

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Kewenangan Pemerintah

2.1.1. Pengertian Kewenangan

Pengertian kewenangan adalah kekuasaan membuat keputusan memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain.²

Kewenangan (*authority, gezag*) itu sendiri adalah kekuasaan yang diformalkan untuk orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap bidang pemerintahan tertentu yang berasal dari kekuasaan legislatif maupun dari pemerintah.³

Kewenangan yang dimiliki oleh organ (inststitusi) pemerintahan dalam melakukan perbuatan nyata (riil), mengadakan pengaturan atau mengeluarkan keputusan selalu dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh dari konstitusi secara atribusi, delegasi, maupun mandat.

2.1.2. Sumber-sumber Kewenangan

1) Sumber Atribusi

Sumber Atribusi yaitu pemberian kewenangan pada badan atau lembaga

² Diolah dari *kbbi.web.id*, diakses pada 17 November 2015 pukul 19.50

³ Sadjijono. *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi Negara*. 2008. Laks Bang Pressindo. Yogyakarta.

pejabat Negara tertentu baik oleh pembentuk Undang-Undang Dasar maupun pembentuk Undang-Undang.

Berdasarkan uraian tersebut, apabila wewenang yang diperoleh organ pemerintahan secara atribusi itu bersifat asli yang berasal dari peraturan perundang-undangan, yaitu dari redaksi pasal-pasal tertentu dalam peraturan perundang-undangan.⁴

2) Sumber Delegasi

Sumber Delegasi yaitu penyerahan atau pelimpahan kewenangan dari badan / lembaga pejabat tata usaha Negara lain dengan konsekuensi tanggung jawab beralih pada penerima delegasi.⁵

Dalam hal delegasi mengenai prosedur pelimpahannya berasal dari suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan yang lainnya dengan peraturan perundang-undangan, dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih ke delegataris. Pemberi delegasi tidak dapat menggunakan wewenang itu lagi, kecuali setelah ada pencabutan dengan berpegang dengan asas "*contrarius actus*". Artinya, setiap perubahan, pencabutan suatu peraturan pelaksanaan perundang-undangan, dilakukan oleh pejabat yang menetapkan peraturan dimaksud, dan dilakukan dengan peraturan yang setaraf atau yang lebih tinggi.⁶

⁴ Philipus M. Hadjon, et al. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. 2014. Gajah Mada University Press. Yogyakarta.

⁵ *Ibid*

⁶ *Ibid*

3) Sumber Mandat

Sumber Mandat yaitu pelemphan kewenangan dan tanggung jawab masih dipegang oleh sipemberi mandat.⁷

Dalam hal mandat, prosedur pelimpahan dalam rangka hubungan atasan bawahan yang bersifat rutin. Adapun tanggung jawab dan tanggung gugat tetap pada pemberi mandat. Setiap saat pemberi mandat dapat menggunakan sendiri wewenang yang dilimpahkan itu⁸

2.1.3. Kewenangan Pemerintah Daerah dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Mengenai kewenangan Pemerintah Daerah, pada pasal 9 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa :

- 1) Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.
- 2) Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.
- 3) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota.
- 4) Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.

⁷ *Ibid*

⁸ *Ibid*

- 5) Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Selanjutnya dalam pasal 10 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan mengenai urusan pemerintahan absolut, yaitu :

- 1) Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (2) meliputi:
 - a) politik luar negeri;
 - b) pertahanan;
 - c) keamanan;
 - d) yustisi;
 - e) moneter dan fiskal nasional; dan
 - f) agama.
- 2) Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah Pusat:
 - a) melaksanakan sendiri; atau
 - b) melimpahkan wewenang kepada Instansi Vertikal yang ada di Daerah atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat berdasarkan asas Dekonsentrasi.

Kemudian dijelaskan dalam Pasal 11 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengenai urusan pemerintahan konkuren, yaitu :

- 1) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3) yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan.
- 2) Urusan Pemerintahan Wajib sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar.
- 3) Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (2) adalah Urusan Pemerintahan Wajib yang sebagian substansinya merupakan Pelayanan Dasar.

Dalam Pasal 12 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa :

- 1) Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:
 - a) pendidikan;
 - b) kesehatan;
 - c) pekerjaan umum dan penataan ruang;
 - d) perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
 - e) ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
 - f) sosial.
- 2) Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:
 - a) tenaga kerja;
 - b) pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
 - c) pangan;

- d) pertanahan;
- e) lingkungan hidup;
- f) administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
- g) pemberdayaan masyarakat dan Desa;
- h) pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
- i) perhubungan;
- j) komunikasi dan informatika;
- k) koperasi, usaha kecil, dan menengah;
- l) penanaman modal;
- m) kepemudaan dan olah raga;
- n) statistik;
- o) persandian;
- p) kebudayaan;
- q) perpustakaan; dan
- r) kearsipan.

3) Urusan Pemerintahan Pilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat

(1) meliputi:

- a) kelautan dan perikanan;
- b) pariwisata;
- c) pertanian;
- d) kehutanan;
- e) energi dan sumber daya mineral;
- f) perdagangan;
- g) perindustrian dan transmigrasi

2.2. Pajak Daerah

2.2.1. Pengertian Pajak Daerah

Pajak daerah merupakan iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepala daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dilaksanakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan daerah.⁹

Dalam Undang-Undang No.28 Tahun 2009 memberi pengertian pajak daerah adalah, 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.

Setelah dikeluarkan undang-undang yang baru yaitu Undang-Undang No.28 Tahun 2009, pengaturan pajak dan retribusi daerah lebih limitatif. Dilakukan perluasan basis pajak dan retribusi yang menjadi kewenangan daerah¹⁰.

Pajak daerah merupakan salah satu sumber pendapatan asli daerah selain dari retribusi daerah. Sebagian perbandingan antara pengertian retribusi dan pajak, di bawah ini adalah pengertian-pengertian pajak menurut beberapa sarjana sebagai berikut :

⁹ Suandy, Erly. 2005. *Hukum Pajak*. Selemba Empat. Hlm. 22

¹⁰ Dr. H. Imam Soebechi., *JUDICIAL REVIEW Perda Pajak dan Retribusi Daerah*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012. Hlm. 85

Menurut Prof. DR. Rachmat Sumitro,SH mengemukakan pajak adalah iuran wajib rakyat kepada kas Negara (peralihan kekayaan dari kas rakyat sector pemerintah berdasarkan undang-undang) dapat dipaksakan dengan tiada mendapat jasa timbal (tegen prestasi) yang langsung dapat ditunjukkan dan digunakan untuk membiayai pengeluaran umum.¹¹

Menurut Waluyo Wirawan B. Ilyas (2001 : 4) mengemukakan bahwa pajak adalah iuran kepada Negara (yang dapat dipaksakan) yang terhutang oleh yang wajib membayarnya menurut peraturan-peraturan dengan tidak mendapat prestasi kembali, yang langsung dapat ditunjuk, dan yang gunanya adalah untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum berhubung dengan tugas Negara yang menyelenggarakan pemerintahan.

Berdasarkan kedua pendapat dari sarjana-sarjana di atas, maka dapat diketahui cirri-ciri yang melekat pada pengertian pajak yaitu, sebagai berikut ¹²:

- a) Pajak dipungut berdasarkan Undang-Undang serta aturan pelaksanaannya yang sifatnya dapat dipaksakan.
- b) Dalam pembayaran pajak tidak dapat ditunjukkan adanya kontra prestasi individual oleh pemerintah.
- c) Pajak dipungut oleh Negara baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.
- d) Pajak diperuntukan bagi pengeluaran-pengeluaran pemerintah, yang bila dari pemasukannya masih terdapat surplus, dipergunakan untuk membiayai public investment.

¹¹Edy supriyanto, *Perpajakan di Indonesia*. 2010.Graha ilmu. Jogjakarta .Hlm.2

¹²Sutedi, S.H., M.H., Andrian. *Hukum Pajak*. 2011. Sinar Grafika. Jakarta

- e) Pajak dapat pula mempunyai tujuan selain budgeter, yaitu mengatur.

Pada dasarnya tidak terdapat perbedaan konsep antara pajak secara umum dengan Pajak Daerah. Terlihat berbeda menurut, aparat pemungut, dasar pemungutan, dan penggunaan pajak yang dipungut oleh Pemerintah daerah dengan pengaturan dari daerah sendiri. Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa unsur-unsur yang terdapat dalam pajak juga dapat ditemukan pada pajak daerah.

2.2.2. Jenis-Jenis Pajak Daerah

Sesuai UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, jenis-jenis Pajak Daerah dibagi menjadi¹³ :

- 1) Pajak Provinsi terdiri atas:
 - a) Pajak Kendaraan Bermotor
 - b) Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor;
 - c) Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor;
 - d) Pajak Air Permukaan; dan
 - e) Pajak Rokok.

- 2) Jenis Pajak Kabupaten/Kota terdiri atas:
 - a) Pajak Hotel;
 - b) Pajak Restoran;
 - c) Pajak Hiburan;
 - d) Pajak Reklame;

¹³ Yuswanto, *hukum pajak daerah.2010.program pasca sarjana unila.Lampung.Hlm.12*

- e) Pajak Penerangan Jalan;
- f) Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan;
- g) Pajak Parkir;
- h) Pajak Air Tanah;
- i) Pajak Sarang Burung Walet;
- j) Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan; dan
- k) Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan

2.3. Pemungutan Pajak Daerah

2.3.1. Asas-Asas Pemungutan Pajak

Menurut *Adam Smith* dalam bukunya *the four maxim's* mengemukakan asas-asas yang harus diperhatikan dalam pengenaan pajak adalah sebagai berikut :¹⁴

- a) *Asas Equality*, dalam suatu Negara tidak diperbolehkan mengadakan diskriminasi diantara wajib pajak. Pengenaan pajak terhadap subjek hendaknya dilakukan seimbang sesuai dengan kemampuannya;
- b) *Asas Certainly*, pajak yang harus dibayar wajib pajak harus pasti untuk menjamin adanya kepastian hukum, baik mengenai subjek, objek, besarnya pajak dan saat pembayarannya;
- c) *Asas Convenience*, pajak hendaknya dipungut pada saat paling tepat /baik bagi para wajib pajak;
- d) *Asas Efficiency*, biaya pemungutan pajak hendaknya seminimal mungkin, artinya biaya pemungutan pajak harus lebih kecil dari pemasukan pajaknya;

¹⁴ Ibid, hlm 29

- e) *Asas Ekonomi*, sebagai fungsi *budgetere*, pajak juga digunakan sebagai alat penentu politik perekonomian, tidak mungkin suatu Negara menghedaki merosotnya kehidupan ekonomi masyarakatnya.

Terdapat beberapa asas yang dapat dipakai oleh Negara sebagai asas dalam menentukan wewenangnya untuk mengenakan pajak, khususnya untuk pengenaan pajak penghasilan. Asas utama yang sering digunakan oleh Negara sebagai landasan untuk mengenakan pajak adalah¹⁵ :

- a) *Asas sumber*, adalah asas yang menganut cara pemungutan pajak yang tergantung pada adanya sumber penghasilan di suatu negara. Jika di suatu negara terdapat suatu sumber penghasilan, maka negara tersebut berhak memungut pajak, tanpa melihat wajib pajak itu bertempat tinggal;
- b) *Asas Domisili*, adalah asas yang menganut cara pemungutan pajak yang bergantung pada tempat tinggal (domisili) wajib pajak di suatu negara. Negara di mana wajib pajak itu bertempat tinggal berhak mengenakan pajak atas segala penghasilan yang diperoleh dari manapun;
- c) *Asas Nasional*, adalah asas yang menganut cara pemungutan pajak yang dihubungkan dengan kebangsaan dari suatu Negara;
- d) *Asas Yuridis*, adalah asas yang mengemukakan supaya pemungutan pajak didasarkan pada undang-undang;
- e) *Asas Ekonomis*, adalah asas yang menekankan supaya pemungutan pajak jangan sampai menghalangi produksi dan perekonomian rakyat;

¹⁵Saidi S.H, Prof. Dr. M. Djafar. *Pembaruan Hukum Pajak*. 2011. PT RajaGrafindo Persada, Jakarta

- f) Asas Finansial, adalah asas yang menekankan supaya pengeluaran-pengeluaran untuk memungut pajak harus lebih rendah dari jumlah pajak yang dipungut.

2.3.2 Sistem Pemungutan Pajak

Dalam merealisasikan penerimaan pajak yang optimal dan menggali objek pajak yang potensial, secara garis besar ada tiga (3) sistem pemungutan pajak yang di terapkan oleh pemerintah indonesia yaitu :

1) *Official Assesment System*

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

- a) Wewenang untuk menentukan besarnya pajak terutang ada pada fiskus.
- b) Wajib Pajak bersifat pasif.
- c) Utang pajak timbul setelah dikeluarkan surat ketetapan pajak oleh fiskus.

Contohnya: Pajak Bumi dan Bangunan menganut sistem ini, karena besarnya pajak yang terutang dihitung dan ditetapkan oleh fiskus melalui Surat Pemberitahuan Pajak Terutang (SPPT).

2) *Self Assesment System*

Adalah suatu sistem pemungutan pajak yang memberi wewang kepada Wajib Pajak untuk menentukan sendiri besarnya Pajak yang terutang.

Ciri-cirinya :

- a) Wewenang untuk menentukan besarnya pajak terutang ada pada Wajib Pajak itu sendiri.
- b) Wajib Pajak Aktif, mulai dari menghitung, menyetor, dan melaporkan sendiri pajak yang terutang.
- c) Fiskus tidak ikut campur dan hanya mengawasi.

Contohnya: Pajak Penghasilan (PPH), Pajak Pertambahan Nilai (PPN), dan Pajak Penjualan atas Barang mewah (PPn. BM) menggunakan sistem ini. Dengan diterapkannya sistem pemungutan yang seperti ini, diharapkan akan mengatasi kelemahan dari stelsel campuran.

2) *With Holding System*

Adalah suatu sistem pemungutan pajak yang memberi wewenang kepada pihak ketiga (bukan fiskus dan bukan pula Wajib Pajak yang bersangkutan) untuk menentukan besarnya pajak yang terutang oleh si Wajib Pajak.

Ciri-cirinya : Wewenang menentukan besarnya pajak yang terutang ada pada pihak ketiga, pihak selain Fiskus dan Wajib Pajak.

Contohnya: Pihak perusahaan atau pemberi kerja berkewajiban untuk menghitung berapa PPh yang harus dipotong atas penghasilan yang diterima pegawainya. Kemudian perusahaan atau pemberi kerja tersebut harus menyetorkan, dan melaporkan PPh pegawainya tersebut ke Kantor Pelayanan Pajak.

2.4. Pajak Restoran

2.4.1. Pengertian Pajak Restoran

Berdasarkan Undang-Undang Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Pajak Restoran adalah pajak atas pelayanan yang disediakan oleh restoran.

Objek dan Subjek Pajak Restoran diatur berdasarkan Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah. Pasal 11 Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah menyebutkan bahwa :

- 1) Objek Pajak Restoran adalah pelayanan yg disediakan oleh Restoran
- 2) Pelayanan yang disediakan restoran sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) meliputi pelayanan penjualan makanan dan minuman yang dikonsumsi oleh pembeli, baik dikonsumsi di tempat jasa boga/catering.

Pasal 11 Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah menyebutkan bahwa :

- 1) Subjek Pajak Restoran adalah orang pribadi atau Badan yang membeli makanan dan minuman dari Restoran.
- 2) Wajib Pajak Restoran adalah orang atau pribadi atau badan yang mempunyai Restoran

2.4.2. Tarif Pajak Restoran

Tarif pajak restoran Kota Bandar Lampung diatur dalam Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah pasal 14 dan Peraturan Walikota Bandar Lampung Nomor 116 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pemungutan Pajak Restoran Pasal 5, yang menyebutkan bahwa:

- a. Tarif Pajak Restoran dengan omzet Rp 250.000,- sampai dengan Rp 350.000,- per hari, atau Rp 7.500.000,- sampai dengan Rp 10.500.000,- per bulan ditetapkan 5% (lima persen);
- b. Tarif Pajak Restoran dengan omzet Rp 350.000,- sampai dengan Rp 600.000,- per hari, atau di atas Rp 10.500.000,- sampai dengan Rp 18.000.000,- per bulan ditetapkan sebesar 7,5% (tujuh koma lima persen);
- c. Tarif Pajak Restoran dengan omzet diatas Rp 600.000 per hari atau di atas Rp 18.000.000,- ditetapkan sebesar 10% (sepuluh persen).

2.5. Dasar Hukum Pemungutan Pajak Restoran

Dalam Undang-Undang Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, menyebutkan bahwa Pajak Restoran adalah pajak atas pelayanan yang disediakan oleh restoran.

Dasar hukum pemungutan pajak restoran di Kota Bandar Lampung adalah pada Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah Pasal 1 Butir 14 dan 15, Peraturan Walikota Bandar Lampung Nomor 116

Tahun 2011 tentang Tata Cara Pemungutan Pajak Restoran Pasal 1 Butir 12 dan 13 yang menyebutkan bahwa:

- 1) Pajak Restoran adalah pajak atas pelayanan yang disediakan oleh restoran.
- 2) 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.

Berdasarkan Pasal 2 Peraturan Walikota Bandar Lampung No.116 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pemungutan Pajak Restoran, adalah sebagai berikut :

- 1) Dengan nama Pajak Restoran dipungut pajak atas pelayanan yang disediakan oleh restoran.
- 2) Objek Pajak Restoran adalah pelayanan yang disediakan oleh restoran.
- 3) Pelayanan yang disediakan restoran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi pelayanan penjualan makanan dan/atau minuman yang dikonsumsi oleh pembeli, baik dikonsumsi di tempat pelayanan maupun di tempat lain, termasuk pelayanan penjualan makanan dan/atau minuman oleh usaha jasa boga dan katering.
- 4) Dalam memberikan pelayanan Restoran sebagaimana dimaksud ayat (3) pengusaha restoran atau wajib pajak wajib menggunakan Nota Kontan (Nota Pembayaran) yang telah diperforasi Dinas Pendapatan Daerah.
- 5) Tidak termasuk Objek Pajak Restoran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah pelayanan yang disediakan oleh restoran yang nilai penjualannya tidak melebihi Rp. 250.000,- (dua ratus lima puluh ribu

rupiah) per-hari atau Rp. 7.500.000,- (tujuh juta lima ratus ribu rupiah) per-bulan.