

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Permasalahan

Negara yang berkembang dan giat melaksanakan pembangunan disegala bidang yang bertujuan untuk mencapai masyarakat yang adil dan makmur sesuai yang diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar 1945. Dan pesatnya pembangunan dilakukan oleh bangsa Indonesia dapat mendorong naiknya pertumbuhan ekonomi masyarakat yang disebabkan semakin banyaknya lapangan yang terbuka, sehingga dapat meningkatkan standar kehidupan masyarakat. Ini dapat dibuktikan dengan semakin tingginya konsumsi terhadap barang-barang produksi. Dengan pembangunan yang semakin meningkat maka oleh karena itu diperlukan dana yang tidak sedikit jumlahnya. Maka dari pada itu pemerintah dalam memenuhi pembiayaan pembangunan ini memperoleh sumber pembiayaan baik dari luar negeri berupa pinjaman dari luar negeri maupun sumber dari dalam negeri berupa penjualan hasil alam dan produksi dalam negeri serta penerimaan pemerintah dari sector pajak.

Sejarah pemungutan pajak mengalami perubahan dari masa ke masa sesuai dengan perkembangan masyarakat dan negara baik di bidang kenegaraan maupun di bidang sosial dan ekonomi. Pada mulanya pajak belum merupakan suatu pungutan, tetapi hanya merupakan pemberian sukarela oleh rakyat kepada raja dalam memelihara kepentingan negara, seperti menjaga keamanan negara terhadap serangan musuh dari luar, membuat jalan untuk umum, membiayai pegawai kerajaan dan sebagainya. Bagi penduduk yang tidak melakukan

penyetoran dalam bentuk *natura* maka ia diwajibkan melakukan pekerjaan-pekerjaan untuk kepentingan umum untuk beberapa hari lamanya dalam satu tahun. Orang-orang yang memiliki status sosial yang tinggi termasuk orang-orang yang kaya, dapat membebaskan diri dari kewajiban melakukan pekerjaan untuk kepentingan umum tadi, dengan cara membayar uang ganti rugi. Besarnya pembayaran ganti rugi ini ditetapkan sesuai dengan jumlah uang yang diperlukan untuk membayar orang lain yang menggantikan melakukan pekerjaan itu, yang seharusnya dilakukan sendiri oleh orang kaya yang memiliki status sosial yang tinggi dan orang yang kaya tadi.¹

Undang-Undang Pajak Nasional sekarang berlaku, bukanlah termasuk perubahan dalam arti asas-asanya, tetapi hanya merupakan penyempurnaan pajak yang ada dan disesuaikan dengan keadaan baru yang sesuai dengan perkembangan masyarakat khususnya masyarakat wajib pajak. Undang-Undang Pajak Nasional kelihatannya mengintrodusir prinsip-prinsip dari undang-undang lama. Boleh dikatakan bahwa tidak ada suatu negara menghapus sekaligus macam pajaknya dan menggantinya dengan yang baru. Hal ini dapat di mengerti karena alat-alat perpajakan (terutama para pegawainya, administrasinya) telah melembaga dalam sistem pajak yang ada, sehingga sukar dalam jangka waktu yang relatif pendek membiasakan dirinya dengan ketentuan yang semuanya serba baru.²

Dalam negara modern, tiap-tiap pemungutan pajak membawa kewajiban untuk meninggikan kesejahteraan umum. Negara memungut pajak membawa

¹ Rochmat Soemitro, *Dasar-dasar Hukum Pajak dan Pajak Pendapatan*, PT. Eresco Jakarta 1977, cetakan VIII, hlm. 1

² Rochmat Soemitro, *Masalah Administrasi dalam Hukum Pajak Indonesia*, PT. Eresco Jakarta 1976, hlm. 208

konsekuensi bahwa negara mutlak harus berusaha meninggikan kesejahteraan masyarakat. Negara dapat saja membebani rakyatnya berbagai macam pajak yang memberatkan untuk satu dua tahun tanpa adanya reaksi apapun, akan tetapi tidaklah adil, jika pengorbanan rakyat itu tidak dibarengi dengan peningkatan kesejahteraan rakyat banyak.³

Memang pungutan pajak adalah suatu kekuasaan, yang dimiliki negara demikian besarnya, bahkan hukumnya dapat diciptakan oleh negara sendiri. Justru karena itulah harus disertai dengan pengabdian kepada rakyat dan kepada kesejahteraan umum, sehingga menjelma menjadi keadilan, sebab kekuasaan tanpa pengabdian adalah kebusan, pengabdian tanpa kekuasaan adalah ketidakberdayaan, kewajiban tanpa hak adalah pengisapan, hak tanpa kewajiban adalah kerakusan.⁴

Menurut lembaga pemungutannya, jenis pajak dapat dibagi dua yaitu jenis pajak yang dipungut Pemerintah Pusat dan jenis pajak yang dipungut oleh Pemerintah Daerah, yang sering disebut dengan Pajak Pusat dan Pajak Daerah. Pajak pusat disini pajak yang dipungut oleh Departemen Keuangan sedangkan pajak daerah jenis pajak yang dipungut oleh Pemerintah Daerah (Dispenda). Hasil dari pemungutan pajak daerah dikumpulkan dan dimasukkan sebagai bagian dan penerimaan APBD. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.⁵

³ Mr.Sindian Isa Djajadiningrat, *Hukum Pajak dan Keadilan*, NV.Eresco,Bandung,1965 hlm. 6-7

⁴ *Ibid*, hlm. 21

⁵ Wirawan B.Ilyas Richard Burton. *Hukum Pajak dan Jenis Pajak*, Salemba Empat, hlm. 18

Dalam Pemungutan Pajak Daerah terdapat beberapa istilah yang umum digunakan. Istilah tersebut di atur dalam Undang-Undang Nomor 18 tahun 1997 sebagaimana di ubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000. Penerapan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 menyebabkan adanya penambahan dan beberapa perubahan dalam istilah Pajak Daerah. salah satu pajak daerah yaitu Pajak Restoran sebagaimana yang di angkat pada judul di atas tentang Pengaturan Pemungutan Pajak Restoran yang mana merupakan salah satu pajak daerah yang hasil dan pemungutan pajaknya dilakukan oleh Pemerintah Daerah/Dinas Pendapatan Daerah. Pajak Restoran adalah pajak atas pelayanan yang disediakan oleh Restoran. Restoran adalah fasilitas penyedia makanan dan atau minuman dengan dipungut bayaran, yang mencakup juga rumah makan, kafetaria, kantin, warung bar, dan sejenisnya termasuk jasa boga/katering.⁶

Dasar pengenaan pajak restoran adalah jumlah pembayaran yang dilakukan kepada restoran. Pembayaran adalah jumlah yang diterima sebagai imbalan atas penyerahan barang dan/atau jasa sebagai pembayaran kepada pemilik restoran. Tarif pajak restoran paling tinggi sebesar 10% (sepuluh persen) dan di tetapkan dengan peraturan daerah. Pajak restoran terutang dipungut di wilayah daerah tempat restoran berlokasi. Besarnya pokok pajak restoran terutang dihitung dengan cara mengalihkan tarif pajak restoran paling tinggi sebesar 10% (sepuluh persen) dengan dasar pengenaan pajak, yaitu jumlah yang diterima atau

⁶ *Ibid*, hlm. 72

seharusnya diterima sebagai imbalan atas penyerahan barang dan/atau jasa sebagai pembayaran kepada pemilik restoran.⁷

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Pasal 1 Angka 23 menyatakan “ Pajak Restoran adalah pajak atas pelayanan yang disediakan oleh restoran. *Restoran adalah fasilitas penyedia makanan dan/atau minuman yang dipungut bayaran, mencakup juga Rumah Makan, Kafetaria, Kantin, Warung Bar, dan sejenisnya termasuk Jasa Boga/Katering.* Salah satu pajak restoran yaitu usaha boga/katering apakah dikenakan pajak daerah atau pajak penghasilan, ataukah dikenakan pajak ganda, dikarenakan Usaha boga/katering merupakan sebuah usaha yang mana penghasilannya dipungut oleh Departemen Keuangan dan Pajak Katering dipungut oleh Dinas Pendapatan Daerah dimana restoran/jasa boga/katering berlokasi.

Dalam Undang Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan, bahwa pengusaha yang memiliki penghasilan usaha melebihi batas bahkan sampai dengan Rp. 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah) akan ditetapkan sebagai Pengusaha Kena Pajak apabila pada Usaha Boga/Katering hasil pendapatannya mencapai ketentuan tersebut. Dalam Peraturan Daerah Kabupaten Bangkalan Nomor 12 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Bangkalan Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pajak Daerah, Jasa Boga/Katering telah digolongkan sebagai Objek Pajak dengan Penetapan Tarif

⁷ *Ibid*, hlm. 123

Pajak sebesar 10% pada Pasal 13 huruf A⁸. Akan tetapi bagaimana apabila Objek Pajak Usaha Boga/Katering ini dikenakan pajak ganda yang mana dapat merugikan wajib pajak sehingga wajib pajak harus dan wajib membayar pajak terutang yaitu Pajak Daerah dan Penghasil Kena Pajak dari hasil Penjualan dan/atau Pesanan Usaha Boga/Katering tersebut. Dan bagaimana pengaturan penghitungan Pajak Usaha Boga/Katering ini apabila dikenakan pajak daerah dan pajak penghasilan apabila melebihi batas seperti pada kasusnya Alan Bakri yang penghasilannya sebesar 4,8 milyar. Apabila usaha boga tersebut dikenakan pajak ganda yaitu pajak daerah dan pajak penghasilan bagaimana kebijakan pemerintah daerah dalam menangani agar tidak terjadi Pungutan Ganda yang akan menjadi isu hukum pada pemungutan pajak restoran usaha boga/katering tersebut.

Di Kabupaten Bangkalan dari hasil data yang sama terima tentang restoran yang berupa kantin itu tarif pajaknya melebihi ketentuan peraturan daerah kabupaten bangkalan sendiri yaitu sebesar 9%, yang mana dalam peraturan daerah itu ditetapkan sebesar 8%, bagaimana mengatasi hal seperti ini. restoran yang dikenakan objek pajak restoran yaitu ada beberapa macam tempat yaitu, Restoran terdiri dari 19 tempat, Rumah makan terdiri 34 tempat, Warung terdiri dari 102 tempat, Cafe terdiri dari 3 tempat, Kantin terdiri dari 8 tempat, dan Jasa boga/Katering terdiri dari 19 tempat yang berada di Kabupaten Bangkalan.⁹ Pengaturan Pemungutan pajak ini dilakukan dengan cara berapakah penghasilan tiap 1 bulan dengan kata lain menghitung berapa banyak *piring kotor* dan berapa

⁸ Dilihat Pasal 13 huruf A Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2013 tentang perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pajak Daerah.

⁹ Disarikan dari hasil wawancara dengan : Ir. Kusnadi Ketua bagian pengelolaan Pajak Daerah Bangkalan dan Fathur Rosi S.Pd, pada hari jum'at tanggal 20 July 2017.

pengunjung yang datang setiap hari dalam 1 bulan kalender dan bagaimana agar tidak terjadi pungutan ganda pada restoran usaha boga/katering.

Dengan adanya peraturan Undang-Undang terkait Pajak Restoran dan Pajak Penghasil serta Peraturan Daerah Kabupaten Bangkalan tentang Pajak Daerah serta Peraturan Bupati tentang Teknis dan Tata Cara Pemungutan Pajak, disini saya akan menganalisa tentang “ *Pengaturan Pemungutan Pajak Restoran Kabupaten Bangkalan Terhadap Pungutan Pajak Ganda* ”, (Studi Kasus Terhadap Pajak Restoran usaha boga/katering) Penulis kemudian merasa perlu untuk melakukan studi secara mendalam terhadap masalah tersebut. Studi ini akan ditulis dengan judul “ **Pengaturan Pemungutan Pajak Restoran Kabupaten Bangkalan Terhadap Pungutan Pajak Ganda** ” Di harapkan dengan adanya studi mengenai pemungutan pajak restoran usaha/boga yang dikenai pajak ganda tersebut penulis bisa memberikan kontribusi penting baik bagi mahasiswa, masyarakat dan pemerintah.

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana Pengaturan Pemungutan Pajak Restoran berdasarkan Undang-Undang dan Peraturan Daerah Kabupaten Bangkalan ?
2. Bagaimana Penghitungan dan Kebijakan untuk pungutan pajak ganda dalam pajak restoran usaha boga/katering ?

1.3 Tujuan

1. Untuk mengetahui bagaimana Pengaturan Pungutan Pajak Restoran berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dan Peraturan Daerah Kabupaten Bangkalan Nomor

12 tahun 2013 tentang perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pajak Daerah.

2. Untuk mengetahui bagaimana pengaturan pungutan pajak usaha boga/katering yang dikenakan Pajak Ganda yaitu Pajak Katering yang di Pungut oleh Dinas Pendapatan dan Penghasilannya yang dipungut oleh Departemen Keuangan.

1.4 Kegunaan Penulisan

Penelitian yang dilakukan pada umumnya memiliki dua kegunaan yaitu kegunaan teoritis dan kegunaan praktis :

1.4.1. Kegunaan Teoritis

Kegunaan teoritis dari penelitian ini yaitu :

- a. Sebagai salah satu Kontribusi lanjutan dan bahan kajian pendidikan khususnya di bidang hukum perpajakan, pajak daerah dan ketatanegaraan.
- b. Mampu memberikan manfaat pada pengembangan ilmu pengetahuan khususnya dalam lingkup hukum ketatanegaraan dari aspek politiknya.

1.4.2. Kegunaan Praktis

Kegunaan praktis dari penelitian ini yaitu :

- a. Agar dapat memberikan suatu pemahaman kepada masyarakat indonesia bahwa pengaturan pemungutan pajak restoran harus sesuai dengan jenis, objek dan tarif pajaknya dan pencegahan pajak ganda pada objek pajak agar dapat dicegah dengan mengacu pada Undang-Undang dan Peraturan Daerah yang berlaku sehingga tidak merugikan Wajib Pajak tersebut.

- b. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi motivasi dan referensi untuk penelitian selanjutnya yang berkaitan dengan materi yang dibahas dalam tulisan ini.
- c. Untuk memberikan jawaban atas permasalahan yang diteliti.

1.5 Keaslian

Tulisan yang diajukan merupakan tulisan asli yang saat ini hanya terdapat beberapa referensi terkait dengan sistem pemungutan pajak daerah. Baik Skripsi maupun disertasi banyak yang telah membahas masalah pemungutan pajak daerah, akan tetapi belum ada yang membahas masalah Pengaturan Pemungutan Pajak Restoran di daerah kabupaten bangkalan terhadap pungutan ganda. sehingga penelitian ini berjudul “PENGATURAN PEMUNGUTAN PAJAK RESTORAN KABUPATEN BANGKALAN TERHADAP PUNGUTAN PAJAK GANDA”.

No	Judul TA	Nama	Institusi	Rumusan Masalah	Pembahasan
1	Kajian tentang penghindaraan pajak berganda yang dianut dalam hukum Indonesia berkenaan dengan pajak penghasilan	M. Resista Dyah K	Universitas Sebelas Maret Surakarta	1. Bagaimana tatacara penghindaran pajak ganda yang dianut hukum pajak indonesia ? 2. untuk mengetahui pengklarifikasian penghasilan dan pembagian hak pemajakan	1. untuk mengetahui tatacara penghindaran pajak ganda. 2. untuk mengetahui pengklarifikasian penghasilan dan pembagian hak pemajakan.
2	Perjanjian Penghindaran Pajak berganda : studi kasus	Ratyan Noer Hartiko	Universitas Indonesia	1. apa yang menimbulkan permasalahan Pajak Berganda dan Bagaimana Penyelesaiannya ?	1. Meneliti dan mempelajari perkembangan pajak berganda dan pengaturan antar negara mengenai

	persetujuan penghindaran pajak berganda Indonesia Belanda			2. bagaimana penanganan pajak berganda dalam hukum internasional ? 3. bagaimanakah Pengaturan masalah pajak ganda dalam persetujuan penghindaraan pajak berganda Indonesia Belanda ?	masalah ini. 2. Meneliti dan mempelajari penyebab dan penyelesaian masalah pajak berganda dalam hukum Internasional 3. Meneliti dan mempelajari bagaimana kebijakan dalam <i>Tax Treaty</i> Indonesia Belanda
3	Implementasi Tax Planning terhadap perhitungan PPh Badan Pada PT Pelabuhan Indonesia IV	Evi Wulandari	Universitas Hasanuddin Makassar	1. apakah perusahaan telah melaksanakan kewajiban perpajakannya sesuai dengan ketentuan Perpajakan 2. Apakah Tax Planning yang ditempuh oleh perusahaan merupakan opsi fiskal yang menghasilkan penghematan PPh badan.	1. untuk mengetahui pelaksanaan kewajiban perpajakan secara efektif dan efisien berdasarkan peraturan perpajakan yang berlaku. 2. untuk menjelaskan bahwa masih ada opsi fiskal yang harus ditempuh perusahaan untuk menghasilkan penghematan pajak yang paling efisien terhadap PPh badan.

Penelitian di atas merupakan penelitian yang membahas tentang pengaturan pemugutan pajak akan tetapi penelitiannya dari sudut pandang yang berbeba, penelitian yang dilakukan oleh 1. M. Resista Syah K yaitu penghindaraan pajak berganda yang dianut dalam hukum Indonesia berkenaan dengan pajak penghasilan, penelitian yang dilakukan oleh 2. Ratyan Noer Hartiko yaitu Perjanjian Penghindaran Pajak berganda : studi kasus persetujuan penghindaran pajak berganda Indonesia Belanda dan penelitian yang dilakukan oleh 3. Evi

wulansari yaitu, Implementasi tax planning terhadap perhitungan PPh Badan pada PT Pelabuhan Indonesia IV

Hal yang menjadi perbedaan dalam penelitian yang dilakukan oleh ketiga peneliti dilakukan 1: M. Resista Dyah K yaitu, penghindaraan pajak berganda yang berkenaan dengan pajak penghasilan di Indonesia, penelitian yang dilakukan oleh 2: Ratyan Noer Hartiko yaitu, ingin mengetahui Perjanjian Penghindaran pajak ganda antara Indonesia dan Belanda yang dilakukan oleh 3: Evi wulansari yaitu Implementasi terhadap penghitungan PPh badan. Sedangkan penelitian yang saya lakukan yaitu meneliti pengaturan pemungutan pajak restoran kabupaten bangkalan terhadap pungutan pajak ganda yaitu Usaha Jasa Boga/Katering apakah dikenakan pajak ganda. Apakah usaha jasa boga/katering dikenakan pajak daerah atau pajak penghasilan, atautkah dikenakan pajak ganda. bagaimanakah kebijakan dalam mengatasi pajak usaha boga/katering yang dikenai pajak ganda (Studi Kasus Pajak Restoran Usaha Boga/Katering) Kabupaten Bangkalan dan pengaturan pungutan pajak restoran yang kurang sesuai dengan peraturan daerah yang berlaku.

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Jenis penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah penelitian normatif. Penelitian ini dilakukan sesuai Undang-Undang dan studi kepustakaan, menekankan perolehan data primer, dikatakan sebagai data primer, karena yang hendak diteliti adalah sebuah peraturan perundang-

undangan dan peraturan daerah yang memuat tentang pemungutan pajak daerah.¹⁰

1.6.2 Metode pendekatan

1. Pendekatan Undang-Undang

Pendekatan ini menggunakan pendekatan Undang-Undang (Statue Approach).¹¹ Yaitu penelitian menggunakan legislasi dan regulasi.¹²

2. Pendekatan Kasus

Pendekatan kasus (Case approach) merupakan penelitian yang merujuk pada kasus hukum. Prinsip-prinsip ini dapat ditemukan dalam pandangan-pandangan sarjana ataupun doktrin-doktrin hukum dan Kasus Hukum.¹³

3. Bahan Penelitian

Bahan penelitian hukum yang digunakan untuk melakukan penelitian ini antara lain :

a. Bahan Hukum Primer

Bahan Primer bersumber dari peraturan Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah/Peraturan Daerah dan bahan bahan atas penelitian studi kasus sebagai salah satu bahan pendekatan deskriptif, yaitu dilakukan secara intensif, terperinci dan mendalam terhadap

¹⁰ Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Bandung, PT.Citra Adutya Bakti, 2004

¹¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2005, hlm. 136

¹² *Ibid*, hlm. 137

¹³ *Ibid*, hlm. 178

suatu lembaga atau gejala tertentu dengan daerah dan subjek yang sempit.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan sekunder adalah bahan yang mendukung keterangan atau penunjang kelengkapan bahan primer.¹⁴ Kegunaan dari bahan sekunder yaitu untuk mendapatkan dasar teori/landasan hukum. Bahan sekunder yang diperoleh dengan cara studi kepustakaan melalui studi dokumen yang dipergunakan adalah bahan hukum.

1.6.3 Metode Analisa Hukum

Metode analisa data pada penelitian ini menggunakan metode deduktif sebagai metode utama dan metode induktif sebagai metode penunjang. Analisis normatif yang utama yaitu menggunakan bahan-bahan kepustakaan sebagai sumber data penelitiannya. Tahap penelitian dilakukan dengan merumuskan asas-asas hukum, baik dari data sosial maupun dari data hukum positif tertulis, merumuskan pengertian-pengertian hukum, pembentukan standar-standar hukum dan perumusan kaidah-kaidah hukum.

15

¹⁴ *Ibid*, hlm. 196

¹⁵ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, PT.RajaGrafindo Persada, 2006, hlm. 166-167

1.7 Sistematika Penulisan

BAB I : dalam bab ini memuat tentang pendahuluan yang di dalamnya terdapat latar belakang permasalahan, rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan, keaslian, metode penelitian dan Pertanggung jawaban sistematika penulisan.

BAB II : dalam bab ini memuat tentang teori hukum pajak, pengertian pajak restoran, pengertian restoran usaha boga/katering dan pajak ganda.

BAB III : dalam bab ini akan disajikan tentang pengaturan pajak restoran berdasarkan Undang-Undang dan peraturan daerah serta bagaimana pengaturan penghitungan dan kebijakan terhadap objek pajak yang dikenai pajak ganda.

BAB IV : dalam bab ini berisi penutup yang di dalamnya terdiri dari kesimpulan dari hasil pembahasan dan saran yang direkomendasikan dari pokok persoalan dalam rumusan masalah