

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia merupakan negara berkembang yang terus berupaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyatnya, melalui pemerataan pembangunan secara nasional dan meningkatkan pelayanan yang maksimal kepada masyarakat, guna mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan asas otonomi daerah. Menurut UU Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, 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.

Otonomi daerah dalam rangka pembangunan daerah mengharapkan setiap pemerintah daerah untuk bisa mengurangi seminimal mungkin ketergantungan keuangan kepada pemerintah pusat, setiap daerah harus bisa dan mampu membiayai rumah tangganya sendiri. Dengan adanya otonomi daerah, setiap pemerintah daerah dipacu untuk dapat berkreasi dalam mencari sumber penerimaan daerah yang dapat mendukung pembiayaan pengeluaran daerahnya (Yulia, 2020). Sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, Provinsi Jawa Timur yang merupakan daerah otonomi yang juga menerapkan konsep desentralisasi sebagaimana daerah-daerah lain. Sehingga pemerintah di Jawa Timur juga diberikan hak dan kewajiban untuk mengatur sendiri daerah pemerintahannya dengan tujuan mensejahterakan masyarakat. Untuk menjalankan wewenang yang telah dilimpahkan oleh pemerintah pusat,

pemerintah di Jawa Timur memerlukan sumber pendapatan yang berasal dari aspek keuangan daerah yakni Pendapatan Asli Daerah.

Ukuran kemampuan daerah dalam memanfaatkan pendapatan daerah adalah besarnya pajak daerah dari kontribusinya terhadap pendapatandaerah, khususnya PAD. PAD adalah sumber pendanaan proyek daerah. Oleh karena itu, pemerintah kota berkewajiban untuk memeriksa semua sumber keuangan sesuai dengan peraturan yang berlaku. Menurut Suleman (2019), secara teori Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah penerimaan yang bersumber dari wilayah masing-masing/wilayah sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah yang berlaku. Kenyataannya masih ditemukan kendala untuk mengoptimalkan pembangunan daerah tersebut. Faktor terbesar adalah terbatasnya sumber pembiayaan dari PAD dari segiseditnya pajak daerah yang bisa diadalkan sebagai sumber penerimaan. Dimana kebanyakan dari provinsi di Indonesia belum mampu mencukupi Pendapatan Pajak dari sumber PAD yang mengakibatkan masih bergantungnya pemerintah terhadap pembiayaan dari pemerintah pusat. Maka dari itu, penting bagi pemerintah kabupaten/kota di era otonomidaerah, untuk daerah harus mencari alternatif lain yang dapat digunakan sebagai bentuk inovasi sistem untuk meningkatkan pendapatan daerahnya.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) sendiri adalah bentuk kontribusi dari masyarakat dan/ badan yang menjadi sumber penerimaan dan dipungut sesuai peraturan daerahnya. Kelompok pendapatan asli daerah (PAD) dibagi menjadi empat jenis pendapatan yaitu pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan milik daerah yang dipisahkan, dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) lain-lain yang sah. Pajak daerah adalah pendapatan daerah yang dihasilkan dari pajak. Retribusi daerah merupakan salah satu jenis penerimaan daerah yang

dikumpulkan sebagai pembayaran atau imbalan langsung atas layanan yang diberikan pemerintah daerah kepada masyarakat. Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan pemasukan daerah yang berasal dari sumber lain milik pemerintah daerah (Widodo dan Guritno, 2017).

Menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dan Undang-Undang Nomor 55 Tahun 2016 Tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Pemungutan Pajak Daerah, menyebutkan bahwa pajak daerah adalah kontribusi wajib kepada daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan undang-undang dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Jenis pajak terdiri atas pajak provinsi dan pajak kabupaten/kota. Undang-undang tersebut menjelaskan bahwa jenis pajak provinsi terdiri dari pajak kendaraan bermotor; bea balik nama untuk kepemilikan kendaraan; pajak air permukaan; pajak bahan bakar mobil; pajak tembakau; pajak iklan; pajak air tanah; dan PBBP2. Di sisi lain, jenis pajak daerah kabupaten/kota terdiri dari pajak hotel; pajak restoran; pajak hiburan; pajak iklan; pajak lampu jalan; pajak atas mineral bukan logam dan batuan; pajak parkir; pajak air tanah; pajak sarang burung walet; pajak bumi dan bangunan daerah dan kota; biaya perolehan hak atas tanah dan bangunan.

Menurut Undang-undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2009 Bagian Kedelapan Pasal 37 Ayat 1 Pajak Restoran mencakup pelayanan yang disediakan oleh restoran dengan maksud yaitu pelayanan pejualan makanan, minuman yang dikonsumsi oleh pembeli baik dikonsumsi di restoran atau tempat lainnya".

Menurut pasal 32, ayat 1-3 mengatur bahwa pajak hotel adalah pelayanan yang disediakan oleh hotel dengan pembayaran, termasuk jasa penunjang

sebagai kelengkapan hotel yang sifatnya memberikan kemudahan dan kenyamanan, termasuk fasilitas olahraga dan hiburan. Jasa penunjang tersebut terdiri atas fasilitas telepon, faksimile, teleks, internet, fotokopi, pelayanan cuci, seterika, transportasi, dan fasilitas sejenis lainnya yang disediakan atau dikelola hotel.

Menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Pasal 1 yang dimaksud dengan pajak reklame adalah pajak atas penyelenggaraan reklame. Dan yang dimaksud dengan reklame itu sendiri adalah benda, alat, perbuatan atau media yang bentuk dan corak ragamnya dirancang untuk tujuan komersial memperkenalkan, menganjurkan, mempromosikan, atau untuk menarik perhatian umum terhadap barang, jasa orang, atau badan yang dapat dilihat, dibaca, didengar, dirasakan, atau dinikmati oleh umum.

Ddtdc online.co.id, 20 Februari 2020, Hamida Amri Safarina, menyebutkan bahwa penyumbang terbesar PAD di Jawa Timur adalah sektor penerimaan pajak daerah dimana realisasi penerimaan pajak daerah tidak selalu melebihi target yang diharapkan. Pasalnya, dampak pajak daerah terhadap pendapatan asli daerah kabupaten/kota sangat besar. Adanya permasalahan yang muncul di setiap daerah mengharuskan sumberdaya manusia dan alam memiliki semua potensi sumber daya lainnya, dan hasil serta pendapatan yang diterima setiap daerah akan berbeda-beda. Akibatnya, penerimaan pajak daerah akan berbeda. Pendapatan daerah yang tinggi dimenangkan di daerah, diharapkan menjadi daerah yang semakin berkembang dan berkembang. Sebaliknya jika pendapatannya rendah, maka pembangunan daerah akan terhambat dan diperlukan upaya untuk meningkatkan luas asli daerah tersebut.

Dari hasil Laporan Realisasi Anggaran (LRA) Jawa Timur terlihat

bahwa pemerintah daerah Jawa Timur belum begitu optimal dalam mengupayakan peningkatan kapasitas keuangan untuk membiayai otonomi daerah melalui penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dari segi pendapatan pajak daerah. Hal tersebut dapat dilihat dari profil penerimaan Pendapatan Asli Daerah 4 kabupaten/kota di Jawa Timur yakni; Kota Surabaya, Kabupaten Sidoarjo, Kota Malang, dan Kota Batu dalam 10 tahun terakhir dari tahun 2011 sampai dengan 2020.

Tabel 1.1
Target dan Realisasi Pendapatan Asli Daerah Kota Surabaya
Tahun 2011-2020

| Tahun | Target | Realisasi | Presentase |
|--------------|----------------------|----------------------|-------------------|
| 2011 | 2.139.625.575.460,00 | 1.886.514.301.581,00 | 88,17% |
| 2012 | 2.341.265.681.882,00 | 2.279.613.848.832,61 | 97,37% |
| 2013 | 2.657.109.226.595,00 | 2.791.580.050.709,51 | 105,06% |
| 2014 | 3.247.459.154.137,00 | 3.307.323.863.978,40 | 101,84% |
| 2015 | 3.782.647.234.297,00 | 4.035.649.478.398,00 | 106,69% |
| 2016 | 3.944.467.129.125,00 | 4.090.206.769.388,00 | 103,69% |
| 2017 | 4.212.569.176.921,00 | 5.161.844.571.172,00 | 122,53% |
| 2018 | 4.712.856.394.887,00 | 4.973.031.004.728,00 | 105,52% |
| 2019 | 5.234.687.226.266,00 | 5.381.920.253.810,00 | 102,81% |
| 2020 | 5.584.627.122.979,00 | 4.289.960.292.373,00 | 76,82% |

Sumber : BAPENDA Kota Surabaya, 2021 (Data Diolah)

Tabel 1.1 diatas merupakan gambaran target dan realisasi PAD Kota Surabaya tahun 2011-2020. Pada tahun 2013-2019 terjadi kenaikan, realisasinya mencapai target. Akan tetapi pada tahun 2011, 2012, dan 2020 realisasi tidak sesuai target yang ditetapkan. Penyumbang PAD Kota Surabaya salah satunya berasal dari pajak daerah yaitu Pajak Restoran, Pajak Hotel, dan Pajak Reklame.

Tabel 1.2
Target dan Realisasi Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Sidoarjo Tahun 2011-2020

| Tahun | Target | Realisasi | Presentase |
|--------------|----------------------|----------------------|-------------------|
| 2011 | 484.519.560.710,00 | 484.313.737.307,00 | 99,96% |
| 2012 | 484.313.737.307,27 | 427.071.360.790,38 | 88,18% |
| 2013 | 810.800.099.696,00 | 858.443.670.217,00 | 105,88% |
| 2014 | 1.003.045.392.951,00 | 1.115.332.938.500,00 | 111,19% |
| 2015 | 1.180.576.448.721,00 | 1.266.786.627.409,00 | 107,30% |
| 2016 | 1.203.779.439.005,00 | 1.335.283.958.792,00 | 110,92% |
| 2017 | 1.310.069.237.292,04 | 1.671.549.690.540,53 | 127,59% |
| 2018 | 1.493.647.141.178,83 | 1.685.479.361.949,34 | 112,84% |
| 2019 | 1.708.311.077.856,00 | 1.689.953.713.262,69 | 98,93% |
| 2020 | 1.531.360.832.030,00 | 1.809.832.433.911,15 | 118,18% |

Sumber : BAPEDDA Kabupaten Sidoarjo, 2021 (Data Diolah)

Tabel 1.2 diatas merupakan gambaran target dan realisasi PAD Kabupaten Sidoarjo tahun 2011-2020. Pada tahun 2013-2019 terjadi kenaikan, realisasinya mencapai target. Akan tetapi pada tahun 2011, 2012, dan 2020 realisasi tidak sesuai target yang ditetapkan. Penyumbang PAD Kabupaten Sidoarjo salah satunya berasal dari pajak daerah yaitu Pajak Restoran, Pajak Hotel, dan Pajak Reklame.

Tabel 1.3
Target dan Realisasi Pendapatan Asli Daerah Kota Malang Tahun 2011-2020

| Tahun | Target | Realisasi | Presentase |
|--------------|--------------------|--------------------|-------------------|
| 2011 | 162.332.588.459,55 | 185.818.563.982,76 | 114,47% |
| 2012 | 200.671.267.208,87 | 230.290.495.954,67 | 114,76% |
| 2013 | 298.417.399.028,87 | 297.166.300.917,69 | 99,58% |
| 2014 | 317.772.985.191,00 | 372.545.396.292,03 | 117,24% |
| 2015 | 353.427.746.711,29 | 251.316.540.956,76 | 71,11% |
| 2016 | 387.431.571.214,55 | 477.541.556.464,64 | 123,26% |
| 2017 | 514.963.444.965,56 | 588.276.962.084,13 | 114,24% |
| 2018 | 528.207.937.856,91 | 556.888.383.143,67 | 105,43% |
| 2019 | 613.052.028.554,00 | 588.066.042.351,01 | 95,92% |
| 2020 | 532.371.417.403,28 | 491.189.123.651,46 | 92,26% |

Sumber : DISPENDA dan BPKAD Kota Malang, 2021 (Data Diolah)

Tabel 1.3 diatas merupakan gambaran target dan realisasi PAD Kota Malang tahun 2011-2020. Pada tahun 2011, 2012, 2014, 2016, 2017, 2018 terjadi kenaikan, realisasinya mencapai target. Akan tetapi pada tahun 2013,2015, 2019, dan 2020 realisasi tidak sesuai target yang ditetapkan. Penyumbang PAD Kota Malang salah satunya berasal dari pajak daerah yaitu Pajak Restoran, Pajak Hotel, dan Pajak Reklame.

Tabel 1.4
Target dan Realisasi Pendapatan Asli Daerah Kota Batu Tahun 2011-2020

| Tahun | Target | Realisasi | Presentase |
|--------------|--------------------|--------------------|-------------------|
| 2011 | 31.255.785.671,00 | 30.064.086.911,55 | 96,19% |
| 2012 | 33.200.000.000,00 | 38.794.059.670,38 | 116,85% |
| 2013 | 50.793.502.612,24 | 59.544.940.727,80 | 117,23% |
| 2014 | 72.269.056.000,00 | 80.493.920.959,63 | 111,38% |
| 2015 | 97.926.818.089,25 | 104.233.584.925,34 | 106,44% |
| 2016 | 117.754.331.260,21 | 109.533.498.034,00 | 93,02% |
| 2017 | 145.865.571.206,69 | 149.423.863.145,00 | 102,44% |
| 2018 | 143.848.169.491,50 | 162.574.646.582,00 | 113,02% |
| 2019 | 153.331.579.740,00 | 183.717.261.619 | 119,82% |
| 2020 | 110.947.791.067,00 | 136.766.373.974,97 | 123,27% |

Sumber : DISPENDA Kota Batu, 2021 (Data Diolah)

Tabel 1.4 diatas merupakan gambaran target dan realisasi PAD Kota Batu tahun 2011-2020. Pada tahun 2012, 2013, 2014, 2015, 2017, 2018,2019, dan 2020 terjadi kenaikan, realisasinya mencapai target. Akan tetapi pada tahun 2011 dan 2016 realisasi tidak sesuai target yang ditetapkan. Penyumbang PAD Kota Batu salah satunya berasal dari pajak daerah yaituPajak Restoran, Pajak Hotel, dan Pajak Reklame.

Banyaknya temuan masalah diatas menandakan Pemerintah Daerah Jawa Timur gagal dalam mengupayakan peningkatan PAD yang berasal dari penerimaan pajak daerah. Hal tersebut diperkuat dari bukti antara target dan realisasi dari masing-masing kabupaten/kota pada Tabel 1.1 – Tabel 1.4. Kegagalan memenuhi

target penerimaan sesuai anggaran akan berpengaruh terhadap pelaksanaan perencanaan pembangunan yang telah ditetapkan. Yang artinya adalah masing-masing daerah gagal dalam melaksanakan misinya dalam mengembangkan dan meningkatkan pembangunan dalam rangka kesejahteraan rakyat di daerah.

Penelitian ini mengacu pada penelitian Olga (2021) yang menganalisis tentang Pengaruh Pajak Hiburan, Pajak Restoran, dan Pajak Hotel terhadap PAD Jawa Timur. Perbedaan penelitian tersebut terletak pada variabel, lokasi, dan penggunaan tahun periode penelitian. Penelitian ini menggunakan variabel independen yaitu pajak restoran, pajak hotel, dan pajak reklame. Seperti dalam penelitian Erawati dan Hurohman (2017), pajak reklame juga ditambahkan sebagai variabel bebas dalam penelitian ini, karena pajak reklame juga tidak kecil pengaruhnya dan memberikan kontribusi terhadap pendapatan asli daerah. Penelitian ini berfokus pada Data Pendapatan Pajak Daerah Kota Surabaya Tahun 2018-2020.

Berdasarkan penelitian terdahulu terkait pajak restoran yang dilakukan oleh Mulyana dan Budianingsih (2019), Novrita dan Fernandes (2019), dan Willy (2020) menyebutkan bahwa pajak restoran berpengaruh secara positif dan signifikan terhadap Pendapatan Asli Daerah tetapi pernyataan tersebut berbanding terbalik dengan penelitian yang dilakukan oleh Lasmini (2019). Kemudian, penelitian terdahulu terkait pajak hotel yang dilakukan oleh Fikri dan Mardani (2017), Rahmiyatun, Ratiyah, dan Aliudin (2021), dan Wahyuni (2018) menyatakan bahwa pajak hotel berpengaruh secara positif dan signifikan terhadap Pendapatan Asli Daerah tetapi pernyataan tersebut berbanding terbalik dengan penelitian yang dilakukan oleh Novrita dan Fernandes (2019). Terakhir, penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Yulia (2020), Roni, Musdalifah, Ernitawati, dan Ikhwan (2020),

Sihombing dan Tambunan (2020) bahwa pajak reklame berpengaruh secara positif dan signifikan terhadap Pendapatan Asli Daerah tetapi pernyataan tersebut berbanding terbalik dengan penelitian yang dilakukan oleh Ishak, Alrizwan, dan Agha (2017).

Peneliti termotivasi untuk melakukan penelitian ini karena adanya perbedaan dan ketidaksesuaian (variasi) hasil penelitian sebelumnya, serta adanya permasalahan dari peneliti-peneliti terdahulu yang belum terjawab sehingga menimbulkan kesenjangan penelitian yang memotivasi/ mengharapkan peneliti untuk melakukan penelitian ini. Dalam penelitian ini, kami ingin meninjau variabel dan faktor-faktor yang mempengaruhi pendapatan asli daerah. Dalam penelitian ini akan dijelaskan bagaimana pengaruh Pemerintah Kabupaten/Kota di Surabaya, Sidoarjo, Malang, dan Batu tahun 2011-2020 terhadap pajak restoran, pajak hotel, dan pajak reklame terhadap Pendapatan Asli Daerah. Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka peneliti mengangkat judul **“Pengaruh Pajak Restoran, Pajak Hotel, dan Pajak Reklame Terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) Pemerintah Kabupaten/Kota di Surabaya, Sidoarjo, Malang, dan Batu Tahun 2011 - 2020”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian, maka permasalahan penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Apakah pajak restoran berpengaruh terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) Pemerintah Kabupaten/Kota di Surabaya, Sidoarjo, Malang, dan Batu Tahun 2011 - 2020?
2. Apakah pajak hotel berpengaruh terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) Pemerintah Kabupaten/Kota di Surabaya, Sidoarjo, Malang, dan Batu Tahun

2011 - 2020?

3. Apakah pajak reklame berpengaruh terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) Pemerintah Kabupaten/Kota di Surabaya, Sidoarjo, Malang, dan Batu Tahun 2011 - 2020?

1.3 Tujuan Penelitian

Sesuai dengan permasalahan yang telah dikemukakan, maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk menguji dan membuktikan pengaruh pajak restoran terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) Pemerintah Kabupaten/Kota di Surabaya, Sidoarjo, Malang, dan Batu Tahun 2011 - 2020.
2. Untuk menguji dan membuktikan pengaruh pajak hotel terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) Pemerintah Kabupaten/Kota di Surabaya, Sidoarjo, Malang, dan Batu Tahun 2011 – 2020.
3. Untuk menguji dan membuktikan pengaruh pajak reklame terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) Pemerintah Kabupaten/Kota di Surabaya, Sidoarjo, Malang, dan Batu Tahun 2011 - 2020.

1.4 Manfaat Penelitian

Beberapa manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah:

1. Bagi Peneliti

Manfaat dari penelitian ini adalah para peneliti dapat menambahkan pengetahuan baru dan wawasan baru tentang pajak restoran, pajak hotel, dan pajak reklame terhadap terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) Pemerintah Kabupaten/Kota di Surabaya, Sidoarjo, Malang, dan Batu Tahun 2011 - 2020.

2. Bagi Instansi Pemerintah

Diharapkan bahwa hasil penelitian ini akan menjadi sumber informasi dan ide- ide yang dapat dirujuk ketika melakukan perbaikan dan koreksi yang diperlukan sehingga pada akhirnya kinerja terbaik dapat ditunjukkan.

3. Bagi Peneliti Selanjutnya

Diharapkan menjadi sumber rujukan yang bermakna dan dapat digunakan sebagai rujukan bagi peneliti lanjutan yang ingin mempelajari pengaruh pajak restoran, pajak hotel, dan pajak reklame terhadap terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) Pemerintah Kabupaten/Kota di Surabaya, Sidoarjo, Malang, dan Batu Tahun 2011 - 2020.