

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Otonomi daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional tidak bisa dilepaskan dari prinsip otonomi daerah. Sebagai daerah otonom daerah mempunyai kewenangan dan tanggung jawab menyelenggarakan kepentingan masyarakat berdasarkan prinsip keterbukaan, partisipasi masyarakat dan pertanggungjawaban kepada masyarakat. Untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah diperlukan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab di daerah secara proporsional dan berkeadilan, jauh dari praktek-praktek korupsi, kolusi dan nepotisme serta adanya perimbangan antara keuangan pemerintah Pusat dan Daerah (Widjaja, 2001: 7). Disamping itu, otonomi daerah juga memberikan porsi yang besar bagi daerah untuk mengelola keuangan daerahnya. Ini berarti tanggung jawab menggali sumber-sumber keuangan daerah dan memanfaatkan penerimaan daerah lebih banyak berada di daerah (Sugiyanto, 2001: 8)

Undang-Undang No 23 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang, fungsi, dan kewajiban pemerintah daerah untuk mengatur wilayahnya sendiri sesuai dengan sumberdaya yang dimiliki daerah tersebut dan untuk kepentingan masyarakatnya sesuai dengan peraturan dan perUndang-Undangan yang berlaku. Otonomi daerah di sini tidak hanya berarti mengatur penyelenggaraan negara di daerah, tetapi juga membuat daerah lebih mandiri, demokratis, dan mendekatkan pemerintah dengan rakyat. Pemberian otonomi daerah kepada daerah Kabupaten dan Kota dalam Undang-Undang ini diselenggarakan atas dasar Otonomi luas. Prinsip otonomi yang dianut adalah nyata,

bertanggungjawab dan dinamis. Lahirnya otonomi daerah di Indonesia membawa begitu banyak perubahan dalam pemerintah baik di pemerintah pusat maupun pemerintah daerah serta dalam kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara. Perubahan tersebut selain membawa dalam aspek pemerintahan juga mengakibatkan perubahan pada hampir seluruh sendi kehidupan masyarakat termasuk social, budaya, ekonomi dan politik.

Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004, pemerintah pusat dan daerah merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan dalam upaya penyelenggaraan Pemerintahan dan pelayanan masyarakat. Misi utama dari Undang-Undang tersebut bukan hanya keinginan untuk melimpahkan kewenangan dan pembiayaan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, tetapi yang lebih penting adalah keinginan untuk meningkatkan efesiensi dan efektifitas pengelolaan sumber keuangan daerah dalam rangka peningkatan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat. Untuk itu semangatdesentralisasi, demokrasi, transparansi dan akuntabilitas menjadi sangat dominan dalam proses penyelenggaraan pemerintahan pada umumnya dan proses pengelolaan keuangan daerah pada khususnya. Secara khusus UU No.32 Tahun 2004 telah menetapkan landasan yang jelas dalam penataan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah, antara lain memberikan keleluasaan dalam menetapkan produk pengaturan sebagai berikut:

- a. Ketentuan tentang pokok-pokok keuangan daerah sesuai dengan peraturan daerah.
- b. Sistem dan prosedur pengelolaan keuangan daerah diatur dengan surat keputusan Kepala Daerah.
- c. Kepala daerah menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada DPRD mengenai keuangan daerah dari segi efesiensi dan efektifitas keuangan.

d. Laporan pertanggungjawaban keuangan daerah tersebut merupakan dokumen daerah, sehingga dapat diketahui masyarakat

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah merupakan dasar pelaksanaan otonomi kepada daerah yang didasarkan atas asas desentralisasi dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Salah satu syarat yang diperlukan untuk melaksanakan kewenangan atas dasar desentralisasi adalah tersedianya sumber-sumber pendapatan daerah seperti yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dimana Undang-Undang tersebut menjadi dasar bagi pemerintah daerah untuk mengelola keuangan daerah menjadi lebih otonom dan mandiri. Wewenang dan tanggung jawab pemerintah daerah dalam pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan menjadi semakin luas, termasuk di dalamnya upaya-upaya untuk mengelola dan mengembangkan potensi daerah dalam rangka meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebagai sumber pembiayaan dalam pelaksanaan tugas pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat di daerah.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan salah satu indikator untuk mengukur kemampuan dan kemandirian keuangan suatu daerah. Menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, Pendapatan Asli Daerah adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah. Tingkat Kemandirian Keuangan suatu daerah dapat dilihat dari kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Penerimaan Daerah dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Semakin tinggi proporsi PAD terhadap Penerimaan Daerah dalam APBD, semakin baik tingkat kemandirian keuangannya dan semakin besar

kemampuan keuangan suatu daerah untuk membiayai pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan.

Pajak daerah dan Retribusi daerah merupakan komponen utama Pendapatan Asli Daerah, yang menjadi sumber utama dalam Pendapatan Asli Daerah. Salah satu upaya pemerintah dalam mendorong penerimaan pajak daerah adalah dengan melakukan penyempurnaan terhadap Undang-Undang perpajakan. Kebijakan ini tertuang dalam UU No. 28. Tahun 2009 tentang pajak daerah dan retribusi daerah yang berlaku secara efektif sejak tanggal 01 Januari 2010. Untuk mengurangi dominasi dana perimbangan pemerintah pusat serta memaksimalkan otonomi daerah yang nyata, luas dan bertanggungjawab maka diperlukan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang meningkat.

Menurut UU No. 33 tahun 2004, PAD terdiri dari (1) Hasil pajak daerah, (2) Hasil retribusi daerah, (3) Hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan (4) Pendapatan asli daerah yang lainnya. Peran pendapatan asli daerah sangat penting sebagai sumber pembiayaan pemerintah karena merupakan tolak ukur dalam pelaksanaan otonomi daerah. Semakin tinggi PAD maka semakin tinggi pula kemampuan pemerintah daerah untuk membiayai kebutuhannya sendiri. Hal ini berarti pemerintah daerah tersebut telah berhasil dalam menyelenggarakan otonomi daerah. Demikian pula sebaliknya, apabila PAD yang diperoleh pada daerah tersebut rendah berarti penyelenggaraan otonomi daerahnya belum maksimal.

Menurut UU no 28. Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah mengungkapkan bahwa Pajak Daerah adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang – undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai

penyelenggaraan daerah dan pembangunan daerah. Jenis pajak yang dipungut oleh daerah Kabupaten/Kota ada 11 jenis pajak, yaitu : (1) Pajak Hotel, (2) Pajak Restoran, (3) Pajak Hiburan, (4) Pajak Reklame, (5) Pajak Penerangan Jalan, (6) Pajak Mineral Bukan Logam dan batuan, (7) Pajak Parkir, (8) Pajak Air Tanah, (9) Pajak Sarang Burung Walet, (10) Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan, (11) Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan.

Tabel 1.1
Rekapitulasi Penerimaan Pajak Daerah di Kota Kupang
Tahun 2013 – 2017

Tahun	Target	Realisasi Penerimaan
2013	38.992.727.587	41.146.449.346
2014	47.023.367.364	56.522.097.069
2015	56.952.445.000	74.560.637.287
2016	70.702.895.000	92.667.470.757
2017	89.532.997.000	98.639.548.268

Sumber : Dispenda Kota Kupang, 2020

Berdasarkan Tabel 1.1 di atas, selama 5 kurun waktu terakhir yaitu tahun 2013-2017 jumlah penerimaan Pajak Daerah di Kota Kupang selalu mengalami peningkatan. Pada tahun 2013 target yang yang ditentukan sebesar Rp 38.992.727.587 dan realisasi yang dicapai Rp 41.146.449.346. Tahun 2014 target yang ditentukan sebesar Rp 47.023.367.364 dan realisasi yang dicapai sebesar Rp 56.522.097.069. Tahun 2015 target yang ditentukan sebesar Rp 56.952.445.000 dan realisasi yang dicapai sebesar Rp 74.560.637.287. Tahun 2016 target yang ditentukan sebesar Rp 70.702.895.000 dan realisasi yang dicapai mengalami peningkatan

menjadi Rp 92.667.470.757. Pada tahun 2017 target yang ditentukan sebesar Rp 89.532.997.000 dan realisasi yang dicapai juga mengalami peningkatan menjadi Rp 98.639.548.268.

Peningkatan Pajak daerah dalam kurun 5 tahun terakhir ini disebabkan adanya perkembangan sektor pajak di Kupang. Salah satu pajak daerah yang potensinya semakin berkembang seiring dengan semakin diperhatikannya komponen sektor jasa dan pariwisata dalam kebijakan pembangunan sehingga dapat menunjang berkembang bisnis rekreasi (pariwisata) adalah pajak hotel. Semula menurut Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 pajak hotel disamakan dengan pajak restoran dengan nama pajak hotel dan restoran. Namun, dengan adanya perubahan Undang-Undang Nomor 34 tahun 2000, pajak hotel dan pajak restoran dipisahkan menjadi jenis pajak yang berdiri sendiri. Ini mengindikasikan besarnya potensi akan keberadaan pajak hotel dalam pembangunan suatu daerah.

Tabel 1.2
Jumlah Objek Pajak Hotel di Kota Kupang
Tahun 2013 – 2017

No	Jenis Hotel	Jumlah Hotel				
		2013	2014	2015	2016	2017
1	Bintang 4	-	1	1	1	3
2	Bintang 3	3	3	4	6	6
3	Bintang 2	4	4	5	5	6
4	Bintang 1	5	5	5	5	5

5	Melati 3	64	64	65	71	70
6	Kos – kosan	179	179	180	181	181
	JUMLAH	255	256	260	269	271

Sumber : Dispenda Kota Kupang, 2020

Sama halnya dengan Kota lain di Indonesia, Kota Kupang merupakan salah satu daerah yang diberikan hak otonomi daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri guna melaksanakan pembangunan. Kota Kupang diharapkan mampu mengelola dan memaksimalkan potensi sumber daya yang ada di daerah untuk kelangsungan dan kemajuannya. Potensi sumber ekonomi di Kota Kupang apabila terus dikembangkan dan ditingkatkan, nantinya mampu meningkatkan citra daerah, sehingga mampu memaksimalkan PAD. Salah satu upayanya adalah dengan meningkatkan pajak daerah. Salah satu jenis pajak daerah yang besar penerimaannya yaitu pajak hotel.

Perkembangan pariwisata yang baik akan turut mendorong bertambahnya jumlah hotel serta tingkat hunian sehingga Pajak Pajak Hotel sangatlah perlu untuk ditingkatkan sebagai salah satu pajak daerah yang potensial. Keadaan ini didukung dengan terpilihnya Komodo sebagai 7 keajaiban dunia baru yang turut mendukung akan meningkatnya jumlah kunjungan wisatawan baik lokal maupun mancanegara yang berpengaruh pada peningkatan jumlah hunian pada hotel maupun penginapan. Kota Kupang juga memiliki letak yang strategis dengan dunia luar dimana Kota Kupang merupakan pintu masuk utama untuk menuju negara Timor Leste, hal ini jelas akan berpengaruh langsung terhadap penerimaan pajak hotel dan pertumbuhan sektor industrial perhotelan di Kota Kupang.

Tabel 1.3
Perbandingan Potensi, Target dan Realisasi Penerimaan Pajak Hotel
Tahun 2013 – 2017

No	Tahun	Potensi	Target	Realisasi Penerimaan
1	2013	51.726.585.075,80	5.107.468.000,00	4.332.621.400
2	2014	129.982.957.153,90	5.186.781.000,00	5.743.185.399
3	2015	131.603.153.815,00	6.120.000.000,00	8.591.576.573
4	2016	137.811.653.424,00	7.725.000.000,00	10.547.022.605
5	2017	225.755.112.292,00	11.550.000.000,00	11.669.438.666

Sumber : Data Olahan, 2020

Dari Tabel 1.3 di atas terlihat jelas bahwa potensi penerimaan pajak hotel terus mengalami peningkatan namun penentuan target tidak sesuai dengan potensi riilnya. Hal ini menunjukkan bahwa target Pajak Hotel yang dibuat terlalu kecil dan mengindikasikan bahwa masih sangat terbuka peluang bagi Kota Kupang untuk meningkatkan penerimaan pajak hotel.

Pada tahun 2013 potensi hotel sebesar Rp 51.726.585.075,80 dengan target penerimaan yang ditetapkan sebesar Rp 5.107.468.000,00 dan realisasi penerimaan Rp 4.332.621.400. Pada tahun 2014 potensi pajak mengalami peningkatan menjadi Rp 129.982.957.153,90 dengan target yang ditetapkan sebesar Rp 5.186.781.000,00 dan realisasi penerimaan Rp 5.743.185.399. Dan Pada tahun 2015 potensi pajak hotel sebesar Rp 131.603.153.815,00 dengan target penerimaan yang ditetapkan sebesar Rp 6.120.000.000,00 dan realisasi penerimaan Rp 8.591.576.573.

Pada tahun 2016 besarnya potensi pajak sebesar Rp 137.811.653.424,00 dengan target yang ditentukan sebesar Rp 7.725.000.000,00 dan realisasi penerimaan Rp 10.547.022.605. Pada Tahun 2017 besarnya potensi pajak mengalami peningkatan menjadi Rp 225.755.112.292,00 dengan target yang ditentukan sebesar Rp 11.550.000.000,00 dan realisasi penerimaan Rp 11.669.438.666

Besarnya potensi pajak hotel sangatlah jauh berbeda dengan target Pajak Hotel yang ditentukan oleh Dinas Pendapatan Daerah Kota Kupang namun realisasi penerimaan selalu melampaui dari target. Hal ini dikarenakan penentu target berdasar pada penerimaan pajak hotel di tahun sebelumnya sehingga banyak potensi pajak hotel di Kota Kupang yang belum digali. Dengan keadaan yang demikian, maka potensi yang diukur dengan target yang ditentukan jauh dari potensi sebenarnya.

Adanya fenomena diatas mengakibatkan peningkatan target pajak hotel namun berbeda dengan potensi yang sesungguhnya. Data potensi pajak lebih tinggi dari targetnya. Hal ini menunjukkan bahwa penetapan target Pajak Hotel masih menggunakan metode *incremental* yaitu penetapan target berpatokan pada realisasi sebelumnya dengan menambahkan persentase tertentu pada tahun berikutnya.

Pemerintah diharapkan dapat memaksimalkan lagi target potensi pajak hotel di Kota Kupang untuk menambah sumber penerimaan yang diterima oleh daerah dalam rangka membiayai kegiatan rutin daerah tersebut secara maksimal pula. Jika penerimaan pajak hotel dapat ditingkatkan secara efektif, maka akan dapat memberikan kontribusi yang besar terhadap pajak daerah. Keefektifan pengelolaan pajak hotel ini bergantung pada sistem pelaksanaan Undang-Undang perpajakan yang dijalankan oleh Pemerintah Daerah setempat.

Penelitian mengenai Analisis Potensi, Efektivitas penerimaan dan Upaya Pajak (*Tax Effort*) hotel terhadap penerimaan pajak daerah pernah dilakukan oleh beberapa penelitian sebelumnya. Penelitian yang dilakukan oleh Dudi Pratomo (2015) berjudul “Analisis Potensi, Efektivitas penerimaan dan Upaya Pajak (*Tax Effort*) hotel terhadap penerimaan pajak daerah Kabupaten Bandung” mengatakan bahwa Potensi Pajak Hotel dan Upaya Pajak (*tax effort*) Hotel berpengaruh secara simultan terhadap Penerimaan Pajak Daerah. Secara parsial potensi pajak hotel berpengaruh terhadap penerimaan pajak daerah, sedangkan efektivitas dan *tax effort* tidak berpengaruh secara parsial.

Penelitian yang dilakukan oleh Wirdatul Fadhilah (2012) berjudul “Analisis Potensi Penerimaan, Efektifitas dan *Tax Effort* Pajak Penerangan Jalan Serta Pengaruh Pajak Penerangan Jalan Terhadap Pendapatan Asli Daerah Kota Bandung” memberikan hasil bahwa secara parsial, potensi dan efektivitas pajak penerangan jalan berpengaruh secara signifikan terhadap penerimaan pajak penerangan jalan, sedangkan *tax effort* tidak berpengaruh terhadap penerimaan pajak penerangan.

Berdasarkan data dan gambaran singkat di atas maka peneliti ingin meneliti tentang **“Analisis Pengaruh Potensi dan Efektivitas Penerimaan Pajak Hotel Terhadap Pajak Daerah di Kota Kupang dengan Pajak Hotel sebagai variabel intervening”**.

1.2 Perumusan Masalah

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana gambaran tentang potensi pajak hotel dan efektivitas penerimaan pajak hotel di Kota Kupang ?
2. Apakah potensi pajak hotel berpengaruh signifikan terhadap pajak hotel di Kota Kupang?

3. Apakah efektivitas penerimaan pajak hotel berpengaruh signifikan terhadap pajak hotel di Kota Kupang?
4. Apakah efektivitas pajak hotel berpengaruh signifikan terhadap pajak daerah di Kota Kupang ?
5. Apakah potensi pajak hotel berpengaruh signifikan terhadap pajak daerah di Kota Kupang?
6. Apakah pajak hotel berpengaruh terhadap pajak daerah di Kota Kupang ?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui gambaran tentang potensi pajak hotel dan efektivitas pajak hotel di Kota Kupang
2. Untuk mengetahui pengaruh signifikan potensi pajak hotel terhadap pajak hotel di Kota Kupang
3. Untuk mengetahui pengaruh signifikan efektivitas penerimaan pajak hotel terhadap pajak hotel di Kota Kupang
4. Untuk mengetahui pengaruh signifikan potensi pajak hotel terhadap pajak daerah di Kota Kupang
5. Untuk mengetahui pengaruh signifikan efektivitas penerimaan pajak hotel terhadap pajak daerah di Kota Kupang
6. Untuk mengetahui pengaruh signifikan pajak hotel terhadap pajak daerah di Kota Kupang

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini terdiri atas:

1. Manfaat Teoritis. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan teoritis terhadap ilmu pengetahuan khususnya yang berkenaan dengan potensi pajak hotel, efektivitas penerimaan pajak hotel dan upaya pajak (*tax effort*) hotel.
2. Manfaat Praktis. Penelitian ini merupakan sumbangan pemikiran yang positif terhadap Pemerintah Daerah Kota Kupang untuk mengevaluasi penerimaan pajak hotel sehingga dapat meningkatkan penerimaan pajak hotel dan meningkatkan PAD melalui pajak hotel.
3. Manfaat Administratif Akademis. Penelitian ini merupakan usaha memenuhi persyaratan akademis dalam menyelesaikan tesis Magister Manajemen.