

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pembangunan nasional yang merata di seluruh wilayah Indonesia adalah harapan dari semua pihak, maka dari itu Pemerintah Pusat memberlakukan adanya otonomi daerah. Menurut Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Otonomi daerah menuntut Pemerintah Daerah untuk dapat membiayai kebutuhan rumah tangganya sendiri dalam rangka melaksanakan pembangunan yang merata, sehingga daerah harus dapat memaksimalkan potensi yang dimiliki untuk menambah penerimaan daerah. Penyelenggaraan otonomi daerah berdasarkan pada beberapa prinsip yaitu peran serta masyarakat, keadilan, demokrasi, akuntabilitas, dan memperhatikan potensi serta keanekaragaman daerah. Dengan demikian pemerintah daerah mampu meningkatkan pembangunan ekonomi daerahnya.

Pembangunan ekonomi daerah adalah suatu proses dimana pemerintah daerah dan seluruh komponen masyarakat mengelola berbagai sumber daya yang ada pada daerahnya masing-masing. Dalam rangka pencapaian target pembangunan yang lebih baik, maka pemerintah pusat juga membuat suatu kebijakan yaitu penyerahan kekuasaan kepada pemerintah daerah untuk mengelola keuangan daerahnya masing-masing, yang disebut dengan

desentralisasi fiskal. Desentralisasi fiskal adalah salah satu misi dari pelaksanaan otonomi daerah untuk menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah masing-masing. Di dalam pelaksanaan otonomi daerah setiap daerah dituntut untuk mengupayakan peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Sumber penerimaan Pendapatan Asli Daerah antara lain berupa pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain PAD yang sah. Namun dari berbagai alternatif penerimaan daerah salah satu upaya yang ditempuh Pemerintah Daerah dalam rangka meningkatkan pembangunan daerah adalah dengan menetapkan Pajak Daerah.

Pajak daerah adalah iuran wajib yang dibayarkan oleh orang pribadi atau suatu badan ke pemerintah daerah tanpa imbalan langsung yang nantinya iuran tersebut digunakan untuk membiayai pelaksanaan pemerintah daerah. Dimana dengan adanya pajak daerah diharapkan mampu menjadi salah satu sumber pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah untuk meningkatkan dan pemeratakan kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian daerah mampu melaksanakan otonomi, yaitu mampu mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah, Pajak Daerah terbagi menjadi dua, yaitu pajak Provinsi dan pajak Kabupaten/Kota. Pajak Provinsi terdiri dari Pajak Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air, Pajak Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor, serta Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air

Permukaan. Sedangkan Pajak Kabupaten/Kota terdiri dari Pajak Hotel, Pajak Restoran, Pajak Hiburan, Pajak Reklame, Pajak Penerangan Jalan, Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C, Pajak Sarang Burung Walet, Pajak Air Tanah, Pajak Parkir, BPHTB dan PBB.

Salah satu jenis pajak yang potensinya semakin berkembang seiring dengan meningkatnya bisnis rekreasi atau pariwisata adalah Pajak Restoran. Sektor ini memiliki prospek yang bagus untuk penerimaan daerah karena dengan meningkatnya sektor pariwisata, penerimaan Pajak Restoran juga akan meningkat sehingga dapat menyumbangkan kontribusi yang cukup besar. Pajak Restoran di Kabupaten Cianjur diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Cianjur Nomor 02 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah disebutkan dalam Perda tersebut, 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.

Kabupaten Cianjur merupakan salah satu Kabupaten di Provinsi Jawa Barat yang letaknya sangat strategis dimana kawasan yang tersebut dijadikan tempat untuk berlibur bagi wisatawan dari luar kota. Salah satu yang menarik perhatian wisatawan adalah panorama yang indah dikarenakan tempatnya dikelilingi oleh gunung. Hal ini menunjukkan bahwa Kabupaten Cianjur merupakan daerah yang strategis untuk menanamkan modal dan membuka usaha. Sektor perdagangan dan pariwisata adalah sektor potensial di Kabupaten Cianjur, sehingga diharapkan kontribusi yang diberikan oleh sektor perdagangan khususnya restoran dapat memacu pembangunan

ekonomi di Kabupaten Cianjur yang pada akhirnya akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Sumber penerimaan terbesar pada PAD Kabupaten Cianjur berasal dari Pajak Daerah, berikut merupakan tabel penerimaan Pajak Daerah Kabupaten Cianjur tahun 2011 sampai dengan tahun 2015.

Tabel 1.1
Realisasi Penerimaan Pajak Daerah Tahun 2011-2015

No	Jenis Pajak	2011	2012	2013	2014	2015
		Realisasi / Pencapaian	Realisasi / Pencapaian	Realisasi / Pencapaian	Realisasi / Pencapaian	Realisasi / Pencapaian
1	Hotel	4.337.767.572 / 114%	6.930.378.576 / 127,25%	7.506.739.975 / 108,29%	9.089.528.598 / 119,4%	9.246.708.659 / 103,49%
2	Restoran	2.490.761.962 / 111%	3.361.768.015 / 122,23%	4.054.640.186 / 121%	4.104.366.144 / 122%	4.855.193.592 / 115%
3	Hiburan	710.547.080 / 102,85%	820.901.589 / 115,49%	978.325.515 / 105,72%	1.174.516.510 / 140,55%	1.251.396.646 / 100,02%
4	Reklame	2.905.238.675 / 101,47%	2.905.364.819 / 100,55%	2.490.071.222 / 51,16%	2.616.451.759 / 111,02%	1.784.889.852 / 40,96%
5	PPJ	15.796.729.402 / 101,91%	19.744.877.368 / 104,23%	22.850.444.676 / 101,03%	26.407.241.935 / 103,05%	29.461.963.204 / 100,23%
6	Galian C / Mineral Bukan Logam	1.271.854.125 / 71,02%	2.047.492.756 / 103,94%	2.475.567.975 / 104,73%	2.375.670.635 / 117,09%	2.060.380.469 / 100,1%
7	Parkir	208.395.153 / 105,52%	229.698.785 / 97,11%	249.991.678 / 48,87%	428.138.305 / 144,64%	561.993.851 / 115,51%
8	Air Tanah	766.295.527 / 112,69%	1.395.926.804 / 138,48%	2.155.151.135 / 107,38%	3.494.165.077 / 186,25%	3.456.833.964 / 101,31%
9	Walet	31.465.000 / 100,85%	17.130.000 / 54,9%	16.615.000 / 15,65%	14.830.000 / 172,32%	18.275.000 / 101,53%
10	BPHTB	17,541,276,694 / 152,53%	20,784,592,926 / 137,75%	29,928,024,228 / 112,94%	29,008,258,371 / 109,05%	34,267,134,276 / 113,47%
11	PBB	-	-	-	33,998,846,150 / 80,71%	35,714,709,448 / 80,71%
Jumlah		28.519.054.496 / 103%	37.453.538.712 / 110%	42.777.547.362 / 120%	49.704.908.968 / 113%	52.697.635.237 / 97%

Sumber : Dinas Perpajakan Daerah Kabupaten Cianjur tahun 2015

Pada tabel 1.1 pencapaian pajak daerah pada tahun 2015 mengalami penurunan dimana pencapaiannya hanya 97%. Selain itu terdapat selisih yang besar antara target dan realisasi dari tahun – tahun sebelumnya. Hal inilah yang membuat penerimaan pajak daerah tidak sesuai dengan target yang telah ditentukan.

Pada table 1.1 juga menunjukkan realisasi Pajak Restoran dari rentang waktu 5 tahun terjadi naik turun. Hal tersebut dapat terlihat dari presentase proporsi yang dihasilkan. Sepanjang tahun 2011 sampai dengan 2015, proporsi target terhadap realisasi memiliki angka diatas 100%. Artinya adalah target yang ditentukan oleh Pemerintah Daerah semuanya dapat terealisasi dengan baik. Hal ini terjadi karena penetapan Pajak Restoran hanya berdasar pada penerimaan tahun-tahun sebelumnya sehingga target yang ditetapkan dapat dicapai sebagai realisasi penerimaan di tahun-tahun berikutnya. Selain itu, penentuan target yang hanya didasarkan pada tahun-tahun sebelumnya menimbulkan selisih antara target dengan realisasi penerimaannya. Hal ini menunjukkan sebenarnya potensi yang terdapat di Pajak Restoran sangat besar, namun pelaksanaannya belum berjalan secara efektif dan efisien. Berikut target dan realisasi penerimaan Pajak Restoran tahun 2011-2015

Tabel 1.2**Target dan Realisasi Penerimaan Pajak Restoran Tahun 2011-2015**

Tahun	WP	Target	Realisasi	Pencapaian
2011	163	2,243,830,620	2,490,761,962	111%
2012	117	2,750,309,520	3,361,768,015	122%
2013	114	3,364,837,142	4,054,640,186	121%
2014	129	3,352,194,000	4,104,366,144	122%
2015	154	4,229,284,198	4,855,193,592	115%

Sumber: Dinas Perpajakan Daerah Kabupaten Cianjur tahun 2015

Dari tabel 1.2 menunjukkan bahwa pencapaian Pajak Restoran pada tahun 2015 mengalami penurunan, dimana pada tahun 2014 mencapai 122%, sedangkan pada tahun 2015 mencapai 115%. Hal ini tidak sebanding dengan jumlah wajib pajak Restoran yang bertambah dari 129 pada tahun 2014 menjadi 154 pada tahun 2015. Artinya ada penambahan jumlah wajib pajak sebanyak 25 dan seharusnya pencapaian penerimaan pajak Restoran juga bertambah.

Salah satu potensi pajak Restoran terdapat di tempat wisata terbesar Kabupaten Cianjur terletak di Kecamatan Cipanas atau disebut Kawasan Wisata Cibodas. Kawasan wisata tersebut memiliki taman yang indah yang disebut Kebon Raya Cibodas yang sangat terkenal sebagai daerah pariwisata, selain itu bisa masuk ke gunung Gede Pangrango yang cukup potensial untuk menunjang sektor pariwisata serta beberapa sektor terkait misalnya sektor perdagangan. Adanya potensi wisata ini merupakan salah satu andalan untuk meningkatkan penerimaan daerah dari sisi penerimaan pajak. Pajak dapat dipungut berdasarkan atas pemberian pelayanan dan jasa oleh tempat wisata

yang terdapat di Kawasan Wisata Cibodas. Tetapi pada kenyataan yang terjadi justru penerimaan Pajak Daerah dari sisi Pajak Restoran pencapaiannya mengalami penurunan dari tahun sebelumnya. Pertumbuhan pajak restoran pun cenderung negatif bila dibandingkan dengan pertumbuhan Pajak Daerah yang lain, dimana seharusnya mengalami pertumbuhan yang positif seiring dengan banyaknya wisatawan yang berkunjung dan jumlah wajib pajak yang meningkat.

Tabel 1.3
Penerimaan Pajak Restoran di Daerah Kawasan Wisata Cibodas
Kabupaten Cianjur Tahun 2011 – 2015

Tahun	Wajib Pajak	Penerimaan (Rp)
2011	45	870.083.281
2012	29	1.746.864.387
2013	29	2.202.850.024
2014	31	2.069.488.721
2015	44	2.340.616.742

Sumber: Dinas Perpajakan Daerah Kabupaten Cianjur tahun 2015

Dari tabel 1.3 terlihat bahwa penerimaan Pajak Restoran di daerah kawasan wisata Cibodas Kabupaten Cianjur pertumbuhannya sedikit. Hal ini tidak sebanding dengan jumlah wajib pajak yang bertambah cukup banyak. Selisihnya pada tahun 2014 dan 2015 adalah 13 wajib pajak dan penerimaannya sebesar Rp.271.128.021. Bahkan kemungkinan besar

penerimaan pajak restoran itu lebih banyak, dengan memaksimalkan potensi pajak restoran di kawasan wisata Cibodas.

Dengan demikian temuan awal peneliti mengenai permasalahan pajak di Kabupaten Cianjur adalah:

1. Penerimaan pajak daerah pada tahun 2015 realisasi tidak mencapai target yang telah ditentukan yaitu target 54.143.048.798 sedangkan realisasi 52.697.635,237 atau 97%.
2. Penetapan target yang tidak berdasarkan pada potensi pajak yang ada sehingga menimbulkan selisih antara target dan realisasi penerimaannya.
3. Pencapaiannya pajak Restoran mengalami penurunan dari tahun sebelumnya dimana pada tahun 2014 mencapai 122% tetapi pada tahun 2015 menjadi 115%. Hal tersebut tidak sebanding dengan jumlah wajib pajak yang bertambah menjadi 25 orang dari tahun sebelumnya.
4. Pertumbuhan pajak Restoran tidak mengalami pertumbuhan yang positif seiring dengan banyaknya wisatawan yang berkunjung dan jumlah wajib pajak yang meningkat.

Berdasarkan data dan permasalahan yang telah diuraikan, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul “**Analisis Potensi Pajak Restoran di Daerah Kawasan Wisata Cibodas Kabupaten Cianjur (Penelitian di Dinas Perpajakan Daerah Kabupaten Cianjur).**”

B. Fokus Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, fokus masalah penelitian meliputi cara menentukan potensi pajak restoran, hambatan-hambatan dalam menentukan potensi pajak restoran dan potensi pajak restoran di daerah kawasan wisata Cibodas Kabupaten Cianjur.

C. Rumusan Masalah

Berangkat fokus masalah di atas, maka peneliti merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana cara menentukan potensi Pajak Restoran di daerah kawasan wisata Cibodas Kabupaten Cianjur?
2. Bagaimana hambatan-hambatan dalam menentukan potensi Pajak Restoran di daerah kawasan wisata Cibodas Kabupaten Cianjur?
3. Bagaimana potensi Pajak Restoran di daerah kawasan wisata Cibodas Kabupaten Cianjur dalam menambah penerimaan pajak daerah?

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui cara menentukan potensi Pajak Restoran di daerah kawasan wisata Cibodas Kabupaten Cianjur.
2. Untuk mengetahui hambatan-hambatan dalam menentukan potensi Pajak Restoran di daerah kawasan wisata Cibodas Kabupaten Cianjur.

3. Untuk mengetahui potensi Pajak Restoran di daerah kawasan wisata Cibodas Kabupaten Cianjur dalam menambah penerimaan pajak daerah.

E. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Teoritis

Untuk menambah wawasan dan pengetahuan peneliti tentang ilmu Administrasi Publik khususnya Administrasi Perpajakan mengenai potensi Pajak Restoran di daerah kawasan wisata Cibodas Kabupaten Cianjur.

2. Praktis

Diharapkan dapat dijadikan masukan bagi Dinas Perpajakan Daerah Kabupaten Cianjur dalam meningkatkan potensi pajak daerah khususnya pajak restoran yang ada di daerah kawasan wisata Cibodas Kabupaten Cianjur sehingga pencapaian penerimaan Pajak Restoran meningkat dan dapat memberikan kontribusi bagi pendapatan pajak daerah.

F. Kerangka Pemikiran

Administrasi, berasal dari kata *administratie* (bahasa Belanda) yang meliputi kegiatan catat mencatat, surat menyurat, pembukuan ringan, ketik-mengetik, kegiatan menyusun keterangan-keterangan secara sistematis, dan pencatatan-pencatatannya secara tertulis untuk didokumentasikan, agar mudah menemukannya bila mana akan dipergunakan lagi, baik secara

terpisah-pisah maupun sebagai keseluruhan yang tidak terpisahkan dan segala sesuatu yang bersifat teknis ketatausahaan (*clerical work*). Menurut Anggara, Administrasi diartikan sebagai suatu proses pengorganisasian sumber-sumber sehingga tugas pekerjaan dalam organisasi tingkat apapun dapat dilaksanakan dengan baik.¹

Menurut Chandler dan Plano, administrasi publik adalah proses dimana sumber daya dan personal publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola (manage) keputusan-keputusan dalam kebijakan publik.²

Berangkat dari pengertian diatas maka permasalahan yang diambil peneliti yang berhubungan dengan administrasi Publik yaitu otonomi daerah. Dimana dengan otonomi daerah adanya desentralisasi fiskal atau pajak daerah.

Pengertian pajak menurut para ahli pajak, diantaranya:

- 1) Menurut Undang-undang No 16 tahun 2009 tentang Ketentuan Umum Perpajakan.

Pajak adalah kontribusi wajib kepada Negara yang bersifat memaksa berdasarkan undang-undang, dengan tidak mendapat imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan Negara bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.³

¹ Sahya Anggara, *Ilmu Administrasi Negara*, (Bandung: CV Pustaka Setia, 2012) hlm 11

² Harbani Pasolong, *Teori Administrasi Publik* (Bandung: Alfabeta, 2013) hlm 7

³ Undang-Undang No 16 Tahun 2009 tentang Ketentuan Umum Perpajakan

2) Menurut Rochmat Soemitro,

“Pajak adalah iuran rakyat kepada kas negara berdasarkan undang-undang (yang dapat dipaksakan) dengan tiada mendapat jasa timbal (kontraprestasi) yang langsung dapat ditunjukan dan yang digunakan untuk membayar pengeluaran umum.”⁴

Selanjutnya pengertian pajak daerah Menurut undang-undang No 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan retribusi daerah, Pajak daerah adalah kontribusi wajib pajak kepada daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan undang-undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.⁵

Potensi penerimaan Pajak Daerah harus dimaksimalkan karena Pajak Daerah merupakan sumber dalam proses pembangunan daerah. Pajak Restoran termasuk dalam Pajak Daerah dan berperan serta untuk pembiayaan jalannya roda perekonomian daerah sehingga proses pemungutannya harus diawasi dengan baik supaya penerimaan pajak yang dihasilkan dapat menggambarkan potensi daerah secara nyata.

Menurut Peraturan Daerah Kabupaten Cianjur Nomor 02 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah, Pajak Restoran adalah pajak atas pelayanan restoran. Dalam penelitian ini dilakukan kajian tentang potensi Pajak Restoran karena berdasarkan data-data yang diperoleh terdapat permasalahan yaitu angka pertumbuhan yang menurun pada Pajak Restoran. Dapat diketahui

⁴ Siti Resmi, Perpajakan (Jakarta: Salemba Empat, 2014) hlm 1

⁵ Undang-Undang No 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi

angka pertumbuhan yang menurun pada Pajak Restoran menunjukkan potensi dari pajak yang belum tergali secara maksimal. Berdasarkan data-data terkait terdapat selisih antara realisasi dengan target yang cukup besar dan nilai realisasi yang selalu jauh lebih besar dari target. Hal ini dinilai tidak wajar karena nilai penerimaan Pajak Restoran mengalami penurunan pertumbuhan dengan jumlah wajib pajak yang meningkat dari tahun sebelumnya.

Potensi pajak yang besar dapat diketahui ketika realisasi yang terjadi lebih besar dibandingkan dengan target yang ditetapkan. Tetapi, jika nilai realisasi yang terjadi lebih kecil dari target artinya pelaksanaan pemungutan pajak tersebut masih belum didayagunakan secara maksimal.

Potensi Pajak Restoran dapat didefinisikan sebagai kemampuan, kekuatan, atau daya menghasilkan penerimaan Pajak Restoran. Untuk menilai potensi pajak sebagai penerimaan daerah, menurut Davey diperlukan beberapa kriteria yaitu antara lain :

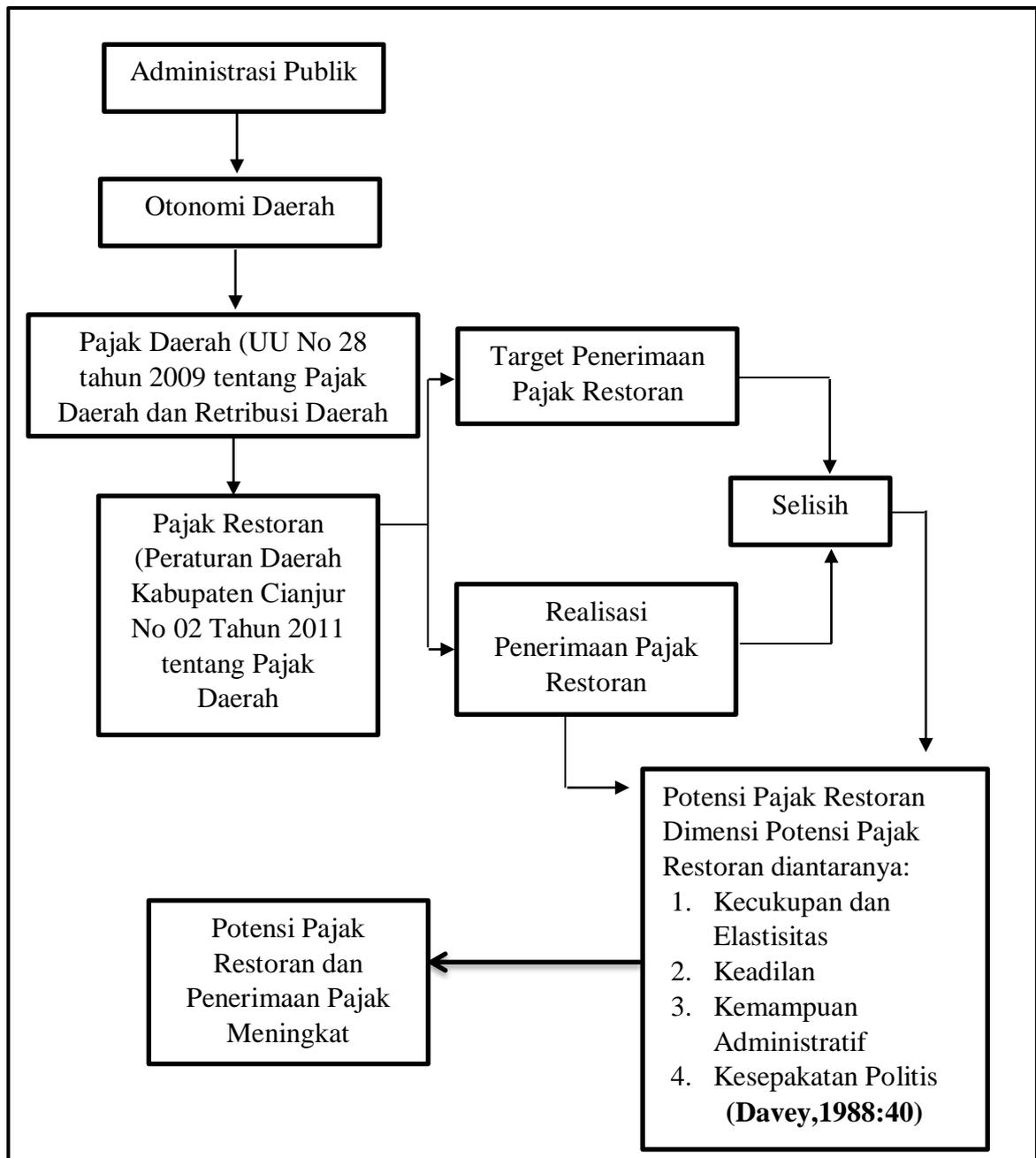
1. Kecukupan dan Elastisitas
Persyaratan pertama dan yang paling jelas untuk suatu sumber pendapatan adalah sumber tersebut harus menghasilkan pendapatan yang besar dalam kaitannya dengan seluruh atau sebagian biaya pelayanan yang akan dikeluarkan. Seringkali di dalam Undang-undang Pemerintah Daerah mempunyai banyak jenis pajak tetapi tidak ada yang menghasilkan lebih dari presentase yang kecil dari anggaran pengeluarannya.
2. Keadilan
Maksudnya adalah beban pengeluaran Pemerintah haruslah dipikul oleh semua golongan dalam masyarakat sesuai dengan kekayaan dan kesanggupan masing-masing golongan.
3. Kemampuan Administratif
Kriteria di atas ini dimaksudkan karena sumber pendapatan berbeda-beda dalam jumlah, integritas dan keputusan yang diperlukan dalam administratifnya.
4. Kesepakatan Politis
Kemauan politis diperlukan dalam mengenakan pajak, menetapkan struktur tarif, memutuskan siapa yang harus membayar dan bagaimana

pajak tersebut ditetapkan, memungut pajak secara fisik, dan memaksakan sanksi terhadap para pelanggar.⁶

Analisis yang digunakan untuk memecahkan permasalahan yang ada dalam penelitian ini adalah analisis potensi dengan tujuan mengetahui potensi Pajak Restoran yang ada secara nyata. Adanya data empirik yang berhubungan dengan perhitungan potensi Pajak Restoran dan kajian teori yang ada menjadi penunjang untuk menggunakan analisis ini. Bila hasil perhitungan potensi Pajak Restoran telah didapatkan maka potensi Pajak Restoran tersebut karena efektivitas dari Pajak Restoran dihitung berdasarkan perbandingan antara besarnya realisasi penerimaan Pajak Restoran dengan besarnya potensi Pajak Restoran yang ada. Dengan demikian bila potensi Pajak Restoran dapat diketahui maka efektivitas secara langsung dapat pula diketahui. Secara sistematis kerangka pemikiran dapat dijelaskan dalam gambar 1.1 berikut ini.



⁶Davey. *Pembiayaan Pemerintah Daerah*. (Jakarta: UI Pers1988) hlm 40



Gambar 1.1 Kerangka Pemikiran