

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1. Pajak

2.1.1. Pengertian Pajak

Banyak para ahli perpajakan yang memberikan pengertian atau definisi tentang pajak yang berbeda-beda, tetapi dari setiap pengertian mempunyai tujuan dan inti yang sama. Menurut Prof. Dr. Adriani Pajak adalah iuran masyarakat kepada negara yang dapat dipaksakan dan terhutang oleh yang wajib membayarnya menurut Peraturan Undang-Undang dengan tidak mendapat imbalan kembali yang langsung dapat ditunjuk dan digunakan untuk membiayai pengeluaran umum pemerintah (Waluyo, 2002 : 4).

Sedangkan menurut Prof. DR. Rachmat Sumitro,SH pajak adalah iuran rakyat kepada kas negara (peralihan kekayaan dari kas rakyat ke sektor pemerintah berdasarkan undang-undang) dapat dipaksakan dengan tidak mendapat jasa timbal (tegen prestasi) yang langsung dapat ditunjukkan dan digunakan untuk membiayai keperluan umum (Waluyo, 2002 : 5). Namun pada akhirnya pengertian pajak menurut undang-undang Nomor 28 tahun 2007 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (UU KUP) adalah kontribusi wajib kepada negara yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan negara bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

2.1.2. Dasar Hukum.

- a. Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
- b. Peraturan Daerah Kepulauan Riau No. 8 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah.
- c. Peraturan Daerah Kota Batam No. 5 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah Kota Batam.
- d. Peraturan Walikota Batam No. 23 Tahun 2011 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pajak Hotel, Pajak Restoran, Pajak Reklame, Pajak Hiburan, Pajak Penerangan Jalan, Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan dan Pajak Parkir Kota Batam.

2.2. Pajak Daerah

Pajak daerah menurut Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 bahwa pajak daerah dan retribusi daerah merupakan salah satu sumber pendapatan daerah yang penting guna membiayai pelaksanaan pemerintah daerah. Dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dan kemandirian daerah, perlu dilakukan perluasan objek pajak daerah dan retribusi daerah dan pemerian diskresi dalam penetapan tarif. 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.

Pajak daerah dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dimana hasilnya digunakan untuk pembangunan daerah masing-masing yang dimaksud daerah disini adalah daerah yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri, yang dibagi menjadi Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten atau Kota.

2.2.1. Fungsi Pajak

Pajak mempunyai peranan penting dalam kehidupan bernegara khususnya didalam pelaksanaan pembangunan karena pajak merupakan sumber pendapatan negara ntuk membiayai semua pengeluaran termasuk pengeluaran pembangunan. Berdasarkan hal diatas maka pajak mempunyai beberapa fungsi, yaitu :

a. Fungsi Anggaran (*Budgetair*)

Sebagai sumber pendapatan negara, pajak berfungsi untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran negara.

b. Fungsi Mengatur (*Regulerend*)

Dengan fungsi mengatur, pajak bisa digunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan. Misalnya dalam bidang sosial dan ekonomi.

c. Fungsi Stabilitas

Dengan adanya pajak, pemerintah memiliki dana untu menjalankan kebijakan yang berhubungan dengan stabilitas harga sehingga inflasi dapat dikendalikan.

d. Fungsi Retribusi Pendapatan

Pajak yang sudah dipungut oleh negara akan digunakan untuk membiayai semua kepentingan umum, termasuk juga membiayai pembangunan sehingga dapat membuka kesempatan kerja, yang pada akhirnya akan dapat meningkatkan pendapatan masyarakat.

2.2.2. Jenis Pajak

Pembagian pajak dapat dilakukan berdasarkan golongan, wewenang pemungutan maupun sifatnya, yaitu :

- a. Berdasarkan golongannya pajak dapat dibagi menjadi dua yaitu :
 - 1) Pajak langsung, yaitu pajak yang harus dipikul sendiri oleh wajib pajak dan tidak dapat dibebankan atau dilimpahkan kepada orang lain.
Contoh : Pajak Penghasilan.
 - 2) Pajak tidak langsung, yaitu pajak yang pada akhirnya dapat dibebankan atau dilimpahkan kepada orang lain. Contoh : Pajak Pertambahan Nilai
- b. Berdasarkan wewenang/lembaga pemungutannya pajak dibagi dua yaitu :
 - 1) Pajak Pusat/Negara, yaitu Pajak yang dipungut oleh pemerintah pusat dan digunakan untuk membiayai rumah tangga negara.
Contoh : PPh, PPN, PBB, Pajak Penjualan atas Barang Mewah dan Bea Materai.
 - 2) Pajak Daerah, yaitu Pajak yang dipungut oleh pemerintah daerah dan digunakan untuk membiayai rumah tangga daerah.

- c. Berdasarkan sifatnya pajak dibagi menjadi dua yaitu :
- 1) Pajak Subjektif, yaitu pajak yang berpangkal atau berdasarkan pada subjeknya. Contoh : Pajak Penghasilan.
 - 2) Pajak Objektif, yaitu pajak yang berpangkal pada objeknya, tanpa mempertahankan keadaan diri wajib pajak. Contoh : PPN dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah.

2.2.3. Sistem Pemungutan Pajak

Pada dasarnya terdapat 3 (tiga) cara/system yang dipergunakan untuk menentukan siapa yang menghitung dan menetapkan jumlah pajak yang terutang oleh seseorang, yaitu :

- a. Official Assesment System

Yaitu system pemungutan pajak yang menyatakan bahwa jumlah pajak yang terutang oleh wajib pajak dihitung dan ditetapkan oleh aparat pajak atau fiskus.

Ciri-cirinya :

- 1) Wewenang untuk menentukan besarnya pajak terutang ada pada fiskus.
- 2) Wajib pajak bersifat pasif.
- 3) Utang pajak timbul setelah dikeluarkan Surat Ketetapan pajak oleh fiskus.

b. Self Assesment System

Yaitu system pemungutan pajak dimana wewenang menghitung besarnya pajak yang terutang oleh wajib pajak diserahkan oleh fiskus kepada wajib pajak yang bersangkutan.

Ciri-cirinya :

- 1) Wewenang untuk menentukan besarnya pajak yang terutang ada pada wajib pajak sendiri.
- 2) Wajib pajak aktif, mulai dari menghitung, menyetor, dan melaporkan sendiri pajak terutang.
- 3) Fiskus hanya mengawasi.

c. With Holding System

Yaitu system pemungutan pajak yang menyatakan bahwa jumlah pajak yang terutang dihitung oleh pihak ketiga (yang bukan wajib pajak dan juga bukan aparat pajak/fiskus).

Ciri-cirinya wewenang untuk menentukan besarnya pajak yang terutang ada pada orang ketiga.

2.2.4. Asas Pemungutan Pajak

Agar negara dapat mengenakan pajak kepada warganya atau kepada orang pribadi atau badan lain yang bukan warganya tetapi mempunyai keterkaitan dengan negara tersebut, tentu saja harus ada ketentuan-ketentuan yang mengaturnya. Sebagai contoh di Indonesia, secara tegas dinyatakan dalam Pasal 23 ayat (2)

Undang-Undang Dasar 1945 bahwa segala pajak untuk keuangan negara ditetapkan berdasarkan undang-undang.

Asas utama yang paling sering digunakan oleh negara sebagai landasan untuk mengenakan pajak adalah :

a. Asas Domisili

Berdasarkan asas ini negara akan mengenakan pajak atas suatu penghasilan yang diterima atau diperoleh orang pribadi atau badan, apabila untuk kepentingan perpajakan, orang pribadi tersebut merupakan penduduk atau berdomisili di negara itu atau apabila badan yang bersangkutan berkedudukan di negara itu.

b. Asas Sumber

Negara berhak mengenakan pajak atas penghasilan yang bersumber di wilayahnya tanpa memperhatikan tempat tinggal wajib pajak.

c. Asas Kebangsaan

Dalam asas ini, yang menjadi landasan pengenaan pajak adalah status kewarganegaraan dari orang atau badan yang memperoleh penghasilan. Asas ini berlaku untuk Wajib Pajak Luar Negeri.

Pungutan pajak pada pelaksanaannya dapat dipaksakan. Hal ini berarti bahwa bila hutang pajak tidak dibayar hutang ini dapat ditagih dengan menggunakan kekerasan, misalnya dengan surat paksa, penyitaan, dan sebagainya.

2.2.5. Subjek dan Objek Pajak Daerah

1. Subjek Pajak Daerah

Subjek pajak daerah adalah orang pribadi atau badan yang menggunakan atau memiliki jenis pajak daerah yang telah ditetapkan pemerintah daerah.

2. Objek Pajak Daerah

Objek pajak daerah yang dipungut oleh pemerintah daerah tingkat kabupaten/kota. Pajak kabupaten/kota yang berlaku di Indonesia sampai saat ini, terdiri dari :

- 1) Pajak Hotel;
- 2) Pajak Restoran;
- 3) Pajak Hiburan;
- 4) Pajak Reklame;
- 5) Pajak Penerangan Jalan;
- 6) Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan;
- 7) Pajak Parkir;
- 8) Pajak Air Tanah;
- 9) Pajak Sarang Burung Walet;
- 10) Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan; dan
- 11) Pajak Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan.

Tidak semua jenis pajak diatas dipungut suatu daerah karena hal ini tergantung pada kondisi dan potensi dari daerah setempat. Dengan demikian jenis

pajak yang dipungut oleh suatu daerah disesuaikan dengan kondisi dan potensi masing-masing daerah.

2.3. Pengukuran Kinerja

2.3.1. Definisi Kinerja dan Pengukuran Kinerja

Menurut Mohammad Mahsun (2011 : 141), Kinerja (*Performance*) adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi yang tertuang dalam *strategic planning* suatu organisasi. Jadi, pengukuran kinerja suatu metode atau alat yang digunakan untuk mencatat dan menilai pencapaian pelaksanaan kegiatan berdasarkan tujuan, sasaran dan strategi sehingga dapat diketahui kemajuan organisasi serta meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas.

Meningkatkan kesadaran masyarakat terhadap penyelenggaraan administrasi publik memicu timbulnya gejolak yang berakar pada ketidakpuasan. Tuntutan yang semakin tinggi diajukan terhadap pertanggungjawaban yang diberikan oleh penyelenggara negara atas kepercayaan yang diamanatkan kepada mereka. Dengan kata lain, kinerja instansi pemerintah kini lebih banyak mendapat sorotan, karena masyarakat mulai mempertanyakan manfaat yang mereka peroleh atas pelayanan instansi pemerintah. Kondisi ini mendorong peningkatan kebutuhan adanya suatu pengukuran kinerja terhadap para penyelenggara negara yang telah menerima amanat dari rakyat. Pengukuran tersebut akan melihat seberapa jauh

kinerja yang telah dihasilkan dalam suatu periode tertentu dibandingkan dengan yang telah di rencanakan.

2.3.2. Elemen Pokok Pengukuran Kinerja

Berdasarkan berbagai definisi diatas, dapat disimpulkan element pokok suatu pengukuran kinerja antara lain :

1. Menetapkan Tujuan, Sasaran dan Strategi Organisasi/Instansi

Tujuan, sasaran dan strategi ditetapkan dengan berpedoman pada visi dan misi organisasi atau instansi. Berdasarkan tujuan, sasaran dan strategi tersebut selanjutnya dapat ditentukan indicator dan ukuran kinerja secara cepat.

2. Merumuskan Indikator dan Ukuran Kinerja

Indikator kinerja mengacu pada penilaian kinerja secara tidak langsung yaitu hal-hal yang sifatnya hanya merupakan indikasi-indikasi kinerja. Ukuran kinerja mengacu pada penilaian kinerja secara langsung.

3. Mengukur Tingkat Ketercapaian Tujuan dan Sasaran Organisasi/Instansi

Jika sudah mempunyai indicator dan ukuran kinerja yang jelas maka pengukuran kinerja bisa diimplementasikan. Mengukur tingkat ketercapaian tujuan, sasaran dan strategi adalah membandingkan hasil aktual dengan indicator dan ukuran kinerja yang telah ditetapkan.

4. Evaluasi Kinerja

Evaluasi kinerja akan memberikan gambaran kepada penerima informasi mengenai nilai kinerja yang berhasil dicapai organisasi/instansi. Capaian kinerja dapat dinilai dengan skala pengukuran tertentu.

2.3.3. Manfaat Pengukuran Kinerja Sektor Publik

Sektor publik tidak bisa lepas dari kepentingan umum sehingga pengukuran kinerja mutlak diperlukan untuk mengetahui seberapa besar hasil sektor publik tersebut dapat dicapai penyedia jasa dan barang-barang publik. Berikut manfaat pengukuran kinerja baik untuk internal maupun eksternal sektor publik (Mahsun, 2011 : 149) :

1. Memastikan pemahaman para pelaksana akan ukuran yang digunakan untuk pencapaian kinerja.
2. Memastikan tercapainya rencana kinerja yang telah disepakati.
3. Memantau dan mengevaluasi pelaksanaan kinerja dan membandingkan dengan rencana kerja serta melakukan tindakan untuk memperbaiki kinerja.
4. Memberikan penghargaan dan hukuman yang objektif atas prestasi pelaksana yang telah diukur sesuai dengan sistem pengukuran kinerja yang telah disepakati.
5. Menjadi alat komunikasi antar bawahan dan pimpinan dalam upaya memperbaiki kinerja organisasi/instansi.
6. Mengidentifikasi apakah kepuasan pelanggan sudah terpenuhi.

7. Membantu memahami proses kegiatan instansi pemerintah.
8. Memastikan bahwa pengambilan keputusan dilakukan secara objektif.
9. Menunjukkan peningkatan yang perlu dilakukan.
10. Mengungkapkan permasalahan yang terjadi.

2.3.4. Jenis Indikator Kinerja Pemerintah Daerah

Jenis indikator kinerja pemerintah daerah adalah sebagai berikut :

1. Indikator masukan adalah segala sesuatu yang dibutuhkan agar pelaksanaan kegiatan dapat berjalan untuk menghasilkan keluaran. Indikator ini mengukur sumber data seperti anggaran (dana), sumber daya manusia peralatan, material, dan masukan lain, yang dipergunakan untuk melaksanakan kegiatan. Dengan meninjau distribusi sumber daya suatu lembaga dapat menganalisis apakah alokasi sumber daya yang dimiliki telah sesuai dengan rencana strategis yang ditetapkan. Tolak ukur ini dapat pula digunakan untuk membandingkan dengan lembaga-lembaga relevan.
2. Indikator proses. Dalam indikator proses, organisasi merumuskan ukuran kegiatan, baik dari segi kecepatan, maupun tingkat akurasi pelaksanaan kegiatan tersebut. Rambu yang paling dominan dalam proses adalah tingkat efisiensi dan ekonomis pelaksanaan kegiatan organisasi. Efisiensi berarti besarnya hasil yang diperoleh dengan pemanfaatan sejumlah input. Sedangkan, ekonomis adalah bahwa suatu kegiatan dilaksanakan lebih

murah dibandingkan dengan standart biaya atau waktu yang telah ditentukan untuk itu.

3. Indikator keluaran adalah sesuatu yang diharapkan langsung dapat dicapai dari suatu kegiatan yang dapat berupa fisik atau nonfisik. Indikator atau tolak ukur keluaran digunakan untuk mengukur keluaran yang dihasilkan dari suatu kegiatan. Dengan membandingkan keluaran, instansi dapat menganalisis apakah kegiatan telah dilaksanakan sesuai dengan rencana. Indikator keluaran dijadikan landasan untuk menilai kemajuan suatu kegiatan apabila tolak ukur dikaitkan dengan sasaran kegiatan yang terdefinisi dengan baik dan terukur.
4. Indikator hasil adalah segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya keluaran kegiatan pada jangka menengah (efek langsung). Dengan indikator hasil, organisasi akan dapat mengetahui apakah hasil yang telah diperoleh dalam bentuk *output* memang dapat digunakan sebagaimana mestinya dan memberikan kegunaan yang besar bagi masyarakat banyak.
5. Indikator manfaat adalah sesuatu yang terkait dengan tujuan akhir dari pelaksanaan kegiatan. Indikator manfaat menggambarkan manfaat yang diperoleh dari indikator hasil. Manfaat tersebut baru tampak setelah beberapa waktu kemudian, khususnya dalam jangka menengah dan panjang. Indikator manfaat menunjukkan hal yang diharapkan dapat diselesaikan dan berfungsi dengan optimal (tepat lokasi dan waktu).
6. Indikator dampak adalah pengaruh yang ditimbulkan baik positif maupun negatif.

2.3.5. Rasio Pengukuran Kinerja

1. Rasio Efektivitas

Rasio efektivitas menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasi pendapatan asli daerah yang direncanakan dan membandingkan dengan target yang ditetapkan berdasarkan potensi riil daerah. Formula rasio efektivitas adalah sebagai berikut :

$$\text{Rasio Efektivitas} = \frac{\text{Realisasi Pendapatan Asli Daerah}}{\text{Anggaran Pendapatan Asli Daerah}} \times 100\%$$

Kriteria Rasio Efektivitas menurut Mahsun (2013 : 187), adalah :

1. Jika diperoleh nilai kurang dari 100% ($x < 100\%$) berarti tidak efektif.
2. Jika diperoleh nilai sama dengan 100% ($x = 100\%$) berarti efektivitas berimbang.
3. Jika diperoleh nilai lebih dari 100% ($x > 100\%$) berarti efektif.

2. Rasio Pajak Daerah terhadap PAD

Rasio ini mengukur kemampuan pemerintah daerah dalam menghasilkan pendapatan dari pajak daerah. Formula rasio pajak daerah terhadap PAD adalah sebagai berikut :

$$\text{Rasio Pajak Daerah terhadap PAD} = \frac{\text{Pajak Daerah}}{\text{PAD}} \times 100\%$$

Kriteria Rasio Pajak Daerah terhadap PAD, Halim (2002.a) adalah :

1. Jika diperoleh nilai 00,00% - 10,00% dikatakan sangat kurang.
2. Jika diperoleh nilai 10,01% - 20,00% dikatakan kurang.
3. Jika diperoleh nilai 20,01% - 30,00% dikatakan sedang.

4. Jika diperoleh nilai 30,01% - 40,00% dikatakan cukup.
5. Jika diperoleh nilai 40,01% - 50,00% dikatakan baik.
6. Jika diperoleh nilai > 50% dikatakan sangat baik.

3. Analisis Trend

Analisis trend ini bertujuan untuk mengetahui tentensi atau kecenderungan keadaan keuangan suatu perusahaan atau instansi pemerintah dimasa yang akan datang baik kecenderungan naik, turun maupun tetap. Teknik analisis ini biasanya digunakan untuk menganalisis laporan keuangan yang meliputi minimal tiga periode atau lebih. Analisis ini dimaksudkan untuk mengetahui perkembangan perusahaan melalui rentang perjalanan waktu yang sudah lalu dan memproyeksi situasi masa itu ke masa yang berikutnya. Berdasarkan data historis itu dicoba melihat kecenderungan yang mungkin akan muncul dimasa yang akan datang. Analisis trend dapat dihitung dengan rumus sebagai berikut :

$$Y' = a + bX$$

Besarnya a dan b dapat dicari dengan menggunakan rumus sebagai berikut:

$$a = \frac{\sum Y}{n} \qquad b = \frac{\sum XY}{\sum X^2}$$

Keterangan :

Y' = Perkembangan kemandirian, Efektivitas atau juga Pajak terhadap PAD.

Y = Variabel tingkat Kemandirian, Efektivitas dan Pajak terhadap PAD.

a = Besarnya Y saat $X = 0$

b = Besarnya Y jika X mengalami perubahan 1 satuan

X = Waktu

Dengan adanya analisis trend tersebut, pemerintah khususnya dinas pendapatan daerah dapat mempunyai pandangan untuk merencanakan kegiatan-kegiatan maupun untuk menetapkan anggaran di tahun berikutnya. Dengan menggunakan dasar data masa sebelumnya, dikumpulkan, kemudian dianalisa untuk meramalkan waktu yang akan datang.

Data yang dikumpulkan dengan rangkaian waktu disebut dengan rangkaian waktu (*time series*). Untuk melakukan analisis *time series* ini, dapat dilakukan melalui :

1. Metode statistik dengan cara menghitung garis trend dari laporan pendapatan daerah atau laporan keuangan beberapa periode;
2. Menggunakan angka indeks.