Syahruddin, Zulkarnaini Ras, Masrizal

Fakultas Ekonomi Universitas Andalas

# Menilai Pajak Daerah:
# Kasus Pajak Hotel Dan Restauran Di Kabupaten Tanah Datar
# (Estimating Regional Taxes:
# The Case of Hotel and Restaurant Tax in Tanah Datar District)

**Workshop on Strengthening Regional University Capacity for Decentralization**

Project 497-0357 / 204-000
Strategic Objective 1
ECG, USAID/Indonesia
Contract No. 497-C-00-98-00045-00

Center for Institutional Reform and the Informal Sector (IRIS)
University of Maryland at College Park

March 2000

LAPORAN PENELITIAN

# MENILAI PAJAK DAERAH : KASUS PAJAK HOTEL DAN RESTAURAN DI KABUPATEN TANAH DATAR

*Oleh :*
Syahruddin
Zulkarnaini Ras
Masrizal

PUSAT STUDI KEUANGAN DAERAH
(*Centre for Regional Finance Studies*)
FAKULTAS EKONOMI UNIVERSITAS ANDALAS
PADANG
2000

**Tabel 1. Realisai Penerimaan Daerah Menurut Sumber Tahun 1995/96 - 1998/99 (Rp. juta)**

| Sumber Penerimaan | 1995/96 | 1997/98 | 1998/99 | 1999/2000 **) |
|---|---|---|---|---|
| *A Pendapatan Asli Daerah* | *1.608,0* | *2.466,5* | *1.912,6* | *2.147,7* |
| 1. Pajak Daerah | 241,2 | 347,0 | 368,2 | 448,4 |
| 1.1. Pajak Potong Ternak | 19,8 | 26,0 | 3,3 | - |
| 1.2. Pajak Hotel & Restoran *) | 19,0 | 44,1 | 57,2 | 37,0 |
| 1.3. Pajak Bangsa Asing | 0,1 | 0,1 | 0,0 | - |
| 1.4. Pajak Tontonan | 13,4 | 3,7 | 4,1 | 5,0 |
| 1.5. Pajak Reklame | 13,4 | 11,6 | 12,0 | 12,0 |
| 1.6. Pajak Penerangan Jalan | 161,0 | 250,2 | 287,5 | 274,4 |
| 1.7. Ppajak Kend.Perusahaan | 14,6 | 115,5 | 4,1 | - |
| 1.8. Pajak Galian C | - | - | - | 50,0 |
| 1.9. Pajak Air Bawah Tanah & Air Permukaan | - | - | - | 70,0 |
| 2. Retribusi Daerah | 715,8 | 1.045,9 | 753,2 | 1.150,9 |
| 3 Laba BUMD | 54,7 | 50,0 | 30,0 | 85,0 |
| 4 Penerimaan Dinas | 50,7 | 27,2 | 248,6 | - |
| 5 Lain-lain | 545,8 | 996,4 | 512,7 | 463,3 |
| *B Bagi Hasil* | *2.593,7* | *2.546,3* | *3.776,9* | *4.577,2* |
| 1. Bagi Hasil Pajak | 2.521,0 | 2.543,3 | 3.750,0 | 4.549,2 |
| 2. Bagi Hasil Bukan Pajak | 72,6 | 3,0 | 26,9 | 28,0 |
| *C Sumbangan dan Bantuan* | *23.119,3* | *33.544,2* | *38.622,9* | *83.909,6* |
| 1. Bantuan | 6.982,7 | 11.041,8 | 10.454,7 | 49.995,4 |
| 2. Sumbangan | 16.136,6 | 22.502,5 | 28.168,2 | 33.914,2 |
| **Jumlah** | **27.321,0** | **38.557,0** | **44.312,4** | **90.634,5** |
| Belanja rutin Dispenda | | | 571,7 | 875,3 |

Catatan : *) Sebelum 1997 bernama pajak Pembangunan I
**) APBD-P

*Sumber* : Dispenda Kabupaten Tanah Datar

Peranan PAD (Pendapatan Asli Daerah) relatif sangat kecil dibandingkan dengan seluruh penerimaan Daerah. Dalam tahun1995/96, PAD berjumlah sekitar Rp. 1,6 miliar atau sekitar 5,9 persen dari seluruh penerimaan daerah. Peranan PAD terhadap seluruh peneriman meningkat menjadi 6,4 persen dalam tahun 1997/98. Setelah itu terjadi penurunan peranan PAD terhadap seluruh penerimaan daerah. Untuk tahun anggaran 1999/2000 diperkirakan peranan PAD terhadap penerimaan daerah akan berada sekitar 2,4 persen.

Yang menarik sebenarnya adalah menganalisis peranan pajak daerah terhadap PAD. Mulai tahun1997/98, terlihat adanya kenaikan pajak daerah terhadap PAD dari 14,1

persen menjadi 19,3 persen tahun 1998/99 dan 21,6 persen tahun 1999/2000. Naiknya peranan Pajak Daerah terhadap PAD ini terutama dipengaruhi oleh kenaikan Pajak Penerangan Jalan (Tabel 1). Sedangkan dalam tahun 1999/2000 dipengaruhi oleh adanya penambahan dua jenis pajak daerah yaitu: (1) pajak galian C dan (2) pajak air bawah tanah dan air permukaan. Untuk kedua jenis pajak baru ini diperkirakan penerimaan daerah bertambah sekitar Rp. 120 juta tahun 1999/2000

## 3. Pajak Hotel dan Restoran

Pajak Hotel dan Restoran (sebelum UU No. 18 tahun 1997 disebut dengan istilah Pajak Pembangunan I) adalah satu dari lima jenis pajak daerah yang dikelola langsung oleh Dinas Pendapatan Daerah. Sedangakn pajak penerangan jalan dipungut oleh PLN dan kemudian disetorkan kepada daerah. Sedangkan dalam tahun 1995/96 ada enam jenis pajak daerah yang dikelola langsung oleh Dispenda Kabupaten Tanah Datar. Penerimaan Pajak Hotel dan Restoran diperkirakan sebesar Rp. 37 juta th.1999/2000

### a. Sistim dan Prosedur Pemungutan Pajak

Kecuali pajak penerangan jalan, semua pajak daerah dipungut oleh Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Tanah Datar. Dinas dengan jumlah staf sebanyak 35 orang dipimpin oleh seorang Kepala yang ditetapkan oleh Bupati Kepala Daerah. Struktur Organisasi Dinas ditetapkan sesuai dengan sistem dan prosedur pemungutan pajak. Ada lima seksi yang tugasnya adalah merencanakan, menetapkan, membukukan dan menagih pajak dari semua wajib pajak daerah.

Pekerjaan pemungutan pajak dimulai dari seksi "Pendaftaran dan Pendataan". Tugas utama dari seksi ini adalah menyiapkan semua informasi dari semua wajib pajak yang diperlukan oleh seksi "Penetapan". Seksi Penetapan bertugas menetapkan besarnya pajak yang harus dibayar oleh setiap wajib pajak berdasarkan informasi dari seksi pendaftaran dan pendataan. Hasil penetapan ini disampaikan pada wajib pajak sesuai ketentuan yang berlaku.

Selanjutnya, seksi "Pembukuan dan Pelaporan" bertugas mencatat besarnya pajak yang harus diterima berdasarkan informasi yang diperoleh dari seksi penetapan. Sedangkan informasi tentang jumlah penerimaan pajak diperoleh dari BPD (Bank Nagari) sebagai pemegang kas daerah. Sehingga dengan demikian setiap bulan akan dapat diketahui semua wajib pajak baik yang telah melunasi kewajibannya maupun yang menunggak (dalam mebayar pajak). Adalah kewajiban bagi seksi "Penagihan" untuk melakukan penagihan kepada wajib pajak yang menunggak tersebut. Jadi berarti perlu ada koordinasi antara keempat seksi tersebut dalam melakukan tugas-tugas pemungutan pajak di daerah.

Yang menarik untuk disimak adalah tugas seksi "pendapatan Dati I" yaitu membantu daerah tingkat I (Propinsi Sumatera Barat) melakukan tugas-tugas dalam pemungutan pajak. Termasuk kegiatan seksi ini sekarang adalah: (1) membantu menagih pajak galian C dan (2) membantu pemungutan PBB (pajak bumi dan bangunan). Walaupun pajak galian C adalah pada Dati II berdasarkan UU No. 18 tahun 1997, tetapi

sampai saat ini masih belum seluruhnya dikelola oleh Dispenda Tanah Datar. Tugas perbantuan yang agak berat juga bagi Dispenda adalah membantu melaksanakan pemungutan PBB yang berjumlah sekitar Rp. 800 juta untuk Kabupaten Tanah Datar. Pemungutan langsung dari rumah ke rumah bersama aparat lurah / desa.

**b. Sistim dan Prosedur Pemungutan Pajak Hotel dan Restoran**

Seksi pendaftaran dan Pendataan sudah bekerja baik sekali. Seksi ini sudah memiliki daftar nama dan alamat semua hotel dan restoran yang ada di Kabupaten Tanah Datar. Hanya ada 5 (lima) Hotel dan 138 Restoran di daerah ini. Kebanyakan Hotel termasuk kategori Melati. Hanya ada satu hotel yang termasuk kategori bintang satu yaitu hotel "Singkarak Sumpur" yang terletak di pingir Danau Singkarak. Hotel, seperti lazimnya menetapkan tarif kamar sesuai klasifikasinya.

Yang menjadi persoalan adalah informasi tentang penerimaan masing-masing Hotel dan Restoran setiap bulannya atau setiap minggunya. Untuk hotel, yang bisa diketahui dengan benar adalah jumlah kamar, tempat tidur dan tarif kamar. Sedangkan data jumlah pengunjung dan lamanya menginap sulit untuk diperoleh. Dari hasil diskusi peneliti dengan pimpinan dan pelayan Hotel Pagaruyung (klasifikasi melati 2) yang memiliki 28 kamar dengan 76 tempat tidur membedakan tarif kamar pada lima kelompok, sesuai dengan fasilitas yang tersedia pada setiap kamar. Kelompok pertama disebut VIP (4 kamar) dengan fasilitas paling baik, tarif per-kamar per-malam adalah Rp. 75.000. Kemudian diikuti oleh kelas I, II dan kelas III dengan tarif masing-masingnya adalah: Rp. 27.500, Rpp. 17.500 dan Rp. 11.000. Ada 6 (enam) kamar untuk setiap kelas. Sisanya enam kamar lagi tergolong kelas ekonomi dengan tarif Rp. 20.000 per-malam. Kesemua tarif ini sudah termasuk pajak dan pelayanan hotel.

Pada dasarnya restoran tidak memungut pajak yang dibebankan pada konsumen dan ditugaskan pada pemilik restoran untuk memungutnya. Peneliti mencoba mencek pada sebuah rumah makan yang mempunyai rata-rata omzet Rp. 150.000 per-hari (keterangan dari Dispenda Tanah Datar). Tim peneliti mencoba makan pada rumah makan yang mempunyai 9 meja dan 30 kursi ini dan ternyata pada saat pembayaran, pemilik (kasir) tidak menambahkan pajak pada konsumennya. Hal yang sama terjadi pula pada Restoran Purnama II (Restoran yang terbaik di Kabupaten Tanah Datar).

Restoran yang menjadi sasaran pemeriksaan itu termasuk golongan 3. Golongan yang terendah adalah golongan 4 dengan omzet rata-rata per-hari sekitar Rp. 75.000. Sedangkan golongan I adalah yang tertinggi dengan omzet sekitar Rp. 300.000 per-hari. Restoran / rumah makan ini berdasarkan informasi Kepala Dinas juga tidak memungut pajak Hotel dan Restoran sesuai ketentuan yang berlaku (sama dengan pengalaman peneliti).

Oleh karena tidak adanya informasi tentang penerimaan Hotel dan Restoran dari setiap wajib pajaknya, maka besarnya pajak ditetapkan berdasarkan tawar-menawar antara aparat Dispenda (dalam hal ini adalah seksi penetapan) dengan wajib pajak. Hasil tawar menawar itu dituliskan pada daftar isian SPTPD (Surat Pemberitahuan Pajak Daerah) oleh pengusaha. Daftar isian ini dijadikan sebagai dasar penetapan pajak yang harus dibayar

## 5. Kata Akhir

Pajak Hotel dan Restoran bisa baik (positif) sebagai sumber penerimaan daerah Kabupaten Tanah Datar dan bisa juga tidak baik (negatif) dengan menggunakan berbagai tolak ukur yang ada. Ada diantaranya tolak ukur penilaian pajak yang memberikan hasil positif dan ada pula diantaranya yang memberikan hasil negatif. Tolak ukur hasil misalnya bisa positif dan bisa juga negatif. Positif jika dilihat dari sisi pertumbuhan dan elastisitas pajak baik terhadap inflasi maupun terhadap PDRB. Sedangkan negatif dilihat dari segi hasil yang relatif kecil. Begitu pula jika yang digunakan adalah tolak ukur keadilan. Sedangkan tolak ukur kemampuan untuk melaksanakan dan kecocokan sebagai pajak daerah memberikan hasil positif.

Yang menarik untuk disimak lebih jauh adalah telah terjadinya perubahan pelaksanaan konsep pajak Hotel dan Restoran dari yang semula menganut sistem menghitung pajak sendiri (*self-assesment*) menjadi pajak yang ditetapkan oleh aparat (*official assesment*), walaupun kejadian itu adalah merupakan kesepakatan pengusaha hotel dan restoran dengan aparat pajak. Namun perubahan konsep dasar jelas telah terjadi.

Ada tiga faktor penting yang berpengaruh terhadap perubahan pelaksanaan konsep dasar pajak Hotel dan Restoran tersebut yaitu *pertama*, kurangnya pengertian para pengusaha tentang arti dan makna pajak. Mereka menganggappajak adalah beban bagi mereka, bukan beban konsumen seperti ditegaskan dalam ketentuan yang berlaku. *Kedua*, tarif pajak sebesar 10 persen ternyata memberatkan pada dunia usaha hotel dan restoran di kawasan Kabupaten Tanah Datar. Dalam kenyataannya memang tarif 10 persen tidak diberlakukan dan cara seperti ini tepat untuk dilaksanakan. Justru yang salah adalah peraturan daerahnya. *Ketiga*, Perda tidak menyebutkan sama sekali tentang pengecualian untuk pengusaha yang kecil-kecil. Pengecualian ini adalah dimungkinkan oleh PP No. 19 tahun 1997 tentang pajak daerah.

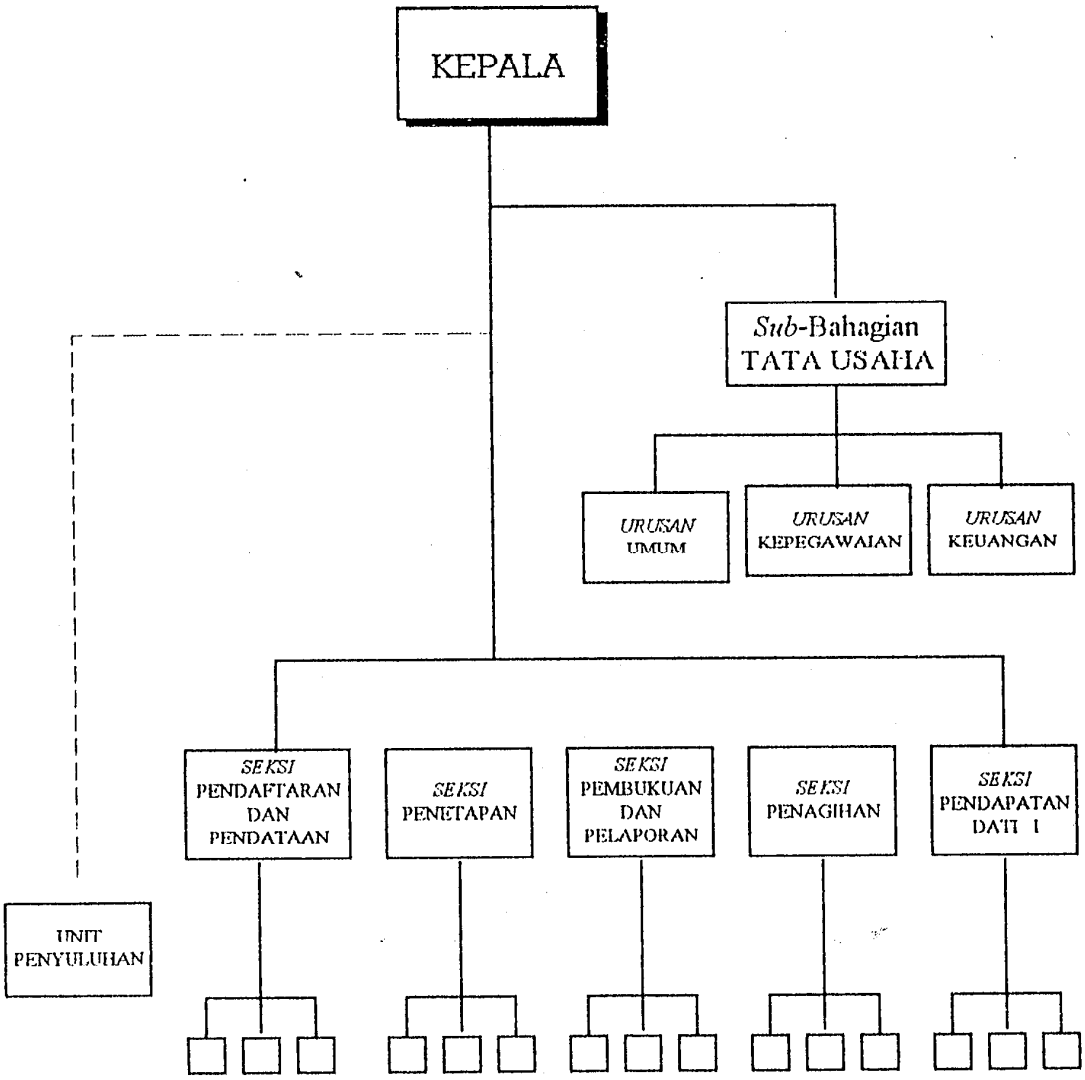
Jadi berarti telah terjadi kesalahan dalam menyusun Perda No. 4 tahun 1999 tentang pajak Hotel dan Restoran untuk Kabupaten Tanah Datar. Kesalahan ini mungkin berawal dari kebiasaan yang telah ada sejak orde baru. Semua keputusan yang dibuat harus sesuai dengan petunjuk atasan, peduli amat dengan situasi dan kondisi daerah. Jika dibuat berbeda maka pengesahan tidak dapat dilakukan. Perilaku ini bertolak belakang dengan jiwa otonomi daerah yang luas yang dianut oleh UU No. 22 tahun 1999. Disamping itu kesalahan bisa pula muncul sebagai akibat kekurang mampuan daerah untuk menganalisis atau menilai pajak tertentu dan akhirnya berakibat kepada kesalahan dalam membuat peraturan daerah yang diperlukan sebagai dasar hukum pelaksanaan pajak tersebut di daerah.

Padang, Pebruari 2000

Penulis

*Lampiran 1*

# STRUKTUR ORGANISASI DISPENDA




*Catatan*: ☐ Sub-seksi. Tiap seksi mempunyai tiga sub-seksi.
*Sumber* : Dispenda Kabupaten Tanah datar.

*Lamptran 2.*

**Peranan Pajak Hotel dan Restoran dan Elastisitasnya terhadap PDRB Kabupaten Tanah Datar**

| | Satuan | 1994/95 | 1995/96 | 1996/97 | 1997/98 |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. Pajak Daerah [1/] | Rp. Juta | 211,86 | 241,17 | 305,9 | 347,02 |
| 2. Pajak Hotel & Res. [1/] | Rp. Juta | 13,10 | 19,02 | 26,13 | 44,07 |
| 3. Peranan Pajak H & R terhadap Pajak Daerah | % | 6,18 | 7,89 | 8,54 | 12,70 |
| 4. Pertumbuhan | | | | | |
| * Pajak Daerah | % | | 13,83 | 26,85 | 13,43 |
| * Pajak H & R | % | | 45,19 | 37,38 | 68,66 |
| 5. PDRB berdasar Harga Berlaku [2/] | Rp. Juta | 469.498,12 | 533.231,87 | 614.234,64 | 689.409,33 |
| 6. Pertumbuhan PDRB | % | | 13,57 | 15,19 | 12,24 |
| 7. Elastisitas: | | | | | |
| * Pajak Daerah terhadap PDRB | | | 1,0 | 1,8 | 1,1 |
| * Pajak H & R terhadap PDRB | | | 3,3 | 2,5 | 5,6 |

*Keterangan*: [1/] Pajak Hotel dan Restoran bernama Pajak Pembangunan I sebelum tahun 1997.

*Sumber* : [1/] Dinas Pendapatan Kabupaten Tanah Datar
[2/] BPS, PDRB Kabupaten/Kotamadya di Indonesia 1994-1997. Jakarta, 1998, Halaman 3.

## DAFTAR BACAAN


Badam Pusat Statistik Kabupaten (1999), *Gianyar Dalam Angka 1998*, Gianyar

Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Tingkat II Padang dan Lembaga Pengkajian Ekonomi dan Pembangunan Fakultas Ekonomi Universitas Andalas (1997), *Peingkatan Intensifikasi Manajemen dan Pengelolaan Sumber PAD Kotamadya Padang*, Padang (Laporan Penelitian)

Bagian Organisasi Setwilda Tingkat II Kabupaten Solok (1988), *Himpunan Peraturan Tentang Pos Pelayanan Umum Satu Pintu Plus.*

Bappeda (1997), *Rencana Umum Pembangunan Tahunan Daerah (Repetada) Kabupaten Daerah Tingkat II Gianyar 1998/1999.*

Keputusan Bupati Kepala Daerah Tingkat II Gianyar Nomor 759 Tahun 1994 Tentang *Tatalaksana Pelayanan Umum Melalui Satu Atap Pada Kantor Bupati Kepala Daerah Tingkat II Gianyar.*

Local Government of Gianyar Regency, (1999) *One roof Integrated Service Sytem Unit of Gianyar Regency.*

Nachmias, C. Frankfort and David Nachmias (1997), *Research Methods in the Social Sciences* (Fifth Edition), London:Arnold.

"Pelayanan Perijinan Satu Atap: Upaya Tingkatkan Kualitas Pelayanan, *Sembada*, 11/ 1998:7-9

Pemerintah Kabupaten Daerah Tingkat II Gianyar (1994), *Rencana Tindakan Peningkatan Pendapatan Daerah (Retikat-Patda): Potensi dan Proyeksi.*

Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Gianyar Nomor 5 Tahun 1992 Tentang Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Dinas Pendapatan/ Pesedahan Agung, Kabupaten Daerah Tingkat II Gianyar.

Peraturan Meneteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1994 Tentang Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Setia Budi (1999), "Catatan Singkat Mengenai Administrasi Undand-Undang Nomor 22 Tahun 199 Tentang Pmerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah" *Perencanaan Pembangunan*, 16: 73-76

World Bank (1988), *World Bank Report 1988*. New York: Oxford University Press.