

ANALISIS POTENSI PAJAK RESTORAN DALAM PENGUATAN KAPASITAS FISKAL KABUPATEN DAN KOTA DI PROVINSI SULAWESI UTARA

Analysis of Restaurant Tax Potential in Strengthening Regency and City Fiscal Capacity in North Sulawesi Province

Sherly Ering¹, Dedi Budiman Hakim², Bambang Juanda²

¹ Pemerintah Kabupaten Minahasa Utara

² Departemen Ilmu Ekonomi. Institut Pertanian Bogor. E-mail: ilmu_ekonomi@apps.ipb.ac.id

ABSTRACT

The main source of income often used as a parameter in determining the degree of fiscal autonomy held by a region is a revenue obtained by the local government from sources managed by that local government itself (Local Own-Source Revenue). One of the primary sources of income that has the potential to enhance a region's fiscal capacity is local taxes. Local taxes, implemented in the context of fiscal decentralization, are expected to provide significant revenue and increase the region's ability to finance public services. Issues in managing local taxes, which are a key element of Own-Source Revenue, are primarily due to the limited capability of regions to identify and estimate the magnitude of their tax potential. The size of the tax potential forms the basis for determining revenue targets per tax type for the region. The calculation of potential is still limited to an incremental approach, which involves a desire to consistently increase tax revenue without considering factors that influence local tax revenue. This study aims to calculate the real potential of one type of local tax, namely restaurant tax, to establish a comparison between actual revenue and potential revenue. The results of the calculation of restaurant tax potential indicate that the region's revenue from restaurant tax is still far from its actual potential.

Keywords: Fiscal Capacity, Local Tax, Restaurant, Tax Potential.

ABSTRAK

Sumber pendapatan utama yang sering kali menjadi parameter dalam menentukan derajat otonomi fiskal yang dimiliki oleh suatu daerah adalah pendapatan yang diperoleh pemerintah daerah dari sumber-sumber yang dikelola oleh pemerintah daerah itu sendiri (PAD). Salah satu pendapatan utama yang secara potensial memperbesar kapasitas fiskal daerah adalah pajak daerah. Pajak daerah yang diterapkan dalam rangka pelaksanaan desentralisasi fiskal diharapkan mampu memberikan penerimaan yang signifikan dan memperbesar kemampuan daerah dalam membiayai pelayanan publiknya. Permasalahan dalam pengelolaan pajak daerah yang merupakan unsur utama PAD ini terutama disebabkan oleh terbatasnya kemampuan daerah dalam mengidentifikasi dan mengestimasi besar potensi pajak yang dimilikinya. Besar potensi pajak akan menjadi dasar dalam penentuan target penerimaan per jenis pajak bagi daerah. Penghitungan potensi masih terbatas pada pendekatan incremental yaitu keinginan untuk selalu menaikkan penerimaan pajak tanpa mempertimbangkan faktor-faktor yang mempengaruhi penerimaan pajak daerah. Penelitian ini memiliki tujuan untuk menghitung potensi riil salah satu jenis pajak daerah yaitu pajak restoran sehingga mendapatkan perbandingan antara penerimaan dengan potensi yang sesungguhnya. Hasil perhitungan potensi pajak restoran menunjukkan bahwa penerimaan daerah atas pajak restoran masih jauh dari potensi yang sesungguhnya.

Kata Kunci: Pajak Daerah, Kapasitas Fiskal, Potensi Pajak, Restoran

PENDAHULUAN

Indonesia membuat perubahan besar dalam sistem pemerintahannya sejak Tahun 2001, di mana mengadopsi lebih besar cara pemerintahan yang desentralisasi, yang secara umum lebih dikenal dengan istilah otonomi daerah dan desentralisasi fiskal. Desentralisasi memberikan kepada pemerintah daerah sebuah tanggung jawab yang lebih besar dalam menyediakan barang dan jasa publik, yang dulunya disediakan oleh pemerintah pusat melalui kementerian ataupun lembaga. Di satu sisi, pemerintah daerah memiliki kekuatan yang luar biasa, setidaknya dalam teori, untuk mengatur dan mengumpulkan penerimaan sendiri, khususnya dalam hal perpajakan. Sebagaimana pendapat Bahl dan Vazquez (2008) bahwa desentralisasi fiskal, agar benar-benar efektif memerlukan otonomi perpajakan di setiap daerah. Hipotesis yang masuk akal dari hal tersebut adalah bahwa daerah-daerah yang mencari desentralisasi fiskal yang lebih besar akan membelanjakan lebih banyak pada pengeluaran pemerintah daerah dan akan sangat bergantung pada upaya perpajakan untuk membiayai pengeluarannya.

Meskipun sudah dalam sistem desentralisasi namun pemerintah pusat masih memiliki tanggung jawab dalam hal memberikan sejumlah dana kepada daerah yang tujuan utamanya adalah re-distribusi. Dana yang didistribusikan dalam bentuk transfer ini berdasarkan perhitungan baru yang didisain untuk mendukung program desentralisasi fiskal. Dana transfer pemerintah pusat kepada daerah terdiri atas Dana Perimbangan melalui mekanisme Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil (DBH). Selain dana perimbangan tersebut juga ada Dana Penyesuaian dan Dana Otonomi Khusus.

Pelaksanaan desentralisasi fiskal menuntut pemerintah daerah untuk lebih mandiri dalam hal sistem pembiayaan dalam menentukan arah pembangunan daerah dengan memperhatikan potensi dan kepentingan masyarakat di daerah, serta sejalan dengan kepentingan nasional. Idealnya semua pengeluaran daerah dapat dipenuhi dengan menggunakan PAD. Dengan demikian peran

PAD sangatlah besar di era otonomi daerah. Dalam UU No 32/2004 disebutkan bahwa PAD bertujuan memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mendanai pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan potensi daerah sebagai perwujudan desentralisasi. PAD pada akhirnya merupakan indikator kemandirian daerah. Tanzi (2004) berpendapat bahwa desentralisasi fiskal harus diimbangi dengan kemampuan daerah untuk membiayai sejumlah pengeluaran yang dialihkan kepadanya dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi dengan jalan memberikan kewenangan menarik pajak yang telah dialihkan kepadanya.

Unsur utama PAD adalah pajak dan retribusi daerah, hasil dari Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), dan hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya yang sah. Pajak daerah merupakan salah satu sumber penerimaan PAD yang paling potensial dalam memperbesar porsi PAD. Pajak daerah adalah refleksi atas pilihan-pilihan yang dibuat oleh pemerintah daerah sebagai respon terhadap permintaan jasa pelayanan serta adanya basis pajak. Pajak daerah pada bagian tertentu adalah refleksi dari interaksi antar daerah yang saling berkompetisi. Menurut Azka *et al.* (2014), perpajakan memainkan peran yang penting dalam proses untuk menghasilkan penerimaan dan untuk menjalankan berbagai aktivitas dalam perekonomian.

Permasalahan dalam pengelolaan pajak daerah yang merupakan unsur utama dalam struktur PAD adalah masih terbatasnya kemampuan daerah dalam mengidentifikasi dan menentukan potensi riil (yang sebenarnya) obyek pajak yang dimilikinya. Mardiasmo dalam Makfatih dan Saptono (2010) menjelaskan bahwa penghitungan potensi penerimaan pajak pada umumnya masih didasarkan pada pendekatan model incremental, yaitu keinginan untuk selalu menaikkan penerimaan pajak daerah tanpa mempertimbangkan perkembangan kondisi riil dari faktor-faktor yang mempengaruhi penerimaan pajak daerah tersebut. Berdasarkan uraian tersebut, maka penelitian ini memiliki tujuan untuk menganalisis potensi

pajak restoran sebagai studi kasus di salah satu kabupaten/kota di Sulawesi Utara.

METODOLOGI PENELITIAN

Lokasi dan Waktu Penelitian

Penelitian dilakukan sejak bulan Juli 2015 hingga bulan Agustus 2016. Lokasi penelitian dipilih karena Kota Airmadidi berada di antara Kota Manado dan Kota Bitung di mana sebagian besar restoran berada di jalur sepanjang jalan raya Airmadidi.

Jenis dan Sumber Data

Data yang digunakan dalam analisis potensi pajak restoran adalah data primer yang diperoleh melalui survei ke restoran sampel yang ada di Kota Airmadidi. Pemilihan sampel dilakukan secara acak, dan didahului dengan melakukan survei jumlah keseluruhan restoran yang ada di Kota Airmadidi.

Prosedur Analisis Data

Perhitungan potensi pajak restoran dilakukan menurut perhitungan berdasarkan Pajak dan Retribusi Daerah berdasar Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 (Makhfath dan Saptono 2010). Estimasi potensi pajak restoran dapat dihitung dengan cara:

$$PPR = (OR \times 360 \times TR) (1)$$

Keterangan:

- PPR = Potensi Pajak Restoran (Rupiah)
- 360 = Jumlah hari dalam 1 tahun
- OR = Omzet Restoran harian (Rupiah)
- TR = Tarif Pajak Restoran (berdasarkan UU maksimal adalah 10 persen)

Untuk mengetahui nilai omzet harian restoran maka digunakan penghitungan dengan rumus:

$$DO = \frac{(P \times QP \times DP) + (P \times QL \times DL)}{7} (2)$$

Keterangan:

- DO = Omzet restoran per hari (Rupiah)
- P = Harga rata-rata (Rupiah)
- QP = Jumlah pengunjung masa ramai/hari (*Peak season*)
- DP = Jumlah hari ramai
- DL = Jumlah hari tidak ramai

Restoran sampel dikategorikan menjadi restoran besar, restoran sedang dan restoran kecil. Pengkategorian jenis restoran dilakukan atas dasar harga makanan.

Tabel 1. Jumlah rumah makan observasi dan jumlah keseluruhan rumah makan di Kota Airmadidi

| Jenis Restoran | Jumlah RM Observasi | Jumlah RM di Pusat Kota Airmadidi |
|----------------|---------------------|-----------------------------------|
| RM Besar | 4 | 6 |
| RM Sedang | 14 | 30 |
| RM Kecil | 13 | 23 |
| Total | 31 | 59 |

Sumber: Data primer (2016)

Pada umumnya restoran yang ada di Airmadidi dalam seminggu memiliki 4 (empat) hari ramai dan 2 (dua) hari tidak ramai yaitu hari Minggu dan Hari Senin. Kunjungan dilakukan pada 1 (hari) ramai dan 1(satu) hari tidak ramai.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Hasil Analisis Potensi Pajak Restoran

Kabupaten Minahasa Utara merupakan Kabupaten yang dimekarkan dari Kabupaten Minahasa Induk sejak Tahun 2007, dengan ibukota kabupaten Airmadidi yang letaknya berada di antara Kota Manado dan Kota Bitung. Kabupaten ini selain memiliki dataran utama juga memiliki wilayah kepulauan sehingga sektor pertanian dan kelautan menjadi sumber pendapatan utama bagi masyarakatnya. Selain terkenal dengan daerah penghasil produk pertanian berupa buah-buahan, hortikultura, kelapa, dan beras, juga terkenal dengan hasil lautnya berupa ikan dan rumput laut. Daerah ini juga memiliki kandungan mineral alam yang cukup berharga, yaitu emas dan bijih besi. Selain potensi alam, daerah ini dikenal dengan kulinernya.

Pajak restoran adalah pajak atas pelayanan yang disediakan oleh restoran. Dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 yang dimaksud dengan restoran adalah fasilitas penyedia makanan dan/atau minuman dengan dipungut bayaran. Tercakup juga dalam pengertian restoran ini adalah rumah

makan, kafetaria, kantin, warung, bar, dan sejenisnya termasuk jasa boga atau catering.

Pajak restoran di Kabupaten Minahasa Utara telah ditetapkan sebagai salah satu jenis pajak daerah melalui PP No 2/2011. Meskipun telah diatur sejak tahun 2011 namun intensifikasi pemungutan baru dilakukan pada tahun 2014. Setelah menjadi mandiri, dinas pendapatan mulai mengintensifkan pemungutan pajak restoran melalui cara-cara sosialisasi dan mediasi kepada pemilik restoran.

Penelitian ini dilakukan untuk mengetahui apakah penerimaan pajak restoran di Kabupaten Minahasa Utara telah mengakomodir semua potensi sehingga penerimaan yang ada merupakan hasil maksimal dari penggunaan potensi. Potensi pajak sangat menentukan besarnya pajak daerah yang dapat dipungut, sehingga besarnya potensi pajak perlu diketahui untuk menetapkan besarnya target penerimaan pajak pada suatu periode.

Tabel 2. Data penerimaan pajak restoran Kabupaten Minahasa Utara tahun 2015

| Jenis Restoran | Jumlah Restoran | Jumlah Penerimaan (Rp) |
|---------------------------------|-----------------|------------------------|
| Restoran Besar (Hotel, Cottage) | 4 | 1.236.053.444 |
| Rumah Makan | 53 | 482.317.648 |
| Catering | 294 | 755.128.170 |
| Total | 351 | 2.473.499.262 |

Sumber : Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Minahasa Utara (2016)

Berdasarkan data yang didapatkan dari Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Minahasa Utara (Tabel 2), pendapatan atas pajak restoran untuk tahun 2015 mencatat Rp2.473.499.262. Nilai tersebut merupakan sumbangan dari tiga kategori restoran menurut Dinas Pendapatan yaitu kategori restoran besar khususnya restoran yang ada di hotel dan cottage. Kategori restoran penyumbang pajak restoran ke daerah adalah rumah makan dan usaha catering. Dari data yang didapatkan terlihat bahwa penyumbang nilai pajak terbesar adalah dari kategori restoran yang ada di hotel dan cottage, dengan kontribusi sebesar Rp1.236.053.444, sementara kontribusi terkecil adalah dari kategori rumah makan yang hanya menyumbang Rp482.317.648.

Pembagian kategori RM besar, RM sedang, dan RM kecil didasarkan pada harga makanan. Harga makanan di bawah Rp25.000 dikategorikan sebagai rumah makan kecil, harga makanan Rp25.000 - Rp50.000 masuk dalam kategori rumah makan sedang, dan harga makanan di atas Rp50.000 masuk dalam kategori rumah makan besar. Adapun jumlah populasi rumah makan yang ada di Kota Airmadidi dapat dilihat pada Tabel 3, yaitu

sebanyak 59 buah dan yang dijadikan sampel sebanyak 31 rumah makan.

Tabel 3. Jumlah restoran sampel dan restoran populasi di Kota Airmadidi Kabupaten Minahasa Utara

| Jenis Restoran | Jumlah Restoran Sampel | Jumlah Restoran Populasi |
|----------------|------------------------|--------------------------|
| RM Besar | 4 | 6 |
| RM Sedang | 14 | 30 |
| RM Kecil | 13 | 23 |
| Total | 31 | 59 |

Sumber : Data primer (2016), diolah

Data-data yang didapatkan dari survei restoran digunakan untuk mendapatkan data omzet harian rumah makan. Dengan mengetahui nilai omzet rumah makan maka dapat dengan mudah dihitung potensi rumah makan tersebut. Pengetahuan akan potensi dapat menjadi acuan juga dalam menentukan tarif pajak serta strategi peningkatan penerimaan atas pajak untuk meningkatkan penerimaan asli daerah.



Tabel 4. Nilai omzet restoran di Airmadidi

| Jenis Restoran | Omzet Harian Restoran (Rp) | Jumlah Restoran Populasi | Total Omzet Harian (Rp) |
|----------------|----------------------------|--------------------------|-------------------------|
| RM Besar | 2.524.464 | 6 | 15.146.786 |
| RM Sedang | 674.102 | 30 | 20.223.061 |
| RM Kecil | 327.066 | 23 | 7.522.516 |
| Jumlah | 3.525.632 | 59 | 42.892.363 |

Sumber : Data primer (2016), diolah

Secara keseluruhan, nilai omzet harian terbesar berasal dari kategori rumah makan sedang dengan jumlah Rp20.223.061 per hari dan nilai omzet terkecil berasal dari kategori rumah makan kecil dengan nilai omzet Rp7.522.516 per hari. Untuk kategori rumah makan besar nilai omzet hariannya cukup besar yaitu Rp2.524.464 sehingga meskipun jumlah populasi rumah makan besar hanya sebanyak enam namun mendapatkan total omzet yang cukup signifikan yaitu sekitar Rp15.146.786 per hari.

Selanjutnya dilakukan perhitungan nilai potensi dengan menggunakan rumus Potensi Pajak Restoran (PPR) sebagai hasil dari perkalian antara omzet harian, tarif pajak yang ditetapkan oleh pemerintah yaitu 10% dan jumlah hari restoran aktif yang diperkirakan adalah sebanyak 360 hari aktif ($PPR = \text{omzet harian} \times 360 \times 10\% \text{ tarif pajak}$).

Tabel 5. Nilai potensi pajak restoran di Airmadidi

| Jenis Restoran | Omzet Restoran (Rp) | Potensi Restoran (Rp) |
|----------------|---------------------|-----------------------|
| RM Besar | 15.146.786 | 545.284.296 |
| RM Sedang | 20.223.061 | 728.030.196 |
| RM Kecil | 7.522.516 | 270.810.576 |
| Jumlah | 42.892.363 | 1.544.125.088 |

Sumber : Data primer (2016), diolah

Berdasarkan perhitungan potensi pajak terhadap restoran yang berada di Kota Airmadidi didapatkan bahwa potensi terbesar ditunjukkan oleh kategori rumah makan sedang dengan nilai potensi mencapai Rp728.030.196. Kategori rumah makan besar memiliki potensi pajak dibawah nilai potensi rumah makan sedang, yaitu sebesar Rp545.284.296. Potensi terendah ditunjukkan oleh rumah makan kecil dengan nilai potensi sebesar Rp270.810.576. Secara keseluruhan

nilai potensi restoran baik rumah makan besar, rumah makan sedang, dan rumah makan kecil yang ada di Kota Airmadidi adalah sebesar Rp1.544.125.088.

Hasil penelitian potensi terhadap rumah makan yang ada di Airmadidi menunjukkan nilai yang cukup besar dibandingkan dengan pendapatan yang selama ini diperoleh daerah. Data yang didapatkan dari Dinas Pendapatan Daerah menunjukkan bahwa penerimaan atas pajak restoran untuk kategori rumah makan yang ada di seluruh wilayah kabupaten hanya sebesar Rp482.317.648. Angka tersebut jauh dibawah perhitungan potensi rumah makan yang dilakukan yaitu sebesar Rp1.544.125.088 (Tabel 6). Berdasarkan hasil perhitungan potensi diketahui adanya gap yang cukup besar antara penerimaan pajak daerah atas restoran dengan potensi yang dimiliki oleh restoran itu sendiri.

Tabel 6. Perbandingan penerimaan pajak restoran dengan nilai potensi

| Jenis Restoran | Penerimaan (Rp) | Nilai Potensi (Rp) |
|---------------------------------|-----------------|--------------------|
| Restoran Besar (Hotel, Cottage) | 1.236.053.444 | 1.236.053.444 |
| Rumah Makan | 482.317.648 | 1.544.125.083 |
| Catering | 755.128.170 | 755.128.170 |
| Jumlah | 2.473.499.262 | 3.535.306.697 |

Sumber : Data primer (2016), diolah

Berdasarkan perhitungan potensi restoran khususnya pada kategori rumah makan dapat disimpulkan bahwa penerimaan daerah atas pajak restoran khususnya untuk kategori rumah makan masih berada dibawah potensi. Hal ini menegaskan masih besarnya peluang pemerintah daerah untuk mendapatkan penerimaan yang lebih besar daripada yang telah diterima selama ini.

Dengan demikian pemerintah bisa menetapkan target penerimaan atas pajak restoran untuk periode yang akan datang berdasarkan potensi restoran yang ada. Nilai potensi pajak restoran masih memiliki kemungkinan mengalami peningkatan karena perhitungan yang dilakukan masih terbatas pada kategori Rumah Makan saja, sedangkan untuk kategori Resoran Hotel/*Cottage* dan *Catering* belum dilakukan.

SIMPULAN DAN SARAN

Simpulan

Perhitungan potensi pajak daerah khususnya pajak restoran di Kabupaten Minahasa Utara didapati bahwa penerimaan pajak selama ini masih berada dibawah nilai potensi yang dimiliki oleh daerah. Hal ini dikarenakan oleh masih rendahnya kemampuan pemerintah daerah dalam mengidentifikasi dan mengestimasi potensi riil pajak daerah, khususnya potensi pajak restoran yang ada di wilayah tersebut. Hal ini sekaligus memberikan harapan baru bagi pemerintah daerah apabila hendak meningkatkan kinerja penerimaan atas pajak daerah karena masih ada ruang yang cukup besar untuk meningkatkan penerimaan pajak restoran berdasarkan perhitungan potensi riil-nya.

Saran

Penelitian potensi pajak daerah di Provinsi Sulawesi Utara ini disadari masih belum maksimal karena belum mengakomodir semua faktor yang mempengaruhi potensi pajak daerah, yang disebabkan oleh karena keterbatasan sumber data. Sehingga disarankan untuk penelitian selanjutnya akan lebih baik apabila dilengkapi dengan data-data seperti kualitas institusi, stabilitas politik dan ekonomi, *shadow economy*, inflasi, keterbukaan pasar melalui ekspor-impor, korupsi dan indeks demokrasi sebagai faktor-faktor yang mempengaruhi potensi pajak daerah. Penghitungan potensi pajak daerah juga sebaiknya dilakukan untuk setiap kategori pajak daerah dengan mengambil sampel di beberapa kota atau kabupaten sehingga secara agregat bisa diukur potensi pajak Provinsi Sulawesi utara.

DAFTAR PUSTAKA

- Azka A, Nadeem AM, Parveen S, Kamran MA, Anwar S. 2014. Factors Affecting Tax Collection in Pakistan: An Empirical Investigation. *Journal of Finance and Economics*. 2(5): 149-155. DOI: 10.12691/jfe-2-5-3.
- Bahl R, Vazquez JM. 2008. The Determinants of Revenue Performance. *Economic Faculty Publication*. Scholarworks@Georgia State University.
- Bird RM. 2011. Subnational Taxation in Developing Countries, A Review of the Literature. *Journal of International Commerce Economic and Policy* 2(1):139-161.
- Devaz N. 1989. *Financing Local Government in Indonesia*. Ohio University Centre for International Studies, Ohio.
- Haque A. 2010. Determinants of Low Tax Efforts of Developing Countries. Phd Candidate Paper. *Departement of Bussiness Law and Taxation*. Monash University.
- Makhfatih A, Saptono C. 2010. *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Berdasar Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009*. Metha Studio.
- Mankiew NG, Romer D, Weil D. 1992. A Contribution To The Empirics of Economic Growth. *Quarterly Journal of Economics*, Vol 107 pp 407-438.
- Simkovich M. 2015. Distortionary Taxation of Human Capital Acquisition Cost. *Social Science Research Network (SSRN) University of Chicago Law Review*. Vol 82 (Forthcoming 2015).
- Stallmann JI. 2007. Impact on Tax & Expenditure Limits on Local Governments: Lessons From Colorado & Missouri. *The Journal of Regional Analysis & Policy*. JRAP 37(1):62-65.