

## **BAB. I**

### **PENDAHULUAN**

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

Sejalan dengan otonomi daerah, setiap daerah yang ada di Indonesia dituntut untuk selalu berupaya meningkatkan sumber Pendapatan Asli Daerah. Upaya peningkatan Pendapatan Asli Daerah dapat dilakukan dengan cara berusaha mencari dan menggali sumber-sumber baru, pendapatan baru dan tidak lupa untuk terus menerus meningkatkan efisiensi sumber daya dan sarana yang terbatas serta meningkatkan efektifitas dan kegiatan yang telah ada.

Hal ini mesti dilakukan, permasalahan yang ada dan semakin nampak setelah otonomi berlangsung yaitu hampir semua daerah di Indonesia masih bergantung pada pusat. Faktanya adalah masih kecilnya kontribusi Pendapatan Asli Daerah terhadap pendapatan daerah secara keseluruhan, dan struktur pendapatan daerah di hampir daerah yang ada di Indonesia masih tergantung pada Dana Perimbangan terutama Dana Alokasi Umum.

Perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah adalah suatu sistem pembiayaan penyelenggaraan pemerintah dalam kerangka negara kesatuan yang mencakup pembagian keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah serta pemerataan antara daerah secara proporsional, demokratis, adil, dan transparan dengan memperhatikan notensi kondisi dan kebutuhan daerah. sejalan dengan kewaiihan dan

pembagian wewenang serta tata cara penyelenggaraan kewenangan tersebut termasuk pengelolaan dan pengawasan keuangan.

Pergeseran penggunaan dana yang lebih besar untuk daerah pada umumnya akan berdampak pada peningkatan peran pemerintah daerah dalam melaksanakan fungsi pemerintahan. Hal ini tentunya membuka peluang bagi pemerintah daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan pemerataan pembangunan.

Untuk mencapai pembangunan yang adil dan merata serta sejahtera berdasarkan Pancasila bukanlah suatu pekerjaan yang mudah. Hal ini perlu adanya pelaksanaan pembangunan yang saling berkesinambungan dan suatu perencanaan yang matang agar tidak menjadi penghalang dalam mencapai tujuan pembangunan itu sendiri.

Upaya untuk meningkatkan sumberdana pembangunan, peran serta Pemerintah Daerah sangat diharapkan untuk menunjang atau meningkatkan pendapatan yang dipergunakan untuk biaya pembangunan diberbagai bidang. Berlangsungnya otonomi daerah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, maka Pemerintah Daerah dituntut untuk menggali seluruh potensi, mengelola dan mengembangkan daerahnya guna meningkatkan penyelenggaraan pemerintah. Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004:

"Otonomi daerah adalah hak wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus daerahnya sendiri urusan pemerintah dan kepentingan pemerintah setempat sesuai dengan peraturan

Pemberian otonomi daerah tidak berarti permasalahan bangsa akan selesai dengan sendirinya. Otonomi daerah harus juga diikuti dengan serangkaian reformasi sektor publik. Dimensi reformasi sektor publik tersebut tidak sekedar perubahan format lembaga, akan tetapi menyangkut pembaharuan alat-alat yang digunakan untuk mendukung perjalanan lembaga-lembaga publik secara ekonomis, efisien, efektif, transparan, dan akuntabel sesuai dengan cita-cita reformasi yaitu menciptakan *good governance* benar-benar tercapai.

Kota Yogyakarta yang memiliki predikat kota budaya dan kota pariwisata juga tidak lepas dari pelaksanaan Otonomi Daerah yang berjalan diseluruh wilayah Indonesia. Untuk menggali potensi yang dimiliki agar dapat meningkatkan penerimaan daerah, agar dapat berkesinambungan dalam penyelenggaraan pemerintah dan pembiayaan pembangunan. Pemerintah Daerah dapat berjalan lancar dan tidak tergantung pada pemerintah pusat. Salah satunya adalah dibidang pariwisata yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2007 tentang Pajak Hotel dan Restoran.

Kehadiran sektor Pajak Hotel dan Restoran yang merupakan salah satu jenis pajak daerah dan merupakan sumber pendapatan yang sangat potensial bagi pemerintah daerah guna mencukupi kebutuhan-kebutuhan yang berkaitan dengan masalah-masalah pembiayaan penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan daerah.

Sektor Pajak Hotel dan Restoran di kota Yogyakarta dari tahun ke

**Tabel 1.1**  
**Persentase Jenis-Jenis Pajak Terhadap Pajak Daerah Kota Yogyakarta**

Jenis Penerimaan	Realisasi Penerimaan dan Persentase terhadap Pajak Daerah									
	2003	%	2004	%	2005	%	2006	%	2007	%
Pajak Hotel dan Restoran	18.458.225.458	55,05	21.637.874.001	53,31	28.627.218.693	68,83	23.211.107.011	62,78	30.188.689.728	68,08
Pajak Hiburan	1.716.454.271	5,11	1.950.000.000	4,80	1.700.213.698	3,84	1.352.354.424	3,07	1.741.017.733	3,17
Pajak Reklame	1.859.520.000	5,54	2.384.663.624	5,87	2.437.830.484	5,22	2.224.859.637	6,05	3.819.883.285	8,60
Pajak Pencahayaan Jalan	11.389.800.271	33,97	14.357.482.378	35,37	15.159.698.951	32,47	18.852.280.805	38,37	18.885.654.284	34,47
Pajak Parkir	102.052.500	0,30	252.050.000	0,61	281.963.470	0,60	326.645.148	0,74	388.071.854	0,87
Pajak Daerah	33.826.052.500	100	40.582.050.000	100	46.878.860.000	100	43.997.160.025	100	64.783.202.692	100

Sumber Data : BPKD Kota Yogyakarta

Mencermati keadaan di atas, kiranya penerimaan daerah yang berasal dari sektor Pajak Hotel dan Restoran di Kota Yogyakarta tidak dapat diabaikan begitu saja dalam pelaksanaan pemungutannya, sebab kontribusinya juga memiliki pengaruh yang signifikan terhadap realisasi penerimaan daerah. Potensi Kota Yogyakarta sebagai daerah tujuan wisata domestik secara langsung pasti sangat berpengaruh dalam peningkatan Pajak Hotel dan Restoran.

Fokus penelitian yang menjadi perhatian penulis adalah seberapa besar kontribusi Pajak Hotel dan Restoran dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Kota Yogyakarta tahun 2003 – 2007. Sedangkan untuk uraian selanjutnya akan dibahas bagaimana upaya-upaya yang dilakukan Pemerintah Daerah dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah melalui Pajak Hotel dan Restoran tahun 2003 – 2007. Berdasarkan observasi awal yang dilakukan penulis sebelum diperoleh penerimaan Pendapatan Asli Daerah melalui Pajak Hotel dan Restoran yaitu tahun 2003 – 2007 terdapat peningkatan penerimaan. Hal ini dapat dilihat dari besarnya kontribusi Pajak Hotel dan Restoran

**Tabel I.2**  
**Penerimaan Pajak Hotel dan Restoran dan Pendapatan Asli Daerah**  
**Tahun 2003 – 2007**

<b>Tahun</b>	<b>Pajak Hotel dan Restoran (PHR)</b>	<b>Pendapatan Asli Daerah (PAD)</b>	<b>%</b>
2003	18.458.225.458,00	68.621.564.331,07	26,90 %
2004	21.637.874.001,00	78.911.419.100,82	27,42 %
2005	26.527.218.593,00	89.196.416.784,00	29,74 %
2006	23.211.107.011,00	96.551.932.635,52	24,04 %
2007	30.168.589.726,00	114.098.350.942,31	26,44 %

Sumber Data : BPKD Kota Yogyakarta

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, penulis tertarik untuk melakukan suatu penelitian dan selanjutnya akan dituangkan dalam bentuk penulisan skripsi dengan judul **"KONTRIBUSI PAJAK HOTEL DAN RESTORAN TERHADAP PENDAPATAN ASLI DAERAH KOTA YOGYAKARTA TAHUN 2003 – 2007 (Studi Kasus Badan Pengelola Keuangan Daerah Kota Yogyakarta)"**

#### **B. Rumusan Masalah**

Sehubungan dengan latar belakang masalah yang telah dikemukakan di atas maka yang menjadi fokus permasalahan dalam penelitian ini adalah

1. Bagaimana Kontribusi Pajak Hotel dan Restoran Terhadap Pendapatan Asli Daerah di Kota Yogyakarta tahun 2003 – 2007?
2. Bagaimana upaya Pemerintah Kota Yogyakarta dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah melalui Pajak Hotel dan Restoran?

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui seberapa besar kontribusi Pajak Hotel dan Restoran terhadap Pendapatan Asli Daerah di Kota Yogyakarta tahun 2003 – 2007.
2. Untuk mengetahui potensi dan upaya peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) melalui Pajak Hotel dan Restoran di Kota Yogyakarta tahun anggaran 2003 – 2007.

### **D. Manfaat Penelitian**

1. Terhadap Dunia Akademis

Dapat memperkaya pengetahuan tentang teori perpajakan melalui analisis tentang Kontribusi Pajak Hotel dan Restoran terhadap Pendapatan Asli Daerah tahun 2003 – 2007.

2. Terhadap Dunia Praktis

Dapat memberikan masukan yang berarti bagi instansi yang terkait dalam pelaksanaan pemungutan Pajak Hotel dan Restoran

### **E. Kerangka Dasar Teori**

1. **Pemerintah Daerah**

Luas daerah Indonesia memberikan konsekuensi makin banyaknya urusan yang harus ditangani oleh pemerintah, oleh karena itu tidak mungkin semua urusan diurus oleh pemerintah pusat yang berkedudukan di satu tempat sehingga dibutuhkan beberapa wilayah pemerintah daerah-daerah negara.

Yang dimaksud pemerintah daerah itu sendiri, seperti yang dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 pasal 1 -- 2

yaitu pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah.

Menurut Drs. The Liang Gie yang dikutip oleh Mashuri Maschab dalam Laksono (2007), yang dimaksud Pemerintah daerah adalah "satuan-satuan organisasi pemerintah yang berwenang menyelenggara segenap kepentingan setempat dari sekelompok penduduk yang mendiami suatu wilayah.

Sedangkan menurut pendapat dari Mashuri Maschab (1982: 32), yang dimaksud pemerintah daerah sebagai berikut :

"pemerintah daerah adalah suatu aparat negara yang berwenang dan berkewajiban dan mengurus urusan rumah tangga sendiri di dalam lingkungan negara."

Pemerintah daerah merupakan bagian yang integral dari pemerintah negara yang telah diatur dalam UUD 1945 pasal 18 yang berbunyi :

"pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang dengan memandang dan mengamati dasar permusyawaratan dalam sistem Pemerintah Negara, dan hak-hak asal usul dalam daerah yang bersifat istimewa."

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa Pemerintah Daerah merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah mempunyai kewenangan untuk mengelola urusan pemerintahannya secara mandiri dengan pembentukan pemerintah daerah

a) Desentralisasi

Secara etimologis, desentralisasi berasal dari bahasa latin "de" berarti terlepas "centrum" yang berarti pusat, dengan demikian konsep desentralisasi dapat dikonotasikan adanya pelepasan wewenang dari pemerintah pusat menjadi wewenang pemerintah daerah.

Sebagai negara kesatuan yang menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah.

Desentralisasi yang terjadi di Indonesia masih terbatas pada wacana pelimpahan wewenang. Daerah diberikan kesempatan untuk mengurus rumah tangga sendiri. Daerah diharuskan berfikir dalam hal penyediaan anggaran/sumber pembiayaan untuk menyediakan pelayanan publik dengan cara mereka sendiri dan memberikan tambahan tanggung jawab bagi pemerintah daerah.

Uraian di atas didukung oleh pendapat The Liang Gie dalam Laksono (1987: 44), bahwa desentralisasi dalam bidang pemerintahan sebagai suatu pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada satuan-satuan organisasi pemerintah untuk menyelenggarakan segenap kepentingan setempat dari sekelompok yang mendiami suatu wilayah.

Secara konseptual, desentralisasi adalah pembagian dari sebagian kekuasaan pemerintah oleh sekelompok yang berkuasa di pusat terhadap kelompok-kelompok lain yang mendiami wilayah



mempunyai otoritas di wilayah tertentu (Pemerintah Daerah) di negara. Sedangkan menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pasal 1 ayat 7 menyatakan bahwa yang dimaksud desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi dibentuk dan disusun daerah propinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sebagai urusan pemerintah yang telah diserahkan kepada daerah sepenuhnya, baik pelaksanaan maupun yang menyangkut segi pembiayaan.

#### b) Otonomi Daerah

Menurut Mariun (1969: 47), Otonomi berasal dari dua kata bahasa Yunani yaitu "*autos*" yang berarti sendiri dan "*nomos*" yang berarti peraturan atau perundang-undangan. Jadi otonomi daerah adalah peraturan sendiri atau undang-undang sendiri. Otonomi daerah merupakan kata benda, sedang kata sifatnya adalah otonomi atau berotonom yang artinya mempunyai hak kekuasaan, wewenang atau membuat peraturan sendiri sedangkan istilah otonomi yang berkembang sekarang adalah "pemerintahan sendiri" yang meliputi

secara etimologis masih belum memberikan gambaran yang jelas mengenai apa yang dimaksud dengan otonomi itu.

#### Definisi Otonomi Daerah dalam Undang-Undang Nomor 22

Tahun 1999, secara resmi dirumuskan sebagai berikut :

“Daerah otonomi selanjutnya disebut daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu, berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Berdasarkan pengertian tersebut di atas, maka penyelenggaraan otonomi daerah adalah merupakan wewenang dan kewajiban suatu daerah dalam batas wilayah tertentu sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Menurut Muslimin A. dalam Kurniasih (2002: 12), dengan melihat Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 pelaksanaan Otonomi Daerah mengandung prinsip-prinsip sebagai berikut :

- Penyelenggaraan Otonomi Daerah dilaksanakan dengan prinsip demokrasi dan desentralisasi.
- Pelaksanaan Otonomi Daerah dilaksanakan pada otonomi luas, nyata-nyata bertanggung jawab.
- Pelaksanaan Otonomi Daerah yang luas, nyata-nyata bertanggung jawab secara utuh, diletakan pada daerah kabupaten dan kota sedangkan Otonomi Daerah provinsi merupakan otonomi luas

- Pelaksanaan Otonomi Daerah harus sesuai dengan konstribusi negara, sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara pemerintah pusat, pemerintah propinsi, dan pemerintah kabupaten/kota.
- Pelaksanaan Otonomi Daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonomi.
- Pelaksanaan Otonomi Daerah harus lebih meningkatkan peran dan fungsi badan legeslatif daerah baik sebagai lembaga penyalur aspirasi rakyat maupun lembaga pengawas pemerintah kabupaten/kota.
- Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakan pada daerah propinsi dalam kedudukanya sebagai daerah admistrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintah yang tidak diserahkan pada daerah otonom, sedangkan asas desentralisasi diletakan pada daerah kabupaten/kota sebagai daerah otonom.
- Pelaksanaan tugas pembantuan dimungkinkan tidak hanya dari pemerintah kepada daerah, tetapi juga dari pemerintah dan daerah kepada desa yang disertai dengan pembiayaan sarana serta sumber daya manusia.

Sejalan dengan pandangan yang dikemukakan di atas UU RI Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dalam bab 1 pasal 1 nomor 5 memberikan konsep otonomi daerah adalah hak wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam penyelenggaraan otonomi daerah, daerah mempunyai hak:

- Mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya
- Memilih pimpinan daerah.
- Mengelola aparatur pemerintah.
- Memungut Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
- Mendapatkan bagi hasil dari pengelola sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah.
- Mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah.
- Kewajiban lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Disamping itu daerah-daerah juga mempunyai kewajiban dalam menyelenggarakan otonomi daerah diantaranya:

- Melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan, dan kerukunan nasional, serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- Meningkatkan kualitas hidup masyarakat.
- Mengembangkan kehidupan demokrasi.
- Mewujudkan keadilan dan pemerataan.
- Meningkatkan pelayanan dasar pendidikan.

- Menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak.
- Mengembangkan sistem jaminan sosial.
- Menyusun perencanaan dan tata cara ruang daerah.
- Mengembangkan sumberdaya produk di daerah.
- Melestarikan Lingkungan hidup.
- Mengelola administrasi kependudukan.
- Melestarikan nilai-nilai kebudayaan.
- Membentuk dan menetapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangan, dan
- Kewajiban lain yang diatur dalam undang-undang

Hak dan kewajiban daerah diwujudkan dalam bentuk rencana kerja pemerintah dan dijabarkan dalam bentuk pendapatan, belanja dan pembiayaan daerah yang dikelola dalam sistem pengelolaan keuangan daerah.

Adurrahman (1987: 156), mengatakan bahwa otonomi daerah merupakan suatu persoalan inti dan merupakan salah satu kunci terpenting bagi terlaksananya mekanisme pemerintahan di daerah yang sebaik-baiknya oleh karena itu persoalan otonomi daerah perlu mendapatkan perhatian yang mendalam baik mengenai pengertiannya,

konsep yang dijabarkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan.

Dalam literatur pemerintah dikenal 3 (tiga) sistem otonomi:

1) Otonomi Formil

Yaitu sistem otonomi dimana yang diatur adalah kewenangan-kewenangan Pemerintah Pusat yang diperoleh pemerintah pusat (seperti pertahanan dan keamanan, politik luar negeri, peradilan dan moneter fiskal dan kewenangan lainnya) sedangkan kewenangan daerah otonomi adalah kewenangan yang di luar kewenangan pemerintah pusat tersebut.

2) Otonomi Materiil

Merupakan kewenangan-kewenangan daerah otonom yang dilimpahkan oleh eksplisit disebutkan satu persatu (biasanya diatur dalam undang-undang pembentukan daerah otonom) sedangkan kewenangan di daerah adalah kewenangan di luar kewenangan pemerintahan pusat tersebut.

3) Otonomi Riil

Merupakan kewenangan-kewenangan daerah otonom yang dilimpahkan oleh pemerintah pusat, disesuaikan dengan kemampuan nyata dari daerah otonom yang bersangkutan seperti (sumberdaya manusia, Pendapatan Daerah Regional Bruto/PDRB, dll) jadi kewenangan daerah otonom yang satu dengan yang lain tidak sama.

Dengan otonomi daerah diharapkan dapat menjalankan suatu

sistem pemerintahan yang sentralistik, otonomi daerah diharapkan dapat memfasilitasi berbagai keragaman karakteristik daerah yang seharusnya diharapkan pada pelayanan yang tidak harus seragam bagi satu daerah satu dengan daerah yang lain, otonomi daerah akan memberi keleluasaan kepada daerah-daerah untuk mengembangkan corak penyelenggaraan pemerintahan daerah yang sesuai dengan kebutuhannya.

Makna otonomi daerah terletak pada kewenangan bagi pemerintah untuk menentukan kebijaksanaan sendiri sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat dalam pelaksanaan pemerintahan serta pembangunan di daerah guna mengembangkan dan memajukan daerahnya, yang sebagai pelaksana terhadap masyarakat guna mensejahterakan masyarakat yang ada pada daerah. Kewenangan tersebut yang mengacu pada pembuatan keputusan bagi Pemerintah Daerah dalam menentukan tipe dan tingkat pelayanan dan pembangunan daerah terhadap masyarakat, bagaimana pelayanan serta bagaimana diberikan dan biayai oleh pemerintah.

Menurut Josef Riwu (1986: 60-63), menjelaskan bahwa untuk dapat melaksanakan tugas otonomi daerah sebaik-baiknya ada beberapa faktor yang mempengaruhi diantaranya:

- 1) Manusia pelaksananya

Manusia merupakan subyek dalam setiap aktifitas pemerintahan,

manusia adalah pelaku dan penerjemah proses mekanisme dalam sistem

pemerintahan. Oleh karena itu, agar mekanisme pemerintahan ini mampu berjalan dengan baik, yaitu sesuai dengan tujuan yang diharapkan maka manusia sebagai pelakunya harus pula baik, pengertian baik disini meliputi :

- Mentalitas/moral yang baik dalam arti jujur, bertanggung jawab serta dapat berperan sebagai pelayan masyarakat (*public servant*)
- Memiliki kemampuan yang baik dalam melaksanakan tugas-tugasnya.

## 2) Faktor keuangan

Faktor keuangan mutlak diperlukan memiliki peran penting dalam penyelenggaraan pemerintahan hampir tidak ada kegiatan pemerintahan yang tidak membutuhkan biaya. Dalam hal pelaksanaan otonomi daerah dituntut untuk berupaya menggali potensi atau sumber daya yang dimiliki sebagai sumber pendapatan sehingga mengurangi mengurangi ketergantungan Pemerintah Daerah terhadap Pemerintahan Pusat, semakin besar jumlah uang yang tersedia maka semakin banyak kegiatan atau pekerjaan yang bisa dilakukan. Selain itu diperlukan pengelolaan kemampuan yang baik pula agar semua biaya yang dikeluarkan berjalan



### 3) Peralatan

Peralatan disini adalah setiap benda atau alat yang dipergunakan untuk mendukung dan memperlancar pekerjaan atau kegiatan Pemerintah Daerah, peralatan yang dsigunakan harus cukup dari segi jumlah, memadai dari segi kualitas dan praktis dari segi penggunaan peralatan yang peraktis, efisien dan efektif harus ditunjang oleh sumber daya manusia yang handal sertas keuangan yang memadai

### 4) Organisasi dan manajemen

Yang dimaksud dengan organisasi disini adalah organisasi dalam arti struktur yaitu susunan yang terdiri dari satuan-satuan organisasi beserta segenap pejabat, kekuasaan, tusnya dalam hubungan satu sama lain, dalam rangka mencapai tujuan tertentu.

Sedangkan manajemen adalah proses manusia yang menggerakkan tindakan dalam usaha kerja sama sehingga tujuan yang telah ditentukan benar-benar tercapai.

Dari uraian di atas dapat dictarik kesimpulan bahwa otonomi daerah dapat dilaksanakan dengan baik, maka diperlukan organisasi dalam manajemen Pemerintahn Daerah yang baik pula.

## 2. Keuangan Daerah

Dalam rangka melaksanakan kegiatan-kegiatan baik di dalam kegiatan pemerintahan umum maupun dalam bidang pembangunan serta muna memelihara kehidupan dan kegiatan negara lainnya, diperlukan biaya

berupa uang. Demikian juga di daerah, dimana pelaksanaan kegiatan pemerintahan umum dan pembangunan serta pemeliharaan sarana dan prasarana setiap tahun selalu meningkat.

M. Manulang (1983:15), dalam bukunya berjudul Pengantar Ekonomi Moneter mendefinisikan bahwa uang adalah segala sesuatu yang umum diterima sebagai alat dan sebagai alat penukar dan sebagai alat penukar nilai yang pada waktu bersamaan bertindak sebagai alat penimbun kekayaan.

Segala sesuatu yang berkaitan dengan uang tersebut dapat diartikan pula sebagai alat bentuk kekayaan atau harta benda yang dapat dinilai dengan uang, sebagai alat penukar, pengukur, penabung yang sekaligus sebagai alat pembayaran yang sah. Uang merupakan alat yang vital (memiliki peran yang penting) bagi negara dan bangsa.

Dari penjelasan di atas maka dapat disimpulkan bahwa keuangan adalah segala bentuk kekayaan atau harta benda yang dapat dinilai dengan uang. D. J. Mamesah (1995: 16), mendefinisikan Keuangan Daerah sebagai semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, demikian pula segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan kekayaan daerah sepanjang belum dimiliki/dikuasai oleh negara maupun daerah yang lebih tinggi serta pihak-pihak lain sesuai ketentuan/peraturan perundangan yang berlaku.

Dari definisi di atas dikemukakan dua unsur penting yaitu :

- a) semua hak dimaksud sebagai hak untuk memungut Pajak Daerah Retribusi Daerah dan/atau penerimaan dan sumber-sumber lain sesuai ketentuan yang berlaku merupakan pednerimaan daerah sehingga menambah kekayaan daerah.
- b) Kewajiban daerah dapat berupa kewajiban untuk membayar dan mengeluarkan uang sehubungan dengan tagihan kepada daerah yang bersangkutan

Definisi lain yang diungkapkan oleh D. J. Mamesah adalah segala unsur-unsur keuangan atau kekayaan yang menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah secara keseluruhan. Dari definisi di atas lingkup keuangan meliputi:

- a) Kekayaan daerah yang secara langsung dikelola oleh Pemerintah Daerah sesuai tingkat otonominya masing-masing serta hubungan langsung dengan pelaksanaan tugas, wewenang dan tanggung jawab baik dalam bidang pemerintahan maupun dalam bidang pembangunan.
- b) Kekayaan milik daerah yang dipisahkan, yaitu seluruh uang dan barang yang pengurusannya tidak dikasukkan ke dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 pasal 78 disebutkan, mengenai keuangan daerah yaitu pasal 1 penyelenggaraan tugas Pemerintahan Daerah dan DPRD dibiayai dari dan atas beban

pemerintahan di daerah dibiayai dari dan atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Pentingnya posisi keuangan daerah dalam penyelenggaraan otonomi daerah sangatlah disadari pemerintah. Demikian pula alternatif cara untuk mendapatkan sumber keuangan yang memadai harus segera dilakukan agar dapat dipergunakan untuk memenuhi kebutuhan rumah tangga daerah.

### **3. Kontribusi**

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (1989: 459), kontribusi adalah uang iuran (kepada perkumpulan/organisasi) atau sumbangan. Pengertian kontribusi disini adalah iuran atau sumbangan yang diberikan kepada Pemerintah Daerah sehingga dengan adanya iuran tersebut pemerintah dapat melakukan kegiatan pemerintahan.

### **4. Pendapatan Asli daerah**

Menurut penjelasan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, yang dimaksud dengan Pendapatan Asli Daerah adalah penerimaan yang diperoleh dari sumber-sumber dalam wilayah sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku. Adapun konsep dasar mengenai definisi pendapatan yang dikemukakan Winardi (199: 32), adalah sebagai berikut :

"definisi pendapatan/penghasilan sebagaimana dipergunakan dalam ilmu ekonomi teoritika dalam hasil berupa uang atau material lainnya yang disertai oleh pemenuhan kebutuhan."

Indikator yang paling mendasar untuk melihat kemampuan daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri adalah dengan melihat kemampuan dalam mengelolah keuangan daerah dengan kata lain keuangan merupakan penentu keberhasilan pemerintahan dalam melakukan kegiatan pemerintahan.

Dari pernyataan di atas dapat disimpulkan bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, daerah membutuhkan biaya atau sumber dana, sehingga faktor biaya merupakan faktor yang sangat penting di dalam pelaksanaan otonomi daerah. Dalam hal ini pengelolaan daerah dituntut untuk menggali potensi yang ada di daerahnya secara maksimal. Jadi Pendapatan Asli Daerah adalah sumber keuangan yang diperoleh dari hasil menggali potensi yang ada di daerahnya sendiri.

Dalam penyelenggaraan otonomi daerah, daerah memerlukan dana berupa uang yang digunakan untuk membiayai semua kebutuhan dalam menyelenggarakan pemerintahan. Pendapatan daerah merupakan komponen dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk membiayai pembangunan maupun penyelenggaraan pemerintah. Oleh karena itu daerah harus berupaya semaksimal mungkin agar pendapatan daerah dapat dikelola secara efektif.

Drs. A. W. Widjaja (1992: 86), mengatakan bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan salah satu modal dasar pemerintah dalam

usaha untuk memperkecil ketergantungan dalam mendapatkan dana dari pemerintah atasnya (subsidi).

Agar dapat mengurus rumah tangganya sendiri dengan sebaik-baiknya maka perlu diberikan sumber-sumber pembiayaan yang cukup. Tetapi mengingat bahwa tidak semua sumber pembiayaan dapat diberikan kepada daerah maka perlu diwajibkan untuk menggali sumber-sumber pembiayaannya sendiri berdasarkan peraturan dan perundang-undangan yang berlaku. Menurut pasal 4 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999, sumber Pendapatan Asli Daerah terdiri dari :

- a) Pajak Daerah, yaitu pungutan yang dilakukan oleh pemerintah daerah berdasarkan perundang-undangan yang berlaku, yang ditetapkan melalui peraturan daerah. Pungutan ini dikenakan pada semua obyek seperti orang atau badan, benda bergerak atau tak bergerak.

Menurut Rachmat Soemitro (1997: 23), Untuk dapat menilai apakah Pajak Daerah yang ada mampu memberikan sumbangan kepada Pendapatan Asli Daerah maka potensial tidaknya dapat diukur dengan:

- Hasil (yield): memadai tidaknya hasil suatu pajak dalam kaitannya dengan berbagai layanan yang dibiayainya, mudah tidaknya memperkerkirakan besar hasil itu, dan elastisitas hasil pajak terhadap pertumbuhan jumlah Hotel dan Restoran.
- Keadilan (equity): dasar pajak dan kewajiban membayar harus jelas dan tidak sewenang-wenang, pajak bersangkutan harus adil

- Daya guna ekonomi: pajak hendaknya mendorong (atau setidaknya tidak menghambat) penggunaan sumber dana secara berdaya guna
- Kemampuan melaksanakan yaitu suatu pajak haruslah dapat dilaksanakan dari sudut kemampuan politik dan kemampuan tat usaha

Sebagai salah satu komponen utama dalam Pendapatan Asli Daerah, Pajak Daerah hampir selalu menjadi komponen penting dari pendapatan suatu daerah. Jenis Pajak Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang perubahan Undang-Undang Nomor 18 tahun 1997

#### 1) Pajak Daerah Tingkat I (Propinsi)

- Pajak kendaraan bermotor dan kendaraan di atas air
- Bea balik nama kendaraan bermotor dan kendaraan di atas air
- Pajak pengambilan dan pemanfaatan air bawah tanah dan permukaan air
- Pajak bahan bakar kendaraan bermotor

#### 2) Pajak Daerah Tingkat II (Kabupaten/Kota)

- Pajak Hotel dan Restoran (pajak pembangunan I)
- Pajak Hiburan (termasuk pajak rumah bola, pajak tontonan pajak pertunjukan dan keramaian umum)
- Pajak Reklame

- Pajak pengambilan dan pengolahan bahan galian golongan C
  - Pajak Parkir
- b) Retribusi Daerah, yaitu pungutan daerah sebagai pembayaran atau pemakiaian karena memperoleh jasa yang diberikan oleh daerah atau dengan kata lain Retribusi Daerah adalah pungutan yang dilakukan sehubungan dengan sesuatu atau pasilitas yang diberikan secara langsung dan nyata.
- c) Hasil perusahaan milik daerah, yaitu hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan.
- d) Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah

## 5. Pajak

Menurut Rachmat Soemitro (1997: 23), pajak adalah iuran rakyat kepada kas berdasarkan Undang-Undang (dengan dapat paksaan) dengan tidak dapat mendapatkan jasa timbal balik (kontra prosisi) yang langsung dapat ditunjukkan dan yang digunakan untuk membiayai pengeluaran umum.

Unsur-unsur pajak adalah

a. Iuran rakyat kepada negara

Yang berhak dmemunggut pajak adalah negasra, iuran tersebut berupa uang bukan barang.

b. Berdasarkan Undang-Undang

Pajak dipungut berdasarkan atau dengan kekuatan Undang-undang sesuai aturan pelaksanaannya.



- c. Tanda jasa timbal balik atau kontra prestasi dari negara yang secara langsung dapat ditunjuk
- d. Dapat digunakan untuk membiayai rumah tangga negara yakni pengeluaran-pengeluaran yang bermanfaat bagi masyarakat.

## **6. Pajak Hotel dan Restoran**

Menurut Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, pengertian pajak hotel adalah pajak atas pelayanan hotel, dimana hotel adalah bangunan yang khusus disediakan bagi orang untuk dapat menginap atau beristirahat, 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.

Sedangkan pajak restoran adalah pajak atas pelayanan restoran, dimana restoran adalah tempat menyantap makanan dan/atau minuman yang disediakan dengan dipungut bayaran, tidak termasuk usaha jasa boga atau catering.

Adapun komponen-komponen yang terdapat dalam Pajak Hotel dan Restoran adalah

### **a. Obyek pajak Hotel dan Restoran**

Dalam peraturan pemerintah tentang Pajak Daerah Tahun 2001 Pajak

Hotel dan Restoran dinisahkan dalam pasal yang berbeda

- Obyek Pajak Hotel yang tercantum menurut pasal 38 adalah pelayanan yang disediakan dengan pembayaran, termasuk
- Fasilitas penginapan atau fasilitas tinggal jangka pendek
- Pelayanan penunjang sebagai kelengkapan fasilitas penginapan atau tinggal jangka pendek yang sifatnya memberikan kemudahan dan kenyamanan
- Fasilitas olah raga dan hiburan yang disediakan khusus untuk tamu hotel, bukan untuk umum
- Jasa persewaan ruangan untuk kegiatan acara atau pertemuan di hotel

Sedangkan obyek Pajak Restoran menurut pasal 43 ayat 1 adalah pelayanan yang disediakan restoran dengan pembayaran, sedangkan yang tidak termasuk obyek pajak sebagaimana dimaksud dalam ayat 1 adalah

- Pelayanan usaha jasa boga dan catering
- Pelayanan yang disediakan oleh restoran atau rumah makan yang peredarannya tidak melebihi batas yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah

**b. Subyek Pajak Hotel dan Restoran**

Subyek Pajak Hotel menurut pasal 39 ayat 1 adalah orang pribadi atau badan yang melakukan pembayaran kepada hotel, sedangkan subyek Pajak Restoran menurut pasal 44 ayat 1 adalah orang pribadi atau badan yang melakukan pembayaran kepada restoran

c. **Wajib Pajak Pajak Hotel dan Restoran**

Wajib Pajak Hotel menurut pasal 39 ayat 2 adalah pengusaha hotel sedangkan wajib Pajak Restoran menurut pasal 44 ayat 2 adalah pengusaha restoran.

d. **Tarif Pajak**

Tarif Pajak Hotel menurut pasal 41 ayat 1 paling tinggi sebesar 10%. Tarif Pajak Hotel sebagaimana dimaksud ayat 1 ditetapkan dengan peraturan pemerintah sama dengan tarif pajak restoran tetapi diatur dalam pasal yang berbeda yaitu pasal 46 ayat 1 dan 2.

**F. Definisi Konseptual**

**1. Pemerintah Daerah**

Adalah Penyelenggaraan pemerintahan daerah otonom oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas desentralisasi. Sedangkan pemerintah daerah adalah kepala daerah beserta perangkat daerah otonom yang lain sebagai badan eksekutif daerah dan DPRD sebagai badan legeslatif daerah.

**2. Keuangan Daerah**

Adalah semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, demikian pula segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan kekayaan daerah sepanjang belum dimiliki/dikuasai oleh negara maupun daerah yang lebih tinggi serta pihak-pihak lain sesuai ketentuan/peraturan perundangan yang berlaku

### **3. Pendapatan Asli Daerah**

Pendapatan Asli Daerah adalah penerimaan yang diperoleh dari sumber-sumber dalam wilayah sendiri yang sah dipungut berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

### **4. Pajak**

Adalah pungutan yang dilakukan oleh Pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang hasilnya dipergunakan untuk pembiayaan pengeluaran umum pemerintah, dimana pelaksanaannya dapat dipaksakan.

### **5. Kontribusi Pajak Hotel dan Restoran**

Kontribusi pajak Hotel dan Restoran adalah membantu dan mengupayakan hasil pajak sehingga menambah Pendapatan Asli Daerah jika pajak meningkat maka menambah Pendapatan Asli Daerah, meningkat maka pembangunan daerah semakin meningkat dan daerah semakin berkembang. Ini menunjukkan bahwa pajak sangat berperan dalam meningkatkan pendapatan daerah serta berpengaruh terhadap perkembangan daerah.

## **G. Definisi Operasional**

Menurut Koenjoroningrat (1974: 74), definisi operasional adalah usaha untuk mengubah konsep-konsep yang berupa contrast atau gagasan dengan kata-kata yang menggambarkan perilaku-prilaku atau gejala yang dapat diuji dan ditentukan kebenarannya oleh orang lain

Definisi operasional merupakan unsur dalam penelitian yang menggambarkan bagaimana suatu variabel dapat diukur, dengan kata lain definisi operasional adalah petunjuk dalam melaksanakan kegiatan untuk mengukur suatu variabel.

Indikator yang dipakai dalam penelitian ini adalah

1. Kontribusi pajak Hotel dan Restoran terhadap Pendapatan Asli Daerah dilihat melalui:
  - Target dan Realisasi Pajak Hotel dan Restoran tahun 2003 – 2007
  - Kontribusi Pajak Hotel dan Restoran terhadap Pendapatan Asli daerah tahun 2003 – 2007
  - Analisa Trend Pajak Hotel dan Restoran tahun 2003 – 2007
2. Upaya yang dilakukan pemerintah daerah dalam meningkatkan Pendapatan dari sumber penerimaan Pajak Hotel dan Restoran

## **H. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Di dalam penelitian ini penulis menggunakan penelitian deskriptif. Dengan tujuan menerangkan atau mendeskripsikan juga menginterpretasikan secara tepat variabel yang diteliti. Mengutip pendapat Winarno Surachmad dalam Enggar (2001: 36), disebutkan bahwa :

“penelitian deskriptif merupakan istilah yang umum dan mencakup beberapa teknik deskriptif, diantaranya penelitian yang menuturkan, mengklarifikasikan dan menganalisa data serta untuk menyelesaikan masalah-masalah yang ada pada saat sekarang dengan menggunakan teknik wawancara, observasi dan

Berdasarkan pengertian tersebut di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa penelitian deskriptif bertujuan untuk mendeskripsikan sesuatu yang berlaku saat ini dengan kata lain penelitian deskriptif bertujuan untuk memperoleh informasi-informasi mengenai keadaan saat ini. Dan melihat kaitan antara variabel-variabel yang ada.

## **2. Lokasi Penelitian**

Penelitian ini dilaksanakan di Badan Pengelola Keuangan Daerah Kota Yogyakarta Propinsi DIY. Alasan pemilihan lokasi penelitian ini dikarenakan banyaknya jumlah hotel dan akomodasi sebagai penunjang untuk meningkatkan jumlah kontribusi Pajak Hotel dan Restoran.

## **3. Unit Analisis Data**

Dalam penelitian ini unit analisis data dapat diartikan sebagai obyek nyata yang akan diteliti yaitu untuk mengetahui bagaimana kontribusi Pajak Hotel dan Restoran terhadap Pajak Asli Daerah Kota Yogyakarta. Maka kegiatan yang akan dilakukan yaitu mengumpulkan data-data, baik yang berupa dokumen maupun melalui wawancara secara langsung dengan aparat atau orang-orang yang terkait dengan pengelolaan Pajak Asli Daerah di Kantor Badan Pengelola Keuangan Daerah Kota Yogyakarta.

## **4. Jenis Data**

### **a. Data Primer**

Data primer adalah data yang diperoleh melalui keterangan-keterangan secara langsung dari pihak yang terkait dengan masalah yang diteliti

dalam penelitian ini yaitu mengenai kontribusi Pajak Hotel dan Restoran terhadap Pendapatan Asli Daerah Kota Yogyakarta.

**b. Data Sekunder**

Data sekunder adalah data yang diperoleh melalui buku-buku, dokumen-dokumen, arsip-arsip yang menunjang serta terkait langsung dengan objek yang akan diteliti yaitu kantor Badan Pengelola Keuangan Daerah Kota Yogyakarta.

**5. Teknik Pengumpulan Data**

**a. Dokumentasi**

Teknik pengumpulan data yang dilakukan melalui buku-buku, perundang-undangan, peraturan-peraturan, dokumen yang relevan, dan rencana kerja mengenai Badan Pengelola Keuangan Daerah Kota Yogyakarta.

**b. Wawancara**

Data yang diperoleh secara langsung dari sumbernya melalui proses tanya jawab secara langsung mengenai objek yang akan diteliti dalam hal ini responden yang akan diwawancarai adalah aparat instansi Badan Pengelola Keuangan Daerah Kota Yogyakarta..

**6. Teknik Analisa Data**

Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Menurut J. Moleung (1991: 6), bahwa Penelitian kualitatif yang menggunakan analisis secara induktif

berarti bahwa pencarian data bukan dimaksudkan untuk membuktikan hipotesis yang telah dirumuskan sebelum penelitian diadakan.

Analisis ini lebih merupakan pembentukan observasi berdasarkan bagian-bagian yang telah dikelompok-kelompokan secara singkat proses analisis data yang tersedia dari berbagai sumber. Langkah berikutnya yaitu mengadakan reduksi data yang dilakukan dengan jalan membuat abstraksi yakni membuat rangkuman yang inti, proses dan pernyataan. Pernyataan yang perlu dijaga sehingga tetap berada di dalamnya. Langkah selanjutnya adalah menyusun ke dalam satuan-satuan (*unityzing*), kemudian satuan-satuan dikategorikan (*kategorize*). Tahap akhir analisis data ini adalah mengadakan pemeriksaan keabsahan data setelah tahap tersebut barulah dimulai tahap penafsiran data.

Setelah data yang diperlukan dalam penelitian sudah terkumpul, maka dilakukan analisis data. Untuk mengetahui berapa persen jumlah kontribusi Pajak Hotel dan Restoran (PHR) terhadap Pendapatan Asli Daerah, digunakan rumus :

$$\text{Kontribusi} = \frac{\text{Realisasi Pajak Hotel dan Restoran}}{\text{Pendapatan Asli Daerah}} \times 100\%$$

Sedangkan analisis trend atau sering disebut *seculer trend* atau rata-rata perubahan (biasanya tiap tahun) dalam jangka panjang. Menurut Pangestu Subagyo (1996: 32), Kalau hal yang diteliti menunjukkan gejala kenaikan maka trend yang kita miliki menunjukkan rata-rata perubahan, sering disebut trend positif, tetapi kalau hal yang kita teliti menunjukkan



Dengan demikian perlu dihitung rata-rata pembahasa atau trend untuk meramalkan besarnya penerimaan Pajak Hotel dan Restoran pada tahun yang akan datang, misalnya meramalkan atau memprediksi besarnya penerimaan Pajak Hotel dan Restoran pada tahun anggaran 2003 sampai dengan tahun anggaran 2007 untuk mengetahui bahwa kontribusi Pajak Hotel dan Restoran masih dapat ditingkatkan, pengujianya dilakukan dengan memperkirakan besarnya penerimaan Pajak Hotel dan Restoran pada tahun yang akan datang, yaitu dengan menggunakan analisis trend/seculer trend. Permasalahan dengan metode *least square* adalah sebagai berikut :

$$Y = a + bx$$

Untuk mencari nilai a dan b persamaan di atas dapat dicari dengan rumus

$$a = \frac{\sum y}{n} \qquad b = \frac{\sum xy}{\sum x^2}$$

Dimana :

Y : nilai trend

a : konstanta

b : slope atau koefisien garis trend

x : interval waktu

y : jumlah data