

## **I. PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Kemandirian suatu daerah dalam pembangunan nasional merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari keberhasilan kebijakan yang diputuskan oleh pemerintah pusat. Pemerintah pusat membuat kebijakan dimana pemerintah daerah diberikan kekuasaan untuk mengelola keuangan daerahnya masing-masing atau yang lebih dikenal dengan sebutan desentralisasi, hal ini dilakukan dengan harapan daerah akan memiliki kemampuan untuk membiayai pembangunan daerahnya sendiri sesuai prinsip daerah otonom yang nyata.

Menurut Betty (2009), ciri utama yang menunjukkan suatu daerah otonom mampu berotonomi terletak pada kemampuan keuangan daerahnya. Artinya daerah otonom harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangan sendiri, sedangkan ketergantungan pada bantuan pemerintah pusat harus seminimal mungkin, sehingga PAD harus menjadi bagian sumber keuangan terbesar yang didukung oleh kebijakan pembagian keuangan pusat dan daerah sebagai prasyarat mendasar sistem pemerintahan negara.

Konsekuensi dari penerapan otonomi daerah yaitu setiap daerah dituntut untuk meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD) guna membiayai urusan rumah tangganya sendiri. Peningkatan ini ditujukan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik sehingga dapat menciptakan tata pemerintahan yang lebih baik (*good governance*). Oleh karena itu, perlu dilakukan usaha-usaha untuk meningkatkan penerimaan dari sumber-sumber penerimaan daerah, salah satunya dengan meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Untuk mengoptimalkan Pendapatan Asli Daerah beberapa pos Pendapatan Asli Daerah harus ditingkatkan antara lain Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang dipisahkan dan lain-lain PAD yang sah.

Tujuan utama dari penerapan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal adalah pemerintah daerah harus bisa menjalankan rumah tangganya sendiri atau mandiri karena pemerintah daerah dituntut untuk selalu meningkatkan kualitas pelayanan publik bagi masyarakat. Tersedianya infrastruktur yang baik diharapkan dapat menciptakan efisiensi dan efektivitas di berbagai sektor. Produktivitas masyarakat diharapkan menjadi semakin tinggi dan pada gilirannya terjadi peningkatan pertumbuhan ekonomi (Agung, 2012).

Pajak menjadi salah satu instrument yang penting bagi Negara untuk membangun perekonomian sekaligus mengontrol aktivitas perekonomian suatu negara. Awal dimulainya otonomi daerah ditandai dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah berisi tentang diberikannya peran yang

lebih besar kepada kabupaten dan kota untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Dalam pasal 1 Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 disebutkan bahwa otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Untuk menyelenggarakan pemerintahannya, daerah berhak mengenakan pungutan kepada masyarakat. Berdasarkan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 yang menempatkan perpajakan sebagai salah satu perwujudan kenegaraan, ditegaskan bahwa penempatan beban kepada rakyat seperti pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa diatur dengan undang-undang. Dalam hal ini pajak daerah dan retribusi daerah diatur dalam UU No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, sebagaimana telah diubah dengan UU No. 34 Tahun 2000 dan Terakhir diubah dengan UU No. 28 Tahun 2009.

Desentralisasi atau otonomi daerah membuat pemerintah daerah memiliki kewenangan yang lebih besar dalam mengatur rumah tangganya. Kewenangan dalam urusan keuangan daerah yang memberikan hak untuk memberdayakan segala potensi perekonomian daerah yang ada, yang menyebabkan pemerintah daerah berusaha menggali sumber-sumber perekonomian daerah dapat dijadikan pendapatan daerah (Agung, 2012).

Agar pendanaan penyelenggaraan pemerintah daerah dapat terlaksana secara efisien dan efektif serta untuk mencegah penyelewenan dana, maka diatur pendanaan penyelenggaraan pemerintah.

Penyelenggaraan pemerintah yang menjadi kewenangan daerah dibiayai dari APBD, sedangkan penyelenggaraan kewenangan pemerintah yang menjadi tanggung jawab negara dibiayai dari APBN.

Sumber-sumber pendanaan pemerintah daerah terdiri atas PAD, dana perimbangan, pinjaman daerah, dan pendapatan lain-lain yang sah. PAD yang salah satunya berupa pajak daerah, diharapkan menjadi salah satu sumber pembiayaan penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan daerah. Dengan demikian penerimaan pajak daerah dan retribusi daerah dapat diharapkan memberikan kontribusi yang positif terhadap PAD.

**Tabel 1. Realisasi PAD Kota Metro berdasarkan Sumber-sumbernya Tahun 2008-2012(dalam rupiah)**

<b>Tahun Anggaran</b>	<b>Pajak Daerah</b>	<b>Retribusi Daerah</b>	<b>Hasil pengolahan kekayaan daerah yang dipisahkan</b>	<b>Lain-lain pendapatan daerah yang sah</b>	<b>Total PAD</b>
2008	2.552.490.505	12.842.714.634	520.452.000	4.064.957.438	19.980.614.577
2009	3.660.580.994	13.485.295.948	665.120.737	3.249.412.189	21.060.409.868
2010	3.254.800.131	19.730.395.511	937.823.489	3.422.178.694	27.345.197.825
2011	6.153.601.584	2.514.943.447	1.576.543.753	31.748.655.130	41.993.743.914
2012	6.807.598.762	4.217.549.646	2.056.949.123	35.299.277.342	48.381.374.875

*Sumber : DPPKA Kota Metro*

Dari tabel di atas dapat dilihat bahwa PAD Kota Metro cenderung meningkat. Pada tahun 2008 pajak daerah kota metro sebesar Rp 2.552.490.505 meningkat pada tahun 2009 sebesar Rp 3.660.580.994 dan meningkat menjadi Rp6.153.601.584 pada tahun 2011, hal ini disebabkan karena adanya penambahan pajak daerah yaitu BPHTB, kemudian retribusi daerah mengalami penurunan

yang sangat tajam pada tahun 2010 retribusi daerah sebesar Rp 19.730.395.511 dan merosot tajam pada tahun 2011 menjadi sebesar Rp 2.514.943.447 .

Penurunan ini disebabkan karena terjadi perubahan pada retribusi jasa umum (pelayanan kesehatan) dalam hal ini RSUD Ahmad Yani Metro menjadi BLUD (Badan Layanan Umum Daerah) yang bergeser ke pos penerimaan lain-lain pendapatan daerah yang sah, sehingga tidak heran yang semula pada tahun 2010 sebesar Rp 3.422.178.694 meningkat sebesar Rp 35.299.277.342 pada tahun 2012.

Terjadi peningkatan terhadap total PAD kota metro yang mulanya sebesar Rp 19.980.614.577 pada tahun 2008 menjadi sebesar Rp 48.381.374.875 pada tahun 2012.

**Tabel 2. Kontribusi Penerimaan Pajak Daerah terhadap pendapatan Asli Daerah Kota Metro 2008 -2012**

<b>Tahun</b>	<b>Penerimaan Pajak Daerah (Rp)</b>	<b>Pendapatan Asli Daerah (PAD) (Rp)</b>	<b>Kontribusi Pajak Daerah terhadap PAD (persen)</b>
2008	2.552.490.505	19.980.614.577	12,7
2009	3.660.580.994	21.060.409.868	17,4
2010	3.254.800.131	27.345.197.825	11,9
2011	6.153.601.584	41.993.743.914	14,6
2012	6.807.598.762	48.381.374.875	14,1
<b>total</b>	<b>22.429.071.976</b>	<b>158.761.341.059</b>	<b>14,1</b>

*Sumber : DPPKA Kota Metro*

Berdasarkan perhitungan tabel di atas (dilampiran) terlihat bahwa jumlah penerimaan pajak daerah setiap tahunnya meningkat, akan tetapi peningkatan penerimaan pajak daerah masih memiliki kontribusi yang kecil terhadap PAD. Pada kurun waktu 5 tahun rata-rata kontribusi pajak daerah hanya sebesar 14,1

persen terhadap PAD. Kontribusi terbesar berada di tahun 2009 yaitu sebesar 17,4% dan terendah sebesar 11,9% pada tahun 2010.

Naik turunnya kontribusi Pajak Daerah terhadap PAD dikarenakan adanya pengalihan Pajak Pusat ke Pajak Daerah yaitu BPHTB dan PBB P2. Angka tersebut masih dapat ditingkatkan lagi dengan memaksimalkan pajak daerah yang ada.

Salah satu pajak daerah yang perlu diperhatikan adalah pajak hotel. Semula menurut UU No. 18 Tahun 1997 pajak atas hotel disamakan dengan pajak restoran dengan nama pajak hotel dan restoran. Namun dengan adanya perubahan UU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yaitu UU No. 34 tahun 2000 Pajak Hotel dan Pajak Restoran dipisahkan menjadi pajak yang berdiri sendiri hal ini yang mengindikasikan bahwa penerimaan dari masing-masing pajak memberikan potensi yang besar bagi penerimaan Pajak Daerah, hal ini sesuai dengan UU No. 28 Tahun 2009.

Kota Metro merupakan salah satu kota di Propinsi Lampung yang memiliki potensi cukup besar karena Kota Metro merupakan kota dengan Visi menjadi Kota pendidikan dimana Kota Metro menjadi tujuan kedua setelah Bandar Lampung untuk menempuh pendidikan. Pesatnya pendidikan di Kota Metro mengundang masyarakat yang ingin menempuh pendidikan untuk tinggal di Kota Metro. Hal inilah yang membuat Kota Metro memiliki kurang lebih 1250 kamar kos yang seharusnya dikenakan pajak sebagai Pajak Hotel sesuai dengan Perda Kota Metro Nomor 02 Tahun 2012 tentang pajak daerah dimana pada Bab 1 Pasal 1 ayat 11 yang berisi 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). Akan tetapi pada kenyataan yang terjadi justru penerimaan pajak daerah dari sisi pajak hotel hanya memiliki kontribusi yang kecil terhadap pajak daerah ataupun PAD.

**Tabel 3. Jumlah Objek Pajak Hotel Kota Metro Tahun 2008-2012**

No	Jenis Hotel	2008		2009		2010		2011		2012	
		Jumlah Hotel (buah)	Jumlah Kamar (unit)								
1	Penginapan	4	60	4	60	4	60	3	48	3	48
2	Melati 2	4	69	4	69	4	69	3	51	3	51
3	Melati 3	2	43	2	43	2	43	3	68	3	68
4	Rumah Kos	-	-	-	-	-	-	-	-	71	1250
	Jumlah	10	172	10	172	10	172	9	167	80	1417

*Sumber : Badan Pusat Statistik Kota Metro*

Dari tabel di atas bahwa terjadi penurunan jumlah hotel dari tahun 2008-2011 yang semula sepuluh menjadi sembilan sedangkan pada tahun 2012 mulai diterapkan Peraturan Daerah Kota Metro No 02 Tahun 2012 sehingga Rumah Kos dengan jumlah kamar lebih dari 10 masuk kedalam Pajak Hotel. Sehingga pada tahun 2012 jumlah objek pajak hotel yang semula berjumlah 9 menjadi 80, dengan jumlah kamar yang semula pada tahun 2008 sampai 2010 berjumlah 172, dan menurun pada tahun 2011 sebesar 167 dan sebanyak 1417 pada tahun 2012 karena adanya penambahan objek pajak yaitu rumah kos.

**Tabel 4. Realisasi Penerimaan Jenis-jenis Pajak Daerah Kota Metro 2008-2009 (dalam rupiah).**

<b>Jenis Pajak</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
Pajak Hotel	30.815.000	29.760.000	39.790.000	41.290.000	45.509.500
Pajak Restoran	130.302.893	413.895.703	409.874.967	476.502.357	543.701.484
Pajak Hiburan	11.150.000	17.520.000	24.820.000	28.260.000	29.130.000
Pajak Reklame	81.620.285	73.991.608	77.358.571	114.166.600	182.656.043
Pajak Penerangan Jalan	2.204.452.195	3.023.728.973	2.571.674.608	4.053.078.658	4.403.747.653
Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C	54.150.132	61.684.710	111.281.985	348.959.600	0
Pajak Parkir	0	0	0	19.655.000	39.018.400
Pajak Air Bawah Tanah	0	0	0	0	10.449.310
Pajak Sarang Burung Walet	40.000.000	40.000.000	20.000.000	0	0
Pajak Lainnya	0	0	0	1.071.689.369	1.553.386.372

*Sumber : DPPKA Kota Metro*

Dari tabel di atas pajak yang memiliki penerimaan paling besar adalah pajak penerangan jalan, dan Pajak Hotel tidak menyumbang cukup besar hanya sebesar Rp 45.509.500. Potensi yang dimiliki Pajak Hotel sebagai pajak daerah belum dilakukan secara maksimal, oleh karena itu Pajak Hotel di Kota Metro dapat dikatakan masih belum menyumbang besar terhadap Pajak Daerah Kota Metro.

Mengingat Metro adalah sebagai kota pendidikan yang merupakan tujuan kedua setelah Bandar Lampung angka tersebut masih dapat ditingkatkan lagi.

**Tabel 5. Target dan Realisasi Pajak Hotel Kota Metro Tahun 2008-2012**

No	Tahun	Target (Rp)	Realisasi (Rp)	Persentase capaian (%)
1	2008	25.300.000	30.815.000	121,8%
2	2009	27.000.000	29.760.000	110,2%
3	2010	35.000.000	39.790.000	113,7%
4	2011	40.000.000	41.290.000	103,2%
5	2012	50.000.000	45.509.500	91%

*Sumber : DPPKA Kota Metro*

Dari tabel di atas dapat dilihat bahwa realisasi pajak hotel Kota Metro dari tahun 2008-2011 selalu melampaui target yang telah ditetapkan, pada tahun 2008 pemerintah menetapkan target untuk penerimaan pajak hotel sebesar Rp25.300.000 dengan realisasi yang diperoleh sebesar Rp30.815.000 sehingga persentase dari pencapaian target tersebut sebesar 121,8%, sedangkan pada tahun 2009 realisasi pajak hotel di Kota Metro sebesar Rp29.760.000 dan terus meningkat sebesar Rp41.290.000 pada tahun 2011 dengan target sebesar Rp40.000.000 dengan persentase pencapaian yang naik turun. Tetapi pada tahun 2012 pemerintah menargetkan penerimaan Pajak Hotel sebesar Rp50.000.000 hal ini dikarenakan adanya penambahan objek Pajak Hotel yaitu Rumah kos dengan jumlah kamar lebih dari 10, tetapi realisasi penerimaannya hanya sebesar Rp45.509.500, dengan persentase capaian 91% menurun dari tahun sebelumnya yaitu sebesar 103,2% dapat dikatakan bahwa pada tahun 2012 pemerintah belum dapat memaksimalkan penerimaan Pajak Hotel karena realisasi yang didapat masih jauh dari target yang telah ditetapkan.

**Tabel 6. Kontribusi Pajak Hotel terhadap Penerimaan Pajak Daerah Kota Metro 2008- 2012**

Tahun	Pajak hotel (Rp)	Penerimaan Pajak Daerah (Rp)	Kontribusi Pajak Hotel terhadap Pajak Daerah (persen)
2008	30.815.000	2.552.490.505	1,2
2009	29.760.000	3.660.580.994	0,8
2010	39.790.000	3.254.800.131	1,2
2011	41.290.000	6.153.601.584	0,6
2012	45.509.500	6.807.598.762	0,7
<b>Total</b>	<b>187.164.500</b>	<b>22.429.071.976</b>	<b>0,8</b>

*Sumber : DPPKA Kota Metro*

Dilihat dari Tabel 4 bahwa kontribusi Pajak Hotel terhadap penerimaan Pajak Daerah selama kurun waktu lima tahun memiliki proporsi yang tidak terlalu besar bahkan dapat dikatakan kecil. Selama kurun waktu lima tahun tersebut kontribusi terkecil terjadi pada tahun 2011 yaitu sebesar 0,6%. Kontribusi Pajak Hotel terhadap Pajak Daerah mengalami naik turun karena jumlah objek Pajak Hotel yang Naik turun pula.

Rendahnya kontribusi Pajak Hotel terhadap Pajak Daerah ataupun Pendapatan Asli Daerah terjadi karena belum optimalnya pemungutan Pajak Hotel yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah. Dari tabel dapat dilihat bahwa total kontribusi Pajak Hotel terhadap Penerimaan Pajak daerah hanya sebesar 0,8%.

Oleh karena itu peneliti mengambil judul “Analisis Potensi Penerimaan dan Efektifitas Pajak Hotel Di Kota Metro”.

## **B. Rumusan Masalah**

Rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu dibalik peningkatan yang terjadi dalam penerimaan Pajak Hotel dan kontribusi Pajak Hotel terhadap Pajak Daerah dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) mengalami naik turun setiap tahunnya. Hal ini mengindikasikan kemungkinan bahwa potensi pajaknya belum mencapai tingkat yang optimal. Selain itu, penentuan target dari realisasi Pajak Hotel yang hanya berdasarkan realisasi tahun-tahun sebelumnya membuat realisasinya selalu lebih besar dari targetnya, walaupun itu belum menggambarkan potensi yang sebenarnya.

Sehubungan dengan fenomena di atas perlu dibuat rumusan masalah dengan baik.

Oleh karena itu perumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Berapa besar potensi penerimaan Pajak Hotel yang dimiliki oleh Kota Metro ?
- b. Seberapa efektif Pemungutan Pajak Hotel yang ada di Kota Metro?

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini mengetahui potensi riil yang dimiliki dari Pajak Hotel di Kota Metro, Hal ini bertujuan untuk memberikan rekomendasi atas upaya-upaya optimalisasi penerimaan Pajak Hotel di Kota Metro. Sedangkan tujuan secara khusus adalah sebagai berikut :

- a. Menganalisis besarnya potensi Pajak Hotel yang dimiliki Kota Metro.
- b. Menganalisis efektifitas pemungutan Pajak Hotel yang ada di Kota Metro.

### **D. Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan akan memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Bagi Peneliti, dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat memperluas pengetahuan dan wawasan peneliti tentang Pajak Hotel, dalam hal ini mengetahui potensi penerimaan dan efektivitas dari Pajak Hotel.
2. Bagi Masyarakat, diharapkan dapat memberi informasi tentang Pajak Hotel yang ada di Kota Metro.
3. Bagi Pembuat Kebijakan, penelitian ini diharapkan dapat dijadikan acuan

dalam membuat kebijakan terutama untuk meningkatkan penerimaan daerah terutama melalui pengembangan potensi Pajak Hotel.

4. Bagi Ilmu Pengetahuan, diharapkan dapat dijadikan sebagai dasar acuan bagi pengembangan ilmu pengetahuan di waktu yang akan datang.

5. Sebagai bahan perbandingan dari penelitian yang telah ada, serta bahan masukan dan rujukan bagi peneliti yang akan melakukan penelitian yang sejenis.

#### **E. Kerangka Pemikiran**

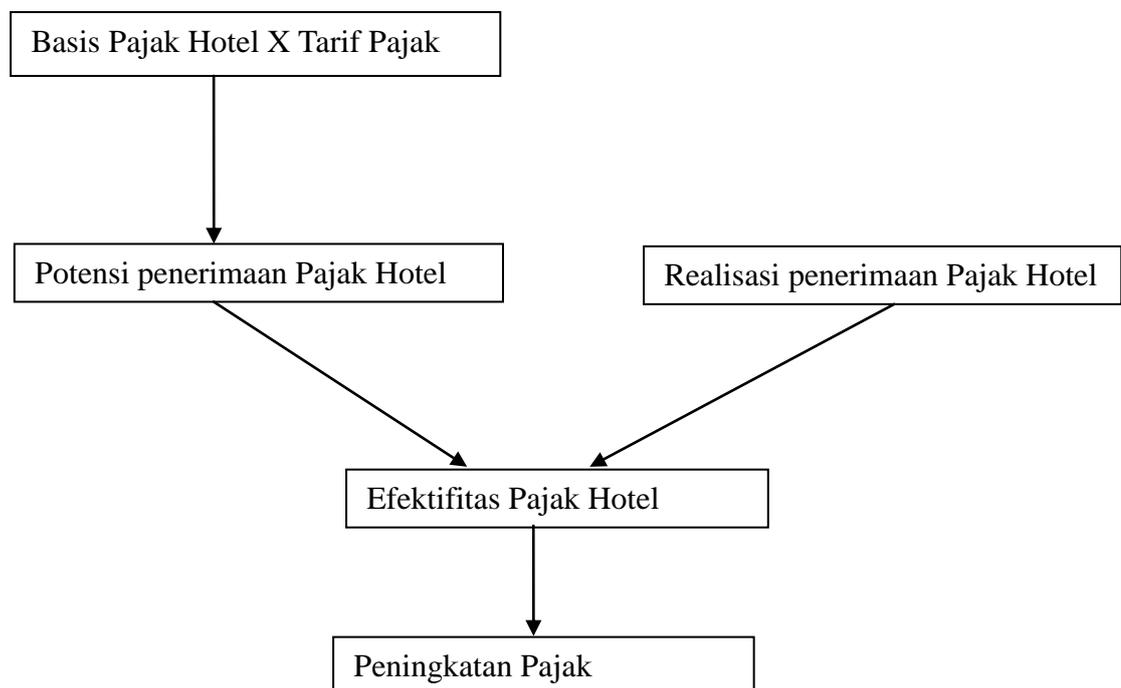
Salah satu sumber dari Pendapatan Asli Daerah adalah Pajak Daerah. Salah satu upaya dari Pemerintah Daerah dalam meningkatkan Pajak Daerah adalah mengefektifkan sektor pendapatan Pajak Hotel. Dimana Basis Pajak hotel yang diperoleh dari mengalikan antara biaya pembayaran atas penginapan dan fasilitas yang disediakan hotel dikalikan dengan tarif pajak yang telah ditetapkan sehingga diperoleh potensi penerimaan Pajak Hotel (Lisa, 2011).

Apabila potensi penerimaan Pajak Hotel tersebut dapat direalisasikan dengan jumlah nominal hampir sama dengan realisasi pendapatan Pajak Hotel yang diterima, maka Pajak Hotel tersebut dapat dikatakan telah efektif.

Dengan efektifnya pengelolaan Pajak Hotel maka dihasilkan pendapatan Pajak Hotel yang maksimal, dimana diharapkan memberikan kontribusi yang tinggi terhadap Pajak Daerah. Sehingga Pendapatan Asli Daerah dapat ditingkatkan

sehingga dapat membiayai pembangunan daerah secara maksimal.

Oleh karena itu optimalisasi potensi penerimaan dan efektivitas Pajak Hotel dan kontribusi sangat diperlukan untuk meningkatkan Pajak Daerah. Untuk lebih jelasnya dapat digambarkan sebagai berikut:



**Gambar 1. Kerangka Pemikiran**

#### **F. Sistematika Penulisan**

Skripsi ini terdiri dari lima bab, yaitu pendahuluan, tinjauan pustaka, metode penelitian, pembahasan dan kesimpulan serta saran. Rincian lebih lanjut dari masing- masing bab adalah sebagai berikut ini:

**BAB I :PENDAHULUAN**

Unsur-unsur yang yang dimuat dalam bab ini yaitu: latar belakang masalah, rumusan masalah, manfaat dan tujuan penelitian, kerangka pikir, hipotesis dan sistematika penulisan.

**BAB II : TINJAUAN PUSTAKA**

Bab ini berisi mengenai teori yang digunakan untuk mendekati permasalahan yang akan diteliti. Kemudian berisi pendokumentasian dan pengajian hasil dari penelitian-penelitian yang pernah dilakukan pada area yang sama. Dari usaha ini akan ditemukan kelemahan pada penelitian yang lalu, sehingga dapat dijelaskan dimana letak hubungan dan perbedaan.

**BAB III : METODE PENELITIAN**

Bab ini berisi tentang metode analisis yang digunakan dalam penelitian dan data-data yang digunakan beserta sumber data.

**BAB IV : HASIL DAN PEMBAHASAN**

Bab ini merupakan uraian/ deskripsi/ gambaran secara umum atas subjek penelitian. Deskripsi dilakukan dengan merujuk pada fakta yang bersumber pada data yang bersifat umum sebagai wacana pemahaman secara makro yang berkaitan dengan penelitian. Kemudian berisi semua temuan-temuan yang dihasilkan dalam

penelitian dan analisis.

## BAB V : SIMPULAN DAN SARAN

Bab ini berisi tentang jawaban dari pertanyaan-pertanyaan pada rumusan masalah dan dari sini dapat ditarik benang merah apa implikasi teoritis penelitian ini beserta keterbatasan dari penelitian ini.