

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1. Latar Belakang Masalah**

Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) adalah negara kepulauan terbesar di dunia yang terdiri dari 17.504 pulau dengan 34 provinsi yang terbagi menjadi 416 kabupaten dan 98 kota. Setiap daerah memiliki regulasi untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanannya kepada masyarakat. Pemerintah dan masyarakat berpartisipasi untuk memaksimalkan sumber daya alam dan sumber daya manusia yang dimiliki daerah tersebut guna merancang, membangun, dan mengoptimalkan pembangunan daerah. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2009 Tentang Pemerintah Daerah, menyatakan bahwa tidak dikenal lagi pembagian daerah tingkat I dan daerah tingkat II. Pemerintah daerah hanya dibedakan menjadi daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota.

Provinsi adalah suatu satuan teritorial, seringnya dijadikan nama sebuah wilayah administratif pemerintahan di bawah wilayah negara atau negara bagian. Sedangkan Kabupaten adalah pembagian wilayah administratif di Indonesia setelah provinsi, yang dipimpin oleh seorang bupati. Selain kabupaten, pembagian wilayah administratif setelah provinsi adalah kota. Secara umum, baik kabupaten dan kota memiliki wewenang yang sama.

Dana yang digunakan pemerintah daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat tertata dalam APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah). APBD adalah suatu rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan berdasarkan peraturan daerah tentang APBD (UU No. 33 tahun 2004). Salah satu struktur dalam APBD menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 adalah Anggaran Pendapatan yang diantaranya meliputi Pendapatan Asli Daerah (PAD). PAD terdiri dari Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah, dan Penerimaan lainnya. PAD adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan (Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004).

Menurut penelitian yang dilakukan oleh Yudi Hartono (2016), Salah satu penyumbang terbesar Pendapatan Asli Daerah yaitu Pajak Daerah dan retribusi daerah. Pajak Daerah adalah kontribusi wajib pajak 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 (Undang-undang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Nomor 28 Tahun 2009). Contoh dari pajak yang dipungut oleh pemerintah daerah kabupaten/kota adalah Pajak Bumi dan Bangunan serta pajak hotel dan restoran.

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Pasal 1 angka 22 dan 23, mendefinisikan Pajak Restoran adalah pajak atas pelayanan yang disediakan oleh restoran. Restoran adalah fasilitas penyedia makanan

dan atau minuman dengan dipungut bayaran, yang mencakup juga rumah makan, kafetaria, kantin, warung, bar dan sejenisnya termasuk juga jasa boga/katering.

Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 17 Tahun 2003 tentang Pajak Hotel menjelaskan bahwa Pajak Hotel adalah pajak yang dipungut atas pelayanan Hotel. Hotel adalah bangunan yang khusus disediakan bagi orang untuk dapat menginap atau istirahat, memperoleh pelayanan, dan/atau fasilitas lainnya dengan dipungut bayaran, termasuk bangunan lainnya yang menyatu, dikelola dan dimiliki oleh pihak yang sama, kecuali untuk pertokoan dan perkantoran.

Retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan pribadi atau badan yang dibagi menjadi tiga jenis yaitu Retribusi Jasa Umum, Retribusi Jasa Usaha, dan Retribusi Perizinan Tertentu (UU No. 28 tahun 2009).

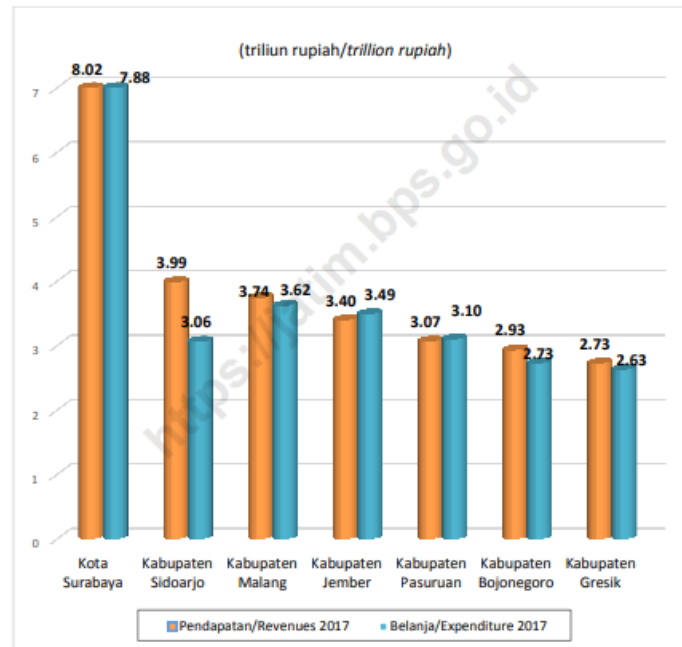
Retribusi parkir adalah pembayaran atas penggunaan jasa pelayanan tempat parkir yang ditentukan oleh Pemerintah Daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Retribusi parkir masuk dalam kriteria retribusi jasa umum, yaitu retribusi atas jasa yang disediakan atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan.

Menurut Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 73 tahun 1999 tentang Pedoman Penyelenggaraan Perparkiran Daerah yang dimaksud

dengan parkir adalah keadaan tidak bergerak suatu kendaraan yang tidak bersifat sementara. Sedangkan tempat parkir adalah tempat pemberhentian kendaraan di lokasi tertentu baik di tepi jalan umum, gedung, pelataran atau bangunan umum.

Menurut Ardiansyah (2013), isu kepatuhan menjadi penting karena ketidakpatuhan secara bersamaan menimbulkan upaya menghindarkan pajak, baik dengan *fraud* maupun *illegal* yang disebut dengan *Tax Evasion* maupun penghindaran pajak tanpa pelanggaran yang disebut *Tax Avoidance*. Kurangnya kepatuhan wajib pajak dalam membayar pajak dipengaruhi oleh hal – hal seperti: kurang efektifnya sosialisasi dari pemerintah untuk menyerukan membayar pajak, kurangnya pengetahuan wajib pajak tentang pajak, dan adanya kekhawatiran masyarakat dalam penggunaan penerimaan pajak yang dikumpul tidak digunakan sebagaimana mestinya. Oleh karena itu kepatuhan Wajib Pajak dianggap sebagai salah satu faktor yang mempengaruhi Pendapatan Asli Daerah.

Gambar 1.1  
Realisasi Pendapatan dan Belanja Pemerintah Tujuh Kabupaten/  
Kota Terbesar di Provinsi Jawa Timur, 2017



Sumber : BPS Jawa Timur (2020)

Dapat dilihat dari gambar diatas bahwa Surabaya dalam urutan pertama dengan pendapatan dan belanja terbesar di Provinsi Jawa Timur pada tahun 2017 dengan pendapatan sebesar kurang lebih Rp8.020.000.000.000 dan Belanja sebesar Rp7.880.000.000.000. Kabupaten Gresik berada di posisi terakhir dengan pendapatan sebesar Rp2.730.000.000.000 dan belanja sebesar Rp2.630.000.000.000.

Penelitian ini mengambil objek dalam lingkup pemerintahan, yaitu Badan Pengelolaan Pendapatan, Keuangan dan Aset Daerah (BPPKAD) Kabupaten Gresik. Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah atau BPPKAD didasarkan pada PP Nomor 41 Tahun 2007. Peneliti memilih objek penelitian tersebut dikarenakan Kabupaten Gresik merupakan salah satu dari tujuh Kabupaten/Kota dengan Realisasi Pendapatan dan

Belanja Pemerintah Kota Terbesar di Provinsi Jawa Timur tahun 2017 (sesuai dengan gambar 1.1). Selain itu, Kabupaten Gresik dipilih karena pada beberapa sektor pajak dan retribusi daerah tidak mencapai target yang diharapkan, terutama pada retribusi daerah yang tidak mencapai target dalam 5 tahun terakhir (Sumber: BPS Tahun 2020).

Berikut adalah perkembangan Pendapatan Asli Daerah (PAD) sektor pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten Gresik tahun anggaran 2016 – 2018 :

**Tabel 1.1**  
**Realisasi Penerimaan Pendapatan Asli Daerah Sektor Pajak Daerah Kabupaten Gresik Tahun 2016 – 2018**

	Target	Realisasi
2016	Rp465.539.000.000,00	Rp412.112.744.756,71
2017	Rp485.993.098.000,00	Rp496.995.074.543,19
2018	Rp529.210.000.000,00	Rp575.859.024.856,46

Sumber : BPS Kabupaten Gresik, data diolah (2020)

Dari tabel 1.1 diperoleh data bahwa perkembangan PAD Kabupaten Gresik sektor Pajak Daerah dalam tiga tahun terakhir ini (2016 – 2018) tidak stabil. Perolehan Pajak Daerah tertinggi terlihat pada tahun 2018 sebesar Rp575.859.024.856,46 dari target sebesar Rp529.210.000.000,00. Sedangkan perolehan terendah pada tahun 2016 sebesar Rp412.112.744.756,71 dari target sebesar Rp465.539.000.000,00. Dapat dilihat juga pada tahun 2016 realisasi PAD

sektor Pajak Daerah Kabupaten Gresik tidak memenuhi target yang telah ditentukan.

**Tabel 1.2**  
**Realisasi Penerimaan Pendapatan Asli Daerah Sektor Retribusi**  
**Daerah Kabupaten Gresik Tahun 2016 – 2018**

	Target	Realisasi
2016	Rp136.653.281.000,00	Rp77.108.109.540,65
2017	Rp130.871.225.000,00	Rp78.798.888.987,00
2018	Rp76.019.326.300,00	Rp73.435.779.742,00

Sumber : BPS Kabupaten Gresik, data diolah (2020)

Dari tabel 1.2 diperoleh data bahwa perkembangan PAD Kabupaten Gresik sektor Retribusi Daerah dalam tiga tahun terakhir ini (2016 – 2018) tidak stabil. Perolehan Retribusi Daerah tertinggi terlihat pada tahun 2017 sebesar Rp78.798.888.987,00 dari target sebesar Rp130.871.225.000,00. Sedangkan perolehan terendah pada tahun 2018 sebesar Rp73.435.779.742,00 dari target sebesar Rp76.019.326.300,00. Dapat dilihat juga bahwa realisasi PAD Kabupaten Gresik sektor Retribusi Daerah tidak mencapai target selama kurun waktu 3 tahun.

Seiring berkembangnya zaman, pertumbuhan suatu daerah juga semakin meningkat. Banyak bangunan – bangunan baru, terutama dalam sektor makanan seperti restoran dan kafe. Berdasarkan *website* resminya ([gresikkab.go.id](http://gresikkab.go.id)) Kabupaten Gresik tercatat memiliki 146 restoran. Menurut Astuti (2013) Penerimaan Pajak Restoran memiliki pengaruh positif terhadap Pendapatan Asli Daerah. Namun, menurut Maya (2013) Pajak restoran tidak berpengaruh terhadap Pendapatan Asli Daerah. Selain restoran, hotel juga menjadi salah satu penyumbang

pendapatan asli daerah. Salah satu komponen Pendapatan Asli Daerah yang berpotensi tinggi adalah pajak hotel. Semakin besar pendapatan dari pajak hotel maka akan semakin besar pendapatan asli daerah yang diterima (Rochimah, Raharjo, & Oemar, 2012). Kabupaten gresik, sesuai dengan *website* resminya ([gresikkab.go.id](http://gresikkab.go.id)) tercatat memiliki 13 hotel dan penginapan.

Menurut Bangsa Online tahun (2017), Masyarakat Kabupaten Gresik yang telah melunasi PBB (pajak bumi dan bangunan) hingga bulan September 2017, baru sebanyak 66,30 persen, atau Rp 54.823.797.336 dari yang ditargetkan sebesar Rp 82.687.500.000 di tahun 2017. Penegasan itu disampaikan Sekretaris Daerah Pemkab Gresik Kng. Djoko Sulistio Hadi saat Bulan Panutan Pelunasan Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB P2) di ruang Mandala Bakti Praja Kantor Bupati Gresik, Selasa (5/9/2017). Sementara Bupati Sambari Halim Radianto menyatakan, dalam Bulan Panutan PBB tahun ini warga Bawean paling taat pajak. Hal ini terbukti dari 2 Kecamatan yang ada di Kepulauan Bawean yakni Kecamatan Tambak yang terdiri dari 13 desa dan Kecamatan Sangkapura yang terdiri dari 17 desa telah lunas Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) 100 persen.

Menurut Times Indonesia tahun (2019), Sejak beberapa tahun belakangan, retribusi parkir Pemkab tidak pernah menenuhi target. Legislatif pun menganjurkan agar penerapan parkir elektronik yang sudah dilakukan bisa dimaksimalkan. Ketua DPRD Kabupaten Gresik, Ahmad Nurhamim mengatakan selain pemaksimalan parkir elektronik dengan sosialisasi ke masyarakat dan tukang parkir, permasalahan



parkir liar pun harus diselesaikan. Di Jalan Ahmad Yani dan Malik Ibrahim misalnya, itu potensi ada namun di lapangan lahan parkir itu tidak disetor ke Pemkab melalui Dinas Perhubungan melainkan ke kelurahan setempat.

Motivasi peneliti untuk melakukan penelitian ini karena peneliti melihat semakin berkembangnya Kabupaten Gresik maka secara tidak langsung akan diikuti dengan meningkatnya jumlah penduduk sehingga menyebabkan tingginya jumlah pertumbuhan bangunan yang ada seperti rumah, penginapan, tempat makan, tempat hiburan dan lain sebagainya. Bangunan-bangunan tersebut akan menciptakan lahan parkir baru sehingga retribusi parkir akan meningkat. Selain retribusi parkir, Pajak Bumi dan Bangunan serta pajak hotel dan restoran juga akan meningkat. Peneliti ingin mengetahui dan membuktikan secara empiris sejauh mana kontribusi yang diberikan pajak bumi dan bangunan, pajak hotel dan restoran, dan retribusi parkir terhadap Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Gresik.

Berdasarkan uraian latar belakang diatas maka peneliti memutuskan untuk memberikan judul dalam penelitian ini yaitu **“PENGARUH PAJAK BUMI DAN BANGUNAN, PAJAK HOTEL DAN RESTORAN, DAN RETRIBUSI PARKIR TERHADAP PENDAPATAN ASLI DAERAH KABUPATEN GRESIK DENGAN KEPATUHAN WAJIB PAJAK SEBAGAI VARIABEL MODERASI”**.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang penelitian diatas, maka peneliti mengangkat beberapa rumusan masalah sebagai berikut

1. Apakah terdapat pengaruh antara Pajak Bumi dan Bangunan terhadap Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Gresik?
2. Apakah terdapat pengaruh antara Pajak Hotel dan Restoran terhadap Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Gresik?
3. Apakah terdapat pengaruh antara Retribusi Parkir terhadap Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Gresik?
4. Apakah kepatuhan Wajib Pajak memengaruhi hubungan antara Pajak Bumi dan Bangunan dengan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Gresik?
5. Apakah kepatuhan Wajib Pajak memengaruhi hubungan antara Pajak Hotel dan Restoran dengan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Gresik?
6. Apakah kepatuhan Wajib Pajak memengaruhi hubungan antara Retribusi Parkir dengan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Gresik?

## **1.3. Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk menganalisis dan membuktikan secara empiris mengenai pengaruh Pajak Bumi dan Bangunan terhadap Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Gresik.

2. Untuk menganalisis dan membuktikan secara empiris mengenai pengaruh Pajak Hotel dan Restoran terhadap Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Gresik.
3. Untuk menganalisis dan membuktikan secara empiris mengenai pengaruh Retribusi Parkir terhadap Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Gresik.
4. Untuk menganalisis dan membuktikan secara empiris mengenai pengaruh kepatuhan Wajib Pajak terhadap hubungan antara Pajak Bumi dan Bangunan dengan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Gresik.
5. Untuk menganalisis dan membuktikan secara empiris mengenai pengaruh kepatuhan Wajib Pajak terhadap hubungan antara Pajak Hotel dan Restoran dengan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Gresik.
6. Untuk menganalisis dan membuktikan secara empiris mengenai pengaruh kepatuhan Wajib Pajak terhadap hubungan antara Retribusi Parkir dengan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Gresik.

#### **1.4. Manfaat Penelitian**

##### **1. Manfaat Teoritis**

Penelitian ini diharapkan dapat memperkaya konsep atau teori dan memberikan sumbangan pemikiran yang mendukung perkembangan ilmu pengetahuan mengenai PAD dan komponen-komponennya khususnya pajak bumi bangunan, pajak hotel dan restoran, dan retribusi parkir.

## 2. Manfaat Praktis

- a. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi penambahan ilmu pengetahuan serta menjadi bahan bacaan di perpustakaan Universitas dan dapat memberikan referensi bagi mahasiswa lain untuk keperluan penelitian selanjutnya dengan permasalahan yang sejenis.
- b. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan dan evaluasi atas pengaturan dan pengelolaan pendapatan pajak bumi bangunan, pajak hotel dan restoran, dan retribusi parkir.