

BAB II

LANDASAN TEORI

A. Tinjauan Strategi dan Kebijakan

1. Pengertian Strategi

Pengertian strategi berasal dari kata Yunani klasik, yakni *strategos* (jenderal), secara harfiah “seni para jenderal. Strategi yaitu visi perusahaan berdasarkan faktor eksternal maupun internal dalam mencapai sebuah tujuan.⁹

Jatmiko mengatakan bahwa strategi merupakan suatu cara dimana organisasi akan mencapai tujuan-tujuannya, sesuai dengan peluang-peluang dan ancaman-ancaman lingkungan eksternal yang dihadapi serta sumber daya dan kemampuan internal organisasi. Berdasarkan pada definisi tersebut, terdapat tiga faktor yang mempunyai pengaruh penting pada strategi, yaitu lingkungan eksternal, kemampuan internal, serta tujuan yang akan dicapai.¹⁰

Menurut David dalam buku Eddy Yunus manajemen strategis ialah seni dan ilmu untuk memformulasi, mengimplementasi, dan mengevaluasi keputusan lintas fungsi yang memungkinkan organisasi dapat mencapai tujuan.¹¹

Empat tahapan penting dalam proses manajemen strategis yaitu:

1. Pengamatan lingkungan strategi

⁹George A. Streiner, John B. Miner, *Kebijakan dan Strategic Management*, (Jakarta: Erlangga, 1997) 18.

¹⁰Rammad Dwi Jatmiko, *Manajemen Strategik*. (Jakarta: Erlangga, 2003), 135.

¹¹Eddy Yunus, *Manajemen Strategis*, (Surabaya: Andi, 2006), 8.

2. Perumusan Strategi

3. Implementasi Strategi

4. Evaluasi dan Pengendalian¹²

2. Tipe-Tipe Strategi

Menurut Koten, strategi dibedakan berdasarkan beberapa type, dalam mewujudkan sasaran, tujuan, dan misi organisasi:

a. *Corporate Strategy*

Strategi Organisasi merupakan strategi yang berkaitan pada visi, misi, inisiatif-inisiatif, serta nilai-nilai

b. *Program Strategy*

Strategi Program merupakan strategi yang berkaitan dengan perhatian pada implikasi-implikasi strategis dari suatu program tertentu.

c. *Resource Support Strategy*

Strategi pendukung sumber daya merupakan pemaksimalan sumber daya esensial dalam meningkatkan kualitas kinerja organisasi

d. *Institutional Strategy* (Strategi Kelembagaan)

Strategi Kelembagaan merupakan strategi yang fokus pada pengembangan kemampuan organisasi untuk melaksanakan inisiatif-inisiatif strategi.¹³

¹² J. David Hunger & Thomas L. Wheelen, *Manajemen Strategis* (Yogyakarta: Andi, 2010) 5.

¹³ Salusu, *Pengambilan Keputusan Strategik untuk Organisasi Publik dan Organisasi Non Publik* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1996), 104-105.

Pemerintah Kota Kediri yang mana BPPKAD Kota Kediri sebagai pelaksana penerimaan pajak daerah dalam mengatur strateginya termasuk dalam tipe *Institutional Strategy*, yaitu pengembangan organisasi untuk melakukan inisiatif strategi baru.

3. Ekstensifikasi dan Intensifikasi Pajak

Pengertian ekstensifikasi pajak menurut Halim adalah langkah perluasan atau penambahan jenis pendapatan daerah yang dapat dipungut selain dari pendapatan yang ada. Ekstensifikasi pajak adalah usaha untuk menggali potensi-potensi pajak yang belum tergali, Namun, dalam hal ini harus tetap memperhatikan kebijakan pokok nasional, apalagi mengenai pajak daerah dan retribusi daerah tetap melaksanakan fungsi fiskal agar tidak memberatkan masyarakat.¹⁴

Abu bakar dalam buku Halim mendefinisikan ekstensifikasi pajak dan retribusi daerah merupakan suatu kebijakan yang dilakukan oleh daerah kota atau kabupaten yang bertujuan untuk meningkatkan penerimaan pajak daerah melalui sumber pajak lain yang memberikan kontribusi yang sangat besar.¹⁵

Soemtiro, mengartikan ekstensifikasi pajak adalah cara meningkatkan penerimaan pajak dengan cara perluasan pemungutan pajak dalam arti menambah wajib pajak baru dan memperluas ruang lingkup pajak.¹⁶

Sedangkan intensifikasi menurut Abu Bakar dalam buku Halim, intensifikasi pajak dan retribusi daerah diartikan sebagai suatu usaha yang

¹⁴ Abdul Halim, *Akuntansi Keuangan daerah* (Jakarta: Salemba empat, 2008), 117.

¹⁵ Abdul Halim, *Akuntansi Keuangan Daerah* (Yogyakarta: Salemba empat, 2001), 147.

¹⁶ Rohmat soemtiro, *Asas dan dasar Perpajakan* (Bandung: Eresco, 2011), 4.

dilakukan oleh pemerintah kota atau kabupaten untuk meningkatkan penerimaan pajak dan retribusi daerah yang biasanya diaplikasikan dalam bentuk perubahan tarif pajak dan retribusi daerah dan peningkatan pengelolaan pajak dan retribusi daerah.¹⁷

Intensifikasi dalam hal pajak dan retribusi daerah misalnya dapat dilakukan sebagai berikut :

- a. Menetapkan target dari setiap pajak daerah maupun retribusi daerah
- b. Menjalin hubungan baik antara wajib pajak dengan fiskus
- c. Meningkatkan kemampuan SDM
- d. Mengadakan koordinasi secara internal dan eksternal baik vertikal maupun horizontal.
- e. Melakukan peninjauan dan pengajuan perubahan tarif yang dianggap kurang memadai dengan keadaan lapangan.

Menurut Boediono, ada tiga fungsi utama aparatur perpajakan yaitu sistem perpajakan (termasuk pelaksanaan kegiatan ekstensifikasi dan intensifikasi), yaitu penyuluhan, pelayanan, dan pengawasan. Demi terciptanya sistem perpajakan yang baik, ketiga hal tersebut harus berjalan bersamaan, selain itu untuk meningkatkan pendapatan pajak kesadaran masyarakat juga sangat dibutuhkan.¹⁸

4. Kebijakan

¹⁷ Abdul Halim, Akuntansi.,147 .

¹⁸ Boediono, *Perpajakan Indonesia*, (Jakarta: Diadit Media, 2001), 10.

Kebijakan adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi pedoman dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak.¹⁹ Kebijakan berbeda dengan peraturan dan hukum, peraturan dan hukum bisa memaksakan atau melarang suatu perilaku sedangkan kebijakan hanya menjadi pedoman tindakan yang diharapkan dapat memperoleh hasil atau tujuan yang diinginkan.

Prinsip-Prinsip yang perlu diperhatikan, dalam membuat dan menerapkan kebijakan :

- a. Memiliki tujuan, yakni adanya tujuan yang akan dicapai
- b. Adanya rencana dan program
- c. Adanya keputusan, yakni untuk merumuskan dan menjalankan rencana dan program agar tercapainya tujuan
- d. Dampak, yakni pengaruh yang timbul dari program yang dijalankan.²⁰

B. Konsep Pajak

1. Pengertian Pajak

Pajak ialah sumber pendapatan yang bersumber dari rakyat untuk membiayai pengeluaran negara, baik pembiayaan pembangunan maupun pembiayaan anggaran rutin. Besar kecilnya pembiayaan ditentukan dari kapasitas anggaran yang diperoleh.²¹

¹⁹ Kamus Besar Bahasa Indonesia

²⁰ Said Zainal Abidin, *Kebijakan Publik*, (Jakarta: Yayasan Pancur Siwa, 2004), 21.

²¹ Brotodihadjo R. Santoso, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, (Bandung: PT. Eresco, 1993), 86.

Undang-Undang no. 28 tahun 2007 tentang ketentuan umum dan tata cara perpajakan pasal 1 ayat 1:

“Pajak 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.”²²

Definisi tersebut memfokuskan pada fungsi dari *budgetair* dari pajak.

2. Fungsi Pajak

a. Fungsi Anggaran (*Budgetair*)

Fungsi ini mendefinisikan pajak sebagai sumber dana bagi pemerintah untuk membiayai pengeluarannya.

b. Fungsi Mengatur (*Regulerend*)

Fungsi ini mendefinisikan pajak sebagai alat mengatur atau melaksanakan kebijakan pemerintah dalam bidang sosial ekonomi.²³

3. Sistem Pemungutan Pajak

a. *Official Assessment System*

Pemerintah yang menentukan besarnya pajak terutang, dan wajib pajak yang memberikan wewenang sepenuhnya.

b. *Self Assesment System*

Wajib pajak yang memiliki wewenang dalam menghitung, memperhitungkan, membayar dan melaporkan sendiri besarnya pajak yang terutang.

²² UU No. 28 tahun 2007

²³ Ibid.,18.

c. *Withholding System*

Pemerintah dan wajib pajak memberikan wewenang atas kewajiban perpajakannya kepada pihak ketiga.²⁴

4. Macam-Macam Pajak

a. Pajak Menurut Golongan

1) Pajak langsung

Beban perpajakan ditanggung langsung oleh wajib pajak yang bersangkutan.

2) Pajak tidak langsung

Wewenang pajak dapat dilimpahkan kepada pihak ketiga, apabila terjadi peristiwa yang mengakibatkan terutangnya pajak.

b. Pajak Menurut Sifat

1) Pajak subjektif

Pengenaannya memperhatikan keadaan subjek pajak atau keadaan pribadi wajib pajak.

2) Pajak objektif

Pengenaannya memperhatikan objek pajak atau keadaan yang mengakibatkan timbul kewajiban membayar pajak tanpa melihat keadaan subjek pajak.

c. Pajak Menurut Pemungutannya

1) Pajak Pusat

²⁴ Thomas Sumarsan, *Perpajakan Indonesia*, (Yogyakarta: Indeks,2013),49.

Pajak yang dipungut oleh pemerintah pusat dan digunakan untuk membiayai pengeluaran rumah tangga negara.

2) Pajak Daerah

Pajak yang dipungut oleh pemerintah daerah baik pemerintah provinsi maupun pemerintah kabupaten atau kota dan digunakan membiayai pengeluaran rumah tangga daerah masing-masing.²⁵

C. Pajak Daerah

Pajak daerah ialah pajak yang dipungut oleh pemerintah daerah, yang diatur dalam peraturan perundang-undangan dan digunakan untuk membiayai pengeluaran rumah tangga daerah.²⁶ Yang dikenakan untuk orang pribadi atau badan oleh badan pendapatan daerah dan tidak mendapat imbal prestasi secara langsung.²⁷

Berdasarkan Undang-Undang no. 28 tahun 2009 tentang pajak daerah dan retribusi daerah, dibedakan menjadi dua, yaitu :²⁸

1. Pajak Provinsi

- a. Pajak Kendaraan Bermotor
- b. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor
- c. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor
- d. Pajak Air Permukaan
- e. Pajak Rokok

2. Pajak Kabupaten atau Kota

²⁵ Ibid.,28.

²⁶ Ibid.,12.

²⁷ Nurlan Darise, *Akuntansi Keuangan Daerah*, (Jakarta: Indeks,2008),135.

²⁸ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000..

- a. Pajak Hotel
- b. Pajak Restoran
- c. Pajak Hiburan
- d. Pajak Reklame
- e. Pajak Penerangan Jalan
- f. Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan
- g. Pajak Parkir
- h. Pajak Sarang Burung Walet
- i. Pajak Bumi dan Bangunan
- j. Bea Perolehan Atas Tanah dan Bangunan

Daerah hanya boleh memungut pajak yang telah disebutkan diatas, dan boleh tidak memungut pajak tertentu apabila potensinya kurang memadai di wilayahnya dan dapat disesuaikan dengan kebijakan yang tidak melanggar peraturan daerah.

Peraturan yang berkaitan dengan objek, subjek, dan dasar pengenaan pajak diatur dalam peraturan pemerintah, untuk memenuhi kriteria pajak kabupaten atau kota harus memenuhi hal-hal sebagai berikut:

1. Berkenaan pajak dan tidak termasuk retribusi
2. Objek pajak terletak pada wilayah kota atau kabupaten yang bersangkutan
3. Objek dan dasar pengenaan pajak bersinergi dengan kepentingan umum
4. Objek pajak kabupaten atau kota tidak termasuk pada obyek pajak provinsi dan pusat
5. Objek pajak kabupaten dan kota memiliki potensi untuk dipungut

6. Pemungutan obyek pajak tidak memberikan pengaruh negatif pada perekonomian
7. Keadilan dan kemampuan masyarakat harus diperhatikan dan diutamakan
8. Kelestarian lingkungan harus tetap terjaga ²⁹

D. Pajak Restoran

Pajak restoran diambil atas dasar pelayanan yang diberikan pihak restoran. Pelayanan yang dimaksud ialah segala pelayanan, penjualan baik makanan maupun minuman yang dikonsumsi ditempat ataupun *take away*.

Objek pajak adalah pelayanan yang berkaitan dengan pembayaran termasuk rumah makan, warung makan, kafe, bar, pedagang kaki lima, kolam pancing dan atau usaha lain yang sejenis yang disertai dengan fasilitas penyantapannya atau di santap ditempat lain.

Subjek pajak adalah perseorangan atau badan yang memiliki kemampuan membayar pelayanan penjualan makanan dan minuman. Dalam hal ini pengusaha mempunyai tanggung jawab untuk menyetorkan pajak yang terutang.

Dasar pengenaan pajak restoran adalah akumulasi dari jumlah penjualan yang seharusnya diterima restoran. Sedangkan tarif pajak setinggi-tingginya 10 % dari dasar pengenaan pajak.³⁰

²⁹ Azhari Aziz Samudra, *Perpajakan di Indonesia*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2015), 69.

³⁰ *Ibid.*, 152-153.

Masa pajak restoran adalah tenggang waktu satu bulan kalender, sedang saat terutang pajak ialah pada saat pembayaran kepada pengusaha restoran atas pelayanan di restoran.³¹

E. Pajak Perspektif Syariah

1. Definisi

Dalam istilah bahasa arab pajak dikenal dengan *Adh-Dharibah* atau bisa juga disebut dengan *Al-Maks*, yang artinya “pungutan yang ditarik dari rakyat oleh para penarik pajak”.³²

Pajak menurut syariah yang mana Yusuf Qardhawi berpendapat pajak 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, sosial, politik, dan tujuan-tujuan lain yang ingin dicapai oleh negara.³³

Pajak menurut Imam Al-Ghazali dan Imam al-Juwaini, pajak adalah apa yang diwajibkan oleh penguasa kepada orang-orang kaya dengan menarik dari mereka apa yang dipandang dapat mencukupi (kebutuhan negara dan masyarakat umum) ketika tidak ada kas dalam baitul mal.³⁴

1. Dasar Hukum

³¹ BPPKAD.kedirikota.go.id diakses pada tanggal 2 juni 2020.

³² Majalah Pengusaha Muslim, Edisi 18 Volume 2.hal 42.

³³ Yusuf Qadhrawi,*Hukum Zakat*,(Jakarta:PT Litera Antar Nusa,cet V,1999),998.

³⁴ Majalah Pengusaha Muslim.,

Islam adalah agama yang *rahmatan lil alamin*, segala sesuatu telah diatur dalam Al-Qur'an begitu juga dengan pajak yang terdapat dalam QS Al-Taubah (9):29 :

قَاتِلُوا الَّذِينَ لَا يُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَلَا بِالْيَوْمِ الْآخِرِ وَلَا يُحَرِّمُونَ مَا حَرَّمَ اللَّهُ وَرَسُولُهُ وَلَا يَدِينُونَ دِينَ الْحَقِّ مِنَ الَّذِينَ أُوتُوا الْكِتَابَ حَتَّى يُعْطُوا الْجِزْيَةَ عَن يَدٍ وَهُمْ صَاغِرُونَ

“Pergilah orang-orang yang tidak beriman kepada Allah dan tidak (pula) kepada hari kemudian, dan mereka tidak mengharamkan apa yang diharamkan oleh Allah dan Rasul-Nya dan tidak beragama dengan agama yang benar (agama Allah), (Yaitu orang-orang) yang diberikan Al-Kitab kepada mereka, sampai mereka membayar jizyah (Pajak) dengan patuh sedang mereka dalam keadaan tunduk” (QS Al-Taubah (9):29).³⁵

Diperbolehkannya pemungutan pajak oleh ulama apabila pemerintah tidak dapat memenuhi pengeluaran negara untuk kemaslahatan umat, dan timbul kemudharatan akibat tidak terpenuhinya kebutuhan tersebut. Sebagaimana kaidah ushul fiqh *Ma Layatimmu al-wajibu illa bihi fahuwa wajibun* “suatu kewajiban jika tidak sempurna kecuali dengan sesuatu, maka sesuatu itu hukumnya wajib”. Seorang muslim tidak mempunyai kewajiban atas hartanya kecuali zakat, tetapi pada kondisi tertentu ada kewajiban lain yaitu *dharibah* pendapat ini dikemukakan oleh Al-qadhi Abu bakar ibnu al-arabi, Imam malik, Imam Qurtubi, ImamAsy-Syathibi, Mahmud syaltut.³⁶

2. Ketentuan pajak (*Dharibah*) menurut syariat yaitu:
 - a. Pajak (*Dharibah*) boleh dipungut jika baitul mal tidak ada harta atau berkekurangan, pajak bersifat sesaat dan tidak berkelanjutan.
 - b. Pajak (*Dharibah*) hanya boleh dipungut secara terbatas untuk membiayai kewajiban bagi muslim
 - c. Pajak (*Dharibah*) tidak boleh dipungut untuk non muslim

³⁵ QS. Al-Taubah (9):29.

³⁶ Syaikh Mahmud Syaltut, *Al-fatawa Al Kubra*, cetakan Al-Azhar, hal.116-118

- d. Pajak (*Dharibah*) hanya dipungut dari kaum muslim yang berkelebihan harta
- e. Pajak (*Dharibah*) dipungut berdasarkan jumlah pembiayaan yang diperlukan
- f. Pajak (*Dharibah*) dihapus bila tidak diperlukan hal ini sudah di praktekkan oleh Rasulullah SAW.³⁷

F. Dasar Hukum Pemungutan Pajak Restoran

1. Undang-Undang No. 28 tahun 2009 tentang pajak daerah dan retribusi daerah.
2. Peraturan pemerintah No. 55 tahun 2016 tentang ketentuan umum dan tata cara pemungutan pajak daerah.
3. Perda Kota Kediri No. 6 tahun 2010 tentang pajak daerah.
4. Peraturan Walikota No. 26 Tahun 2012 tentang petunjuk pelaksanaan pemungutan pajak restoran.
5. Peraturan Walikota Kediri No. 27 Tahun 2018 tentang cara pemeriksaan pajak daerah

³⁷ Gusfahmi, Pajak., 33-34.