

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1. Konsep Pajak

2.1.1. Pengertian Pajak

Menurut Mardiasmo (2013), pajak adalah iuran rakyat kepada kas Negara berdasarkan undang-undang (yang dapat dipaksakan) dengan tiada mendapat jasa timbal (kontraprestasi) yang langsung dapat ditunjukkan dan yang digunakan membayar pengeluaran umum.

Menurut Mangkoesoebroto, pajak adalah suatu pungutan yang merupakan hak prerogatif pemerintah, pungutan tersebut didasarkan pada Undang-Undang ,pemungutannya dapat dipaksakan kepada subjek pajak untuk mana tidak ada balas jasa yang langsung dapat ditunjukkan penggunaannya.

Prof.Dr.M.J.H.Smeets dalam bukunya *De Economische Betekenis der Belastingen*, 1951 (dalam Suandy, 2008), mengatakan pajak adalah prestasi kepada pemerintah yang terutang melalui norma-norma umum, dan yang dapat dipaksakan, tanpa ada kalanya kontraprestasi yang dapat ditunjukkan dalam hal yang individual; maksudnya adalah untuk membiayai pengeluaran pemerintah.

Sedangkan Rochmad Soemitro, menyatakan pajak adalah iuran kepada kas Negara berdasarkan undang-undang (yang dapat dipaksakan) dengan tidak mendapat cara timbal balik (kontraprestasi), yang langsung

dapat diujukan dan digunakan untuk membayar pengeluaran umum” (dalam Mardiasmo, 2003).

Berdasarkan pendapat para ahli di atas tersebut di atas disimpulkan bahwa pajak adalah iuran atau pungutan yang digunakan oleh suatu badan yang bersifat umum (negara) untuk memasukan uang ke dalam kas Negara dalam menutupi segala pengeluaran yang telah dilakukan dimana pemungutannya dapat dipaksakan oleh kekuatan publik.

2.1.2. Fungsi Pajak

Peraturan pajak dibuat dengan didasarkan pada tujuan meningkatkan kesejahteraan umum. Untuk meningkatkan kesejahteraan umum aturan pajak tidak semata-mata dibuat untuk memasok uang sebanyak-banyaknya ke dalam kas negara, akan tetapi harus memiliki sifat yang mengatur guna meningkatkan taraf kehidupan masyarakat.

Penerimaan atas uang untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat harus ditingkatkan lagi serta pemungutannya harus berdasarkan aturan-aturan yang berlaku. Fungsi pajak menurut Mardiasmo (2003) dalam bukunya yang berjudul “Perpajakan” adalah sebagai berikut :

(a) Fungsi Budgetair

Pemungutan pajak bertujuan untuk memasukkan uang sebanyak banyaknya ke dalam kas negara yang pada waktunya akan digunakan oleh pemerintah untuk membiayai pengeluaran negara baik untuk pengeluaran rutin dalam melaksanakan mekanisme pemerintahan maupun pengeluaran untuk membiayai pembangunan.

(b) Fungsi Mengatur

Pada lapangan perekonomian, pengaturan pajak memberikan dorongan kepada pengusaha untuk memperbesar produksinya, dapat juga memberikan keringanan atau pembesaran pajak pada para penabung dengan maksud menarik uang dari masyarakat dan menyalurkannya antara lain ke sektor produktif.

Dengan adanya industri baru maka dapat menampung tenaga kerja yang lebih banyak, sehingga pengangguran berkurang dan pemerataan pendapatan akan dapat terlaksana untuk mencapai keadilan sosial ekonomi dalam masyarakat.

2.1.3. Macam Pajak

Berdasarkan fungsi pajak diatas, pajak dibagi menjadi beberapa macam yaitu :

➤ Menurut golongan

1. Pajak Langsung

Pajak langsung dapat dibedakan menjadi dua pengertian, yaitu pengertian administrasi dan ekonomi. Dalam pengertian administrasi, pajak adalah pajak yang dipungut secara periodik (terus-menerus) dalam waktu tertentu menurut kahir (ketetapan pajak).

Sedangkan dalam pengertian ekonomis, pajak langsung adalah beban pajaknya tidak dapat digeserkan kepada pihak lain, atau pajak yang harus dipikul sendiri oleh wajib pajak.

2. Pajak tidak Langsung

Pajak tidak langsung adalah suatu pajak yang dapat dilumpuhkan (digeserkan) kepada pihak lain, misalnya pajak pembangunan. Konsumen (pihak ketiga) menjadi tujuan pajak, sedangkan pihak kedua adalah pemilik rumah makan dan pemilik penginapan atau wakilnya.

➤ Menurut sifat

1. Pajak Subjektif

Pajak Subjektif adalah pajak yang dipungut dengan memperlihatkan keadaan wajib pajak menjadi ukuran terhadap besar kecilnya jumlah pajak yang dibayar.

2. Pajak Objektif

Adalah pajak yang pungutannya berpangkal pada keadaan objektifnya. Pajak ini dipungut karena keadaan, pembuatan dan kejadian yang dilakukan atau terjadi dalam wilayah Negara dengan tidak mengindahkan sifat subyeknya.

2.2 Konsep Pajak Daerah

Menurut UU Nomor 34 Tahun 2000 tentang perubahan atas UU Nomor 18 tahun 1997 tentang Pajak daerah dan Retribusi Daerah, Pajak daerah adalah iuran wajib yang dialihkan oleh orang pribadi dan badan kepada

daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah”. Berdasarkan pengertian diatas, pajak daerah menjadi beberapa jenis sistem pemungutan pajak daerah (Mardiasmo, 2009:7) yaitu :

1. Sistem Official Assessment

Pemungutan pajak daerah berdasarkan penetapan kepala daerah dengan menggunakan Surat Ketetapan Pajak Daerah (SKPD) atau dokumen lainnya yang dipersamakan. Wajib Pajak setelah menerima SKPD atau dokumen lain yang dipersamakan tinggal melakukan pembayaran menggunakan Surat Setoran Pajak Daerah (SSPD) pada kantor pos atau bank persepsi. Jika Wajib Pajak tidak atau kurang membayar akan ditagih menggunakan Surat Tagihan Pajak Daerah.

2. Sistem Self Assessment

Wajib Pajak menghitung, membayar, dan melaporkan sendiri pajak daerah yang terutang. Dokumen yang digunakan adalah Surat Pemberitahuan Pajak Daerah (SPTPD). SPTPD adalah formulir untuk menghitung, memperhitungkan, membayarkan dan melaporkan pajak yang terutang. Jika wajib pajak tidak atau kurang membayar atau terdapat salah hitung atau salah tulis dalam SPTPD maka akan ditagih menggunakan Surat Tagihan Pajak Daerah (STPD).

2.3 Konsep Pajak Penerangan Jalan

Pajak penerangan adalah pajak atas penggunaan tenaga listrik, dengan ketentuan bahwa di wilayah daerah tersebut tersedia penerangan jalan, yang rekeningnya dibayar oleh pemerintah daerah. Penerangan jalan yang dimaksud adalah penggunaan tenaga listrik untuk menerangi jalan umum yang rekeningnya dibebankan kepada Pemerintah Daerah yang selanjutnya biaya tersebut dibebankan kepada masyarakat pelanggan listrik.

Penerangan jalan merupakan sarana menambah keindahan kota, kenyamanan serta ikut menunjang terciptanya keamanan dan ketertiban yang dinikmati oleh masyarakat. Untuk membiayai kebutuhan tersebut perlu adanya pengenaan pajak yang merata serta proporsional untuk memenuhi rasa keadilan.

Devas, dkk. (1989) menilai pajak penerangan jalan, pajak ini dipungut pemerintah daerah melalui PLN dalam bentuk kutipan dalam rekening listrik . pajak ini dikatakan adil, karena dasarnya pemakaiannya yang erat kaitannya dengan kemampuan bayar. Pajak penerangan jalan boleh dikatakan cocok untuk penerimaan daerah (dalam Sutrisno,2002).

Dasar hukum pemungutan pajak penerangan jalan dapat dibagi sebagai berikut :

1. Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 yang merupakan perubahan atas undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

2. Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2001 Tentang Pajak Daerah.

Berdasarkan pengertian dan dasar hukum di atas, terdapat 2 Objek pajak penerangan jalan yaitu :

1. Objek pajak penerangan jalan adalah tenaga listrik di wilayah daerah yang tersedia penerangan jalan yang rekeningnya dibayar oleh pemerintah kabupaten atau kota. Penggunaan tenaga listrik baik yang disalurkan PLN dan bukan PLN.
2. Bukan objek pajak penerangan jalan adalah tidak semua penggunaan tenaga listrik dikenakan pajak. Ada beberapa pengecualian yang tidak termasuk objek pajak, yaitu :
 - a. Penggunaan listrik oleh instansi pemerintah pusat dan pemerintah daerah.
 - b. Penggunaan tenaga listrik pada tempat-tempat yang digunakan oleh kedutaan, konsulat, perwakilan asing, dan lembaga-lembaga internasional dengan asas timbal balik berpedoman pada keputusan menteri keuangan.
 - c. Penggunaan tenaga listrik yang berasal dari bukan PLN dengan kapasitas tertentu yang tidak memerlukan izin dari instansi teknis terkait.
3. Penggunaan tenaga listrik lainnya yang diatur dengan peraturan daerah. Misalnya penggunaan tenaga listrik yang digunakan untuk tempat ibadah serta panti asuhan yatim piatu dan sejenisnya.

Selain itu, juga terdapat subjek pajak dan wajib pajak penerangan jalan yang memiliki pengertian sebagai berikut :

Subjek pajak adalah orang atau badan yang menggunakan tenaga listrik. Sementara itu, wajib pajak adalah orang pribadi atau badan yang menjadi pelanggan dan atau pengguna tenaga listrik. Jika tenaga listrik disediakan oleh PLN, pemungutan Pajak Penerangan Jalan dilakukan oleh PLN.

Pelanggan merupakan pemakai tenaga listrik dari PLN, sedangkan pengguna tenaga listrik umumnya merupakan pengguna tenaga listrik bukan PLN, yang terbagi menjadi dua, yaitu pengguna tenaga listrik bukan PLN untuk industri dan bukan untuk industri. Pengguna listrik bukan PLN untuk industri meliputi penggunaan tenaga listrik oleh industri dan bisnis sedangkan pengguna listrik bukan PLN bukan untuk industri meliputi penggunaan tenaga listrik oleh rumah tangga.

2.4 Konsep Potensi

Menurut Mahmudi (2010:48) potensi adalah sesuatu yang sebenarnya sudah ada, hanya belum didapat atau diperoleh di tangan. Untuk mendapatkan atau memperolehnya diperlukan upaya - upaya tertentu, karena potensi tersebut sifatnya masih tersembunyi maka perlu diteliti besarnya potensi yang ada.

Perhitungan potensi menjadi penting, karena sebaik apapun sistem dan prosedur dalam pemungutan sumber-sumber PAD yang diterapkan oleh pemerintah daerah, apabila potensi tidak ditentukan dengan sebenarnya, maka realisasi penerimaan PAD juga tidak akan maksimal. Analisis mengenai

potensi pendapatan bersifat luas dikarenakan banyak faktor yang harus diidentifikasi terkait dengan pendapatan. Identifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi pendapatan merupakan salah satu bagian dari upaya mengenali potensi pendapatan.

Suwarno dan Suhartiningsih (2008), menyatakan bahwa potensi pajak daerah dimaksudkan sebagai kekuatan atau kemampuan untuk menghasilkan pajak atau kemampuan yang pantas yang dikenakan pajak (taxable capacity) dalam keadaan 100 persen. Potensi pajak merupakan hasil temuan pendataan di lapangan yang berkaitan dengan jumlah serta frekuensi obyek pajak yang kemudian dikalikan dengan tarif dasar pajak.

Menurut Mardiasmo dan Makhfatih (2000:8) Potensi Pajak sangat menentukan besarnya pajak daerah yang dapat dipungut, dengan demikian besarnya potensi pajak perlu diketahui untuk menetapkan besarnya target penerimaan pajak pada suatu periode. Hal ini akan memudahkan perencanaan dan mengendalikan pelaksanaan pemungutan pajak tersebut.

Dengan menggunakan analisis ini, suatu sektor akan dikelompokkan ke dalam empat kategori, yaitu sektor unggulan (prima), sektor potensial, sektor berkembang, dan sektor terbelakang (Mahmudi, 2010:52). Sektor-sektor daerah yang masuk kedalam sektor prima merupakan sektor yang kontribusinya mendominasi perekonomian di daerah tersebut. Selain itu, pertumbuhan dari sektor ini pun biasanya melebihi pertumbuhan perekonomian daerahnya.

Seperti pada sektor unggulan, sektor-sektor daerah yang termasuk kedalam sektor potensial adalah sektor-sektor yang juga memberikan kontribusi besar kepada perekonomian. Namun bedanya, pertumbuhan sektor-sektor yang masuk kedalam sektor potensial masih sangat rendah dibawah pertumbuhan perekonomian daerahnya.

Untuk sektor-sektor yang memiliki kontribusi masih rendah, namun pertumbuhannya cukup tinggi, sektorsektor daerah ini masuk kedalam sektor berkembang. Sedangkan, sektor-sektor yang kontribusi serta pertumbuhannya rendah masuk kedalam sektor terbelakang.

2.5 Penelitian Terdahulu

Terdapat dua penelitian terdahulu yang dijadikan bahan acuan dalam penulisan karya ilmiah ini.

Pertama, Sutrisno (2002), penelitian ini dilakukan di Kabupaten Semarang dan bertujuan untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi penerimaan pajak daerah, menganalisis elastisitas masing-masing faktor dan memformulasikan upaya penggalan pajak daerah dalam rangka meningkatkan penerimaan pajak daerah.

Alat analisis yang digunakan adalah regresi berganda dengan metode Ordinary Least Square (OLS) dari fungsi masing-masing jenis penerimaan pajak daerah yang diamati, yaitu :

Pajak Hotel dan Restoran, Pajak Penerangan Jalan, Pajak Parkir dan total Pajak Daerah dengan menggunakan data sekunder tahun 1980-2000. Hasil penelitian menunjukkan bahwa faktor-faktor yang berpengaruh kuat terhadap

penerimaan pajak di Kabupaten Semarang adalah : (1) jumlah penduduk, (2) jumlah pelanggan listrik, (3) pendapatan perkapita, (4) jumlah petugas pajak, dan (5) jumlah wisatawan. Hal ini memberikan implikasi bahwa dalam rangka meningkatkan penerimaan pajak daerah perlu dilakukan upaya, antara lain : (1) meningkatkan jumlah pelanggan listrik melalui peninjauan kembali kebijakan tentang pemasangan listrik baru yang mengharuskan dengan daya minimum 900 watt, (2) peningkatan pendapatan perkapita melalui berbagai kebijakan pembangunan, (3) upaya menarik wisatawan untuk berkunjung di Kabupaten Semarang, dan (4) penataan perpajakan dan penyusunan perda. Limitasi studi yang perlu diketengahkan antara lain bahwa model dikembangkan dari suatu studi terdahulu dengan variabel yang terbatas, karena terbatasnya ketersediaan data jumlah observasi terbatas pada N=21, sifat studi ini relatif kuantitatif sehingga fenomena yang sifatnya kualitatif belum dapat diakomodasi dalam model.

Kedua, Bachtiar (2003), penelitian ini dilakukan di Kabupaten Bekasi dan memiliki tujuan untuk mengkaji dan menganalisa potensi dan realisasi penerimaan pajak daerah khususnya Pajak Penerangan Jalan di Kabupaten Bekasi, mengidentifikasi berbagai permasalahan yang timbul menyangkut penarikan Pajak Penerangan Jalan di Kabupaten Bekasi. Penelitian ini bersifat deskriptif analisis, berupaya untuk menggambarkan proses penarikan pajak daerah di Kabupaten Bekasi.

Alat analisis yang digunakan adalah Analisa Rasion, Analisa Pertumbuhan, Analisa Efektivitas dan Analisa Kebijakan. Hasil penelitian ini

menunjukkan bahwa pajak penerangan jalan menyumbang sebesar 56,65%, dengan demikian potensi yang ada di Kabupaten Bekasi seiring dengan berkembangnya kota tersebut sangatlah besar. Penarikan pajak penerangan jalan di Kabupaten Bekasi dilihat dari efektivitas penarikan dapat dikatakan efektif.

Hal ini tercermin dari penerimaan pajak yang mencapai rasio 100% setiap tahun. Alternatif kebijakan yang bisa ditawarkan kepada pemerintah daerah adalah memberikan keringanan pajak kepada para pengguna listrik swasta dengan pemakai genset, karena keberadaan genset, karena keberadaan listrik swasta itu dapat membantu PLN di dalam mencukupi kebutuhan listrik oleh kalangan industri.

2.6 Kerangka Pemikiran

Salah satu sumber dari Pendapatan Asli Daerah adalah Pajak Daerah. Salah satu upaya dari Pemerintah Daerah dalam meningkatkan Pajak Daerah adalah mengefektifkan sektor pendapatan Pajak Penerangan Jalan yang merupakan bagian dari pajak kabupaten/kota. Dimana Basis Pajak Penerangan Jalan yang diperoleh dari penjumlahan antara biaya beban listrik dan biaya pemakaian listrik dikalikan dengan tarif pajak yang telah ditetapkan sehingga diperoleh potensi penerimaan Pajak Penerangan Jalan.

Apabila potensi penerimaan Pajak Penerangan Jalan tersebut dapat direalisasikan dengan jumlah nominal hampir sama dengan realisasi pendapatan Pajak Penerangan Jalan yang diterima, maka Pajak Penerangan Jalan tersebut telah efektif. Dengan efektifnya pengelolaan Pajak Penerangan

Jalan maka dihasilkan pendapatan Pajak Penerangan Jalan yang maksimal, dimana diharapkan memberikan kontribusi yang tinggi terhadap Pajak Daerah. Sehingga Pendapatan Asli Daerah dapat ditingkatkan sehingga dapat membiayai pembangunan daerah secara maksimal.

Oleh karena itu optimalisasi potensi penerimaan sangat diperlukan untuk meningkatkan Pajak Daerah.

Gambar 2.1
Kerangka Pemikiran

