

**NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN QANUN KOTA
LHOKSEUMAWE**

**TENTANG
PAJAK HOTEL**

**DI SUSUN OLEH :
TIM PENYUSUN**

**PEMERINTAHAN KOTA LHOKSEUMAWE
2012**

DAFTAR ISI

DAFTAR ISI

| | Halaman |
|--|-----------|
| BAB I PENDAHULUAN | 1 |
| A. Latar Belakang | 1 |
| B. Landasan Filosofis | 18 |
| C. Landasan Sosiologis | 22 |
| D. Landasan Yuridis | 23 |
| E. Tujuan dan Kegunaan | 25 |
| F. Metode Penelitian | 26 |
| | |
| BAB II ASAS-ASAS YANG DIGUNAKAN DALAM PENYUSUNAN QANUN TENTANG PAJAK HIBURAN KOTA LHOKSEUMAWE | 27 |
| A. Asas-asas Penyusunan Qanun Pajak Hotel Kota Lhokseumawe | 27 |
| | |
| BAB III MATERI MUATAN RANCANGAN QANUN KOTA LHOKSEUMAWE TENTANG PAJAK HOTEL | 34 |
| A. Ketentuan Umum | 34 |
| B. Materi Muatan Qanun | 40 |
| | |
| BAB IV PENUTUP | 42 |
| | |
| DAFTAR PUSTAKA | 43 |

Kata Pengantar

Sepatutnya rasa syukur kita panjatkan kehadirat Allah SWT, hanya karena rahmat dan hidayah-Nya penyusun dapat menyelesaikan penyusunan naskah akademik Rancangan Qanun tentang Pajak Hotel. Selawat beriring salam senantiasa disampaikan kepada Nabi Muhammad SAW, beserta al-sahabat sekalian.

Sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Kota Lhokseumawe diberi kewenangan untuk memungut Pajak Hotel, yang dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah sebagai salah satu sumber pendapatan daerah.

Pada kesempatan ini, Penyusun menyampaikan rasa terima kasih kepada semua pihak yang telah memberikan saran dan pendapat dalam Penyusunan Naskah Akademik.

Akhirnya harapan kita semua, Naskah Akademik ini segera ditindak lanjuti dengan pembentukan Rancangan Qanun dalam waktu yang tidak begitu lama, sehingga Kota Lhokseumawe punya payung hukum dalam pemungutan Pajak Hotel dengan membentuk Qanun Kota Lhokseumawe tentang Pajak Hotel. Amin.

Lhokseumawe, 2012

Legal Consultant,

Tim Penyusun

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia adalah negara berdasarkan atas hukum. Menurut Soedjono Dirdjosisworo yang mengutip *Theory of Legislation* Jeremy Bentham menekankan bahwa hukum harus bermanfaat.¹ Bagir Manan menyatakan agar dalam pembentukan undang-undang dapat menghasilkan suatu undang-undang yang tangguh dan berkualitas, undang-undang tersebut harus berlandaskan pada pertama landasan yuridis (*juridische gelding*); kedua landasan sosiologis (*sociologische gelding*); ketiga landasan filosofis (*philosophical gelding*).² Dalam menghadirkan hukum yang berkualitas tersebut perlu dipahami politik hukum nasional yang mempengaruhi sistem hukum nasional seperti yang diisyaratkan Philippe Nonet dan Philip Selznick dalam bukunya '*Law and Society in Transition : Toward Responsive Law*', politik hukum nasional bertujuan menciptakan sebuah system hukum nasional yang rasional, transparan, demokratis, otonom, dan responsif terhadap perkembangan aspirasi dan ekspektasi masyarakat, bukan sebuah sistem hukum yang bersifat menindas, ortodoks, dan reduksionistik.³ Pembentukan peraturan perundang-undangan, haruslah mengacu pada landasan pembentukan peraturan

¹ Soedjono Dirdjosisworo, *Pengantar Ilmu Hukum*, Rajagrafindo Persada, Jakarta 2009, hlm. 13

² Bagir Manan, *Dasar-dasar Konstitusional Peraturan Perundang-undangan Nasional*, Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, 1994, hlm. 13-21

³ Soedjono Dirdjosisworo, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta, Rajawali Pers, 1984, hlm. 49

perundang-undangan atau ilmu perundang-undangan (*gesetzgebungslehre*), yang diantaranya landasan yuridis.

Setiap produk hukum, haruslah mempunyai dasar berlaku secara yuridis (*juridische gelding*). Dasar yuridis ini sangat penting dalam pembuatan peraturan perundang-undangan khususnya Peraturan daerah.⁴ Peraturan Daerah merupakan salah satu unsur produk hukum, maka prinsip-prinsip pembentukan, pemberlakuan dan penegakannya harus mengandung nilai-nilai hukum pada umumnya. Berbeda dengan nilai-nilai sosial lainnya, sifat kodratnya dari nilai hukum adalah mengikat secara umum dan ada pertanggungjawaban konkrit yang berupa sanksi duniawi ketika nilai hukum tersebut dilanggar.

Oleh karena itu Peraturan Daerah merupakan salah satu produk hukum, harus dapat mengikat secara umum dan memiliki efektivitas dalam hal pengenaan sanksi. Dalam pembentukan Peraturan Daerah sesuai pendapat Bagir Manan harus memperhatikan beberapa persyaratan yuridis. Persyaratan seperti inilah yang dapat dipergunakan sebagai landasan yuridis, yang dimaksud disini adalah :

- a. Dibuat atau dibentuk oleh organ yang berwenang, artinya suatu peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh pejabat atau

⁴ Hamzah Halim dan Kemal Redindo Syahrul Putera, *Cara Praktis Menyusun & Merancang Peraturan Daerah; Suatu Kajian Teoritis & Praktis Disertai Manual; Konsepsi Teoritis Menuju Artikulasi Empiris*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010, Hlm. 23; Krems, mengatakan *gesetzgebungslehre* mempunyai tiga sub bagian disiplin, yakni proses perundang-undangan *gesetzgebungsverfahren (slehre)*; metode perundang-undangan *gesetzgebungsmethode (niehre)*; dan teknik perundang-undangan *gesetzgebungstechnik (lehre)*.

badan yang mempunyai kewenangan untuk itu. Dengan konsekuensi apabila tidak diindahkan persyaratan ini, maka konsekuensinya undang-undang tersebut batal demi hukum (*van rechtswegenietig*).

- b. Adanya kesesuaian bentuk/jenis peraturan perundang-undangan dengan materi muatan yang akan di atur, artinya ketidaksesuaian bentuk/jenis dapat menjadi alasan untuk membatalkan peraturan perundang-undangan yang dimaksud.
- c. Adanya prosedur dan tata cara pembentukan yang telah ditentukan adalah pembentukan suatu peraturan perundang-undangan harus melalui prosedur dan tata cara yang telah ditentukan.⁵
- d. Tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya adalah sesuai dengan pandangan *stufenbau theory*, peraturan perundang-undangan mengandung norma-norma hukum yang sifatnya hirarkhis. Artinya suatu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya merupakan *grundnorm* (norma dasar) bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya.⁶

Berdasarkan teori-teori yang dikemukakan di atas, dapat diketahui bahwa landasan yuridis merupakan ketentuan hukum yang menjadi sumber hukum/dasar hukum untuk pembentukan suatu

⁵ Pasal (2) UUD 1945 dan lihat pula Pasal 136 Ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

⁶ Bagir Manan, *Op Cit*, Hlm. 14-15

peraturan perundang-undangan, demikian juga Peraturan Daerah. Seperti landasan yuridis dibuatnya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah , dan Pasal 18 Undang-Undang Dasar (UUD) 1945. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 menjadi landasan yuridis dibentuknya Peraturan Daerah yang menjabarkan undang-undang tersebut.

Selanjutnya A.Mukhtie Fadjar menyatakan bahwa Negara hukum ialah negara yang susunannya di atur dengan sebaik-baiknya dalam undang-undang, sehingga segala kekuasaan dari alat-alat pemerintahannya didasarkan pada hukum.⁷ Rakyat tidak boleh bertindak secara sendiri-sendiri menurut kemampuannya yang bertentangan dengan hukum. Negara hukum itu ialah negara yang diperintah bukan oleh orang-orang tetapi oleh undang undang (the states not governed by men, but by law).

Sesuai dengan amanat UUD 1945 dan Pancasila, penyelenggaraan pemerintahan negara didasarkan dan di atur menurut ketentuan-ketentuan konstitusi, maupun ketentuan hukum lainnya, yaitu undang undang, peraturan pemerintah, peraturan daerah, maupun ketentuan-ketentuan hukum lainnya yang ditentukan secara demokratis dan konstitusional.⁸ Hal ini mengandung makna bahwa penyelenggara pemerintah Negara dilakukan melalui berbagai

⁷ A. Mukhtie Fadjar, *Tipe Negara Hukum*, Bayumedia Publishing, Malang, 2005, hlm. 7

⁸ Surachmin, *225 Asas Dan Prinsip Hukum Serta Penyelenggaraan Negara*, Yayasan Gema Yustisia Indonesia, Jakarta, hlm. 14 – 15.

kebijakkan pemerintah Negara senantiasa didasarkan melalui ketetapan-ketetapan hukum yang dikelola secara demokratis. Menurut Sri Soemantri bahwa Demokrasi mempunyai dua macam pengertian yaitu formal dan material. Realitas pelaksanaan demokrasi dalam arti formal, yaitu terlihat dalam UUD 1945 yang menganut paham *indirect democracy*, yaitu suatu demokrasi dimana pelaksanaan kedaulatan rakyat tidak dilaksanakan oleh rakyat secara langsung melainkan melalui lembaga-lembaga perwakilan rakyat, seperti DPR, MPR, DPD dan DPRD dan demokrasi dalam pandangan hidup atau demokrasi sebagai falsafah bangsa.⁹

Sebagai daerah otonomi, daerah mempunyai kewenangan dan tanggung jawab menyelenggarakan kepentingan masyarakat berdasarkan prinsip-prinsip keterbukaan, partisipasi masyarakat, dan pertanggung jawaban kepada masyarakat. Mengingat luasnya kewenangan daerah dalam pemerintahan, maka pada masa yang akan datang, daerah dituntut untuk memiliki kemampuan yang lebih besar dari kemampuan yang dimiliki saat ini. Kemampuan tersebut mencakup kemampuan berbagai bidang pemerintahan, termasuk bidang kelembagaan, personal, keuangan, peralatan dan sebagainya.

Oleh karena itu, seharusnya dilakukan Pemerintahan Daerah adalah mengembangkan kelembagaan agar mampu melaksanakan perannya semakin besar dan mengingat secara efektif, efisien dan

⁹ *Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Alumni, Bandung, 1971, hlm. 26

akuntabel. maka untuk mendukung penyelegaraan otonomi daerah diperlukan pemanfaatan sumber daya nasional, serta perimbangan keuangan antara pusat dan daerah. Sumber pembiayaan pemerintah daerah dalam rangka perimbangan keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah dilaksanakan atas dasar desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan, pelayanan masyarakat, dan pembangunan, maka pemerintah suatu negara pada hakekatnya mengemban tiga fungsi utama yakni fungsi alokasi yang meliputi, antara lain, sumber-sumber ekonomi dalam bentuk barang dan jasa pelayanan masyarakat. Fungsi distribusi meliputi antara lain, pertahanan-keamanan, ekonomi dan moneter. Namun dalam pelaksanaan perlu diperhatikan kondisi dan situasi yang berbeda-beda dari masing-masing wilayah.

Dengan demikian, pembagian ketiga fungsi dimaksudkan sangat penting sebagai landasan dalam penentuan dasar-dasar perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah Pelaksanaan Undang-Undang Nomor. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang mendasar mengenai pengaturan hubungan Pusat dan Daerah, khususnya dalam bidang administrasi pemerintahan maupun dalam hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, yang dikenal sebagai era otonomi daerah.

Dalam era otonomi daerah sekarang ini, daerah diberikan kewenangan yang lebih besar untuk mengatur dan mengurus rumah

tanggungnya sendiri. Tujuannya antara lain adalah untuk lebih mendekatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat, memudahkan masyarakat untuk memantau dan mengontrol penggunaan dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), selain untuk menciptakan persaingan yang sehat antar daerah dan mendorong timbulnya inovasi. Sejalan dengan kewenangan tersebut, Pemerintah Daerah diharapkan lebih mampu menggali sumber-sumber keuangan khususnya untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan pemerintahan dan pembangunan di daerahnya melalui Pendapatan Asli Daerah (PAD).¹⁰

Dalam rangka implementasi amanah konstitusi berkaitan dengan pelaksanaan Otonomi Daerah, maka pemerintah mendelegasikan kewenangan pelaksanaan sebagian urusan pemerintahan kepada daerah-daerah otonom yang diatur dengan Undang-Undang. Adapun peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang daerah yang dimaksud diantaranya adalah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara

¹⁰ Machfud Sidik, *Optimalisasi Pajak daerah dan Retribusi daerah dalam Rangka Meningkatkan Kemampuan Keuangan Daerah*, www. Google.com, diunduh pada hari Kamis, tanggal 17 September 2012, pukul 10.00 WIB.

Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah serta khusus untuk Daerah Aceh yang mengatur tentang kedaerahan adalah Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 menjelaskan bahwa "Pemerintahan Aceh dan Kabupaten/Kota berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam semua sektor publik kecuali urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah".

Dengan demikian Pemerintah Daerah dapat mengatur dan mengurus urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pengaturan dan pengurusan urusan pemerintahan yang berkaitan langsung dengan publik salah satunya adalah memberikan pelayanan administrasi umum pemerintahan kepada publik disemua sektor. Salah satunya adalah sektor pemberian pelayanan dalam penerbitan izin. Namun, daerah harus lebih kreatif dalam meningkatkan PADnya untuk meningkatkan akuntabilitas dan keleluasaan dalam pembelanjaan APBD-nya. Sumber-sumber penerimaan daerah yang potensial harus digali secara maksimal, namun tentu saja di dalam koridor peraturan perundang-undangan yang berlaku, termasuk diantaranya adalah pajak daerah dan retribusi daerah yang memang telah sejak lama menjadi unsur PAD yang utama.

Selanjutnya pendapatan daerah adalah hak pemerintah daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun yang bersangkutan (Pasal 1 ayat 13 UU No. 33 Tahun 2004). Pendapatan daerah sebagaimana salah satunya bersumber dari Pendapatan asli daerah (PAD), yaitu pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) bersumber dari :

- a. Pajak Daerah;
- b. Retribusi Daerah;
- c. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan
- d. Lain-lain PAD yang sah yang meliputi :
 - 1) Hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan;
 - 2) Jasa giro;
 - 3) Pendapatan bunga;
 - 4) Keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing;
 - 5) Komisi. Potongan ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/jasa oleh daerah.
 - 6) Yang semuanya bertujuan untuk memberikan keleluasaan kepada daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas desentralisasi.

Pajak secara umum diartikan sebagai pungutan yang dilakukan oleh pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang hasilnya digunakan untuk pembiayaan pengeluaran pemerintah, yang balas jasanya tidak secara langsung diberikan kepada pembayarannya, sedangkan pelaksanaannya dimana perlu dipaksakan.

Pemberian balas jasa dalam hal ini diwujudkan dalam bentuk pemberian kepada seluruh masyarakat umum, pembangunan sarana-sarana umum masyarakat dan sebagainya. Dengan demikian maka unsur-unsur yang terdapat dalam pengertian pajak adalah :

1. Suatu pungutan oleh pemerintah;
2. Berdasarkan pada suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku;
3. Untuk pembiayaan pengeluaran umum pemerintah;
4. Pemerintah tidak secara langsung memberikan balas jasa kepada pribadi pembayar pajak;
5. Pelaksanaannya perlu dipaksakan.¹¹

Adapun yang dimaksud dengan Pajak Daerah, yang selanjutnya disebut Pajak, adalah kontribusi wajib kepada Daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-undang, dengan tidak mendapatkan imbalan

¹¹ Rochmat Soemitro, *Dasar-Dasar Hukum Pajak Dan Pajak Pendapatan*, PT Eresco, Bandung, 1964, hlm 3

secara langsung dan digunakan untuk keperluan Daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.¹²

Dari pengertian pajak tersebut di atas dapat diuraikan bahwa unsur-unsur yang dimiliki oleh pajak ialah :

1. Iuran dari rakyat kepada negara, dan yang berhak memungut pajak hanyalah negara serta iuran tersebut berupa uang (bukan barang).
2. Berdasarkan undang-undang, bahwa pajak yang dipungut serta pelaksanaannya harus berdasarkan kekuatan undang-undang yang berlaku.
3. Tanpa jasa timbal atau kontraprestasi dari negara yang secara langsung dapat ditunjuk.
4. Digunakan untuk membiayai rumah tangga negara, yakni pengeluaran-pengeluaran yang bermanfaat bagi masyarakat.¹³

Dalam Undang-undang No. 28 Tahun 2009 Pasal 2 mengatakan bahwa jenis pajak terdiri dari :

- (1) Jenis Pajak propinsi terdiri atas:
 - a. Pajak Kendaraan Bermotor;
 - b. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor;
 - c. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor;
 - d. Pajak Air Permukaan; dan
 - e. Pajak Rokok.

¹² Rochmat Soemitro, *Dasar-Dasar Hukum Pajak Dan Pajak Pendapatan*, PT Eresco, Bandung, 1997, hlm 23

¹³ *Ibid*, hlm 72

(2) Jenis Pajak kabupaten/kota terdiri atas:

- a. Pajak Hotel;
- b. Pajak Restoran;
- c. Pajak Hiburan;
- d. Pajak Reklame;
- e. Pajak Penerangan Jalan;
- f. Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan;
- g. Pajak Parkir;
- h. Pajak Air Tanah;
- i. Pajak Sarang Burung Walet;
- j. Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan;
- k. Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan.

Perbedaan pajak negara dan pajak daerah selain mengenai pemungutannya pajak negara relatif tidak terbatas, sedangkan objek yang dapat dikenakan pajak daerah terbatas jumlahnya dalam artian bahwa objek telah menjadi sumber bagi pemungutan pajak negara tidak boleh dipergunakan lagi. Larangan pajak daerah adalah lapangan yang belum digali oleh negara. Hal ini dimaksudkan untuk menghindari pemungutan pajak berganda yang akibatnya sangat memberatkan wajib pajak yang sejenis untuk yang keduanya.¹⁴

Pembagian Pajak Pusat Dan Daerah dalam jenis penggolongan pajak dimasukkan dalam lembaga pemungutan pajak yaitu

¹⁴ Ibid, hlm 38

pemungutan pusat dan jenis pajak yang dipungut oleh pemerintah daerah yang sering disebut dengan pajak pusat dan pajak daerah. Pajak pusat adalah jenis pajak yang dipungut oleh pemerintah pusat yang dalam pelaksanaannya dilakukan oleh Departemen Keuangan cq. Direktorat Jendral Pajak. Hasil dari pemungutan pajak pusat dikumpulkan dan dimasukkan sebagai bagian dari penerimaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Dengan adanya pengertian-pengertian tentang pajak di atas, dapat dicegah kemungkinan timbulnya salah pengertian dalam melaksanakan ketentuan-ketentuan perpajakan. Ketentuan perpajakan harus dapat memberikan jaminan hukum keadilan yang merata, baik untuk negara sebagai pemungut pajak (fiskus) maupun rakyat selaku wajib pajak. Peraturan kota lhokseumawe tentang Pajak Daerah lebih menekankan pada upaya untuk melakukan pembayaran pajak daerah, penanganan permasalahan dalam pajak daerah serta sebagai pelaksanaan ketentuan dari Undang-Undang Nomor 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Sementara itu, apabila kita perhatikan sistem perpajakan yang dianut oleh banyak negara di dunia, maka prinsip-prinsip umum perpajakan daerah yang baik pada umumnya tetap sama, yaitu harus memenuhi kriteria umum tentang perpajakan daerah sebagai berikut:

1. prinsip memberikan pendapatan yang cukup dan elastis, artinya dapat mudah naik turun mengikuti naik/turunnya tingkat pendapatan masyarakat.
2. adil dan merata secara vertikal artinya sesuai dengan tingkatan kelompok masyarakat dan horizontal artinya berlaku sama bagi setiap anggota kelompok masyarakat sehingga tidak ada yang kebal pajak.
3. administrasi yang fleksibel artinya sederhana, mudah dihitung, pelayanan memuaskan bagi si wajib pajak.
4. secara politis dapat diterima oleh masyarakat, sehingga timbul motivasi dan kesadaran pribadi untuk membayar pajak.
5. Non-distorsi terhadap perekonomian : implikasi pajak atau pungutan yang hanya menimbulkan pengaruh minimal terhadap perekonomian.

Pada dasarnya setiap pajak atau pungutan akan menimbulkan suatu beban baik bagi konsumen maupun produsen. Jangan sampai suatu pajak atau pungutan menimbulkan beban tambahan (extra burden) yang berlebihan, sehingga akan merugikan masyarakat secara menyeluruh (*dead-weightloss*).

Untuk mempertahankan prinsip-prinsip tersebut, maka perpajakan daerah harus memiliki ciri-ciri tertentu. Adapun ciri-ciri dimaksud, khususnya yang terjadi di banyak negara sedang berkembang, adalah sebagai berikut:

1. pajak daerah secara ekonomis dapat dipungut, berarti perbandingan antara penerimaan pajak harus lebih besar dibandingkan ongkos pemungutannya.
2. relatif stabil, artinya penerimaan pajaknya tidak berfluktuasi terlalu besar, kadang-kadang meningkat secara drastis dan adakalanya menurun secara tajam.
3. tax basenya harus merupakan perpaduan antara prinsip keuntungan (benefit) dan kemampuan untuk membayar (ability to pay).

Dalam kaitannya dengan pelaksanaan otonomi daerah, maka pemberian kewenangan untuk mengadakan pemungutan pajak selain mempertimbangkan kriteria-kriteria perpajakan yang berlaku secara umum, seyogyanya, juga harus mempertimbangkan ketepatan suatu pajak sebagai pajak daerah. Pajak daerah yang baik merupakan pajak yang akan mendukung pemberian kewenangan kepada daerah dalam rangka pembiayaan desentralisasi.

Pajak daerah dan retribusi daerah merupakan salah satu bentuk peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Pajak daerah dan retribusi daerah merupakan sumber pendapatan daerah yang penting untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah. Permasalahan yang dihadapi oleh Daerah pada umumnya dalam kaitan penggalan sumber-sumber pajak daerah dan retribusi daerah, yang merupakan

salah satu komponen dari PAD, adalah belum memberikan kontribusi yang signifikan terhadap penerimaan daerah secara keseluruhan.

Dalam rangka mengimplementasikan ketentuan UUD 1945 tersebut, maka dibentuklah perangkat peraturan pelaksanaannya dalam bentuk Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah untuk keduanya dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, maka penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya, disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan Negara.

Di dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah disebutkan bahwa sumber pendapatan daerah terdiri dari Pendapatan Asli Daerah, Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dalam Pasal 158 undang-undang ini ditentukan bahwa Retribusi Daerah pelaksanaannya di daerah

diatur lebih lanjut dengan Peraturan Daerah. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang.

Dengan demikian, pemungutan Pajak Daerah harus didasarkan pada undang-undang. Seia ini pungutan daerah yang berupa Retribusi diatur dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000, yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Kota Lhokseumawe yang merupakan salah satu kota dalam Provinsi Aceh yang terdiri dari 4 (empat) kecamatan, terdiri dari Kecamatan Banda Sakti, Kecamatan Blang Mangat, Kecamatan Muara Dua dan Kecamatan Muara Satu yang memiliki Sumber Daya Alam (SDA) yang sangat banyak, maka dari itu diperlukan pengaturan berupa pajak Hotel untuk menjamin ketertiban dalam penggunaannya. Salah satu tahapan dalam rangka penyusunan rancangan qanun Kota Lhokseumawe adalah melakukan penyusunan naskah akademik/kajian akademik. Kewajiban ini ditegaskan di dalam Pasal 12 ayat (1) Qanun Aceh Nomor 6 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pembentukan Qanun, bahwa satuan kerja perangkat kabupaten/kota sebagai pemrakarsa dalam menyusun persiapan pra rancangan qanun terlebih dahulu dapat menyusun naskah/kajian akademik, oleh sebab itu naskah akademik merupakan tahapan dalam proses pembentukan dari Rancangan Qanun Kota Lhokseumawe. Dengan demikian, naskah akademik ini merupakan bagian yang tidak

terpisahkan dari kajian rancangan qanun. Oleh karena itu, pembahasan rancangan qanun di legislatif akan mengacu kepada naskah akademik dan naskah akademik ini menjadi penting dan mempunyai nilai yuridis.

B. Landasan Filosofis.

Negara Hukum Indonesia sudah berdiri sejak lebih dari enam puluh enam tahun lamanya, kualifikasi sebagai negara hukum pada tahun 1945 terbaca dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar. Dalam penjelasan mengenai "Sistem Pemerintahan Negara" dikatakan "Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum (Rechtsstaat)". Hal ini mempunyai makna bahwa Indonesia melaksanakan pemerintahan berdasarkan tatanan hukum, mengakui segala bentuk kekuasaan dalam melaksanakan pembangunan berdasarkan hukum, termasuk memberdayakan penegakan hukum, menegakan keadilan, dan tidak mengakui kesewenang-wenangan yang bersifat menindas, termasuk penindasan HAM.¹⁵

Negara hukum menurut Bagir Manan, sudah merupakan tipe negara yang umum dimiliki oleh bangsa-bangsa di dunia dewasa ini. Negara hukum meninggalkan tipe negara yang memerintah

¹⁵ Bagir Manan, *Perkembangan Pemikiran Dan Pengaturan Hak Asasi Manusia Di Indonesia*, Alumni, Bandung, 2006, , hlm. 59 – 60.

berdasarkan kemauan sang penguasa.¹⁶ Sejak perubahan tersebut, maka negara diperintah berdasarkan hukum yang sudah dibuat dan disediakan sebelumnya serta penguasapun tunduk kepada hukum.

Pernyataan yang lebih lugas mengenai negara hukum disampaikan oleh F.R. Bothlingk yang mengatakan "De staat, waarin de wilsvrijheid van gezagsdragers is beperkt door grenzen van recht" (negara, dimana kebebasan kehendak pemegang kekuasaan dibatasi oleh ketentuan hukum). Lebih lanjut disebutkan bahwa dalam rangka merealisasikan pembatasan pemegang kekuasaan tersebut, maka diwujudkan dengan cara "Enerzijds in een binding van rechter en administratie aan de wet, anderzijds in een begrenzing van de bevoegdheden van de wetgever".¹⁷ (di satu sisi keterkaitan hakim dan pemerintah terhadap undang-undang, dan disisi lain pembatasan kewenangan oleh pembuat undang-undang).

Hamid S. Attamimi, dengan mengutip Burkens, mengatakan bahwa negara hukum (*rechtsstaat*) secara sederhana adalah negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya

¹⁶ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Mewujudkan Kedaulatan Rakyat Melalui Pemilihan Umum*, dalam Bagir Manan (Ed), *Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1996, hlm. 67; Negara Hukum (*rechtsstaat*) dalam arti umum adalah negara dimana ada saling percaya antara rakyat dan pemerintah. Rakyat percaya bahwa pemerintah tidak akan menyalahgunakan kekuasaannya, dan sebaliknya pemerintah percaya bahwa dalam menjalankan wewenangnya, pemerintah akan dipatuhi dan diakui oleh rakyat. sedangkan dalam arti khusus negara berdasarkan hukum diartikan bahwa semua tindakan negara atau pemerintah harus didasarkan pada ketentuan hukum atau dapat dipertanggung jawabkan secara hukum.

¹⁷ J.J. Oostenbrink, *Administratieve Sancties*, Vuga Boekerij, s-Gravenhage, tt, hlm. 49

dilakukan di bawah kekuasaan hukum.¹⁸ Dalam negara hukum, segala sesuatu harus dilakukan menurut hukum (everything must be done according to law). Negara hukum menentukan bahwa pemerintah harus tunduk pada hukum, bukannya hukum yang harus tunduk pada pemerintah.¹⁹ Pendapat tersebut sejalan dengan konsep negara hukum P.J.P. Tak.²⁰

Dalam negara hukum, hukum ditempatkan sebagai aturan main dalam penyelenggaraan kenegaraan, pemerintahan, dan kemasyarakatan, sementara tujuan hukum itu sendiri antara lain "...opgelegd om de samenleving vreedzaam, rechtvaardig, en doelmatig te ordenen".²¹ (diletakkan untuk menata masyarakat yang damai, adil, dan bermakna). Artinya sasaran dari negara hukum adalah terciptanya kegiatan kenegaraan, pemerintahan, dan kemasyarakatan yang bertumpu pada keadilan, kedamaian, dan kemanfaatan atau kebermaknaan dan kesejahteraan masyarakat.

¹⁸ A. Hamid S. Attamimi, *Teori Perundang-Undangan Indonesia*, Makalah pada Pidato Upacara Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap di Fakultas Hukum UI Jakarta, 25 April 1992, hlm. 8

¹⁹ H.W.R. Wade, *Administrative Law*, Third Edition (Oxford: Clarendon Press, 1971), hlm. 6

²⁰ P.J.P. Tak, *Rechtsvorming in Nederland*, Samsom H.D. Tjeenk Willink, 1991, hlm. 32; Pengejawantahan pemisahan kekuasaan, demokrasi, kesamarataan jaminan undang-undang dasar terhadap hak-hak dasar individu adalah tuntutan untuk mewujudkan negara hukum, yakni negara dimana kekuasaan pemerintah tunduk pada ketentuan undang-undang dan Undang-undang Dasar. Dalam melaksanakan tindakannya, pemerintah tunduk pada aturan-aturan hukum. Dalam suatu negara hukum, pemerintah terikat pada ketentuan perundang-undangan yang dibuat oleh lembaga perwakilan rakyat berdasarkan keputusan mayoritas. Dalam suatu negara hukum, pemerintah tidak boleh membuat keputusan yang membedakan (hak) antara warga negara, pembedaan ini dilakukan oleh hakim yang merdeka. Dalam suatu negara hukum, terdapat satuan lembaga untuk menghindari ketidak benaran dan kesewenang-wenangan pada bidang pembuatan undang-undang dan peradilan. Akhirnya dalam suatu negara hukum setiap warga negara mendapatkan jaminan undang-undang dasar dari perbuatan sewenang-wenang.

²¹ N.E. Algra dan H.C.J.G. Jansen, *Rechtsingang Een Oriëntasi in Het Recht*, H.D. Tjeenk Willink bv, Groningen, 1974, hlm. 10

Dalam negara hukum, eksistensi hukum dijadikan sebagai instrumen dalam menata kehidupan kenegaraan, pemerintahan, dan masyarakat.

Berkenaan dengan hal tersebut Negara Hukum (Rechtsstaat) Indonesia memiliki ciri-ciri khas Indonesia, karenanya Pancasila harus diangkat sebagai norma dasar dan sumber hukum, maka Negara Hukum Indonesia dapat pula dinamakan 'Negara Hukum Pancasila'.²²

Adapun ciri-ciri konsep Negara Hukum Pancasila meliputi 1) ada hubungan yang erat antara agama dan negara; 2) bertumpu pada Ketuhanan Yang Maha Esa; 3) kebebasan beragama dalam arti positif; 4) ateisme tidak dibenarkan dan komunisme dilarang; 5) asas kekeluargaan dan kerukunan.²³

²² Abdul Latif, *Fungsi Mahkamah Konstitusi Dalam Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi*, Total Media, Yogyakarta, 2007, hlm. 96; Hal ini sangat berbeda bila kita bandingkan dengan negara Uni Soviet dan negara-negara komunis lainnya '*freedom of religion*' memberikan pula jaminan konstitusional terhadap peropaganda anti agama. Dilain pihak Amerika Serikat yang menganut doktrin pemisahan agama dan gereja secara ketat, sebagaimana dicerminkan oleh kasus '*Regents Prayer*', karena berpegang kepada '*wall of separation*', maka do'a dan peraktek keagamaan disekolah-sekolah dipandang sebagai sesuatu yang inkonstitusional. Sehingga perkara tersebut dipandang sebagai pencemaran terhadap ajaran Thomas Jefferson dan Madison.

²³ Muhammad Tahir Azhari, *Negara Hukum Studi Tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Cet. II, Prenada Media, Jakarta, 2003, hlm. 99; kesimpulannya ada dua hal yang perlu diperhatikan dalam Negara Hukum Pancasila diantaranya :

- (1) Kebebasan beragama harus mengacu pada makna yang positif sehingga pengingkaran terhadap Tuhan Yang Maha Esa (*atesme*) ataupun sikap yang memusuhi Tuhan Yang Maha Esa tidak dibenarkan seperti terjadi di ~~negara-negara~~ negara komunis yang membenarkan propaganda anti agama;
- (2) Ada hubungan yang erat anantara negara dan agama, karena itu baik secara rigid atau mutlak maupun secara longgar atau nisbi Negara Republik Indonesia tidak mengenal doktrin pemisahan anantara agama dan negara. Karena doktrin semacam ini sangat bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945.

C. Landasan Sosiologis.

Aspek sosiologis mencerminkan persoalan dan realitas sosial yang menjadi kebutuhan masyarakat. Hal ini dimaksudkan agar Qanun yang dibentuk berdasarkan kebutuhan dan kehadiran qanun ini mampu menyelesaikan persoalan yang terjadi. Perkembangan pembangunan di Wilayah Kota Lhokseumawe yang semakin pesat seiring dengan perkembangan tempat kreasi dalam berbagai macam tempat hiburan, menuntut respon cepat Pemerintah Kota lhokseumawe untuk menyiapkan berbagai regulasi daerah berkaitan dengan pengaturan yang bersifat preventif terhadap dampak negatif dari perkembangan tempat hiburan. Sehingga dengan adanya pengaturan pajak hiburan maka akan memberikan kepastian dalam pengurusan dan perolehan tempat usaha serta memberikan perlindungan kepada masyarakat. Bagi pelaku pembisnis dan pihak lainnya akan memperoleh kepastian hukum terhadap kegiatan usaha tempat hiburan sehingga dari sisi ini adanya qanun yang mengatur tentang pajak hiburan akan menjawab persoalan para pelaku pembisnis atau pihak lainnya yang berkepentingan dengan kegiatan usaha tersebut. Salah satunya bersumber dari Pendapatan asli daerah (PAD), yaitu pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

D. Landasan Yuridis.

Adapun landasan yuridis dalam penyusunan rancangan peraturan daerah tentang pajak hiburan adalah sebagai berikut :

1. UUD 1945 Amandemen;
2. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1981 Nomor 76 , Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3209);
3. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1997 tentang Badan Penyelesaian Sengketa Pajak (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 40, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3684);
4. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1997 tentang Penagihan Pajak dengan Surat Paksa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 42, (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3686);
5. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) sebagaimana telah diubah kedua kalinya dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan

- Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844);
6. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 126, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4438);
 7. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 62, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4633);
 8. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang pajak Daerah dan Retribusi Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 1120, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5049);
 9. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234);
 10. Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 tentang Pelaksanaan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1983 Nomor 6, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3258);
 11. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun

2005 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4578);

12. Qanun Aceh Nomor 6 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pembentukan Qanun (Lembaran Daerah Aceh Tahun 2011 Nomor 10);

E. Tujuan dan Kegunaan

1. Tujuan naskah akademik sebagai berikut :

- a. Memberikan landasan pemikiran yang obyektif dan komprehensif tentang pajak hotel.
- b. Memberikan arah dan ruang lingkup kebijakan dalam pemungutan, pembayaran dan penagihan pajak hotel.
- c. Sebagai landasan pemikiran penyusunan rancangan peraturan daerah tentang pajak hotel.

2. Kegunaan

Manfaat yang diharapkan dari penyusunan naskah akademik ini adalah sebagai bahan masukan bagi pembuat Rancangan Qanun Kota Lhokseumawe tentang pajak hotel dan pihak-pihak lain yang berkepentingan.

bahwa pengaturan mengenai pajak hotel dikota lhokseumawe sebelumnya di atur dalam Qanun Kota Lhokseumawe Nomor 02 Tahun 2007 tentang Pajak Hotel, sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2008 tentang pajak daerah dan

retribusi daerah qanun ini sudah harus diganti dan disesuaikan dengan undang-undang nomor 29 tahun 2008.

Naskah akademik ini juga diharapkan dapat menjadi dokumen resmi yang menyatu dengan konsep Rancangan qanun Kota Lhokseumawe yang akan dibahas bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRK) Kota Lhokseumawe dalam penyusunan prioritas Program Legislasi Kota Lhokseumawe.

F. Metode Penelitian

1. *Yuridis Normatif*

Metode penelitian yang digunakan dalam penyusunan naskah akademik ini adalah yuridis normatif melalui penelaahan bahan hukum sekunder melalui studi pustaka terhadap peraturan perundang-undangan, hasil penelitian, hasil pengkajian, karya ilmiah para pakar dan bahan referensi lainnya.

2. *Yuridis Empiris*

Penelitian ini dilakukan melalui beberapa kegiatan antara lain pengamatan, diskusi, wawancara, hearing, kuesioner dan kegiatan lainnya yang diperoleh langsung dari nara sumber maupun masyarakat.

BAB II

ASAS-ASAS YANG DIGUNAKAN DALAM PENYUSUNAN QANUN TENTANG PAJAK HOTEL

A. Asas-Asas Penyusunan Qanun Pajak Hotel Kota Lhokseumawe

Hamid S. Attamimi, menyampaikan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, setidaknya ada beberapa pegangan yang harus dikembangkan guna memahami asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*algemene beginselen van behorlijke regelgeving*) secara benar, meliputi :

Pertama, asas yang terkandung dalam Pancasila selaku asas-asas hukum umum bagi peraturan perundang-undangan; Kedua, asas-asas negara berdasar atas hukum selaku asas-asas hukum umum bagi perundang-undangan; Ketiga, asas-asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi selaku asas-asas umum bagi perundang-undangan, dan Keempat, asas-asas bagi perundang-undangan yang dikembangkan oleh ahli.²⁴

Berkenaan dengan hal tersebut pembentukan Qanun Kota Lhokseumawe yang baik selain berpedoman pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*beginnselen van behoorlijke wetgeving*), juga perlu dilandasi oleh asas-asas hukum umum (*algemene rechtsbeginnselen*), yang didalamnya terdiri dari asas negara berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*), pemerintahan

²⁴ Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik; Gagasan Pembentukan Undang-undang Berkelanjutan*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm. 115

berdasarkan sistem konstitusi, dan negara berdasarkan kedaulatan rakyat.

Sedangkan menurut Undang-undang Nomor. 53 Tahun 2011 tentang pembentukan Produk Hukum Daerah, dalam membentuk peraturan perundang-undangan termasuk Peraturan Daerah / Qanun Kota Lhokseumawe (Perda), harus berdasarkan pada asas-asas pembentukan yang baik yang sejalan dengan pendapat Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto meliputi :

- a. *Asas Kejelasan Tujuan adalah bahwa setiap pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;*
- b. *Asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang;*
- c. *Asas Kesesuaian antara jenis dan materi muatan adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis Peraturan Perundang-undangannya;*
- d. *Asas dapat dilaksanakan adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan*

efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut, baik secara filosofii, yuridis maupun sosiologis.

- 1) *Aspek Filosofis* adalah terkait dengan nilai-nilai etika dan moral yang berlaku di masyarakat. Peraturan Daerah yang mempunyai tingkat kepekaan yang tinggi dibentuk berdasarkan semua nilai-nilai yang baik yang ada dalam masyarakat;
 - 2) *Aspek Yuridis* adalah terkait landasan hukum yang menjadi dasar kewenangan pembuatan Peraturan Daerah.
 - 3) *Aspek Sosiologis* adalah terkait dengan bagaimana Peraturan Daerah yang disusun tersebut dapat dipahami oleh masyarakat, sesuai dengan kenyataan hidup masyarakat yang bersangkutan.
- e. *Asas hasil guna dan daya guna* adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;
- f. *Asas kejelasan rumusan* adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan. Sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

- g. *Asas keterbukaan* adalah bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan;
- h. *Asas materi muatan* adalah materi muatan peraturan perundang-undangan menurut Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mengandung asas-asas sebagai berikut:
- 1) *Asas kekeluargaan* adalah mencerminkan musyawarah untuk mufakat dalam setiap pengambilan keputusan;
 - 2) *Asas Kenusantaraan* adalah bahwa setiap materi muatan Peraturan Daerah senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila;
 - 3) *Asas Bhinneka Tunggal Ika* adalah bahwa materi muatan Peraturan Daerah harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-

masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;

- 4) *Asas Keadilan* adalah mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali;
- 5) *Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan* adalah bahwa setiap materi muatan peraturan daerah tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender atau status sosial;
- 6) *Asas ketertiban dan kepastian hukum* adalah bahwa setiap materi muatan peraturan daerah harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum;
- 7) *Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan* adalah bahwa setiap materi muatan peraturan daerah harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan Negara;
- 8) *Asas pengayoman* adalah memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat;
- 9) *Asas Kemanusiaan* adalah mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta hakekat dan martabat setiap warga negara secara proporsional;

10) *Asas Kebangsaan* adalah mencerminkan sifat dan watak Bangsa Indonesia yang pluralistik dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.²⁵

i. Asas Hukum pelaporan Keuangan.

Pelaporan keuangan pemerintah diselenggarakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mengatur keuangan pemerintah

j. Asas Akuntansi dan Pelaporan Keuangan.

Dimaksud sebagai ketentuan yang dipahami dan ditaati oleh pembuat standar dalam penyusunan standar akuntansi, oleh penyelenggara akuntansi dan pelaporan keuangan dalam melakukan kegiatannya.

k. Prinsip Basis Akuntansi.

Basis akuntansi yang digunakan dalam laporan keuangan pemerintah adalah basis kas untuk pengakuan pendapatan,

²⁵ Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Ikhtiar Antinomi Aliran Filsafat Sebagai Landasan Filsafat Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1985, Hlm. 47; memperkenalkan enam asas undang-undang yaitu :

- a. Undang-undang tidak berlaku surut;
- b. Undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula;
- c. Undang-undang yang bersifat khusus mengenyampingkan Undang-undang yang bersifat umum;
- d. Undang-undang yang berlaku belakangan membatalkan undang-undang yang berlaku terdahulu;
- e. Undang-undang tidak dapat diganggu gugat;
- f. Undang-undang sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan materiil bagi masyarakat maupun individu, melalui pembaharuan dan pelestarian (*Asas Welvaarstaat*)

belanja dan pembiayaan dalam realisasi anggaran dan basis
akrual pengakuan asset, kewajiban dan ekuitas dalam neraca.

BAB III

MATERI MUATAN RANCANGAN QANUN TENTANG PAJAK HIBURAN KOTA LHOKSEUMAWE

A. KETENTUAN UMUM

Dalam ketentuan umum, rencana pengaturan mencakup pengertian dan istilah-istilah, antara lain tentang:

1. Daerah adalah Daerah Kota Lhokseumawe.
2. Kota adalah bagian dari daerah Provinsi sebagai suatu kesatuan masyarakat hukum yang diberi kewenangan khusus untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang dipimpin oleh seorang Walikota.
3. Pemerintah Kota adalah Penyelenggara Urusan Pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kota dan Dewan Perwakilan Rakyat Kota sesuai dengan fungsi dan kewenangan masing-masing.
4. Pemerintah Daerah Kota yang selanjutnya disebut Pemerintah Kota adalah Unsur Penyelenggara Pemerintahan Kota yang terdiri atas Walikota dan Perangkat Daerah.

5. Walikota adalah Walikota Lhokseumawe.
6. Wakil Walikota adalah Wakil Walikota Lhokseumawe.
7. Dewan Perwakilan Rakyat Kota yang selanjutnya disebut DPRK adalah unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah Kota yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
8. Dinas Pengelola Keuangan dan Aset Daerah adalah Dinas Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kota Lhokseumawe.
9. Pejabat adalah pegawai yang diberi tugas tertentu dibidang Pajak Daerah sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan.
10. Kas Daerah adalah Kas Daerah Kota Lhokseumawe.
11. Pajak Hotel adalah pajak atas pelayanan yang disediakan oleh hotel.
12. 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).
13. Wajib Pajak adalah orang pribadi atau Badan, meliputi pembayar pajak, pemotong pajak, dan pemungut pajak, yang mempunyai hak dan kewajiban perpajakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan daerah.

14. Subjek Pajak adalah orang pribadi atau Badan yang dapat dikenakan Pajak.
15. Badan adalah sekumpulan orang dan/atau modal yang merupakan kesatuan, baik yang melakukan usaha maupun yang tidak melakukan usaha yang meliputi perseroan terbatas, perseroan komanditer, perseroan lainnya, badan usaha milik negara (BUMN), atau badan usaha milik daerah (BUMD) dengan nama dan dalam bentuk apa pun, firma, kongsi, koperasi, dana pensiun, persekutuan, perkumpulan, yayasan, organisasi massa, organisasi sosial politik, atau organisasi lainnya, lembaga dan bentuk badan lainnya termasuk kontrak investasi kolektif dan bentuk usaha tetap.
16. Pajak yang terutang adalah pajak yang harus dibayar pada suatu saat, dalam Masa Pajak, dalam Tahun Pajak, atau dalam Bagian Tahun Pajak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan daerah.
17. Pemungutan adalah suatu rangkaian kegiatan mulai dari penghimpunan data objek dan subjek pajak atau retribusi, penentuan besarnya pajak atau retribusi yang terutang sampai kegiatan penagihan pajak atau retribusi kepada Wajib Pajak atau Wajib Retribusi serta pengawasan penyetorannya.

18. Surat Pemberitahuan Pajak Daerah, yang selanjutnya disingkat SPTPD, adalah surat yang oleh Wajib Pajak digunakan untuk melaporkan penghitungan dan/atau pembayaran pajak, objek pajak dan/atau bukan objek pajak, dan/atau harta dan kewajiban sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan daerah.
19. Surat Setoran Pajak Daerah, yang selanjutnya disingkat SSPD, adalah bukti pembayaran atau penyetoran pajak yang telah dilakukan dengan menggunakan formulir atau telah dilakukan dengan cara lain ke kas daerah melalui tempat pembayaran yang ditunjuk oleh Kepala Daerah.
20. Surat Ketetapan Pajak Daerah Kurang Bayar, yang selanjutnya disingkat SKPDKB, adalah surat ketetapan pajak yang menentukan besarnya jumlah pokok pajak, jumlah kredit pajak, jumlah kekurangan pembayaran pokok pajak, besarnya sanksi administratif, dan jumlah pajak yang masih harus dibayar.
21. Surat Ketetapan Pajak Daerah Kurang Bayar Tambahan, yang selanjutnya disingkat SKPDKBT, adalah surat ketetapan pajak yang menentukan tambahan atas jumlah pajak yang telah ditetapkan.
22. Surat Ketetapan Pajak Daerah Nihil, yang selanjutnya disingkat SKPDN, adalah surat ketetapan pajak yang menentukan jumlah

pokok pajak sama besarnya dengan jumlah kredit pajak atau pajak tidak terutang dan tidak ada kredit pajak.

23. Surat Ketetapan Pajak Daerah Lebih Bayar, yang selanjutnya disingkat SKPDLB, adalah surat ketetapan pajak yang menentukan jumlah kelebihan pembayaran pajak karena jumlah kredit pajak lebih besar dari pada pajak yang terutang atau seharusnya tidak terutang.
24. Surat Tagihan Pajak Daerah, yang selanjutnya disingkat STPD, adalah surat untuk melakukan tagihan pajak dan/atau sanksi administratif berupa bunga dan/atau denda.
25. Surat Keputusan Pembetulan adalah surat keputusan yang membetulkan kesalahan tulis, kesalahan hitung, dan/atau kekeliruan dalam penerapan ketentuan tertentu dalam peraturan perundang-undangan perpajakan daerah yang terdapat dalam Surat Pemberitahuan Pajak Terutang, Surat Ketetapan Pajak Daerah, Surat Ketetapan Pajak Daerah Kurang Bayar, Surat Ketetapan Pajak Daerah Kurang Bayar Tambahan, Surat Ketetapan Pajak Daerah Nihil, Surat Ketetapan Pajak Daerah Lebih Bayar, Surat Tagihan Pajak Daerah, Surat Keputusan Pembetulan, atau Surat Keputusan Keberatan.
26. Surat Keputusan Keberatan adalah surat keputusan atas keberatan terhadap Surat Pemberitahuan Pajak Terutang, Surat

Ketetapan Pajak Daerah, Surat Ketetapan Pajak Daerah Kurang Bayar, Surat Ketetapan Pajak Daerah Kurang Bayar Tambahan, Surat Ketetapan Pajak Daerah Nihil, Surat Ketetapan Pajak Daerah Lebih Bayar, atau terhadap pemotongan atau pemungutan oleh pihak ketiga yang diajukan oleh Wajib Pajak.

27. Gugatan adalah upaya hukum yang dapat dilakukan oleh Wajib Pajak atau penanggung pajak terhadap pelaksanaan penagihan pajak atau terhadap keputusan yang dapat diajukan gugatan berdasarkan peraturan perundang-undangan.
28. Banding adalah upaya hukum yang dapat dilakukan oleh Wajib Pajak atau penanggung pajak terhadap suatu keputusan yang dapat diajukan banding, berdasarkan peraturan perundang-undangan perpajakan yang berlaku.
29. Putusan Banding adalah putusan badan peradilan pajak atas banding terhadap Surat Keputusan Keberatan yang diajukan oleh Wajib Pajak.
30. Pembukuan adalah suatu proses pencatatan yang dilakukan secara teratur untuk mengumpulkan data dan informasi keuangan yang meliputi harta, kewajiban, modal, penghasilan dan biaya, serta jumlah harga perolehan dan penyerahan barang atau jasa, yang ditutup dengan menyusun laporan keuangan berupa neraca dan laporan laba rugi untuk periode Tahun Pajak tersebut.

31. Pemeriksaan adalah serangkaian kegiatan menghimpun dan mengolah data, keterangan, dan/atau bukti yang dilaksanakan secara objektif dan profesional berdasarkan suatu standar pemeriksaan untuk menguji kepatuhan pemenuhan kewajiban perpajakan daerah dan retribusi dan/atau untuk tujuan lain dalam rangka melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan daerah dan retribusi daerah.
32. Penyidikan tindak pidana di bidang perpajakan daerah dan retribusi adalah serangkaian tindakan yang dilakukan oleh Penyidik untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terang tindak pidana di bidang perpajakan daerah dan retribusi yang terjadi serta menemukan tersangkanya.
33. Kedaluarsa adalah hukum jatuh tempo atau lewat waktu.

B. MATERI MUATAN QANUN.

Bagian ini membahas tentang ketentuan-ketentuan dan pengertian yang bersifat umum dan substansi Qanun ini

- a. Ketentuan Umum
- b. Nama, Objek dan Subjek Pajak
- c. Dasar Pengenaan, Tarif Dan Cara Perhitungan Pajak
- d. Wilayah Pemungutan.
- e. Masa Pajak.
- f. Dasar Pengenaan, Tarif Dan Cara Perhitungan Pajak
- g. Tata Cara pemungutan .

- h. Tata Cara Pembayaran dan Penagihan
- i. Keberatan, banding dan gugatan
- j. Pembetulan, pembatalan, pengurangan ketetapan dan penghapusan atau pengurangan sanksi administrasi
- k. Pengembalian Kelebihan Pembayaran Dan Pemeriksaan
- l. Kedaluwarsa
- m. Ketentuan Khusus
- n. Penyidikan
- o. Ketentuan Pidana
- p. Ketentuan Penutup

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Setelah melalui pengkajian terutama dari sisi yuridis, maka naskah akademik ini merekomendasikan untuk disusun Rancangan Qanun Kota Lhokseumawe. Masukan, usulan, dan kritikan dari stakeholder (pemangku kepentingan), digunakan sebagai bahan penyempurnaan terhadap naskah akademik ini. Naskah ini berisi landasan-landasan rasional dan didukung oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam rangka peningkatan pelayanan terhadap masyarakat di Kota Lhokseumawe perlu dilakukan berbagai upaya positif seperti pembentukan Qanun tentang pajak Hotel.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Latif, *Fungsi Mahkamah Konstitusi Dalam Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi*, Total Media, Yogyakarta, 2007.
- A. Hamid S. Attamimi, *Teori Perundang-Undangan Indonesia*, Makalah pada Pidato Upacara Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap di Fakultas Hukum UI Jakarta, 25 April 1992.
- H.W.R. Wade, *Administrative Law*, Third Edition (Oxford: Clarendon Press, 1971
- Muhammad Tahir Azhari, *Negara Hukum Studi Tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Cet. II, Prenada Media, Jakarta, 2003.
- Machfud Sidik, *Optimalisasi Pajak daerah dan Retribusi daerah dalam Rangka Meningkatkan Kemampuan Keuangan Daerah*, www.Google.com, diunduh pada hari Kamis, tanggal 11 Agustus 2011, pukul 10.00 WIB.
- P.J.P. Tak, *Rechtsvorming in Nederland*, Samsom H.D. Tjeenk Willink, 1991
- Rochmat Soemitro, *Dasar-Dasar Hukum Pajak Dan Pajak Pendapatan*, PT Eresco, Bandung, 1964.
-, *Dasar-Dasar Hukum Pajak Dan Pajak Pendapatan*, PT Eresco, Bandung, 1997.
- Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik; Gagasan Pembentukan Undang-undang Berkelanjutan*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009
- Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Ikhtiar Antinomi Aliran Filsafat Sebagai Landasan Filsafat Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1985.

Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana.

Undang-undang nomor 53 Tahun 2011 tentang Produk Hukum Daerah
Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara

Undang-Undang Nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 tentang Pelaksanaan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana

Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan

Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan

Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Propinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota

Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan pemerintahan Daerah

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 31 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah