

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan negara yang terus berkembang dari segala segi aspek pembangunan, salah satunya yaitu pembangunan daerah. Pembangunan daerah digunakan untuk mengembangkan potensi, meningkatkan kemampuan, dan daya guna seluruh tatanan perangkat, kelembangaan, dan kebijakan keuangan dalam menunjang pembangunan dan peningkatan kemandirian daerah itu sendiri. Indonesia menganut asas desentralisasi dengan memberikan kesempatan kepada pemerintah daerah dalam menyelenggarakan otonomi daerah. Berdasarkan Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Otonomi daerah merupakan tujuan dari pemerintah pusat untuk mewujudkan pembangunan merata di setiap daerahnya. Dengan seiring berjalannya waktu otonomi daerah juga dikenal dengan sebutan desentralisasi fiskal. Desentralisasi fiskal merupakan pertanggungjawaban fiskal pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, dengan menyerahkan hak otoritas bagi pemerintah daerah untuk penerimaan dan pengeluaran daerahnya. Dengan diberlakukannya kebijakan desentralisasi fiskal, maka pemerintahan daerah diberikan kebebasan atau

wewenang untuk mengatur segala sistem pembiayaan dan pembangunan daerahnya sendiri sesuai dengan potensi dan kapasitas daerah masing-masing.

Maka untuk melaksanakan otonomi daerah, pemerintah perlu mempercepat indentifikasi sektor-sektor potensial sebagai penggerak dalam pembangunan daerah, terutama untuk mengembangkan potensi Pendapatan Asli Daerah (PAD). Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan sumber keuangan daerah yang terdiri dari:

1. Pajak daerah.
2. Retribusi daerah.
3. Hasil kekayaan daerah yang dipisahkan, dan
4. Pendapatan asli daerah lain-lain yang sah.

Guna untuk menentukan tingkat kemandirian suatu daerah tersebut. Salah satu sumber PAD yaitu Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah menetapkan ketentuan-ketentuan yang memberikan kebijakan dan arahan bagi daerah untuk melaksanakan pemungutan pajak dan retribusi, sekaligus membuat kebijakan peraturan untuk menjamin keberhasilan penerapan pajak dan retribusi daerah. Pajak Daerah adalah kontribusi wajib kepada daerah yang terutang oleh wajib pajak atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan undang-undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan dipergunakan untuk keperluan daerah bagi kemakmuran rakyat. Pajak daerah dibagi menjadi dua, yaitu Pajak Provinsi yang terdiri atas Pajak Kendaraan Bermotor, Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor, Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor, Pajak Air Permukaan, serta Pajak Rokok

dan Pajak Kabupaten/Kota yang terdiri atas Pajak Hotel, Pajak Restoran, Pajak Hiburan, Pajak Reklame, Pajak Penerangan Jalan, Pajak Mineral bukan Logam dan Batuan, Pajak Parkir, Pajak Air Tanah, Pajak Sarang Burung Walet, Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan serta Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB).

Salah satu pajak daerah yang memiliki pontesi semakin berkembang dari waktu ke waktu dengan berkembangnya sektor jasa dan pariwisata adalah pajak hotel dan pajak restoran. Pajak hotel merupakan pajak atas pelayanan yang disediakan hotel dengan pembayaran, termasuk jasa penunjang sebagai kelengkapan yang sifatnya memberikan kemudahan dan kenyamanan, termasuk fasilitas olahraga dan hiburan, dan Pajak restoran merupakan pajak atas pelayanan yang disediakan oleh restoran dengan pembayaran, meliputi pelayanan penjualan makanan dan/atau minuman yang dikonsumsi oleh pembeli. Kota Surabaya merupakan kota terbesar kedua di Indonesia setelah DKI Jakarta, dengan kepadatan penduduk dan banyaknya obyek wisata yang menjadikan faktor utama untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Kota Surabaya memiliki aktivitas ekonomi yang tinggi, untuk mendapatkan penerimaan dana daerah berupa pembayaran pajak dari objek pajak, karena semakin tinggi aktivitas perekonomian daerah maka dapat menggambarkan bahwa penerimaan pajak daerah semakin baik, yang dapat diartikan bahwa pelaksanaan kewajiban dapat dijalankan dengan maksimal. Semakin berkembang dengan seiring berjalannya waktu banyak sekali perombakan pembangunan untuk meningkatkan kualitas dan potensi bangunan tersebut seperti hotel, apartemen, cafe, dan restoran. Kota Surabaya memiliki tingkat potensi yang sangat besar terhadap sektor hotel

maupun restoran, karena kepadatan penduduk dan kalangan anak muda yang menggemari untuk kumpul-kumpul dan menghabiskan waktu di sebuah mall ataupun pertokoan serta banyaknya hotel dan apartemen yang terus dibangun di wilayah sudut kota.

Dalam pembangunan tersebut perlu adanya suatu tuntunan dalam akuntabilitas publik yang menjadi penggerak pemerintah untuk menjalankan potensi-potensi daerah yang lebih efisien, dengan memperhitungkan biaya ekonomi dan biaya sosial serta memperhatikan dampak-dampak dari segala aktivitas yang dilakukan. Akuntabilitas merupakan bentuk kewajiban pertanggungjawaban keberhasilan atau kegagalan dalam pelaksanaan misi organisasi untuk mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya. Salah satu cara untuk mengetahui kemampuan daerah dalam menjalankan akuntabilitas publik adalah dengan menggunakan konsep *value for money* dalam mengukur tingkat kinerja keuangan. *Value for money* merupakan konsep yang menerapkan tiga aspek yaitu ekonomi, efisiensi, dan efektivitas. *Value for money* dapat dijadikan sebagai alat ukur untuk menilai kinerja pemerintah. Salah satu manfaat dari penerapan tersebut yaitu untuk meningkatkan kesadaran akan dana publik (*public cost awareness*) sebagai akar pelaksanaan akuntabilitas publik dan dapat dijadikan tolak ukur untuk melakukan perbaikan kinerja pemerintah. Konsep ini dapat mendorong upaya pemerintah dalam melaksanakan otonomi daerah dan memberikan pertanggungjawaban kepada masyarakat akan penggunaan dana yang dikelola untuk memenuhi aspek transparansi, akuntabel, dan ekonomi.

Dengan konsep ini Pemerintah Kota Surabaya dapat meningkatkan otonomi daerah dengan mejadikan objek hotel dan restoran menjadi salah satu penghasilan pajak daerah yang berpotensi terhadap pendapatan asli daerah. Hal ini, dapat memberikan kesan yang cukup potensial untuk dikembangkan lebih pesat sehingga dapat memberikan kontribusi terhadap sumber penerimaan pajak dan dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), dan diharapkan dapat memberikan target serta realisasi pencapaian yang lebih baik. Pemerintah Kota Surabaya melalui Badan Pendapatan Daerah melakukan upaya dalam meningkatkan penerimaan pajak tersebut dengan meningkatkan dari kualitas maupun kuantitas pelayanan yang baik kepada wajib pajak. Hal tersebut juga di dorong oleh perkembangan perekonomian yang meningkat di Kota Surabaya. seperti dibawah ini merupakan jumlah objek hotel dan restoran yang ada di Kota Surabaya dengan mengikuti perkembangan pesat di era ekonomi milenial saat ini dari tahun 2016 – 2020.

Tabel 1.1

**Pertumbuhan Jumlah Hotel Dan Restoran di Kota Surabaya Tahun 2016
sampai dengan 2020**

| Tahun | Hotel | Restoran |
|-------|-------|----------|
| 2016 | 697 | 1.957 |
| 2017 | 734 | 2.248 |
| 2018 | 850 | 2.655 |
| 2019 | 1.025 | 4.334 |
| 2020 | 1.011 | 3.237 |

Sumber: Bapenda Kota Surabaya 2022

Menurut tabel 1.1 menjelaskan bahwa pertumbuhan objek hotel dan restoran di Kota Surabaya mengalami peningkatan yang cukup pesat dari Tahun 2016 – 2019 dan adanya penurunan pada tahun 2020. Hal tersebut dipicu adanya kendala permasalahan perekonomian di Kota Surabaya, tidak hanya di Kota Surabaya tetapi seluruh Indonesia bahkan seluruh dunia juga mengalami permasalahan tersebut, sehingga membuat kebutuhan perekonomian anjlok khususnya terhadap sektor pariwisata seperti tempat penginapan, hotel, losmen, cafe, dan rumah makan atau sejenisnya.

Seperti yang dikatakan Dwi Cahyono Ketua Perhimpunan Hotel dan Restoran Indonesia (PHRI) Jatim mengatakan sudah ada 100 lebih hotel dan restoran di Jatim

yang mengajukan tutup. Bukan berarti mereka yang tidak mengajukan tutup kondisinya baik-baik saja karena saat ini beban operasional dan pendapatan sangat tidak seimbang. Bahkan omzet turun hingga dibawah 10 persen. Sedangkan mereka harus tetap menghidupi karyawan agar mereka tidak dirumahkan. Berbagai cara dan upaya untuk menghadapi permasalahan tersebut, dengan menggilir untuk jadwal karyawannya. Ada yang 30 persen, ada yang 50 persen. Jadi dalam satu bulan masuk 10-15 hari, dicari bagaimana caranya agar karyawan tidak jadi korban yang dirumahkan. Pihak hotel dan restoran sudah melakukan berbagai cara untuk menaikkan angka penjualan. Bahkan ada hotel yang menerapkan sistem *on call* dan beberapa karyawan hanya bertugas sebagai 'penjaga pintu' saja. Jika akan ada acara atau tamu datang, baru karyawan akan dihubungi untuk datang. Dan restoran dengan sistem 'jemput bola', mulai dari berjualan di online hingga datang langsung ke rumah pelanggan. Meski harus diakui, hal itu masih jauh dari pendapatan sebelumnya "Nggak bisa (menutupi kekurangan omzet), tapi lumayan lah menaikkan *sale* (penjualan)," ujarnya. Hingga saat ini, PHRI Jatim terus melakukan upaya agar usaha hotel dan restoran mendapat bantuan, salah satunya keringanan listrik dan pajak. Karena harus diakui, saat aktivitas masyarakat dibatasi sehingga usaha hotel dan restoran kehilangan tamu/pelanggan, namun beban operasional seperti pajak, listrik hingga air masih dibayarkan seperti biasa. (<https://www.suarasurabaya.net/ekonomibisnis/>).

Maka, hal ini sangat mempengaruhi aspek naik turunnya pencapaian target terhadap penerimaan realisasi pajak hotel dan pajak restoran di Kota Surabaya

yang telah ditetapkan oleh pihak Badan Pendapatan Daerah Pemerintah Kota Surabaya.

Berikut adalah target dan realisasi Pajak Hotel dan Pajak Restoran terhadap Pendapatan Asli Daerah Kota Surabaya selama lima tahun berturut-turut mulai dari tahun 2016 – 2020.

Tabel 1.2

Realisasi Penerimaan Pajak Hotel dan Restoran

Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Surabaya Tahun 2016 – 2020

| Tahun | Hotel | | Restoran | |
|-------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| | Target (Rp) | Realisasi (Rp) | Target (Rp) | Realisasi (Rp) |
| 2016 | 212.771.000.000 | 216.178.680.532 | 310.769.000.000 | 330.838.390.097 |
| 2017 | 222.421.087.816 | 233.793.472.823 | 366.162.881.267 | 386.793.643.531 |
| 2018 | 251.208.677.510 | 266.962.722.475 | 433.496.909.599 | 451.619.929.636 |
| 2019 | 295.510.008.073 | 296.191.979.275 | 537.257.928.777 | 538.860.659.361 |
| 2020 | 170.976.573.680 | 117.689.560.937 | 402.252.234.557 | 308.546.965.384 |

Sumber: Bapenda Kota Suarabaya 2022

Berdasarkan tabel 1.2 merupakan target dan realisasi penerimaan pada objek pajak hotel dan restoran yang didasari dengan jumlah objek pada tahun 2016-2020. Dengan demikian pendapatan asli daerah Kota Surabaya mengalami kenaikan yang

cukup meningkat di tahun 2016 sampai 2019 dan mengalami penurunan di tahun 2020. Pada penelitian ini ada beberapa perbedaan dari penelitian sebelumnya seperti: terdapat beberapa penelitian yang menggunakan teknik analisis rasio efisiensi dan efektivitas, analisis laju pertumbuhan, analisis trend, dan analisis perhitungan potensi pada keseluruhan pajak daerah atau retribusi daerah pada produk kosmetik regional bruto. Penelitian ini bertempat di Badan Pendapatan Daerah Pemerintah Daerah Kota Surabaya, yang telah melakukan otonomi daerah dengan diberikan wewenang dan tanggungjawab oleh pemerintah pusat untuk mengelola pendapatan daerahnya serta memberikan hasil yang potensial pada penerimaan pajak dan meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), dan dapat memberikan target serta realisasi pencapaian yang lebih baik. Berdasarkan uraian diatas maka tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis efektivitas penerimaan pajak hotel dan pajak restoran serta kontribusinya terhadap Pendapatan Asli Daerah di Kota Surabaya dengan judul: **“Efektivitas dan Kontribusi Pajak Hotel Dan Pajak Restoran Atas Pendapatan Asli Daerah Di Badan Pendapatan Daerah Kota Surabaya”**.

1.2. Rumusan Masalah

2. Bagaimana tingkat efektivitas penerimaan pajak hotel dan restoran diukur dengan Analisis Rasio Efektivitas pajak hotel dan restoran terhadap pendapat asli daerah di Kota Surabaya pada tahun 2016 sampai dengan 2020?
3. Bagaimana tingkat kontribusi pajak hotel dan pajak restoran diukur dengan Analisis Kontribusi terhadap pendapatan asli daerah di Kota Surabaya pada tahun 2016 sampai dengan 2020?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan permasalahan yang dikemukakan, maka tujuan pada penelitian ini yang ingin dicapai adalah:

1. Untuk menganalisis dan menentukan tingkat efektivitas penerimaan pajak hotel dan pajak restoran diukur dengan Analisis Rasio Efektivitas Pajak Hotel dan Pajak Restoran terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Surabaya selama tahun 2016 sampai dengan tahun 2020.
2. Untuk menganalisis dan menentukan tingkat kontribusi pajak hotel dan pajak restoran diukur dengan Analisis Kontribusi Pajak Hotel dan Pajak Restoran terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Surabaya selama tahun 2016 sampai dengan tahun 2020.

1.4. Manfaat Penelitian

Melalui penelitian ini, diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1.4.1 Manfaat Teoritis

1. Penelitian ini secara teoritis, dapat dijadikan bahan pertimbangan dan masukan pemikiran yang bermanfaat bagi Pemerintah Kota Surabaya khususnya Badan Pendapatan Daerah Kota Surabaya dalam meningkatkan penerimaan Pajak Hotel dan Pajak Restoran.

1.4.2 Manfaat Praktisi

1. Bagi peneliti selanjutnya, diharapkan untuk menambah wawasan serta pengetahuan baru di bidang akuntansi, terutama terkait dengan Efektivitas dan Kontribusi Pajak Hotel dan Pajak Restoran terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Surabaya.

2. Bagi mahasiswa, penelitian ini diharapkan dapat menambah bukti empiris dari penelitian sebelumnya mengenai efektivitas pajak hotel dan pajak restoran untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), serta dapat dijadikan sebuah referensi dalam mengadakan penelitian lebih lanjut dengan permasalahan yang sama dan dapat diterapkan di masa yang akan datang selanjutnya tentang Pajak Hotel dan Pajak Restoran.