration and Development.

- _____, 1990. *Decentralization, Territorial Power and the State: A critical Response, Development and Change.*
- Salamun , A.T.,1993. *Pajak Cetra dan Upaya Pembaharuannya*, Jakarta, Bina Rena Pariwara.
- Salomo, Roy V. & M. Ikhsan, 2002.*Keuangan Daerah di Indonesia.* Jakarta, STIA-LAN.
- Saltman, R., Bankauskaite, V. and Vrangbaek, K. 2003.*Decentralization in Health Care: strategies and outcomes.* Madrid: EOHCS.
- Saragih, Juli Panglima, 2003. *Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah dalam Otonomi*, Jakarta, Penerbit Ghalia Indonesia.
- Sidik, Machfud, 2007. *A New Perspective of Intergovernmental fiscal Relations, Lesson from Indonesia's Experience.* Jakarta, Ripelge.
- Smith, B, 1985. *Decentralization: The Territorial Dimension of the State.* London: George Allen & Unwin Publiher.
- Solarno, Slamet, 1999, *Pajak Daerah dan Retribusi*, Jakarta, STIA-LAN.
- Subiyantoro, Heru & Singgih Riphath, 2004.*Kebijakan Fiskal: Pemikiran, Konsep dan Implementasi*, Jakarta, Penerbit Buku Kompas.
- Soemitro, Rochmat, 1990. *Azaz dan Dasar Perpajakan*, Bandung, PT.Eresco.
- , 1998. *Asas-Asas Hukum Perpajakan*.Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, Binacipta, Bandung.
- TD Jick. 1979. *Mixing Qualitative and quantitative methods: Triangulation in action*, Administrative Science Quarterly.
- Ter-Minassian, Teresa. 1997. *Fiscal Federalism in Theory and Practice.* Washington: International Monetary Fund.
- Tjiptoherijanto, 1996.*Sumber Daya Manusia dalam Pembangunan Nasional.* Jakarta, Lembaga Penerbit FE UI.

UNDP, 1997, *Governance for Sustainable Human Development*, January, United Nations Development Program.

Waluyo dan Wirawan B.Ilyas, 2000.*Perpajakan Indonesia*, Jakarta, Salemba Empat.

Wayne Parsons, 2005. *Public Policy: Pengantar Teori & Praktik Analisis Kebijakan*, Jakarta: Kencana.

Willian N Dunn, 2003.*Pengantar Analisis Kebijakan Publik, Edisi Kedua*, disunting oleh Muhadjir Darwin, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press.

William Lawrence Neuman, 2003.*Social Research Method, Qualitative and Quantitative Approaches*, 5th edition, USA: Allyn & Bacon.

Winarno, Budi, 2005. *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*, Yogyakarta: Media Pressindo.

ARTIKEL & JURNAL

Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan, 2004. *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*.

Erlangga, Yadi M, Artikel berjudul *Desentralisasi vs Good Governance*, Jakarta,

Lutfi, Achmad, 2006. *Penyempurnaan Administrasi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah: Suatu Upaya dalam Optimalisasi Penerimaan PAD*, Jurnal Ilmu Administrasi dan Optimalisasi : Bisnis & Birokrasi, Volume XIV, No 1, Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI.

Maesaroh dalam Artikel “*Kebijaksanaan Desentralisasi dan Pemberdayaan Birokrasi Lokal*”.

Riduansyah, Mohammad. 2003. *Kontribusi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Anggaran Pendapatan*

Riyadi, H.R, *Pengembangan Kapasitas Pemerintah Daerah Menuju Good Governance*. The Capacity Building for Local Government Toward Good Governance.dan *Belanja Daerah (APBD) guna Mendukung Pelaksanaan*

Otonomi Daerah (Studi Kasus Pemerintah Daerah Kota Bogor). Jurnal Makara Sosial Humaniora Vol 7, No 2, Desember 2003. Jakarta, Pusat Pengembangan dan Penelitian FISIP UI.

ATURAN PERPAJAKAN

Ketetapan Pemerintah, TAP MPR Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan pusat dan daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang No 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

Peraturan Daerah No 8 Tahun 2003 tentang Pajak Restoran

INTERNET

<http://www.jakarta.go.id/v70/index.php/en/info-statistik/1565-perkembangan-ekonomi-dki-jakarta-tahun-2007-2009>

<http://www.ortax.org/ortax/?mod=berita&page=show&id=10716&q=&hlm=21>

<http://www.detiknews.com/read/2010/12/06/043303/1509510/10/3-alasan-pajak-warteg-tak-bisa-diterapkan>

<http://www.gajimu.com/main/Gaji-Minimum> Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Kemenakertrans)

<http://m.antaranews.com/berita/12914090622/pajak-perlu-strategi-jitu-terapkan-pajak-warteg>

DAFTAR RIWAYAT HIDUP

Nama : Ghania Andriani Dewi

TempatTanggalLahir :Indramayu, 29 April 1987

Alamat : Jl. NuriAtas No. 52 Bintaro, Jakarta

Email : ghaniadewi@gmail.com

Nama Orang Tua: Ayah : Ir. RivaiLubis

Ibu : Ir. IrnaKustina Dewi

RiwayatPendidikan Formal:

SD : SD YAPENKA, Cipete, Jakarta Selatan

SMP : SMP Negeri 68, Cipete, Jakarta Selatan

SMA : SMA Negeri 6, Bulungan, Jakarta Selatan

S1 : UniversitasTrisakti ,FakultasEkonomiJurusanAkuntansi, Grogol, Jakarta Barat

Edith Cowan University (Honors), Faculty of Business Administration, Perth, Australia

S2 : Universitas Indonesia, FakultasIlmuSosialdanIlmuPolitikJurusanKebijakan

Perpajakan, Salemba, Jakarta Pusat

RiwayatPekerjaan:

2008-2009 : KonsultanPajak di KAP Paul Hadiwinata&Rekan

2009-2011 : KonsultanPajak di KAP Amir, Aryanto, Jusuf ,Mawar&Rekan

2011-sekarang : KonsultanPajak di Deloitte Tax Solutions