

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

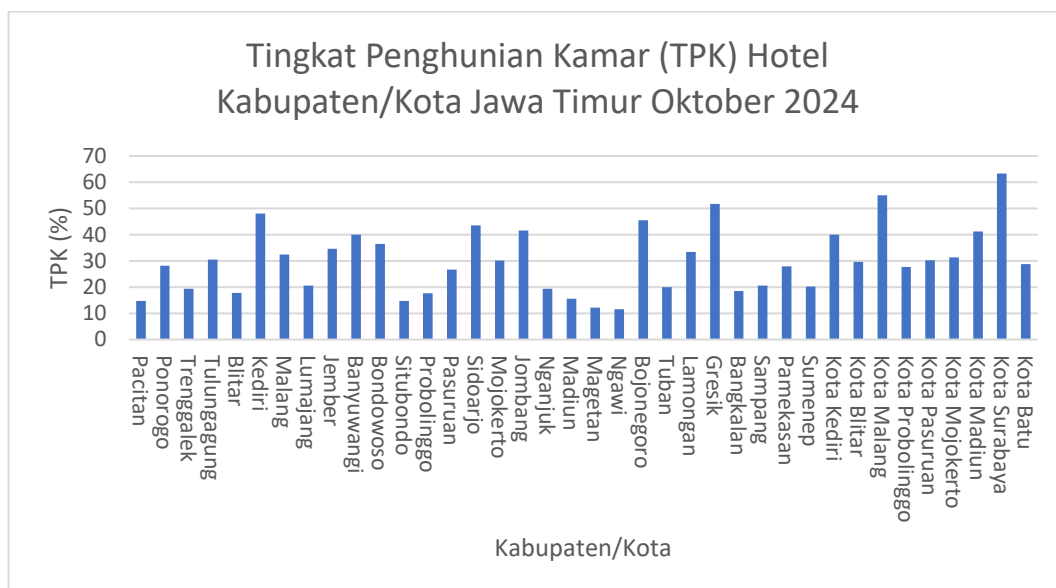
Penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia menuntut daerah untuk memiliki kemampuan fiskal yang memadai dalam membiayai pembangunan dan pelayanan publik. Berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk mengatur serta mengurus urusan pemerintahan sesuai asas otonomi dan tugas pembantuan. Kewenangan tersebut mengharuskan pemerintah daerah untuk meningkatkan dan mengelola sumber-sumber pendapatan daerah secara optimal untuk mewujudkan kemandirian fiskal.

Penguatan otonomi daerah mengharuskan adanya kemandirian fiskal yang kuat, dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebagai indikator kinerja utamanya berdasarkan UU Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintahan Daerah. Struktur PAD yang bersumber dari pajak, retribusi, serta pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, menjadi sumber pendanaan mandiri bagi program kerja pemerintah daerah. Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan sebagaimana dilaporkan oleh DDTC News menyatakan bahwa semakin tinggi kontribusi PAD terhadap total pendapatan daerah, semakin kuat kapasitas fiskal suatu daerah dalam menjalankan otonomi daerah (Kurniati, 2024).

Kota Surabaya sebagai pusat kegiatan ekonomi di Provinsi Jawa Timur memiliki potensi penerimaan pajak daerah yang besar, khususnya dari sektor jasa dan perdagangan. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik Kota Surabaya (2025), struktur Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) menurut Lapangan Usaha Tahun 2020-2024 Kota Surabaya didominasi oleh sektor perdagangan besar dan eceran serta penyediaan akomodasi dan makan minum. Dominasi sektor-sektor tersebut mencerminkan tingginya aktivitas konsumsi masyarakat dan mobilitas ekonomi perkotaan yang menjadi objek utama pemungutan pajak daerah. Dalam konteks ini, jenis pajak yang berkaitan dengan kegiatan perhotelan, restoran, dan penyelenggaraan reklame memiliki posisi strategis sebagai sumber penerimaan daerah.

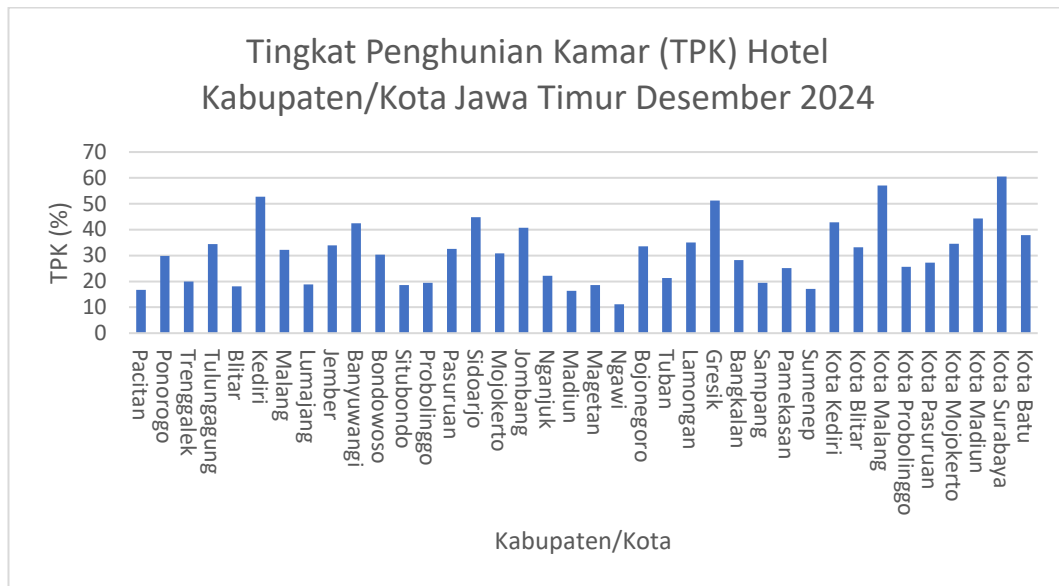
Namun demikian, Imbas dari krisis global pandemi COVID-19 mengakibatkan penurunan yang signifikan pada sektor-sektor yang menjadi basis pajak daerah, khususnya hotel dan restoran. Penelitian oleh Ayuningtika & Murwanto (2023) menunjukkan bahwa kontribusi pajak hotel dan restoran terhadap PAD Surabaya mengalami penurunan selama pandemi. Temuan ini menegaskan bahwa ketergantungan PAD pada sektor-sektor yang bergantung pada konsumsi masyarakat dan mobilitas publik membuatnya sangat sensitif terhadap guncangan eksternal. Selain itu, penelitian tersebut juga mencatat bahwa meskipun pemerintah daerah telah berupaya meningkatkan intensifikasi dan ekstensifikasi pajak, hasilnya belum maksimal karena pembatasan operasional usaha dan perubahan perilaku konsumsi masyarakat.

Memasuki periode pemulihan ekonomi pascapandemi, penerimaan pajak daerah di Kota Surabaya mulai menunjukkan tren peningkatan. Dilansir dari ANTARA Jatim, Kepala Badan Pendapatan Daerah Kota Surabaya Musdiq Ali Suhudi menyatakan realisasi pajak daerah Kota Surabaya pada triwulan I tahun 2022 mencapai Rp579,7 miliar, dengan kontribusi terbesar berasal dari pajak restoran, pajak hotel, dan pajak reklame, sementara pajak daerah yang lain masih menunjukkan pemulihan yang relatif lebih lambat. Fenomena ini mengindikasikan bahwa pemulihan penerimaan pajak antar sektor tidak terjadi secara merata.



Gambar 1. 1 TPK Kabupaten/Kota Oktober 2024

Sumber: Data diolah (2026)



Gambar 1. 2 TPK Kabupaten/Kota Desember 2024

Sumber: Data diolah (2026)

Berdasarkan data resmi Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Timur (2024) mencatat bahwa Tingkat Penghunian Kamar (TPK) hotel klasifikasi bintang dan non-bintang di Kota Surabaya mencapai 63,31% pada Oktober dan Tingkat Penghunian Kamar (TPK) pada Desember 2024 tetap berada pada level tinggi sebesar 60,53%, tertinggi di antara kabupaten/kota di Jawa Timur. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa sektor hotel memiliki daya pulih yang kuat dan berpotensi memberikan kontribusi signifikan terhadap penerimaan pajak daerah.

Selain faktor ekonomi, penerimaan pajak daerah juga dipengaruhi oleh kebijakan pengelolaan pajak dan tingkat kepatuhan wajib pajak. Berdasarkan laporan resmi yang dipublikasikan oleh situs Pemerintah Kota Surabaya (surabaya.go.id), pada tahun 2023 Eri Cahyadi selaku Wali Kota Surabaya menyampaikan telah mengirimkan surat imbauan kepada lebih dari 712 ribu Wajib Pajak, termasuk pelaku usaha hotel, restoran, dan reklame, agar meningkatkan

kepatuhan pembayaran pajak daerah. Hal tersebut dilakukan sebagai bagian dari strategi optimalisasi Pendapatan Asli Daerah, serta untuk menunjukkan bahwa meskipun aktivitas ekonomi mulai pulih, masih terdapat permasalahan dalam aspek kepatuhan dan pengawasan pajak daerah.

Pada sektor reklame, Pemerintah Kota Surabaya juga menghadapi tantangan berupa banyaknya reklame yang tidak berizin dan tidak membayar pajak. Pada bulan September 2024, Pemerintah Kota Surabaya telah menertibkan lebih dari 5.216 reklame liar karena tidak memenuhi kewajiban pajak. Kondisi ini menunjukkan bahwa pajak reklame memiliki potensi besar sebagai sumber Pendapatan Asli Daerah, namun realisasinya masih terkendala oleh lemahnya kepatuhan dan pengawasan di lapangan (Mahendra, 2024).

Table 1.1 Target dan Realisasi PAD Kota Surabaya

Tahun	Target	Realisasi	Pencapaian (%)
2021	5.322.810.142.550	4.727.280.629.669	88,81
2022	6.316.345.973.654	5.314.695.257.794	84,14
2023	6.592.424.318.658	5.771.818.530.425	87,55
2024	6.586.664.664.047	6.114.385.907.598	92,83

Sumber: Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (2026)

Berdasarkan data Laporan Realisasi Anggaran, realisasi target dan penerimaan PAD Kota Surabaya yang menunjukkan tren peningkatan dari tahun ke tahun belum tentu mencerminkan optimalnya seluruh komponen penyusun PAD. Peningkatan PAD tersebut tidak secara otomatis menunjukkan bahwa Pajak Hotel, Pajak Restoran, dan Pajak Reklame mengalami peningkatan kontribusi yang

sejalan. Kenaikan tersebut dapat dikarenakan peningkatan pendapatan dari sumber PAD lainnya seperti redistribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, serta lain-lain PAD yang sah.

Meskipun Pajak Hotel, Pajak Restoran, dan Pajak Reklame secara struktural merupakan komponen pembentuk PAD, penelitian terhadap ketiga jenis pajak tersebut tetap relevan untuk dilakukan. Hal ini disebabkan karena secara empiris besarnya penerimaan masing-masing jenis pajak tidak selalu mengalami perkembangan yang stabil dan sejalan dengan perubahan PAD. Fluktuasi penerimaan pajak dapat dipengaruhi oleh berbagai faktor, seperti kondisi ekonomi daerah, tingkat konsumsi masyarakat, mobilitas wisatawan, serta kepatuhan wajib pajak dalam memenuhi kewajiban perpajakannya. Oleh karena itu, penelitian ini penting dilakukan untuk memperoleh bukti empiris mengenai dinamika penerimaan Pajak Hotel, Pajak Restoran, dan Pajak Reklame dalam kaitannya dengan perubahan PAD Kota Surabaya.

Penelitian Yasser & Widajantie (2022) pada Badan Pendapatan Daerah Provinsi Jawa Timur periode 2016-2020 menunjukkan bahwa pajak daerah berpengaruh signifikan terhadap Pendapatan Asli Daerah. Temuan ini menegaskan bahwa pajak daerah merupakan komponen utama dalam meningkatkan kapasitas fiskal pemerintah daerah. Namun demikian, penelitian tersebut dilakukan pada tingkat provinsi dan periode yang berbeda. Perbedaan karakteristik wilayah, jenis pajak yang diteliti, serta kondisi ekonomi menyebabkan hasil penelitian tersebut belum tentu sama apabila diterapkan pada Kota Surabaya pada periode 2021-2024.

Penelitian lain yang secara khusus mengkaji pengaruh pajak hotel, pajak restoran, dan pajak reklame terhadap Pendapatan Asli Daerah menunjukkan hasil temuan yang belum konsisten. Sebagian penelitian menyatakan bahwa pajak hotel dan pajak reklame berpengaruh signifikan terhadap PAD, sementara pajak restoran tidak menunjukkan pengaruh yang signifikan. Penelitian lainnya menunjukkan bahwa pajak hotel tidak berpengaruh terhadap PAD, sementara pajak restoran berpengaruh terhadap PAD. Perbedaan hasil ini menunjukkan bahwa kontribusi masing-masing jenis pajak daerah dipengaruhi oleh kondisi ekonomi, wilayah penelitian, serta periode waktu yang digunakan.

Penelitian ini memiliki kebaruan pada periode yang digunakan pada tahun 2021-2024, serta variasi variabel yang dipilih yaitu Pajak Hotel, Pajak Restoran, dan Pajak Reklame. Pemilihan Kota Surabaya sebagai lokasi penelitian didasarkan pada posisinya sebagai salah satu kota metropolitan dan pusat pertumbuhan ekonomi di Provinsi Jawa Timur yang memiliki aktivitas perdagangan, jasa, pariwisata, dan promosi usaha yang tinggi. Kondisi tersebut menjadikan Kota Surabaya memiliki potensi penerimaan pajak daerah yang besar, khususnya dari sektor hotel, restoran, dan reklame.

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran empiris yang lebih komprehensif mengenai dinamika penerimaan masing-masing jenis pajak daerah dalam mendukung kemandirian fiskal Pemerintah Kota Surabaya serta menjadi dasar pertimbangan dalam perumusan kebijakan optimalisasi penerimaan pajak daerah.

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan, peneliti tertarik untuk melaksanakan penelitian dengan judul “**Pengaruh Pajak Hotel, Pajak Restoran, dan Pajak Reklame terhadap Pendapatan Asli Daerah Kota Surabaya (Studi Kasus Badan Pendapatan Daerah Kota Surabaya Tahun 2021- 2024)**”.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka dapat dirumuskan masalah penelitian sebagai berikut:

1. Apakah Pajak Hotel berpengaruh terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD)?
2. Apakah Pajak Restoran berpengaruh terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD)?
3. Apakah Pajak Reklame berpengaruh terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD)?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Untuk menguji dan membuktikan pengaruh Pajak Hotel terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD).
2. Untuk menguji dan membuktikan pengaruh Pajak Restoran terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD).
3. Untuk menguji dan membuktikan pengaruh Pajak Reklame terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD).

1.4 Manfaat Penelitian

Beberapa manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah:

- a. Manfaat Operasional
 1. Bagi Instansi Pemerintah

Bagi instansi pemerintah, khususnya Pemerintah Kota Surabaya dan Badan Pendapatan Daerah Kota Surabaya, penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumber

informasi dan bahan evaluasi dalam perumusan kebijakan pengelolaan pajak daerah. Temuan penelitian dapat digunakan untuk mengidentifikasi jenis pajak yang memiliki pengaruh terhadap PAD, sehingga mendukung pengambilan keputusan yang lebih tepat dalam rangka optimalisasi penerimaan daerah dan penguatan kemandirian fiskal.

b. Manfaat dalam Pengembangan Ilmu (Akademis)

1. Bagi Universitas

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi akademik berupa penambahan referensi ilmiah di bidang akuntansi sektor publik dan keuangan daerah, terutama terkait Pendapatan Asli Daerah. Hasil penelitian ini dapat dimanfaatkan sebagai bahan ajar, rujukan penelitian, serta memperbanyak koleksi karya ilmiah di lingkungan Universitas, sehingga mendukung pengembangan budaya riset yang berkelanjutan.

2. Bagi Peneliti

Bagi peneliti, penelitian ini memberikan peningkatan pemahaman peneliti mengenai dinamika pajak daerah serta perannya dalam mendukung pembiayaan dan pembangunan daerah.