

3-24-2021

TOKO ROTI SEBAGAI WAJIB PAJAK RESTORAN ATAU PAJAK PERTAMBAHAN NILAI

Patardo Yosua Andreas Naibaho
patardonaibaho@gmail.com

Follow this and additional works at: <https://scholarhub.ui.ac.id/dharmasisya>



Part of the [Administrative Law Commons](#), [Civil Law Commons](#), [Constitutional Law Commons](#), [Criminal Law Commons](#), [International Law Commons](#), and the [Tax Law Commons](#)

Recommended Citation

Naibaho, Patardo Yosua Andreas (2021) "TOKO ROTI SEBAGAI WAJIB PAJAK RESTORAN ATAU PAJAK PERTAMBAHAN NILAI," *Dharmasisya*: Vol. 1 , Article 11.
Available at: <https://scholarhub.ui.ac.id/dharmasisya/vol1/iss1/11>

This Article is brought to you for free and open access by UI Scholars Hub. It has been accepted for inclusion in Dharmasisya by an authorized editor of UI Scholars Hub.

TOKO ROTI SEBAGAI WAJIB PAJAK RESTORAN ATAU PAJAK PERTAMBAHAN NILAI

Cover Page Footnote

Imam Soebechi, *Judicial Review Perda Pajak dan Retribusi Daerah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hal. 131. MARIHOT PAHALA SIAHAAN, *Pajak Daerah dari Retribusi Daerah*.(Jakarta : Rajagrafindo Persada, 2005), hal. 15. Ibid., hal. 7. Imam Soebechi, *Op.Cit.*, hal. 133. MARIHOT PAHALA SIAHAAN. *Op.Cit.*, hal. 271. <https://www.viva.co.id/arsip/143951-ppn-makanan-diganti-pajak-pembangunan>. Siti Resmi, *Perpajakan Teori dan Kasus*,(Jakarta : Salemba Empat, 2005), hal. 2. Mohammad Zain. *Manajemen Perpajakan, Edisi Ketiga*, (Jakarta: Salemba Empat, 2007), hal. 11. Agus Prawoto, *Pengantar Keuangan Puhlik*,(Yogyakarta : BPFE-Yogyakarta, 2011), hal. 186. Agus Prawoto, *Ibid.*, hal. 187. Eko Prasojodkk., *Pemerintahan Daerah*,(Jakarta : Universitas Terbuka, 2012), hal. 24-28. Mansury, *Pajak Penghasilan Lanjutan*, Jakarta: Ind Hill-Co, 1996, hal. 4. Ibid., hal. 16. Richard M. Bird, dalam Achmad Lutfi, "Penyempumaan Administrasi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah : Suatu upaya dalam optimallsasi penerimaan PAD", *Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi : Bisnis & Birokrasi*, Volume XIV, Nomor 1, Januari 2006, Departemen Ilmu Administrasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia. Undang-Undang Republik Indonesia nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 130. Ibid. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2009 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1983 Tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang Dan Jasa Dan Pajak Penjualan Atas Barang Mewah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 150. Peraturan Daerah Kota Medan Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Pajak Restoran. Lembaran Daerah Kota Medan Tahun 2011 Nomor 5. Ibid. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2009, *Op.Cit.* Ibid. Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 18/Pmk.010/2015 Tentang Kriteria Jasa Boga AtauKatering Yang Termasuk Dalam Jenis Jasa Yang Tidak Dikenai Pajak Pertambahan Nilai, *Berita Negara Republik Indonesia Tahun 201 5 Nomor 162*. Pasal 1 ay at (3) dan ay at (4), *Ibid. Ibid.*

TOKO ROTI SEBAGAI WAJIB PAJAK RESTORAN ATAU PAJAK PERTAMBAHAN NILAI

Patardo Yosua Andreas Naibaho

Fakultas Hukum Universitas Indonesia

patardonaibaho@gmail.com

Abstract

Restaurant Tax is one of Regional Tax which growing along with the development of the service and tourism sector. It is an indirect tax, which paid by customer based on services provided unto them. In its implementation, there are different views on whether a bakery should pay Value Added Tax (VAT) or Restaurant Tax. Therefore, this paper will provide legal analysis on how restaurant tax regulated and identify such conditions to apply VAT or restaurant tax to the bakery that provides a place for customer to consume products. Restaurant tax is regulated by Peraturan Daerah, for example Peraturan Daerah Kota Medan No. 5 of 2011 concerning Restaurant Taxes. The basic difference to determine whether taxpayer should pay restaurant tax or VAT is where the products were made. If the products were made at the restaurant then restaurant tax should be applied and collected by regional government. Meanwhile, if the bakery is a retail store, then VAT should be applied and collected by the Central Government.

Keyword : Value Added Tax, Pajak Pertambahan Nilai, Restaurant Tax, Pajak Restoran, Wajib Pajak.

I. PENDAHULUAN

Pembangunan nasional dipandang sebagai suatu fenomena ekonomi yang diukur berdasarkan tingkat pertumbuhan ekonomi. Pembangunan memiliki tujuan mempercepat pembangunan ekonomi daerah yang efektif dan kuat dengan memberdayakan pelaku dan potensi ekonomi daerah, serta memperhatikan penataan ruang fisik maupun sosial sehingga terjadi pemerataan pertumbuhan ekonomi sejalan dengan dengan pelaksanaan otonomi daerah. Pembangunan daerah sebagai bagian dari pembangunan nasional dilaksanakan berdasarkan prinsip otonomi daerah dan pengaturan sumber-sumber daya nasional yang memberikan kesempatan bagi peningkatan demokrasi dan kinerja daerah.

Untuk mewujudkan pembangunan nasional, pemerintah menggulirkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah yang menetapkan bahwa penerimaan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi terdiri dari pajak daerah dan retribusi daerah sebagai sumber dana daerah itu sendiri. Dalam undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah juga disebutkan bahwa otonomi daerah diartikan sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Sebagaimana konsep dasar dari otonomi daerah adalah pemberian wewenang yang lebih luas kepada daerah untuk merencanakan dan melaksanakan pembangunan daerahnya masing-masing sesuai dengan apa yang dibutuhkan dan sesuai dengan potensi yang ada pada daerahnya masing-masing. Dengan begitu pemerintah daerah dituntut untuk dapat menggali kemampuan yang dimiliki dalam menciptakan serta mendorong peningkatan pendapatan asli daerah yang akan menjadi sumber pembiayaan di daerah tersebut.

Suatu daerah dikatakan mampu mengelola daerahnya dengan baik jika daerah tersebut memiliki kemampuan keuangan dalam membiayai penyelenggaraan pemerintahan didaerahnya dengan tingkat ketergantungan terhadap pemerintah pusat yang kecil. Kemandirian atau kemampuan keuangan daerah dapat diwujudkan dengan adanya peningkatan asli daerah yang menjadi salah satu tolak ukur keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah. Salah satu hal penting

terkait dengan otonomi daerah adalah desentralisasi fiskal. Desentralisasi fiskal adalah proses distribusi anggaran dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah untuk mendukung fungsi atau tugas pemerintahan yang dilimpahkan.¹

Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah pendapatan yang diperoleh daerah dan dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.² Penerimaan pemerintah daerah yang digunakan untuk membiayai pembangunan berasal dari berbagai sumber yang salah satunya bersumber dari pajak. Pajak Daerah adalah pungutan dari masyarakat oleh Negara (Pemerintah) berdasarkan Undang-undang yang bersifat dapat dipaksakan dan terutang oleh yang wajib membayarnya dengan tidak mendapat prestasi kembali secara langsung, yang hasilnya untuk membiayai pengeluaran Negara dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan.³

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dibentuk guna menggantikan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Pembentukan Undang-undang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (UUPDRD) ini sangat Strategis dan mendasar di bidang desentralisasi fiskal, karena terdapat perubahan kebijakan yang cukup fundamental dalam penataan kembali hubungan keuangan antara Pusat dan Daerah.

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi merupakan tindak lanjut dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah untuk memberikan dasar hukum yang lebih spesialis dalam pemungutan pajak dan retribusi daerah (sesuai prinsip *lex spesialis derogat legi generalis*). Pasal 95 ayat (1) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 mempertegas bahwa Pajak ditetapkan melalui Peraturan Daerah. Selanjutnya pada ayat (2) dijelaskan bahwa Peraturan Daerah tentang Pajak tidak dapat berlaku surut.

Ada beberapa prinsip pengaturan pajak daerah yang dipergunakan dalam penyusunan UU ini, yaitu:

- (1) Pemberian kewenangan pemungutan pajak daerah tidak terlalu membebani rakyat dan relatif netral terhadap fiskal nasional;
- (2) Jenis pajak yang dapat dipungut oleh daerah hanya yang ditetapkan dalam Undang-undang (*Closed-List*);
- (3) Pemberian kewenangan kepada daerah untuk menetapkan tarif pajak daerah dalam batas tarif minimum dan maksimum yang ditetapkan dalam Undang-undang;
- (4) Pemerintah daerah dapat tidak memungut jenis pajak yang tercantum dalam undang-undang sesuai kebijakan pemerintahan daerah;
- (5) Pengawasan pemungutan pajak daerah dilakukan secara preventif dan korektif. Rancangan Peraturan Daerah yang mengatur pajak harus mendapat persetujuan Pemerintah sebelum ditetapkan menjadi Perda. Pelanggaran terhadap aturan tersebut dikenakan sanksi.

Perda tidak boleh bertentangan dengan aturan hukum yang lebih tinggi. Hal yang paling penting ialah wewenang membentuk aturan hukum Perda adalah berlandaskan kepada suatu aturan hukum khusus yang lebih tinggi. Perda tentang pajak dan retribusi tidak memberikan kewenangan kepada daerah untuk menetapkan jenis pajak dan retribusi baru akan

¹Imam Soebechi, *Judicial Review Perda Pajak dan Retribusi Daerah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hal. 131.

²Marihot Pahala Siahaan, *Pajak Daerah dari Retribusi Daerah*. (Jakarta : Rajagrafindo Persada, 2005), hal.

15.

³*Ibid.*, hal. 7.

memberikan kepastian bagi masyarakat dan dunia usaha yang pada gilirannya diharapkan dapat meningkatkan kesadaran masyarakat dalam memenuhi kewajiban perpajakannya.⁴

Salah satu pajak daerah yang potensinya semakin berkembang seiring dengan semakin berkembangnya komponen sektor jasa dan pariwisata adalah pajak restoran. Menurut Siahaan,⁵ pajak restoran merupakan pajak atas pelayanan restoran. Restoran adalah tempat menyantap makanan dan atau minuman yang disediakan dengan dipungut bayaran, tidak termasuk jasa boga dan catering. Pajak restoran merupakan pajak tidak langsung, yaitu pajak yang pengenaannya berdasarkan atas pelayanan yang diberikan kepada konsumen dan bebannya berada pada konsumen.

Kota Medan merupakan salah satu kota di Propinsi Sumatera Utara yang memiliki potensi wisata yang cukup potensial untuk dikembangkan sehingga sektor pariwisata dan beberapa sektor terkait, misal sektor perdagangan dan penyediaan jasa merupakan salah satu sumber pendapatan daerah yang bisa digali dan terus dikembangkan. Seiring berkembangnya pariwisata di Kota Medan berimplikasi pada perkembangan sub sektor lainnya seperti hotel dan restoran. Dengan dikenalnya Kota Medan dengan wisata kuliner sebagai pengaruh dari keragaman suku dan budaya penduduk di Kota Medan, semakin mengundang wisatawan baik dari dalam negeri maupun dari luar negeri untuk berkunjung ke Kota Medan. Semakin banyaknya restoran yang ada di Kota Medan menjadikan restoran sebagai salah satu sector yang memiliki potensi besar dalam menyumbang pendapatan asli daerah Kota Medan. Pesatnya jumlah restoran akan berpengaruh pada peningkatan realisasi pajak restoran dari tahun ke tahun dapat disimpulkan bahwa Kota Medan memiliki peluang untuk mendapatkan penerimaan pajak restoran yang optimal jika mampu memaksimalkan potensi yang ada di daerah.

Namun masih terdapat perbedaan pemahaman tentang Pajak yang ditagih dari Pengusaha Restoran di Kota Medan. Adanya perbedaan tersebut diakibatkan kurangnya pemahaman Pengusaha Restoran dan Konsumen dalam membaca perundang-undangan. Sebagian orang berpendapat bahwa Restoran dikenakan Pajak Pertambahan Nilai oleh Pemerintah Pusat dan sebagian lagi berpendapat bahwa dikenakan Pajak Restoran oleh Pemerintah Daerah. Sebagai contoh, pernyataan salah seorang direktur perusahaan penyedia makanan cepat saji sebesar KFC yang terlambat menerima informasi mengenai hal ini.⁶

Selain itu, masih didapat perbedaan pemahaman tentang wajib pajak restoran tersebut. Beberapa wajib pajak tertagih Pajak Pertambahan Nilai oleh Pemerintah Pusat dan sebagian lagi berpendapat bahwa dikenakan Pajak Restoran oleh Pemerintah Daerah. Hal ini disebabkan oleh kurangnya penjelasan dalam peraturan perundang-undangan mengenai bentuk-bentuk usaha yang dapat dikatakan sebagai wajib pajak restoran. Oleh karena itu, penulis ingin menjelaskan tentang Pajak atas Restoran yang lebih mudah dipahami dan dapat dilaksanakan oleh Pengusaha Restoran dan Konsumen Restoran. Untuk memperjelaskan fokus permasalahan yang akan di bahas dalam artikel ini maka penulis memfokuskan pembahasan ialah mengenai Konfigurasi hukum tentang pajak restoran dan Pada kondisi yang bagaimana pajak restoran atau PPN dibebankan pada toko roti.

II. PEMBAHASAN

1. Konfigurasi Hukum Pajak Terhadap Restoran Sebagai Wajib Pajak

Pajak merupakan bagian Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang terbesar, kemudian disusul dengan pendapatan yang berasal dari retribusi daerah. Pajak adalah iuran rakyat kepada

⁴Imam Soebechi, *Op.Cit.*, hal. 133.

⁵Marihot Pahala Siahaan. *Op.Cit.*, hal. 271.

⁶<https://www.viva.co.id/arsip/143951-ppn-makanan-diganti-pajak-pembangunan>.

pemerintah untuk kas Negara yang digunakan untuk membayar pengeluaran-pengeluaran umum yang bersifat wajib dan dapat dipaksakan dengan tidak mendapat jasa timbal balik berdasarkan undang-undang yang berlaku.

Pajak, menurut Resmi,⁷ dipungut oleh negara baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah berdasarkan atau dengan kekuatan undang-undang serta aturan pelaksanaannya, dimana diperuntukkan bagi pengeluaran-pengeluaran pemerintah, yang biladari pemasukannya masih terdapat surplus, dipergunakan untuk membiayai *public/investment*. Zain⁸ menyatakan bahwa pajak adalah suatu pengalihan sumber dari sector swasta ke sektor pemerintah, bukan akibat pelanggaran hukum, namun wajib dilaksanakan, berdasarkan ketentuan yang ditetapkan lebih dahulu, tanpa mendapat imbalan yang langsung dan proporsional, agar pemerintah dapat melaksanakan tugas-tugasnya untuk menjalankan pemerintahan. “Pajak adalah pungutan yang ditarik dari masyarakat yang tidak timbul akan kewajiban bagi pemerintah terhadap pihak pembayar pajak”.⁹

Dari beberapa definisi tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa sifat pajak adalah wajib. Kewajiban pajak menurut undang-undang dapat dipaksakan dan terdapat sanksi hukuman bagi pelanggaran ketentuan undang-undang yang telah ditentukan.

Terdapat beberapa unsur-unsur pajak yang dapat ditarik dari beberapa definisi pajak yaitu sebagai berikut:¹⁰

- a) Pajak dipungut berdasarkan undang-undang atau peraturan pelaksanaannya;
- b) Terhadap pembayaran pajak, tidak ada tegehan prestasi yang dapat ditunjukkan secara langsung;
- c) Pemungutannya dapat dilakukan baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, karena itu ada istilah pajak pusat dan pajak daerah;
- d) Hasil dari pajak dipergunakan untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran pemerintah baik belanja pemerintah di pusat maupun di daerah, dan apabila terdapat kelebihan, maka sisanya dipergunakan untuk public investment.

Perihal sumber penerimaan yang menjadi hak pemerintah daerah berdasarkan Undang-undang nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah telah menetapkan sumber- sumber penerimaan daerah, sebagai berikut:

- a) Pendapatan Asli Daerah (PAD).
 - 1) Pajak Daerah;
 - 2) Retribusi Daerah;
 - 3) Bagian Laba Pengelolaan Aset Daerah yang dipisahkan;
 - 4) Lain-lain PAD yang Sah.
- b) Transfer Pemerintah Pusat.
 - 1) Bagi Hasil Pajak;
 - 2) Bagi Hasil Sumber Daya Alam;
 - 3) Dana Alokasi Umum;
 - 4) Dana Alokasi Khusus;
 - 5) Dana Otonomi Khusus;
 - 6) Dana Penyesuaian.
- c) Transfer Pemerintah Provinsi
 - 1) Bagi Hasil Pajak

⁷Siti Resmi, *Perpajakan Teori dan Kasus*, (Jakarta : Salemba Empat, 2005), hal. 2.

⁸Mohammad Zain. *Manajemen Perpajakan*, Edisi Ketiga, (Jakarta: Salemba Empat, 2007), hal. 11.

⁹Agus Prawoto, *Pengantar Kenangan Publik*, (Yogyakarta : BPFY-Yogyakarta, 2011), hal. 186.

¹⁰Agus Prawoto, *Ibid.*, hal. 187.

- 2) Bagi Hasil Sumber Daya Alam
- 3) Bagi Hasil Lainnya
- d) Lain-Lain Pendapatan Daerah Yang Sah

Pendapatan Asli Daerah merupakan penerimaan yang sangat penting bagi pemerintah daerah dalam menunjang pembangunan daerah guna membiayai proyek-proyek dan kegiatan-kegiatan daerah. Pendapatan Asli Daerah merupakan semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah. berdasarkan Undang-undang No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah. Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan pendapatan daerah berdasarkan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pendapatan Asli Daerah merupakan pendapatan daerah yang berasal dari pemanfaatan potensi yang dimiliki daerah. Dalam era otonomi daerah dituntut untuk mencari alternatif lain yang dapat dimanfaatkan secara optimal guna meningkatkan pendapatan daerah agar tidak terdampak bergantung pada pemerintah pusat dalam mendanai semua aktivitas di daerah. Pemerintah Daerah diharapkan mampu menjalankan roda pemerintahan secara maksimal untuk melakukan pembangunan daerah dengan cara menggali sumber-sumber keuangan yang memanfaatkan potensi yang dimiliki daerah sebagai Pendapatan Asli Daerah.

A. Toko Roti Yang Menyediakan Tempat Untuk Konsumen Mengonsumsi Roti Secara Langsung

Pada bab ini peneliti akan memfokuskan kepada analisis yang dilakukan pada Peraturan Daerah (Perda) Kota Medan Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Pajak Restoran. Terdapat perluasan makna mengenai restoran sebagai wajib pajak, ini meliputi pengenaan pajak atas jasa boga/katering yang sebelumnya dikecualikan dalam pengenaan pajak restoran dan penegasan definisi restoran yang di UU Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah (PDRD) sebelumnya dijelaskan secara implisit. Di dalam UU Nomor 28 Tahun 2009 Tentang PDRD dijelaskan secara eksplisit yaitu meliputi fasilitas penyedia makanan dan minuman dengan dipungut bayaran mencakup juga rumah makan, kafetaria, kantin, warung, dan bar. Namun ada usaha penyedia makanan dan minuman yang belum diatur baik dalam Undang-Undang maupun Perda tentang Pajak, yaitu toko roti. Oleh karena itu peneliti ingin menganalisis Perda Kota Medan Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Pajak Restoran dilihat dari beberapa asas-asas perpajakan yaitu meliputi keadilan, asas ekonomi dan asas kepastian dan juga dilihat dari kriteria-kriteria pajak daerah yang baik.

Salah satu bentuk kewenangan yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah adalah kewenangan dalam membuat peraturan daerah. Beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam pembuatan Peraturan Daerah:¹¹

- 1) Keharusan memiliki kewenangan;
- 2) Kesesuaian bentuk dan jenis produk hukum;
- 3) Keharusan mengikuti tata cara tertentu diundangkan dalam lembaran daerah;
- 4) Tidak bertentangan dengan hirarki Peraturan Perundangan yang lebih tinggi, seperti UU, PP dan Keppres.

Pajak memiliki fungsi *budgeter* dan *reguler*. Jika fungsi *budgeter* (fungsi penerimaan) ini bertujuan untuk menghasilkan pendapatan sebagai sumber penerimaan negara, sedangkan fungsi *reguler* (fungsi mengatur) ini sebagai alat untuk mengatur dan melaksanakan kebijakan di bidang ekonomi dan sosial masyarakat.

Dalam fungsinya yang mengatur yaitu pembuatan Peraturan Daerah tentang Pajak

¹¹Eko Prasjojo, dkk., *Pemerintahan Daerah*, (Jakarta : Universitas Terbuka, 2012), hal. 24-28.

Daerah, Pemerintah Daerah harus berlandaskan asas-asas Pajak. Kejelasan mengenai berapa jumlah pajak yang harus ditanggung oleh Wajib Pajak adalah hal yang sangat penting, ketika dilakukannya suatu kesepakatan antara fiskus dengan Wajib Pajak dalam menetapkan tingkat kewajaran nilai suatu transaksi dalam suatu proses pemeriksaan. Adam Smith dalam bukunya *Au Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* sebagaimana dikutip oleh Mansury mengemukakan bahwa pemungutan pajak hendaknya didasarkan atas empat asas, yaitu:¹²

1) *Equality*

bahwa pemungutan pajak harus dilakukan secara adil dan merata, yakni dikenakan kepada orang-orang pribadi sebanding dengan kemampuannya untuk membayar pajak tersebut (*ability to pay*) dan juga sesuai dengan manfaat yang diterimanya (*benefit principle*).

2) *Certainty*

bahwa dalam setiap ketentuan perpajakan harus jelas dan pasti, paling tidak mengenai tiga hal yaitu berapa jumlah yang harus dibayar, kapan harus membayar dan bagaimana cara membayar. Dengan adanya kepastian hukum setiap orang dapat mengetahui hak dan kewajibannya yang harus dipenuhi. Dalam hukum pajak, kepastian hukum sangat diperlukan, karena memberikan pengertian kepada masyarakat mengenai kewajiban setiap warga Negara terhadap Negara terutama dalam partisipasinya pada pembiayaan pembangunan daerahnya.

3) *Convenience*

asas ini menyangkut pengaturan tentang saat yang tepat dalam pemungutan pajak. Saat yang tepat dalam memungut pajak adalah saat dimana Wajib Pajak berada dalam keadaan convenience atau nyaman dalam membayar pajak, yaitu pada saat Wajib Pajak mempunyai uang. Menurut Mansury sistem pemungutan yang dianjurkan adalah yang disebut *Pay As You Earn* (PAYE). PAYE itu bukan saja saatnya tepat, tetapi pajak setahun dipotong secara berangsur-angsur, sehingga tidak terasa kepada Wajib Pajak pajaknya telah dibayar lunas.

4) *Economy*

dalam membuat peraturan perpajakan harus diperhatikan tentang biaya pemungutan yang akan timbul sehubungan dengan peraturan yang dibuat. Asas *economy in collection* mensyaratkan biaya pemungutan yang dikeluarkan dalam rangka mengumpulkan pajak harus relatif kecil dibandingkan dengan jumlah pajak yang dikumpulkan, dan biaya yang dikeluarkan oleh Wajib Pajak dalam memenuhi kewajiban perpajakannya dibuat sekecil mungkin. Manfaat yang diperoleh masyarakat, sehubungan dengan pengumpulan pajak, harus lebih besar dibandingkan dengan biaya yang dikeluarkan oleh keseluruhan masyarakat.

Selanjutnya, selain asas-asas perpajakan yang dikemukakan oleh Adam Smith, terdapat asas lain yang juga dianggap penting oleh Jesse Burkhead seperti yang dikutip oleh Mansury, yaitu berpendapat bahwa untuk memperhatikan semua kepentingan baik Wajib Pajak maupun pemerintah maka terdapat tiga asas yang seharusnya dipegang teguh oleh sistem pajak penghasilan yaitu:¹³

1) *The Revenue Adequacy Principle* (kepentingan Pemerintah)

2) *The Equity Principle* (kepentingan Wajib Pajak)

3) *The Certainty Principle* (kepentingan pemerintah dan Wajib Pajak)

Tidak ada perbedaan yang signifikan antara Pajak Daerah dengan Pajak Pusat, perbedaannya hanya dalam hal siapakah yang berhak atau berwenang untuk memungut pajak

¹²Mansury, *Pajak Penghasilan Lanjutan*, Jakarta: Ind Hill-Co, 1996, hal. 4.

¹³*Ibid.*, hal. 16.

serta dalam fungsi untuk mendistribusikan pendapatan. Untuk memaksimalkan pajak daerah sesuai dengan potensi-potensi yang dimiliki oleh daerahnya, maka pemerintah daerah harus memiliki kemampuan yang optimal dalam memungut pajak daerah yang ada di daerahnya. Salah satu caranya adalah dengan mempertimbangkan pajak-pajak daerah yang memang sesuai untuk dijadikan sumber pendapatan agar tercipta efisiensi dan efektivitas dalam pemungutan pajak daerah. Beberapa kriteria pajak daerah yang baik dikemukakan oleh Bird¹⁴, yaitu:

- a) *that easy to administer locally*
- b) *that are imposed solely (or mainly) on local resident*
- c) *that do not raise problem of harmonization or competition between sub-national government or between sub national and national government*

Dari uraian diatas jelas diharapkan agar pajak daerah dapat secara mudah dikelola dan dipungut oleh pemerintah daerah dan pungutan ini hanya berdampak pada masyarakat setempat. Pungutan pajak ini juga perlu menghindari permasalahan-permasalahan akibat penetapan pemungutan pajak daerah tersebut, hal ini berkaitan dengan tujuan agar terjaganya harmonisasi antar pemerintah daerah dan antara pemerintah daerah dengan pemerintahan yang lebih tinggi.

Berdasarkan Pasal 1 angka 23 UU nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah, Restoran adalah fasilitas penyedia makanan dan/atau minuman dengan dipungut bayaran, yang mencakup juga rumah makan, kafetaria, kantin, waning, bar, dan sejenisnya termasuk jasa boga/katering.¹⁵

Berdasarkan Pasal 37 UU nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah, Objek Pajak Restoran adalah pelayanan yang disediakan oleh Restoran. Pelayanan yang dimaksud meliputi pelayanan penjualan makanan dan/atau minuman yang dikonsumsi oleh pembeli, baik dikonsumsi di tempat pelayanan maupun di tempat lain. Peraturan Daerah menetapkan batas nilai penjualan pelayanan yang termasuk objek Pajak Restoran, yang berdasarkan pasal 40, paling tinggi sebesar 10% (sepuluh persen).¹⁶

Berdasarkan Pasal 4A huruf c UU Nomor 42 Tahun 2009 tentang PPN dan PPnBM, makanan dan minuman yang disajikan di hotel, restoran, rumah makan, warung, dan sejenisnya, meliputi makanan dan minuman baik yang dikonsumsi di tempat maupun tidak, termasuk makanan dan minuman yang diserahkan oleh usaha jasa boga atau katering.¹⁷

Berdasarkan pasal 1 angka 9 Peraturan Daerah Kota Medan Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Pajak 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.¹⁸

Berdasarkan pasal 2 Peraturan Daerah Kota Medan Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Pajak Restoran, Objek Pajak Restoran adalah pelayanan yang disediakan di restoran. Pelayanan yang dimaksud, meliputi pelayanan penjualan makanan dan/atau minuman yang dikonsumsi

¹⁴Richard M. Bird, dalam Achmad Lutfi, "Penyempurnaan Administrasi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah : Suatu upaya dalam optimalisasi penerimaan PAD", Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi : Bisnis & Birokrasi, Volume XIV, Nomor 1, Januari 2006, Departemen Ilmu Administrasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia.

¹⁵Undang-Undang Republik Indonesia nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 130.

¹⁶*Ibid.*

¹⁷Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2009 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1983 Tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang Dan Jasa Dan Pajak Penjualan Atas Barang Mewah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 150.

¹⁸Peraturan Daerah Kota Medan Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Pajak Restoran. Lembaran Daerah Kota Medan Tahun 2011 Nomor 5.

oleh pembeli, baik dikonsumsi di tempat pelayanan maupun di tempat lain. Pengusaha restoran menjadi wajib pajak apabila nilai omzet penjualan terkait Objek Pajak Restoran melebihi Rp 9.000.000 (sembilan juta rupiah) per bulan.¹⁹

Berdasarkan uraian di atas, tidak ditemukan pengaturan secara eksplisit mengenai toko roti. Namun, secara garis besar dapat ditarik kesimpulan bahwa yang menjadi objek pajak restoran yang dipungut oleh Daerah adalah pelayanan atau jasa penyediaan makanan dan/atau minuman. Dalam hal ini toko roti masih dapat dikategorikan sebagai objek pajak restoran.

Berdasarkan Pasal 1A ayat (1) huruf f UU Nomor 42 Tahun 2009 tentang PPN dan PPnBM, penyerahan Barang Kena Pajak adalah penyerahan Barang Kena Pajak dari pusat ke cabang atau sebaliknya dan/atau penyerahan Barang Kena Pajak antar cabang.²⁰ Pasal 1A ayat (2) huruf c UU Nomor 42 Tahun 2009 tentang PPN dan PPnBM, menambahkan bahwa yang tidak termasuk dalam pengertian penyerahan Barang Kena Pajak adalah penyerahan Barang Kena Pajak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf f dalam hal Pengusaha Kena Pajak melakukan pemusatan tempat pajak terutang.²¹

Hal di atas khusus mengatur mengenai usaha yang berbentuk *franchise*. Dalam hal terdapat kemungkinan toko roti berbentuk usaha *franchise*. Sehingga apabila penyerahan atau penerimaan bahan baku maupun barang yang akan dijual merupakan berasal dari Pusat, maka atas penyerahan tersebut dikenakan PPN. Dalam hal ini terdapat benturan bahwa pengusaha toko roti sebagai antara Wajib Pajak Restoran oleh Pemerintah Daerah dan Wajib Pajak Pertambahan Nilai oleh Pemerintah Pusat.

Oleh karena itu, kementerian keuangan mengambil sikap dan mengatur dalam Pasal 1 PMK Nomor 18/PMK.010/2015 Tentang Kriteria Jasa Boga Atau Katering Yang Termasuk Dalam Jenis Jasa Yang Tidak Dikenai Pajak Pertambahan Nilai, bahwa penjualan makanan dan/atau minuman yang dilakukan melalui tempat penjualan berupa toko, kios, dan sejenisnya untuk menjual makanan dan/atau minuman tidak termasuk pengertian jasa boga/catering sehingga tetap dikenakan PPN.²² Jasa boga atau katering sebagaimana dimaksud di atas merupakan jasa penyediaan makanan dan minuman yang dilengkapi dengan peralatan dan perlengkapan untuk proses pembuatan, penyimpanan, dan penyajian, untuk disajikan di lokasi yang diinginkan oleh pemesan.²³

Berdasarkan Pasal 2 PMK Nomor 18/PMK.010/2015 Tentang Kriteria Jasa Boga Atau Katering Yang Termasuk Dalam Jenis Jasa Yang Tidak Dikenai Pajak Pertambahan Nilai, diatur bahwa terhadap penyerahan makanan/minuman yang disediakan oleh toko roti (*bakery*), kios dan sejenisnya dikenakan PPN dan tidak dapat lagi dikenakan Pajak Restoran.²⁴ Pada intinya Kementerian Keuangan menutup celah yang diciptakan oleh Undang-Undang Republik Indonesia nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah dan Peraturan Daerah Kota Medan Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Pajak Restoran. PMK Nomor 18/PMK.010/2015 menegaskan bahwa usaha yang berbentuk ritel akan dikenakan PPN, dan tidak dapat lagi dikenakan Pajak Restoran.

Dalam hal toko roti yang menyediakan tempat untuk konsumen mengkonsumsi roti secara langsung, Tidak dapat langsung disimpulkan apakah sebagai wajib pajak restoran atau

¹⁹*Ibid.*

²⁰Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2009, *Op.Cit.*

²¹*Ibid.*

²²Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 18/Pmk.010/2015 Tentang Kriteria Jasa Boga Atau Katering Yang Termasuk Dalam Jenis Jasa Yang Tidak Dikenai Pajak Pertambahan Nilai, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 162.

²³Pasal 1 ayat (3) dan ayat (4), *Ibid.*

²⁴*Ibid.*

PPN. Untuk menentukan itu, harus dilihat apakah dilengkapi dengan peralatan dan perlengkapan untuk proses pembuatan, penyimpanan, dan penyajian, untuk disajikan di lokasi. Apabila toko roti dilengkapi dengan peralatan dan perlengkapan untuk proses pembuatan, penyimpanan, dan penyajian, untuk disajikan, maka pengusaha toko tersebut adalah wajib pajak restoran yang dipungut oleh Pemerintah Daerah.

Sedangkan, apabila toko roti sebagai ritel, maka pengusaha toko tersebut adalah wajib pajak pertambahan nilai yang dipungut oleh Pemerintah Pusat. Dengan adanya Peraturan Menteri Keuangan tersebut maka upaya untuk memenuhi asas *Certainty*, bahwa dalam setiap ketentuan perpajakan harus jelas dan pasti, semakin mendekati. Juga memenuhi upaya untuk menjaga harmonisasi antar pemerintah daerah dan antara pemerintah daerah dengan pemerintahan yang lebih tinggi.

III. KESIMPULAN

Restoran bukan merupakan Wajib Pajak Pertambahan Nilai oleh Pemerintah Pusat, melainkan Wajib Pajak Restoran oleh Pemerintah Daerah. Pajak Restoran diatur dengan Perda. Dalam hal ini, penulis melihat contoh perda Kota Medan Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Pajak Restoran. Perbedaan mendasar untuk menentukan apakah sebagai wajib pajak restoran atau PPN, adalah apabila di lokasi usaha **dilengkapi atau tidak dilengkapi** dengan peralatan dan perlengkapan untuk proses pembuatan, penyimpanan, dan penyajian, untuk disajikan kepada konsumen.

Apabila dilengkapi oleh peralatan dan perlengkapan tersebut, maka pengusaha toko roti tersebut adalah wajib pajak restoran yang dipungut oleh Pemerintah Daerah. Sedangkan, apabila toko roti sebagai ritel, maka pengusaha toko tersebut adalah wajib pajak pertambahan nilai yang dipungut oleh Pemerintah Pusat dan wajib pajak restoran yang dipungut oleh Pemerintah Daerah.

Perda tentang Pajak Restoran di setiap daerah harus menambah dan/atau merubah Peraturan Daerahnya tentang Pajak Restoran agar mengikuti Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 18/Pmk .010/2015 Tentang Kriteria Jasa Boga Atau Katering Yang Termasuk Dalam Jenis Jasa Yang Tidak Dikenai Pajak Pertambahan Nilai. Mengingat Peraturan Daerah harus mengikuti peraturan yang lebih tinggi.

Daftar Pustaka

Artikel

Achmad Lutfi, "Penyempurnaan Administrasi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah : Suatu upaya dalam optimalisasi penerimaan PAD", Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi : Bisnis & Birokrasi, Volume XIV, Nomor 1, Januari 2006, Departemen Ilmu Administrasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia.

Buku

Agus Prawoto, Pengantar Keuangan Publik, Yogyakarta : BPFY-Yogyakarta, 2011. Eko Prasajo, dkk., Pemerintahan Daerah, Jakarta: Universitas Terbuka, 2012. Imam Soebechi, Judicial Review Perda Pajak dan Retribusi Daerah, Jakarta: Sinar Grafika, 2012.

Imam Soebechi, Judicial Review Perda Pajak dan Retribusi Daerah, Jakarta: Sinar Grafika,

2012.

- Mansury, Pajak Penghasilan Lanjutan, Jakarta: Ind Hill-Co, 1996. Marihot Pahala Siahaan, Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Jakarta : Rajagrafindo Persada, 2005.
- Mohammad Zain, Manajemen Perpajakan, Edisi Ketiga, Jakarta: Salemba Empat, 2007.
- Panca Kurniawan dan Purwanto Agus, Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Malang : Bayumedia, 2004.
- Siti Resmi, Perpajakan Teori dan Kasus, Jakarta : Salemba Empat, 2005.
- Slamet Solarno, Pajak Daerah dan Retribusi, Jakarta: STIA-LAN, 1999.

Peraturan

- Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 130.
- Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2009 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1983 Tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang Dan Jasa Dan Pajak Penjualan Atas Barang Mewah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 150 Peraturan Daerah Kota Medan Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Pajak Restoran, Lembaran Daerah Kota Medan Tahun 2011 Nomor 5.
- Indonesia, Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 18 / Pmk. 010/2015 Tentang Kriteria Jasa Boga Atau Katering Yang Termasuk Dalam Jenis Jasa Yang Tidak Dikenai Pajak Pertambahan Nilai, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 162.

Internet

- <https://www.viva.co.id/arsip/143951-ppn-makanan-diganti-pajak-pembangunan>.