

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia negara yang sedang berkembang senantiasa melakukan berbagai kegiatan pembangunan di segala bidang. Dan pembangunan nasional adalah pembangunan yang multi kompleks dalam segala bidang termasuk di dalamnya pembangunan-pembangunan yang dilakukan di daerah.

Pembangunan daerah pada asalnya identik dengan pembangunan nasional. Dikarenakan program kerja dan kegiatan daerah ditujukan untuk menunjang pembangunan nasional sehingga biaya pembangunannya pun merupakan tanggung jawab bersama warga negara dan masyarakat karena pembangunan yang dilaksanakan tidak selamanya digantungkan dari pemerintah pusat saja.

Berdasar Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah berstatus sebagai daerah otonom, yaitu kesatuan masyarakat yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Adapun faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan otonomi daerah :

1. Manusia pelaksanaanya harus baik.

2. Keuangan harus cukup dan baik.

3. Peraturan harus cukup dan baik.

4. Organisasi dan manajemennya harus baik.¹

Penyelenggaraan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab, diperlukan kewenangan dan kemampuan menggali sumber keuangan sendiri yang didukung oleh perimbangan keuangan pusat dan daerah serta antara propinsi dan kabupaten atau kota yang merupakan prasyarat dalam sistem pemerintahan daerah.

Dengan semakin maraknya pembangunan di berbagai daerah khususnya di kota Yogyakarta, memerlukan faktor pendukung, salah satunya adalah faktor sumber pendapatan daerah. Sumber-sumber pendapatan daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 terdiri atas :

1. Pendapatan asli daerah yang selanjutnya disebut PAD terdiri dari :²
 - a. Hasil pajak daerah;
 - b. Hasil retribusi daerah;
 - c. Hasil penegelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan
 - d. Lain-lain PAD yang sah.
2. Dana perimbangan; dan
3. Lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Melihat sektor di atas, maka salah satu sektor yang perlu ditingkatkan untuk menunjang penerimaan daerah adalah pajak daerah, yaitu pajak yang dipungut oleh pemerintah daerah dan digunakan untuk membiayai rumah tangga daerah.³

¹ Josef Riwu Kaho, *Prospek otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, Cetakan Kedua, Rajawali Press, Jakarta, 1988, Hlm. 60.

² Pasal 157, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah.

³ Mardiasmo, *Pemajakan*, Edisi Ketiga, Cetakan Pertama, Andi Yogyakarta, 1990.

Pendapatan asli daerah yang berasal dari pajak daerah disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 yang terdiri atas :

1. Pajak Hotel;
2. Pajak Restoran;
3. Pajak Hiburan;
4. Pajak Reklame;
5. Pajak Penerangan Jalan;
6. Pajak Pengambilan bahan galian Golongan C; dan
7. Pajak Parkir.

Pajak daerah sebagai salah satu sumber pendapatan asli daerah pemungutannya dikelola oleh kantor Pelayanan Pajak Daerah. Kantor Pelayanan Pajak Daerah Kota Yogyakarta adalah instansi pemerintah yang tugasnya melaksanakan sebagian urusan rumah tangga daerah khususnya bidang pendapatan. Tugas tersebut menempatkan Kantor Pelayanan Pajak Daerah sebagai koordinator, dan mencari sumber-sumber pendapatan asli daerah sendiri mengingat pajak sebagai sumber penerimaan yang potensial untuk dikembangkan guna realisasinya pembangunan daerah dan dapat selalu diperbaharui maka pajak daerah mempunyai kedudukan yang strategis dalam meningkatkan pendapatan daerah. Sehingga pengelolaan pajak daerah tersebut diupayakan peningkatannya melalui penegakan hukum yang sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Maraknya pembangunan di segala bidang khususnya di daerah Istimewa Yogyakarta tidak terlepas dari semakin meningkatnya peranan

rakyat Indonesia. Dan salah satu hal yang menjadi perhatian Pemerintah daerah Kota Yogyakarta adalah masalah pajak hotel.

Pajak dan retribusi sudah diatur dengan Undang-Undang Nomor 34 tahun 2004 tentang pajak daerah dan retribusi daerah tetapi dalam pelaksanaan pemungutan pajak daerah tersebut diperlukan perangkat pendukung yang berupa Peraturan Daerah (Perda). Demikian pula untuk melaksanakan pemungutan pajak hotel di Kota Yogyakarta.

Pendirian hotel disamping menyangkut perekonomian, juga erat kaitannya dengan predikat Yogyakarta sebagai kota pariwisata, sehingga keterlibatan dalam pelaksanaannya sangat perlu untuk diperhatikan oleh semua pihak. Dan dalam meningkatkan daya tarik pengunjung untuk memakai jasa hotel maka pihak hotel dapat bekerja sama dengan Dinas Kepariwisataaan. Dimana disebutkan dalam Undang-Undang No. 9 Tahun 1990 Tentang Kepariwisataaan pada Pasal 8 tentang usaha jasa pariwisata, bahwa usaha jasa pariwisata meliputi perencanaan, jasa pelayanan, dan jasa penyelenggaraan pariwisata. Dimana jasa hotelpun termasuk didalamnya.

Usaha sarana pariwisata meliputi kegiatan pembangunan, pengelolaan dan penyediaan fasilitas, serta pelayanan yang diperlukan dalam penyelenggaraan pariwisata.⁴ Salah satu usaha atau sarana penting dalam pemberian fasilitas pariwisata adalah tempat menginap yaitu hotel. Jadi dalam pelaksanaannya pihak hotel berhubungan dengan adanya dinas pariwisata. Dengan banyaknya tempat-tempat wisata yang ada di daerah Istimewa

⁴ Pasal 22 Undang-Undang Nomor 9 tahun 1990 Tentang Kepariwisataaan

Yogyakarta maka jenis usaha hotel merupakan salah satu pemasukan yang dapat dijadikan andalan bagi pembiayaan daerah di tahun-tahun yang akan datang.

Atas dasar hal tersebut maka pemerintah daerah mengatur ketentuan-ketentuan yang harus dilaksanakan maupun hal-hal yang dilarang baik bagi pendiri atau pemilik hotel, yaitu dengan mengeluarkan peraturan daerah tentang pajak hotel. Disamping hal tersebut, dalam rangka mendukung perkembangan pelaksanaan otonomi daerah yang nyata, dinamis, serasi dan bertanggung jawab, maka pembiayaan pemerintahan pembangunan daerah dan kemasyarakatan yang bersumber dari daerah perlu ditingkatkan dan pengaturannya perlu disesuaikan. Sehubungan dengan fungsi pajak dalam menunjang pembangunan nasional, maka pajak hotel merupakan salah satu tulang punggung pendapatan daerah yang cukup dominan. Akan tetapi banyak sekali dari pihak-pihak pemilik hotel/wajib pajak yang melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan peraturan daerah yang telah ditetapkan, beberapa pelanggaran yang dilakukan adalah tidak memiliki ijin untuk mendirikan hotel dan bagi para pemilik hotel yang telah memiliki ijin mereka membayar pajak tidak dengan tepat waktu, serta melakukan perlawanan dengan menolak untuk diperiksa lebih lanjut, sehingga mengakibatkan tertundanya proses pemungutan pajak yang telah diatur oleh pemerintah daerah dan perlawanan tersebut data terjadi dikarenakan perkembangan intelektual dan moral masyarakat sistem pemajakan yang mungkin sulit

dipaham masyarakat, sistem kontrol tidak dapat dilakukan atau dilaksanakan dengan baik.⁵

Atas dasar permasalahan tersebut, penulis ingin menuangkan dalam bentuk skripsi berjudul "PELAKSANAAN PEMUNGUTAN PAJAK HOTEL MENURUT PERATURAN DAERAH NOMOR 23 TAHUN 2002 DI KOTA YOGYAKARTA".

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana pelaksanaan pemungutan pajak hotel menurut Peraturan Daerah Nomor 23 Tahun 2002 di Kota Yogyakarta ?
2. Bagaimana penegakan hukum terhadap pelanggar Peraturan Daerah Nomor 23 Tahun 2002 di kota Yogyakarta ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui pelaksanaan pemungutan pajak hotel di Kota Yogyakarta.
2. Untuk mengetahui penegakan hukum terhadap wajib pajak yang melakukan pelanggaran terhadap peraturan pajak hotel di Kota

D. Manfaat Penelitian

1. Bagi Ilmu Pengetahuan diharapkan dapat memberikan tambahan sumbangan pengetahuan dan pemikiran bagi perkembangan hukum pada umumnya.
2. Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat sebagai sumbang saran dan pertimbangan bagi pemerintah Kota Yogyakarta dalam penerapan Peraturan Daerah Nomor 23 Tahun 2002.

E. Tinjauan Pustaka

Sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah daerah propinsi, daerah kabupaten, dan kota berwenang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.⁶

Pemerintah daerah dalam hal ini diberi hak otonomi untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri. Hak otonomi ini memungkinkan daerah yang bersangkutan mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri untuk meningkatkan efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintah dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat guna pelaksanaan pembangunan.⁷ Untuk dapat melaksanakan tugas yang dipikulnya, pemerintah daerah membutuhkan dana atau biaya yang tidak sedikit. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 157 menjelaskan bahwa sumber pendapatan daerah adalah :

⁶ Pasal 18 ayat 2, Undang-Undang dasar 1945 Sesudah Amandemen.

⁷ Pasal 2 ayat 3, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

1. Pendapatan asli daerah, yang terdiri atas :
 - a. Hasil pajak daerah;
 - b. Hasil retribusi daerah;
 - c. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan
 - d. Lain-lain pendapatan daerah yang sah.
2. Dana perimbangan, dan
3. Lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Sedangkan mengenai pajak daerah harus memenuhi persyaratan sebagai berikut :

1. Pajak tidak boleh bertentangan dengan kebijaksanaan pemerintah pusat.
2. Sederhana.
3. Jenisnya tidak terlalu banyak.
4. Lapangan pajaknya tidak melampaui atau mencampuri pusat.
5. Berkembang sejalan dengan perkembangan kemakmuran di daerah tersebut.
6. Biaya administrasi rendah.
7. Beban relatif seimbang.
8. Dasar pengenaan yang sama diterapkan secara nasional.⁸

Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang pajak daerah dan retribusi daerah khususnya pasal 2 ayat (2) menyatakan :

1. Pajak Hotel
2. Pajak Restoran

3. Pajak Hiburan
4. Pajak Reklame
5. Pajak Penerangan jalan
6. Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C
7. Pajak Parkir

Pengertian pajak terdapat berbagai pendapat, antara lain berasal dari :

1. P. J. A Adriani yang dikutip oleh R. Santoso Brotodiharjo mengatakan :

“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 dituju, dan yang gunanya adalah untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum berhubungan dengan tugas negara untuk menyelenggarakan pemerintahan”.⁹

2. Soeparman Soenahamidjaja dalam desertasinya yang berjudul “Pajak Berdasarkan Asas Gotong Royong” menjelaskan bahwa :

“Pajak adalah iuran wajib, berupa uang atau barang, yang dipungt berdasarkan norma-norma hukum, guna menutup biaya produksi barang-barang dan jasa kolektif dalam mencapai kesejahteraan umum”.¹⁰

3. Rochmat Soemitro, menjelaskan sebagai berikut :

“Pajak adalah iuran rakyat kepada kas negara (peralihan kekayaan dari sektor pastikelir ke sektor pemerintah) berdasarkan undang-undang (dapat dipaksakan dengan tiada mendapat jasa *Timbale Tegen Pastatie*) yang langsung dapat ditunjuk dan digunakan untuk membiayai pengeluaran umum (*Publie Ultgaven*)”.¹¹

⁹ R. Santoso Brotodiharjo, *Pengantar Ilmu Hukum pajak*, Cetakan Kesebelas, PT. Eresco Bandung, 1986, Hlm. 2.

¹⁰ Erly Suandy, *Hukum Pajak*, Edisi Kedua, Salemba empat, Jakarta, 2002, Hlm. 9.

¹¹ Rochmat Soemitro, *Dasar-Dasar Hukum Pajak dan Pajak Bendaharar*, PT. Eresco, Jakarta.

4. B. Usman dalam bukunya "Pajak-Pajak Indonesia", mengatakan :

"Pajak adalah pungutan yang dilakukan oleh pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang hasilnya untuk membiayai pengeluaran umum pemerintah yang balas jasanya tidak secara langsung diberikan kepada pembayarnya bila perlu dapat dipaksakan".¹²

Bertilik tolak dari beberapa definisi pajak di atas yang diberikan oleh para ahli pajak tersebut, memberi kesan kepada kita bahwa pemerintah dalam melaksanakan pajak semata-mata untuk memperoleh uang atau dana untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran pemerintah. Sehubungan dengan hal itu pajak seakan-akan hanya mempunyai fungsi sebagai sumber keuangan negara (*budgetair*) tetapi pajak sebenarnya mempunyai fungsi mengatur (*regulerend*). Dalam artian bahwa pajak selain dapat digunakan sebagai alat ukur untuk mengatur atau melaksanakan kebijaksanaan negara dalam sektor ekonomi dan sosial juga dapat digunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu yang letaknya di luar bidang keuangan, seperti dalam bidang politik, budaya dan sebagainya.¹³

Pemungutan pajak harus berdasarkan perundang-undangan yang berlaku, jadi pemerintah dalam setiap memungut pajak harus berdasarkan undang-undang. Sehingga tidak mungkin ada pajak yang dipungut, hanya berdasarkan keputusan presiden atau berdasarkan peraturan-peraturan lain yang lebih rendah dari undang-undang.

Pelaksanaan suatu peraturan secara efektif, maka diperlukan suatu upaya penegakan hukum yang efektif pula. Dalam rangka mendukung

¹² B. Usman dan K. Subroto, *Pajak-Pajak Indonesia*, Yayasan Bina Pajak, Jakarta, 1980, Hlm. 71.

¹³ S. Munawir, *Berapaikan*, Cetakan Pertama, Liberty, Yogyakarta, 1992, Hlm. 5.

perkembangan pelaksanaan otonomi daerah yang nyata, dinamis, serasi dan bertanggung jawab, maka pembiayaan yang bersumber dari daerah perlu ditingkatkan dan pengaturannya perlu disesuaikan. Untuk itu, pemerintah daerah membutuhkan dana atau biaya yang tidak sedikit.

Pemerintah daerah Kota Yogyakarta merupakan daerah otonom yang berarti mempunyai hak dan kewajiban serta wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Sebagai konsekuensinya dari adanya hak dan kewajiban serta wewenang tersebut maka kepada daerah diberikan sumber-sumber keuangan daerah sendiri. Sumber keuangan Kota Yogyakarta sendiri dapat diperoleh salah satunya dari pajak hotel.

Bab I Ketentuan Umum Peraturan Daerah Nomor 23 tahun 2002 disebutkan :

- Daerah adalah Daerah Kota Yogyakarta;
- Pemerintah Daerah adalah Pemerintah Kota Yogyakarta;
- Walikota adalah Walikota Yogyakarta;
- Pengusaha Hotel adalah badan atau orang pribadi yang melakukan usaha hotel;
- Pajak hotel yang selanjutnya disebut pajak iuran wajib yang dipungut atas pembayaran hotel;
- Hotel adalah bangunan yang khusus disediakan bagi orang untuk dapat menginap istirahat, memperoleh pelayanan, dan atau fasilitas lainnya dengan dipungut bayaran termasuk bangunan lainnya yang menyatu

dikelola dan dimiliki oleh pihak yang sama, kecuali untuk pertokoan dan perkantoran.

- Pembayaran adalah jumlah yang diterima atau seharusnya diterima sebagai imbalan atas penyerahan barang atau jasa kepada pemilik hotel.

Masalah pokok daripada penegakkan hukum sebenarnya terletak pada faktor-faktor yang mungkin mempengaruhinya. Faktor-faktor mempunyai arti yang netral. Sehingga terletak pada isi faktor-faktor tersebut :

1. Faktor hukumnya sendiri.
2. Faktor penegak hukum, yaitu pihak-pihak yang membentuk maupun menetapkan hukum.
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakkan hukum
4. Faktör masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan
5. Faktor kebudayaan yakni sebagai sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karya manusia di dalam pergaulan hidup.¹⁴

F. Metode Penelitian

1. Lokasi Penelitian

Kota Yogyakarta.

2. Narasumber

- a. Kepala Kantor Pelayanan Pajak Daerah Kota Yogyakarta
- b. Kepala Dinas Kepariwisata

c. Kepala Dinas Perijinan dan Ketertiban

3. Sumber Data

- a. Sumber data primer, yaitu : data yang diperoleh secara langsung dalam penelitian lapangan.
- b. Sumber data sekunder, yaitu data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan yaitu buku-buku atau literature dan perundang-undangan.

4. Teknik Pengumpulan Data

- a. Wawancara dengan pihak yang bersangkutan yaitu Kepala Sub Bidang Pajak, Bidang Anggaran Pendapatan, Badan Pengelolaan Keuangan Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.
- b. Studi kepustakaan, yaitu dengan cara mengkaji berbagai Peraturan perundang-undangan atau literature yang berhubungan dengan permasalahan penelitian, yang semuanya untuk memperoleh data-data sebagai pelengkap dari data yang diperoleh dari penelitian langsung dilapangan.
- c. Studi dokumentasi, yaitu dengan mengkaji berbagai dokumen resmi institusional yang berupa putusan pengadilan, risalah sidang dan lain-lain yang berhubungan dengan permasalahan penelitian.

5. Analisis Data

Analisis data dilakukan secara deskriptif kualitatif, yaitu dengan menyajikan data secara deskriptif dan analisis kualitatif dengan menjabarkan, menjelaskan, menginterpretasikan, dan menggambarkan data yang diperoleh dari penelitian yang telah dipilih dan dikelompokkan

sebagai pelengkap dari data yang diperoleh dari penelitian langsung dilapangan.

- c. Studi dokumentasi, yaitu dengan mengkaji berbagai dokumen resmi institusional yang berupa putusan pengadilan, risalah sidang dan lain-lain yang berhubungan dengan permasalahan penelitian.

5. Analisis Data

Analisis data dilakukan secara deskriptif kualitatif, yaitu dengan menyajikan data secara deskriptif dan analisis kualitatif dengan menjabarkan, menjelaskan, menginterpretasikan, dan menggambarkan data yang diperoleh dari penelitian yang telah dipilih dan dikelompokkan menurut kualitas dan kebenarannya untuk menjawab permasalahan dengan pendekatan yuridis normatif, dengan langkah sebagai berikut :

- a. Data penelitian diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan penelitian,
- b. Hasil klasifikasi atas selanjutnya disistematisasikan, dan
- c. Data yang telah disistematisasikan kemudian dianalisis untuk diadikan