

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Negara Republik Indonesia memberikan kesempatan kepada setiap daerah untuk menjalankan otonomi daerah. Pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menjelaskan "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". Di dalam otonomi daerah terdapat tiga asas yang menjelaskan wewenang pemerintah daerah yaitu : asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Di dalam asas desentralisasi, terdapat desentralisasi fiskal yang menjelaskan bahwa pemerintah daerah berwenang dalam pengelolaan sumber daya daerah masing - masing agar dapat menjadi sumber penerimaan daerah. Sumber penerimaan daerah ini bermacam – macam salah satunya Pendapatan Asli Daerah ( PAD ) (Nadir, 2013).

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan komponen penting dalam struktur keuangan daerah, yang diperoleh dari berbagai sumber, termasuk pajak dan retribusi daerah, serta hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. PAD berfungsi sumber dana bagi pemerintah daerah untuk mendanai kegiatan pemerintah daerah, meningkatkan kualitas pelayanan publik, mengurangi ketergantungan pada pemerintah pusat, mendorong pembangunan ekonomi daerah, dan membiayai program sosial dan kesejahteraan. Menurut Undang-Undang No. 23 Tahun 2014, kewenangan pemerintah daerah mencakup beberapa aspek penting yaitu : menjalankan urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan, melaksanakan urusan yang dikelola oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah secara bersamaan, dan melaksanakan urusan pemerintahan umum.

Seperti yang dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, PAD bukan hanya menjadi sumber pemasukan bagi daerah, tetapi juga menjadi bentuk nyata dari prinsip desentralisasi atau pembagian wewenang antara pusat dan daerah. Dengan adanya PAD, pemerintah daerah punya hak dan tanggung jawab untuk membiayai kebutuhan serta kegiatan pembangunan sesuai kemampuan dan potensi yang dimiliki daerah masing- masing (Asgar, 2018).

Oleh karena itu, setiap daerah memiliki potensi sumber penerimaan PAD yang berbeda-beda. Perbedaan tersebut dikarenakan adanya kondisi geografis, historis, politik, administrasi, dan sosial - budaya. Dalam meningkatkan PAD, pemerintah daerah harus dapat mencari sumber-sumber yang berpotensi menghasilkan pendapatan di daerahnya. Sumber-sumber ini nantinya akan dikenakan pajak dan dipungut untuk menambah pendapatan daerah khususnya PAD. Jenis pajak daerah yang dikelola pemerintah daerah yang potensial dalam meningkatkan pendapatan daerah adalah pajak hotel dan pajak restoran. Kedua pajak ini mampu menghasilkan pendapatan bagi kas daerah dan kontribusi yang diberikan dapat mendorong perkembangan ekonomi daerah. (Salawali dkk., 2019)

Salah satu daerah di Indonesia yang memiliki potensi dalam bidang pariwisata dan kuliner adalah Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). DIY menjadi destinasi favorit bagi wisatawan domestik maupun mancanegara. DIY mempunyai banyak istilah nama dari masyarakat Indonesia, disebut sebagai Kota Pelajar karena menjadi tempat menimba ilmu dari berbagai penjuru negeri, dikenal sebagai Kota Gudeg karena kuliner khasnya yang legendaris, dan dikenal sebagai Kota Istimewa karena memiliki sistem pemerintahannya yang masih mempertahankan tradisi Kerajaan. Selain nilai sejarah dan budayanya yang kuat, Daerah Istimewa Yogyakarta juga terbagi menjadi empat kabupaten dan satu kotamadya, yang masing-masing punya keunikan dan potensi wisata yang beragam.

Setiap wilayah di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) memiliki daya tarik tersendiri, mulai dari keindahan alam, kekayaan kuliner, hingga warisan budaya yang masih lestari. Di Kabupaten Sleman, wisatawan dapat menyaksikan kemegahan Gunung Merapi, menjelajahi kawasan Kaliurang, atau mengagumi keindahan Candi Prambanan. Sementara itu, Kulon Progo menawarkan suasana asri dan udara sejuk melalui destinasi seperti Kalibiru dan Kebun Teh Nglinggo. Gunung Kidul terkenal dengan panorama pantainya yang memukau, seperti Pantai Indrayanti dan Pantai Timang. Adapun Kota Yogyakarta menyuguhkan wisata sejarah dan edukatif seperti Keraton Yogyakarta, Malioboro, dan Taman Sari, serta kuliner khas yang menggugah selera seperti gudeg dan bakpia.

Namun dari berbagai tempat wisata yang ada di wilayah DIY, Kabupaten Bantul termasuk salah satu daerah dengan jumlah kunjungan wisatawan terbanyak

di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Data dari Dinas Pariwisata DIY dalam beberapa tahun terakhir menunjukkan trend bahwa Bantul selalu menjadi tiga besar penyumbang wisatawan terbanyak, baik domestik maupun mancanegara mencapai 2.373.156 pengunjung. Hal ini menunjukkan bahwa Kabupaten Bantul memiliki keunikan tempat wisata yang berbeda dengan daerah lainnya.

Keunikan dari Kabupaten Bantul ialah memiliki kekayaan geografis yang beragam mulai dari keindahan laut, gumuk pasir, dan perbukitannya. Selain itu, Kabupaten Bantul memiliki daerah pengrajin tanah liat, kerajinan kipas, dan berbagai kerajinan tangan yang jarang wisatawan dapatkan di daerah lain. Selain itu, Bantul mempunyai makanan yang khas yang cukup beragam dan pembuatannya masih menggunakan alat tradisional dan menggunakan tenaga hewan seperti bakmi pentil. Dengan itu, pengunjung bisa menyaksikan pembuatan makanan tersebut secara langsung. Dari keunikan tersebut menjadikan daya tarik para wisatawan luar atau dalam negeri untuk mengunjungi wisata alam dan menikmati kuliner yang ada di Kabupaten Bantul.

Menurut Dinas Pariwisata Bantul tercatat tujuh objek wisata dengan pengunjung terbanyak selama tahun 2024. Tujuh objek wisata tersebut ialah Pantai Parangtritis, Pantai Samas, Goa Cemara, Pantai Pandansimo, Pantai Kuwaru, Goa Selarong, dan Goa Cerme. Ketujuh objek tersebut memiliki keindahan laut, gumuk pasir, keasrian goa, air terjun yang memanjakan wisatawan. Selain wisata alam, Kabupaten Bantul memiliki Desa Kasongan, Tembi, Wukirsari, Jipangan, dan Jagalan sebagai wisata kerajinan tangan yang menjadikan edukasi bagi para pengunjung. Dan di daerah pleret, dlingo, dan srandakan yang terkenal sebagai daerah kuliner khas Kabupaten Bantul yang pembuatannya masih menggunakan alat tradisional dan tenaga hewan. Dengan ini, pengunjung dapat menyaksikan dan membuat langsung kerajinan dan pembuatan makanan khas Kabupaten Bantul.

Meningkatnya jumlah kunjungan wisatawan mancanegara secara langsung mempengaruhi tingginya kebutuhan terhadap sarana pendukung pariwisata, khususnya dalam hal akomodasi dan konsumsi di Kabupaten Bantul. Para wisatawan, baik yang bepergian secara perorangan maupun berkelompok tentunya memerlukan tempat menginap yang nyaman dan mudah dijangkau. Hal ini menyebabkan meningkatnya permintaan terhadap fasilitas penginapan, sehingga mendorong para pelaku industri dan investor untuk memperluas maupun

membangun usaha perhotelan di wilayah Bantul. Disisi lain, kebutuhan akan pelayanan makanan dan minuman juga menunjukkan peningkatan. Wisatawan cenderung ingin menikmati berbagai hidangan lokal maupun internasional selama kunjungan mereka, sehingga keberadaan restoran, warung makan, dan tempat kuliner lainnya menjadi semakin meningkat. Situasi ini membuka peluang besar bagi pertumbuhan usaha di sektor kuliner dan memberikan kontribusi signifikan terhadap pendapatan daerah di Kabupaten Bantul.

Badan Pusat Statistik menyebutkan bahwa jumlah hotel dan restoran di Kabupaten Bantul terus mengalami peningkatan setiap tahunnya. Tercatat terdapat 3 hotel berbintang lima dan 382 hotel non bintang pada tahun 2024. Selain itu, tercatat 341 restoran pada tahun 2024. Hal ini berkaitan erat dengan perkembangan sektor pariwisata di wilayah Kabupaten Bantul dan juga kebijakan pemerintah yang memperbolehkan untuk berwisata setelah pandemi *covid – 19* mereda di berbagai daerah. Peningkatan jumlah fasilitas akomodasi dan tempat makan ini menunjukkan bahwa Kabupaten Bantul semakin diminati sebagai destinasi wisata, baik oleh wisatawan lokal maupun mancanegara. Dan juga peran aktif pemerintah daerah dalam promosi wisata, pengembangan infrastruktur, serta dukungan terhadap pelaku usaha pariwisata turut mempercepat pertumbuhan sektor ini.

Maka dari itu, pajak hotel dan restoran menjadi salah satu sumber pendapatan penting bagi PAD (Pendapatan Asli Daerah) Kabupaten Bantul. Jika sumber pendapatan pajak hotel dan restoran dikelola dengan efektif dan optimal, maka dapat memberikan kontribusi yang baik dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Bantul. Apabila Pendapatan Asli Daerah meningkat maka tingkat pelayanan dan pembangunan di Kabupaten Bantul semakin baik. Oleh karena itu, perlunya menganalisis efektivitas pajak untuk mengetahui seberapa baik proses pemungutan pajak dan melihat seberapa besar usaha pemerintah daerah dalam mencapai realisasi pajak sesuai dengan anggaran yang telah ditetapkan. Evaluasi ini memberikan penilaian apakah pemerintah berhasil atau gagal dalam memenuhi target anggaran yang telah ditentukan. Selain itu, perlunya dilakukan analisis kontribusi untuk mengetahui seberapa besar pajak hotel dan restoran berkontribusi dalam pendapatan asli daerah yang nantinya digunakan untuk pembangunan daerah dan pelayanan masyarakat Kabupaten Bantul.

(Juwita & Hidayatulloh, 2024) mengatakan bahwa efektivitas penerimaan pajak

hotel dan restoran selama tahun 2019–2021 di Kabupaten Bantul secara keseluruhan dalam kriteria sangat efektif. Kriteria efektivitas pada pajak hotel dan pajak restoran selama masa pandemi COVID-19 pada tahun 2019–2021 disebabkan oleh metode perhitungan efektivitas yang membandingkan antara target dan realisasi. Target pajak tersebut mengalami penyesuaian (revisi) di akhir periode setelah dilakukan evaluasi yang menunjukkan bahwa kinerja kedua sektor tersebut mengalami penurunan. Kontribusi pajak restoran terhadap pajak daerah selama tahun 2019-2021 secara keseluruhan dalam kriteria sangat berkontribusi. Namun, kontribusi pajak hotel terhadap PAD selama tahun 2019-2021 secara keseluruhan dalam kriteria tidak berkontribusi. Hal ini dikarenakan pada tahun 2020 pemerintah menerapkan beberapa kebijakan yang berdampak pada penurunan penerimaan pajak.

Penelitian selanjutnya oleh (Fadlulloh, 2020) menunjukkan bahwa efektivitas pajak hotel dan restoran di Kabupaten Bantul pada tahun 2015 -2019 juga tergolong sangat efektif, karena pemerintah daerah aktif dalam pemungutan pajak. Meskipun demikian, kontribusi pajak hotel dan restoran pada periode tersebut dinilai sangat kurang efektif atau terus mengalami fluktuasi yang disebabkan oleh penagihan pajak yang tidak maksimal. Berdasarkan penelitian (Septiawan Panji, 2021) efektivitas pajak hotel, pajak restoran di Kabupaten Sleman pada tahun 2015 sampai dengan 2019 memenuhi kriteria sangat efektif. Sedangkan kontribusi pajak hotel terhadap PAD pada tahun tersebut secara keseluruhan sangat berkontribusi. Hal tersebut dikarenakan dikarenakan tingkat jumlah wajib pajak baru yang ada di Kabupaten Sleman.

Hasil Penelitian (Bannelimbong, 2022) di Badan Pendapatan Daerah Kabupaten Tana Toraja pada tahun 2020 menunjukkan bahwa penerimaan pajak restoran berada dalam kategori yang kurang efektif. Sedangkan tingkat efektivitas pajak hotel tidak efektif karena realisasi penerimaan yang menurun dan target pajak yang naik dari tahun 2019. Kurangnya efektivitasnya pajak restoran dan hotel ini dikarenakan pemerintah daerah menghimbau masyarakat untuk menjauhi kerumunan, pembatasan sosial, penurunan jumlah konsumen, dan penutupan beberapa restoran secara sementara atau permanen. Selain itu, pandemi *covid – 19* secara signifikan mengganggu aktivitas ekonomi yang menyebabkan penerimaan pajak restoran dan hotel menjadi tidak efektif. Jika pajak restoran dan pajak hotel kurang efektif dalam pelaksanaannya, maka kontribusinya terhadap Pendapatan

Asli Daerah (PAD) akan menurun atau tidak optimal.

Berdasarkan penelitian (Sekar Ningrum, 2024) secara keseluruhan efektivitas pajak restoran di Kabupaten Wonogiri pada tahun 2019–2023 berada pada kategori sangat efektif. Namun, tingkat efektivitas tersebut menunjukkan tren penurunan dari tahun ke tahun. Hal tersebut dikarenakan penurunan target pajak restoran oleh pemerintah pada tahun 2020 disebabkan oleh kondisi perekonomian yang sangat lemah akibat pandemi. Tingkat kontribusi pajak restoran mengalami peningkatan setiap tahunnya atau dapat dikatakan bahwa pajak restoran berpotensi memberikan kontribusi yang baik terhadap PAD.

Dalam penelitian yang dilakukan oleh (Fitriano & Ferina, 2021) di Kota Bengkulu, ditemukan bahwa rata-rata tingkat efektivitas penerimaan pajak restoran selama periode 2015 hingga 2018 menunjukkan kriteria penilaian cukup efektif. Namun, pajak restoran yang dikelola oleh pemerintah Kota Bengkulu ini belum bisa mencapai kategori sangat efektif yaitu realisasi pajak restoran mencapai nilai 100% dari target yang telah ditetapkan. Sedangkan efektivitas pajak hotel di Kota Bengkulu periode tahun 2015-2018 kurang efektif atau belum maksimal. Hal ini dikarenakan pemerintah Kota Bengkulu kurang selektif dalam menetapkan target penerimaan pajak restoran dengan melihat sumber- sumber pendapatannya sehingga realisasi penerimaan pajak restoran nanti benar - benar bisa tercapai sesuai dengan target yang telah ditetapkan.

Berdasarkan penelitian (Koyongian, R, & Weku, 2022) berdasarkan tingkat rata-rata efektivitas pajak hotel pada tahun 2017-2020 di Kabupaten Banggai dapat dikatakan kurang efektif. Untuk tingkat rata-rata pajak restoran pada tahun 2017-2020 dapat dikatakan efektif. Efektifnya pajak hotel dan restoran tersebut dikarenakan upaya pemerintah dalam meningkatkan pemungutan pajak hotel dan restoran dengan terjun langsung ke lapangan untuk menilai apakah laporan wajib pajak sudah realistis sesuai dengan yang dilaporkan oleh wajib pajak. Namun, kurang efektifnya pajak hotel dan restoran dikarenakan pandemi yang terjadi pada tahun 2020, sektor ini mengalami penurunan yang signifikan dalam pemungutan pajak.

(Fitriyani dkk., 2021) menyebutkan tingkat efektivitas pajak restoran dan pajak hotel di Kota Metro pada tahun 2016 -2020 dalam kategori sangat efektif, karena rata-rata nilai efektivitas pajak restoran lebih dari 100%. Hal ini menunjukkan keberhasilan kinerja pemerintah Kota Metro dalam mencapai target

serta realisasi yang diinginkan dengan sangat baik meskipun pada tahun 2019 dan tahun 2020 mengalami pandemi *covid* – 19. Sedangkan, rata-rata kontribusi pajak hotel dan pajak restoran pada peningkatan Pendapatan Asli Daerah dikategorikan sangat kurang memberikan kontribusi.

Berdasarkan data yang diperoleh dari BPKPAD Bantul tentang target dan realisasi penerimaan pajak hotel dan pajak restoran di Kabupaten Bantul selama Tahun 2018 sampai dengan Tahun 2024, disajikan pada Tabel 1

**Tabel 1 Realisasi Penerimaan Pajak Hotel dan Pajak Restoran Kabupaten Bantul**

Periode	Realisasi Pajak Hotel	Realisasi Pajak Restoran
2018	Rp 325.071.153	Rp 2.684.786.408
2019	Rp 341.960.122	Rp 3.137.093.141
2020	Rp 196.963.865	Rp 2.507.214.235
2021	Rp 570.108.108	Rp 647.579.537
2022	Rp 1.304.257.387	Rp 3.867.157.538
2023	Rp 1.545.901.045	Rp 4.135.851.736
2024	Rp 1.169.032.661	Rp 4.622.296.937

*Sumber: BPKPAD Kabupaten Bantul, 2025.*

Dilihat dari Tabel 1 di atas, dapat diketahui bahwa pada tahun 2019 dan 2020, realisasi penerimaan pajak hotel mengalami penurunan. Penurunan ini disebabkan oleh kondisi pandemi COVID-19 yang melanda seluruh daerah, termasuk Kabupaten Bantul. Meskipun pada tahun 2019 terjadi kenaikan pada realisasi pajak, namun pada tahun 2020, penerimaan pajak mengalami penurunan yang signifikan akibat situasi darurat COVID-19. Namun, mulai tahun 2021 hingga 2024, dalam masa transisi menuju "new normal", penerimaan pajak hotel kembali menunjukkan peningkatan yang cukup signifikan.

Realisasi penerimaan pajak restoran tahun 2019 dan 2020 menunjukkan tren yang sama seperti pajak hotel yaitu mengalami penurunan. Namun pada pajak restoran pada tahun 2021 mengalami penurunan yang cukup signifikan dikarenakan faktor dan kebijakan pada masa transisi “ new normal”. Penurunan dua tahun tersebut menjadikan trend yang berbeda dengan pajak hotel. Namun di tahun 2022- 2024 terus mengalami peningkatan penerimaan dikarenakan pelanggaran kebijakan pemerintah pasca pandemi *covid* – 19.

Selain fenomena ketimpangan antara efektivitas dan kontribusi pajak hotel

dan restoran di berbagai daerah, hasil wawancara penulis dengan Ibu Herwina Dian Aprilia, S.E., M.A., selaku Kepala Sub bidang Penagihan dan Pengembangan Pendapatan Daerah di BPKPAD Kabupaten Bantul, turut memperkuat pentingnya dilakukannya penelitian ini. Dalam wawancara beliau menyampaikan:

*"Penurunan realisasi penerimaan pajak pada tahun 2019 dan 2020 disebabkan karena saat itu ada COVID-19. Saat itu, semua kegiatan dibatasi yang efeknya juga dirasakan semua orang. Aktivitas ekonomi juga menurun drastis, mobilitas masyarakat dibatasi, dan banyak usaha yang terpaksa tutup sementara. Banyak pelaku usaha mengalami penurunan omzet yang signifikan, bahkan ada yang berhenti beroperasi sama sekali. Sehingga efeknya efektivitas pemungutan pajak menurun dan kontribusi sektor-sektor tersebut terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) menjadi tidak optimal. Untuk itu, Pemerintah Kabupaten Bantul melakukan perubahan kebijakan melalui Peraturan Bupati Bantul Nomor 34 Tahun 2020, kamu bisa cari di google bahwa peraturan tersebut menjelaskan bahwa untuk pajak hotel, restoran, hiburan, dan parkir selama masa tanggap darurat mendapatkan pengurangan"*

*"Sebenarnya juga terdapat faktor lain yaitu kurangnya kesadaran wajib pajak untuk membayar pajak tepat waktu dan juga kurangnya kegiatan sosialisasi terkait pajak daerah,"* jelas beliau.

Oleh karena itu, penelitian ini penting dilakukan untuk menganalisis sejauh mana efektivitas dan kontribusi pajak hotel dan restoran di Kabupaten Bantul dalam periode sebelum, saat, dan setelah pandemi, serta untuk memberikan masukan bagi pemerintah daerah dalam menyusun strategi yang lebih adaptif dalam pengelolaan pajak daerah.

## **B. Cakupan Pembahasan**

Berdasarkan latar belakang di atas, maka cakupan pembahasan tugas akhir adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana tingkat efektivitas penerimaan pajak hotel yang dipungut dan dikelola langsung oleh BPKPAD kabupaten Bantul tahun 2018 sampai dengan tahun 2024?
2. Bagaimana tingkat efektivitas penerimaan pajak restoran yang dipungut dan dikelola langsung oleh BPKPAD kabupaten Bantul tahun 2018 sampai dengan tahun 2024?

3. Bagaimana tingkat kontribusi penerimaan pajak hotel kabupaten Bantul terhadap pendapatan asli daerah kabupaten Bantul tahun 2018 sampai dengan tahun 2024?
4. Bagaimana tingkat kontribusi penerimaan pajak restoran kabupaten Bantul terhadap pendapatan asli daerah kabupaten Bantul tahun 2018 sampai dengan tahun 2024?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang diatas maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui bagaimana tingkat efektivitas penerimaan pajak hotel yang dipungut dan dikelola langsung oleh BPKPAD Kabupaten Bantul tahun 2018 sampai dengan tahun 2024.
2. Untuk mengetahui bagaimana tingkat efektivitas penerimaan pajak restoran yang dipungut dan dikelola langsung oleh BPKPAD Kabupaten Bantul tahun 2018 sampai dengan tahun 2024.
3. Untuk mengetahui tingkat kontribusi penerimaan pajak hotel terhadap pendapatan asli daerah kabupaten Bantul tahun 2018 sampai dengan tahun 2024.
4. Untuk mengetahui tingkat kontribusi penerimaan pajak restoran terhadap pendapatan asli daerah kabupaten Bantul tahun 2018 sampai dengan tahun 2024.

### **D. Manfaat Penelitian**

Dengan adanya laporan tugas akhir ini, penulis berharap penelitian ini bisa bermanfaat buat pihak-pihak terkait, baik dari segi memperluas wawasan maupun memberikan gambaran tentang seberapa efektivitas penerimaan serta kontribusinya terhadap Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Bantul.