

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Indonesia merupakan Negara yang terbagi atas beberapa Provinsi dan setiap Provinsi terdiri atas daerah - daerah Kabupaten atau Kota yang juga setiap Kabupaten atau Kota memiliki Pemerintah Daerah. Banyaknya daerah di Indonesia membuat Pemerintah Pusat sulit mengkoordinasi pemerintahan yang ada di daerah - daerah, sehingga untuk memudahkan pelayanan dan penataan pemerintahan, maka Pemerintah Pusat mengubah kebijakan yang tadinya berasas sentralisasi menjadi desentralisasi yang tercantum dalam Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

Penyelenggara Pemerintahan Daerah memprioritaskan pelaksanaan Urusan Pemerintahan Wajib terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar yang berpedoman pada standar pelayanan minimal yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Wujud dari kebijakan desentralisasi tersebut lahirnya otonomi daerah. Pada tahun 2014, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dianggap tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah sehingga digantikan dengan Undang - Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Pasal 18 angka 1,2 dan 3, Undang-Undang *No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah*.

Undang - Undang tentang Pemerintahan Daerah menetapkan pajak daerah menjadi salah satu sumber penerimaan yang berasal dari dalam daerah dan dapat di kembangkan sesuai kondisi masing - masing daerah dan setiap daerah diberi wewenang yang lebih luas untuk menggali, mengelola dan menggunakan sumber - sumber daya alam serta potensi - potensi lain yang terdapat di daerahnya masing - masing sehingga dapat meningkatkan PAD, mengingat pentingnya pajak daerah sebagai salah satu sumber PAD maka Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Tengah harus berusaha mencapai target penerimaan pajak daerah yang ditetapkan dan meningkatkan efisiensi pemungutan 35 Kabupaten/Kota, pajak daerahnya untuk meningkatkan PAD yang digunakan untuk membiayai urusan rumah tangganya sendiri.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah, dan salah satu sumber PAD yang memiliki kontribusi terbesar berasal dari pajak daerah dan retribusi daerah. Pajak daerah merupakan salah satu bentuk peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Pajak daerah merupakan sumber pendapatan daerah yang penting untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah. Dengan demikian, penerimaan pajak daerah diharapkan nantinya dapat memberikan kontribusi yang positif terhadap PAD dalam hal pencapaian dan pemerataan kesejahteraan masyarakat. Sehingga daerah mampu melaksanakan otonomi daerah, yaitu mampu mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup>. Abdul Halim. (2004). *Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: UPP AMP YKPN. Hal.17

Desentralisasi atau otonomi daerah membuat daerah memiliki kewenangan yang lebih besar dalam mengatur urusan rumah tangganya. Hal ini menuntut Pemerintah Daerah untuk lebih bijak dalam hal pajak daerah dan retribusi daerah untuk dapat mengalokasikan hasil penerimaan pajak daerah dan retribusi daerah untuk mencapai masyarakat yang adil, makmur, dan merata berdasarkan Pancasila dan Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.<sup>3</sup>

Pemerintah Daerah dalam menerapkan otonomi daerah dengan melakukan pemberdayaan daerah dalam pengambilan keputusan daerah yang lebih leluasa untuk mengelola sumber daya yang dimiliki dengan potensi dan kepentingan daerah itu sendiri dan tidak bergantung subsidi dari Pusat. Dengan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggungjawab, setiap daerah dituntut untuk dapat menggali sumber - sumber keuangan dari daerahnya. Sumber keuangan tersebut berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Jika PAD meningkat maka dana yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah akan lebih tinggi dan tingkat kemandirian daerah akan meningkat pula, sehingga mampu mendorong perekonomian dan pembangunan daerah tersebut, yang pada akhirnya dapat meningkatkan pendapatan masyarakat secara umum. Usaha untuk meningkatkan penerimaan daerah salah satunya dengan meningkatkan PAD. Untuk mengoptimalkan PAD beberapa pos PAD harus ditingkatkan antara lain pajak daerah.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup>. Ibid

<sup>4</sup>. Marihot P Siahaan. (2005). *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada. Hal.25

Harapan dari daerah tersebut merupakan hal yang wajar, karena diberikannya berbagai urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangganya dibarengi dengan muatan kewenangan untuk mengurus keuangannya secara otonom dalam membiayai penyelenggaraan otonomi, baik dalam menggali sumber-sumber keuangan, pemanfaatannya serta pertanggungjawabannya. Fokus perhatian berkenaan dengan pembiayaan dalam penyelenggaraan otonomi daerah bertumpu pada persoalan pendapatan daerah yang berasal dari berbagai jenis sumber. Artinya pendapatan daerah merupakan cerminan dari kemampuan daerah dalam menyelenggarakan otonomi daerah. Pasal 285 UU No. 23 Tahun 2014 menyatakan<sup>5</sup>:

“Sumber pendapatan daerah terdiri atas:

a. pendapatan asli daerah yang selanjutnya disebut PAD, yaitu:

- 1) hasil pajak daerah;
- 2) hasil retribusi daerah;
- 3) hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan
- 4) lain-lain PAD yang sah;

b. dana perimbangan; dan

c. lain-lain pendapatan daerah yang sah.”

---

<sup>5</sup> Muhammad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah; Kajian Tentang Hubungan Keuangan antara Pusat dan Daerah*, UII Press, Yogyakarta, 2006, hal. 11

Jika menelusuri ketentuan Pasal 285 tersebut di atas, maka dapat diketahui bahwa di antara sumber pendapatan daerah tersebut, hanya "Pendapatan Asli Daerah" yang merupakan sumber pembiayaan sebagai indikasi atau ketegasan sumber pendapatan daerah yang otonom. Sebab sumber pendapatan daerah yang berupa dana perimbangan merupakan hasil penerimaan yang didasarkan persentase perimbangan tertentu yang ditentukan oleh pemerintah pusat. Adapun lain-lain pendapatan daerah yang sah ditentukan oleh ukuran yuridis yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.

Selanjutnya diantara komponen Pendapatan Asli Daerah, perlu dicermati komponen pajak daerah dan retribusi daerah aspek yuridis yang berimplikasi terhadap peranannya dalam memberikan kontribusi terhadap pendapatan asli daerah (PAD). Kajian yuridis landasan pajak daerah dan retribusi daerah harus ditetapkan dalam sebuah undang-undang sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 286 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014: "Pajak daerah dan retribusi daerah ditetapkan dengan Undang-Undang yang pelaksanaannya di daerah diatur lebih lanjut dengan Peraturan Daerah". Dengan demikian pengaturan secara yuridis tersebut tidak luput untuk dibahas terhadap dinamika perubahan pengaturannya.<sup>6</sup> Di samping landasan hukum berupa Undang-undang Nomor 28 tahun 2009, patut ditelusuri secara yuridis peraturan pelaksanaannya, yakni Peraturan Pemerintah Nomor 91 Tahun 2010 tentang jenis pajak daerah.

---

<sup>6</sup> Muhammad Zaenuddin, dalam Batam Pos, *Strategi Peningkatan PAD*, Selasa 20 November 2007

Pelaksanaan pemungutan pajak daerah tersebut dilakukan melalui produk hukum berupa peraturan daerah, selanjutnya disingkat dengan sebutan Perda. Pada sisi lain berjalannya pelaksanaan otonomi yang seluas-luasnya bagi daerah dalam membiayai daerah, memberikan peluang untuk menggali potensi daerah melalui pungutan daerah berupa Pajak Daerah sebagai sumber pendapatan asli daerah ke dalam penetapan kebijakan hukum berupa Perda. Gejala yang tidak terhindarkan terjadi pada daerah adalah adanya beberapa perda yang menetapkan subjek dan objek pajak daerah dibatalkan oleh pemerintah pusat, diantaranya dengan alasan objek yang dipungut pada pajak daerah tersebut pada dasarnya sudah dikenakan sebagai objek pajak pusat, terutama dalam memberikan jawaban atas adanya dugaan telah terjadi tumpang tindih objek pajak daerah dan retribusi daerah.

Karena uraian di atas, dapat diketahui bahwa pajak daerah merupakan komponen penting dalam penerimaan Pendapatan Asli Daerah maka penulis tertarik untuk mengambil judul tentang “EKSISTENSI PENGATURAN PAJAK DAERAH DALAM MENINGKATKAN PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD) DI PEMERINTAH PROVINSI JAWA TENGAH”.

## **B. Rumusan Masalah**

1. Mengapa diperlukan adanya pengaturan terkait pajak daerah di Provinsi Jawa Tengah
2. Bagaimana Eksistensi Pengaturan Pajak Daerah Dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Pemerintah Provinsi Jawa Tengah

3. Bagaimana kendala dan upaya Pemerintah Provinsi Jawa Tengah untuk meningkatkan potensi pendapatan asli daerah di bidang pajak daerah.

### **C. Tujuan Penelitian**

Selaras dengan permasalahan-permasalahan yang telah dirumuskan di atas, maka penelitian ini bertujuan sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui dan menjelaskan urgensi pengaturan terkait pajak daerah di Provinsi Jawa Tengah
2. Untuk mengetahui apa yang menjadi Eksistensi Pengaturan Pajak Daerah Dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Pemerintah Provinsi Jawa Tengah
3. Untuk mengetahui dan menjelaskan apa saja yang menjadi kendala dan mengetahui juga cara serta upaya untuk memecahkan kendala dalam pengaturan pajak provinsi di Pemerintahan Provinsi Jawa Tengah telah mampu ikut meningkatkan sumber pendapatan asli daerah.

### **D. Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat baik untuk kepentingan teoritis maupun kepentingan praktis :

1. Kegunaan Teoritis

Hasil penelitian ini secara teoritis diharapkan agar dapat memberikan kontribusi terhadap ilmu pengetahuan pada umumnya dan ilmu pengetahuan hukum pada khususnya.

## 2. Kegunaan Praktis

Hasil penelitian ini secara praktis diharapkan dapat memberikan kontribusi untuk eksistensi pengaturan pajak dalam meningkatkan pendapatan asli daerah bagi para penyelenggaran pemerintahan khususnya Pemerintah Daerah dan DPRD didalam melaksanakan tugas dan kewenangannya di dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam meningkatkan PAD.

## E. Kerangka Konseptual dan Kerangka Teori

### 1. Kerangka Konseptual

#### a. Eksistensi

Menurut kamus besar Bahasa Indonesia Eksistensi adalah keberadaan, kehadiran yang mengandung unsur bertahan. Sedangkan menurut Abidin Zaenal (2007:16) eksistensi adalah :

“Eksistensi adalah suatu proses yang dinamis, suatu, menjadi atau mengada. Ini sesuai dengan asal kata eksistensi itu sendiri, yakni *exsistere*, yang artinya keluar dari, melampaui atau mengatasi. Jadi eksistensi tidak bersifat kaku dan terhenti, melainkan lentur atau kenyal dan mengalami perkembangan atau sebaliknya kemunduran, tergantung pada kemampuan dalam mengaktualisasikan potensi -potensinya”.

Menurut Nadia Juli Indrani, eksistensi bisa kita kenal juga dengan satu kata yaitu keberadaan. Dimana keberadaan yang dimaksud adalah adanya pengaruh atas ada atau tidak adanya kita. Istilah “ hukuman” merupakan istilah umum dan konvensional yang mempunyai arti yang luas dan dapat berubah-ubah karena istilah itu dapat berkonotasi dengan bidang yang cukup luas. Istilah tersebut tidak hanya sering digunakan dalam bidang hukum, tetapi juga dalam istilah sehari-hari seperti di bidang moral, agama dan lain sebagainya.

Eksistensi dalam tulisan ini juga memiliki arti yang berbeda, eksistensi yang dimaksud adalah mengenai keberadaan aturan atau hukum yang mengakibatkan perubahannya suatu hal. Hukum dan pidana kaitannya sangatlah erat, dimana ada hukum pasti ada pidana, namun keduanya memiliki makna yang berbeda.<sup>7</sup> Ludwig Binswanger merupakan seorang psikiatri yang lahir pada tanggal 13 April 1881, di Kreuzlinge. Ia mendefinisikan analisis eksistensial sebagai analisis fenomenologis tentang eksistensi manusia yang aktual. Tujuannya ialah rekonstruksi dunia pengalaman batin.<sup>8</sup>

Jean Paul Sartre sebagai seorang filosof dan penulis Prancis mendefinisikan, “Eksistensi kita mendahului esensi kita”, kita memiliki pilihan bagaimana kita ingin menjalani hidup kita dan membentuk serta menentukan siapa diri kita. Esensi manusia adalah kebebasan manusia. Di mana hal yang ada pada tiap diri manusia membedakan kita dari apapun yang ada di alam semesta ini. Kita sebagai manusia masing-masing telah memiliki “modal” yang beraneka ragam, namun tetap memiliki kesamaan tugas untuk membentuk diri kita sendiri. Berbeda dengan Binswanger, lebih menekankan kepada sifat-sifat yang melekat pada eksistensi manusia itu sendiri.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Jurnal Nadia Juli Indrani, 29 Juli 2010: wordpress.com

<sup>8</sup> Jurnal Masyah, 15 September 2007: wordpress.com

<sup>9</sup> Jurnal Sinaga, 1 November 2011; blogspot.com

Menurut Sukamto Satoto sampai saat ini tidak ada satupun tulisan ilmiah bidang hukum, baik berupa buku, disertasi maupun karya ilmiah lainnya yang membahas secara khusus pengertian eksistensi. Pengertian eksistensi selalu dihubungkan dengan kedudukan dan fungsi hukum atau fungsi suatu lembaga hukum tertentu. Sjachran Basah mengemukakan pengertian eksistensi dihubungkan dengan kedudukan, fungsi, kekuasaan atau wewenang pengadilan dalam lingkungan badan peradilan administrasi di Indonesia.

#### b. Pajak Daerah

Pengaturan tentang pajak daerah diatur dalam UU No. 28 Tahun 2009 yang merupakan penyempurnaan dari UU No.34 Tahun 2000 dan ditindaklanjuti peraturan pelaksanaannya dengan PP No.91 Tahun 2010 tentang Jenis Pajak Daerah. Berdasarkan UU dan PP tersebut Pemerintah Daerah diberikan kewenangan untuk melakukan perubahan terhadap masing-masing jenis pajak.<sup>10</sup> Untuk itu daerah diberikan kewenangan memungut 11 jenis pajak. Penetapan ini didasarkan pada pertimbangan bahwa pajak tersebut secara umum dapat dipungut hampir di semua daerah dan merupakan jenis pungutan yang secara teoritis dan praktek merupakan pungutan yang baik.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Jurnal Perpajakan (JEJAK)| Vol. 11 No. 1 2016| *perpajakan.studentjournal.ub.ac.id*

<sup>11</sup>. Muhammad Zaenuddin, dalam Batam Pos, *Strategi Peningkatan PAD*, Selasa 20 November 2007

Jenis pajak propinsi bersifat limitatif yang berarti propinsi tidak dapat memungut pajak lain selain yang telah ditetapkan. Adanya pembatasan jenis pajak propinsi tersebut terkait dengan kewenangan propinsi sebagai daerah otonom yang terbatas yang hanya meliputi kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas daerah kabupaten/kota dan kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan daerah kabupaten/kota, serta kewenangan bidang pemerintahan tertentu. Propinsi dapat tidak memungut pajak yang telah ditetapkan tersebut jika dipandang hasilnya kurang memadai. Besarnya tarif pajak propinsi berlaku definitif yang ditetapkan secara seragam di seluruh Indonesia dan diatur dalam PP No.91 Tahun 2010 tentang Jenis Pajak Daerah.

Jenis pajak kabupaten/kota tidak bersifat limitatif, artinya kabupaten/kota diberi peluang untuk menggali potensi sumber-sumber keuangannya selain yang telah ditetapkan secara eksplisit dalam UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, dengan menetapkan sendiri jenis pajak yang bersifat spesifik dengan memperhatikan kriteria yang telah ditetapkan oleh undang-undang tersebut.

Jika ada pajak daerah yang akan dikenakan tidak memenuhi satu saja dari rambu di atas, maka seyogyanya dipertimbangkan untuk dibatalkan pengesahannya. UU No.23 Tahun 2014 secara tegas telah menyatakan bahwa pemerintah pusat bisa meminta daerah untuk membatalkan pajak-pajak yang dianggap tidak memenuhi syarat-syarat tersebut. Besarnya tarif yang berlaku definitif untuk pajak kabupaten/kota ditetapkan dengan

peraturan daerah, namun tidak boleh lebih tinggi dari tarif maksimum yang telah ditetapkan undang-undang. Dengan adanya pemisahan jenis pajak yang dipungut oleh propinsi dan yang dipungut oleh kabupaten/kota diharapkan tidak adanya pengenaan pajak berganda.<sup>12</sup>

Menurut Kristiadi, pajak daerah secara teori hendaknya memenuhi beberapa persyaratan, antara lain<sup>13</sup>:

- a. Tidak bertentangan atau searah dengan kebijakan pemerintah pusat
- b. Sederhana dan tidak banyak jenisnya
- c. Biaya administrasinya rendah
- d. Tidak mencampuri sistem perpajakan pusat
- e. Kurang dipengaruhi oleh “*business cycle*” tapi dapat berkembang dengan meningkatnya kemakmuran
- f. Beban pajak relatif seimbang dan “*tax base*” yang sama diterapkan secara nasional

Pajak daerah yang baik merupakan pajak yang akan mendukung pemberian kewenangan kepada daerah dalam rangka pembiayaan desentralisasi. Untuk itu pemerintah daerah dalam melakukan pungutan pajak harus tetap menempatkan sesuai dengan fungsinya.<sup>14</sup>

Menurut N. J Feldmann dalam bukunya “*De Overheids Middelen Van Indonesia*”, Laiden : 1949 yang dikutip oleh R. Santoso Brotodihardjo<sup>15</sup> tentang pengertian pajak, yaitu : “*Balastigen zijn aan de overheid (Volgens algemene, door haar vestgestelda normen) verschuldigde afdwingbare prestaties, waar geen tegen prestatie tegenover staat en uitsluitend dienen tot dekking van publieke uitgaven*”.

<sup>12</sup> Lihat Pasal 286 ayat 1 dan 2 UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

<sup>13</sup> Jurnal Analisis pajak..., Sri Endah Nuryani, FE UI, 2010.

<sup>14</sup> Riris Budiarti. Dasar Hukum Pengelolaan Pendapatan Daerah dan Kebijakan Umum Dibidang Pajak dan Retribusi Daerah.hlmn 23

<sup>15</sup> R. Santoso Brotodiharjo, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*. Bandung : PT. Eresco.1995 hlmn 1

Maksudnya bahwa pajak adalah prestasi yang dipaksakan sepihak oleh dan terhutang kepada pengusaha (menurut norma-norma yang ditetapkan secara umum), tanpa adanya kontraprestasi dan semata-mata digunakan untuk menutup pengeluaran-pengeluaran umum.

Menurut Rochmat Soemitro yang dikutip oleh R. Santoso Brotodihardjo, bahwa pajak ialah iuran rakyat kepada kas negara berdasarkan Undang-Undang (yang dipaksakan) dengan tidak mendapat jasa timbal (kontraprestasi) yang berlangsung dapat ditunjukkan dan yang digunakan untuk membayar pengeluaran umum<sup>16</sup>.

Berdasarkan pengertian tersebut di atas dapat dikemukakan bahwa ciri yang melekat pada pengertian pajak<sup>17</sup>, adalah :

1. Pajak dipungut berdasarkan Undang-undang serta aturan pelaksanaannya
2. Dalam pembayaran pajak tidak dapat ditunjukkan adanya kontraprestasi individual oleh Pemerintah
3. Pajak dipungut oleh negara baik oleh 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 pula mempunyai tujuan yang tidak budgeter yaitu mengatur.

---

<sup>16</sup>. Rochmat Soemitro, Penentuan Perseroan Terbatas dengan Undang-Undang Pajak Perseroan. Bandung :PT eresco 1983 hlm 23

<sup>17</sup> Mariot P. Siahaan. *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*. Rineka Cipta.Jakarta.2006., hlmn 5

Di Indonesia, dewasa ini dikenal berbagai jenis pajak dan diberlakukan meliputi berbagai aspek kehidupan masyarakat. Ditinjau dari lembaga pemungutnya, pajak dibedakan menjadi dua, yaitu pajak pusat (disebut juga pajak negara) dan pajak daerah. Pembagian jenis pajak di Indonesia terkait dengan hirarki pemerintahan yang berwenang menjalankan pemerintahan dan memungut sumber pendapatan negara, khususnya pada masa otonomi daerah dewasa ini<sup>18</sup>.

Berdasarkan sistem *pemungutan* pajak, dikenal beberapa sistem yakni<sup>19</sup> :

#### 1. *Official Assesment System*

Suatu sistem pemungutan pajak dimana besarnya pajak yang harus dilunasi atau pajak terhutang oleh wajib pajak ditentukan oleh *fiscus* (dalam hal ini wajib pajak bersifat pasif)

#### 2. *Self Assesment System*

Suatu sistem pemungutan pajak dimana wewenang menghitung besarnya pajak terhutang oleh wajib pajak diserahkan oleh *fiscus* kepada wajib pajak yang bersangkutan, sehingga dengan sistem ini wajib pajak harus aktif untuk menghitung, menyetor dan melaporkan kepada Kantor Pelayanan Pajak (KPP), sedangkan *fiscus* hanya bertugas memberikan penerangan dan pengawasan.

---

<sup>18</sup> Mariot P. Siahaan, *op.cit.*, hlm 9

<sup>19</sup> Rimsky K. Judisseno, *Perpajakan 1999* Jakarta :PT. Gramedia Pustaka Utama, hlm 5

### 3. *With Holding System*

Suatu cara pemungutan pajak di mana penghitungan besarnya pajak terhutang oleh wajib pajak dilakukan oleh pihak ketiga.

Sistem yang di pakai dalam pemungutan pajak provinsi seperti Pajak Kendaraan Bermotor dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor adalah *Official Assesment System* dimana wajib pajak bersifat pasif dalam menghitung dan membayar jumlah pajak terhutangnya ada campur tangan dari *fiscus* Pemerintah. Sistem ini secara tidak langsung mengikat wajib pajak untuk mentaati dan membayar pajak sesuai yang telah ditentukan dibidang perpajakan.

Pendapatan Asli Daerah adalah hak pemerintah daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih yang diperoleh dari Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Hasil Peengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan serta Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah, sebagaimana yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada Pasal 285 ayat (1), Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah pada Pasal 21 ayat (1) dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah pada Pasal 26 ayat (1). Pengertian pendapatan asli daerah seharusnya tidak perlu menjadi perdebatan lagi karena dalam peraturan peundang-undangan sudah diatur dengan jelas, objek pendapatan asli daerah dalam pelaksanaannya harus memiliki dasar hukum yang jelas untuk dipungut atau tidaknya.

Untuk Pajak Daerah dan Retribusi Daerah diatur dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dan pelaksanaan di Daerah harus diatur dengan Peraturan Daerah, dan Pemerintah Daerah dilarang melakukan pungutan diluar yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada Pasal 286 ayat (2). Peraturan Daerah sebagai dasar pelaksanaan merupakan persyaratan mutlak bagi Pemerintah Daerah untuk melakukan pungutan, karena SKPD dilarang melakukan pungutan selain yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah sesuai Pasal 58 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 hal ini juga diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah pada Pasal 128 ayat (2).

Pajak Daerah, yang selanjutnya disebut Pajak, adalah kontribusi wajib kepada Daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan Daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Pasal 2, Pajak dibagi menjadi 2 (dua) yaitu :

1. Pajak Provinsi meliputi : Pajak Kendaraan Bermotor (PKB), Bea Balik Nama kendaraan Bermotor (BBNKB), Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor (PBBKB), Pajak Air Permukaan dan Pajak Rokok.

2. Pajak Kabupaten/Kota meliputi : Pajak Hotel, Pajak Restoran, Pajak Hiburan, Pajak Reklame, Pajak Penerangan Jalan, Pajak Mineral Bukan Logam (Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjadi kewenangan dari Pemerintah Provinsi).

Untuk dapat mengenakan pajak, satu syarat mutlak yang harus dipenuhi adalah adanya objek pajak yang dimiliki atau dinikmati oleh wajib pajak. Pada dasarnya objek pajak merupakan manifestasi dari *taatbestand* (keadaan yang nyata). Dengan demikian, *taatbestand* adalah keadaan, peristiwa atau perbuatan yang menurut peraturan perundang-undangan pajak dapat dikenakan pajak<sup>20</sup>.

Dalam pemungutan pajak daerah, terdapat dua istilah yang kadang disamakan walaupun sebenarnya memiliki pengertian yang berbeda, yaitu subjekpajak dan wajib pajak. Dalam beberapa jenis pajak, seperti Pajak Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air, subjek pajak identik dengan wajib pajak yaitu setiap orang atau badan yang memenuhi ketentuan sebagai subyek pajak diwajibkan untuk membayar pajak hasil retribusi daerah, Sehingga secara otomatis menjadi wajib pajak. Sementara itu, pada beberapa jenis pajak daerah yang lain, seperti Pajak hotel, pihak yang menjadi subyek pajak (yaitu yang memerlukan pemabayaran pajak) tidak sama dengan wajib pajak, yaitu pengusaha hotel yang diberi kewenangan untuk memungut pajak dari konsumen (subjek pajak).<sup>21</sup>

<sup>20</sup> R. Santoso Brotodihardjo. *Op.cit.*hlmn 12

<sup>21</sup> Mariot P. Siahaan, *op.cit.*hlmn 56

Kendaraan bermotor adalah semua kendaraan beroda dua atau lebih beserta gandengannya yang digunakan di jalan umum, dan di gerakkan oleh peralatan tehnik berupa motor atau peralatan lainnya yang berfungsi untuk mengubah suatu sumber daya energi tertentu menjadi tenaga gerak kendaraan bermotor yang bersangkutan, tidak termasuk alat-alat berat atau alat-alat besar<sup>22</sup>.

Berdasarkan penjelasan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dengan tegas menetapkan dasar pengenaan pajak untuk setiap jenis Pajak Daerah. Dasar pengenaan pajak Provinsi adalah sebagai berikut<sup>23</sup> :

1. Pajak kendaraan bermotor dikenakan atas nilai jual kendaraan serta faktor-faktor penyesuaian yang mencerminkan biaya ekonomis yang diakibatkan oleh penggunaan oleh penggunaan kendaraan bermotor, misalnya kerusakan jalan dan lingkungan. Sementara itu, pajak kendaraan diatas air dikenakan atas nilai jual kendaraan diatas air.
2. Bea balik nama kendaraan dikenakan atas nilai jual kendaraan bermotor dikenakan atas nilai jual kendaraan bermotor. Sementara itu, bea balik nama kendaraan di atas air dikenakan atas nilai jual kendaraan diatas air.
3. Pajak bahan bakar kendaraaan bermotor dikenakan atas nilai jual bahan bakar kendaraan bermotor.

---

<sup>22</sup> Artur J.Mann.2001. Pusat bagi Reformasi Lembaga dan Sektor Informal (IRIS) di Universitas Maryland makalah yang disajikan pada Konfrensi PEG/USAID mengenai *Perdagangan Domestik, Desentralisasi dan Globalisasi*.Jakarta

<sup>23</sup>. Undang-Undang Republik Indonesia No.28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

4. Pajak pengambilan dan pemanfaatan air bawah tanah dan air permukaan dikenakan atas nilai perolahan air yang diambil dan dimanfaatkan, anantara lain berdasarkan jenis, volume, kualitas air dan lokasi sumber air.

Memperhatikan uraian di atas, jelas bahwa pajak daerah merupakan salah satu dasar atau landasan yang digunakan untuk mengkaji eksistensi pengaturan pajak provinsi dalam meningkatkan pendapatan asli daerah di Pemerintahan Provinsi Jawa Tengah.

c. Pendapatan Asli Daerah

Sumber pendapatan daerah/sumber penerimaan daerah berdasarkan pasal 285 sampai dengan 288 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 6 Bab V tentang Pendapatan Asli Daerah dan Pasal 10 Bab VI tentang Dana Perimbangan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah meliputi :

1. Pendapatan Asli Daerah, yang selanjutnya disebut PAD yaitu :
  - a. Hasil Pajak Daerah
  - b. Hasil Retribusi Daerah
  - c. Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang dipisahkan
  - d. Lain-lain PAD yang sah
2. Dana Perimbangan, yaitu :
  - a. Dana Bagi Hasil (Pajak dan Sumber Daya Alam)
  - b. Dana Alokasi Umum
  - c. Dana Alokasi Khusus

3. Lain-lain pendapatan yang sah, yaitu :

- a. Hibah
- b. Dana Darurat
- c. Lain-lain Pendapatan yang ditetapkan Pemerinta.

Dilihat dari segi pendapatan daerah, keuangan daerah yang berhasil adalah keuangan daerah yang mampu meningkatkan penerimaan daerah secara berkesinambungan sering dengan perkembangan perekonomian tanpa memperburuk alokasi faktor-faktor produksi dan keadilan serta dengan sejumlah biaya administrasi tertentu.

Kebijakan Peningkatan PAD yang ditempuh adalah dengan meningkatkan perolehan pajak daerah, retribusi daerah, serta perolehan hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah dan lain-lain pendapatan asli pendapatan asli daerah yang sah.

Peningkatan tersebut diupayakan melalui intensifikasi maupun eksentifikasi pendapatan, antara lain melalui pendataan ulang potensi obyek pajak terutama pajak daerah, meningkatkan penangihan tunggakan, melakukan koordinasi dan pembinaan terhadap unit kerja pemungut, melakukan kerjasama dengan pengelola pusat, keramaian umum untuk menjaring subyek dan obyek pajak baru yang belum mendaftarkan usahanya, penegakan sanksi hukum terhadap para pelanggaran Peraturan Daerah tentang Pajak dan Retribusi Daerah, serta melakukan penyesuaian dengan ketentuan peraturan perundang-undangan pajak dan retribusi daerah yang baru.

Intensifikasi dilakukan melalui pembenahan manajemen pemungutan dengan menggunakan sistem informasi yang lebih kredibel dan akuntabel. Sistem informasi diharapkan dapat menyediakan data menyeluruh terhadap data objek pajak. Peningkatan PAD juga harus berdampak pada perekonomian daerah. Oleh karena itu, daerah tidak akan berhasil bila daerah tidak mengalami pertumbuhan ekonomi yang berarti meskipun terjadi peningkatan penerimaan PAD.<sup>24</sup>

Bila yang terjadi sebaliknya, maka bisa diindikasikan adanya eksploitasi PAD terhadap masyarakat secara berlebih tanpa memperhatikan peningkatan produktifitas masyarakat itu sendiri. Sidik juga menegaskan bahwa keberhasilan peningkatan PAD hendaknya tidak hanya diukur dari jumlah yang terima, tetapi juga di ukur dengan perannya untuk mengatur perekonomian masyarakat agar dapat lebih berkembang, yang pada gilirannya dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup>. Adi Priyo Hari, Hubungan antara Pertumbuhan Ekonomi Daerah, Belanja Pengembangan dan Pendapatan Asli Daerah (Studi Pada Kabupaten dan Kota Se Jawa-Bali). Simposium Nasional Akuntansi IX. Padang, 2016

<sup>25</sup>. Abdul Halim dan Syukriy Abdullah. *Pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Pemerintah Daerah: Studi Kasus Kabupaten/Kota di Jawa dan Bali*. Simposium Nasional Akuntansi VI, 2003. 1140-1159

Pendapatan Asli Daerah berpengaruh positif terhadap Pendapatan Per Kapita. Pendapat diatas didukung juga oleh Nurimansyah Hasibuan yaitu “ Keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban yang adapt dinilai dengan uang demikian pula segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yangdapat di jadikan kekayaan daerah sepanjang belum dimiliki/dikuasai oleh negara atau daerah yang lebih tinggi serta pihak-pihak lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku <sup>26</sup>.

Namun demikian dalam menentukan arak kebijakan peningkatan penerimaan daerah tetap memperhatikan kriteria//indikator sebagai berikut <sup>27</sup>:

1. Hasil yaitu memadai atau tidaknya hasil suatu pungutan dalam kaitannya dengan berbagai layanan yang dibiayainya.
2. Keadilan, dasar pungutan dan kewajiban membayarnya harus jelas dan tidak sewenang-wenang
3. Efisien ekonomi, pungutan hendaknya memberikan dorongan penggunaan sumber daya secara berdaya guna dalam kehidupan ekonomi.
4. Kemampuan melaksanakan suatu pungutan harus dapat dilaksanakan baik dari sudut kemauan politik dan kemauan tata usaha.

---

<sup>26</sup>. Juli Panglima Saragih, *Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah Dalam Otonomi*. Penerbit Ghalia Indonesia 2003

<sup>27</sup> Nurimansyah Hasibuan, “*Otonomi dan Desentralisasi Keuangan Daerah*”, Prisma Jakarta, 1991

5. Kecocokan sebagai sumber penerimaan daerah, kriteria ini menekankan mengenai kejelasan hubungan antara daerah/wilayah tempat pajak tersebut dipungut dengan pelayanan yang diberikan.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan indikator untuk mengukur tingkat kemandirian dan kemajuan ekonomi daerah serta keberhasilan daerah dalam menggali potensi pendapatan. Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang dikelola dan dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah.

Memperhatikan uraian diatas, jelas bahwa pendapatan daerah merupakan salah satu dasar atau landasan yang digunakan untuk mengkaji tentang eksistensi pengaturan pajak provinsi dalam meningkatkan pendapatan asli daerah di Pemerintahan Provinsi Jawa Tengah.

## 2. Kerangka Teori

### a. Teori Kewenangan

Sebagaimana telah disebutkan diawal untuk menyelenggarakan pemerintahan tersebut, Daerah berhak mengenakan pungutan kepada masyarakat. Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menempatkan perpajakan sebagai salah satu perwujudan kenegaraan, ditegaskan bahwa penempatan beban kepada rakyat, seperti pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa diatur dengan Undang-Undang. Dengan demikian, pemungutan Pajak Daerah harus didasarkan pada Undang-Undang.

Aspek kewenangan secara tegas dipersyaratkan dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menyatakan bahwa:

*Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.*<sup>28</sup>

Kewenangan pembentukan Peraturan Daerah berada pada Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Peraturan Daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Mengenai dasar kewenangan pembentukan Peraturan Daerah diatur dalam:

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi: *”Pemerintahan Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”*;
2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah [Pasal 65 angka 1 huruf a] yang berbunyi sebagai berikut:

*”Kepala Daerah mempunyai tugas dan wewenang menetapkan Peraturan Daerah yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD.”*<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009.

<sup>29</sup> ibid, Pasal 65 angka 1 huruf f

Selanjutnya dalam Undang-Undang Nomor 28 tahun 2009 disebutkan bahwa:

*“Terhadap jenis pajak selain yang tercantum dalam Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) dilarang dilakukan pemungutan/atau penerbitan jenis pajak baru oleh Pemerintah Daerah. Selain itu, jenis pajak dapat tidak dipungut apabila potensinya kurang memadai dan/atau disesuaikan dengan kebijakan Daerah yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Khusus untuk Daerah yang setingkat dengan daerah provinsi, tetapi tidak terbagi dalam daerah kabupaten/kota otonom, seperti Daerah Khusus Ibukota Jakarta, jenis Pajak yang dapat dipungut merupakan gabungan dari Pajak untuk daerah provinsi dan Pajak untuk daerah kabupaten/kota.”<sup>30</sup>*

Sebelumnya pungutan Daerah yang berupa Pajak diatur dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000. tentang Pajak Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000. Sesuai dengan Undang-Undang tersebut, Daerah diberi kewenangan untuk memungut 16 (enam belas) jenis Pajak, yaitu 5 (lima) jenis Pajak provinsi dan 11 (sebelas) jenis Pajak kabupaten/kota. Selain itu, kabupaten/kota juga masih diberi kewenangan untuk menetapkan jenis Pajak lain sepanjang memenuhi kriteria yang ditetapkan dalam Undang-Undang. Undang-Undang tersebut juga mengatur tarif pajak maksimum untuk kesebelas jenis Pajak tersebut. Selanjutnya, peraturan pemerintah menetapkan lebih rinci ketentuan mengenai objek, subjek, dan dasar pengenaan dari 16 (enam belas) jenis Pajak tersebut.

---

<sup>30</sup>. *Ibid.*, Pasal 2 ayat (3), ayat (4), dan ayat (5)

Pemberian peluang untuk mengenakan pungutan baru pernah diterapkan, semula diharapkan dapat meningkatkan penerimaan Daerah, dalam kenyataannya tidak banyak diharapkan dapat menutupi kekurangan kebutuhan pengeluaran tersebut. Berkaitan dengan pemberian kewenangan tersebut sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, perluasan kewenangan perpajakan tersebut dilakukan dengan memperluas basis Pajak Daerah dan memberikan kewenangan kepada Daerah dalam penetapan tarif. Dengan pertimbangan untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya semakin besar karena Daerah sehingga dapat dengan mudah menyesuaikan pendapatannya sejalan dengan adanya peningkatan basis Pajak Daerah dan diskresi dalam penetapan tarif. Walaupun diberi kebebasan tetap ada pengawasan dari Pemerintah Pusat.

Dalam kenyataannya, pengawasan terhadap Peraturan Daerah tersebut tidak dapat berjalan secara efektif. Banyak Daerah yang tidak menyampaikan Peraturan Daerah kepada Pemerintah dan beberapa Daerah masih tetap memberlakukan Peraturan Daerah yang telah dibatalkan oleh Pemerintah. Tidak efektifnya pengawasan tersebut karena Undang-Undang yang ada tidak mengatur sanksi terhadap Daerah yang melanggar ketentuan tersebut dan sistem pengawasan yang bersifat represif.

Peraturan Daerah dapat langsung dilaksanakan oleh Daerah tanpa mendapat persetujuan terlebih dahulu dari Pemerintah. Dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009, tidak ada jenis pungutan Pajak baru yang dapat dipungut oleh Daerah kecuali yang tercantum dalam Undang-Undang. Pemerintah Daerah memang punya kecenderungan untuk menciptakan berbagai pungutan yang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan bertentangan dengan kepentingan umum sehingga Pemerintah mengatasinya dengan melakukan evaluasi pengawasan terhadap setiap Peraturan Daerah yang mengatur Pajak tersebut. Undang-undang memberikan kewenangan kepada Pemerintah untuk membatalkan setiap Peraturan Daerah yang bertentangan dengan Undang-Undang dan kepentingan umum. Peraturan Daerah yang mengatur Pajak dalam jangka waktu 15 (lima belas) hari kerja sejak ditetapkan harus disampaikan kepada Pemerintah. Dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari kerja Pemerintah dapat membatalkan Peraturan Daerah yang mengatur Pajak.

b. Teori Kepastian Hukum

Menurut Adam Smith dalam bukunya *Wealth of Nations* dengan ajaran yang terkenal "*The Four Maxims*". **Asas Certainty** (asas kepastian hukum): semua pungutan pajak harus berdasarkan Undang-Undang dan Peraturan yang berlaku, sehingga bagi yang melanggar akan dapat dikenai sanksi hukum.

Pajak Daerah adalah pungutan oleh daerah yang merupakan salah satu hak daerah dalam menyelenggarakan otonomi daerah. Hak-hak daerah tersebut sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Hasil pajak daerah merupakan sebagian sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD). Selain dari Pajak Daerah, sumber PAD adalah hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain PAD yang sah. Pajak daerah ditetapkan dengan Undang-Undang, terbaru dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Pemerintahan daerah dilarang melakukan pungutan atau dengan sebutan lain di luar yang telah ditetapkan Undang-Undang. Pelaksanaan Undang-Undang tersebut di daerah diatur lebih lanjut dengan Peraturan Daerah (Perda) di Provinsi Jawa Tengah Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah Provinsi Jawa Tengah. Penetapan rancangan Perda yang berkaitan dengan PDRD dikoordinasikan terlebih dahulu dengan Menteri Keuangan, dalam hal ini Direktorat Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Ditjen Perimbangan Keuangan.

c. Teori Kesejahteraan

Pajak mempunyai peranan yang sangat penting dalam kehidupan bernegara, khususnya di dalam pelaksanaan pembangunan karena pajak merupakan sumber pendapatan negara untuk membiayai semua pengeluaran termasuk pengeluaran pembangunan.

Hubungannya dengan Pertumbuhan Ekonomi dengan Kesejahteraan Masyarakat adalah apabila pertumbuhan ekonomi baik maka tingkat pendapatan masyarakat juga akan meningkat, selain itu dari peningkatan pendapatan yang terjadi masyarakat akan mampu memenuhi kebutuhan hidupnya lebih baik hal ini menunjukkan bahwa kesejahteraan dalam bentuk pendapatan masyarakat mulai meningkat, apabila pendapatan masyarakat meningkat dan pengangguran berkurang otomatis tindak kriminal akan berkurang dan semakin membaik, aksi demonstrasi akibat ke tidak puasan akan kebijakan yang ada pun akan menurun apabila mereka menikmati hasil yang mereka kerjakan bisa sebanding dengan penghasilan yang mereka terima.

Menurut W.J. Langen, asas pemungutan pajak adalah sebagai berikut:

- **Asas manfaat:** pajak yang dipungut oleh negara harus digunakan untuk kegiatan-kegiatan yang bermanfaat untuk kepentingan umum.
- **Asas kesejahteraan:** pajak yang dipungut oleh negara digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.

### 3. Pajak Dalam Pandangan Islam

Diperbolehkannya memungut pajak menurut para ulama tersebut di atas, alasan utamanya adalah untuk kemaslahatan umat, karena dana pemerintah tidak mencukupi untuk membiayai berbagai “pengeluaran”, yang jika pengeluaran itu tidak dibiayai, maka akan

timbul kemadaratan. Sedangkan mencegah kemudaratan adalah juga suatu kewajiban.

Oleh karena itu pajak tidak boleh dipungut dengan cara paksa dan kekuasaan semata, melainkan karena ada kewajiban kaum muslimin yang dipikulkan kepada Negara, seperti member rasa aman, pengobatan dan pendidikan dengan pengeluaran seperti nafkah untuk para tentara, gaji pegawai, hakim, dan lain sebagainya. Oleh karena itu, pajak memang merupakan kewajiban warga Negara dalam sebuah Negara muslim, tetapi Negara berkewajiban pula untuk memenuhi dua kondisi (syarat):

- a. Penerimaan hasl-hasl pajak harus dipandang sebagai amanah dan dibelanjakan secara jujur dan efisien untuk merealisasikan tujuan-tujuan pajak.
- b. Pemerintah harus mendistribusikan beban pajak secara merata di antara mereka yang wajib membayarnya.<sup>31</sup>

Para ulama yang mendukung diperbolehkannya memungut pajak menekankan bahwa yang mereka maksud adalah system perpajakan yang adil, yang selaras dengan spirit Islam. Menurut mereka, system perpajakan yang adil adalah apabila memenuhi tiga Kriteria:

---

<sup>31</sup>. Umer Chapra, *Islam and The Economic challenge*. (Herndon: IIIT, 1995). Diterjemahkan oleh Ikhwan Abidin Basri, *Islam dan Tantangan Ekonomi*. (Jakarta: GIP, 2000), hal. 299.

- a. Pajak dikenakan untuk membiayai pengeluaran yang benar-benar diperlukan untuk merealisasikan maqasid Syariah.
- b. Beban pajak tidak boleh terlalu kaku dihadapkan pada kemampuan rakyat untuk menanggung dan didistribusikan secara merata terhadap semua orang yang mampu membayar.
- c. Dana pajak yang terkumpul dibelanjakan secara jujur bagi tujuan yang karenanya pajak diwajibkan.<sup>32</sup>

Dalam istilah bahasa Arab, pajak dikenal dengan nama Adh-Dharibah, yang artinya adalah beban. Ia disebut beban karena merupakan kewajiban tambahan atas harta setelah zakat, sehingga dalam pelaksanaannya akan dirasakan sebagai sebuah beban. Secara bahasa maupun tradisi, dharibah dalam penggunaannya memang mempunyai banyak arti, namun para ulama memakai ungkapan dharibah untuk menyebut harta yang dipungut sebagai kewajiban dan menjadi salah satu sumber pendapatan negara.<sup>33</sup>

Sedangkan kharaj adalah berbeda dengan dharibah, karena kharaj adalah pajak yang obyeknya adalah tanah (taklukan) dan subyeknya adalah non-muslim. Sementara jizyah obyeknya adalah jiwa (an-nafs) dan subyeknya adalah juga non-muslim.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup>. Umer Chapra, *Ibid.*, hal. 295.

<sup>33</sup>. Gazi Inayah, *al-Iqtishad al-Islami az-Zakah wa ad-dharibah*, Dirasah Muqaranah, 1995, Edisi terjemah oleh Zainuddin Adnan dan Nailul Falah, *Teori Komprehensif tentang Zakat dan Pajak*. (Yogyakarta: Tiara Wacana, 2005), hal. 24

<sup>34</sup>. Gusfahmi, Gusfahmi, *Pajak Menurut Syariah*. (Jakarta: Rajawali Press, 2007) hal. 27-30.

Adapun pengertian pajak menurut Yusuf Qaradhawi 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, social, politik dan tujuan-tujuan lain yang ingin dicapai oleh Negara.<sup>35</sup>

Gazi Inayah berpendapat bahwa 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.<sup>36</sup>

Abdul Qadim berpendapat 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/harta.<sup>37</sup> Ulama berbeda pendapat terkait apakah ada kewajiban kaum muslim atas harta selain zakat. Mayoritas fuqaha berpendapat bahwa zakat adalah satu-satunya kewajiban kaum muslim atas harta. Barang siapa telah menunaikan zakat, maka bersihlah hartanya dan ebbaslah kewajibannya. Dasarnya adalah berbagai hadis Rasulullah.

---

<sup>35</sup>. Gusfahmi, *Ibid.*, hal. 85-86.

<sup>36</sup>. Yusuf Qaradhawi, *Fiqh az-Zakah*, (Beirut: Muassasah al-Risalah, 1973), hal. 998.

<sup>37</sup>. Gazi Inayah, *al-Iqtishad al-Islami az-Zakah wa ad-dharibah*, Dirasah Muqaranah, 1995, Edisi terjemah oleh Zainuddin Adnan dan Nailul Falah, *Teori Komprehensif tentang Zakat dan Pajak*. (Yogyakarta: Tiara Wacana, 2005), hal. 24

Di sisi lain ada pendapat ulama bahwa dalam harta kekayaan ada kewajiban lain selain zakat.

Dalilnya adalah QS Al-Baqarah: 177;

وَالْمَلَائِكَةَ الْآخِرِ وَالْيَوْمِ بِاللَّهِ آمَنَ مَنْ الْبِرِّ وَلَكِنَّ وَالْمَغْرِبِ لَيْسَ الْبِرِّ أَنْ تَوَلَّوْا وُجُوهَكُمْ قِبَلَ الْمَشْرِقِ  
وَفِي وَالسَّائِلِينَ السَّبِيلِ وَأَيْنَ وَالْمَسْكِينِ وَالْيَتَامَى الْقُرْبَى ذَوَى حُبِّهِ عَلَى الْمَالِ وَأَتَى وَالنَّبِيِّ وَالْكَتَبِ  
وَالضَّرَاءِ الْبِئْسَاءِ فِي وَالصَّابِرِينَ عَاهِدُوا إِذَا بَعْدَهُمْ وَالْمُؤْمِنُونَ الزَّكَاةَ وَأَتَى لَوْةَ الصَّدَقَاتِ وَالرَّقَابِ  
۱۷۷ الْمُتَّقُونَ هُمْ وَأُولَئِكَ صَدَقُوا الَّذِينَ أُولَئِكَ الْبِئْسَاءِ وَحِينَ

Kebajikan itu bukanlah menghadapkan wajahmu ke arah timur dan barat, tetapi kebajikan itu ialah (kebajikan) orang yang beriman kepada Allah, hari akhir, malaikat-malaikat, kitab-kitab, dan nabi-nabi dan memberikan harta yang dicintainya kepada kerabat, anak yatim, orang-orang miskin, orang-orang yang dalam perjalanan (musafir), peminta-minta, dan untuk memerdekakan hamba sahaya, yang melaksanakan shalat dan menunaikan zakat, orang-orang yang menepati janji apa bila berjanji, dan orang yang sabar dalam kemelaratan, penderitaan dan pada masa peperangan. Mereka itulah orang-orang yang benar, dan mereka itulah orang-orang yang bertakwa.

Al-An'am: 141;

وَالرُّمَانَ وَالزَّيْتُونَ أَكْلُهُ مُخْتَلِفًا وَالزَّرْعِ وَالنَّخْلِ مَعْرُوشَتٍ وَعَبْرَ مَعْرُوشَتٍ جَنَّتِ أَنْشَاءَ الَّذِي وَهُوَ  
يُحِبُّ لَا إِنَّهُ تُسْرِفُوا وَلَا حَصَادَهُ يَوْمَ حَقَّهُ وَأَنْتُمْ إِذَا تَمَرَمَ مِنْ كُلِّ مِثْلَابَةٍ وَعَبْرَ مِثْلَابَةٍ  
۱۴۱ الْمُسْرِفِينَ

Dan Dialah yang menjadikan tanaman-tanaman yang merambat dan yang tidak merambat, pohon kurma, tanaman yang beraneka ragam rasanya, zaitun dan delima yang serupa (bentuk dan warnanya) dan tidak serupa (rasanya). Makanlah buahnya apabila ia berbuah dan berikanlah haknya (zakatnya) pada waktu memetik hasilnya, tapi janganlah berlebih-lebihan. Sesungguhnya Allah tidak menyukai orang-orang yang berlebih-lebihan,

Al-Ma'un: 4-7; Al-Maidah: 2; Al-Isra': 26; An-Nisa': 36; al-Balad: 11-18,

dan lain-lain. Jalan tengah dari dua perbedaan pendapat ini adalah bahwa kewajiban atas harta yang wajib adalah zakat, namun jika datang kondisi yang menghendaki adanya keperluan tambahan (darurah), maka aka nada kewajiban tambahan lain berupa pajak (dharibah). Pendapat ini misalnya

dikemukakan oleh Qadhi Abu Bakar Ibn al-Aarabi, Imam Malik, Imam Qurtubi, Imam Syatibi, Mahmud Syaltut, dan lain-lain.

#### 4. Kendala Pengaturan Pajak Daerah dalam Meningkatkan sumber Pendapatan Asli Daerah dan Upaya Pemerintahan untuk Meningkatkan Sumber Pendapatan Asli Daerah

Kesadaran pajak dan kepatuhan pajak di Indonesia memang masih perlu ditingkatkan, untuk dapat menjadi ujung tombak penerimaan daerah karena sekitar  $\pm 80\%$  sumber penerimaan daerah berasal dari pajak. Tampaknya setiap fiskus perlu secara bertahap mengubah paradigma pajak yang berkesan penuh paksaan dan menyeramkan menjadi suatu kebiasaan yang dilakukan dengan penuh kesadaran. Wajib pajak masih merasa tidak mendapatkan timbal balik yang berarti dari apa yang telah dibayarkannya kepada daerah.

Wajib pajak membayar pajak seringkali bukan karena bangga berstatus sebagai wajib pajak seperti di daerah maju. Kepatuhan pajak masyarakat kita nampaknya sebagian besar masih harus dipaksakan karena untuk saat ini faktanya memang belum bisa sepenuhnya hanya mengandalkan kesadaran pajak masyarakat. Karena hal tersebut banyak WP yang enggan membayar pajaknya dan bagi fiskus dalam pemungutan pajak secara umum baik pajak pusat maupun pajak daerah, seringkali terdapat kendala-kendala yang melemahkan dalam pemungutan pajak dan merupakan penyebab WP tidak mau membayar pajaknya. Kendala-kendala tersebut antara lain:

1. Berbagai peraturan pelaksanaan undang-undang yang sering kali tidak konsisten dengan undang-undangnya
2. Database yang masih jauh dari standar Internasional.
3. Lemahnya penegakan hukum (*law enforcement*) terhadap kepatuhan membayar pajak bagi penyelenggara
4. Kurangnya atau tidak adanya kesadaran masyarakat

Untuk mengatasi kendala-kendala di atas ada beberapa langkah yang harus dilakukan agar Wajib Pajak membayar pajaknya,yaitu :

1. Orientasi Peningkatan Sumber Daya Manusia
2. Penyuluhan Wajib Pajak
3. Evaluasi Hasil Sosialisai Pajak Daerah
4. Sinkronisasi Ketentuan antara pihak bank dan DJP sangat diperlukan agar terwujudnya kepatuhan masyarakat untuk membayar pajaknya

Pada dasarnya semua masyarakat yang ada di Indonesia ini wajib membayar pajak karena dari pajak itulah daerah ini bisa tumbuh untuk menjadi yang lebih baik, pendidikan lebih maju dan tingkat kesejahteraan masyarakat pun juga membaik dan ketentuan rahasia bank dalam dunia perbankan seharusnya tidak bertentangan dengan ketentuan perpajakan. Artinya bahwa ketentuan mengenai rahasia bank yang berlaku adalah ketentuan rahasia bank yang diperlunak bagi alasan-alasan tertentu yang diizinkan oleh undang-undang. Pelaksanaan prinsip menjaga kerahasiaan bank disatu sisi memang merupakan suatu perlindungan yang harus diberikan oleh pihak bank kepada nasabahnya. Di sisi lain perlindungan

tersebut harus dikecualikan manakala seorang wajib pajak yang menjadi nasabah dari suatu bank tertentu diduga melakukan pelanggaran terhadap kepatuhan pajak dalam memenuhi kewajibannya sebagai pembayar pajak.

## **F. Metode Penelitian**

Metode penelitian adalah cara melakukan sesuatu dengan menggunakan pikiran secara seksama untuk mencapai suatu tujuan dengan cara mencari, mencatat, merumuskan, dan menganalisis sampai menyusun laporan. Istilah metodologi berasal dari kata metode yang berarti jalan, namun demikian, menurut kebiasaan metode dirumuskan dengan kemungkinan-kemungkinan suatu tipe yang dipergunakan dalam penelitian dan penilaian.<sup>38</sup>

### **1. Ruang Lingkup Penelitian**

Berdasarkan rumusan permasalahan, maka ruang lingkup penelitian adalah penelitian *Yuridis Empiris*. Penelitian yuridis empiris adalah penelitian terhadap data primer yang dilakukan dalam rangka untuk mendukung data-data sekunder.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup>.Cholid Narbuko dan Abu Achmadi, Metodologi Penelitian, (Jakarta: PT. Bumi Aksara, 2003), hlmn.1

<sup>39</sup>.Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum , (Jakarta: Universitas Indonesia Press, 2012), hlmn.5

## 2. Jenis dan Sumber Data

Jenis penelitian dalam penelitian ini adalah yuridis empiris yang dengan kata lain adalah jenis penelitian hukum sosiologis dan dapat disebut pula dengan penelitian lapangan, yaitu mengkaji ketentuan hukum yang berlaku serta apa yang terjadi dalam kenyataannya di masyarakat.<sup>40</sup>

Atau dengan kata lain yaitu suatu penelitian yang dilakukan terhadap keadaan sebenarnya atau keadaan nyata yang terjadi di masyarakat dengan maksud untuk mengetahui dan menemukan fakta-fakta dan data yang dibutuhkan, setelah data yang dibutuhkan terkumpul kemudian menuju kepada identifikasi masalah yang pada akhirnya menuju pada penyelesaian masalah.<sup>41</sup>

## 3. Prosedur Pengumpulan Data

Dalam upaya mengumpulkan data yang dibutuhkan dalam penelitian ini, penulis menggunakan dua cara pengumpulan data yaitu studi kepustakaan dan studi lapang.

### a. Studi Kepustakaan

Dilakukan dengan maksud memperoleh data sekunder, yaitu melallii serangkaian kegiatan membaca, mengutip, mencatat buku-buku, menelaah perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan.

---

<sup>40</sup>. Bambang Waluyo, Penelitian Hukum Dalam Praktek , (Jakarta, Sinar Grafika, 2002), hlmn.15

<sup>41</sup>. Bambang Waluyo. Penelitian Hukum ...hlmn.16

Serta melakukan studi dokumentasi yakni menganalisis eksistensi pengaturan pajak daerah dalam upaya untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Provinsi Jawa Tengah berdasarkan data dari Badan Pengelola Pendapatan Daerah Provinsi Jawa Tengah.

b. Studi Lapangan

Dilakukan dengan tujuan untuk memperoleh data primer. Studi lapangan ini diperoleh melalui penelitian langsung di lapangan. Adapun cara yang akan digunakan dalam rangka memperoleh data tersebut melalui wawancara dengan mengajukan pertanyaan secara lisan maupun tertulis yang akan dijawab oleh narasumber secara baik secara lisan maupun tertulis.

Metode wawancara yang digunakan melalui *standardized Interview*, yakni : materi yang akan dipertanyakan terlebih dahulu akan dipersiapkan oleh penulis sebagai pedoman.

1. Teknik Pengolahan Data

Setelah data terkumpul, maka data tersebut diolah untuk mendapatkan data yang terbaik. Dalam pengolahan data tersebut, penulis melakukan editing dengan maksud agar data yang diperoleh dapat diperiksa dan diteliti kembali mengenai kelengkapan, kejelasan dan kebenarannya, sehingga terhindar dari kekurangan dan kesalahan.

## 2. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian kepustakaan maupun penelitian lapangan dalam penulisan tesis ini dilakukan di Badan Pengelolaan Pendapatan Daerah Provinsi Jawa Tengah. Lokasi ini dipilih berdasarkan pertimbangan bahwa sumber data yang dibutuhkan dalam penelitian ini berada di Badan Pengelolaan Pendapatan Daerah Provinsi Jawa Tengah

## 3. Teknik Analisa Data

Analisa data dilakukan secara *kualitatif* yang dipergunakan untuk mengkaji aspek-aspek normatif atau yuridis melalui metode yang bersifat *deskriptif analitis*, yakni menguraikan gambaran dari data yang diperoleh dan menghubungkannya satu sama lain untuk mendapatkan suatu kesimpulan yang bersifat umum.

## G. SISTEMATIKA PENULISAN

Pada Bab I yang merupakan Pendahuluan diuraikan tentang latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka konseptual, metode penelitian serta sistematika penulisan.

Bab II merupakan tinjauan pustaka, dalam bab ini diuraikan tentang Teori Desentralisasi, Teori Ilmu Perundang-Undangan, Teori Pengelola Keuangan Daerah dan Teori Kesejahteraan.

Bab III adalah hasil penelitian dan pembahasan yang merupakan jawaban terhadap permasalahan dalam tesis ini. Dalam bab ini akan dianalisis mengenai realisasi pengaturan pajak daerah dan pendapatan asli

daerah di pemerintahan Provinsi Jawa Tengah dan membahas eksistensi pranata hukum di tinjau dari UU No 28 Tahun 2009 tentang pajak daerah dan retribusi di pemerintahan Provinsi Jawa Tengah.

Penulisan tesis ini diakhiri dengan Bab IV yang merupakan Penutup. Pada bab ini diperoleh kesimpulan dari analisa data yang dilakukan, yang selanjutnya diberikan saran-saran mengenai eksistensi pajak daerah dalam meningkatkan pendapatan asli daerah, serta daftar pustaka.