

# **BAB 1 PENDAHULUAN**

## **1.1. LATAR BELAKANG**

Kabupaten Penajam Paser Utara merupakan daerah pemekaran yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2002 tentang Pembentukan Kabupaten Penajam Paser Utara di Provinsi Kalimantan Timur. Pembentukan ini beriringan dengan proses otonomi dan desentralisasi daerah yang sejak tahun 2001 secara efektif dijalankan di Indonesia. Pemberian otonomi, yang merupakan perwujudan dari pelaksanaan desentralisasi, tujuan utamanya adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.

Dengan adanya pelaksanaan desentralisasi tersebut, daerah - daerah di Indonesia, terutama kabupaten / kota, memiliki kewenangan dalam membuat kebijakan daerah guna memberi pelayanan, peningkatan peranserta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat sesuai dengan potensi masing-masing daerah. Dalam melaksanakan kewenangan tersebut, daerah memerlukan dukungan pendanaan. Menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, daerah diberikan keleluasaan untuk meningkatkan kemampuan fiskalnya melalui pemungutan pajak dan retribusi sesuai dengan peraturan yang berlaku terkait dengan pelaksanaan otonomi daerah yang memerlukan dukungan dana yang memadai.

Menurut Jhingan (2008), pembentukan modal merupakan faktor paling penting dan strategis dalam proses pembangunan ekonomi. Pembentukan modal ini dapat terjadi melalui : (i) kenaikan volume tabungan nyata, yang tergantung pada kemauan dan kemampuan untuk menabung; (ii) keberadaan lembaga kredit dan keuangan untuk menggalakkan dan menyalurkan tabungan agar dapat dialihkan menjadi dana yang dapat diinvestasikan; dan (iii) penggunaan tabungan untuk tujuan investasi. Salah satu upaya untuk meningkatkan volume tabungan adalah melalui tabungan paksa. Terdapat tiga cara yang dapat dilakukan untuk mengumpulkan tabungan paksa, yaitu : pajak, pembelanjaan defisit, dan pinjaman.

Pajak merupakan model tabungan paksa yang paling potensial. Di mana dalam penerapan suatu pajak, disamping memperoleh penerimaan, keberadaan pajak juga bermanfaat untuk mengurangi penggunaan pendapatan disposable yang kemudian menurunkan konsumsi domestik. Seperti pajak progresif atas kekayaan yang berfungsi sebagai pencegah kemungkinan penggunaan dipergunakannya sebagian pendapatan pada tujuan-tujuan yang tidak produktif. Di mana salah satu tujuan pajak adalah membatasi penggunaan tabungan ke jalur-jalur yang tidak produktif dan mengalihkannya ke kantong pemerintah demi pembentukan modal. Kendati demikian, pemberlakuan suatu pajak harus dilakukan secara hati-hati agar tidak meredam semangat menabung dan berinvestasi.

Untuk itu dalam melakukan pungutan pajak, pemerintah perlu memperhatikan beberapa kriteria sebagai berikut<sup>1</sup>:

1. Hasil pungutnya mesti signifikan (lumayan besar) dan cukup, mesti elastis terhadap perkembangan-perkembangan kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat, mesti stabil dan mudah diramalkan, dan mesti efisien ditinjau dari sisi biaya (*cost efficient*);
2. Upaya pemungutannya harus efisien pada perekonomian secara keseluruhan (*economic or allocative efficient*);
3. Harus adil;
4. Rancangan, prosedur dan tatacara pemungutannya mesti didukung oleh kemampuan administrasi yang ada;
5. Harus mendapat dukungan politik yang besar;
6. Perlu memperhatikan kecocokan sebagai pajak daerah.

Sejalan dengan hal tersebut diatas, dan dengan adanya kewenangan dalam meningkatkan kemampuan fiskal, sesuai dengan semangat otonomi daerah dalam rangka meningkatkan penerimaan daerah, Pemerintah Kabupaten Penajam Paser Utara senantiasa berupaya untuk menggali pendapatannya melalui pajak.

Berdasarkan struktur Pendapatan Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara dari tahun 2005 hingga tahun 2009, terlihat bahwa Dana Perimbangan memberikan kontribusi terbesar dari tahun ke tahun terhadap penerimaan

---

<sup>1</sup> Rozani, Iman (2010), Materi Kuliah Ekonomi Keuangan Publik, MPKP FEUI

pemerintah daerah Kabupaten Penajam Paser Utara. Di mana Dana Bagi Hasil Bukan Pajak (Sumber Daya Alam) merupakan penyumbang terbesar dari dana perimbangan tersebut. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pembentuk terbesar dalam struktur penerimaan daerah Kabupaten Penajam Paser Utara adalah Dana Bagi Hasil Bukan Pajak (Sumber Daya Alam), yang kontribusi tiap tahunnya paling kecil senilai 55,72 persen dan paling besar berada di angka 69,64 persen (lihat tabel 1.1).

**Tabel 1.1**  
**Struktur dan Komposisi Realisasi Pendapatan Daerah**  
**Kabupaten Penajam Paser Utara Tahun 2005 – 2009**

TAHUN	URAIAN								
	PENDAPATAN DAERAH (Rp. Juta)	PAD (Rp. Juta)	(%)	DANA PERIMBANGAN				LAIN-LAIN PENDAPATAN DAERAH YANG SAH (Rp. Juta)	(%)
				BAGI HASIL PAJAK (Rp. Juta)	(%)	BAGI HASIL BUKAN PAJAK (SDA) (Rp. Juta)	(%)		
2005	558.009,238	13.039,209	2,34	94.170,138	16,88	366.617,065	65,70	45.268,826	8,11
2006	765.143,921	28.262,983	3,69	99.488,570	13,00	509.196,588	66,55	64.181,151	8,39
2007	681.874,311	31.364,862	4,60	105.666,041	15,50	379.952,528	55,72	89.072,255	13,06
2008	815.250,308	38.263,785	4,69	105.126,976	12,90	567.769,268	69,64	65.515,420	8,04
2009	669.554,925	51.610,028	7,71	93.717,739	14,00	407.876,216	60,92	83.189,321	12,42

(Sumber: Dispenda Kabupaten Penajam Paser Utara, data telah diolah)

Bila memperhatikan struktur perekonomian Kabupaten Penajam Paser Utara, terlihat bahwa Sektor Pertambangan dan Penggalian merupakan sektor yang paling dominan. Pada tahun 2008 Sektor Pertambangan dan Penggalian memiliki kontribusi sebesar 41,84 persen (lihat tabel 1.2).

**Tabel 1.2.....**

**Universitas Indonesia**

**Tabel 1.2**  
**Struktur Ekonomi Kabupaten Penajam Paser Utara Tahun 2001-2008 (%)**  
**(Kontribusi NTB Sektoral terhadap PDRB Atas Dasar Harga Berlaku)**

NO	LAPANGAN USAHA	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1	Pertanian	13,23	12,69	12,29	13,08	13,52	14,97	16,49	17,62
2	Pertambangan dan Penggalian	47,59	47,72	49,09	50,11	49,01	46,14	43,23	41,84
3	Industri Pengolahan	19,71	19,63	17,97	14,71	14,58	15,30	16,22	15,81
4	Listrik, Gas dan Air Bersih	0,14	0,15	0,15	0,16	0,17	0,19	0,21	0,25
5	Bangunan	1,92	1,87	2,97	3,13	3,26	3,28	3,53	3,36
6	Perdagangan, Hotel dan Restoran	11,54	11,64	11,32	12,28	12,82	13,00	12,79	13,31
7	Pengangkutan dan Komunikasi	1,18	1,22	1,17	1,23	1,27	1,30	1,31	1,28
8	Keuangan, Persewaan dan Jasa Perusahaan	2,14	2,22	2,15	2,21	2,28	2,29	2,40	2,49
9	Jasa-jasa	2,55	2,87	2,89	3,08	3,09	3,53	3,82	4,04
	TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

(Sumber : Bappeda Kabupaten Penajam Paser Utara)

Kendati demikian, perlu diwaspadai bahwa Sektor Pertambangan dan Penggalian yang merupakan sektor andalan di Kabupaten Penajam Paser Utara ini, mengandalkan produksi minyak mentah dimana kita ketahui bahwa komoditas minyak merupakan salah satu sumber daya alam yang tidak dapat diperbaharui dalam waktu singkat dan suatu saat akan habis, disamping adanya himbauan untuk mengurangi penggunaan bahan bakar fosil terkait isu pemanasan global. Untuk itu perlu bagi Pemerintah Kabupaten Penajam Paser Utara untuk menggali pendapatannya dari sektor lain.

Bila ditelaah lebih lanjut mengenai struktur yang menyusun Pendapatan Asli Daerah, Pemerintah Kabupaten Penajam Paser Utara dalam periode tahun anggaran 2005 sampai dengan tahun anggaran 2009 memperoleh pemasukan dari enam jenis pajak. Yaitu pajak hotel, pajak restoran, pajak hiburan, pajak reklame, pajak penerangan jalan dan pajak pengambilan galian C. Dari keenam jenis pajak

**Universitas Indonesia**

yang dipungut di Dispenda Kabupaten Penajam Paser Utara, besarnya pajak daerah yang memberikan kontribusi pada Pendapatan Pajak Daerah dari tahun ke tahun mengalami peningkatan yang berfluktuasi. Seperti pajak pengambilan galian C yang pada tahun 2005 tercatat sebesar 283, 415 juta rupiah, kemudian mengalami peningkatan penerimaan pada tahun 2006 menjadi 369,888 juta rupiah, namun pada tahun 2007 menurun menjadi 109, 964 juta rupiah. Tetapi pada tahun 2008 penerimaan pajak pengambilan galian C ini meningkat menjadi 235,839 juta rupiah, namun pada tahun 2009 menurun menjadi 95,296 juta rupiah.

Sementara itu, sepanjang tahun 2005 hingga tahun 2008, pajak hotel yang tiap tahun penerimaannya menurun, mulai mengalami peningkatan pemasukan pada tahun 2009. Di mana pada tahun 2005 pajak hotel menyumbangkan pendapatan sebesar 21,094 juta rupiah dan mengalami penurunan menjadi 11,834 juta rupiah pada tahun 2006, kembali menurun pada tahun 2007 menjadi 4,322 juta rupiah dan terus menurun menjadi 0,966 juta rupiah di tahun 2008. Namun pada tahun 2009, pendapatan dari pajak hotel mengalami peningkatan menjadi 19,043 juta rupiah.

Serupa dengan pajak hotel, pajak penerangan jalan juga mengalami penurunan penerimaan setiap tahunnya dari tahun 2005 hingga 2008. Berawal dari tahun 2005 yang tercatat sebesar 266,681 juta rupiah, menurun menjadi 200,665 juta rupiah di 2006 dan kembali menurun pada tahun 2007 dengan perolehan pemasukan senilai 145,476 juta rupiah. Penurunan ini terus berlanjut hingga tahun 2008 dengan dibukukannya penerimaan sebesar 118,648 juta rupiah, namun pada tahun 2009 penerimaan dari pajak penerangan jalan meningkat menjadi 203,284 juta rupiah.

Sementara pajak hiburan mencatatkan penerimaan yang cukup berfluktuasi dari tahun ke tahun. Seperti penerimaan pada tahun 2006 sebesar 19,752 juta rupiah yang mengalami peningkatan dibandingkan tahun 2005 senilai 16,040 juta rupiah, namun pada tahun 2007 pendapatan dari pajak hiburan tersebut mengalami penurunan dibandingkan pada tahun 2006 menjadi 15,73 juta rupiah dan kembali menurun pada tahun 2008 di angka 2,38 juta rupiah. Dan pada tahun 2009, sumbangan pendapatan dari pajak hiburan meningkat menjadi 13,84 juta rupiah.

Demikian pula dengan pajak reklame yang penerimaan dari tahun ke tahunnya juga cukup berfluktuasi. Pada tahun 2005, Dispenda Kabupaten Penajam Paser Utara berhasil memperoleh penerimaan dari pajak reklame sebesar 65,105 juta rupiah, dan meningkat pada tahun 2006 menjadi 124,406 juta rupiah. Namun pada tahun 2007, penerimaan pajak reklame mengalami penurunan menjadi 72,018. Penerimaan dari pajak reklame kembali meningkat pada 2008 menjadi 127,911 juta rupiah dan terus meningkat menjadi 167, 851 di tahun 2009.

Berbeda dengan penerimaan pajak daerah lainnya yang dipungut di Kabupaten Penajam Paser Utara, pajak restoran dapat dikatakan memiliki tren yang meningkat sepanjang 2005 hingga 2009, kecuali di tahun 2008 saja yang mengalami penurunan. Pada tahun 2005 penerimaan dari pajak restoran tercatat sebesar 12,190 juta rupiah, meningkat menjadi 13,753 juta rupiah di tahun 2006, peningkatan ini terus berlanjut di tahun 2007 menjadi 16,378 juta rupiah. Namun pada tahun 2008, menurun menjadi 2,735 juta rupiah. Kendati demikian penurunan ini hanya sementara karena pada tahun 2009, penerimaan dari pajak restoran kembali meningkat menjadi 12,445 juta rupiah. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel 1.3.

**Tabel 1.3**  
**Realisasi Penerimaan Pajak Daerah**  
**Kabupaten Penajam Paser Utara Tahun 2005 – 2009**

NO	JENIS PAJAK DAERAH	REALISASI PENERIMAAN PAJAK (Rp. juta)				
		2005	2006	2007	2008	2009
1	Pajak Hotel	21,094	11,874	4,322	0,966	19,043
2	Pajak Restoran	12,190	13,753	16,378	2,735	12,445
3	Pajak Hiburan	16,040	19,752	15,713	2,380	13,840
4	Pajak Reklame	65,105	124,407	72,018	127,911	167,851
5	Pajak Penerangan Jalan	266,681	200,665	145,476	118,648	203,284
6	Pajak Pengambilan Galian C	283,415	369,888	109,964	235,839	95,296

(Sumber: Dispenda Kabupaten Penajam Paser Utara)

Adanya tren peningkatan pajak restoran tersebut, memberi harapan kepada Pemerintah Kabupaten Penajam Paser Utara untuk menggali lebih besar lagi

pemasukan dari pajak restoran. Mengikuti tren yang ada di mana, makan di restoran bukan lagi merupakan kebutuhan tapi sudah menjadi gaya hidup. Dengan demikian, di masa mendatang, dengan melihat tren pertumbuhan perekonomian Kabupaten Penajam Paser Utara dan didukung dengan tren pertumbuhan NTB Sub Sektor Restoran yang selalu berada di angka positif yang berarti bisnis di bidang rumah makan masih berpotensi untuk terus berkembang, maka pajak restoran merupakan salah satu sumber penerimaan yang dapat diharapkan bagi sumbangan pendapatan bagi Pemerintah Kabupaten Penajam Paser Utara.

Menurut data Bappeda Kabupaten Penajam Paser Utara, sepanjang tahun 2005 sampai tahun 2008 PDRB perkapita Kabupaten Penajam Paser Utara atas dasar harga berlaku dari tahun ke tahun terus mengalami peningkatan. Kondisi ini diikuti oleh pendapatan perkapita Kabupaten Penajam Paser Utara yang juga terus meningkat. Seperti terlihat pada tabel 1.4 berikut.

**Tabel 1.4**  
**PDRB Perkapita dan Pendapatan Perkapita Kabupaten Penajam Paser Utara Atas Dasar Harga Berlaku Tahun 2005-2008**

NO	TAHUN	PDRB PERKAPITA Rp. (juta)	PENDAPATAN PERKAPITA Rp. (juta)
1	2005	16,03	13,39
2	2006	16,62	14,21
3	2007	17,08	14,60
4	2008	18,44	15,76

(Sumber: Bappeda Kabupaten Penajam Paser Utara)

Kondisi meningkatnya pendapatan perkapita tersebut, merupakan daya tarik bagi penduduk dari daerah lain untuk ikut menikmati keuntungan dari kondisi perekonomian daerah tersebut. Dengan kata lain adanya pertumbuhan ekonomi ini memacu timbulnya urbanisasi. Hal ini terlihat dari data BPS Provinsi Kalimantan Timur Tahun 2006, di mana jumlah penduduk di Kabupaten Penajam Paser Utara mengalami peningkatan. Pada awal terbentuknya di tahun 2003, kabupaten ini hanya memiliki jumlah penduduk sebanyak 113.659 jiwa. Namun pada tahun 2006, angka tersebut meningkat menjadi sebesar 127.586 jiwa dan pada tahun 2007 penduduk Kabupaten Penajam Paser Utara meningkat 2,42

persen dari tahun 2006 menjadi sebanyak sebanyak 130.668 jiwa, dan pada tahun 2008 tercatat peningkatan jumlah penduduk Kabupaten Penajam Paser Utara sebesar 2,44 persen menjadi sejumlah 133.859 jiwa.

Menurut Kuznets, sebagaimana yang dikemukakan Jhingan (2008), urbanisasi mempengaruhi struktur pengeluaran konsumsi suatu wilayah. Pertama, urbanisasi menghasilkan perubahan berbagai aktivitas dari usaha keluarga atau desa yang tidak berorientasi pasar menjadi usaha yang berorientasi pasar. Kedua, adanya urbanisasi mengakibatkan kebutuhan akan barang dan jasa mengalami peningkatan. Ketiga, kehidupan kota mendorong kelompok urbanis meniru pola konsumsi orang kota sehingga terjadi peningkatan pengeluaran konsumen. Pola konsumsi seperti disebutkan Kuznets tersebut, sejalan dengan kondisi di Kabupaten Penajam Paser Utara, sehingga merupakan salah satu faktor pemicu berkembangnya usaha rumah makan di Kabupaten Penajam Paser Utara.

Disamping itu, indikasi tingginya potensi pendapatan dari pajak restoran di Kabupaten Penajam Paser Utara juga didukung dengan letak Kabupaten Penajam Paser Utara secara geografis. Dimana posisi Kabupaten Penajam Paser Utara cukup strategis karena berbatasan langsung dengan Kota Balikpapan dan menjadi pintu gerbang arus barang dan jasa antara Propinsi Kalimantan Timur dengan Propinsi Kalimantan Selatan melalui Kabupaten Pasir. Dengan melihat kondisi ini dan adanya perhentian-perhentian sementara bagi bus antar propinsi tersebut, semakin membuka peluang untuk meningkatkan penerimaan dari pajak restoran.

Disamping itu, adanya potensi untuk menggunakan pajak restoran sebagai alternatif pemasukan yang potensial juga didukung dengan data NTB Sub Sektor Restoran Kabupaten Penajam Paser Utara yang memiliki laju pertumbuhan yang positif. Berdasarkan data Bappeda Kabupaten Penajam Paser Utara, NTB Sub Sektor Restoran Atas Dasar Harga Konstan terus meningkat setiap tahunnya sepanjang tahun 2004 hingga tahun 2008. Pada tahun 2004 NTB Sub Sektor Restoran tercatat sebesar 6,179 juta rupiah dan tumbuh sebesar 4,11 persen di tahun 2005 menjadi 6.433 juta rupiah. Angka ini terus meningkat di tahun 2006 menjadi 6.655 juta rupiah atau meningkat sebesar 3,45 persen dari tahun 2005. Peningkatan NTB Sub Sektor Restoran ini terus berlanjut di 2007 menjadi 6.884

juta rupiah dengan pertumbuhan sebesar 3,43 persen, dan pada tahun 2008 NTB Sub Sektor Restoran ini masih mencatatkan angka yang meningkat menjadi 7.228 juta rupiah atau mengalami pertumbuhan sebesar 5 persen dari tahun 2007. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel 1.5.

**Tabel 1.5**  
**NTB dan Laju Pertumbuhan NTB Sektor Perdagangan, Hotel dan Restoran dan Sub Sektor Restoran di Kabupaten Penajam Paser Utara Tahun 2004 - 2008**

NO	TAHUN	NTB SEKTOR PERDAGANGAN, HOTEL, DAN RESTORAN (Rp. juta)	PERTUMBUHAN NTB SEKTOR PERDAGANGAN, HOTEL DAN RESTORAN (%)	NTB SUB SEKTOR RESTORAN ADHK (Rp juta)	PERTUMBUHAN NTB SSR-ADHK (%)
1	2004	194.284		6.179	
			3,53		4,11
2	2005	201.137		6.433	
			1,72		3,45
3	2006	204.599		6.655	
			5,46		3,44
4	2007	215.765		6.884	
			9,77		5,00
5	2008	236.854		7.228	

(Sumber: Bappeda Kabupaten Penajam Paser Utara)

Melihat data yang dipaparkan pada tabel di atas, secara tidak langsung menunjukkan bahwa bisnis rumah makan di Kabupaten Penajam Paser Utara terus mengalami pertumbuhan. Kendati demikian, penerimaan pajak restoran yang berhasil dipungut Dispenda Kabupaten Penajam Paser Utara tersebut dapat dikatakan masih belum diketahui apakah telah memperhatikan kriteria dalam pemungutan suatu pajak yang baik atau belum. Karena itulah perlunya evaluasi penerimaan pajak restoran, sehingga dapat diketahui secara pasti potensi pajak restoran dan ketepatan pajak tersebut bagi kondisi Kabupaten Penajam Paser Utara.

## 1.2 RUMUSAN MASALAH

Dari pemaparan latar belakang tersebut di atas, pertanyaan menarik yang menjadi awal penelitian ini adalah:

Apakah pemungutan pajak restoran oleh Dispenda Kabupaten Penajam Paser Utara selama ini sudah sesuai dengan kriteria dalam pemungutan pajak yang baik?

## 1.3 TUJUAN PENELITIAN

Tujuan penelitian ini adalah melakukan evaluasi penerimaan pajak restoran berdasarkan kriteria pemungutan pajak yang baik dan menghitung potensi penerimaan pajak restoran Kabupaten Penajam Paser Utara, khususnya pada tahun 2010.

## 1.4 METODOLOGI

Dalam melakukan penelitian, digunakan data hasil riset lapangan dan dokumen yang relevan dengan penelitian. Seperti pada perhitungan potensi penerimaan pajak restoran, yang dilakukan dengan metode survei secara langsung dengan melakukan wawancara dan mengumpulkan dokumen peraturan pendukung.

Penentuan tarif pajak restoran di Kabupaten Penajam Paser Utara masih mengacu pada Peraturan Daerah Kabupaten Pasir Nomor 12 Tahun 1999 yang merupakan kabupaten induk dari Kabupaten Penajam Paser Utara.

Berdasarkan peraturan tersebut, disebutkan bahwa dasar pengenaan pajak restoran adalah jumlah pembayaran atau yang seharusnya dibayar kepada restoran atas pelayanan yang diberikan, dengan tarif sebesar 10 persen.

Potensi penerimaan pajak restoran (PPPR) berdasarkan perkalian antara tarif pajak (TPR) dengan potensi basis pajaknya (PBPR). Secara matematis dapat diformulasikan sebagai berikut :

$$\mathbf{PPPR = TPR \times PBPR}$$

Potensi basis pajak restoran (PBPR) adalah perkalian antara jumlah rata-rata pengunjung hari biasa (JPHB), harga rata-rata konsumsi setiap orang

(HKSO), dan jumlah hari biasa (JHB), ditambah jumlah rata-rata pengunjung akhir minggu (weekend) (JPAM), harga rata-rata konsumsi setiap orang (HKSO), dan jumlah hari akhir minggu (JHAM). Secara matematis dapat diformulasikan sebagai berikut :

$$\text{PBPR} = (\text{JPHB} \times \text{HKSO} \times \text{JHB}) + (\text{JPAM} \times \text{HKSO} \times \text{JHAM})$$

Perhitungan Potensi Basis Pajak Restoran (PBPR) dibedakan menjadi hari biasa dan akhir minggu karena adanya indikasi perbedaan jumlah pengunjung restoran pada hari biasa dan pada akhir minggu.

Berdasarkan pengamatan sementara, terlihat kecenderungan bahwa pengunjung rumah makan yang berlokasi di sekitar perkantoran lebih ramai pada hari biasa dibandingkan pada akhir minggu. Kondisi ini dikarenakan mayoritas pengunjung rumah makan tersebut adalah para pegawai negeri sipil. Di mana pada hari biasa, umumnya pegawai negeri sipil membeli makan siang di restoran atau rumah makan sedangkan pada akhir minggu individu-individu tersebut menikmati waktu bersama keluarga di rumah atau berjalan-jalan ke Kota Balikpapan sehingga tidak mengunjungi restoran atau rumah makan di Kabupaten Penajam Paser Utara. Hal ini juga dikarenakan banyaknya pegawai yang berdomisili di Kota Balikpapan, sehingga pada akhir minggu, orang-orang tersebut tidak melakukan aktivitas di Kabupaten Penajam Paser Utara sehingga ada kecenderungan restoran di Kabupaten Penajam Paser Utara pada akhir minggu lebih sepi dibandingkan hari biasa.

Sebaliknya untuk rumah makan yang berlokasi di daerah yang berhubungan dengan fasilitas penyeberangan ferry di Penajam ataupun lokasinya dekat perbatasan kabupaten lain yang menuju Kalimantan Selatan di Kecamatan Babulu. Di mana rumah makan pada lokasi tersebut lebih ramai atau pada akhir minggu dibandingkan pada hari biasa. Karenanya untuk mendapatkan perhitungan yang lebih detail, pada penelitian ini sengaja dibedakan antara jumlah pengunjung pada hari biasa dan pada akhir minggu.

Sementara jumlah rumah makan yang tercatat sebagai wajib pajak pada tahun 2008 sampai dengan tahun 2010 memiliki jumlah yang terus meningkat, kendati ada beberapa rumah makan yang sudah tidak beroperasi lagi namun

jumlahnya tertutupi dengan penumbuhan jumlah rumah makan yang baru. Namun terkendala dengan sumber daya manusia, sarana dan prasarana, data yang tersedia sangat minim. Sehingga data rumah makan yang terdapat di Dispenda hanyalah rumah makan yang dianggap memiliki potensi oleh Dispenda yakni rumah makan yang tercatat sebagai wajib pajak.

Pemilihan populasi dalam riset ini dilakukan dengan mengambil seluruh pengusaha rumah makan yang oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara dinyatakan sebagai wajib pajak. Selain itu, penulis juga mengambil sampel pengusaha rumah makan yang belum terdaftar sebagai wajib pajak dikarenakan berbagai alasan sebagai berikut:

1. alasan politis, dimana pemilik rumah makan menolak untuk membayar pajak dengan alasan belum adanya perda dan meminta agar pedagang kaki lima juga dikenai pajak.
2. alasan ekonomi, di mana rumah makan tersebut baru beroperasi sehingga belum dikenai pajak, namun diberi waktu hingga satu tahun kemudian.

Responden dalam penelitian ini adalah pemilik atau pengelola restoran dan para pejabat terkait di Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara. Sementara untuk data sekunder, peneliti memperoleh dari Dispenda Kabupaten Penajam Paser Utara dan Bappeda Kabupaten Penajam Paser Utara.

Sementara untuk melakukan penelitian sehubungan dengan kriteria dalam pemungutan pajak yang baik, dilakukan sebagai berikut:

1. Kecukupan

Dalam melihat kecukupan pajak restoran di Kabupaten Penajam Paser Utara, dilihat peran penerimaan pajak restoran terhadap total penerimaan pajak daerah atau terhadap Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara.

2. Elastisitas

Elastisitas ini dihitung dengan membandingkan penerimaan dari pajak restoran selama beberapa tahun dengan basis pajaknya dalam kurun waktu yang sama.

3. Efisiensi biaya

Efisiensi biaya diukur dengan cara membandingkan antara pengeluaran untuk mengelola suatu pajak dengan penerimaan dari pajak tersebut.

#### 4. Efisiensi ekonomi

Untuk memperoleh kriteria efisiensi ekonomi, dilakukan wawancara dengan pelaku usaha di bidang rumah makan terkait penerapan tarif pajak restoran yang diberlakukan Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Penajam Paser.

#### 5. Keadilan

Dalam melakukan penelitian mengenai kriteria keadilan, penulis menggunakan data hasil riset di lapangan dan data sekunder pendukung yang relevan.

#### 6. Kemudahan administrasi

Kemudahan dalam administrasi ditinjau dari sisi pembayar pajak dan petugas pajak. Untuk itu dilakukan wawancara kepada wajib pajak restoran dan aparat terkait untuk mengetahui penerapan kriteria kemudahan administrasi dalam pemungutan pajak restoran di Kabupaten Penajam Paser Utara.

#### 7. Dukungan politik

Dalam mengetahui ada atau tidaknya dukungan politik terhadap pemungutan pajak restoran di Kabupaten Penajam Paser Utara, penulis melakukan survei di lapangan dengan mewawancarai wajib pajak restoran dan aparat pemerintah terkait dengan pungutan pajak restoran di Kabupaten Penajam Paser Utara.

#### 8. Kecocokan sebagai pajak daerah

Kecocokan sebagai pajak daerah dilihat berdasarkan pengamatan dan hasil riset lapangan mengenai kejelasan objek pajak dan kesesuaian antara tempat memungut pajak dan tempat beban pajak.

Setelah dilakukan evaluasi penerimaan pajak restoran berdasarkan kriteria pemungutan pajak yang baik, dilakukan penilaian terhadap pelaksanaan pajak restoran di Kabupaten Penajam Paser Utara dengan mengacu pada skema penilaian yang dicetuskan Devas (1989) dalam Keuangan Pemerintahan Daerah di Indonesia. Cara yang digunakan dalam sistem penilaian pajak daerah tersebut adalah dengan memberikan angka atau nilai pada masing-masing kriteria yang telah dievaluasi berdasarkan kriteria pemungutan pajak yang baik. Pemberian angka / nilai berdasarkan skema menurut Devas (1989) tersebut dapat dilihat pada tabel 1.6.

**Tabel 1.6**  
**Pemberian Angka pada Penilaian Pajak Daerah**

<b>Angka</b>	<b>Keterangan</b>
+2	pengaruh sangat positif, sangat baik
+1	pengaruh positif, baik
0	pengaruh netral
-1	pengaruh negatif, buruk
-2	pengaruh sangat negatif, sangat buruk

(Sumber: Devas, Nick, dkk, 1989, Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia, UIP)

### **1.5. RUANG LINGKUP**

Ruang lingkup penelitian tesis ini adalah pajak restoran di Kabupaten Penajam Paser Utara, dengan menggunakan data primer berdasarkan observasi dan wawancara langsung. Dalam melakukan penilaian atas pajak restoran, digunakan skema penilaian menurut Devas (1989).

### **1.6. MANFAAT TESIS**

#### **Bagi Pemerintah Daerah**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi Pemerintah Daerah khususnya Kabupaten Penajam Paser Utara mengenai pelaksanaan dan pengelolaan pajak restoran yang telah dilakukan selama ini dan untuk pengambilan kebijakan di masa yang akan datang.

#### **Bagi Penulis**

Penelitian ini memberikan kesempatan bagi penulis untuk memperluas wawasan mengenai perpajakan berdasarkan teori yang telah diterima dan mengaplikasikan teori tersebut dalam praktek yang sesungguhnya.

#### **Bagi Pihak Lain**

Penelitian ini diharapkan dapat menambah khasanah pengetahuan khususnya yang berkaitan dengan pajak restoran.

## 1.7 SISTEMATIKA PENULISAN

Adapun sistematika pemaparan penelitian ini, nantinya akan disajikan sebagai berikut :

**Bab I : PENDAHULUAN**

Bab ini berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, metodologi, ruang lingkup, manfaat tesis dan sistematika penulisan.

**Bab II : PAJAK RESTORAN : KAJIAN LITERATUR**

Dalam bab ini akan diuraikan mengenai pengertian pajak, peran pajak bagi pemerintah, prinsip / kriteria pemungutan pajak yang baik oleh pemerintah, dan alasan rumah makan dikenai pajak.

**Bab III : PAJAK RESTORAN DI KABUPATEN PETAJAM PASER UTARA**

Bab III akan terdiri dari dasar hukum pemungutan pajak restoran di Kabupaten Petajam Paser Utara, instansi pemungut pajak restoran di Kabupaten Petajam Paser Utara, dan perkembangan penerimaan pajak restoran di Kabupaten Petajam Paser Utara.

**Bab IV : EVALUASI PENERIMAAN PAJAK RESTORAN DI KABUPATEN PETAJAM PASER UTARA**

Bab IV akan membahas mengenai kecukupan pajak restoran, elastisitas pajak restoran, efisiensi pemungutan dari sisi biaya dan sisi ekonomi, keadilan, kemudahan administrasi dalam pemungutan pajak restoran, dukungan politik, kecocokan sebagai pajak daerah, potensi pajak restoran, dan penilaian pajak restoran.

**Bab V : SIMPULAN DAN SARAN**