**BAB I**

**PENDAHULUAN**

1. **Latar Belakang**

Pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional dilaksanakan berdasarkan prinsip otonomi daerah dan pengaturan sumber daya nasional yang memberikan kesempatan bagi peningkatan kinerja daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat menuju masyarakat madani yang bebas korupsi, kolusi dan nepotisme. Penyelenggaraan pemerintah sebagai subsistem pemerintah daerah dan sebagai subsistem pemerintah negara dimaksudkan untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah dan pelayanan masyarakat. sebagai daerah otonom, daerah mempunyai kewenangan dan tanggung jawab menyelenggarakan kepentingan masyarakat berdasarkan prinsip-prinsip keterbukaan, partisipasi masyarakat, dan pertanggung jawaban kepada masyarakat.

Berdasarkan Undang-Undang Otonomi Daerah Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Rebuplik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Tujuan dari otonomi daerah pada hakekatnya adalah penyerahan wewenang segala urusan penyelenggaraan pemerintahan pusat kepada daerah yang merupakan pintu gerbang baru untuk merumuskan program pembangunan yang bertujuan meningkatkan kemampuan daerah dalam melayani masyarakat.Selain itu, pelaksanaan otonomi daerah dalam pelaksanaan pelayanan publik kepada masyarakat akan lebih memperpendek jarak antara penyelenggaran pemerintahan terutama pemerintahan daerah kepada masyarakat.

Salah satu ukuran kemampuan pemerintah daerah adalah ditentukan oleh tingkat kemampuan keuangan daerah tersebut. Hal ini dapat dimengerti karena tanpa adanya sumber keuangan yang cukup, mustahil penyelenggaraan otonomi dapat terlaksana sebagaimana yang diharapkan. Perubahan ini melahirkan berbagai kebijakan daerah yang dibuat dan diambil oleh kepala daerah sebagai salah satu pondasi jalannya pemerintahan dan pembangunan disuatu daerah. sebagaimana diungkapkan oleh Sinambela (2006:75) bahwa salah satu dari keinginan perubahan itu adalah pemihakan pemerintah kepada kepentingan publik melalui pengelolaan kebijakan yang lebih menguntungkan. Kebijakan-kebijakan tersebut, kemudian dilaksanakan oleh dinas-dinas terkait demi tercapainya tujuan pembangunan daerah. Menurut Purwanto (2012:43) dalam tesisnya bahwa kebijakan selalu berhubungan dengan keputusan-keputusan pemerintah yang sangat berpengaruh terhadap kehidupan masyarakat melalui instrumen-instrumen kebijakan yang dimiliki oleh pemerintah berupa hukum, pelayanan, transfer dana, pajak, dan anggaran-anggaran.

Pemerintah Kota Bandung sebagai suatu organisasi yang dipimpin oleh seorang Walikota sebagai pimpinan eksekutif mengeluarkan kebijakan-kebijakan baik baru maupun revisi berupa Peraturan Daerah, Peraturan Walikota, Keputusan Walikota dan lain-lain yang dipandang perlu menyelaraskan kinerja pemerintah dengan kepentingan masyarakat. Keberhasilan pembangunan sangat ditentukan oleh kemampuan pemimpin dalam merumuskan program atau kebijakan untuk dilaksanakan oleh aparatur pemerintah atas kebijakan yang telah diputuskan yang harusnya didukung dan ditunjang oleh sarana dan prasarana yang ada. Terlepas dari semua itu, sebagus dan sehebat apapun kebijakan yang dibuat hanya akan menjadi sebuah dokumen yang tiada artinya jika tidak diimplementasikan sebagaimana mestinya. Keberhasilan dalam mengimplementasikan sebuah kebijakan seringkali menjadi tolak ukur keberhasilan pemerintah.

Dinas Pelayanan Pajak Daerah Kota Bandung merupakan salah satu unsur pelaksana teknis kewenangan otonomi dalam jajaran Pemerintah Kota Bandung. Dinas Pelayanan Pajak Daerah Kota Bandung adalah kantor instansi pelayanan yang berfungsi sebagai penerima pendapatan daerah berupa pajak dan retribusi kemudian hasil pemungutan pendapatan tersebut diserahkan kepada pemerintah Kota Bandung dan dijadikan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Ada sembilan jenis pajak yang dikelolah oleh dinas pelayanan pajak daerah Kota Bandung dan salah satu pajak yang memiliki potensi cukup tinggi untuk ditingkatkan penerimaannya adalah pajak hotel dan pajak restoran. Pajak hotel dan restoran merupakan salah satu jenis pajak yang dikelola sebagai sumber pendapatan daerah dalam melaksanakan otonomi daerah. Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Maka pemerintah daerah diberi kebebasan untuk mengolah dan memberdayakan daerahnya sendiri. Oleh karena itu, dengan kewenangan yang diberi oleh pemerintah pusat tersebut pemerintah daerah harus mampu menggalih dan mengoptimalkan sumber-sumber pendapatan daerah diantaranya adalah lewat sektor pajak hotel dan restoran.

Pajak hotel dan restoran adalah pajak atas setiap pelayanan yang disediakan hotel dan restoran yang dikenakan pada setiap pelanggan hotel dan restoran. Sedangkan hotel dan restoran adalah fasilitas penyedia penginapan, makan dan/atau minum dengan dipungut bayaran, yang mencakup juga rumah makan, pujasera, bar, café, dan sejenisnya, tidak termasuk jasa boga atau catering. Peraturan perundangan yang menjadi landasan pelaksanaan pajak hotel dan rertoran adalah sebagai berikut :

1. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
2. Peraturan Daerah kota Bandung Nomor 27 Tahun 2009 tentang Pajak Hotel dan Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Restoran.
3. Peraturan Walikota Bandung Nomor 62 Tahun 2012 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pajak Hotel dan Restoran.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang pajak Daerah dan Retribusi Daerah bahwa pajak hotel dan restoran termasuk ke dalam jenis pajak kota yang artinya pajak restoran diselenggarakan oleh pemerintah kota dan diperolehnya menjadi pendapatan daerah. Besaran pajak itu sendiri ditetapkan oleh pemerintah daerah dengan mengacu pada ketentuan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 paling tinggi sebesar 10% sebagaimana yang diatur dalam pasal 35 untuk pajak hotel dan pasal 40 untuk pajak restoran.

Kota Bandung adalah salah satu kota yang banyak dikunjungi wisatawan baik itu dari mancanegara maupun lokal. Hal tersebut tentu dapat dimanfaatkan oleh Pemerintah Kota Bandung sebagai sumber pendapatan daerah dari berbagai sektor. Berdasarkan hasil tinjauan bahwa dari tahun 2012 hingga tahun 2015 Pemerintah Daerah mampu untuk meningkatkan jumlah pengunjuk yang masuk ke Kota Bandung. Banyaknya wisatawan yang berkunjung ke Kota Bandung setiap tahunnya sehingga untuk memfasilitasinya diperlukan sarana dan prasarana yang dapat menambah kenyamanan para wisatawan pada saat berada di Kota Bandung. Oleha karena itu semakin meningkatkan pula niat para pengusaha hotel dan restoran untuk membangun usaha hotel dan restoran. Seperti yang terlihat pada Tabel 1.1 dan 1.2 yang menunjukkan jumlah potensi wajib pajak hotel dan restoran, berdasarkan daftar yang diterbitkan oleh Dinas Pelayanan Pajak Daerah Kota Bandung pada Tahun 2014.

**Tabel 1.1**

**Rekapitulasi Potensi Wajib Pajak Hotel di Kota Bandung Tahun 2015.**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **NO** | **KLASIFIKASI** | **JUMLAH POTENSI** | **JUMLAH KAMAR** |
| 1 | Bintang 5 | 16 | 2.958 Kamar |
| 2 | Bintang 4 | 26 | 3.823 Kamar |
| 3 | Bintang 3 | 42 | 3.309 Kamar |
| 4 | Bintang 2 | 38 | 1.760 Kamar |
| 5 | Bintang 1 | 45 | 536 Kamar |
| 6 | Melati 3 | 117 | 4.633 Kamar |
| 7 | Melati 2 | 84 | 1.400 Kamar |
| 8 | Melati 1 | 72 | 944 Kamar |
| **JUMLAH** | | **455** | **19.363 KAMAR** |

Sumber : (Dokumen yang didapatkan peneliti setelah melakukan menjajagan di Dinas Pelayanan Pajak Daerah Kota Bandung pada tanggal 14 Desember 2015)

**Tabel 1.2**

**Rekapitulasi Potensi Wajib Pajak Restoran dan Rumah Makan**

**di Kota Bandung Tahun 2015**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **NO** | **KLASIFIKASI** | **JUMLAH POTENSI** |
| 1 | Restoran Talam Kencana | 135 |
| 2 | Restoran Talam Salaka | 103 |
| 3 | Restoran Talam Gangsa | 256 |
| 4 | Restoran Waralaba | 106 |
| 5 | Bar | 34 |
| 6 | Rumah Makan A | 154 |
| 7 | Rumah Makan B | 396 |
| 8 | Rumah Makan C | 346 |
| **JUMLAH** | | **1530** |

Sumber : (Dokumen yang didapatkan peneliti setelah melakukan menjajagan di Dinas Pelayanan Pajak Daerah Kota Bandung pada tanggal 14 Desember 2015)

Apabila dilihat dari jumlah potensi hotel dan restoran di Kota Bandung yang cukup besar, hal inilah yang dapat berpengaruh terhadap banyaknya wisatawan yang memanfaatan fasilitas hotel dan restoran yang ada di kota Bandung. sehingga hal tersebut dapat meningkatkan pendapatan asli daerah dari sektor hotel dan restoran. Oleh sebab itu, Pajak Hotel dan Restoran adalah salah satu elemen penting yang cukup menjanjikan dalam memberikan kontribusi terhadap pendapatan asli daerah yang pada akhirnya dapat menunjang otonomi daerah.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebagai salah satu sumber penerimaan daerah, mempunyai peranan penting dalam pembangunan, dimana peranan PAD diharapkan dan diupayakan dapat menjadi penyangga utama dalam membiayai daerah. Karena tujuan PAD memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah untuk mendanai pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan potensi daerah sebagai perwujudan Desentralisasi. Maka masing-masing daerah dituntut untuk berupaya meningkatkan sumber Pendapatan Asli Daerah agar mampu membiayai penyelenggaraan pemerintah dan lebih meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.

Meskipun pajak hotel dan pajak restoran merupakan salah determinan penting dalam penerimaan pajak serta memiliki potensi yang cukup tinggi, akan tetapi masih banyak Pajak Hotel dan Restoran yang ada di Kota Bandung tidak dikelola dengan baik. Hal ini dilansir dalam situs berita online Tribun Jabar (2013) yang menjelaskan bahwa Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Republik Indonesia Perwakilan Jawa Barat memberikan catatan-catatan kepada Pemkot Bandung atas laporan keuangan tahunan 2011-2012 bahwa adanya piutang pajak sebesar Rp.23,4 miliar yang harus segera ditagihkan. dari beberapa piutang pajak yang belum tertagih itu diantaranya terdapat Pajak Hotel dan Pajak Restoran yang menunggak. Piutang pajak yang menunggak tersebut sebesar 1,5 miliar untuk Pajak Hotel dan Rp 3,9 miliar untuk Pajak Restoran. Karena masih banya pajak hotel dan pajak restoran tidak dikelola dengan baik, sehingga kontribusi kedua pajak tersebut akan berpengaruh terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Salah satu faktor yang dianggap memberi pengaruh terhadap kondisi demikian adalah belum optimalnya pelaksanaan pemungutan pajak hotel dan restoran berdasarkan yang ada dan yang dapat dikembangkan sesuai dengan keadaan dan kondisi yang terdapat di Kota Bandung. Selain itu, juga disebabkan masih lemah dan kurangnya pengawasan yang dilakukan oleh aparatur petugas pajak di Kota Bandung. Kontribusi penerimaan pajak hotel dan restoran masih sangat minim. Hal ini dapat dilihat dari tahun terakhir persentasi kontribusi pajak hotel dan restoran hanya berada tidak jauh dari rata-rata target yang telah ditentukan.

Pada tahun terakhir menunjukkan naiknya penerimaan pajak meskipun tidak jauh dari target yang telah ditetapkan sebelumnya. Padahal jika dilihat dari jumlah Wajib Pajak (WP) Hotel sebanyak 357 dan jumlah Wajib Pajak (WP) Restoran sebanyak 645 yang ada di Kota Bandung, pada dasarnya dapat memberi kontribusi terhadap pendapatan dan penerimaan pajak daerah yang jauh lebih besar lagi. Namun karena belum dikelola secara optimal, baik dari perhitungan potensi yang dimiliki, pelaksanaan pemungutan, serta pengawasan terhadap pemungutan pajak hotel dan restoran itu sendiri, maka pendapatan dan penerimaan yang diperoleh kurang sesuai dengan potensi yang ada. Selain itu, sistem dan aturan yang ada selama ini belum disesuaikan dengan keadaan pajak daerah, sehingga nampak pengelolaan belum mampu memberi kontribusi yang diharapkan khususnya dalam menjadikan Pajak Hotel dan Restoran sebagai determinan penting dalam Pendapatan Asli Daerah (PAD) pada Dinas Pelayanan Pajak Daerah Kota Bandung.

Meskipun demikian, tidak semua hotel dan retoran menjadi wajib pajak. Hanya pengusaha yang beromset 6,5 juta ke atas yang serta merta menjadi wajib pajak. Pemerintah kota sendiri memberlakukan pemungutan dengan sistem *self assessmen*t pajak hotel dan restoran yang artinya wajib pajak diberikan kepercayaan untuk melaporkan sekaligus menghitung, memperhitungkan dan menetapkan besarnya pajak yang terutang dan dibayar dalam tahun pajak yang bersangkutan.

Kelancaran penyelenggaraan pajak hotel dan restoran sangat tergantung dari disiplin seluruh pelaku yang terlibat yaitu Wajib Pajak (WP) dan Dinas Pelayanan Pajak Daerah. Salah satu yang terpenting adalah kelancaran pembayaran. Pemerintah kota sendiri melalui dinas pelayanan pajak harus mau menjemput bola yaitu langsung turun ke lokasi untuk melakukan pemungutan apabila wajib pajak beralasan tidak sempat untuk menyetor. Kinerja dinas pelayanan pajak beserta unsur-unsur yang terkait didalamnya merupakan faktor terpenting dalam implementasi kebijakan ini,sebagaimana disebutkan dalam Peraturan Walikota. sehubungan dengan hal tersebut, maka Pemerintah Daerah Kota Bandung perlu memikirkan secara serius masalah-masalah yang erat hubungannnya dengan pajak hotel dan restoran tersebut, dan berusaha melakukan upaya demi terealisasinya kebijakan pajak hotel dan restoran sehingga dapat memberikan kontribusi yang besar dalam penerimaan pajak daerah secara khusus dan pendapatan asli daerah secara umum.

Berdasarkan permasalahan tersebut diatas, maka peneliti merasa tertarik untuk menetapkan penelitian ini dengan judul :

“**Implementasi Kebijakan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Pada Dinas Pelayanan Pajak Daerah Kota Bandung”**

**(Studi Kasus : Pajak Hotel dan Restoran dalam Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 27 dan Nomor 28 Tahun 2009)**

1. **Fokus Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, maka peneliti menetapkan fokus masalah adalah :

Tingkat implementasi Kebijakan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dari penerimaan pajak hotel dan Restoran pada Dinas Pelayanan Pajak Daerah Kota Bandung.

1. **Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang dan penelitian terdahulu yang telah dipaparkan di atas penulis mengidentifikasi masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana Implementasi kebijakan Pendapatan Asli Daerah di dalam penerimaan pajak Hotel dan Restoran pada Dinas Pelayanan Pajak Kota Bandung?
2. Hambatan-hambatan apa saja yang ada di dalam implementasi kebijakan Pendapatan Asli Daerah pada Dinas Pelayanan pajak Daerah Kota Bandung di dalam penerimaan Pajak Hotel dan Restoran.
3. Upaya-Upaya apa saja yang dilakukan di dalam pelaksanaan implementasi kebijakan Pendapatan Asli Daerah pada Dinas Pelayanan pajak Daerah Kota Bandung di dalam penerimaan Pajak Hotel dan Restoran.
4. **Tujuan dan Manfaat Penelitian**
5. **Tujuan penelitian**
   1. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana Pelaksanaan Kebijakan sebagai Pendapatan Asli Daerah (PAD)

dari penerimaan pajak hotel dan restoran pada Dinas Pelayanan Pajak Daerah Kota Bandung.

* 1. Hambatan-hambatan apa saja yang ada di dalam implementasi kebijakan Pendapatan Asli Daerah pada Dinas Pelayanan pajak Daerah Kota Bandung di dalam penerimaan Pajak Hotel dan Restoran.
  2. Dan untuk mengetahui bagaimana upaya-upaya apa saja yang dilakukan di dalam pelaksanaan implementasi kebijakan Pendapatan Asli Daerah pada Dinas Pelayanan pajak Daerah Kota Bandung di dalam penerimaan Pajak Hotel dan Restoran.

1. **Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini di harapkan dapat memberikan manfaat antara lain :

1. **Manfaat akademis**

Hasil Penelitian ini dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu pengetahuan di bidang Ilmu Administrasi Negara, khususnya mengenai implementasi Kebijakan Pendapatan Asli Daerah (PAD) pada Dinas Pelayanan Pajak Daerah Kota Bandung.

1. **Manfaat praktis**

Hasil penelitian ini diharapkan akan memberikan masukan pada pihak-pihak yang berkepentingan untuk mengambil keputusan dalam permasalahan Pendapatan Asli Daerah dari penerimaan Pajak hotel dan restoran, kajian bagi pihak yang terkait dengan kebijakan ini sehingga dapat mengoptimalkan keberhasilan kebijakan, serta sebagai bahan literatur untuk semua yang memerlukan teori implementasi Kebijakan di lingkungan Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial Ilmu Politik Universitas Pasundan Bandung dan memberikan sumbangan pemikiran yang bermanfaat bagi Dinas Pelayanan Pajak Daerah Kota Bandung.

1. **Kerangka Pemikiran**

Implementasi kebijakan sewajarnya dipahami sebagai bentuk nyata dari sebuah turunan undang-undang mengenai pelaksanaan sampai kepada tahap pengevalusiaan. Maka dari itu akan dipaparkan beberapa konsep sesuai dengan batasan-batasan dari penelitian ini. Ada beberapa hal pokok yang menjadi kerangka konseptual dalam penelitian yang akan dilakukan, untuk itu penulis akan mengutip salah satu pendapat ahli yang berhubungan dengan masalah yang hendak dikaji. Implementasi sendiri menurut Budi Winarno (2002), yang mengatakan bahwa implementasi kebijakan dibatasi sebagai menjangkau tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu pemerintah dan individu-individu swasta (kelompok-kelompok) yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijaksanaan sebelumnya.

Proses implementasi kebijakan publik baru dapat dimulai apabila tujuan-tujuan kebijakan public telah ditetapkan, program-program telah dibuat, dan dana telah dialokasikan untuk pencapaian tujuan kebijakan tersebut. Suatu proses implementasi dapat digambarkan secara sistematis seperti berikut ini :

Dampak akhir kebijakan

Dampak Kebijakan

Proses Kebijakan

Kebijakan

Sumber : Bambang Sunggono (1994:139)

Dari skema tersebut terlihat bahwa proses implementasi dimulai dengan suatu kebijakan yang harus dilaksanakan. Hasil proses implementasi terdiri dari hasil kebijakan yang segera atau disebut sebagai “*policy performance*”. Secara konkrit antara lain dapat kita lihat jumlah dan isi barang dan jasa yang dihasilkan pemerintah dalam jangka waktu tertentu untuk menaikkan taraf kesejahteraan warga masyarakat, Misalnya perubahan dalam taraf kesejahteraan warga masyarakat dapat dianggap sebagai hasil akhir kebijakan yang disebut juga sebagai “*policy outcome*” atau “*policy impact*”. Dengan sendirinya di dalam hasil akhir kebijakan termasuk juga hasil-hasil sampingan disamping “policy performance” yang diperoleh.