

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Krisis ekonomi dan kepercayaan yang melanda Indonesia di satu sisi telah membawa dampak pada tingkat kemiskinan, namun di sisi lain krisis tersebut telah membuka jalan bagi munculnya reformasi total di seluruh aspek kehidupan bangsa Indonesia.

Salah satu unsur reformasi total itu adalah tuntutan pemberian otonomi yang muncul sebagai jawaban untuk memasuki era baru, keluar dari krisis ekonomi dan kepercayaan yang diderita bangsa. Untuk itu MPR-RI mengeluarkan Ketetapan Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah.

Pelaksanaan UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999 telah menyebabkan perubahan yang mendasar mengenai pengaturan hubungan Pusat dan Daerah, khususnya dalam bidang administrasi pemerintahan maupun dalam hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, yang dikenal sebagai era otonomi daerah.

Dalam era otonomi daerah sekarang ini, daerah diberikan kewenangan yang lebih besar untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Tujuannya antara lain adalah untuk lebih mendekatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat, memudahkan masyarakat untuk memantau dan mengontrol penggunaan dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan

Belanja Daerah (APBD), selain untuk menciptakan persaingan yang sehat antar daerah dan mendorong timbulnya inovasi.

Sejalan dengan kewenangan tersebut, Pemerintah Daerah diharapkan lebih mampu menggali sumber-sumber keuangan khususnya untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan pemerintahan dan pembangunan di daerahnya melalui Pendapatan Asli Daerah (PAD). Tuntutan peningkatan PAD semakin besar seiring dengan semakin banyaknya kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan kepada daerah disertai pengalihan personil, peralatan, pembiayaan dan dokumentasi (P3D) ke daerah dalam jumlah besar. Sementara, sejauh ini dana perimbangan yang merupakan transfer keuangan oleh pusat kepada daerah dalam rangka mendukung pelaksanaan otonomi daerah, meskipun jumlahnya relatif memadai yakni sekurang-kurangnya sebesar 25 persen dari Penerimaan Dalam Negeri dalam APBN, namun, daerah harus lebih kreatif dalam meningkatkan PAD-nya untuk meningkatkan akuntabilitas dan keleluasaan dalam pembelanjaan APBD-nya. Sumber-sumber penerimaan daerah yang potensial harus digali secara maksimal, namun tentu saja di dalam koridor peraturan perundang-undangan yang berlaku, termasuk di antaranya adalah pajak daerah dan retribusi daerah yang memang telah sejak lama menjadi unsur PAD yang utama.

Dalam rangka meningkatkan kemampuan keuangan daerah agar dapat melaksanakan otonomi, pemerintah melakukan berbagai kebijakan perpajakan daerah, di antaranya dengan menetapkan UU No.28 Tahun 2009 tentang perubahan atas UU No.42 Tahun 2008 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Pemberian kewenangan dalam pengenaan pajak dan retribusi daerah, diharapkan dapat lebih mendorong Pemerintah Daerah terus berupaya untuk mengoptimalkan PAD, khususnya yang berasal dari pajak daerah dan retribusi daerah. Walaupun

sudah sekitar 16 tahun diberlakukannya Otonomi Daerah sebagaimana diamanatkan dalam UU No.22 Tahun 1999 dan UU No.25 Tahun 1999 serta peraturan perundang-undangan pendukung lainnya, berbagai macam respon timbul dari daerah-daerah. Di antaranya ialah bahwa pemberian keleluasaan yang diberikan kepada Pemerintah Daerah untuk meningkatkan PAD melalui pajak daerah dan retribusi daerah berdasarkan UU No.28 Tahun 2009 telah memperlihatkan hasil yang menggembirakan yaitu sejumlah daerah berhasil mencapai peningkatan PAD-nya secara signifikan.

Pajak sendiri dalam Islam terdapat beberapa pendapat ulama yang dapat digolongkan ke dalam dua pendapat umum, yakni yang tidak membolehkan dan yang membolehkan pajak.<sup>1</sup>

Pendapat pertama menyatakan bahwa pajak tidak boleh sama sekali dibebankan kepada kaum muslimin, karena kaum muslimin sudah dibebani kewajiban zakat.<sup>2</sup> Di antara dalil-dalil syar'i yang melandasi pendapat ini adalah sebagaimana berikut:

1. Firman Allah Ta'ala dalam surah An Nisa 4:29

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَأْكُلُوا أَمْوَالِكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ

*“Wahai orang-orang yang beriman, janganlah kamu saling memakan harta sesamamu dengan cara yang batil....”*

---

<sup>1</sup> Adiwarman Karim, *Ekonomi Islam Suatu Kajian Kontemporer*, (Jakarta: Gema Insani, 2001), hlm. 37.

<sup>2</sup> *Ibid.*, hlm.38

Dalam ayat ini Allah melarang hamba-Nya saling memakan harta sesamanya dengan jalan yang tidak dibenarkan. Dan pajak adalah salah satu jalan yang batil untuk memakan harta sesamanya.

2. Rasulullah shallallahu ‘alaihi wasallam bersabda:

أَلَا لَا تَظْلِمُوا ، أَلَا لَا تَظْلِمُوا ، أَلَا لَا تَظْلِمُوا ، إِنَّهُ لَا يَجِلُّ مَالٌ أَمْرِي إِلَّا بِطَيْبِ نَفْسٍ مِنْهُ

*“Janganlah kalian berbuat zhalim (beliau mengucapkannya tiga kali, pent). Sesungguhnya tidak halal harta seseorang muslim kecuali dengan kerelaan dari pemiliknya.”*<sup>3</sup>

3. Hadits Buraidah radhiyallahu ‘anhu dalam kisah seorang wanita Ghamidiyah yang berzina, bahwasanya Rasulullah shallallahu ‘alaihi wasallam bersabda tentangnya:

فَوَالَّذِي نَفْسِي بِيَدِهِ لَقَدْ تَابَتْ تَوْبَةً لَوْ تَابَهَا صَاحِبُ مَكْسٍ لَعُفِرَ لَهُ

*“Demi Dzat yang jiwaku berada di tangan-Nya, sesungguhnya perempuan itu telah benar-benar bertaubat, sekiranya seorang pemungut pajak bertaubat sebagaimana taubatnya wanita itu, niscaya dosanya akan diampuni.”*<sup>4</sup>

Imam Nawawi rahimahullah menjelaskan bahwa dalam hadits ini terdapat beberapa pelajaran dan hikmah yang agung di antaranya ialah, bahwasanya pajak termasuk seburuk-buruk kemaksiatan dan termasuk dosa yang membinasakan

---

<sup>3</sup> Al-Hafidz Al-Imam Jalaluddin As Suyuthi, *Shahih wa Dha'if Jami'ush Shagir* (Beirut: Dar al-Fikr, 1990) hlm.7662

<sup>4</sup> Abul Husain Muslim bin al-Hajjaj al-Naisaburi, *Shahih Muslim III*, (Beirut: Dar al-Fikr, tth) hadits no: 1695 hlm. 1321

(pelakunya), hal ini lantaran dia akan dituntut oleh manusia dengan tuntutan yang banyak sekali di akhirat kelak.<sup>5</sup>

Pendapat Kedua: Menyatakan bahwa pajak boleh diambil dari kaum muslimin, jika memang negara sangat membutuhkan dana, dan untuk menerapkan kebijaksanaan. Inipun harus terpenuhi dahulu beberapa syarat.<sup>6</sup>

Di antara para ulama yang membolehkan pemerintahan Islam mengambil pajak dari kaum muslimin adalah imam al-Juwaini di dalam kitab *Ghiyats al-Umam*, Imam al-Ghazali di dalam *al-Mustashfa*, Imam asy-Syathibi di dalam *al-I'tishom*, Ibnu Abidin dalam *Hasyiyah Ibnu*.<sup>7</sup>

Di antara dalil-dalil syar'i yang melandasi pendapat ini adalah sebagaimana berikut:

#### 1. Firman Allah Ta'ala dalam Surah Al-Baqarah 2 : 177

لَيْسَ الْبِرَّ أَنْ تُوَلُّوا وُجُوهَكُمْ قِبَلَ الْمَشْرِقِ وَالْمَغْرِبِ وَلَكِنَّ الْبِرَّ مَنْ ءَامَنَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ  
وَالْمَلَائِكَةِ وَالْكِتَابِ وَالنَّبِيِّينَ وَءَاتَى الْمَالَ عَلَى حُبِّهِ ذَوِي الْقُرْبَىٰ وَالْيَتَامَىٰ وَالْمَسْكِينِ وَابْنَ  
السَّبِيلِ وَالسَّائِلِينَ وَفِي الرِّقَابِ وَأَقَامَ الصَّلَاةَ وَءَاتَى الزَّكَاةَ وَالْمُوفُونَ بِعَهْدِهِمْ إِذَا عَاهَدُوا  
وَالصَّابِرِينَ فِي الْبَأْسَاءِ وَالضَّرَّاءِ وَحِينَ الْبَأْسِ أُولَئِكَ الَّذِينَ صَدَقُوا وَأُولَئِكَ هُمُ الْمُتَّقُونَ

<sup>5</sup> Imam Nawawi, *Syarah Shahih Muslim*, Jilid XI, (Surabaya: Pustaka Azzam, 2012) hlm.202

<sup>6</sup> Adiwarman Karim, *op.cit.*, hlm.37

<sup>7</sup> *Ibid.*

*Bukanlah menghadapkan wajahmu ke arah timur dan barat itu suatu kebajikan, akan tetapi sesungguhnya kebajikan itu ialah beriman kepada Allah, hari Kemudian, malaikat-malaikat, kitab-kitab, nabi-nabi dan memberikan harta yang dicintainya kepada kerabatnya, anak-anak yatim, orang-orang miskin, musafir (yang memerlukan pertolongan) dan orang-orang yang meminta-minta; dan (memerdekakan) hamba sahaya, mendirikan shalat, dan menunaikan zakat; dan orang-orang yang menepati janjinya apabila ia berjanji, dan orang-orang yang sabar dalam kesempitan, penderitaan dan dalam peperangan. mereka Itulah orang-orang yang benar (imannya); dan mereka Itulah orang-orang yang bertakwa.*

Pada ayat ini Allah mengajarkan tentang kebaikan hakiki dan agama yang benar dengan mensejajarkan antara, (a) pemberian harta yang dicintai kepada kerabat, anak-anak yatim, orang miskin, musafir, orang yang meminta-minta dan memerdekakan hamba sahaya, dengan (b) iman kepada Allah, hari kemudian, malaikat, kitab-kitab, nabi-nabi, mendirikan sholat, menunaikan zakat, dan menepati janji, dan lain-lainnya.

Point-point dalam group (a) di atas, bukannya hal yang sunnah, tapi termasuk pokok-pokok yang hukumnya fardhu, karena disejajarkan dengan hal-hal yang fardhu, dan bukan termasuk zakat, karena zakat disebutkan tersendiri juga.<sup>8</sup>

Pajak di Indonesia sangat menentukan kelangsungan pemerintahan, tanpa adanya pajak dari warga Indonesia niscaya negara Indonesia akan runtuh karena tidak mampu menjalankan roda pemerintahan.

Pada akhir tahun 2015, hampir seluruh pemerintah daerah tidak mampu mencapai target pajak yang telah dirumuskan oleh pemerintah daerah masing-masing, termasuk pemerintah Kota Banjarmasin. Menurut Subhan Nor Yaumil, upaya optimal

---

<sup>8</sup> Ibrahim Hosen, *Hubungan Zakat Pajak dan Pajak di Dalam Islam, dalam Zakat dan Pajak*, ed. Wiwoho dkk, (Jakarta: Yayasan Bina Pembangunan, cet 1), 1991, hlm. 141.

sudah dilakukan oleh pemerintah Kota Banjarmasin, akan tetapi kondisi ekonomi masyarakat Kota Banjarmasin yang masih lesu menyebabkan perolehan pajak menjadi menurun.<sup>9</sup>

Menurut Subhan Nor Yaumil, menyongsong tahun 2016 ini, pihak Dispenda (Dinas Pendapatan Daerah) menyusun beberapa strategi khusus terkait peningkatan penerimaan pajak daerah, baik dalam hal sosialisasi, pengawasan begitu pula dalam hal penagihan pajak.<sup>10</sup>

Pajak terhadap rumah makan & restoran saat ini belum terkontrol dengan baik, karena setiap rumah makan dan restoran berhak untuk menghitung sendiri jumlah pajak yang akan mereka bayarkan, sehingga sangat memungkinkan terjadinya kecurangan dalam menghitung jumlah pajak yang akan dibayarkan.<sup>11</sup>

Berdasarkan latar belakang di atas, penulis tertarik untuk melakukan sebuah penelitian tentang perpajakan di Kota Banjarmasin dalam sebuah skripsi dengan judul *Strategi Pengawasan dan Peningkatan Penerimaan Pajak Rumah Makan dan Restoran di Kota Banjarmasin (Analisis Kebijakan Fiskal Perspektif Ekonomi Islam)*

## **B. Rumusan Masalah**

Secara mendetail permasalahan yang akan dikaji dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

---

<sup>9</sup> Subhan Nor Yaumil, Kepala Dispenda Kota Banjarmasin, Wawancara Pribadi, Jumat, 5 Februari 2016

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> *Ibid.*

1. Bagaimana strategi pengawasan dan peningkatan penerimaan pajak rumah makan dan restoran di Kota Banjarmasin?
2. Bagaimana analisis kebijakan fiskal perspektif ekonomi Islam tentang pajak rumah makan dan restoran di Kota Banjarmasin?

### **C. Definisi Operasional**

Agar tidak terjadi kesalahpahaman dalam menginterpretasikan judul penelitian ini, penulis membuat beberapa definisi yang bersifat operasional sebagai berikut:

#### **1. Strategi**

Strategi adalah pendekatan secara keseluruhan yang berkaitan dengan pelaksanaan gagasan, perencanaan, dan eksekusi sebuah aktivitas dalam kurun waktu tertentu.<sup>12</sup> Adapun yang dimaksud dengan strategi secara operasional pada penelitian hanya terbatas pada penentuan langkah-langkah yang dilaksanakan oleh Dinas Pendapatan Daerah Kota Banjarmasin dalam melakukan pengawasan dan peningkatan penerimaan pajak rumah makan dan restoran di Kota Banjarmasin

#### **2. Pengawasan**

Pengawasan tidak hanya melihat sesuatu dengan seksama dan melaporkan hasil kegiatan mengawasi, tetapi juga mengandung arti memperbaiki dan meluruskannya sehingga mencapai tujuan yang sesuai dengan apa yang direncanakan.

---

<sup>12</sup> Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan Dan Pengembangan Bahasa Departemen Pendidikan Dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Pustaka Firdaus, 2000), hlm.453



Adapun maksud dari pengawasan pada penelitian ini adalah memperhatikan dengan seksama proses penghitungan dan pembayaran pajak rumah makan dan restoran di Kota Banjarmasin.

### 3. Pajak

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. Adapun maksud dari pajak pada penelitian ini hanya terbatas pada pajak rumah makan dan restoran di Kota Banjarmasin.

#### **D. Tujuan Penelitian**

Dengan rumusan masalah sebagaimana di atas, tujuan diadakan penelitian ini adalah untuk mengetahui:

1. Strategi pengawasan dan peningkatan penerimaan pajak rumah makan dan restoran di Kota Banjarmasin
2. Analisis kebijakan fiskal perspektif ekonomi Islam tentang pajak rumah makan dan restoran di Kota Banjarmasin

#### **E. Signifikansi Penelitian**

Adapun signifikansi dari hasil penelitian adalah sebagai berikut:

1. Secara teoretis, hasil penelitian ini dapat menambah perbendaharaan keilmuan mengenai sistematika perpajakan di Indonesia, khususnya pajak rumah makan dan restoran di Kota Banjarmasin.

2. Secara praktis, bagi pihak pemerintahan, khususnya Dispenda (Dinas Pendapatan Daerah) agar bisa menjadikan hasil skripsi ini sebagai bahan pertimbangan dalam meningkatkan kinerja mereka, khususnya terkait strategi peningkatan penerimaan pajak daerah.
3. Secara umum, sebagai bahan informasi bagi pihak-pihak yang bermaksud melakukan penelitian berikutnya dari aspek yang berbeda dari penelitian ini, serta sebagai sumbangan pemikiran dalam rangka menambah khazanah ilmu pengetahuan, baik bagi pihak perpustakaan IAIN Antasari Banjarmasin maupun perpustakaan Fakultas Syariah dan Ekonomi Islam.

## **F. Tinjauan Pustaka**

Sebelum masuk ke penelitian, dipaparkan beberapa penelitian terdahulu yang berhubungan dengan penelitian yang peneliti lakukan, di antaranya penelitian yang dilakukan oleh Mappa Nasrun (Universitas Islam Negeri Alaudin Makasar 2012) dengan judul *Analisis Strategi Peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah Di Kabupaten Mamuju Provinsi Sulawesi Barat*, Tri Setyaningsih (Universitas Muhammadiyah Yogyakarta 2014) dengan judul *Studi Tentang Strategi Peningkatan Penerimaan Sektor Pajak di Kabupaten Sleman* dan M. Syawaluddin (Universitas Diponegoro Semarang 2002) *Strategi Peningkatan Penerimaan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (Studi Kasus pada Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Boyolali)*.

Penelitian Mappa Nasrun (Universitas Islam Negeri Alaudin Makasar 2012) membahas tentang peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) secara umum, tidak secara khusus membahas tentang pajak, sedangkan penelitian Tri Setyaningsih (Universitas Muhammadiyah Yogyakarta 2014) serta M. Syawwaluddin (Universitas Diponegoro Semarang 2002) juga membahas tentang perpajakan secara umum, berbeda dengan penelitian yang penulis lakukan yang secara khusus membahas tentang pengawasan dan peningkatan penerimaan pajak rumah makan dan restoran pada Dinas Pendapatan Daerah Kota Banjarmasin. Oleh karena itu, penulis dapat meyakinkan kepada seluruh pihak, bahwa penelitian ini terhindar dari tindak plagiasi dari penelitian terdahulu.

### **G. Sistematika Penulisan**

Untuk mempermudah pemahaman isi pembahasan ini, maka penulis membuat sistematika penulisan sebagai berikut.

Bab I Pendahuluan yang berisi latar belakang mengapa masalah ini perlu diteliti, yang membahas tentang latar belakang dan pokok permasalahan yang akan diteliti. Berikutnya adalah perumusan masalah sehingga masalah yang diteliti menjadi terarah. Rumusan masalah berisikan poin-poin pokok berupa rumusan permasalahan pokok penelitian dan disajikan dalam bentuk *question research*. Kemudian dari rumusan masalah tersebut diformulasi tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian. Kemudian untuk menghindari bias dan misinterpretasi terhadap judul, dirumuskanlah definisi operasional, untuk menghindari penelitian ini dari

tindak kecurangan seperti plagiat atau menjiplak, dibuatlah tinjauan pustaka. Pada tahap berikutnya dirumuskan sistematika penulisan.

Bab II Landasan teoritis terkait strategi pengawasan dan peningkatan penerimaan pajak rumah makan dan restoran.

Bab III Metode penelitian yang membahas tentang jenis dan sifat penelitian, kemudian dibahas tentang orang-orang yang ditetapkan sebagai subjek penelitian sehingga penelitian menjadi lebih fokus dan terarah. Kemudian pembahasan dilanjutkan dengan objek penelitian yang memuat tentang fokus permasalahan yang menjadi tujuan utama penelitian. Kemudian pembahasan dilanjutkan dengan data dan sumber data penelitian sebagai rincian dari rumusan masalah dan para responden yang akan diteliti. Kemudian teknik pengumpulan data sebagai rumusan langkah-langkah yang digunakan peneliti untuk mengumpulkan data. Kemudian teknik analisis data dan diakhiri dengan prosedur penelitian yang membahas tentang fase-fase yang harus dilalui dalam menyelesaikan penelitian.

Bab IV Laporan hasil penelitian yang merupakan hasil dari teknik-teknik pengumpulan data yang telah dirumuskan sebelumnya. Laporan hasil penelitian ini berisi gambaran umum lokasi penelitian sebagai data penunjang dari penelitian, kemudian penyajian data dalam bentuk uraian yang kemudian diakhiri dengan analisis data.

Bab V Penutup berisi kesimpulan yang memuat ringkasan poin-poin dari hasil penelitian pada bab sebelumnya sebagai jawaban dari rumusan masalah yang telah dirumuskan. Pada bagian akhir penelitian, dimuat saran-saran yang perlu disampaikan terkait hasil penelitian