

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Karakteristik Hotel, Rumah Kontrak, dan Rumah Kos

Menurut Dirjen Pariwisata Depparpostel, hotel adalah suatu jenis akomodasi yang mempergunakan sebagian alat di seluruh bangunan untuk menyediakan jasa penginapan serta jasa lainnya bagi umum yang dikelola secara komersial. Sementara itu, Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 2 Tahun 2015, Pasal 1 angka 8, mendefinisikan hotel sebagai bangunan yang khusus disediakan bagi orang untuk menginap, 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.

Surat Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 241/H/1970 memuat ketentuan bahwa rumah penginapan atau hotel yang sifatnya jangka pendek merupakan bentuk perusahaan yang menyediakan jasa penginapan (akomodasi) serta menyajikan hidangan dan fasilitas lainnya untuk umum yang memenuhi syarat *comfort* dan bertujuan komersial (Dimiyati, 1999:5). Landasan yuridis di atas menjadi landasan untuk mendefinisikan, mengklasifikasi, dan menentukan distingsi antara beberapa bentuk penginapan.

Berbeda dengan adanya pengertian dan ketentuan yang telah jelas mengenai hotel, literatur perpajakan masih belum banyak memberikan informasi atau gambaran detail mengenai definisi rumah kos dan/atau rumah kontrak. Oleh sebab itu, ketentuan dan definisi keduanya dianalogikan pada hotel karena semua terkait dengan persewaan tanah dan bangunan. Menurut Dimiyati (1999:23), terdapat beberapa karakteristik yang membedakan antara rumah kos, hotel, dan rumah kontrak:

	Rumah Kos	Hotel	Rumah Kontrak
Definisi	Adalah penginapan yang memiliki skala waktu jangka pendek dan fasilitas pelayanan umum terbatas (tergantung penginapannya).	Adalah suatu bangunan yang menyediakan kamar atau ruangan untuk menginap, makan dan minum serta pelayanan lain untuk umum seperti kantor/ tempat pertemuan/ seminar.	Adalah suatu bangunan yang menyediakan jasa dalam bentuk penginapan, hanya tersedia fasilitas umum.
Syarat	<ul style="list-style-type: none"> • Ruang tergantung (10-30 kamar) • AC atau Non-AC • Telepon (jika ada) • Tarif antara Rp. 300.000 – Rp. 800.000/bulan • Fasilitas lain yang disesuaikan seperti cuci, makan, TV dll. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ruang/kamar (25-99 kamar) • AC atau Non-AC • TV • Makan dan Minum • Restaurant • Tarif Rp. 110.000 – Rp. 350.000/hari. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ruang/kamar (2-3 kamar) • AC (jika ada) • PDAM • PLN • Telepon (jika ada) • Tarif Rp. 4.000.000 – Rp. 8.000.000/tahun.

B. Tinjauan Umum tentang Pajak

Untuk memenuhi kebutuhan dan kepentingan bersama, negara membutuhkan dana yang tidak sedikit jumlahnya. Oleh sebab itu, partisipasi aktif masyarakat sebagai warga negara sangat dibutuhkan untuk memberikan kontribusi kepada negara dalam bentuk pajak sehingga segala keperluan pembangunan dapat dibiayai. Jadi, timbulnya pungutan pajak merupakan suatu hal yang logis dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara (Sardha, 2000:10).

Reformasi perpajakan di Indonesia pertama kali dilakukan pada tahun 1983, dengan adanya perombakan sistem perpajakan paling mendasar yakni digantikannya sistem *official assessment* menjadi *self-assessment* dan dengan dikeluarkannya tiga Undang-undang, yaitu: (1) UU Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (UU KUP) diubah dengan UU Nomor 16 Tahun 2009; (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan (PPh) diubah dengan UU Nomor 36 Tahun 2008; dan (3) UU Nomor 8 Tahun 1983 tentang Pajak Pertambahan Nilai dan Pajak Penjualan Atas Barang Mewah (UU PPN dan PPnBM) diubah dengan UU Nomor 42 Tahun 2009. Anehnya, hanya UU Nomor 16 Tahun 2009 yang mencantumkan definisi pajak (Gusfahmi, 2007:24-25). Akibatnya, definisi dan pungutan pajak seringkali menimbulkan polemik kepentingan penguasa di Indonesia.

Pajak didefinisikan sebagai peralihan kekayaan dari sektor swasta ke sektor publik berdasarkan undang-undang yang dapat dipaksakan dengan tidak mendapat imbalan yang secara langsung dapat ditunjukkan, yang digunakan untuk membiayai pengeluaran umum, dan yang digunakan sebagai alat pendorong, penghambat atau pencegah untuk mencapai tujuan yang ada di luar bidang keuangan (Soemitro, 1990:12). Sementara itu, Negara (2005:6) mendefinisikan pajak sebagai iuran kepada Negara (yang dapat dipaksakan) yang terutang oleh yang wajib membayarnya menurut peraturan, dengan tidak mendapat prestasi kembali, yang langsung ditunjuk, dan yang gunanya adalah untuk membiayai pengeluaran umum berhubung dengan tugas Negara untuk menyelenggarakan pemerintahan.

Dari definisi di atas, pajak dapat dipahami sebagai pungutan yang: (a) berdasarkan undang-undang; (b) sifatnya dapat dipaksakan; (c) tidak ada kontrapresi yang langsung dapat dirasakan oleh pembayar pajak; (d) dilakukan oleh Negara, baik pemerintah pusat maupun daerah; (e) digunakan untuk

membayai pengeluaran-pengeluaran pemerintah (rutin dan pembangunan) bagi kepentingan masyarakat umum (Burton & Ilyas, 2004:12).

Selanjutnya, beberapa pakar dan praktisi perpajakan memberikan pandangan tentang hakikat pajak. Soemitro (1990:2) menyatakan bahwa pajak sebenarnya utang, yaitu utang anggota masyarakat kepada masyarakat. Menurut hukum, utang ini adalah perikatan (*verbintenis*). Meskipun pajak letaknya di bidang hukum publik tetapi erat sekali hubungannya dengan hukum perdata dan hukum adat. Selain itu, pemenuhan kewajiban pajak akan berdampak pada aspek ekonomi, dari ekonomi mikro hingga makro sehingga apabila masyarakat memenuhi kewajibannya dengan baik, mekanisme ekonomi didalamnya akan berjalan baik. Sementara itu, Harahap (dalam Setiyaji & Amir, 2005:27) mengkritisi pemahaman dasar tentang pajak dan menyatakan bahwa implementasinya perlu dibenahi dengan memasukkan aspek kesadaran moral dan ketuhanan dalam pandangan sekuler perpajakan yang selama ini lebih mengedepankan kontrak antara pemerintah dengan rakyat.

Berkaitan dengan fungsi pajak, Munawir (1992:3) menyatakan bahwa pajak memiliki manfaat, yaitu *budgeter* dan *regulerend*. Fungsi *budgeter* pajak yaitu untuk mengumpulkan uang pajak sebanyak-banyaknya sesuai undang-undang yang berlaku dan pada waktunya digunakan untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran Negara, yaitu pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan, dan bila ada sisa (surplus) dapat digunakan sebagai tabungan pemerintah. Sedangkan fungsi *regulerend* adalah bahwa pajak dapat digunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan tertentu.

Pajak memiliki berbagai macam bentuk, antara lain: Pajak Penghasilan (PPh), Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Pajak Pertambahan Nilai (PPN), Bea Meterai, dan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB). Kelalaian

membayar pajak akan dikenakan sanksi, mulai sanksi administratif hingga pidana, karena tindakan tidak membayar pajak dapat menimbulkan kerugian negara.

C. Pajak Daerah sebagai Manifestasi Otonomi

Menurut Pasal 1 ayat (6) Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000, Pajak Daerah (yang selanjutnya disebut Pajak) 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 dan kemudian digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah. Ketentuan umum tentang pajak daerah diatur dalam UU Nomor 34 Tahun 2000 yang merupakan Perubahan Atas UU Nomor 18 Tahun 1997 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Selanjutnya, untuk mendukung pelaksanaan otonomi yang maksimal, pemerintah mengeluarkan kebijaksanaan di bidang penerimaan daerah yang berorientasi pada peningkatan kemampuan daerah untuk membiayai urusan rumah tangganya sendiri dan diprioritaskan pada penggalan dana mobilisasi sumber-sumber daerah. Sumber pendapatan daerah menurut UU No. 33 tahun 2004 antara lain meliputi:

1. Pendapatan Asli Daerah (PAD), yang terdiri dari:
 - a. Hasil pajak daerah;
 - b. Hasil retribusi daerah. Retribusi Daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian ijin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan (Mardiasmo, 2006:14-15);
 - c. Hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan.

2. Pendapatan asli daerah yang sah, yang terdiri dari:
 - a. Dana perimbangan;
 - b. Pinjaman daerah;
 - c. Pendapatan daerah lainnya yang sah.

Pemerintah Kabupaten/Kota dituntut mampu menggali sektor pajak sebagai PAD guna membiayai program-program pembangunan daerah dan jalannya pemerintahan. Meski demikian, terdapat dua hal yang harus diperhatikan dalam mengambil kebijakan pajak daerah, yaitu:

- a. Pemerintah Kabupaten/Kota harus mampu menggali pajak secara maksimal karena hanya 7 (tujuh) jenis pajak daerah yang masuk dalam kewenangannya;
- b. Pemerintah Kabupaten/Kota harus mengingat bahwa salah satu kewajiban pemerintah daerah adalah mengembangkan sumber daya produktif di daerah.

D. Teori Pembangunan Hukum dalam Kerangka Perpajakan

Mochtar Kusumaatmaja (seperti dikutip oleh Sukarmi, 2008:7) menyatakan bahwa fungsi hukum tidak lagi untuk menjaga "ketertiban", tetapi hukum harus dapat berfungsi sebagai alat pembaharuan masyarakat, yaitu bahwa "di Indonesia, dimana undang-undang merupakan cara pengaturan yang utama, pembaharuan masyarakat dengan jalan hukum berarti pembaharuan hukum terutama melalui perundang-undangan".

Konsepsi hukum sebagai alat pembaharuan masyarakat mengandung pengertian bahwa hukum (dalam arti kaidah atau peraturan) memang dapat berfungsi sebagai alat atau sarana pembangunan—penyalur arah kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan atau pembaharuan—(Rahardjo, 1966:170-173). Agar hukum dapat ditegakkan secara efektif, dan tujuan hukum

dapat dicapai, maka proses interaksi antara gejala dalam masyarakat dan kepastian yang diciptakan hukum perlu dipertimbangkan. Proses interaksi dalam masyarakat tidak cukup dilihat melalui upaya mempertahankan pola saja, melainkan diperlukan penegakan nilai-nilai yang sifatnya lebih memaksa. Dengan demikian, hukum juga dapat berjalan seiring kemajuan di bidang ekonomi untuk mewujudkan masyarakat makmur yang berkeadilan (Sukarmi, 2008:10).

Menurut Hartono (dalam Soemitro, 1990:31), makna pembangunan hukum meliputi empat usaha, yaitu: (1) menyempurnakan (membuat sesuatu yang lebih baik); (2) mengubah agar menjadi lebih baik dan modern; (3) mengadakan sesuatu yang sebelumnya belum ada; atau (4) meniadakan sesuatu yang terdapat dalam sistem lama, karena tidak diperlukan dan tidak cocok dengan sistem baru. Menurut pandangan *organ theory* dari Otto von Gierke, Negara merupakan suatu kesatuan yang di dalamnya setiap warga Negara terikat, antara lain melalui kewajiban membayar pajak, dan berkewajiban membayar hidup dalam suatu masyarakat/Negara (dengan pajak, milisi, wajib militer, dan lain-lain).

E. Teori Pemungutan dan Pengawasan Pajak

Keadilan merupakan kata kunci dalam upaya pemerintah untuk memungut dana dari masyarakat (*transfer of resources*). Ada dua macam asas keadilan dalam pemungutan pajak yang sangat terkenal, yaitu *Benefit Principle Approach* dan *Ability to Pay Principle Approach*. Pemungutan pajak dikatakan adil menurut pendekatan *benefit principle* adalah apabila setiap Wajib Pajak harus membayar pajak sejalan dengan manfaat yang dinikmatinya dari kegiatan pemerintah. Untuk memungkinkan pembebanan pajak melalui pendekatan ini, perlu diketahui terlebih dahulu besarnya manfaat yang dinikmati Wajib Pajak yang bersangkutan dari kegiatan pemerintah yang memerlukan pengeluaran yang dibiayai dari penerimaan pajak tersebut.

Indonesia jelas tidak mungkin menganut pendekatan *benefit principle* ini, karena diyakini pemerintah akan kesulitan dalam menentukan kontra prestasi yang harus diberikan kepada masing-masing pembayar pajak (*expenditure*) yang harus proporsional dengan manfaat yang diterima pemerintah (*revenue*). *Benefit principle* pada dasarnya hanya mungkin diterapkan pada kegiatan pemerintah di bidang *public utilities*. Oleh karena itu, diperlukan prinsip pendekatan keadilan yang lain dalam hal pemungutan pajak.

Prinsip pemungutan pajak yang lain adalah *Ability-to-pay principle*. Richard (1964:142) secara lengkap mendefinisikan *ability-to-pay principle* sebagai *the capacity of paying without undue hardship on the part of the person paying or an unacceptable degree of interference socially important by other members of the community*. Prinsip ini terlihat lebih relevan untuk menjadi latar belakang sistem pemungutan pajak di Indonesia, karena prinsip ini menyarankan agar pajak itu dibebankan pada para pembayar pajak berdasarkan kemampuan untuk membayar masing-masing.

Untuk menentukan besaran pajak yang harus dibayarkan, pemerintah Indonesia menerapkan *Self-Assessment system*, yaitu sistem perpajakan dimana wajib pajak diberikan kewenangan untuk melakukan pemenuhan kewajiban perpajakannya secara mandiri. Direktorat Jenderal Pajak (dalam hal ini Kantor Pelayanan Pratama) yang menyelenggarakan administrasi perpajakannya berkewajiban mengawasi pemenuhan kewajiban pajak oleh Wajib Pajak.

Proses pengawasan ini bertujuan untuk mengetahui apakah wajib pajak telah memenuhi kewajiban perpajakannya secara benar. Apabila terjadi pelanggaran terhadap peraturan perpajakan yang berlaku, maka KPP berhak memberikan sanksi, baik sanksi administrasi maupun sanksi pidana. Mardiasmo (2006:37) menyatakan bahwa pengawasan dititikberatkan kepada tindakan evaluasi serta koreksi terhadap hasil yang telah dicapai agar hasil tersebut

sesuai dengan rencana. Dengan demikian, tindakan pengawasan ini tidak dilakukan terhadap suatu proses kegiatan yang sedang berjalan, akan tetapi justru pada akhir suatu kegiatan, setelah kegiatan tersebut menghasilkan sesuatu.

F. *Roadmap* Penelitian Terdahulu

Untuk lebih memahami *roadmap* penelitian ini, perlu kiranya diungkap hasil penelitian terdahulu yang relevan dengan topik pengawasan pajak rumah kos. Pragadang (2008), misalnya, pernah melakukan studi tentang perpajakan, dan di akhir kajiannya menyimpulkan bahwa secara simultan dan finansial pajak dan retribusi daerah berpengaruh signifikan terhadap penerimaan pendapatan asli daerah. Berdasarkan penelitian tersebut, Pemerintah Kabupaten Wonogiri – dimana peneliti melakukan studi– diharapkan dapat lebih mengoptimalkan penerimaan Pendapatan Asli Daerah di tahun-tahun selanjutnya agar PAD lebih meningkat dan tidak mengalami fluktuasi yang tajam.

Penelitian lainnya dilakukan oleh Mahaditya (2009) terhadap peranan pajak hotel dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Medan. Hasil penelitian tersebut memberikan gambaran bahwa kontribusi Pajak Hotel terhadap Pendapatan Asli Daerah Kota Medan relatif kecil dibandingkan dengan penerimaan pajak-pajak daerah lainnya, seperti pajak penerangan jalan dan pajak restoran. Hal ini terlihat dari kontribusi yang diberikan selama 2 (dua) tahun terakhir yakni sebesar Rp. 17.684.311.819,64 pada tahun 2006 dan Rp. 19.717.665.589,08 pada 2007.

Hasil penelitian Mahaditya sejalan dengan semangat penyelenggaraan Otonomi Daerah sesuai dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 yang menerangkan bahwa faktor keuangan daerah merupakan tulang punggung bagi terselenggaranya aktivitas pemerintah daerah sehingga pemerintah daerah seharusnya bisa menjalankan fungsinya dengan baik

dan berupaya untuk meningkatkan penerimaan daerah, terutama yang bersumber dari Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Selain kedua peneliti di atas, Sholihah (2014) pernah melakukan kajian tentang sistem pemungutan pajak hotel kategori rumah kos di Kota Malang. Dalam penelitian ini disebutkan bahwa pemungutan pajak hotel kategori rumah kos pada para wajib pajak telah berjalan dengan baik secara procedural, namun sistem pungutan pajak masih mengalami berbagai kendala karena belum adanya sistem yang baik untuk mengoptimalkan pungutan pajak rumah kos.

Penelitian Sholihah di atas memang sedikit bersinggungan dengan topik yang diangkat oleh peneliti, yaitu mengenai pajak daerah sebagai Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan pajak hotel kategori rumah kos. Hanya saja, penelitian ini memiliki objek yang berbeda, yaitu pengawasan Dinas Pendapatan Daerah terhadap pajak rumah kos sebagai PAD di Kota Malang. Aspek pengawasan inilah yang membedakan penelitian ini dengan penelitian-penelitian sebelumnya.