

BAB II

Kajian Pustaka

A. Kebijakan

Pendapat pakar tentang kebijakan publik. Thomas R Dye mendefinisikan bahwa kebijakan publik sebagai *segala sesuatu yang dikerjakan pemerintah, mengapa mereka melakukan, dan hasil yang membuat sebuah kehidupan bersama tampil berbeda* (1992, 2-4). Harold Laswell mendefinisikannya sebagai *suatu program yang diproyeksikan dengan tujuan-tujuan tertentu nilai-nilai tertentu, dan praktek-praktek tertentu* (1979, 4).¹

Kebijakan publik sebenarnya dapat disebut *hukum* dalam arti luas, “sesuatu yang mengikat dan memaksa”. Undang-Undang Dasar 1945 Bab I tentang Bentuk dan Kedaulatan pasal 1 ayat 3 menyebutkan bahwa *Negara Indonesia adalah negara hukum*. Disini kita bisa melihat bahwa kebijakan publik bukanlah sesuatu yang bisa dimain-mainkan, dibuat secara sembarangan, dilaksanakan secara serampangan, dan tidak pernah dikontrol atau dievaluasi.²

Kebijakan adalah kompas atau pedoman untuk mencapai tujuan yang ditentukan sebelumnya. Kebijakan sebagai sebuah pedoman terdiri dari dua nilai luhur, yaitu bahwa kebijakan harus cerdas yang secara sederhana dapat dipahami sebagai suatu cara yang mampu menyelesaikan masalah sesuai dengan masalahnya sehingga sebuah kebijakan harus disusun setelah meneliti data dan menyusunnya dengan cara-cara ilmiah, dan kebijakan haruslah bijaksana. Untuk dapat mencapai kebijakan yang baik, perlu didapat data kebijakan, untuk kemudian dianalisa, dan dan dijadikan rmusan kebijakan.³

¹ Nugroho, Riant, *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*, PT Elex Media Komputindo, Jakarta, 2003, hlm 3-4

² *Ibid*, hlm 64

³ *Ibid*, hlm 305

B. Pajak

1. Pengertian Pajak

Menurut Sommerfeld pajak adalah pengalihan sumber-sumber yang wajib dilakukan dari sektor pemerintah berdasarkan peraturan tanpa mendapat suatu imbalan kembali yang langsung dan seimbang agar pemerintah dapat melaksanakan tugas-tugasnya menjalankan pemerintahan (1985).⁴

Menurut Rochmat Soemitro pajak ialah iuran rakyat kepada kas negara (peralihan kekayaan dari sektor swasta ke sektor pemerintah) berdasarkan undang-undang (dapat dipaksakan) dengan tidak mendapat jasa timbal (tegen prestasi) yang langsung dapat ditunjuk dan digunakan untuk membiayai pengeluaran umum.⁵

Menurut Adriani (pernah menjadi Guru Besar pada Universitas Amsterdam), beliau memberikan definisi yang berbunyi sebagai berikut: pajak adalah iuran pada negara (yang dapat dipaksakan yang terutang oleh yang wajib membayarnya menurut peraturan-peraturan dengan tidak dapat prestasi kembali, yang langsung dapat ditunjuk, dan yang gunanya adalah untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum berhubungan dengan tugas pemerintah). Kesimpulan yang dapat ditarik dari definisi tersebut adalah bahwa pajak diartikan sebagai suatu spesies kedalam genus pungutan (iuran). Jadi, pungutan lebih luas dari pajak, yang dimaksud dengan pungutan adalah memperoleh sejumlah uang atau barang oleh penguasaan publik dari rumah tangga swasta dengan menggunakan penguasaan politik dan atau kekuasaan ekonomis yang timbul karena kekuasaan politik tersebut. Pungutan ini dapat dibagi dalam: Pajak dan Retribusi.⁶

Pajak adalah suatu pengalihan sumber-sumber yang wajib dilakukan dari sektor swasta (dalam pengertian luas) kepada sektor

⁴ Muqodim, *perpajakan*, UII Press dan EKONISIA, Yogyakarta, 2000, hlm. 1.

⁵ Sumyar, *Dasar-Dasar Hukum Pajak dan Perpajakan*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, 2004, hlm. 24

⁶ H. Bohari, *Pengantar Hukum Pajak*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2012, hlm. 23.

pemerintah (kas negara) berdasarkan undang-undang atau peraturan, sehingga dapat dipaksakan, tanpa ada kontra prestasi yang langsung dan seimbang yang dapat ditunjukkan secara individual dan hasil penerimaan pajak tersebut merupakan sumber penerimaan negara yang akan digunakan untuk pengeluaran pemerintah baik pengeluaran rutin maupun pengeluaran pembangunan.⁷

Dari definisi pajak tersebut dapat kita rangkum ciri-ciri atau sifat pajak sebagai berikut:

- a. Harta kekayaan rakyat (sektor swasta)
- b. Berdasarkan undang-undang
- c. Sebagian
- d. Wajib diberikan kepada negara (sektor publik)
- e. Tanpa mendapat kontra prestasi secara individual dan langsung
- f. Bukan merupakan penalti
- g. Yang mempunyai fungsi⁸

2. Pajak Berdasarkan Sifatnya

Berdasarkan pembagian atau pembedaan pajak dibedakan ke dalam pajak subyektif dan pajak obyektif.⁹

- a. **Pajak Subyektif**, adalah pajak yang berpangkal pada diri orang yang dikenai pajak (wajib pajak). Pada pajak subyektif dimulai dengan menetapkan orangnya, baru kemudian dicari syarat-syarat obyektifnya. Dalam pemungutan pajak subyektif ini harus ada hubungan antara negara pemungut pajak dengan subyek pajaknya, yang dulu (menurut ketentuan pajak lama) dapat dibedakan menjadi dua, yaitu (1) pajak subyektif yang dipungut dari perorangan, misalnya pajak pendapatan dan (2) pajak subyektif yang dipungut dari badan-badan usaha, misalnya pajak perseroan
- b. **Pajak Objektif**, adalah pajak yang berpangkal pada obyeknya yang dikenai pajak, dan untuk mengenakan pajaknya harus dicari

⁷ Muda Markus, *Perpajakan Indonesia*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2005, hlm. 1

⁸ *Ibid*, hlm.1- 2.

⁹ Sumyar, *Op.cit*, 2004, hlm 36

subyeknya. Dengan perkataan lain, pada pajak obyektif dimulai dengan obyeknya (keadaan, perbuatan, peristiwa) baru kemudian dicari orangnya yang harus membayar pajaknya (subyek pajak). Dalam pemungutan pajak obyektif harus ada hubungan antara negara pemungut pajak dengan obyek pajaknya. Pajak obyektif selalu dipungut berdasarkan *asas sumber*, sedangkan pada subyektif berdasarkan *asas domisili* dan *asas nasionalis*. Karena obyek pajak dapat berupa keadaan, peristiwa, dan perbuatan, maka ada tiga macam pajak obyektif, yaitu:¹⁰

a. Pajak obyektif yang dipungut karena keadaan

Misalnya: Pajak penghasilan yang dikenakan pada wajib pajak luar negeri; adanya kekayaan yang terletak di negara pemungut pajak; adanya penghasilan di wilayah negara pemungut pajak; adanya benda-benda yang dinyatakan sebagai benda-benda yang kena pajak di negara yang memungut pajak

b. Pajak obyektif yang dipungut karena perbuatan

Misalnya: adanya peralihan barang, rumah, kapal, dan kendaraan bermotor, di situ dikenai Bea Balik Nama. Adanya oenyerahan barangdari pabrikan ke pedagang besar, disitu dikenai pajak pertambahan nilai (UU No. 8 Tahun 1983). Adanya pendirian PT, di situ dikenai Bea Balik Materai Modal berdasar pasal 93 dan 94 aturan Bea Materai.

c. Pajak obyektif yang dipungut karena peristiwa

Misalnya: Bea Warisan, yaitu Bea yang dipungut atas nilai harta peninggalan yang diwarisi atau diperoleh seseorang. Jadi peristiwa memperoleh warisan itu telah cukup untuk berakibat , menimbulkkn keharusan dibayarnya Bea Warisan tersebut. Demikian juga Bea yang dipungut dalam pembuatan akta kelahiran, atau pernikahan, dan sebagainya.¹¹

¹⁰ *Ibid*, hlm. 37

¹¹ *Ibid*, hlm. 36-38

3. Fungsi Pajak

Fungsi pajak tidak terlepas dari tujuan pajak, sementara tujuan pajak tidak terlepas dari tujuan negara. Dengan demikian tujuan pajak itu harus diselaraskan dengan tujuan negara yang menjadi landasan tujuan pemerintah. Baik tujuan pajak maupun tujuan negara semuanya berakar pada tujuan masyarakat. Tujuan masyarakat inilah yang menjadi falsafah bangsa dan negara. Oleh karena itu, tujuan dan fungsi pajak tidak mungkin terlepas dari tujuan dan fungsi negara yang mendasarinya. Sehingga pajak yang dipungut dari masyarakat itu hendaknya dipergunakan untuk keperluan masyarakat itu sendiri. Bagi negara pajak merupakan salah satu sumber penerimaan negara yang sangat penting untuk dapat melangsungkan kehidupan negara dan mensejahterakan rakyat secara keseluruhan. Kalau kita kembali kepada pengertian pajak dan ciri-ciri pajak tentang pengeluaran negara, terlihat kesan seolah-olah negara atau pemerintah memungut pajak semata-mata untuk mendapatkan uang atau sumber-sumber dari swasta untuk membiayai pengeluaran pemerintah. Padahal sebelumnya tidak demikian, pemungutan pajak mempunyai dua fungsi, yaitu **fungsi *budgetair*** dan **fungsi mengatur**.¹²

a. Fungsi *budgetair* atau fungsi finansial

Fungsi *budgetair* atau fungsi finansial yaitu fungsi pajak untuk memasukkan uang ke kas negara. Atau dengan kata lain fungsi pajak sebagai sumber penerimaan negara dan digunakan untuk pengeluaran negara baik pengeluaran rutin maupun pengeluaran pembangunan. Fungsi pajak yang demikian sudah ada sejak permulaan adanya pajak. Jadi kalau dilihat historisnya fungsi yang pertama timbul adalah fungsi *budgetair*. Sehingga pada zaman dahulu kadang-kadang pajak merupakan salah satu penyebab adanya pemberontakan, karena rakyat berkeberatan membayar pajak dan negara melakukan pemaksaan. Tetapi adanya perkembangan waktu, tingkat pendidikan masyarakat serta sistem pemerintahan maka pemungutan pajak mulai dibicarakan

¹² Muqodim, *Perpajakan*, UII Press dan EKONISIA, Yogyakarta, 2000, hlm. 7

di tingkat para wakil rakyat dan harus mendapat persetujuan para wakil rakyat, sehingga muncul berikutnya tujuan dan fungsi tambahan di luar fungsi *budgetair*. Hanya saja pajak tetap menjadi sumber utama penerimaan bagi kebanyakan negara di dunia ini. Kalau kita lihat pos-pos dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) Indonesia, kita mengenal dua macam penerimaan yaitu penerimaan dalam negeri dan penerimaan pembangunan. Penerimaan dalam negeri terdiri dari penerimaan minyak bumi dan gas alam serta penerimaan diluar minyak bumi dan gas alam. Pos-pos penerimaan diluar minyak bumi dan gas alam terdiri dari : berbagai jenis pajak, dan penerimaan bukan pajak serta penerimaan dari penjualan bahan bakar. Dari penerimaan diluar minyak bumi dan gas alam, penerimaan dari pos pajaklah yang menduduki porsi jumlah terbesar. Oleh karena itu pajak merupakan sumber penerimaan negara yang sangat penting artinya dalam pembangunan Indonesia.¹³

b. Fungsi *Regulerend* atau Fungsi Mengatur

Fungsi *regulerend* dalam sejarahnya muncul disekitar permulaan abad 19 yang hampir bersamaan dengan pertumbuhan dan perkembangan negara hukum modern atau *type de modern reschtstaat*, yang tujuannya adalah mengadakan realisasi kemakmuran (*welfare*) masyarakat atau rakyat secara keseluruhan. Pada akhir abad ke 19 dan awal abad ke 20 di Eropa Barat sedang populer konsep dan implementasi *welfare state* atau *welvaarstaat*. Fungsi *regulerend* atau fungsi mengatur yaitu: fungsi pajak untuk mengatur sesuatu keadaan dimasyarakat di bidang sosial/ ekonomi/ politik sesuai dengan kebijaksanaan pemerintah. Dalam fungsi mengatur, pajak sebagai suatu alat ntuk mencapai tujuan-tujuan tertentu yang letaknya di luar tujuan fiskal/ *budgetair*, pajak harus pula membantu usaha pemerintah untuk campur tangan dalam mengatur dan bila perlu mengubah susunan pendapatan dan kekayaan sektor swasta. Pelopor ajaran ini

¹³ *Ibid*, hlm. 7

adalah Adolf Wagner yang pernah mengatakan bahwa negara tidak hanya menyelenggarakan keamanan negara belaka sebagaimana pendapat Adam Smith. Tetapi negara harus juga menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat serta meratakan pendapatan nasional. Beberapa penerapan fungsi pelaksanaan mengatur antara lain:

- a. Pemberlakuan tarif progresif dengan maksud kalau hal ini diterapkan pada pajak penghasilan maka semakin tinggi penghasilan semakin tinggi tarif pajaknya. Sehingga kebijaksanaan ini berpengaruh besar terhadap usaha pemerataan pendapatan Nasional. Dalam hubungan ini pajak dikenal juga berperan sebagai alat dalam retribusi pendapatan nasional.
- b. Pemberlakuan bea masuk tinggi bagi barang-barang impor dengan tujuan untuk melindungi (proteksi) terhadap produsen dalam negeri, sehingga mendorong perkembangan industri dalam negeri.
- c. Pemberian fasilitas *tax holiday* atau pembebasan pajak untuk beberapa jenis industri tertentu dengan maksud mendorong atau memotivisir para investor atau calon investor untuk meningkatkan investasinya.
- d. Pengenaan pajak untuk jenis barang-barang tertentu dengan maksud agar menghambat konsumsi barang-barang tersebut atau kalau pajak tersebut diterapkan pada barang mewah sebagaimana PPnBM mempunyai maksud antara lain menghambat perkembangan gaya hidup mewah.¹⁴

Dalam fungsi mengatur ini adakalanya pemungutan pajak dengan *tarif yang tinggi* atau sama sekali dengan *tarif nol persen*.

Dalam Bidang Ekonomi: Misalnya, pemerintah tidak menghendaki industri dalam negeri mati/ gulung tikar karena tidak mampu bersaing dengan hasil produksi dari industri luar negeri.

¹⁴ *Ibid*, hlm.8

Dalam Bidang Moneter: Misalnya, di negeri Belanda sehabis perang dunia kedua, banyak orang kaya mendadak sebagai akibat perang tersebut.

Dalam Bidang Sosial: Misalnya, tarif pajak yang sangat rendah atau sama sekali memberikan pembebasan pajak untuk utnuk sementara bagi para pengarang terhadap penghasilan yang mereka peroleh sebagai pengarang.¹⁵

4. Asas-Asas Pemungutan Pajak

Di dalam uraian terdahulu telah disebutkan, bahwa dalam pemungutan pajak subyektif harus ada hubungan antara negara pemungut pajak dengan subyek pajak, dan dalam pemungutan obyektif harus ada hubungan antara negara pemungut dengan obyek pajak. Kedua hubungan tersebut, yaitu hubungan antara negara pemungut pajak dengan subyek pajak, dan hubungan antara negara pemungut pajak dengan obyek pajak, sangat erat kaitannya dengan apa yang disebut *asas pemungutan pajak*. Yaitu:¹⁶

a. Asas Sumber

Asas yang menganut cara pemungutan pajak yang tergantung pada adanya sumber penghasilan disuatu negara. Jika di suatu negara terdapat suatu sumber penghasilan, maka negara tersebut berhak memungut pajak tanpa melihat wajib pajak itu bertempat tinggal. Asas sumber, negara yang menganut asa sumber akan mengenakan pajak atas suatu penghasilan hanya yang diterima atau diperoleh orang pribadi atau badan hanya apabila penghasilan yang akan dikenakan pajak itu diperoleh atau diterima oleh orang probadi atau badan yang bersangkutan dari sumber-sumber yang berada di negara itu. Dalam asas ini, tidak menjadi persoalan mengenai siapa dan apa status dari orang atau badan yang memperoleh penghasilan tersebut, sebab yang menjadi landasan pengenaan pajak adalah obyek pajak yang timbul

¹⁵ H. Bohari, *Op.cit*, hlm. 135-139.

¹⁶ Sumyar, *Op.cit*, 2004, hlm. 40

atau berasal dari negara itu. Contohnya, tenaga kerja yang bekerja di Indonesia, maka dari penghasilan yang didapat di Indonesia akan dikenakan pajak oleh pemerintah Indonesia.

b. Asas Domisili

Disebut juga asas kependudukan, berdasarkan asas ini negara akan mengenakan pajak atas suatu penghasilan yang diterima atau diperoleh orang pribadi atau badan, apabila untuk kepentingan perpajakan, orang pribadi tersebut merupakan penduduk atau berdomisili di negara itu atau apabila badan yang bersangkutan berkedudukan di negara itu. Dalam kaitan ini, tidak dipersoalkan dari mana penghasilan yang akan dikenakan pajak itu berasal. Itulah sebabnya bagi negara yang menganut asas ini, dalam sistem pengenaan pajak terhadap penduduknya akan menggabungkan asas domisili (kependudukan) dengan konsep pengenaan pajak atas penghasilan baik yang diperoleh di negara itu maupun penghasilan yang diperoleh di luar negeri. Asas yang menganut cara pemungutan pajak yang tergantung pada tempat tinggal wajib pajak di suatu negara. Negara di mana wajib pajak itu bertempat tinggal, negara itulah yang berhak mengenakan pajak atas segala penghasilan yang diperoleh dari manapun.

c. Asas Nasional

Asas kebangsaan atau asas nasionalitas atau disebut juga asas kewarganegaraan. Dalam asas ini, yang menjadi landasan pengenaan pajak adalah status kewarganegaraan dari orang atau badan yang memperoleh penghasilan. Berdasarkan asas ini, tidaklah menjadi persoalan dari mana penghasilan yang akan dikenakan pajak berasal. Seperti halnya dalam asas domisili, sistem pengenaan pajak berdasarkan asas nasionalitas ini dilakukan dengan cara menggabungkan asas nasionalitas dengan konsep pengenaan pajak atas *world wide income*. Asas yang menganut cara pemungutan pajak yang dihubungkan dengan kebangsaan dari suatu negara. Terdapat beberapa perbedaan

prinsipil antara asas domisili atau kependudukan dan asas nasionalitas atau kewarganegaraan di satu pihak, dengan asas sumber dipihak lainnya.¹⁷

5. Teori Asas Pemungutan Pajak

Beberapa teori asas pemungutan pajak adalah sebagai berikut:

a. Teori Asuransi

Negara berhak memungut pajak dari penduduk karena menurut teori ini negara melindungi semua rakyat dan rakyat membayar premi pada negara. Menurut teori ini negara memungut pajak karena negara bertugas untuk melindungi orang dan segala kepentingannya, keselamatan, serta keamanan jiwa juga harta bendanya. Pembayaran pajak disamakan dengan pembayaran premi, seperti halnya perjanjian asuransi, maka untuk perlindungan diperlukan pembayaran berupa premi. Karena pincangnya persamaan tadi, meimbulkan ketidakpuasan pula, karena ajaran bahwa pajak bukan retribusi, maka makin lama makin berkuranglah penganut teori ini.

b. Teori Kepentingan

Bahwa negara berhak memungut pajak karena penduduk negara tersebut mempunyai kepentingan terhadap negara, makin besar kepentingan penduduk terhadap negara, maka makin besar pula pajak yang harus dibyarnya kepada negara. Menurut teori ini, negara memungut pajak karena negara melindungi kepentingan jiwa dan harta benda warganya, teori ini memperhatikan pembagian beban pajak yang harus dipungut dari seluruh penduduk. Pembagian beban ini harus didasarkan atas kepentingan orang masing-masing dalam tugas-tugas pemerintah, termasuk juga perlindungan atas jiwa beserta harta bendanya. sudah selayaknya bahwa biaya-biaya yang dikeluarkan oleh negara untuk menunaikan kewajibannya, dibebankan kepada mereka.¹⁸

¹⁷ Sutedi Adrian, *Hukum Pajak*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm. 22-23.

¹⁸ *Ibid*, hlm. 31-32

c. Teori Bakti

Mengajarkan bahwa penduduk adalah bagian dari suatu negara, karena itu penduduk terikat pada negara dan wajib membayar pajak pada negara dalam arti berbakti pada negara. Teori ini berdasarkan atas paham *organische staatsleer*. Diajarkan bahwa justru karena sifat negara inilah, maka timbul hak mutlak untuk memungut pajak. Orang-orang tidaklah berdiri sendiri, dengan tidak adanya persekutuan, tidaklah akan ada individu. Oleh karena persekutuan itu, berhak atas satu dan lain. Sejak berabad-abad hak ini telah diakui, dan orang-orang selalu menginsafinyasebagai kewajiban asli untuk membuktikan tanda baktinya terhadap negara dalam bentuk pembayaran pajak.¹⁹

d. Teori Gaya Pikul

Teori ini mengusulkan supaya dalam hal pemungutan pajak pemerintah memperhatikan gaya pikul wajib pajak. teori ini menganut bahwa dasar keadilan pemungutan pajak terletak pada jasa-jasa yang diberikan oleh negara pada warganya, yaitu perlindungan atas jiwa dan harta bendanya. Untuk keperluan ini diperlukan biaya-biaya, biaya ini dipikul oleh orang yang menikmati perlindungan itu, berupa pajak. pokok pangkal teori ini adalah asas keadilan, yaitu tekanan pajak haruslah sama beratnya untuk setiap orang. Pajak harus dipikul menurut gaya pikulnya dan sebagai ukurannya, dapat dipergunakan selain besarnya penghasilan dan kekayaan juga pengeluaran atau perbelanjaan seseorang.²⁰

e. Teori Gaya Beli

Menurut teori ini, yustifikasi pemungutan pajak terletak pada akibat pemungutan pajak. Misalnya, tersedianya dana yang cukup untuk membiayai pengeluaran umum negara, karena akibat baik dari perhatian negara kepada masyarakat, maka pemungutan pajak adalah juga baik. Teori ini tidak mempersoalkan asal mula negara memungut

¹⁹ *Ibid*, hlm. 32

²⁰ *Ibid*, hlm 32-33

pajak, hanya melihat kepada efeknya dan dapat memnadang efek yang baik itu sebagai dasar keadilannya.²¹

f. Teori Pembangunan

Untuk Indonesia yustifikasi pemngutan pajak yang paling tepat adalah pembangunan dalam arti masyarakat yang adil dan makmur.²²

6. Syarat Pemungutan Pajak

Agar pemungutan pajak tidak menimbulkan hambatan atau perlawanan, maka pemungutan pajak harus memenuhi syarat sebagai berikut:

a. Pemungutan harus adil (syarat keadilan)

Sesuai dengan tujuan hukum, yakni mencapai keadilan, undang-undang dan pelaksanaan pemungutan harus adil. Adil dalam perundang-undangan diantaranya mengenakan pajak secara umum dan merata, serta disesuaikan dengan kemampuan masing-masing. Sedang adil dalam pelaksanaannya yakni memberikan hak bagi wajib pajak untuk mengajukan keberatan, penundaan dalam pembayaran dan mengajukan banding kepada majelis pertimbangan.

b. Pemungutan pajak harus berdasar Undang-undang (syarat yuridis)

Di Indonesia, pajak diatur dalam UUD 1945 pasal 23 ayat 2. Hal ini memberikan jaminan hukum untuk menyatakan keadilan, baik bagi negara maupun warganya.

c. Tidak mengganggu perekonomian (syarat ekonomis)

Pemungutan tidak boleh mengganggu kelancaran kegiatan produksi maupun perdagangan, sehingga tidak menimbulkan kelesuan perekonomian masyarakat.

d. Pemungutan pajak harus efisien (syarat finansial)

Sesuai fungsi *budgetair*, biaya pemungutan pajak harus dapat ditekan sehingga lebih rendah dari hasil pemungutannya.

e. Sistem pemungutan pajak harus sederhana

²¹ *Ibid*, hlm 34-35

²² *Ibid*, hlm 35

Sistem pemungutan yang sederhana akan memudahkan dan mendorong masyarakat dalam memenuhi kewajiban perpajakannya.²³

7. Stelsel Pemungutan Pajak

Sistem pemungutan pajak dapat dilakukan berdasarkan tiga macam stelsel yaitu:

a. Stelsel Nyata (*riël stelsel*)

Pengenaan pajak didasarkan pada objek (penghasilan yang nyata), sehingga pemungutannya baru dapat dilakukan pada akhir tahun pajak, yakni setelah penghasilan yang sesungguhnya diketahui. Stelsel nyata mempunyai kelebihan atau kebaikan dan kekurangan. Kebaikan stelsel ini adalah pajak yang dikenakan realistis. Sedangkan kelemahannya adalah pajak baru dapat dikenakan pada akhir periode (setelah penghasilan riil diketahui).

b. Stelsel Anggapan (*fictieve stelsel*)

Pengenaan pajak didasarkan pada suatu anggapan yang diatur oleh undang-undang. Misalnya, penghasilan suatu tahun dianggap sama dengan tahun sebelumnya., sehingga pada wal tahun pajak sudah dapat ditetapkan besarnya pajak yang terutang untuk tahun pajak dapat ditetapkan besarnya pajak yang terutang untuk tahun pajak berjalan. Kebaikan stelsel ini adalah pajak dapat dibayar selama tahun berjalan, tanpa harus menunggu pada akhir tahun, sedangkan kelemahannya adalah pajak yang dibayar tidak berdasarkan pada keadaan yang sesungguhnya.

c. Stelsel Campuran

Stelsel ini merupakan kombinasi antara stelsel nyata dan stelsel anggapan. Pada awal tahun, besarnya pajak dihitung berdasarkan suatu anggapan, kemudian pada akhir tahun besarnya pajak disesuaikan dengan keadaan yang sebenarnya. Bila besarnya pajak menurut kenyataan lebih besar dari pada pajak menurut anggapan., maka wajib

²³ Mardiasmo, *Perpajakan*, Andi, Yogyakarta, 1998, hlm. 2-3.

pajak harus menambah. Sebaliknya, jika lebih kecil kelebihannya dapat diminta kembali.²⁴

8. Sistem Pemungutan Pajak

Untuk mengetahui pemungutan pajak dapat dikelompokkan menjadi tiga sistem:

a. *Official assesment system*

adalah suatu sistem pemungutan yang memberi wewenang kepada pemerintah (fiskus) untuk menentukan besarnya pajak yang terutang oleh wajib pajak. Ciri-cirinya:

- 1) Wewenang untuk menentukan besarnya pajak terutang pada fiskus
- 2) Wajib pajak bersifat pasif
- 3) Utang pajak timbul setelah dikeluarkan surat ketetapan pajak oleh fiskus.

b. *Self assesment system*

adalah suatu sistem pemungutan pajak yang memberi wewenang kepada wajib pajak untuk menentukan sendiri besarnya pajak yang terutang. Ciri-cirinya:

- 1) Wewenang untuk menentukan besarnya pajak terutang ada pada wajib pajak sendiri,
- 2) Wajib pajak aktif, mulai dari menghitung, menyetor dan melaporkan sendiri pajak yang terutang
- 3) Fiskus tidak ikut campur dan hanya mengawasi

c. *With holding system*

adalah suatu sistem pemungutan pajak yang memberikan wewenang kepada pihak ketiga (bukan fiskus dan bukan wajib pajak yang bersangkutan) untuk menentukan besarnya pajak yang terutang oleh wajib pajak. Ciri-cirinya: wewenang menentukan besarnya pajak yang terutang ada pada pihak ketiga, pihak selain fiskus dan wajib pajak.²⁵

²⁴ Mardiasmo, *Perpajakan*, ANDI, Yogyakarta, 2003, hlm. 7

²⁵ *Ibid*, hlm 8.

9. Hambatan Pemungutan Pajak

Dalam hukum pajak, hambatan pemungutan pajak disebut dengan istilah perlawanan pajak. Yang dimaksud dengan perlawanan terhadap pajak adalah "*hambatan-hambatan baik yang disebabkan oleh kondisi negara dan rakyatnya maupun disebabkan oleh usaha-usaha wajib pajak yang disadari ataupun tidak, yang mempersulit pemasukan pajak sebagai sumber penerimaan negara*". Walaupun pajak tidak bisa dipungut tanpa adanya persetujuan rakyat melalui wakil-wakilnya, pemerintah selalu berusaha untuk memberikan penjelasan, penerangan dan penyuluhan agar rakyat mempunyai kesadaran akan kewajibannya untuk membayar pajak. Namun demikian, oleh rakyat pajak tetap dirasakan sebagai beban, sehingga sebagian rakyat tetap tidak pernah sadar untuk memenuhi kewajiban pajaknya. Bahkan apabila ada sedikit peluang untuk tidak membayar pajak atau memperkecil jumlah pajaknya, mereka akan berusaha menghindari dari kewajiban pajaknya. Menurut Santoso Brotodiharjo, dalam bukunya pengantar ilmu pajak, dijelaskan bahwa perlawanan terhadap pajak dibedakan menjadi dua, yaitu: perlawanan pasif dan perlawanan aktif.²⁶

a. Perlawanan pasif

Perlawanan pasif adalah hambatan-hambatan yang mempersulit pemungutan pajak yang erat hubungannya dengan : (1) struktur ekonomi suatu negara; (2) perkembangan intelektual dan moral penduduk suatu negara, dan (3) sistem dan cara pemungutan pajak itu sendiri. Dalam kaitannya dengan struktur ekonomi suatu negara dapat dicontohkan bahwa, pada pajak pendapatan (penghasila) biasanya telah berintegrasi dengan sistem ekonomi suatu negara. Dalam negara industri, struktur ekonominya lebih mempermudah untuk memungut pajak, karena dalam negara industri dapat dilakukan perkiraan yang lebih teliti atas penghasilankerana para pengusaha harus mempunyai ijin dan harus melakukan administrasi/pembukuan yang baik dan sebagainya. Hal ini berbeda dengan negara agraris, yang sangat sulit melakukan perkiraan

²⁶ Sumyar, *Op.cit*, 2004, hlm. 99

penghasil masing-masing petani secara teliti, karena petani tidak menalakan administrasi atau pembukuan sehingga dinegara agraris ditemui hambatan-hambatan struktural dalam pemungjtan pajak.

Tingkat pendidikan dan moral penduduk serta kebiasaanya juga memepengaruhi kelancaran pemungjtan pajak. Pada masyarakat yang sudah "*bank mainded*" (tidak ada tabungan yang disimpan dalam "*celengan*" atau bawah bantal) sangat mudah pengenaan pajak atas bunga. Berbeda dengan masyarakat yang masih suka menabung dalam celengan atau bawah bantal, maka terjadi hambatan bagi negara dalam mengontrol perkembangan uang tersebut dan akibatnya juga menghambat pemungjtan pajaknya. Contoh lain keadaan rakyat yang dapat menghambat pemungutan pajak adalah rendahnya tingkat pendidikan, kurangnya gairah kerja, belum sadar akan pentingnya administrasi dan pembukuan, dan sebagainya.²⁷

b. Perlawanan Aktif

Perlawanan aktif mencakup semua usaha dan tindakan secara langsung ditujukan kepada fiskus, dan bertujuan untuk menghindari pajak. Usaha tersebut dapat dbedakan menjafi tiga cara, yaitu:

1. Penghindaran diri dari pajak, pembayaran pajak denagn mudah dapat dihindari dengan cara tidak melakukan perbuatan yang dapat dikenakan pajak, misalnya dengan cara: menahan diri, mengganti pemakaian barang kena pajak denagn barang pengganti yang tidak kena pajak, menekan konsumsi dan sebagainya. Penghinaran pajak semacam ini tergolong sebagai penghindaran pajak secara yuridis, dan biasanya disebabkan karena ketidakjelasan undang-undang atau lemahya pengawasan atau kontroldari aparat perpajakan.²⁸
2. Pengelakan pajak, dilakukan dengan cara penyelundupan pajak, yaitu menyembunyikan keadaan-keadaan yang sebenarnya. Pengelakan yang demikian benar-benar merupakan pelanggaran terhadap undang-

²⁷ *Ibid*, hlm 100

²⁸ *Ibid*, hlm100-101

- undang (ketentuan perpajakan). Seperti halnya membuat pernyataan palsu, membuat pembukaun ganda, membuat laporan palsu.
3. Melalaikan pajak, mencakup tindakan menolak membayar pajak yang telah ditetapkan oleh fiskus dan menolak memenuhi formalitas-formalitas yang harus dipenuhi berdasarkan ketentuan perundang-undangan. Seperti halnya: usaha menggagalkan penyitaan setelah dikeluarkan surat paksa dengan melenyapkan barang-barang yang
 4. sekiranya dapat disita oleh juru sita dengan mengalihkan atau memindahtangankan atas nama isteri atau anaknya.²⁹

C. Pajak Daerah

Pajak daerah adalah pajak-pajak yang kewenangan pemungutannya ada pada Pemerintah Daerah, untuk kepentingan pembiayaan rumah tangga Pemerintah Daerah tersebut. Adapun yang dimaksud daerah disini adalah Daerah Otonom, yaitu daerah yang berhak dan berwenang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Ruang lingkup pajak daerah hanya terbatas pada obyek yang belum dikenakan pajak pusat (pajak negara). Selain itu terdapat ketentuan bahwa pajak daerah yang lebih rendah tingkatannya tidak boleh memasuki obyek pajak dari daerah yang lebih tinggi tingkatannya. Dengan keluarnya undang-undang No. 22 Tahun 1999, ketentuan ini seharusnya berubah menjadi pajak dari kabupaten/kota tidak boleh memasuki obyek pajak dari propinsi atau sebaliknya.³⁰

Pajak daerah adalah pajak yang pemungutannya dilakukan oleh pemerintah daerah. Pajak daerah dibedakan antara pajak propinsi dan pajak kabupaten atau kota. Sebagaimana diketahui dasar hukum pajak daerah dan retribusi daerah adalah Undang-undang nomor 34 tahun 1997 sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang nomor 34 tahun 2004.³¹ Berdasarkan UU No 19 Tahun 1997 tentang pajak daerah dan retribusi daerah sebagaimana telah diubah dengan UU No 34 Tahun 2000 tersebut pajak daerah terdiri dari:

²⁹ *Ibid*, hlm 102

³⁰ *Ibid*, hlm. 34

³¹ Safri Nurmantu, *Op.Cit*, hlm. 61-62.

- a. Pajak daerah propinsi (wewenang pemajakannya berada di tangan pemerintah daerah propinsi)
 - 1) Pajak Kendaraan Bermotor (PKB) dan kendaraan diatas air
 - 2) Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor (PBBNKB)
 - 3) Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBNKB) dan Kendaraan di atas air
 - 4) Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan
- b. Pajak daerah kabupaten atau kota (wewenang pemajakannya berada ditangan pemerintah daerah kabupaten atau kota):
 - 1) Pajak Hotel dan Restoran (PHR),
 - 2) Pajak Restoran
 - 3) Pajak Hiburan
 - 4) Pajak Reklame
 - 5) Pajak Penerangan Jalan
 - 6) Pajak Pengambilan dan Pengelolaan Bahan Galian Golongan C³²

Pajak daerah merupakan sumber keuangan pokok bagi daerah-daerah disamping retribusi daerah. Rochmad Sumtiro merumuskan pajak daerah sebagai berikut:

Pajak daerah merupakan pajak yang dipungut oleh daerah-daerah swatantra, seperti propinsi, kotapraja, kabupaten, dan sebagainya. Dari pendapat diatas dapat disimpulkan bahwa pajak daerah adalah pajak negara yang di serahkan kepada daerah untuk dipungut berdasarkan peraturan perundang-undangan yang dipergunakan guna membiayai pengeluaran daerah sebagai badan hukum publik.³³

Sedangkan ciri-ciri yang menyertai pajak daerah dapat dikhtisarkan seperti berikut:

- a. Pajak daerah berasal dari pajak Negara yang diserahkan kepada daerah sebagai pajak daerah

³² Muda Markus, *Op.Cit*, hlm. 5-6.

³³ Josef Riwu, *Propek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm 143

- b. Penyerahan dilakukan berdasarkan undang-undang
- c. Pajak daerah dipungut oleh daerah berdasarkan kekuatan undang-undang dan peraturan hukum lainnya
- d. Hasil pungutan pajak daerah dipergunakan untuk membiayai penyelenggaraan urusan-urusan rumah tangga daerah atau untuk membiayai pengeluaran daerah sebagai badan hukum publik.³⁴

Landasan hukum pemungutan pajak oleh pemerintah daerah diatur dalam pasal 58 undang-undang No. 5 Tahun 1974 yang lengkapnya berbunyi sebagai berikut:

- a. Dengan undang-undang ditetapkan ketentuan pokok tentang pajak dan retribusi daerah
- b. Dengan peraturan daerah ditetapkan pungutan pajak dan retribusi daerah
- c. Peraturan daerah yang dimaksud dalam ayat (2) pasal ini, berlaku sesudah ada pengesahan pejabat yang berwenang menurut cara yang diatur dalam undang-undang dan tidak boleh berlaku surut.
- d. Pengembalian atau pembebasan pajak daerah dan atau retribusi daerah hanya dapat dilakukan berdasarkan peraturan daerah.

Karena UU yang mengatur tentang pajak daerah ini belum dibentuk, maka seperti disebutkan sebelumnya, UU No 32 tahun 1956 dan peraturan lainnya masih tetap dipergunakan sebagai landasan pengaturan pajak daerah.³⁵

D. Pajak bahan galian golongan C

Objek pajak pengambilan Bahan Galian Golongan C adalah kegiatan pengambilan bahan galian golongan C. Yang termasuk sebagai bahan galian golongan C meliputi:³⁶

³⁴ *Ibid*, hlm 145

³⁵ *Ibid*, hlm 145-146

³⁶ Liberty Pandiangan, *Undang-Undang Perpajakan Indonesia*, Erlangga, Jakarta, 2002, hlm. 398

- 
- | | |
|-------------------------|-----------------------|
| 1. Asbes | 19. Marmer |
| 2. Batu tulis | 20. Nitrat |
| 3. Bau setengah permata | 21. Opsiden |
| 4. Batu kapur | 22. Oker |
| 5. Batu apung | 23. Pasir dan kerikil |
| 6. Batu permata | 24. Pasir kuarsa |
| 7. Betonit | 25. Perlit |
| 8. Dolomit | 26. Fosfat |
| 9. Feldspar | 27. Talk |
| 10. Garam batu | 28. Tanah serap |
| 11. Grafit | 29. Tanah diatome |
| 12. Granit | 30. Tanah liat |
| 13. Gips | 31. Tawas |
| 14. Kalsit | 32. Tras |
| 15. Kaolin | 33. Yarosif |
| 16. Leusit | 34. Zeolit |
| 17. Magnesit | 35. Basal |
| 18. Mika | 36. Traktit |

Dikecualikan dari pajak pengambilan Bahan Galian Golongan C adalah:³⁷

1. Kegiatan pengambilan bahan galian golongan C yang nyata-nyata tidak dimaksudkan untuk mengambil bahan galian golongan C tersebut dan tidak dimanfaatkan secara ekonomis.
2. Pengambilan Bahan Galian Golongan C lainnya yang ditetapkan dalam peraturan daerah.

Subjek pajak pengambilan bahan galian golongan C adalah orang pribadi atau badan yang mengambil bahan galian golongan C. Wajib pajaknya adalah orang pribadi atau badan yang menyelenggarakan pengambilan bahan galian golongan C. Dasar pengenaan pajak pengambilan bahan galian Golongan galian C adalah nilai jual hasil pengambilan bahan galian golongan

³⁷ *Ibid*, 398-399

C. Perhitungan nilai jual dilakukan dengan mengalikan volume/tonase hasil pengambilan dengan nilai pasar atau harga standar masing-masing jenis bahan galian golongan C.³⁸

Tarif pajak pengambilan bahan galian golongan C paling tinggi sebesar 20% (dua puluh persen). Besarnya tarif ini ditetapkan peraturan daerah. Besarnya pokok pajak pengambilan bahan galian golongan C yang terutang dihitung dengan cara mengalikan tarif pajak dengan dasar pengenaan pajak. Pajak pengambilan bahan galian golongan C yang terutang dipungut di wilayah daerah tempat pengambilan bahan galian golongan C.³⁹

E. Pajak dalam Pandangan Islam

Pajak mengatur hubungan manusia dengan manusia lainnya (*Mu'amalah*), oleh sebab itu ia merupakan bagian dari syariat. Tanpa adanya rambu-rambu syariat dalam perpajakan maka pajak dapat menjadi alat penindas oleh penguasa kepada rakyat. Tanpa batasan syariat, pemerintah akan menetapkan pajak sesuka hati, dan menggunakannya menurut apa yang diinginkannya. Hanya syariat yang boleh menjadi pemutus perkara, apakah suatu jenis pajak boleh dipungut atau tidak. Seperti firman Allah dalam surat Al Maidah ayat 45 (5):⁴⁰

وَمَنْ لَّمْ يَحْكَمْ بِمَا أَنزَلَ اللَّهُ فَأُولَٰئِكَ هُمُ الظَّالِمُونَ ٤١

Artinya: “Barang siapa tidak memutuskan perkara menurut syariat maka dia adalah dzalim”.

Oleh karena pajak suatu pohon, ia harus memiliki akar yang kuat. Akar itu adalah iman atau aqidah. Untuk itu undang-undang pajak harus disusun

³⁸ *Ibid*, 398-399

³⁹ *Ibid*, 399

⁴⁰ Gusafahmi, *Pajak Menurut Syariah*, PT Rajagrafindo, Jakarta, 2007, hlm 21

⁴¹ Depag RI, *Al-Qur'an*, Surah Al-Maidah, ayat 45, CV Raja Publishing, Semarang, 2011, hlm 110

hanya oleh orang yang beriman kepada Allah Swt, bukan orang yang dimurkai Allah SWT atau orang-orang yang sesat.⁴²

Secara etimologi, pajak dalam bahasa arab disebut dengan istilah *Dharibah*, yang artinya: mewajibkan, menetapkan, menentukan, memukul, menerangkan atau membebaskan, dan lain-lain. Dalam Al-Qur'an kata *da-ra-ba* terdapat di beberapa ayat, antara lain pada QS. Al-Baqarah ayat 61 (2):

وَضْرَبْتَ عَلَيْهِمُ الذِّلَّةَ وَالْمَسْكَنَةَ⁴³

Yang artinya: “*lalu ditimpakanlah kepada mereka nista dan kehinaan.*” Secara bahasa maupun tradisi, *dharibah* dalam penggunaannya memang mempunyai banyak arti, namun para ulama memakai ungkapan *dharibah* untuk menyebut harta yang dipungut sebagai kewajiban. Hal ini tampak jelas dalam ungkapan bahwa *jizyah* dan *kharaj* dipungut secara *dharibah*, yakni secara wajib. Jadi *dharibah* harta yang dipungut secara wajib oleh negara untuk selain *jizyah* dan *kharaj*, sekalipun keduanya secara awam bisa dikategorikan *dharibah*.⁴⁴

Ada sebuah hadis yang berbunyi, “*tidak masuk surga petugas pajak*”. Para ulama menafsirkan bahwa yang dimaksud dengan petugas pajak ini adalah “orang yang mengambil *'ushr* dari harta kaum muslimin secara paksa yang melampaui batas, sehingga dikhawatirkan dosa dan sanksi baginya. Petugas pemungut *'ushr* ini juga juga diterjemahkan sebagai petugas pajak. Dalam sistem ekonomi konvensional (non islam), kita juga mengenal adanya istilah pajak yang dikemukakan oleh Rahmat Soemitro atau Adriani. Pajak disini maknanya adalah harta yang dipungut dari rakyat untuk keperluan pengaturan negara. Pengertian ini adalah realitas dari *dharibah* sebagai harta yang dipungut secara wajib dari rakyat untuk keperluan pembiayaan negara. Dengan demikian *dharibah* bisa kita artikan dengan pajak (muslim). Istilah *dharibah* dalam arti pajak secara syar'i dapat kita pakai seklaipun istilah pajak

⁴² Gusafahmi, *Op.cit*, 2007, hlm 21

⁴³ Surat Al-Baqarah ayat 61, *Op.cit*, 2011, hlm 9

⁴⁴ Gusafahmi, *Op.cit*, 2007, hal.27

itu berasal dari barat, karena realitasnya ada dalam sistem ekonomi Islam.⁴⁵ Ada beberapa ulama yang memberikan definisi tentang pajak, yaitu:

Menurut Yusuf Qardhawi dalam kitabnya *Fiqh az-zakkah*, bahwa pajak adalah kewajiban yang ditetapkan terhadap wajib pajak, yang harus disetorkan kepada negara sesuai dengan ketentuan, tanpa mendapat prestasi kembali dari negara, dan hasilnya untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum di satu pihak dan untuk merealisasi sebagian tujuan ekonomi, sosial, politik, dan tujuan-tujuan lain yang ingin dicapai negara.⁴⁶

Menurut Gazi Inayah pajak adalah kewajiban untuk membayar tunai yang ditentukan oleh pemerintah atau pejabat berwenang yang bersifat mengikat tanpa adanya imbalan tertentu. Ketentuan pemerintah ini sesuai dengan kemampuan si pemilik harta dan dialokasikan untuk mencukupi kebutuhan pangan secara umum dan untuk memenuhi tuntutan politik keuangan bagi pemerintah.

Menurut Abdul Qadi Zallum bahwa pajak adalah harta yang diwajibkan Allah Swt kepada kaum muslim untuk membiayai berbagai kebutuhan dan pos-pos pengeluaran yang memang diwajibkan atas mereka, pada kondisi baitul mal tidak ada uang atau harta.⁴⁷

Dari definisi di atas yang lebih disetujui adalah definisi yang dikemukakan oleh Zallum, karena dalam definisinya, terangkum lima unsur pokok yang merupakan unsur penting yang harus terdapat dalam ketentuan pajak menurut syariat, yaitu:

1. Diwajibkan oleh Allah Swt
2. Objeknya adalah harta
3. Subyeknya kaum muslim yang kaya
4. Tujuannya untuk membiayai kebutuhan kaum muslim saja
5. Diberlakukan karena adanya kondisi darurat, yang harus segera diatasi oleh *Ulil Amri*⁴⁸

⁴⁵ *Ibid*, hlm 28-29

⁴⁶ *Ibid*, 31-32

⁴⁷ *Ibid*, 32

⁴⁸ *Ibid*, 32 -33

Kelima unsur tersebut, sejalan dengan prinsip-prinsip penerimaan negara menurut sistem ekonomi islam, yaitu harus memenuhi empat unsur:

1. Harus adanya *nash* (Al-qur'an dan Hadis) yang memerintahkan setiap sumber pendapatan dan pemungutannya.
2. Adanya pemisahan sumber penerimaan dari kaum muslim dan non-muslim
3. Sistem pemungutan zakat dan pajak harus menjamin bahwa hanya golongan kaya dan golongan makmur yang mempunyai kelebihan saja yang memikul beban utama.
4. Adanya tuntutan kemaslahatan umum

Dengan definisi diatas, jelas terlihat bahwa pajak adalah kewajiban yang datang secara temporer, diwajibkan oleh Ulil Amri sebagai kewajiban tambahan sesudah zakat, karena kekosongan atau kekurangan baitul mal, dapat dihapus jika keadaan baitul mal sudah terisi kembali, diwajibkan hanya kepada kaum muslim yang kaya, dan harus digunakan untuk kepentingan mereka.⁴⁹

Karakteristik pajak menurut syariat ada beberapa ketentuan yang sekaligus dapat membedakan dengan sistem pajak kapitalis, yaitu:

1. Pajak bersifat temporer, tidak bersifat kontinu hanya boleh dipungut saat baitul maal tidak ada harta atau kurang.
2. Pajak hanya boleh dipungut untuk pembiayaan yang merupakan kewajiban bagi kaum muslim dan sebatas jumlah yang diperlukan untuk pembiayaan wajib tidak boleh lebih.
3. Pajak hanya diambil dari kaum muslim bukan dari kaum non muslim
4. Pajak hanya dipungut dari kaum muslimin yang kaya, tidak dipungut dari yang lainnya.
5. Pajak hanya boleh dipungut sesuai dengan jumlah pembiayaan yang diperlukan.
6. Pajak dapat dihapus bila tidak diperlukan.⁵⁰

⁴⁹ *Ibid*, hlm 33

⁵⁰ *Ibid*, hlm 35

F. Pendapatan Asli Daerah

Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 mengtaur hal-hal yang berkenaan dengan keuangan negara dan daerah utamanya bagi hasil penerimaan negara dan transfer dana dari pemerintah pusat (APBN) kepada pemerintah daerah (APBD).⁵¹ Pentingnya posisi keuangan daerah dalam menyelenggarakan otonomi daerah sangat didasari oleh pemerintah. Demikian pula alternatif cara untuk mendapatkan keuangan yang memadai telah pula dipertimbangkan oleh pemerintah dan wakil-wakil rakyat (DPR-RI), dalam hubungannya dengan keuangan daerah ini maka ketentuan perundang-undangan yang mengaturnya adalah bagian XIII paragraf 1, Pasal 55 Undang-undang No. 5 Tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintah didaerah, yang berbunyi sebagai berikut: Pendapatan daerah yang bersumber dari:⁵²

- a. Pendapatan asli daerah, yaitu:
 1. Hasil pajak daerah
 2. Hasil retribusi daerah
 3. Hasil perusahaan milik daerah dan
 4. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan hasil daerah yang sah.
- b. Dana perimbangan
- c. Pinjaman daerah
- d. Lain-lain pendapatan daerah yang sah⁵³

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan sumber pendapatan daerah yang secara bebas dan dapat digunakan oleh masing-masing daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan daerah. Akan tetapi pada kenyataannya kontribusi Pendapatan Asli Daerah terhadap Pendapatan dan Belanja Daerah masih kecil. Selama ini masih didominasi oleh sumbangan Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Oleh karena itu untuk

⁵¹ Widjaja Haw, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, PT. Raja Grafindo, Jakarta, 2004,, hlm. 43.

⁵² Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, PT. Raja Grafindo, Jakarta, 2005, hlm. 140

⁵³ *Ibid*, 141

mengurangi ketergantungan kepada pemerintah pusat, pemerintah daerah perlu meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang dapat dilakukan dengan menggali potensi daerah itu sendiri. Pendapatan Asli Daerah adalah penerimaan yang diperoleh dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dapat dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁵⁴

G. Hasil Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu yang terkait mengenai Implementasi Kebijakan Pajak Galian C Dalam Peningkatan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Kudus adalah sebagai berikut:

1. Berdasarkan Penelitian **Edoardus E. Maturbongs, H. Rakhmat dan H. Baharuddin**, yang berjudul *Implemetasi Kebijakan Pajak Pengambilan dan Pengelolaan Bahan Galian C di Kabupaten Merauke* berkesimpulan bahwa pembayaran pajak yang dilakukan atas setiap kegiatan penambangan dengan menggunakan sistem *self assesrment* tidak berjalan dengan baik karena masih banyak kegiatan penambangan yang dilakukan tidak membayar pajak sehingga penerimaan dari sektor pajak galian C tidak mengalami kenaikan yang diharapkan dan dengan model pembayaran pajak ini memungkinkan terjadinya kecurangan dalam pelaksanaannya. Ijin lokasi yang dikeluarkan oleh pemerintah dalam hal ini Dinas pertambangan dan Energi masih sedikit jumlahnya, padahal kenyataan dilapangan masih banyak penambangan yang dilakukan dengan tidak disertai ijin resmi. Lemahnya penegakkan hukum dan kuatnya landasan hukum tentang pelanggaran aturan menjadi kendala dalam pemberian sanksi terhadap pelanggar kebijakan, akibatnya masyarakat dengan mudah mengulangi kesalahan yang dilakukan kerana beranggapan sanksi yang diberikan relatif mudah dan ringan. Dibutuhkan suatu

⁵⁴ Nurlan Darise, *Pengelolaan Keuangan Daerah*, Indeks, Gorontalo, 2007, hlm 43

kebijakan yang benar-benar memuat prosedur, tata cara dan sanksi apabila melakukan penambangan ilegal.⁵⁵

2. Berdasarkan penelitian **Adhitya Wardhono, Yulia Indrawati, Ciplis Gema Qori'ah**, yang berjudul *Kajian Pemetaan dan Optimalisasi Potensi Pajak Dalam Rnagka Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD)* berkesimpulan bahwa jenis pajak yang sangat tidak berpotensi di Kabupaten Jember dengan tolak ukur hasil (*yield*) adalah pajak hotel dan restoran, pajak hiburan, pajak reklame, dan pajak penerangan jalan. Sedangkan pajak yang sangat berpotensi adalah pajak galian C. Berdasarkan tolak ukur kemampuan untuk melaksanakan (*ability to implement*), pajak yang sangat berpotensi adalah pajak hotel dan restoran, pajak hiburan, pajak penerangan jalan umum dan pajak galian C, sedangkan pajak yang berpotensi adalah pajak reklame. Berdasarkan hasil penilaian persepsi masyarakat mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi optimalisasi penerimaan pajak daerah adalah faktor kelembagaan sebesar 50% dengan kriteria faktor adalah masih rendahnya *law of enforcement* terhadap tindakan penyalahgunaan penerimaan pajak dan masih lemahnya sistem administrasi dalam pengelolaan penerimaan pajak daerah. Berdasarkan hasil peneltian persepsi masyarakat mengenai rekomendasi kebijakan bagi upaya optmalisasi penerimaan pajak daerah adalah pentingnya kebijakan dalam pengelolaan pajak daerah yaitu 62% melalui peningkatan inovasi dalam sistem pemungutan pajak. Kebijakan lainnya adalah pentingnya peningkatan kuallitas sumber daya manusia melalau pendidikan dan pelatihan.⁵⁶
3. Berdasarkan Penelitian **Sri Arnett, Darnis, Egy Valia**, yang berjudul *Pelaksanaan Pungutan Pajak Bahan Gallian Golongan C Dalam Menunjang Pendapatan Asli Daerah Kabupaten* berkesimpulan bahwa

⁵⁵Edoardus E. Maturbongs, H. Rakhmat dan H. Baharuddin, *Implemetasi Kebijakan Pajak Pengambilan dan Pengelolaan Bahan Galian C di Kabupaten Merauke*

⁵⁶ Adhitya Wardhono, Yulia Indrawati, Ciplis Gema Qori'ah, "Kajian Pemetaan dan Optimalisasi Potensi Pajak Dalam Rnagka Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD)", J@TI UNDIP, Volume 7, Nomor 2, 2012.

pajak bahan galian golongan C kabupaten Solok Selatan merupakan salah satu pajak Daerah yang dipungut secara langsung oleh Pemerintahan Daerah Kabupaten Solok Selatan atas pemungutan pajak bahan galian golongan C Kabupaten Solok Selatan, yang dalam pelaksanaannya dilakukan oleh Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (DPKAD). Sistem yang dipakai dalam pemungutan pajak bahan galian golongan C kabupaten solok selatan adalah *self Assesment System* yaitu wajib pajak bahan galian golongan C menghitung, membayar, dan menyetorkan langsung ke DPKAD. Walaupun menggunakan system *Self assesment*, masih ada saja wajib pajak yang tidak melaporkan kewajiban pembayaran pajaknya langsung ke Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah. Secara umum kontribusi pajak galian golongan C terhadap Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Solok masih tergolong kecil, akan tetapi cukup berarti dalam pembiayaan pemerintahan. Kendala utama yang dihadapi dalam pemungutan pajak galian golongan C adalah kurangnya kesadaran masyarakat membayar pajak, karena masyarakat belum begitu mengetahui serta memahami akan fungsi dan peranan dari pada pemungutan pajak bahan galian golongan C dan hanya sebagian orang yang membayar pajak atas pengambilan bahan galian golongan C yaitu masyarakat yang sadar akan pentingnya pajak. Upaya yang telah dilakukan oleh pemerintahan untuk menumbuhkan kesadaran masyarakat membayar pajak bahan galian golongan C adalah dengan memberikan penyuluhan-penyuluhan kepada masyarakat akan pentingnya pajak.⁵⁷

4. Berdasarkan Penelitian **Saptudis dan Abdul Sadad**, yang berjudul *Efektivitas Pemungutan Pajak Pengambilan Galian* berkesimpulan bahwa proses pemungutan pajak pengambilan galian golongan C yang dilakukan oleh organisasi pelaksana masih cukup efektif dilakukan. Fakta ini menjelaskan bahwa efektivitas pemungutan pajak pengambilan galian golongan C masih belum dapat diwujudkan dengan maksimal. Faktor yang

⁵⁷ Sri Arnett, Darnis, Egy Valia, "Pelaksanaan Pungutan Pajak Bahan Gallian Golongan C Dalam Menunjang Pendapatan Asli Daerah Kabupaten", *Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 4, Nomor 1.

mempengaruhi efektivitas pemungutan pajak pengambilan galian golongan C di Kabupaten Kuantan Singingi dapat disimpulkan bahwa faktor yang cenderung mempengaruhi adalah faktor SDM. Hal ini menjelaskan bahwa dalam melakukan pemungutan pajak pengambilan galian golongan C sangat dibutuhkan pembagian tugas yang jelas untuk setiap pegawainya, agar setiap pekerjaan yang diberikan dapat didelegasikan dan dilimpahkan kepada orang yang tepat. Oleh karena itu faktor SDM yang berkualitas akan sangat mendukung dalam proses pembagian tugas yang dilakukan dalam organisasi.⁵⁸

5. Berdasarkan Penelitian **Eva Juniarti, Ridwan Nurazi, Sunoto**, yang berjudul *Analisis Potensi dan Efektivitas Pemungutan Pajak Usaha Pertambangan Bahan Galian Golongan C Dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah* berkesimpulan bahwa potensi pajak eksploitasi bahan galian golongan C di wilayah Kabupaten Bengkulu Utara untuk tahun 2008 adalah sebesar Rp 542,052,000 dengan realisasi sebesar Rp125,460,315. Efektivitas pemungutan pajak eksploitasi bahan galian golongan C berdasarkan perhitungan dengan metode perhitungan penetapan target untuk tahun 2004-2008 adalah rata-rata sebesar 55,90% yang berarti tidak efektif. Tingkat efektivitas yang didasarkan pada perhitungan dengan menggunakan metode perhitungan realisasi-potensi untuk tahun 2008 adalah sebesar 23,15%, yang berarti sangat efektif. Strategi efektif yang didapat dilakukan dalam usaha pemungutan pajak eksploitasi bahan galian golongan C adalah peningkatan pengelolaan SDA khususnya pertambangan bahan galian golongan C dan peningkatan SDM, pengembangan investasi di bidang pertambangan bahan galian golongan C berwawasan lingkungan, dan pencegahan kerawanan pengrusakan lingkungan dengan meningkatkan kemampuan aparatur di bidang

⁵⁸ **Saptudis dan Abdul Sadad**, *Efektivitas Pemungutan Pajak Pengambilan Galian*, Jurnal Kebijakan Publik, Volume 4, Nomor 1, Maret 2013.

pertambahan serta peningkatan sosialisasi dampak penggalian yang tidak sesuai AMDAL.⁵⁹

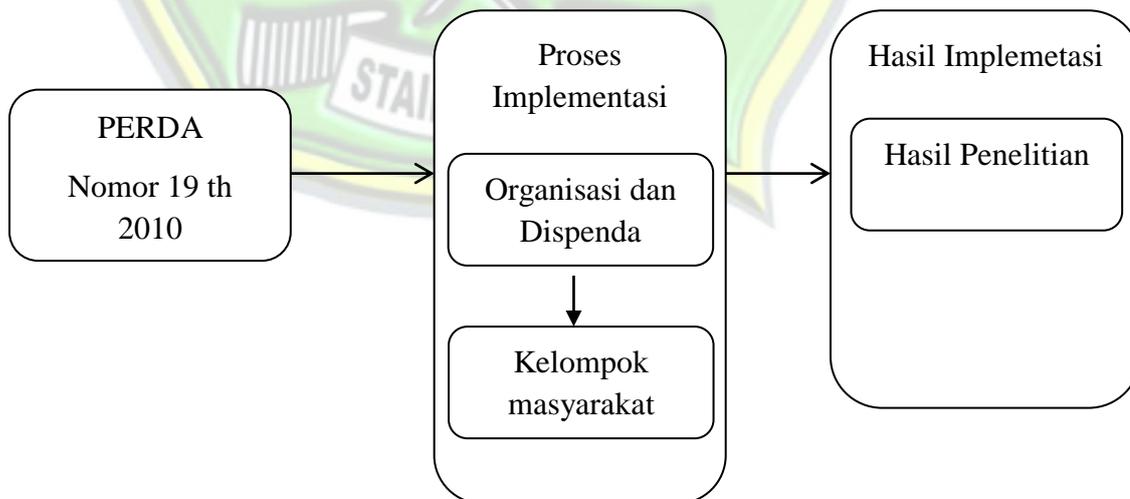
Berdasarkan penelitian terdahulu mengenai pungutan pajak galian C, efektifitas pajak galian C, pendapatan asli daerah, maka terdapat perbedaan dengan penelitian yang peneliti lakukan, diantaranya dari lokasi penelitian dan objek penelitian yang peneliti lakukan .

H. Kerangka Berfikir

Agar tujuan dari kebijakan dapat berjalan dengan baik maka implementasi kebijakan harus mempunyai isi kebijakan, adanya pelaksana atau aktor dari implementasi kebijakan dan yang paling penting adanya kelompok sasaran yang menjadi sasaran kebijakan.

Untuk lebih memperjelas arah dan tujuan dari penelitian secara utuh maka perlu diuraikan suatu konsep berfikir dalam penelitian, sehingga peneliti dapat menguraikan tentang gambaran permasalahan diatas. Adapun gambaran kerangka berfikir teoritis sebagai berikut:

Gambar 2.1



Dalam rangka melaksanakan ketentuan pasal 95 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang pajak daerah dan retribusi daerah, pembinaan

⁵⁹ Eva Juniarti, Ridwan Nurazi, Sunoto, *Analisis Potensi dan Efektivitas Pemungutan Pajak Usaha Pertambangan Bahan Galian Golongan C Dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah*, Jurnal Ekonomi dan Perencanaan Pembangunan, Volume 4, Nomor 1, 2011.

terhadap usaha pertambangan mineral bukan logam dan batuan serta peningkatan pendapatan asli daerah guna membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah, maka perlu mengatur pajak mineral bukan logam⁶⁰ atau pajak galian C. Berdasarkan pertimbangan tersebut maka pemerintah daerah perlu membentuk peraturan daerah tentang pajak galian C yang diatur dalam PERDA Nomor 19 Tahun 2010 tentang pajak mineral bukan logam dan batuan. Setelah kebijakan dibuat langkah selanjutnya adalah mengimplementasikan kebijakan tersebut yang menjadi wajib pajak adalah orang pribadi maupun badan seperti perseroan, BUMN, BUMD maupun koperasi. Wajib pajak menyetor langsung ke kas daerah. Setelah kebijakan diimplementasikan untuk selanjutnya melihat hasil dari implementasi kebijakan tersebut apakah pendapatannya memenuhi target yang telah ditargetkan pemerintah daerah.

⁶⁰ Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009