

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Otonomi merupakan suatu kebijakan dalam rangka menciptakan keutuhan suatu bangsa. Adanya otonomi tersebut masing-masing daerah diharapkan mampu menggali dan mengoptimalkan sumber-sumber penerimaan yang potensial. Sehubungan dengan pentingnya posisi keuangan ini, maka S. Pamudji (1980: 61-62) menegaskan bahwa pemerintah daerah tidak dapat melaksanakan fungsinya dengan efektif dan efisien tanpa biaya yang cukup untuk memberikan pelayanan dan pembangunan juga keuangan inilah yang merupakan salah satu dasar kriteria untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri, sehingga daerah dibebani kewenangan dalam membuat kebijakan daerah untuk pemberian pelayanan, prakarsa, peningkatan peran serta dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat (Romli, 2007: 22).

Pemerintah Daerah diberikan hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur serta mengurus sendiri urusan pemerintahannya sebagai upaya meningkatkan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintah berupa pelayanan kepada masyarakatnya (Lubis, 2011: 12). Mengacu pada definisi normatif dalam UU No. 32 Tahun 2004, maka unsur otonomi daerah adalah 1. Hak, 2. Wewenang, 3. Kewajiban Daerah Otonom. Ketiga hal tersebut dimaksudkan untuk mengatur dan mengurus sendiri, urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Didalam UU

No. 32 Tahun 2004 yang dimaksud hak dalam konteks otonomi daerah adalah hak-hak daerah yang dijabarkan pada Pasal 21 Dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai hak: 1. Mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya. 2. Memilih pimpinan daerah. 3. Mengelola aparatur daerah. 4. Mengelola kekayaan daerah. 5. Memungut pajak daerah dan retribusi daerah. 6. Mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah. 7. Mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah. 8. Mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan dan Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 yang diperbaharui dengan Undang-Undang No. 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, maka pemerintah daerah diberi kekuasaan yang lebih besar untuk mengatur anggaran daerahnya. Tapi pada kenyataannya kontribusi Pendapatan Asli Daerah terhadap pendapatan dan belanja daerah masih kecil. Selama ini dominasi sumbangan pemerintah pusat kepada daerah masih besar. Hal ini mengindikasikan bahwa pendapatan asli daerah masih belum maksimal dalam pelaksanaannya.

Untuk mengurangi dominasi sumbangan pemerintah pusat serta meningkatkan pembangunan dan memaksimalkan otonomi daerah, Pemerintah Daerah harus lebih meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Pendapatan Asli Daerah yang berasal dari pembagian Pendapatan Asli Daerah, dana perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, pinjaman daerah, dan pendapatan daerah lainnya yang sah. Selanjutnya Pendapatan Asli Daerah terdiri dari pajak daerah dan retribusi daerah, keuntungan perusahaan milik daerah, hasil pengelolaan

daerah, dan lain-lain pendapatan asli daerah (Suparmoko, 2002:55). PAD menjadi indikator keberhasilan dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Semakin tinggi PAD maka semakin tinggi pula kemampuan pemerintah daerah untuk membiayai kebutuhannya sendiri. Hal ini berarti pemerintah daerah tersebut telah berhasil dalam menyelenggarakan otonomi daerah. Demikian pula sebaliknya, apabila PAD yang diperoleh pada daerah tersebut semakin sedikit atau mengalami penurunan, berarti penyelenggaraan otonomi daerahnya belum maksimal.

Dalam rangka meningkatkan akuntabilitas dan keleluasaan dalam pembelanjaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), sumber- sumber penerimaan daerah yang potensial harus digali secara maksimal sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, termasuk diantaranya adalah pajak daerah dan retribusi daerah yang sudah sejak lama menjadi salah satu unsur Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang utama. Semakin tinggi kewenangan keuangan yang dimiliki daerah, maka semakin tinggi peranan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam struktur keuangan daerah, begitu pula sebaliknya. Salah satu pos Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah pajak daerah.

Pajak daerah merupakan salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah yang dipungut dari masyarakat tanpa mendapatkan imbalan langsung. Hal ini sesuai dengan UU no. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang mengungkapkan bahwa Pajak Daerah adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang

digunakan untuk membiayai penyelenggaraan daerah dan pembangunan daerah (Prakosa, 2005: 2) dengan menggali serta meningkatkan potensi pajak daerah yang ada di daerah tersebut, maka PAD nantinya dapat digunakan untuk pembangunan serta meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Terdapat perbedaan cakupan pajak antara daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Menurut UU no. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Daerah Provinsi memiliki 5 jenis pajak daerah, yaitu : (1) Pajak Kendaraan Bermotor, (2) Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor, (3) Pajak Atas Bahan Bakar Kendaraan Bermotor, (4) Pajak Air Permukaan, dan (5) Pajak Rokok. Sedangkan jenis pajak yang dipungut oleh daerah kabupaten/kota ada 11 jenis pajak, yaitu : (1) Pajak Hotel, (2) Pajak Restoran, (3) Pajak Hiburan, (4) Pajak Reklame, (5) Pajak Penerangan Jalan, (6) Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan, (7) Pajak Parkir, (8) Pajak Air Tanah, (9) Pajak Sarang Burung Walet, (10) Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan, (11) Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan.

Sama halnya dengan daerah lain di Indonesia, Kota Semarang merupakan salah satu daerah yang diberi hak otonomi daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri guna melaksanakan pembangunan. Kota Semarang di harapkan mampu membiayai daerahnya dengan kemampuan daerah untuk menggali dan mengelola sumber-sumber keuangan daerah. Sehubungan dengan pentingnya posisi keuangan dalam hal ini, maka pemerintah daerah Kota Semarang dapat memenuhi kebutuhan daerahnya dengan cara meningkatkan pajak daerah.

Salah satu pajak daerah yang potensinya semakin berkembang seiring dengan

semakin di perhatikannya sektor jasa dalam kebijakan pembangunan yang menyebabkan bisnis perdagangan, jasa dan pariwisata berkembang adalah pajak hotel. Semula pajak atas hotel disamakan dengan pajak restoran dengan nama pajak hotel dan restoran. Adanya perubahan Undang-Undang tentang pajak daerah dan retribusi, maka dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak dan Retribusi Daerah. Pajak hotel dan pajak restoran dipisahkan menjadi jenis pajak yang berdiri sendiri. Hal ini mengindikasikan besarnya potensi, keberadaan pajak hotel dan kontribusinya dalam pembangunan suatu daerah.

Kota Semarang sebagai ibu kota provinsi Jawa Tengah memiliki keunggulan kompetitif tersendiri dibandingkan kota-kota lain. Letaknya yang strategis dimana terletak di pusat jalur lalu lintas perekonomian di utara pulau Jawa (jalur Pantura), selain itu Semarang merupakan Kota Metropolitan yang mampu bersaing dalam bidang perdagangan, industri dan jasa. Fasilitas transportasi seperti Bandara Internasional Ahmad Yani, Pelabuhan Tanjung Mas, Stasiun Tawang, dan pusat-pusat perdagangan serta jasa tersedia di Kota Semarang. Sehingga banyak masyarakat baik yang berasal dari kota Semarang itu sendiri, maupun dari Kota lain yang menjalankan bisnisnya di Kota Semarang.

Semarang juga merupakan kota wisata, dan yang menjadi unggulan Kota Semarang adalah wisata religi, wisata sejarah dan wisata kuliner. Wisatawan domestik maupun mancanegara sering melakukan wisata religi dengan mengunjungi objek wisata Masjid Agung, Klenteng Sam Poo Kong, atau Vihara Avalokirestara di Watu Gong. Wisata sejarah juga tak kalah menarik, Kawasan Kota Lama yang berdiri sejak masa penjajahan Belanda dengan tata bangunan-

bangunan kunonya, selanjutnya Gereja Bleduk merupakan Gereja pertama Portugis, dan yang pasti bangunan kuno Lawang Sewu yang sering diekspos di media dan yang terakhir wisata kuliner khas Semarang, antara lain pusat oleh-oleh yang berada di sekitar Pandanaran yang menawarkan jajanan Semarang.

Semarang juga merupakan kota pendidikan/universitas yang memiliki banyak perguruan tinggi. Terdapat 7 perguruan tinggi negeri, 11 perguruan tinggi swasta, dan 8 sekolah tinggi/akademi, sehingga terdapat ratusan ribu mahasiswa, baik yang berasal dari Kota Semarang itu sendiri maupun mahasiswa luar kota atau perantauan yang menetap di Kota Semarang untuk melaksanakan pendidikannya.

Letak Kota Semarang yang strategis sebagai kota perdagangan, jasa, industri, pendidikan, dan kota wisata akan mendorong tumbuh kembangnya industri perhotelan dan jasa penginapan. Selain itu seiring perguruan tinggi negeri menjadi tujuan pelajar dari luar daerah, berkembangnya perguruan tinggi swasta dan diikuti pula dengan unit-unit bisnis tidak dapat dipungkiri lagi, bahwa perkembangan rumah kos sebagai tempat tinggal sementara semakin meningkat di Kota Semarang. Lahan bisnis kos-kosan ini tidak hanya dilirik oleh penduduk asli atau penduduk setempat melainkan menggiurkan bagi para investor yang berasal dari luar kota Semarang untuk berinvestasi di kota ini, kita dapat melihat keuntungannya bagi Pemda setempat bahwa hal ini berpotensi untuk meningkatkan pendapatan daerah. Perkembangan industri perhotelan maupun penginapan secara langsung maupun tidak langsung akan berdampak pada peningkatan Pendapatan Asli Daerah, khususnya dari Pajak Hotel.

Secara umum, hotel adalah bangunan yang dipakai orang untuk menginap dan

dipungut bayaran. Kebanyakan masyarakat mungkin berfikir bahwa hotel hanya mencakup hotel berbintang, hotel melati dan bangunan tempat orang menginap seperti wisma. Namun sesuai dengan Peraturan Daerah Kota Semarang No. 3 tahun 2011 tentang Pajak Hotel, disebutkan bahwa hotel adalah fasilitas penyedia jasa penginapan/peristirahatan termasuk jasa terkait lainnya dengan dipungut bayaran, yang mencakup juga motel, losmen, gubuk pariwisata, wisma pariwisata, pesangrahan, rumah penginapan dan sejenisnya, serta rumah kos dengan jumlah kamar lebih dari 10 (sepuluh).

Berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik (BPS) Jawa Tengah, diperoleh data jumlah hotel di Kota Semarang pada tahun 2011-2015, sebagaimana dipaparkan pada Tabel 1.1

Tabel 1.1
Jumlah Hotel di Kota Semarang Berdasar Klasifikasi Tahun 2011-2015

No	Klasifikasi	Jumlah hotel				
		2011	2012	2013	2014	2015
1	Bintang V	4	4	4	4	4
2	Bintang IV	5	4	4	5	9
3	Bintang III	11	10	10	12	13
4	Bintang II	4	7	10	13	13
5	Bintang I	12	11	13	13	11
6	Non Bintang	61	56	56	53	60
Jumlah		97	92	96	97	110

Sumber : BPS Jawa Tengah, 2016

Jumlah jasa penginapan dan industri perhotelan mengalami peningkatan. Berdasarkan tabel di atas dapat di lihat bahwa pertumbuhan hotel bintang V cenderung stabil atau tidak mengalami perubahan selama 5 tahun terakhir hal ini di sebabkan karena peminat hotel untuk bintang V adalah kelas menengah ke atas dimana pangsa pasarnya yang cenderung tidak mengalami peningkatan selanjutnya yang mengalami kenaikan terjadi pada hotel kelas menengah atau hotel bertarif ekonomis yang sering di sebut juga sebagai *budget hotel* pertumbuhan terjadi pada Bintang II, Bintang III, dan Bintang IV pertumbuhan *budget hotel* atau kelas menengah yang cukup pesat di Kota Semarang di pengaruhi oleh permintaan pasar yang tinggi dan juga budget hotel di minati karena banyak penduduk Indonesia yang menginap membutuhkan hotel yang tidak terlalu mewah. Mereka mengincar hotel

dengan layanan sederhana tetapi nyaman untuk melakukan aktivitas, baik bisnis, wisata atau untuk rapat di luar kota selain itu *Budget hotel* makin diminati investor karena modal cepat kembali. Pesatnya perkembangan *budget hotel* ini sangat dirasakan dampaknya oleh pengusaha hotel non bintang. Adanya *budget hotel* dengan tampilan yang lebih menarik dan harga sewa kamar yang tidak berbeda jauh dengan harga sewa kamar hotel bintang 1, menyebabkan hotel bintang 1 kalah saing sehingga terjadi penurunan jumlah hotel bintang 1 di Kota Semarang.

Menurut data target dan realisasi penerimaan pajak hotel di Kota Semarang tahun 2011–2015 antara target dan realisasi selalu mengalami kenaikan. Kenaikan penerimaan pajak hotel yang terjadi dari tahun 2011 sampai tahun 2015 sudah mengalami kenaikan hingga 63% pada tahun 2011 realisasi penerimaan pajak hotel sebesar Rp. 33.981.330.562 sedangkan di tahun 2015 realisasi penerimaan pajak hotel sebesar Rp. 55.441.704.572 selain itu realisasi penerimaan pajak hotel dalam 5 tahun terakhir selalu dapat melebihi target yang di tetapkan pemerintah Kota Semarang pada tahun 2011 target pajak hotel sebesar Rp. 28.000.000.000 sedangkan realisasinya sebesar Rp. 33.981.330.562 selanjutnya pada tahun 2012 target pajak hotel yang di tetapkan sebesar Rp. 32.000.000.000 sedangkan realisasinya sebesar Rp. 35.716.285.776. pada tahun 2013 realisasi penerimaan pajak hotel juga melampaui target yang di tetapkan yaitu sebesar Rp. 44.674.905.002 sedangkan targetnya sebesar Rp. 38.000.000.000 juga pada tahun 2014 dengan target Rp. 44.000.000.000 dan realisasi Rp. 50.589.695.464 yang terakhir pada tahun 2015 dengan target Rp. 50.000.000.000 dan realisasi penerimaan pajak hotelnya sebesar Rp. 55.441.704.572.

Terlihat bahwa realisasi yang terjadi selalu lebih besar dari penentuan target oleh Pemerintah Daerah Kota Semarang. Hal ini dikarenakan penentuan target yang hanya selalu berdasar pada penerimaan tahun-tahun sebelumnya sehingga memungkinkan target yang ditetapkan selalu bisa dicapai dengan realisasi penerimaan pajak hotel yang lebih besar. Hal ini mengindikasikan bahwa potensi pajak hotel sangat besar yang belum tergali secara maksimal dalam pelaksanaannya.

Sektor industri perhotelan dan jasa penginapan merupakan sektor yang sangat potensial di Kota Semarang guna meningkatkan dan berkontribusi dalam PAD, sehingga ini merupakan tantangan bagi Pemerintah Kota Semarang untuk lebih menggali potensi pajak hotel dan jasa penginapan di Kota Semarang. Oleh karena itu, perlu dianalisis seberapa besar kontribusinya terhadap Pendapatan Asli Daerah Kota Semarang dan hambatan yang di hadapi dalam pemungutan pajak hotel. .

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, masalah yang akan diteliti selanjutnya dirumuskan dalam bentuk pertanyaan penelitian yaitu:

1. Bagaimana perkembangan dan kontribusi pajak hotel terhadap Pendapatan Asli Daerah di Kota Semarang dari tahun 2011-2015?
2. Hambatan dan usaha apa saja yang di hadapi dalam memaksimalkan kontribusi pajak hotel di Kota Semarang?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang ada, maka dapat ditentukan tujuan penelitian ini, yaitu antara lain:

1. Mengetahui perkembangan penerimaan dan kontribusi pajak hotel terhadap Penerimaan Asli Daerah Kota Semarang tahun 2011-2015.
2. Untuk mengetahui hambatan – hambatan apa saja yang di hadapi dan usaha yang di lakukan dalam memaksimalkan kontribusi pajak hotel.

1.4. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan mampu mencapai tujuan sesuai yang dituliskan diatas, sehingga penelitian ini dapat memberikan kontribusi berupa :

1. Manfaat Akademik

Kegunaan Teoritis Penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan dan memberikan sumbangan bagi perkembangan ilmu pengetahuan pada umumnya dan Ilmu pemerinthan pada khususnya.

2. Manfaat Praktis

- a. Kegunaan Praktis Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan dalam pembuatan kebijakan yang berkaitan dengan pajak hotel di Kota Semarang.
- b. Hasil penelitian ini diharapkan memberikan sumbangan pemikiran bagi pemerintah dalam mengambil kebijaksanaan mengenai usahanya untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) guna membiayai pembangunan daerah khususnya penerimaan yang berasal dari pajak hotel.

1.5. Landasan Teori

1.5.1. Keuangan Daerah

1.5.1.1. Pengertian Keuangan Daerah

Pengelolaan keuangan daerah merupakan bagian integral dari manajemen anggaran publik yang mencerminkan rangkaian perhitungan anggaran dan pendapatan (belanja) pemerintah negara yang meliputi proses: penyusunan, pengesahan, pelaksanaan dan pengawasan (evaluasi) pendayagunaan keuangan. Hal ini berarti bahwa segmen pengelolaan keuangan daerah menjadi bagian inti komponen obyektif pembicaraan kebijakan publik.

Pengertian keuangan daerah sebagaimana dimuat dalam penjelasan pasal 156 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah sebagai berikut, Keuangan daerah adalah “semua hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang dan segala sesuatu berupa uang dan barang yang dapat dijadikan milik daerah yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut”.

Berdasarkan beberapa pengertian keuangan daerah diatas dapat dipahami tujuan utama peraturan yang dibuat bukan hanya keinginan untuk melimpahkan wewenang dan pembiayaan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, tetapi hal yang lebih penting adalah keinginan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya keuangan daerah dalam rangka peningkatan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat agar terjadi pemerataan kesejahteraan dan juga untuk semangat desentralisasi, demokratisasi, transparansi, dan akuntabilitas menjadi sangat dominan dalam mewarnai penyelenggaraan pemerintah pada umumnya dan proses pengelolaan keuangan daerah pada khususnya.

Dalam pengelolaan keuangan daerah yang baik akan bermuara pada peningkatan hasil pendapatan daerah dan meningkatnya usaha-usaha pembangunan di daerah tersebut. Kepala daerah yaitu Gubernur Bupati/Walikota adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah. Dalam melaksanakan tugasnya kepala daerah dapat melimpahkan sebagian atau seluruh kekuasannya yang berupa perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan dan pertanggung jawaban, serta pengawasan keuangan daerah kepada pejabat perangkat daerah

1.5.1.2. Ruang Lingkup Keuangan Daerah

Ruang lingkup keuangan daerah berdsarkan pasal 2 peraturan pemerintah nomor 58 tahun 2005 tentang pengelolaan keuangan daerah meliputi:

1. Hak daerah untuk memungut pajak daerah dan retribusi daerah serta melakukan pinjaman;
2. Kewajiban daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah dan membayar tagihan pihak ketiga;
3. Penerimaan daerah;
4. Pengeluaran daerah;
5. Kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan daerah;
6. Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah daerah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan daerah dan/atau kepentingan umum.

Menurut Halim (2004: 20), ruang lingkup keuangan daerah terdiri dari keuangan daerah yang dikelola langsung dan kekayaan daerah yang dipisahkan. Yang termasuk dalam keuangan yang dikelola langsung adalah APBD dan barang-barang inventaris milik daerah. Sedangkan keuangan daerah yang dipisahkan meliputi Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).

1.5.1.3. Sumber Penerimaan Daerah

Sumber-sumber penerimaan dari suatu daerah menurut Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 pasal 5 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah terdiri atas :

1. Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Pendapatan Asli Daerah adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang

dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan perundang-undangan.

2. Dana Perimbangan

Dana perimbangan merupakan sumber pendapatan daerah yang berasal dari APBN untuk mendukung pelaksanaan kewenangan pemerintah Daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi kepada daerah, yaitu terutama peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik. Dana perimbangan terdiri atas: Dana alokasi umum, Dana alokasi khusus dan Dana bagi hasil.

3. Pinjaman Daerah

Pinjaman daerah adalah semua transaksi yang mengakibatkan daerah menerima sejumlah uang atau menerima manfaat yang bernilai uang dari pihak lain sehingga daerah tersebut terbebani kewajiban untuk membayar kembali. Menurut Mardiasmo (2002: 144) pinjaman daerah bersumber dari :

- a. Pinjaman dalam negeri dapat bersumber dari pemerintah pusat, lembaga komersial atau melalui penerbitan obligasi.
- b. Pinjaman luar negeri dimungkinkan dilakukan daerah, namun mekanismenya harus melalui pemerintah pusat.

4. Lain-lain Penerimaan daerah yang sah

Lain-lain Pendapatan Daerah yang sah antara lain hibah atau penerimaan dari Daerah Kabupaten/Kota lainnya, dan penerimaan lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

1.5.2. Pendapatan Asli Daerah (PAD)

1. Pengertian Pendapatan Asli Daerah (PAD)

PAD merupakan salah satu sumber penerimaan daerah yang bertujuan memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah untuk mendanai pelaksanaan pembangunan dan otonomi daerah sesuai dengan potensi daerah sebagai wujud desentralisasi. Sebagaimana yang dimaksud dalam UU No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, PAD adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Menurut Halim, Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah. (Halim, 2004: 67)

2. Sumber Pendapatan Asli Daerah

Berdasarkan UU No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, PAD bersumber dari:

- a. Pajak Daerah
- b. Retribusi Daerah
- c. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan
- d. PAD lain-lain yang sah.

1.5.3. Pajak

Pengertian pajak menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (1989: 658), menyebutkan bahwa Pajak adalah pungutan wajib, biasanya berupa uang yang harus dibayar oleh penduduk sebagai sumbangan wajib kepada negara atau pemerintah sehubungan dengan pendapatan, pemilikan, harga beli barang, dsb.

Namun menurut Soemitro, merumuskan bahwa pajak adalah iuran rakyat kepada kas negara (peralihan kekayaan dari sektor partikular ke setor pemerintahan) berdasarkan undang-undang (dapat dipaksakan) dengan tiada mendapatkan jasa timbal (tegen presepsi) yang langsung dapat diajukan dan digunakan untuk membiayai pengeluaran umum (Nurmantu, 2005: 15).

1.5.4. Fungsi Pajak & Sistem Pungutan Pajak

Sebagaimana telah diketahui dari unsur-unsur yang melekat pada pengertian pajak dari berbagai definisi, terlihat adanya dua fungsi yaitu sebagai berikut (Mardiasmo, 2011: 1):

a. Fungsi Penerimaan (Budgeter)

Pajak berfungsi sebagai sumber dana yang diperuntukkan bagi pembiayaan pengeluaran-pengeluaran pemerintah.

b. Fungsi Mengatur (Reguler)

Pajak berfungsi sebagai alat untuk mengatur atau melakukan kebijakan di bidang sosial dan ekonomi

Menurut S. Munawir (2004: 41) menyebutkan ada tiga sistem pungutan pajak yang berlaku, yaitu:

a. Official Assesment System

Adalah suatu pungutan dimana besarnya pajak yang harus dilunasi oleh Wajib Pajak, ditentukan sendiri oleh fiskus atau operator pajak, dalam Undang-undang Wajib Pajak bersifat pasif, justru fiskuslah yang bersifat aktif.

b. Self Assesment System

Adalah suatu sistem pungutan pajak yang memberikan wewenang kepada Wajib Pajak untuk menentukan sendiri besarnya pajak yang terutang, sehingga dalam sistem ini Wajib Pajak harus lebih aktif untuk menghitung, menyetor dan melaporkan kepada inspeksi pajak, sedang fiskus hanya memberi penerangan, pengawasan atau sebagai verifikator.

c. With Holding System

Adalah suatu sistem pungutan pajak yang memberikan wewenang kepada pihak ketiga (bukan pemerintah atau Wajib Pajak) untuk menentukan besarnya pajak terutang. Sebelum tahun 1968, kita menganut cara yang pertama. Tetapi mulai tahun 1968 kita menganut cara kedua dan ketiga. Tetapi karena cara Self Assesment System maupun With Holding System belum disadari benar-benar oleh wajib pajak, maka dalam pelaksanaannya masih dilengkapi dengan cara yang pertama, jadi merupakan semi Self Assesment System.

1.5.5. Pajak Daerah

1.5.5.1. Pengertian Pajak Daerah

Menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Pajak Daerah adalah kontribusi wajib kepada Daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan Daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pajak daerah dan retribusi daerah ditetapkan dengan Undang-Undang yang pelaksanaannya untuk di daerah diatur lebih lanjut

dengan peraturan daerah. Pemerintah daerah dilarang melakukan pungutan atau dengan sebutan lain di luar yang telah ditetapkan undang-undang (Sunarno 2012: 78).

Menurut Mardiasmo pajak daerah adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan daerah (Mardiasmo 2006: 12).

1.5.5.2. Jenis-Jenis Pajak Daerah

Sesuai dengan pembagian administrasi daerah daerah, menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009, Pajak Daerah dapat digolongkan menjadi dua macam yaitu:

1. Pajak Provinsi, terdiri dari:

- a. Pajak Kendaraan Bermotor, yaitu pajak atas kepemilikan dan/atau penguasaan kendaraan bermotor.
- b. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor, yaitu pajak atas penyerahan hak milik kendaraan bermotor sebagai akibat dari perjanjian dua pihak atau perbuatan sepihak atau keadaan yang terjadi karena jual beli, tukar menukar, hibah, warisan, atau pemasukan ke dalam badan usaha.
- c. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor, yaitu pajak atas penggunaan bahan bakar kendaraan bermotor.
- d. Pajak Air Permukaan, yaitu pajak atas pengambilan dan/atau pemanfaatan air permukaan.

- e. Pajak Rokok, yaitu pungutan atas cukai rokok yang dipungut oleh Pemerintah.

2. Pajak Kabupaten/Kota :

- a. Pajak Hotel, yaitu pajak atas pelayanan yang disediakan oleh hotel.
- b. Pajak Restoran, yaitu pajak atas pelayanan yang disediakan oleh restoran.
- c. Pajak Hiburan, yaitu pajak atas penyelenggaraan hiburan.
- d. Pajak Reklame, yaitu pajak atas penyelenggaraan reklame.
- e. Pajak Penerangan Jalan, yaitu pajak atas penggunaan tenaga listrik, baik yang dihasilkan sendiri maupun dari sumber lain.
- f. Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan, yaitu pajak atas kegiatan pengambilan mineral bukan logam dan batuan, baik dari sumber alam di dalam dan/atau permukaan bumi untuk dimanfaatkan.
- g. Pajak Parkir, yaitu pajak atas penyelenggaraan tempat parkir di luar badan jalan, baik yang disediakan berkaitan dengan pokok usaha maupun yang disediakan sebagai suatu usaha, termasuk penyediaan tempat penitipan kendaraan bermotor.
- h. Pajak Air Tanah, yaitu pajak atas pengambilan dan/atau pemanfaatan air tanah.
- i. Pajak Sarang Burung Walet, yaitu pajak atas kegiatan pengambilan dan/atau pengusahaan sarang burung walet.
- j. Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan, yaitu pajak atas bumi dan/atau bangunan yang dimiliki, dikuasai, dan/atau dimanfaatkan

oleh orang pribadi atau Badan, kecuali kawasan yang digunakan untuk kegiatan usaha perkebunan, perhutanan, dan pertambangan.

- k. Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan, yaitu pajak atas perolehan hak atas tanah dan/atau bangunan.

1.5.5.3. Tarif Pajak Daerah

Tarif Pajak Daerah yang dipungut oleh pemerintah daerah telah diatur dalam UU No. 28 tahun 2009 yang ditetapkan dengan pembatasan tarif paling tinggi berbeda untuk setiap jenis pajak, yaitu :

1. Pajak kendaraan bermotor ditetapkan paling tinggi 5%
2. Bea balik nama kendaraan bermotor ditetapkan paling tinggi 10%
3. Pajak bahan bakar kendaraan bermotor ditetapkan paling tinggi 5%
4. Pajak air permukaan ditetapkan paling tinggi 20%
5. Pajak Rokok ditetapkan sebesar 10% (sepuluh persen) dari cukai rokok.
6. Pajak Hotel ditetapkan paling tinggi 10%
7. Pajak Restoran ditetapkan paling tinggi 10%
8. Pajak Hiburan ditetapkan paling tinggi 35%
9. Pajak Reklame ditetapkan paling tinggi 25%
10. Pajak Penerangan Jalan ditetapkan paling tinggi 10%
11. Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan ditetapkan paling tinggi 25%
12. Pajak Parkir ditetapkan paling tinggi 30%
13. Pajak air tanah ditetapkan paling tinggi 20%
14. Pajak sarang burung wallet ditetapkan paling tinggi 10%
15. Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan ditetapkan paling

tinggi sebesar 0,3%

16. Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan ditetapkan paling tinggi sebesar 5% (lima persen).

Walaupun ditetapkan batasan tarif pajak yang paling tinggi, terdapat pengaturan yang berbeda tentang penetapan tarif pajak oleh pemerintah daerah antara pajak provinsi dengan pajak kabupaten/kota. Menetapkan tarif pajak yang paling tinggi, hal ini dimaksudkan untuk memberikan kebebasan kepada pemerintah daerah yang bersangkutan untuk mengelola keuangannya masing-masing berdasarkan kemampuan dan kondisi daerah yang bersangkutan.

1.5.6. Hotel

1.5.6.1. Pengertian & Karakteristik Hotel

Menurut Sulastiyono (2011: 5), hotel adalah suatu perusahaan yang dikelola oleh pemiliknya dengan menyediakan pelayanan makanan, minuman dan fasilitas kamar untuk tidur kepada orang-orang yang melakukan perjalanan dan mampu membayar dengan jumlah yang wajar sesuai dengan pelayanan yang diterima tanpa adanya perjanjian khusus.

Definisi Hotel, menurut SK Menteri Pariwisata, Pos, Dan Telekomunikasi No. KM 37/PW 340/MPPT-86, dalam Sulastiyono (2011: 6) hotel adalah suatu jenis akomodasi yang mempergunakan sebagian atau seluruh bangunan untuk menyediakan jasa penginapan, makanan dan minuman, serta jasa penunjang lainnya bagi umum yang dikelola secara komersial. Menurut Departemen Pariwisata Indonesia, hotel merupakan suatu bidang usaha yang menggunakan suatu bangunan atau sebagian bangunan

yang disediakan secara khusus, untuk setiap orang yang menginap, makan, memperoleh pelayanan dan menggunakan fasilitas lainnya dengan pembayaran. Ciri khusus dari hotel adalah mempunyai restoran yang dikelola langsung di bawah manajemen hotel tersebut. Kelas hotel ditentukan oleh Dinas Pariwisata Daerah (Diparda).

Menurut Peraturan Daerah Kota Semarang No. 3 tahun 2011, disebutkan bahwa: “Hotel adalah fasilitas penyedia jasa penginapan/peristirahatan termasuk jasa terkait lainnya dengan dipungut bayaran, yang mencakup juga motel, losmen, gubuk pariwisata, wisma pariwisata, pesangrahan, rumah penginapan dan sejenisnya, serta rumah kos dengan jumlah kamar lebih dari 10 (sepuluh).

Karakteristik hotel secara umum, yang membedakan hotel dengan industri yang lainnya adalah :

1. Industri hotel tergolong industri yang padat modal serta padat karya yang artinya dalam pengelolaannya memerlukan modal usaha yang besar dengan tenaga pekerja yang banyak pula.
2. Dipengaruhi oleh keadaan dan perubahan yang terjadi pada sektor ekonomi, politik, sosial, budaya dan keamanan dimana hotel tersebut berada.
3. Menghasilkan dan memasarkan produknya bersamaan dengan tempat dimana jasa pelayanannya dihasilkan.
4. Beroperasi selama 24 jam sehari, tanpa adanya hari libur dalam pelayanan jasa terhadap pelanggan hotel dan masyarakat pada umumnya.
5. Memperlakukan pelanggan seperti raja selain juga memperlakukan

pelanggan sebagai partner dalam usaha karena jasa pelayanan hotel sangat tergantung pada banyaknya pelanggan yang menggunakan fasilitas hotel tersebut.

1.5.6.2. Klasifikasi / Penggolongan Hotel

Klasifikasi Hotel adalah, suatu sistem pengelompokan hotel-hotel kedalam berbagai kelas atau tingkatan, berdasarkan ukuran penilaian tertentu. Keputusan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata Nomor : PM.53/HM.001/MPEK/2013, tentang penggolongan kelas hotel dibedakan menjadi golongan kelas hotel bintang dan golongan kelas hotel nonbintang. Golongan kelas hotel bintang dibagi atas 5 (lima) kelas yaitu hotel bintang 1 (satu) sampai bintang 5 (lima) sedangkan kelas hotel nonbintang tidak memiliki penggolongan kelas atau di sebut melati. Penggolongan kelas hotel bintang ditetapkan setelah hotel memenuhi persyaratan dalam kriteria penggolongan kelas hotel. Persyaratan tersebut antara lain mencakup:

1. Persyaratan fisik, seperti lokasi hotel, kondisi bangunan.
2. Bentuk pelayanan yang diberikan (*service*).
3. Kualifikasi tenaga kerja, seperti pendidikan, dan kesejahteraan karyawan.
4. Fasilitas olahraga dan rekreasi lainnya yang tersedia, seperti lapangan tenis, kolam renang, dan diskotik.
5. Jumlah kamar yang tersedia.

Hotel yang belum memenuhi persyaratan minimal sebagai hotel bintang, digolongkan ke dalam kelas hotel melati. Golongan kelas hotel melati dapat ditingkatkan menjadi hotel bintang setelah memenuhi persyaratan

sebagai hotel bintang. Penggolongan hotel juga dapat dilakukan berdasarkan peraturan pemerintah setempat yang disahkan, dalam hal ini beberapa Negara menganut penggolongan kelas hotel berdasarkan *Grade System* (sistem tarif) dan *Star System* (urutan bintang) .

1.5.7. Pajak Hotel

1.5.7.1. Pengertian Pajak Hotel

Menurut Peraturan Daerah Kota Semarang No. 3 tahun 2011 tentang Pajak Hotel. Pajak Hotel adalah pajak atas pelayanan yang disediakan oleh hotel. Hotel adalah fasilitas penyedia jasa penginapan/peristirahatan termasuk jasa terkait lainnya dengan dipungut bayaran, yang mencakup juga motel, losmen, gubuk pariwisata, wisma pariwisata, pesanggrahan, rumah penginapan dan sejenisnya, serta rumah kos dengan jumlah kamar lebih dari 10 (sepuluh).

Menurut Kesit Bambang (2005: 120) Pajak Hotel adalah pajak atas pelayanan hotel. Hotel adalah bangunan yang khusus disediakan bagi orang untuk dapat menginap/beristirahat, memperoleh pelayanan, dan/atau fasilitas lainnya dipungut bayaran, termasuk bangunan lainnya yang menyatu, dikelola dan dimiliki oleh pihak yang sama, kecuali untuk pertokoan dan perkantoran.

1.5.7.2. Objek Pajak Hotel

Menurut Peraturan Daerah Kota Semarang No. 3 tahun 2011 tentang Pajak Hotel, Objek pajak hotel adalah setiap pelayanan yang disediakan dengan pembayaran di hotel, termasuk di dalamnya:

- a. Fasilitas penginapan atau fasilitas tinggal jangka pendek atau jangka panjang termasuk tempat kost, wisma, pondok wisata dan gedung

pertemuan.

- b. Pelayanan penunjang sebagai kelengkapan fasilitas penginapan atau tinggal jangka pendek maupun jangka panjang yang sifatnya memberikan kemudahan dan kenyamanan, semisal fasilitas telepon, internet, fotokopi, pelayanan cuci, setrika, transportasi, dan fasilitas sejenis lainnya yang disediakan atau dikelola oleh hotel.

Tidak termasuk objek pajak hotel adalah sebagai berikut:

- a. Jasa tempat tinggal asrama yang diselenggarakan oleh Pemerintah, Pemerintah Provinsi, atau Pemerintah Daerah.
- b. Jasa sewa apartemen, kondominium, dan sejenisnya.
- c. Jasa tempat tinggal di pusat pendidikan atau kegiatan keagamaan.
- d. Jasa tempat tinggal di rumah sakit, asrama perawat, panti jompo, panti asuhan, dan panti sosial lainnya yang sejenis.
- e. Jasa biro perjalanan atau perjalanan wisata yang diselenggarakan oleh hotel yang dapat dimanfaatkan oleh umum.
- f. Jasa pelayanan hotel untuk kedutaan, konsulat, perwakilan Negara asing dan perwakilan lembaga-lembaga internasional dengan asas timbale balik.
- g. Tempat kost dengan jumlah kamar kurang dari 10 (sepuluh).

1.5.8. Kontribusi

Menurut kamus ekonomi (T. Guritno, 1992:76) kontribusi adalah sesuatu yang diberikan bersama-sama dengan pihak lain untuk tujuan biaya atau kerugian tertentu atau bersama. Sehingga kontribusi yang dimaksud dapat

diartikan sebagai sumbangan yang diberikan oleh pendapatan pajak hotel terhadap besarnya PAD.

Mahmudi (2010:145), menjelaskan bahwa kontribusi digunakan untuk mengetahui sejauh mana pajak daerah memberikan sumbangan dalam penerimaan PAD. Dalam mengetahui kontribusi dilakukan dengan membandingkan penerimaan pajak daerah periode tertentu dengan penerimaan PAD periode tertentu pula. Semakin besar hasilnya berarti semakin besar pula peranan pajak daerah terhadap PAD, begitu pula sebaliknya jika hasil perbandingannya terlalu kecil berarti peranan pajak daerah terhadap PAD juga kecil. Untuk menggambarkan indikator dalam menilai kontribusi pajak hotel terhadap PAD, maka digunakan indikator pada tabel di bawah ini

Tabel 1.2
Kriteria Kontribusi

Presentase (%)	Kriteria
0,00% - 10%	Sangat Kurang
10,10% - 20%	Kurang
20,10% - 30%	Sedang
30,10% - 40 %	Cukup Baik
40,10% - 50%	Baik
>50%	Baik Sekali

Sumber: Tim Litbang Depdagri-Fisipol UGM 1991 (dalam Yulia Anggara Sari: 2011)

1.6. Definisi Operasional

Untuk menghindari kesalah pahaman terhadap konsep pajak hotel dan pendapatan asli daerah sesuai dengan tujuan yang hendak dicapai, maka perlu dirumuskan mengenai definisi operasional dari konsep yang dimaksud sebagai berikut:

1. Kontribusi pajak hotel adalah seberapa besar peranan, keikutsertaann atau

sumbangan yang terkumpul dari sektor pajak hotel.

2. Hotel adalah fasilitas penyedia jasa penginapan/peristirahatan termasuk jasa terkait lainnya dengan dipungut bayaran, yang mencakup juga motel, losmen, gubuk pariwisata, wisma pariwisata, pesanggrahan, rumah penginapan dan sejenisnya, serta rumah kos dengan jumlah kamar lebih dari 10 (sepuluh).
3. Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah pendapatan yang memegang peranan penting dalam memenuhi kebutuhan pembiayaan di daerah, karena penerimaan dari pajak daerah tersebut dapat mencerminkan wujud nyata partisipasi langsung masyarakat dalam mendukung proses pembangunan di daerahnya.

1.7. Metode Penelitian

Metode penelitian adalah cara yang berhubungan erat dengan urutan kerja atau prosedur, yang memandu peneliti dalam melakukan penelitian.

1.7.1. Tipe Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif dengan pendekatan studi kasus. Menurut Denzin dan Lincoln (dalam J. Lexy Moleong, 2010:5) menyatakan bahwa Penelitian kualitatif adalah penelitian yang menggunakan latar alamiah, dengan maksud menafsirkan fenomena yang terjadi dan dilakukan dengan jalan melibatkan berbagai metode yang ada. Gambaran dari obyek penelitian yang diamati adalah mengenai kontribusi Pajak Hotel terhadap perolehan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang diperoleh dari Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Pemerintah Kota Semarang dari tahun 2011 sampai dengan 2015.

Menurut Marzuki mengemukakan: “penelitian deskriptif hanya akan

melukiskan keadaan obyek atau persoalannya, dan tidak dimaksudkan untuk mengambil/menarik kesimpulan yang berlaku umum” (Marzuki, 2000: 8).

1.7.2. Sumber Data

1. Data Primer

Data yang di peroleh secara langsung melalui wawancara yang berkaitan dengan permasalahan dan penerimaan Pajak Hotel dengan Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (DPKAD) Kota Semarang.

2. Data Sekunder

Yaitu data yang diperoleh dari studi kepustakaan melalui data yang diperoleh dari buku literatur, dokumen, data statistik atau arsip dari DPKAD.

1.7.3. Teknik Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data adalah salah satu cara yang digunakan oleh penulis untuk memperoleh atau mendapatkan masukan-masukan yang ada dalam penelitian. Adapun teknik pengumpulan data yang diperlukan dalam penelitian ini penulis menggunakan dua cara, yaitu:

1. Penelitian Lapangan (Field Work Research)

Dimana digunakan untuk pengumpulan data secara langsung dari lapangan objek yang diteliti dengan cara-cara sebagai berikut:

- a. Wawancara (Interview) Teknik ini dipergunakan untuk mendapatkan data atau memperoleh keterangan mengenai perkembangan dan hambatan dalam kontribusi pajak hotel di Kota Semarang dengan mewawancarai orang yang terlibat langsung dengan aktifitas yang akan

diteliti yakni kordinator bagian Penetapan Pajak Hotel dan kordinator bagian penagihan pajak hotel

- b. Penelitian dokumen instansi, yaitu teknik untuk mengumpulkan data dengan cara meneliti catatan-catatan yang terdapat pada objek penelitian serta laporan-laporan yang berhubungan dengan penelitian ini. Data tersebut berupa target dan realisasi pendapatan asli daerah dan pajak hotel di Dinas Pendapatan Pengelelelaad dan Aset Daerah Kota Semarang dan juga data gambaran umum hotel di Semarang pada Badan Pusat Statistik (BPS) Semarang.

1.7.4. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data merupakan salah satu tahap kegiatan penelitian berupa proses penyusunan dan pengolahan data, guna menafsirkan data yang telah diperoleh melalui metode statistik. Berdasarkan metode yang digunakan dalam penelitian ini yaitu metode deskriptif, maka untuk menganalisis data yang telah terkumpul, data diolah dengan menghitung data yang berbentuk kuantitatif (angka-angka) dan dinyatakan dengan data kualitatif untuk menginterpretasikan hasil data perhitungan tersebut serta menyertai dan melengkapi gambaran yang diperoleh dari analisis data kualitatif untuk memecahkan masalah yang diteliti yang akhirnya akan menarik kesimpulan dari pengolahan data tersebut.

1.7.4.1. Analisis Kontribusi Pendapatan Pajak Hotel terhadap Pendapatan

Asli Daerah:

Analisis ini digunakan untuk menghitung kontribusi Pajak Hotel terhadap Pendapatan Asli Daerah, yaitu menghitung apakah realisasi Pendapatan

Pajak Hotel memberikan kontribusi yang besar terhadap Pendapatan Asli Daerah. Jika menggunakan rumus adalah sebagai berikut:

$$x = \frac{y}{z} \times 100\%$$

Keterangan :

x = Kontribusi

y = Realisasi Penerimaan Pajak Hotel

z = Realisasi Penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD)