

BAB I

PENDAHULIAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia telah melaksanakan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal sejak tahun 2001 dengan tujuan mempercepat pertumbuhan ekonomi dan pembangunan daerah, mengurangi kesenjangan antar daerah serta meningkatkan kualitas pelayanan publik agar lebih efisien dan responsif terhadap kebutuhan, potensi, maupun karakteristik di setiap daerah. Otonomi daerah mulai diberlakukan pada masa orde baru berakhir (Rusmana *et al.*, 2011). Otonomi daerah menjadi strategi yang efektif untuk peningkatan pertumbuhan ekonomi dan pembangunan suatu daerah. Desentralisasi diharapkan dapat merangsang pertumbuhan dan perkembangan ekonomi di suatu daerah (Ikeji, 2011). Sepuvela dan Vazquez (2010), mengatakan bahwa penurunan kemiskinan dan ketimpangan distribusi pendapatan merupakan dampak langsung dan tidak langsung dari adanya kebijakan otonomi daerah dimana pemerintah daerah memiliki peranan penting melalui kebijakan yang terbuka dan langsung.

Konsekuensi dari pelaksanaan otonomi daerah terletak pada kesiapan dan kemampuan daerah untuk menerima beban dan tanggung jawab yang dimilikinya dalam mengatur serta mengurus rumah tangganya sendiri. Daerah harus mampu meningkatkan sumber penerimaan daerah dalam rangka menjamin kemampuan keuangan daerah tersebut. Dalam rangka pelaksanaan penyelenggaraan pembangunan daerah dan menunjang pemerintahan daerahnya, pemerintah daerah berhak mengenakan pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah kepada seluruh warga masyarakatnya (Ismail, 2011). Pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah, menuntut daerah harus dapat lebih aktif dalam menggali sumber-sumber pendapatan daerah yang potensial dan meminimalkan ketergantungan pada sumber dana dari pemerintah pusat (Hoque & Adams, 2008).

Sesuai dengan Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, Kota Ternate juga memberlakukan otonomi daerah. Sebagai salah satu daerah otonomi Kota Ternate yang memiliki potensi daerah di berbagai sektor, kota Ternate membutuhkan banyak dana dalam pembelanjaan daerah serta pelaksanaan pemerintahan. Sumber PAD Kota Ternate terdiri dari Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Laba Usaha, serta Lain-Lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah.

PAD merupakan pendapatan daerah sendiri yang potensinya berada di daerah dan dikelola oleh Pemerintah Daerah yang bersangkutan. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2000 menjelaskan sumber pendapatan daerah terdiri atas PAD, yaitu hasil pajak daerah, retribusi daerah, pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain PAD yang sah. PAD yang berasal dari sumber-sumber keuangan seperti yang telah disebutkan, harus selalu diupayakan agar terus meningkat dari tahun ke tahun sesuai dengan perkembangan pembangunan daerah. Semakin tinggi peranan PAD dalam pendapatan daerah merupakan cermin keberhasilan usaha-usaha atau tingkat kemampuan daerah dalam pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan (Rahayu, 2011).

PAD merupakan semua penerimaan yang diperoleh daerah dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. PAD merupakan salah satu komponen yang sangat penting untuk meningkatkan pembangunan daerah. PAD merupakan salah satu komponen sumber penerimaan keuangan negara disamping penerimaan lainnya berupa dana perimbangan, pinjaman daerah dan lain-lain penerimaan yang sah sisa anggaran tahun sebelumnya dapat ditambahkan sebagai sumber pendanaan penyelenggaraan pemerintah daerah. Untuk mewujudkan hal tersebut pemerintah daerah perlu meningkatkan PAD, agar mampu membiayai daerahnya (Riastini, 2017). PAD Kota Ternate dari tahun 2013-2019 terlihat dinamis, di tahun 2013 hingga 2018 target dan realisasi PAD terus meningkat, namun di tahun 2019 kembali turun. Hal ini dapat dilihat pada Tabel 1.1 berikut:

**Tabel 1.1Penerimaan PAD Kota Ternate
Tahun 2013-2019**

No	Tahun	PAD		Persentase (%)
		Target (Rp)	Realisasi (Rp)	
1	2013	43.535.000.000	40.572.363.457	93,19
2	2014	52.245.000.000	54.908.436.723	105,10
3	2015	64.658.500.000	57.788.256.435	89,37
4	2016	70.934.252.000	66.061.665.814	93,13
5	2017	89.627.128.450	70.235.833.237	78,36
6	2018	153.234.457.600	96.439.436.149	62,94
7	2019	108.316.480.000	82.460.763.760	76,13

Sumber: BP2RD Kota Ternate

Berdasarkan Tabel di atas, penerimaan PAD pada tahun 2013 sebesar Rp 40.572.363.457, tahun 2014 sebesar Rp 54.908.436.723, di tahun 2015 sebesar Rp 57.788.256.435, tahun 2016 sebesar Rp 66.061.665.814, tahun 2017 sebesar Rp 70.235.833.237, tahun 2018 sebesar Rp 96.439.436.149 dan di tahun 2019 sebesar Rp 82.460.763.760. Dapat dilihat bahwa realisasi penerimaan PAD Kota Ternate terus mengalami peningkatan yang sangat baik dari tahun ke tahun.

Penerimaan pemerintah daerah yang digunakan untuk membiayai pembangunan berasal dari beberapa sumber, salah satu sumber penerimaan tersebut adalah pajak. Menurut Undang-Undang Nomor 28 tahun 2007 tentang Ketentuan Umum Perpajakan (KUP), pajak adalah kontribusi wajib kepada Negara yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Menurut Suandy (2008), pajak adalah prestasi kepada pemerintah yang terutang melalui norma-norma umum, dan yang dapat dipaksakan, tanpa ada kalanya kontraprestasi yang dapat ditunjukkan dalam hal yang individual; maksudnya adalah untuk membiayai pengeluaran pemerintah.

Pajak merupakan salah satu sumber darisekian banyak sumber penerimaan pemerintah daerah yang digunakan untuk membiayai pembangunan di daerah yang bertujuan untuk dapat membiayai dan memajukan daerah yang ditempuh dengan kebijakan pada pengoptimalisasian penerimaan pajak, dimana setiap orang wajib membayar pajak sesuai dengan kewajibannya (Mardiasmo, 2013). Untuk dapat membiayai dan memajukan daerah dapat ditempuh suatu kebijaksanaan dengan mengoptimalkan penerimaan pajak, dimana setiap orang wajib membayar pajak sesuai dengan kewajibannya (Pujiasih dan Wardani, 2014).

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah menjelaskan bahwa pajak daerah adalah kontribusi wajib pajak kepada daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan undang-undang, dengan tidak mendapat imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pajak daerah terdiri dari beberapa bagian, yaitu Pajak Provinsi, Pajak Kabupaten/Kota dan Retribusi Daerah. Pembagian ini dilakukan sesuai dengan kewenangan pengenaan dan pemungutan masing-masing jenis pajak daerah pada wilayah administrasi Provinsi atau Kabupaten/Kota yang bersangkutan.

Pajak daerah dan retribusi daerah yang merupakan sumber PAD merupakan unsur utama pembangunan suatu daerah, sehingga perlu perhatian khusus dan usaha ekstra guna meningkatkan pendapatan tersebut. Worlu (2012), menjelaskan bahwa apabila pendapatan pajak diterima secara efektif dan dikelola dengan baik akan berdampak terhadap pembangunan ekonomi karena pajak sebagai salah satu sumber pendapatan yang dapat digunakan sebagai pembangunan infrastruktur daerah.

Pajak daerah adalah iuran yang wajib 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 (Erly, 2009). Pajak daerah adalah pajak yang

ditetapkan oleh daerah untuk kepentingan pembiayaan rumah tanggapemerintah daerah tersebut. Salah satu pajak daerah yang potensinya semakin berkembang seiring denganselanjutnya diperhatikannya komponen sektor jasa dan pariwisata dalam kebijakan pembangunan sehingga dapatmenunjang berkembangnya bisnis rekreasi (pariwisata) adalah pajak hotel dan pajak restoran.

Menurut Peraturan Daerah (Perda) Kota Ternate Nomor 1 Tahun 2011 tentang Pajak Hotel. Yang disebut pajak hotel adalah pajak atas pelayanan yang disediakan oleh hotel. Hotel adalah fasilitas penyedia jasa penginapan atau 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). Objek pajak adalah pelayanan yang disediakan oleh Hotel dengan pembayaran, termasuk jasa penunjang sebagai kelengkapan Hotel yang sifatnya memberikan kemudahan dan kenyamanan, termasuk fasilitas olahraga dan hiburan. Subjek pajak adalah orang pribadi atau Badan yang melakukan pembayaran kepada orang pribadi atau Badan yang mengusahakan Hotel. Wajib pajak adalah orang pribadi atau Badan yang mengusahakan Hotel.

Target dan realisasi penerimaan Pajak Hotel Kota Ternate dari tahun 2013-2019 terlihat dinamis, target Pajak Hotel di tahun 2013 hingga 2019 terus meningkat dan realisasinya di tahun 2013 hingga 2014 meningkat, namun di tahun 2015 kembali turun dan selanjutnya kembali naik di tahun 2016 hingga 2019. Hal ini dapat dilihat pada Tabel 1.2 berikut:

**Tabel 1.2Penerimaan Pajak Hotel Kota Ternate
Tahun 2013-2019**

No	Tahun	Pajak Hotel		Persentase (%)
		Target (Rp)	Realisasi (Rp)	
1	2013	1.650.000.000	1.660.736.344	100,65
2	2014	2.000.000.000	2.485.877.645	124,29
3	2015	2.150.000.000	2.265.325.907	105,36
4	2016	2.800.000.000	3.173.351.586	113,33
5	2017	3.150.000.000	3.555.463.232	112,87
6	2018	3.800.000.000	4.203.312.124	110,61
7	2019	4.200.000.000	4.437.274.112	105,65

Sumber:BP2RD Kota Ternate

Berdasarkan Tabel di atas, penerimaan pajak hotel pada tahun 2013 sebesar Rp 1.660.736.344, tahun 2014 sebesar Rp 2.485.877.645, namun di tahun 2015 mengalami penurunan sebesar Rp 2.265.325.907. Selanjutnya di tahun 2016 kembali naik sebesar Rp 3.173.351.586, tahun 2017 sebesar Rp 3.555.463.232, tahun 2018 sebesar Rp 4.203.312.124 dan di tahun 2019 sebesar Rp 4.437.274.112.

Menurut Peraturan Daerah (Perda) Kota Ternate Nomor 2 Tahun 2011 tentang Pajak Restoran. Yang disebut Pajak Restoran adalah pajak atas pelayanan yang disediakan oleh restoran. Restoran adalah fasilitas penyedia makanan dan/atau minuman dengan dipungut bayaran, yang mencakup juga rumah makan, kafetaria, kantin, warung, bar, dan sejenisnya termasuk jasa boga/katering. Subjek Pajak adalah orang pribadi atau Badan yang dapat dikenakan Pajak. 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.

Target dan realisasi penerimaan Pajak Restoran Kota Ternate dari tahun 2013-2019 terlihat dinamis, target dan realisasi Pajak Restoran di tahun 2013 hingga 2019 terus meningkat. Hal ini dapat dilihat pada Tabel 1.3 berikut:

**Tabel 1.3 Penerimaan Pajak Restoran Kota Ternate
Tahun 2013-2019**

No	Tahun	Pajak Restoran		Persentase (%)
		Target (Rp)	Realisasi (Rp)	
1	2013	3.350.000.000	3.858.617.958	115,18
2	2014	3.850.000.000	5.043.419.820	131,00
3	2015	4.550.000.000	5.791.626.496	127,29
4	2016	6.300.000.000	7.730.596.840	122,71
5	2017	8.000.000.000	8.692.044.791	108,65
6	2018	8.700.000.000	10.049.984.558	115,52
7	2019	10.300.000.000	12.899.158.724	125,23

Sumber:BP2RD Kota Ternate

Berdasarkan Tabel di atas, penerimaan pajak restoran pada tahun 2013 sebesar Rp 3.858.617.958, tahun 2014 sebesar Rp 5.043.419.820, di tahun 2015 sebesar Rp 5.791.626.496, tahun 2016 sebesar Rp 7.730.596.840, tahun 2017 sebesar Rp 8.692.044.791, tahun 2018 sebesar Rp 10.049.984.558 dan di tahun 2019 sebesar Rp 12.899.158.724. Dapat dilihat bahwa realisasi penerimaan PAD dari sektor pajak restoran terus mengalami peningkatan yang sangat baik dari tahun ke tahun. Penerimaan pajak restoran mempunyai potensi yang besar untuk menjadi salah satu penyumbang PAD di Kota Ternate.

Penelitian yang dilakukan oleh Toding (2016), dengan hasil penelitian menunjukkan bahwa potensi pajak hotel sangat besar, jauh di atas nilai realisasi penerimaan pajak hotel. Sebaiknya pimpinan Dinas Pendapatan Daerah Kota Palangka Raya lebih meningkatkan sosialisasi kepada wajib pajak usaha perhotelan serta bertindak lebih tegas kepada wajib pajak dan bila memungkinkan, sediakan fasilitas yang memudahkan para pemilik hotel untuk menyetorkan pajaknya tanpa mendatangi kantor Dispenda.

Prasetya (2016), mengungkapkan bahwa potensi Pajak Hotel dan Pajak Restoran di Kota Bandar Lampung sangat besar, hal ini dibuktikan dengan melakukan penghitungan manual yang menggunakan 3 pendekatan yaitu optimis, moderat dan pesimis. Potensi pajak hotel tergambar bahwa mengalami rata-rata perkembangan 7,256-7,26 persen per tahun, potensi pajak restoran juga mengalami perkembangan yaitu 7,41 persen per tahun. Sedangkan penghitungan dengan analisis trend didapat perkembangan rata-rata 6,66 persen per tahun untuk pajak hotel dan 6,98 persen per tahun untuk pajak restoran. Diperlukan kerjasama yang baik antara Pemerintah Kota Bandar Lampung dan pengelola atau pengusaha hotel dan restoran untuk meningkatkan jumlah kunjungan wisatawan atau pengunjung sehingga berpengaruh pada peningkatan pajaknya.

Penelitiannya Kobandaha dan Wokas (2016), dengan hasil penelitian menunjukkan bahwa tingkat efektivitas pajak reklame sudah efektif dan pajak hotel masih dinilai tidak efektif pada tahun 2015. Secara keseluruhan kontribusi pajak reklame dan pajak hotel tahun anggaran 2012-2015 memberikan kontribusi yang baik terhadap PAD. Potensi penerimaan pajak reklame dan pajak hotel akan mengalami kenaikan pada tahun 2016.

Riastini, Sinarwati dan Diatmika (2017), mengungkapkan bahwa tingkat efektivitas pajak hotel dan restoran di Kintamani terhadap Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Bangli tahun 2011-2015 kurang efektif, dimana analisis efektivitas yang dicapai yaitu tahun 2011 tingkat efektivitas yang dicapai sebesar 75,46 persen, tahun 2012 70,68 persen, tahun 2013 35,28 persen, tahun 2014 65,59 persen, dan pada tahun 2015 tingkat efektivitas yang dicapai sebesar 73,25 persen. Sedangkan kontribusi yang diberikan oleh pajak hotel dan restoran terhadap Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Bangli tahun 2011-2015 dalam kategori kecil, dimana hasil analisis kontribusi yang tercapai yaitu tahun 2011 hanya sebesar 1,24 persen, tahun 2012 0,51 persen, tahun 2013 0,49 persen, tahun 2014 0,47 persen dan pada tahun 2015 sebesar 0,36 persen.

Penelitian yang dilakukan oleh Virnawati, Hakim dan Falateha (2017), dengan hasil penelitian menunjukkan bahwa rata-rata tingkat pertumbuhan pajak hotel sebesar 13,18 persen, rata-rata tingkat kontribusi pajak hotel terhadap pajak daerah sebesar 3,91 persen, dan rata-rata kontribusi pajak hotel terhadap pendapatan asli daerah sebesar 0,47 persen dengan kriteria sangat kurang, rata-rata tingkat efektivitas pajak hotel sebesar 107,93 persen dengan kategori sangat efektif dan rata-rata tingkat efisiensi sebesar 5,67 persen dengan kategori sangat efisien. Untuk peningkatan penerimaan pajak hotel dibutuhkan strategi melalui perbaikan sistem pengelolaan dan pengawasan, peningkatan sosialisasi dan penegakan hukum, promosi wisata, sarana prasarana dan kualitas SDM.

Penelitiannya Rohma, Hidayati dan Wahyuni (2017), menyimpulkan bahwa Tingkat efektivitas penerimaan pajak hotel sangat efektif tahun 2015-2016, tetapi kontribusi dari tahun 2013-2016 terus menurun, kontribusi pajak hotel dan restoran yang dicapai oleh DPPKA Kota Sidoarjo tetap cukup signifikan dalam memberikan sumbangan peningkatan penerimaan daerah.

Pradita (2019), mengungkapkan bahwa potensi pajak hotel di Kabupaten Merangin pada tahun 2018 pada hotel sedang sebesar Rp 55.182.647.00, pada hotel kecil atau penginapan yaitu sebesar Rp 26.050.590.00 dan potensi pajak restoran pada hasil penelitian dan survey pada Tahun 2018 yang telah dilakukan menghasilkan pajak restoran sebesar Rp 177.858.000.00 dan trend perkembangan pajak hotel selama empat tahun kedepannya, bagaimana rata-rata trend pajak hotel dari tahun 2017-2021 meningkat sebesar 200,42 persen pertahunnya. Dan perkembangan pajak restoran di Kabupaten Merangin pada tahun 2018 mengalami peningkatan sebesar 175 Persen pertahunnya.

Sebagai salah satu daerah yang memiliki wilayah kerja pemerintahan selain beberapa Kabupaten/Kota yang berada di Provinsi Maluku Utara, Kota Ternate berada pada letak yang sangat strategis dengan karakteristik wilayah yang khas. Untuk menggali sumber-sumber PAD, Pemerintah Kota Ternate memilih sektor-sektor yang beragam. Oleh sebab itu, untuk menggali

sektor PAD yang tersedia sebagaimana telah disebutkan diatas, Pemerintah Kota Ternate perlu membuat peraturan daerah untuk memungkinkan terselenggaranya pengelolaan potensi tersebut.

Untuk mewujudkan pengelolaan PAD tersebut dengan kewenangan yang dimilikinya, Pemerintah Kota Ternate bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah telah melahirkan beberapa Peraturan Daerah (Perda), yakni Perda Nomor 1 Tahun 2011 tentang Pajak Hotel dan Perda Nomor 2 Tahun 2011 tentang Pajak Restoran. Salah satu jenis pajak dan yang cukup potensial di Kota Ternate sebagai sumber PAD adalah pajak hotel dan pajak restoran. Hal ini berkaitan dengan potensi sumber daya alam di Kota Ternate yang memiliki karakteristik, kaya dengan potensi pariwisata yang beragam seperti kebudayaan dan kelautan. Berkenaan dengan sumber daya alam Kota Ternate yang diusahakan oleh perorangan atau badan mempunyai nilai ekonomi yang sangat tinggi dan menguntungkan, sehingga menjadi salah satu penyector pajak dan retribusi daerah.

Sektor industri perhotelan dan fasilitas penyedia makanan dan minuman merupakan sektor yang sangat potensial di Kota Ternate guna meningkatkan dan berkontribusi dalam PAD, sehingga ini merupakan tantangan bagi Pemerintah Kota Ternate untuk lebih menggali potensi pajak hotel dan pajak restoran di Kota Ternate. Oleh karena itu, perlu dianalisis efektivitas penerimaan pajak hotel dan pajak restoran di Kota Ternate dan seberapa besar kontribusinya terhadap PAD Kota Ternate itu sendiri. Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka penelitian ini berjudul **“Analisis Efektivitas dan Kontribusi Pajak Hotel dan Pajak Restoran Terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Ternate”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Sejauh mana efektivitas pajak hotel dan pajak restoran yang ada di Kota Ternate pada tahun 2013-2019?

2. Seberapa besar kontribusi pajak hotel dan pajak restoran terhadap pendapatan asli daerah Kota Ternate pada tahun 2013-2019?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui sejauh mana efektivitas pajak hotel dan pajak restoran yang ada di Kota Ternate pada tahun 2013-2019.
2. Untuk mengetahui seberapa besar kontribusi pajak hotel dan pajak restoran terhadap pendapatan asli daerah Kota Ternate pada tahun 2013-2019.

1.4 Manfaat Penelitian

Melalui penelitian ini diharapkan nantinya dapat menghasilkan sesuatu yang bermanfaat baik bagi peneliti sendiri, bagi masyarakat maupun pihak-pihak yang terkait dengan masalah yang diteliti tersebut. Adapun manfaat sebagai dari penelitian ini antara lain:

- a. Bagi peneliti, dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat memperluas pengetahuan dan wawasan tentang Pajak Hotel Dan Pajak Restoran, khususnya mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi penerimaan Pajak Hotel Dan Pajak Restoran pada Pemerintah Kota Ternate.
- b. Bagi masyarakat, diharapkan dapat memberi informasi mengenai Pajak Hotel Dan Pajak Restoran di wilayah Pemerintah Kota Ternate.
- c. Bagi Pemerintah Daerah (Dinas Pendapatan Daerah), penelitian ini diharapkan dapat dijadikan acuan dalam membuat kebijakan dalam upaya peningkatan penerimaan Pajak Daerah dan Pendapatan Asli Daerah melalui penerimaan Pajak Hotel dan Pajak Restoran.
- d. Bagi ilmu pengetahuan, diharapkan dapat dijadikan sebagai dasar acuan bagi pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya dalam hal perpajakan di waktu yang akan datang.