

# PAJAK DAERAH

**Diskripsi:**

Topik ini menjelaskan definisi pajak daerah (baik pajak provinsi maupun pajak kabupaten/kota), fungsi pajak daerah, serta masalah-masalah yang dihadapi dalam penerapan pajak daerah.

No	Sub Topik	Kata Kunci
1	Pengertian dan Fungsi Pajak Daerah	Pendapatan Asli Daerah, <i>kontra-prestasi</i>
2	Prinsip-prinsip Pajak Daerah	Yield/Hasil, Keadilan
3	Kriteria Pajak Daerah	Kriteria Pajak Daerah
4	Kriteria Memilih Pajak Daerah	Yield/Hasil, Elastisitas, Efisiensi
5	Jenis-jenis Pajak Daerah	Pajak Provinsi, Pajak Kabupaten/Kota
6	Masalah-masalah dalam Penerapan Pajak Daerah	Ekonomi efisiensi atau Netralitas ekonomi
7	Isu-isu Terkini Pajak Daerah	Gugatan terhadap UU No. 28/2009
8	Latihan	

**Referensi :**

1. Nick Devas (1989).
2. Mardiasmo (2005), Perpajakan, Andi, Yogyakarta, 2009.
3. UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
4. PP No. 97 Tahun 2012 tentang Retribusi Pengendalian Lalu Lintas dan Retribusi Perpanjangan IMTA.

## PAJAK DAERAH

### 1. Pengertian dan Fungsi Pajak Daerah

Sebagai salah satu komponen penerimaan PAD, potensi pungutan pajak daerah lebih banyak memberikan peluang bagi daerah untuk dimobilisasi secara maksimal bila dibandingkan dengan komponen-komponen penerimaan PAD lainnya. Hal ini disebabkan oleh beberapa faktor, terutama karena potensi pungutan pajak daerah mempunyai sifat dan karakteristik yang jelas, baik ditinjau dari tataran teoritis, kebijakan, maupun dalam tataran implementasinya.

#### Pengertian Pajak Daerah

Definisi atau pengertian pajak menurut Mardiasmo (2009) mengatakan bahwa: "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 untuk membayar pengeluaran umum."

Sedangkan pengertian Pajak menurut Abut (2007) menyatakan bahwa: "Pajak merupakan iuran kepada negara, yang dapat dipaksakan dan terhutang oleh yang wajib membayarnya menurut peraturan, dengan tidak mendapat prestasi kembali, yang langsung dapat ditunjuk, dan yang gunanya adalah untuk membiayai pengeluaran umum berhubungan dengan tugas negara untuk menyelenggarakan pemerintahan."

Pajak daerah adalah kontribusi wajib kepada daerah

- bersifat memaksa
- berdasarkan undang-undang
- tidak mendapatkan imbalan secara langsung
- digunakan untuk keperluan Daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Dari beberapa pengertian pajak tersebut dapat disimpulkan bahwa pajak merupakan iuran wajib dari rakyat kepada negara sebagai wujud peranserta dalam pembangunan, yang pengenaannya didasarkan pada undang-undang dan tidak mendapat imbalan secara langsung, serta dapat dipaksakan kepada mereka yang melanggarnya.

Sejalan dengan penjelasan diatas, UU N0. 28 Tahun 2009 tentang PDRD, sebagai pengganti dari UU N0. 18 Tahun 1997 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 34 Tahun 2000 juga lebih mempertegas pengertian pajak dalam

tataran pemerintahan yang lebih rendah (daerah), sebagai berikut: "Pajak daerah 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."

#### Fungsi Pajak Daerah

Sebagaimana halnya dengan pajak pusat, pajak daerah mempunyai peran penting dalam pelaksanaan fungsi negara/pemerintahan, baik dalam fungsi mengatur (*regulatory*), penerimaan

(*budgetory*), redistribusi (*redistributive*), dan alokasi sumber daya (*resource allocation*) maupun kombinasi antara keempatnya. Pada umumnya fungsi pajak daerah lebih diarahkan untuk alokasi sumber daya dalam rangka penyediaan pelayanan kepada masyarakat, di samping fungsi regulasi untuk pengendalian. Sesuai hal tersebut, fungsi pajak daerah dapat dibedakan menjadi 2 (dua) fungsi utama, yaitu fungsi *budgetory* dan fungsi *regulatory*. Namun, perbedaan ini tidaklah dikotomis.

1) Fungsi Penerimaan (*Budgetair*)

Fungsi yang paling utama dari pajak daerah adalah untuk mengisi kas daerah. Fungsi ini disebut fungsi *budgetair* yang secara sederhana dapat diartikan sebagai alat pemerintah daerah untuk menghimpun dana dari masyarakat untuk berbagai kepentingan pembiayaan pembangunan daerah. Fungsi ini juga tercermin dalam prinsip efisiensi yang menghendaki pemasukan yang sebesar-besarnya dengan pengeluaran yang sekecil-kecilnya dari suatu penyelenggaraan pemungutan pajak daerah.

2) Fungsi Pengaturan (*Regulerend*)

Fungsi lain dari pajak daerah adalah untuk mengatur atau *regulerend*. Dalam hal ini pajak daerah dapat digunakan oleh pemerintah daerah sebagai instrumen untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu. Dalam hal ini, pengenaan pajak daerah dapat dilakukan untuk mempengaruhi tingkat konsumsi dari barang dan jasa tertentu.

Dalam banyak hal, pemungutan pajak daerah ditujukan untuk meningkatkan pendapatan daerah. Terlebih-lebih di era otonomi daerah, di mana kebutuhan dana untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan daerah cukup besar, sementara sumber-sumber pendanaan yang tersedia sangat terbatas. Daerah dipacu untuk secara kreatif menciptakan sumber-sumber pendapatan daerah yang dapat mendukung pembiayaan pengeluaran daerah. Fungsi pengaturan dari pajak daerah dapat dilakukan dengan mengenakan pajak daerah yang tinggi terhadap kegiatan masyarakat yang kurang dibutuhkan. Sebaliknya, untuk kegiatan prioritas yang memberikan dampak positif bagi pengembangan ekonomi masyarakat dikenakan pajak daerah yang rendah.

Dalam berbagai literatur dan peraturan perundang-undangan, peningkatan pendapatan asli daerah (yang di dalamnya termasuk pajak daerah) seolah-olah terkait secara langsung dengan kinerja pemerintah daerah. Peningkatan pendapatan asli daerah kadangkala digunakan sebagai indikator keberhasilan daerah. Hal ini mendorong pemerintah daerah berusaha menciptakan berbagai jenis pajak daerah yang berdasarkan pemahaman pemerintahan daerah dapat meningkatkan pendapatan asli daerah tanpa mempertimbangkan dampak dari pengenaan pajak tersebut bagi masyarakat dan bagi kelangsungan kegiatan ekonomi di daerahnya.

Fungsi pengaturan dari pajak daerah belum banyak dimanfaatkan oleh daerah. Beberapa daerah memang sudah mengakomodir fungsi pendapatan dan fungsi pengaturan dalam perumusan kebijakan pajak daerah, antara lain melalui penerapan tarif yang berbeda antar golongan masyarakat. Kebijakan ini dapat membantu golongan masyarakat tertentu dalam pemenuhan

kewajiban perpajakannya, namun belum memberikan dampak positif yang signifikan bagi pengembangan ekonomi. Langkah yang belum banyak dipertimbangkan oleh daerah adalah pemberian insentif pajak daerah dalam rangka menarik investasi di daerahnya.

## 2. Prinsip-Prinsip Pajak Daerah

Suatu pajak daerah harus memenuhi beberapa prinsip umum, sehingga pemungutannya dapat dilaksanakan secara efisien dan efektif. Dari sejumlah prinsip yang umum digunakan di bidang perpajakan, di bawah ini diuraikan beberapa prinsip pokok dari suatu pajak yang baik, antara lain:

1) Prinsip keadilan (*Equity*).

Dalam prinsip ini ditekankan pentingnya keseimbangan berdasarkan kemampuan masing-masing subjek pajak daerah. Yang dimaksud dengan keseimbangan atas kemampuan subjek pajak adalah dalam pemungutan pajak tidak ada diskriminasi di antara sesama wajib pajak yang memiliki kemampuan yang sama. Pemungutan pajak yang dilakukan terhadap semua subjek pajak harus sesuai dengan batas kemampuan masing-masing, sehingga dalam prinsip equity ini setiap masyarakat yang dengan kemampuan yang sama dikenai pajak yang sama dan masyarakat yang memiliki kemampuan yang berbeda memberikan kontribusi yang berbeda sesuai dengan kemampuannya masing-masing.

2) Prinsip Kepastian (*Certainty*).

Dalam prinsip ini ditekankan pentingnya kepastian, baik bagi aparaturnya maupun wajib pajak. Kepastian di bidang pajak daerah antara lain mencakup dasar hukum yang mengaturnya; kepastian mengenai subjek, objek, tarif dan dasar pengenaannya; serta kepastian mengenai tata cara pemungutannya. Adanya kepastian akan menjamin setiap orang untuk tidak ragu-ragu dalam menjalankan kewajiban membayar pajak daerah, karena segala sesuatunya diatur secara jelas.

3) Prinsip Kemudahan (*Convenience*).

Dalam prinsip ini ditekankan pentingnya saat dan waktu yang tepat bagi wajib pajak daerah dalam memenuhi kewajibannya. Pemungutan pajak daerah sebaiknya dilakukan pada saat wajib pajak daerah menerima penghasilan. Dalam hal ini negara tidak mungkin melaksanakan pemungutan pajak daerah jika masyarakat tidak mempunyai kekuatan untuk membayar. Bahkan daerah seharusnya memberikan kesempatan terlebih dahulu kepada masyarakat untuk memperoleh peningkatan pendapatan, dan setelah itu mereka layak memberikan kontribusi kepada daerah dalam bentuk pajak daerah.

4) Prinsip efisiensi (*Efficiency*).

Dalam prinsip ini ditekankan pentingnya efisiensi pemungutan pajak, artinya biaya yang dikeluarkan dalam melaksanakan pemungutan pajak tidak boleh lebih besar dari jumlah pajak yang dipungut. Dalam prinsip ini terkandung pengertian bahwa pemungutan pajak daerah sebaiknya memperhatikan mekanisme yang dapat mendatangkan pemasukan pajak yang sebesar-besarnya dan biaya yang sekecil-kecilnya.

Untuk mempertahankan prinsip-prinsip tersebut, maka perpajakan daerah harus memiliki ciri-ciri tertentu. Adapun ciri-ciri dimaksud, khususnya yang terjadi di banyak negara sedang berkembang, adalah:

- 1) Pajak daerah secara ekonomis dapat dipungut, yang berarti perbandingan antara Penerimaan pajak harus lebih besar dibandingkan ongkos pemungutannya;
- 2) Relatif stabil, artinya penerimaan pajak tidak berfluktuasi terlalu besar, kadang-kadang meningkat secara drastis dan adakalanya menurun secara tajam;
- 3) Basis pajaknya harus merupakan perpaduan antara prinsip keuntungan (*benefit*) dan kemampuan untuk membayar (*ability to pay*).

### 3. Kriteria Pajak Daerah

Ada beberapa kriteria mengenai pajak daerah, yaitu:

- 1) Pungutan bersifat pajak dan bukan retribusi.  
Pungutan tersebut harus sesuai definisi pajak yang ditetapkan dalam undang-undang, yaitu merupakan kontribusi wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah:
  - tanpa imbalan langsung yang seimbang;
  - dapat dipaksakan berdasarkan perundang-undangan; dan
  - digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah.
- 2) Objek pajak terletak atau terdapat di wilayah daerah kabupaten/kota yang bersangkutan dan mempunyai mobilitas cukup rendah, serta hanya melayani masyarakat di wilayah daerah kabupaten/kota yang bersangkutan.
- 3) Objek dan dasar pengenaan pajak tidak bertentangan dengan kepentingan umum. Pajak ditujukan untuk kepentingan bersama yang lebih luas antara pemerintah dan masyarakat dengan memperhatikan aspek ketentraman dan kestabilan politik, ekonomi, sosial, budaya, serta pertahanan dan keamanan.
- 4) Potensi pajak memadai, artinya hasil penerimaan pajak harus lebih besar dari biaya pemungutan.

- 5) Objek Pajak bukan merupakan objek pajak pusat.  
Jenis pajak yang bertentangan dengan kriteria ini, antara lain adalah pajak ganda (*double tax*), yaitu pajak dengan objek dan/atau dasar pengenaan yang tumpang tindih dengan objek dan/atau dasar pengenaan pajak lain yang sebagian atau seluruh hasilnya diterima oleh daerah.
- 6) Tidak memberikan dampak ekonomi yang negatif.  
Pajak tidak mengganggu alokasi sumber ekonomi dan tidak merintangikan arus sumber daya ekonomi antardaerah maupun kegiatan ekspor-impor.
- 7) Memperhatikan aspek keadilan dan kemampuan masyarakat.  
Aspek keadilan, antara lain:
  - objek dan subjek pajak harus jelas sehingga dapat diawasi;
  - pemungutannya;
  - jumlah pembayaran pajak dapat diperkirakan oleh wajib pajak; dan
  - tarif pajak ditetapkan dengan memperhatikan keadaan wajib pajak.
- 8) Aspek kemampuan masyarakat.  
Pajak memperhatikan kemampuan subjek pajak untuk memikul tambahan beban pajak, sehingga sebagian besar dari beban pajak tersebut tidak dipikul oleh masyarakat yang relatif kurang mampu.
- 9) Menjaga kelestarian lingkungan.  
Pajak harus bersifat netral terhadap lingkungan, yang berarti bahwa pengenaan pajak tidak memberikan peluang kepada daerah atau pusat atau masyarakat luas untuk merusak lingkungan.

#### 4. Kriteria Memilih Pajak Daerah

Dalam mempertimbangkan pemungutan suatu pajak daerah, ada beberapa kriteria yang perlu diperhatikan, utamanya *yield* atau hasil yang diperkirakan dapat diperoleh dan pemenuhan unsur-unsur keadilan.

Gambar 1. Kriteria Memilih Pajak Daerah

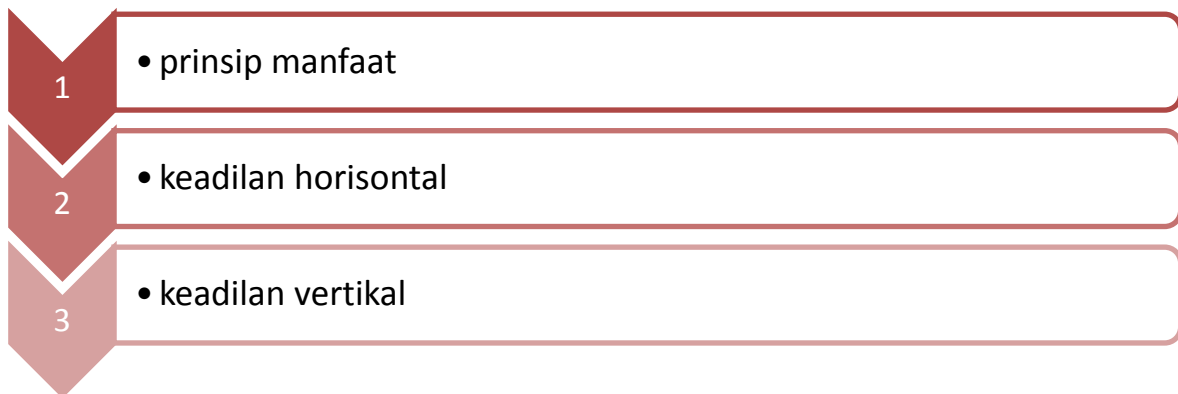


- 1) Kecukupan: hasil dari pajak harus sesuai dengan pengeluaran yang akan dibiayai. Beberapa pajak yang memberikan hasil kecil cenderung tidak efisien dan menciptakan resistensi dari wajib pajak
- 2) Kepastian dan dapat diprediksi: hasil dari pajak sebaiknya tidak mengalami fluktuasi yang besar dari tahun ke tahun, karena hal tersebut menyulitkan dalam perencanaan pengeluaran. Beberapa pajak atas produksi hasil pertanian kemungkinan sulit untuk diprediksi karena faktor iklim yang tidak menentu.
- 3) Elastisitas: idealnya, hasil dari pajak sebaiknya meningkat secara otomatis seiring dengan inflasi, pertumbuhan populasi dan meningkatnya pendapatan. Pajak penghasilan progresif elastis terhadap ketiga hal tersebut, sementara "*poll tax*" hanya elastis terhadap populasi dan tidak kepada dua aspek yang lain. Pajak "*ad valorem*" (yaitu, persentase pajak dari nilai objek pajak akan jauh lebih elastis dibandingkan dengan pajak yang jumlahnya tetap dalam bentuk nilai uang). Catatan yang perlu diingat bahwa: tarif pajak dapat ditingkatkan seiring dengan inflasi, dan apabila keputusan politik atau tindakan administrasi dibutuhkan maka hal tersebut tidak dapat terjadi secara otomatis.
- 4) Biaya pemungutan: rasio antara biaya pemungutan dan hasil dari pajak sebaiknya sekecil mungkin. Populasi penduduk dengan tingkat penyebaran yang luas, masalah transportasi dan infrastruktur menyebabkan biaya pemungutan di negara-negara berkembang menjadi tinggi. Hal ini menyebabkan pajak atas kegiatan sektor informal menjadi mahal karena biaya pemungutan yang tinggi.



## Keadilan

Gambar 2. Prinsip Keadilan



Beban pajak sebaiknya “adil” dan sesuai dengan kemampuan membayar wajib pajak. Oleh karena itu, terdapat beberapa aspek yang perlu dipertimbangkan:

- 1) jelas tidak sembarangan: dasar pengenaan pajak dan kewajiban membayar harus jelas dan mudah dipahami. Hal ini penting dalam rangka menghindari tindakan sewenang-wenang dan ketidakadilan dalam penetapan pajak.
- 2) prinsip manfaat: adalah prinsip yang menyatakan bahwa mereka yang menerima manfaat (atau paling diuntungkan) atas pelayanan pemerintah harus memberikan kontribusi (atau berkontribusi lebih banyak) atas pelayanan tersebut. Hal ini memberikan pengertian luas untuk perpajakan atau batas geografis bagi perpajakan (misalnya, wajib pajak pada satu daerah tidak harus membiayai pelayanan pada daerah lain), atau mengenakan retribusi langsung atas pelayanan yang diberikan kepada pembayar. Namun demikian, secara umum, prinsip ini tidak digunakan sebagai dasar untuk mengalokasikan beban pajak di antara individu.
- 3) keadilan horisontal: artinya orang-orang dalam lingkungan ekonomi yang sama harus diperlakukan sama, misalnya, penghasilan dari pertanian harus dikenakan pajak pada tingkat yang sama dengan penghasilan dari sektor industri atau sektor lainnya.
- 4) keadilan vertikal: adalah keadilan yang dikaitkan antara beban pajak dengan kemampuan untuk membayar. Oleh karena itu, perpajakan sebaiknya proporsional (artinya, semua kelompok penghasilan memberikan persentase kontribusi yang sama dari penghasilan tersebut) atau progresif (artinya, kelompok dengan penghasilan tinggi memberikan persentase kontribusi yang lebih besar, seperti pada pajak penghasilan). Sementara, terdapat beberapa pajak yang regresif misalnya pajak “poll”.

## 5. Jenis-Jenis Pajak Daerah

Tabel 1. Pengelompokan Jenis Pajak Daerah Dan Tarif Maksimal

Pajak Provinsi	Tarif Maksimal	Pajak Kabupaten/Kota	Tarif Maksimal
1. Pajak Kendaraan Bermotor:		1. Pajak Hotel	10 %
a. Kepemilikan kendaraan bermotor pribadi pertama:	1% - 2%	2. Pajak Restoran	10 %
b. Kepemilikan kendaraan bermotor pribadi kedua dan seterusnya	2%-10%	3. Pajak Hiburan	
c. Tarif PKB alat berat dan alat alat besar	0,1%-0,2%	a. Hiburan umum maksimal	35%
d. Tarif PKB untuk angkutan umum, ambulans, pemadaman kebakaran, sosial keagamaan, lembaga sosial dan keagamaan, pemerintah/TNI/Polri, Pemda	0,5%-1%	b. Hiburan khusus	75%
		c. Hiburan rakyat/tradisional	10%
		4. Pajak Reklame	25%
		5. Pajak Penerangan Jalan	
		a. PPJ umum	10%
		b. PPJ dari sumber lain oleh industri, pertambangan, minyak bumi dan gas alam	3%
		c. PPJ yang dihasilkan sendiri	1,5%
2. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor;		6. Pajak Parkir	30%
a. Penyerahan pertama	20%	7. Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan	25%
b. Penyerahan kedua dan seterusnya	1%	8. Pajak Air Tanah	20%
c. Penyerahan pertama alat alat berat dan alat alat besar	0,75%	9. Pajak Sarang Burung Walet	10%
d. Penyerahan kedua dan seterusnya alat alat berat dan alat alat besar	0,075%	10. PBB Perdesaan Perkotaan	0,3%
3. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor;	10%	11. Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan	5%
4. Pajak Air Permukaan; dan	10%		
5. Pajak Rokok (definitif)	10%		

Pajak daerah memiliki beberapa perbedaan sesuai dengan Jenis, Objek dan Subjeknya. Beberapa perbedaan ini menimbulkan pengaturan yang berbeda pula sesuai dengan UU No. 28 Tahun 2009.

**Tabel 2. Pengelompokan Pajak Daerah Berdasarkan Jenis, Objek dan Subjeknya**

No	Jenis Pajak Daerah	Objek Pajak Daerah	Subjek Pajak Daerah
1	Pajak Kendaraan Bermotor <i>(official assesment)</i>	Kepemilikan dan/atau penguasaan Kendaraan Bermotor	Orang pribadi atau Badan yang memiliki dan/atau menguasai Kendaraan Bermotor
2	Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor <i>(official assesment)</i>	Penyerahan Kepemilikan Kendaraan Bermotor	Orang pribadi atau Badan yang dapat menerima penyerahan Kendaraan Bermotor
3	Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor <i>(official assesment)</i>	Bahan Bakar Kendaraan Bermotor yang disediakan atau dianggap digunakan untuk kendaraan bermotor, termasuk bahan bakar yang digunakan untuk kendaraan di air	Konsumen Bahan Bakar Kendaraan Bermotor
4	Pajak Rokok <i>(official assesment)</i>	Konsumsi Rokok	Konsumen Rokok
5	Pajak Air Permukaan <i>(Self Assesment)</i>	Pengambilan dan/atau pemanfaatan Air Permukaan	Orang pribadi atau Badan yang dapat melakukan pengambilan dan/atau pemanfaatan Air Permukaan
6	Pajak Hotel <i>(Self Assesment)</i>	Pelayanan yang disediakan oleh Hotel dengan pembayaran, termasuk jasa penunjang sebagai kelengkapan Hotel yang sifatnya memberikan kemudahan dan kenyamanan, termasuk fasilitas olahraga dan hiburan	Orang pribadi atau Badan yang melakukan pembayaran kepada Orang pribadi atau Badan yang mengusahakan Hotel
7	Pajak Restoran <i>(Self Assesment)</i>	Pelayanan yang disediakan oleh Restoran	Orang pribadi atau Badan yang membeli makanan/minuman dari Restoran
8	Pajak Hiburan <i>(Self Assesment)</i>	Jasa penyelenggaraan Hiburan dengan dipungut bayaran	Orang pribadi atau Badan yang menikmati Hiburan

9	Pajak Reklame <i>(Self Assesment)</i>	Semua penyelenggaraan Reklame	Orang pribadi atau Badan yang menggunakan Reklame
10	Pajak Penerangan Jalan <i>(oficial assesment)</i>	Penggunaan tenaga listrik, baik yang dihasilkan sendiri maupun yang diperoleh dari sumber lain.	Orang pribadi atau Badan yang dapat menggunakan tenaga listrik
11	Pajak Parkir <i>(Self Assesment)</i>	Penyelenggaraan tempat Parkir diluar badan jalan, baik yang disediakan berkaitan dengan pokok usaha maupun yang disediakan sebagai suatu usaha, termasuk penyediaan tempat penitipan kendaraan bermotor.	Orang pribadi atau Badan yang melakukan parkir kendaraan bermotor
12	Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan <i>(Self Assesment)</i>	Kegiatan pengambilan Mineral Bukan Logam dan Batuan.	Orang pribadi atau Badan yang dapat mengambil Mineral Bukan Logam dan Batuan
13	Pajak Air Tanah <i>(Self Assesment)</i>	Pengambilan dan/atau pemanfaatan Air Tanah	Orang pribadi atau Badan yang melakukan pengambilan dan/atau pemanfaatan Air Tanah
14	Pajak Sarang Burung Walet <i>(Self Assesment)</i>	Pengambilan dan/atau pengusaha Sarang Burung Walet	Orang pribadi atau Badan yang melakukan pengambilan dan/atau mengusahakan Sarang Burung Walet
15	PBB Perdesaan & Perkotaan <i>(oficial assesment)</i>	Bumi dan/atau Bangunan yang dimiliki, dikuasai, dan/atau dimanfaatkan oleh orang pribadi atau Badan, kecuali kawasan yang digunakan untuk kegiatan usaha perkebunan, perhutanan, dan pertambangan	Orang pribadi atau Badan yang secara nyata mempunyai suatu hak atau Bumi dan /atau memperoleh manfaat atas Bumi, dan/atau memiliki, menguasai, dan atau memperoleh manfaat atas Bangunan.
16	Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan <i>(oficial assesment)</i>	Perolehan Hak atas Tanah dan/atau Bangunan	Orang pribadi atau Badan yang memperoleh Hak atas Tanah dan/atau Bangunan

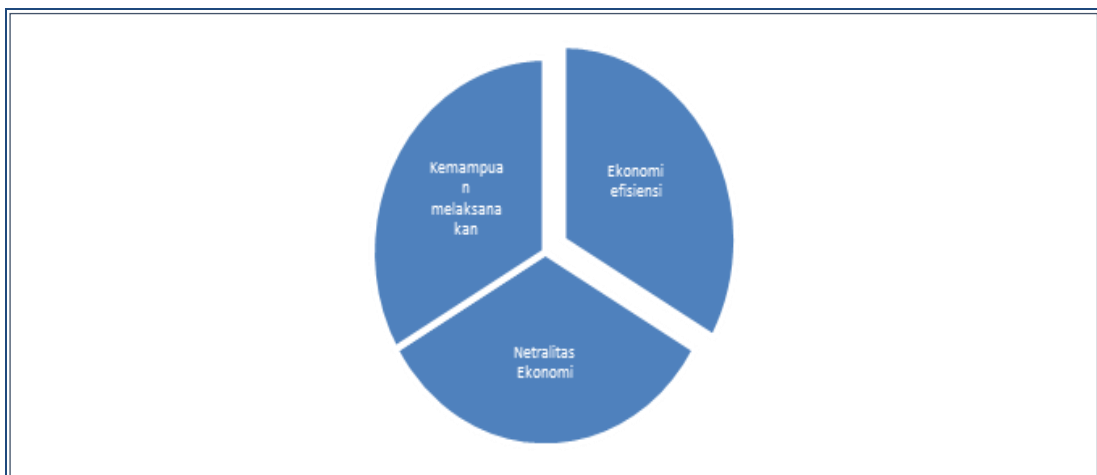
Sumber: UU No. 28 Tahun 2009  
PP No. 91 Tahun 2010.

## 6. Masalah-Masalah dalam Penerapan Pajak Daerah

Terdapat beberapa permasalahan ketika merancang sistem pajak yang adil, khususnya di negara berkembang, karena:

- 1) tingkat rata-rata pajak rendah di mana penghasilan dan jumlah orang kaya relatif kecil, berarti tidak ada alternatif lain kecuali mengenakan pajak pada masyarakat miskin;
- 2) kurangnya data yang akurat berkaitan dengan dasar pengenaan pajak;
- 3) ketidak-akuratan penilaian ditambah dengan penyelundupan (*evation*) pajak yang dilakukan oleh orang kaya, menyebabkan apapun bentuk dan sistem pajak cenderung akan memberikan beban lebih berat pada masyarakat miskin;
- 4) dorongan atas pengaruh negatif dari pajak progresif berdampak pada pertumbuhan ekonomi.

Gambar 3 : Masalah-Masalah dalam Penerapan Pajak Daerah



### Ekonomi efisiensi atau Netralitas ekonomi

Dalam sistem pasar, harga (dalam arti luas) melakukan fungsi utama sebagai alokasi sumber daya, dan ditentukan oleh hubungan antara penawaran (*supply*) dan permintaan (*demand*). Sebagian pajak mempengaruhi harga relatif dan karenanya mempengaruhi keputusan ekonomi melalui konsumen dan produser (keputusan berkaitan dengan apa yang harus dibeli, kombinasi atas input, pilihan antara kerja dan waktu santai, serta antara konsumsi dan investasi, dll)

Pajak atas produk atau jasa tertentu cenderung memiliki pengaruh merugikan yang lebih besar dari sudut pandang "ekonomi efisiensi" dari pada pajak "poll" atau pajak penghasilan, karena kedua pajak terakhir tidak mengintervensi pilihan atas suatu barang.

Sistem pajak harus dirancang sedemikian rupa sehingga bersifat netral, yaitu meminimalkan distorsi harga relatif, dan untuk menghindari terjadinya insentif dan disinsentif yang tidak diharapkan. Contoh: perusahaan manufaktur memiliki pilihan di antara dua proses produksi yaitu menggunakan bahan A atau bahan B. Bahan A berlimpah di negara tersebut, karenanya harga menjadi lebih murah dibandingkan bahan B. Namun demikian, terdapat pajak atas bahan A yang mengakibatkan harga bahan A ke perusahaan menjadi

lebih tinggi. Berdasarkan hal tersebut, perusahaan cenderung memilih bahan B. Pilihan ini menimbulkan kerugian terhadap perekonomian, sebagai akibat dari distorsi harga relatif pada sistem pajak.

Kerugian ekonomi dapat berdampak luas daripada hanya sekedar biaya tambahan pajak konsumen, atau sejumlah uang yang dihasilkan dari pajak. Misalnya, terdapat beberapa pembeli yang hilang dari suatu barang, atau pembeli beralih ke komoditas lain, semua karena pajak. Jumlah total dari kerugian tersebut dikenal sebagai "*excess burden*" atau "*deadweight loss*" dalam ilmu ekonomi berkaitan dengan perpajakan.

### Kemampuan Melaksanakan

- 1) Kemampuan diterima secara politis: tidak ada pajak yang populer, tetapi terdapat beberapa pajak yang lebih populer dibandingkan dengan yang lainnya. Kesemuanya banyak tergantung pada visibilitas pajak, seperti pajak yang pembayarannya dilakukan secara langsung (misalnya, pajak properti atau pajak "poll") kemungkinan akan jauh lebih populer daripada pajak yang disamarkan (misalnya, pajak penjualan atau *withholding tax*).

Beberapa jenis pajak kemungkinan sensitif di negara-negara tertentu (misalnya, pajak atas tanah, sapi). *Political will* dibutuhkan untuk merevisi tarif pajak dalam rangka meyakinkan penilaian yang adil dan untuk mengambil tindakan penegakan hukum bagi yang menghindari pajak. Adanya kepentingan tertentu sering menjadi faktor penghambat dalam pelaksanaan sistem perpajakan yang efektif, khususnya pajak progresif.

Mengalokasikan pendapatan pajak untuk tujuan tertentu (*earmark*) membuat pajak tersebut secara politis tidak terlalu sensitif, tetapi cenderung mengurangi fleksibilitas anggaran dan pembayar pajak tidak terdorong untuk membayar pelayanan yang kurang populer (misalnya administrasi umum).

- 2) Kapasitas administratif: hal ini berkaitan dengan keahlian, keterampilan dan kejujuran sumber daya manusia dari suatu negara untuk mengelola pajak yang kompleks secara efisien dan efektif. Beberapa pajak lebih mudah dan sederhana untuk dikelola dibandingkan dengan

yang lain (misalnya, bea balik nama kendaraan bermotor dibandingkan dengan pajak bumi dan bangunan perdesaan dan perkotaan). Administrasi dapat difasilitasi oleh organisasi pada suatu tempat di mana pajak tersebut dikumpulkan (misalnya pajak hotel dan pajak restoran).

### Penilaian/Penetapan Pajak

Tidak ada pajak yang sempurna. Tujuan dari kebijakan fiskal adalah untuk merancang serangkaian pajak yang dapat meminimalisasi pelanggaran atas kriteria-kriteria pajak di atas. Perlu diingat bahwa kemungkinan konflik di antara kriteria-kriteria tersebut dapat terjadi, misalnya:

- 1) Antara keadilan dan efisiensi
- 2) Antara kemudahan administrasi dan keadilan
- 3) Antara hasil dan ekonomi efisiensi, dan lainnya

Namun demikian, kehati-hatian dalam merancang instrumen pajak dapat memperbaiki *trade-off* di antara kriteria tersebut.

## 7. Isu-Isu Terkini Pajak Daerah

Dalam pelaksanaan UU No. 28 Tahun 2009 terdapat sejumlah permasalahan dan tantangan yang memerlukan penanganan dalam rangka mengoptimalkan PAD dan memberikan kepastian hukum mengenai pungutan daerah yang menjadi kewajiban masyarakat. Sebagian isu yang timbul adalah terkait dengan gugatan masyarakat terhadap rumusan dalam UU No. 28 Tahun 2009 dan sebagian lainnya terkait dengan implikasi dari pengalihan PBB-P2 dan BPHTB ke daerah.

### Gugatan terhadap UU No. 28 Tahun 2009

Sampai tahun 2013, setidaknya terdapat 3 gugatan terhadap materi UU No, 28 Tahun 2009 yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi, yaitu pajak hiburan objek golf, pajak hiburan objek fitness center, pajak kendaraan bermotor dan bea balik nama kendaraan bermotor objek alat berat.

- 1) Pajak Hiburan objek golf.

Dalam UU No. 28 Tahun 2009, golf dikategorikan sebagai hiburan yang terkena pajak hiburan. Asosiasi Pemilik Lapangan Golf Indonesia mengajukan uji materi mengenai ketentuan tersebut ke Mahkamah Konstitusi dengan tuntutan agar golf tidak dimasukkan sebagai hiburan yang dikenakan pajak hiburan.

Mahkamah Konstitusi pada sidang tanggal 18 Juli 2012 mengabulkan permohonan pemohon dengan pertimbangan:

- Golf adalah cabang olahraga, yang merupakan kegiatan fisik yang dapat mendorong, membina, serta mengembangkan potensi jasmani, rohani dan sosial seperti cabang olahraga lainnya,
- Pengenaan pajak atas golf menimbulkan pajak ganda untuk objek pajak yang sama, karena golf merupakan objek PPN.

Berdasarkan keputusan Mahkamah Konstitusi tersebut, sejak tanggal 18 Juli 2012, pemerintah daerah tidak boleh memungut pajak hiburan atas permainan golf.

Terlepas dari keputusan Mahkamah Konstitusi tersebut di atas, ada pandangan lain terkait dengan pengenaan pajak hiburan atas permainan golf, sebagaimana pendapat salah satu Hakim MK, Ahmad Sodiki. Beliau berpendapat bahwa permainan golf layak dikenakan pajak hiburan, karena golf dimainkan oleh orang mampu, sehingga semakin besar kemampuan membayar, maka semakin besar beban yang dikenakan.

## 2) Pajak Hiburan objek *Fitness center*

Berdasarkan UU No. 28 Tahun 2009, pusat kebugaran atau *fitness center* termasuk dalam kategori hiburan yang dikenakan pajak hiburan. Pengusaha dan pengguna pusat jasa kebugaran mengajukan uji materi ke Mahkamah Konstitusi (MK) agar Pasal 42 ayat (2) huruf i UU No. 28 Tahun 2009 dibatalkan dengan pertimbangan:

- bertentangan dengan Pasal 28 D ayat (1) dan (2) UUD 1945;
- memperlakukan secara diskriminatif bila dibandingkan cabang olahraga lainnya yang juga memungut bayaran dari kliennya, seperti golf, yang telah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi.

## 3) Pajak Kendaraan Bermotor (PKB) dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBN-KB) objek alat berat

Berdasarkan UU No. 28 Tahun 2009, alat-alat berat dan alat-alat besar termasuk dalam kategori kendaraan bermotor yang dikenakan Pajak Kendaraan Bermotor (PKB) dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBN-KB). Beberapa asosiasi alat berat mengajukan uji materi ke Mahkamah Konstitusi agar membatalkan ketentuan ini. Namun Mahkamah Konstitusi menolak permohonan tersebut, sehingga atas penguasaan dan kepemilikan alat berat tetap dikenakan PKB dan atas penyerahan kepemilikan alat berat dikenakan BBN-KB.

Ada beberapa pandangan dan kritik terhadap pengenaan PKB dan BBNKB atas alat berat, antara lain:

- UU No. 28 tahun 2009 maupun UU No. 34 Tahun 2000 tidak memberikan penjelasan, pengertian, maupun definisi alat berat dan alat-alat besar sehingga mengaburkan maksud dan jenis alat berat mengingat banyaknya jenis, ragam dan fungsi alat berat sebagaimana dijelaskan berikut ini.



- Alat berat dan alat konstruksi pada umumnya di bagi sesuai dengan sektor pemakaian alat tersebut, setelah itu baru di kategori dalam jenis dan fungsi alat-alat tersebut dan kemudian dibagi lagi sesuai ukuran dan beratnya. APPAKSI selalu berkomunikasi dengan asosiasi internasional sejenis seperti American Rental Association, Japan Heavy Equipment Industry Association, Korean Machinery Rental Association, dan beberapa asosiasi di negara-negara ASEAN, termasuk Australia.
- Dalam beberapa kesempatan berdiskusi di acara pameran internasional seperti Bauma German dan Conexpo di Amerika, APPAKSI telah mengecek pengenaan Pajak Kendaraan Bermotor (Road Tax) untuk alat berat dan alat besar. Dari informasi yang diperoleh dari beberapa negara seperti Amerika, Japan, Korea, Malaysia maupun Australia memang tidak dikenakan PKB (*Road Tax*) untuk alat besar dan alat berat. Bahkan untuk merangsang pembangunan konstruksinya, Amerika memperpanjang *Tax Relief Act 2010 section 179 Boost for Small Business* dalam *Tax Incentives For Equipment Purchase* untuk tahun 2011 dan 2012. Ini berarti untuk pembelian alat baru atau re-kondisi dengan nilai diatas US \$ 500.000 dapat dikompensasi 30% dari pajak penghasilan diluar depresiasi.

### Perluasan Objek Pajak

Beberapa daerah mengenakan toko roti BreadTalk dalam pelaksanaan pemungutan Pajak Restoran BreadTalk, dan took roti lainnya merupakan objek PPN dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan, objek PPN tidak boleh lagi dikenakan pajak daerah. Sebaliknya, objek pajak daerah tidak boleh lagi dikenakan PPN. Beberapa objek pajak daerah memiliki objek yang sama dengan pajak pusat, seperti namun sudah diatur dalam UU No. 28 Tahun 2009.

### Usulan Daerah Untuk penyempurnaan Kebijakan BPHTB dan PBB-P2

Potensi PBB-P2 dan BPHTB antardaerah di Indonesia sangat timpang. Daerah yang memiliki potensi rendah mengalami kesulitan untuk meningkatkan pendapatan dari PBB-P2 dan BPHTB karena sebagian besar tanah dan bangunan yang dimiliki atau ditransaksikan tidak dikenakan pajak.

#### 1) NPOP-TKP

Pemerintah kabupaten/kota mulai memungut Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) pada tahun 2011. BPHTB dikenakan atas setiap transaksi jual beli tanah dan atau bangunan dengan nilai diatas Rp60 Juta. Untuk jual beli dengan nilai Rp60 Juta atau kurang, tidak dikenakan BPHTB.

Contoh Perhitungan:

NPOP-TKP ditetapkan sebesar Rp60 juta dan tarif BPHTB = 5%.

- a. Apabila nilai transaksi jual beli objek pajak = Rp100 juta, maka Nilai Perolehan Objek Pajak yang dikenakan BPHTB = Rp100 juta – Rp60 juta = Rp40 juta, sehingga BPHTB terhutang =  $5\% \times \text{Rp}40 \text{ juta} = \text{Rp}2 \text{ juta}$ .
- b. Apabila nilai transaksi jual beli objek pajak = Rp50 juta, maka Nilai Perolehan Objek Pajak yang dikenakan BPHTB= Nihil.

Pada sebagian daerah, terutama daerah dengan potensi ekonomi yang belum berkembang, memandang penetapan NPOP-TKP sebesar Rp60 juta terlalu tinggi dan sebaiknya tidak diseragamkan untuk seluruh daerah di Indonesia. Sebagian besar transaksi jual beli tanah dan bangunan di daerah tersebut bernilai kurang dari Rp60 juta, sehingga transaksi yang terjadi tidak dapat dikenakan BPHTB. Akibatnya, pendapatan BPHTB tidak dapat ditingkatkan. Daerah seperti ini mengusulkan agar NPOP-TKP ditinjau kembali dan dibuka kemungkinan untuk menetapkan NPOP-TKP yang lebih rendah.

## 2) NJOP-TKP sebesar Rp10 juta untuk pemungutan PBB-P2

Pemerintah kabupaten/kota mulai dapat memungut PBB-P2 sejak 1 Januari 2010 dan paling lambat 1 Januari 2014. Dalam pemungutannya, PBB-P2 dikenakan atas tanah dan atau bangunan yang bernilai sekurang-kurangnya Rp10 juta. Atas tanah dan atau bangunan yang nilainya di bawah Rp10 juta tidak dikenakan PBB-P2.

Contoh perhitungan:

NJOP-TKP ditetapkan sebesar Rp10 juta dan tarif PBB-P2 = 0,1%.

- a. Apabila NJOP sebidang tanah = Rp20 juta, maka NJOP yang dikenakan PBB-P2 = Rp20 juta – Rp10 juta = Rp10 juta, sehingga PBB-P2 terhutang =  $0,1\% \times \text{Rp}10 \text{ juta} = \text{Rp}10 \text{ ribu}$ .
- b. Apabila NJOP sebidang tanah = Rp9 juta, maka NJOP yang dikenakan PBB-P2 = Nihil.

Terdapat beberapa daerah yang tidak dapat mengenakan PBB-P2 karena NJOP tanah di daerah tersebut sangat kecil sehingga tidak dapat dikenakan PBB-P2 secara optimal. Daerah seperti ini mengusulkan agar NJOP-TKP ditinjau kembali dan membuka kemungkinan untuk menetapkan NJOP-TKP yang lebih rendah.

## 8. Soal Latihan

- 1) Jelaskan bagaimana keterkaitan aspek keadilan horisontal dan aspek keadilan vertikal! Yang mana harus didahulukan?
- 2) Mengapa hasil merupakan syarat yang penting dalam menentukan sebuah usulan pajak?
- 3) Bagaimana kemampuan administratif pemerintah daerah dalam mengimplementasikan pajak daerah dan retribusi daerah secara menyeluruh?
- 4) Jelaskan isu-isu terkini terkait dengan Pajak Daerah!

- 5) Jelaskan baik secara prinsip maupun kriteria apakah PBB P2 dan BPHTB cocok menjadi pajak daerah !