BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pemerintah melaksanakan otonomi daerah dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan yang lebih efisien, efektif, dan bertanggung jawab sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang direvisi dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 yang direvisi dengan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sebagai dasar penyelenggaraan otonomi daerah.

Pemerintah pusat membuat kebijakan yang dinamakan otonomi daerah. Otonomi memberikan kewenangan terhadap daerah untuk mengelola pemerintahannya sendiri secara nyata dan bertanggung jawab. Kemampuan suatu daerah dalam berotonomi terletak pada kemampuan keuangan daerahnya. Artinya daerah otonom harus memiliki kewenangan dan kemampuan menggali sumber daya yang dapat menunjang keuangan daerahnya, serta mengurangi ketergantungan terhadap pemerintah pusat sehingga Pendapatan Asli Daerah (PAD) harus menjadi bagian terbesar sumber pendapatan daerah tersebut.

Konsekuensi dari penerapan otonomi daerah yaitu setiap daerah dituntut untuk mampu mengoptimalkan PAD guna membiayai urusan rumah tangganya sendiri. Kesejahteraan masyarakat akan sangat tergantung pada pemerintah daerah sejak adanya otonomi, sehingga pemerintah daerah harus menggali semaksimal mungkin sumber-sumber Pendapatan Asli Daerahnya, dikarenakan PAD menjadi salah satu indikator dalam pengukur keberhasilan dari penyelenggaraan otonomi daerah. Semakin tinggi PAD maka semakin tinggi pula kemampuan pemerintah daerah untuk membiayai kebutuhannya sendiri.

Oleh karena itu perlu dilakukan usaha guna mengoptimalkan sumber daya penerimaan daerah, salah satunya dengan meningkatkan beberapa pos pendapatan asli daerah. Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, sumber-sumber PAD terdiri atas:

1. Pajak daerah.
2. Retribusi daerah.
3. Pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan.
4. Lain-lain PAD yang sah.

Otonomi suatu daerah bisa dikatakan baik ketika daerah tersebut mampu menggali dan mengelola sumber daya yang dimilikinya secara optimal guna menunjang Pendapatan Asli Daerahnya serta mengurangi ketergantungan daerah tersebut terhadap Pemerintah Pusat. Salah satu sumber penerimaan yang berkontribusi cukup besar terhadap PAD berasal dari sektor pajak daerah.

Setiap daerah memiliki potensi yang berbeda dalam penerimaan pajak daerah sesuai dengan keragaman potensi daerah yang dimilikinya. Salah satu sumber penerimaan pajak daerah berasal dari sektor pariwisita. Kabupaten Garut yang dikenal sebagai *Swiss van Java* adalah salah satu daerah tujuan wisata yang cukup diminati oleh wisatawan nusantara, hal ini karena Kabupaten Garut terletak dekat dengan Ibukota Provinsi Jawa Barat sebagai pusat perekonomian, juga ditunjang oleh keadaan alamnya yang indah.

Kabupaten Garut memiliki beragam objek wisata dan daya tarik wisata alam yang sangat melimpah dan indah memiliki daya tarik wisata antara lain : wisata seni dan budaya, wisata sejarah, wisata alam, wisata olahraga, wisata belanja, dan wisata rohani dan kerajinan. Berikut ini disajikan pertumbuhan kunjungan wisatawan ke objek wisata yang ada di Kabupaten Garut sejak Tahun 2010- 2014 :

Tabel 1.1

Pertumbuhan Kunjungan Wisatawan ke Objek Wisata

Di Kabupaten Garut Tahun 2010-2014

Tahun	Wisatawan Mancanegara (Orang)	Wisatawan Domestik (Orang)	Jumlah Wisatawan (Orang)
2010	4.267	1.352.881	1.357.148
2011	4.308	1.421.388	1.425.696
2012	4.729	1.574.797	1.579.526
2013	6.487	1.789.879	1.796.366
2014	5.559	1.645.354	1.650.913

Sumber : Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Garut 2015

Wisata-wisata alam yang terdapat di Kabupaten Garut antara lain Cipanas, Situ Cangkuang, Situ Bagendit, Pantai Sayang Heulang, Pantai Santolo, Pantai Rancabuaya, Kawah Papandayan, serta memiliki kesenian-kesenian seperti Pencak Ular, Debus, Surak Ibra, Lais dan Raja Dogar. Berikut ini disajikan pertumbuhan beberapa objek wisata yang memiliki tingkat kunjungan tertinggi.

Tabel 1.2

Jumlah Kunjungan Wisatawan ke Beberapa Objek Wisata

Se-Kabupaten Garut tahun 2013-2014

Objek Wisata	Jumlah Pengunjung (Orang)		Laju Pertumbuhan(%)
	2013	2014	
Kawasan Wisata Cipanas	495.467	443.599	-11,69%
Kawah Papandayan	50.753	55.327	8,26%
Pantai Santolo	190.886	203.499	6,20%
Situ Bagendit	238.451	257.432	7,37%
Situ Cangkuang	154.875	168.791	8,24%

Sumber : Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Garut 2015 (data diolah)

Dalam lingkup Kabupaten Garut, kawasan wisata Cipanas merupakan potensi pariwisata terbesar yang dimiliki Kabupaten Garut karena kondisi fisik alami kawasan tersebut, berupa bentang alam yang indah dan potensi air panas menarik wisatawan lokal maupun mancanegara. Kawasan wisata Cipanas

merupakan primadona dan objek wisata andalan bagi sektor pariwisata Kabupaten Garut ditunjukkan dengan jumlah wistawan yang terus meningkat. Potensi pariwisata ini akan menjadi potensi penerimaan pajak daerah bagi Kabupaten Garut, sehingga hotel sebagai bagian dari industri pariwisata memiliki potensi pajak yang cukup besar jika dikelola dengan baik.

Namun sistem pengelolaan pajak hotel di Kabupaten Garut ini bisa dikatakan belum optimal, karena tidak semua potensi penerimaan pajak hotel bisa ditarik oleh Pemerintah Kabupaten Garut. Potensi penerimaan pajak hotel untuk tahun 2014 bisa dihitung dari hasil mengalikan antara jumlah kamar hotel yang tersedia, persentase tingkat hunian hotel, rata-rata tarif kamar hotel, dengan jumlah hari dalam satu tahun atau satu periode.

Tabel 1.3

Perhitungan Potensi Pajak Hotel di Kabupaten Garut tahun 2014

Klasifikasi Hotel	Jumlah Kamar	Jumlah Hari	Tingkat Hunian	Rata-rata Tarif Kamar	Pendapatan yang diterima hotel	Potensi Pajak Hotel
Bintang	292	360	27,81%	2.359.417	68.974.887.264	Rp. 6.897.488.726
Akomodasi Lainnya *)	1.538	360	32,17%	314.247	55.973.293.877	Rp. 5.597.329.287
Jumlah	1.830		31,30%			Rp 12.494.818.114

Sumber : Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Garut

Tabel 1.4

Potensi, Target dan Realisasi Penerimaan Pajak Hotel Kabupaten Garut tahun 2014

Tahun	Potensi	Target	Realisasi
2014	Rp 12.494.818.114	Rp. 5.065.000.000	Rp. 5.842.751.881

Data diolah : Badan Pendapatan Daerah Kabupaten Garut

Jika melihat data dalam tabel 1.4 menunjukan bahwa realisasi penerimaan pajak hotel di tahun 2014 sudah melebihi target yang ditetapkan. Namun jika dibandingkan dengan potensi, realisasi penerimaan pajak hotel hanya baru mencapai 46,76% dari total potensi pajak yang bisa diterima oleh Pemerintah Kabupaten Garut. Hal tersebut menunjukan bahwa pengelolaan pajak hotel di Kabupaten Garut tahun 2014 tidak efektif karena persentase realisasi penerimaan masih sangat kecil jika dibandingkan dengan potensi pajak hotel di tahun tersebut.

Permasalahan pengelolaan pajak daerah yang masih belum efektif ini tidak hanya terjadi di Kabupaten Garut saja, penelitian sebelumnya menunjukan bahwa sebagian besar pengelolaan pajak daerah khususnya pajak hotel di Kabupaten maupun Kota di Indonesia masih belum efektif jika dibandingkan dengan potensi penerimaan pajak yang sebenarnya bisa diterima. Permasalahan tersebut disebabkan oleh penetapan target penerimaan pajak hotel yang terlalu kecil dibandingkan dengan total potensi yang sebenarnya bisa diterima, karena faktanya total realisasi penerimaan pajak hotel bisa melebihi target yang sudah ditetapkan.

Hal tersebut menunjukan bahwa masih banyak potensi penerimaan pajak hotel yang belum digali secara optimal. Jika potensi tersebut bisa digali secara optimal bisa memberikan pendapatan yang lebih besar bagi daerah itu sendiri. Dengan pendapatan asli daerah yang meningkat, akan meningkatkan kemandirian daerah tersebut. Sehingga pemerintah daerah akan mampu mengembangkan dan membangun daerahnya serta mengurangi ketergantungan terhadap pemerintah pusat sesuai dengan tujuan diterapkannya otonomi daerah.

B. Identifikasi Masalah

Dalam UU No. 28 Tahun 2009, pajak daerah ialah kontribusi wajib 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. Jenis pajak daerah yang dikemukakan Kesit Bambang Prakosa (2005: 3) menurut wilayah pemungutannya dibagi dua menjadi :

1. Pajak Provinsi adalah pajak daerah yang dipungut oleh pemerintah daerah tingkat Provinsi, terdiri dari :
   a. Pajak kendaraan bermotor dan kendaraan di atas air.
   b. Bea balik nama kendaraan bermotor dan kendaraan di atas air.
   c. Pajak bahan bakar dan kendaraan bermotor.
   d. Pajak pengambilan dan pemanfaatan air bawah tanah dan air permukaan.
2. Pajak Kabupaten/Kota adalah pajak daerah yang dipungut oleh pemerintah daerah tingkat Kabupaten / Kota, terdiri dari :
   a. Pajak hotel
   b. Pajak restoran
   c. Pajak hiburan
   d. Pajak reklame
   e. Pajak parkir
   f. Pajak penerangan jalan
   g. Pajak pengambilan bahan galian golongan C

Dalam rangka mencapai penerimaan dari sektor pajak yang optimal, menurut Devas (1989:143) "pajak itu harus mencapai atau memberikan hasil guna *effectiveness* dan daya guna *efficiency*". Menurut Josef Riwu Kaho (2005: 160), faktor-faktor yang mempengaruhi penerimaan pajak yaitu:

1. Pengetahuan tentang Asas-asas Organisasi:
   a. Perumusan tujuan yang jelas
   b. Pembagian tugas
   c. Koordinasi
2. Disiplin Kerja Pegawai
   a. Frekuensi kehadiran pegawai pada hari kerja
   b.Ketaatan pegawai dalam mengikuti cara-cara kerja yang telah ditetapkan
   c. Semangat pegawai dalam menyelesaikan pekerjaannya.
3. Pengawasan yang Efektif
   a. Penetapan target penerimaan pajak
   b. Penerapan sistem penilaian kerja
   c. Penerapan sistem perbaikan/koreksi kerja.

Selain terdapat faktor-faktor yang mempengaruhi penerimaan pajak, Ikhsan dan Salomo (2002 :120) juga menjelaskan bahwa :

> Efektivitas pajak secara tidak langsung juga menunjukan seberapa besar keberhasilan daerah dalam mengumpulkan pajak dari potensi yang dimilikinya. Semakin kecil selisih antara penerimaan pajak yang sebenarnya dengan potensi pajak yang ada maka semakin tinggi tingkat efektivitas pengelolaan pajak di daerah tersebut.

Hal tersebut menunjukan bahwa semua potensi pajak yang ada dapat dipungut seluruhnya. Namun yang menjadi permasalahan dalam penerimaan pajak hotel selama ini di Kabupaten Garut yaitu meskipun realisasi penerimaan pajak hotel sudah melebihi target yang ditetapkan akan tetapi dalam penetapan target penerimaan pajak ini terlalu kecil dan belum mendekati potensi penerimaan pajak yang sebenarnya bisa diterima oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Garut.

Perbandingan antara potensi dengan realisasi penerimaan pajak bisa digunakan untuk mengukur tingkat efektivitas penarikan pajak selama ini di Kabupaten Garut. Faktor yang menyebabkan kurangnya efektivitas pengelolaan pajak hotel di Kabupaten Garut bisa disebabkan oleh rendahnya tingkat pengawasan organisasi pemungut pajak. Dilihat dari cara penetapan target pajak hotel yang hanya berdasarkan perhitungan penerimaan tahun sebelumnya sehingga belum mendekati potensi yang sebenarnya.

Hal ini bisa diatasi dengan Intensifikasi dan atau Ekstensifikasi pajak. Salah satunya dengan mengetahui potensi pajak yang sebenarnya dimiliki Kabupaten Garut ini, baik itu pajak hotel ataupun pajak daerah lainnya. Dengan mengetahui potensi yang sebenarnya dimiliki dapat mempermudah Pemerintah Daerah dalam menyusun APBD, sehingga nantinya target penarikan pajak hotel yang dicantumkan dalam APBD sesuai dengan potensi sebenarnya yang bisa diterima oleh Pemerintah Daerah.

Realisasi penerimaan pajak hotel yang sudah mendekati atau sesuai dengan potensi yang sebenarnya dimiliki akan meningkatkan penerimaan pendapatan dan kontribusinya terhadap sektor pajak daerah. Penelitian yang berkaitan dengan efektivitas pajak dan kontribusinya terhadap Pajak Daerah telah dilakukan oleh rekan-rekan yang lain sebelum peneliti.

Diantaranya seperti penelitian yang dilakukan oleh Lisa Hendra Jaya dan Retnaningtyas Widuri dengan judul Analisis Potensi Pajak Hotel terhadap Realisasi Penerimaan Pajak Hotel Berbintang di Surabaya. Hasilnya menunjukan Besarnya potensi pajak hotel di Surabaya tahun 2010 adalah sebesar Rp. 108.978.172.016 dan pada tahun 2011 sebesar Rp. 120.515.770.836. Berdasarkan hasil uji beda potensi dan realisasi penerimaan pajak hotel berbintang di Surabaya belum efektif karena terdapat perbedaan yang signifikan antara potensi dan realisasinya.

Selain itu penelitian yang sejenis juga dilakukan oleh Rofian Pujiasih dan Dewi Kusuma Wardani dengan judul penelitian Analisis Potensi, Efektivitas, dan Kontribusi Pajak Hotel terhadap Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Sleman. Hasilnya menunjukan secara keseluruhan pemungutan pajak hotel di Kabupaten Sleman selama tahun 2010-2013 dapat dikategorikan tidak efektif karena masih kurang dari 100%. Efektivitas pajak hotel tahun 2010 = 48,9%, tahun 2011 =36,9%, tahun 2012 = 46,0% dan tahun 2013 = 53,9%. Sedangkan persentase kontribusi pajak hotel terhadap PAD Kabupaten Sleman adalah di tahun 2010 = 13,74%, tahun 2011 = 9,96%, tahun 2012 = 10,7%, tahun 2013 = 9,10%.

Yayan Sugiarto dan Anantha Budhi Danurdara juga melakukan penelitian sejenis yang berjudul Analisis Potensi Penerimaan Pajak Hotel di Kabupaten Pemalang Jawa Tengah. Hasil perhitungan efektivitas Pajak Hotel di Kabupaten Pemalang pada tahun 2009-2013 rata-rata tidak efektif sehingga disimpulkan bahwa realisasi penerimaan pajak hotel belum mencapai potensi yang optimal.

Arvian Triantoro melakukan penelitian sejenis dalam pajak daerah yang lain yaitu pajak reklame dengan judul Efektivitas Pemungutan Pajak Reklame dan Kontribusinya Terhadap Penerimaan Pajak Daerah di Kota Bandung. Hasilnya menunjukan tingkat efektivitas pajak reklame pada tahun 2006 jika dibandingkan dengan target mencapai hasil yang tinggi yaitu 139,40% namun jika dibandingkan dengan potensi, penerimaan pajak reklame baru mencapai 53,56 % dari total potensi yang bisa diterima Pemerintah Kota Bandung.

Terdapat hasil yang hampir sama antara analisis potensi pajak daerah yang dilakukan di Kabupaten Sleman dengan di Kabupaten Pemalang, di Kota Bandung maupun di Surabaya. Hasilnya menunjukan bahwa jika dibandingkan dengan potensi maka realisasi penerimaan pajak hotel dikategorikan tidak efektif dengan tingkat efektivitas yang berbeda di setiap tahunnya.

Setiap daerah memiliki kemampuan yang berbeda dalam mengelola potensi sumber daya yang dimilikinya. Jika potensi tersebut bisa dikelola secara optimal bisa memberikan pendapatan yang lebih besar bagi daerah itu sendiri. Dengan pendapatan asli daerah yang meningkat, akan meningkatkan kemandirian daerah tersebut. Sehingga pemerintah daerah akan mampu mengembangkan dan membangun daerahnya serta mengurangi ketergantungan terhadap pemerintah pusat. Oleh karena itu peneliti tertarik untuk melakukan penelitian lanjutan dengan melakukan analisis efektivitas pemungutan pajak hotel di Kabupaten Garut dan juga menemukan jawaban yang menjadi permasalahan besar selama ini dalam pengelolaan pajak daerah khususnya pajak hotel di hampir seluruh Kabupaten maupun Kota di Indonesia dimana hampir seluruh Pemerintah Daerah tidak menetapkan target penerimaan pajak hotel sesuai atau mendekati potensi pajak hotel yang bisa diterima. Akan tetapi peneliti berfokus pada satu objek yaitu Kabupaten Garut. **"Analisis Efektivitas Pengelolaan Pajak Hotel di Kabupaten Garut".**

C. Rumusan Masalah

1. Jumlah potensi penerimaan pajak hotel yang dimiliki Kabupaten Garut pada tahun 2015
2. Tingkat efektivitas pengelolaan pajak hotel di Kabupaten Garut di tahun 2015
3. Faktor penyebab penetapan target penerimaan pajak hotel tidak sesuai dengan potensi penerimaan pajak yang sebenarnya

D. Maksud dan Tujuan Penelitian

1. Maksud Penelitian

Sebagai sarana untuk melakukan analisis efektivitas terhadap penerimaan pajak hotel di Kabupaten Garut. Selain itu untuk memperoleh informasi yang akurat yang berhubungan dengan aspek yang diteliti.

2. Tujuan Penelitian

a. Untuk mengetahui jumlah potensi penerimaan pajak hotel yang sebenarnya bisa diterima oleh Kabupaten Garut pada tahun 2015

b. Untuk mengetahui tingkat efektivitas pengelolaan pajak hotel di Kabupaten Garut pada tahun 2015

c. Untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi penetapan target pajak hotel yang tidak sesuai dengan potensi yang sebenarnya bisa diterima

E. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagi peneliti, dengan dilakukannya penelitian ini diharapkan dapat memperluas pengetahuan dan wawasan peneliti tentang Pajak Hotel, dalam hal ini mengetahui potensi penerimaan dan efektivitas dari Pajak Hotel tersebut.
2. Bagi masyarakat, diharapkan dapat memberi informasi tentang Pajak Hotel di Kabupaten Garut.
3. Bagi pembuat kebijakan, penelitian ini diharapkan dapat dijadikan acuan dalam membuat kebijakan terutama untuk meningkatkan penerimaan daerah melalui pengembangan potensi Pajak Hotel.
4. Bagi ilmu pengetahuan, diharapkan dapat dijadikan acuan bagi pengembangan ilmu pengetahuan di masa yang akan datang.
5. Bagi pembaca, penelitian ini bisa dijadikan sebagai bahan perbandingan dari penelitian yang telah ada, serta bahan masukan dan rujukan bagi peneliti yang akan melakukan penelitian sejenis.