

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah Penelitian**

Sejak adanya reformasi pada tahun 1999 Indonesia mengalami berbagai perubahan tatanan pemerintahannya, mulai dari pemerintahan pusat sampai ke pemerintahan daerah. Perubahan tatanan pemerintahan dilakukan cukup besar salah satunya seluruh wewenang yang ada di pemerintah pusat dilimpahkan kepada daerah yang sekarang disebut dengan otonomi daerah. Karena banyaknya kewenangan atau kewenangan yang begitu luas, tentunya akan membawa dampak atau konsekuensi tertentu bagi daerah yang menjalankan kewenangannya itu. Salah satu konsekuensinya adalah bahwa daerah harus mampu membiayai semua kegiatan pemerintahan dan pembangunan yang menjadi kewenangannya.

Otonomi daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan nomor 23 tahun 2014. Dari pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa daerah diberikan hak otonom oleh pemerintah pusat untuk mengatur dan mengurus kebutuhan daerahnya.

Menjawab tuntutan kuat terhadap otonomi sejalan dengan reformasi yang terjadi di Indonesia, maka pemerintah diawal era ini mengeluarkan dua paket kebijakan tentang otonomi daerah. Pertama adalah UU No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Kedua adalah revisi dari dua UU tersebut , pertama UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. (Namlis, 2018). Perubahan undang-undang otonomi daerah dilakukan untuk meletakkan kembali arti penting otonomi daerah pada posisi sebenarnya, bahwa otonomi daerah itu kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus

kepentingan masyarakat setempat berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan undang-undang.

Seiring dengan perubahan dan pergantian kondisi maka kedua undang-undang tersebut diubah menjadi UU No. 23 Tahun 2014. Dalam (Namlis, 2018) menyebutkan bahwa UU No. 23 Tahun 2014 yaitu penguatan kewenangan yang seimbang antara pemerintah provinsi dan kabupaten/kota dan keterlibatan masyarakat dalam proses pembangunan, yang sebelumnya kewenangan pemerintah diatur oleh kabupaten/kota kemudian menjadi urusan dan kewenangan pemerintah provinsi. Maka undang-undang otonomi daerah ditetapkan berdasarkan paket Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 ditujukan untuk membawa Indonesia ke arah yang lebih baik termasuk hubungan antara pemerintahan daerah dengan pemerintahan pusat. Dalam UU No. 22 Tahun 1999 dijelaskan bahwa pemerintahan daerah mempunyai kewenangan dalam mengatur dan mengurus daerah otonom untuk kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Namun karena adanya perubahan dan perkembangan keadaan, ketatanegaraan dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah menyebabkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dicabut dan diganti menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan nomor 32 tahun 2004 dijelaskan bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Berbeda dari Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, dalam UU 32 Tahun 2004 yang menjadi urusan pemerintah daerah hanya terbatas pada yang disebutkan dalam pasal 10 ayat 3 yaitu politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama. Untuk menciptakan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan maka UU 32 Tahun 2004 diganti menjadi UU 23 Tahun 2014, dimana terbentuknya undang-undang nomor 23 tahun 2014 mengacu kepada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Perubahan perundang-undangan dilakukan agar penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah. Sehingga setelah diberlakukan otonomi daerah, pemerintah daerah harus mampu mengatur dan mengurus daerahnya secara mandiri dan diharapkan dapat maju dan berkembang dengan memanfaatkan berbagai potensi yang ada di masing-masing daerah.

Menurut (Halim, 2004) menjelaskan bahwa “Kemandirian keuangan daerah menunjukkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan yang diperlukan daerah. Kemandirian keuangan daerah ditunjukkan oleh besar dan kecilnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) dibandingkan pendapatan yang berasal dari sumber lainnya seperti bantuan pemerintah pusat maupun pinjaman daerah”.

Untuk mewujudkan kemampuan dan kemandirian daerah serta memperkuat struktur penerimaan daerah, maka kontribusi PAD dalam struktur APBD harus senantiasa ditingkatkan karena merupakan salah satu tolok ukur kemampuan dan cermin kemandirian daerah (Horota, 2017). Hal tersebut juga didukung oleh (Harefa et al., 2017) yang menjelaskan bahwa pendapatan asli daerah merupakan salah satu faktor yang penting dalam pelaksanaan roda pemerintahan suatu daerah yang berdasar pada prinsip otonomi yang nyata, luas dan bertanggung jawab. Peranan pendapatan asli daerah dalam keuangan daerah menjadi salah satu tolok ukur penting dalam pelaksanaan otonomi daerah dalam arti semakin besar suatu daerah memperoleh dan menghimpun Pendapatan Asli Daerah (PAD), maka akan semakin besar pula tersedia jumlah dana daerah yang dapat digunakan untuk membiayai penyelenggaraan otonomi daerah.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Pendapatan Asli Daerah merupakan pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Adapun komponen pendapatan asli daerah diantaranya bersumber dari hasil pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan dan lain lain

Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang sah. Pertumbuhan PAD Kabupaten Serang dalam kurun waktu 2015 hingga 2020 selalu fluktuatif atau naik turun. Berikut tabel realisasi pendapatan asli daerah di Kabupaten Serang.

**Tabel 1.1**  
**Anggaran dan Realisasi PAD Kabupaten Serang**  
**Tahun 2015-2020**

(dalam rupiah)

<b>Tahun</b>	<b>Anggaran</b>	<b>Realisasi</b>	<b>% Pertumbuhan</b>
2015	555,212,324,284	579,605,446,965	104,39
2016	564,544,359,031	590,865,666,125	104,66
2017	773,309,234,817	815,399,914,407	105,44
2018	675,514,027,099	697,085,199,649	103,19
2019	766,146,716,826	705,281,901,421	92,06
2020	778,800,551,009	701,215,210,764	90,04

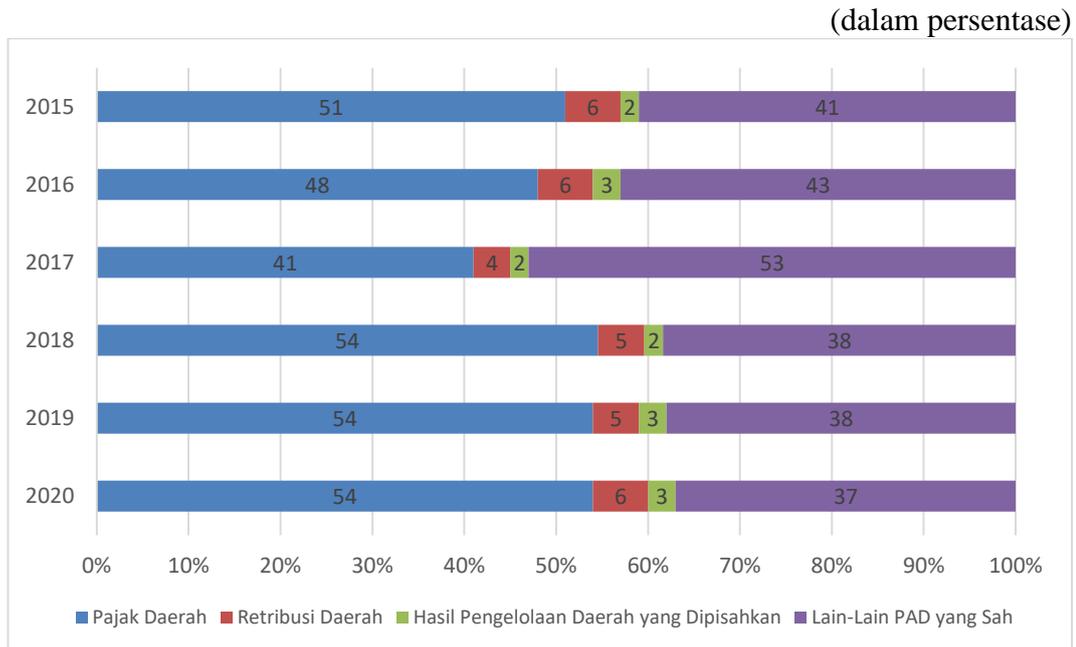
*Sumber: Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Serang, data diolah (2021)*

Berdasarkan data tersebut dapat diketahui bahwa realisasi pendapatan asli daerah mengalami penurunan yang diikuti juga dengan menurunnya persentase ketercapaian realisasi, hal tersebut dilihat dari tiga tahun terakhir yaitu tahun 2018, 2019, dan 2020. Realisasi tertinggi terjadi pada tahun 2017 yaitu sebesar Rp 815,399,914,407 dengan persentase ketercapaian 105,44%. Kemudian pada tahun 2018, realisasi yang diterima menurun cukup besar dari 815 miliar menjadi 697 miliar, sehingga selisih dari kedua tahun tersebut mencapai 118 miliar. Diikuti kembali pada tahun 2019 yaitu tidak tercapainya target, penurunan realisasi dan penurunan persentase ketercapaian. Dimana target yang ditetapkan sebesar 766 miliar, namun realisasi hanya mencapai 705 miliar, sehingga ketercapaiannya pun menurun dari 103,19% menjadi 92,06%. Dan pada tahun 2020 mengalami penurunan kembali, baik realisasi dan juga persentase ketercapaian. Target pada tahun 2020 sebesar 778 miliar, namun realisasi yang diterima hanya 701 miliar.

Sehingga ketercapaiannya pun menurun menjadi 90,04%. Oleh karena itu, apabila pendapatan asli daerah mengalami penurunan ditahun-tahun selanjutnya maka akan menyebabkan daerah tersebut akan selalu bergantung kepada pemerintah pusat.

Menurut (Hibzon, 2007) Pendapatan Asli Daerah dapat dipandang sebagai salah satu indikator atau kriteria untuk mengetahui tingkat ketergantungan suatu daerah kepada pusat. Sehingga apabila PAD dapat dioptimalkan dan dikelola dengan menemukan keunggulan budaya dan potensi asli daerah, maka akan dapat menumbuhkan daya saing daerah yang kompetitif serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat (Horota, 2017). Sejalan dengan hal tersebut (Harefa et al., 2017) menyebutkan, semakin tinggi kemampuan daerah dalam menghasilkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) maka semakin besar pula diskresi daerah untuk menggunakan Pendapatan Asli Daerah (PAD) tersebut sesuai dengan aspirasi, kebutuhan, dan prioritas pembangunan daerah.

Untuk mengetahui penyebab dimana letak kecilnya nilai PAD suatu daerah, maka perlu diketahui terlebih dahulu komponen atau unsur yang termasuk dalam kelompok PAD. Komponen-komponen yang termasuk Pendapatan Asli Daerah yaitu pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Diantara komponen-komponen PAD tersebut, tentu ada salah satu komponen yang paling berpengaruh atau yang mempunyai tingkat penerimaan yang tinggi dalam kontribusinya kepada daerah.



*Sumber: Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Serang, data diolah (2021)*

### **Gambar 1.1** **Realisasi Komponen Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Serang** **Tahun 2015-2020**

Pada gambar 1.1 diatas menunjukkan bahwa masing-masing komponen pendapatan asli daerah sudah menyumbangkan dananya dan memiliki persentase yang berbeda-beda. Secara keseluruhan pajak daerah menjadi salah satu komponen terbesar yang menyumbangkan dananya untuk pendapatan asli daerah, hal tersebut dilihat dari tahun 2015-2020 sebanyak 50% penerimaan dari pendapatan asli daerah disumbangkan oleh komponen pajak daerah. Pada tahun 2015 persentase sebesar 51%, kemudian pada tahun 2016 persentase sebesar 47%, di tahun 2017 persentase sebesar 41%, kemudian pada tahun 2018 sampai dengan tahun 2020 persentase mencapai 54%.

Dengan adanya hal tersebut, pajak daerah memiliki peran dalam penyelenggaraan pemerintah daerah. Hal ini juga didukung oleh (Kurniawan, 2018) bahwa pajak daerah sangat berperan di dalam membiayai pemerintahan dan pembangunan daerah. Tanpa adanya pajak maka kebutuhan akan dana untuk pembangunan akan sulit untuk dipenuhi karena sebagian besar pendapatan pusat

dan daerah berasal dari pajak. Oleh karena itu, permasalahan tentang pajak ini harus ditangani secara tepat agar iuran pajak dapat dimanfaatkan dengan baik untuk kebutuhan dan pembangunan di daerah maupun pembangunan nasional.

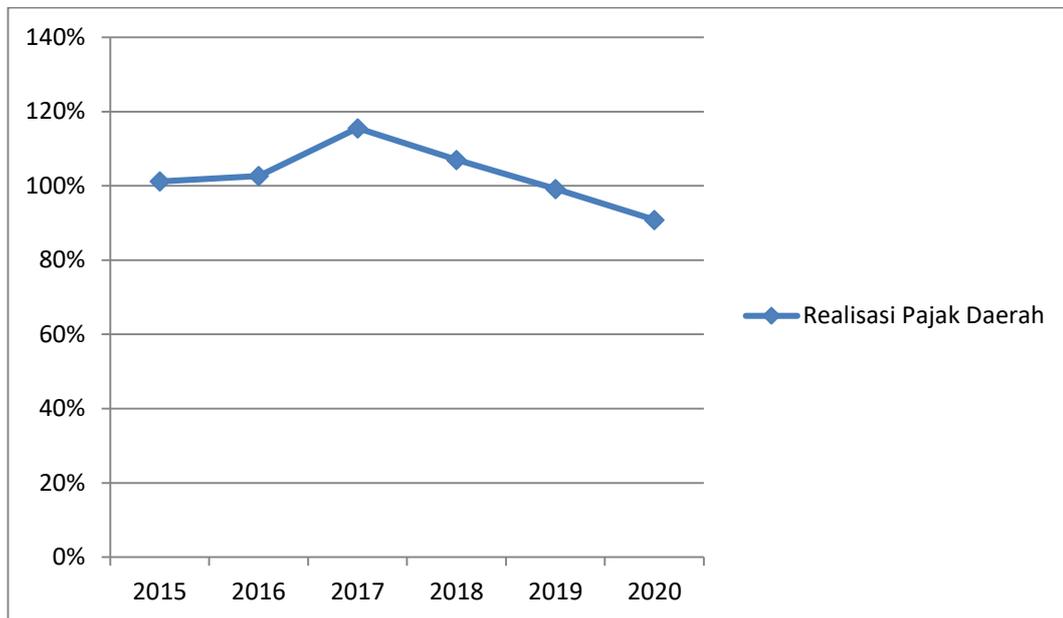
**Tabel 1.2**  
**Anggaran dan Realisasi Pajak Daerah Kabupaten Serang**  
**Tahun 2015-2020**

(dalam rupiah)

<b>Tahun</b>	<b>Target</b>	<b>Realisasi</b>	<b>% Pertumbuhan</b>
2015	294.247.000.000	299.728.796.841	101,86
2016	275.324.050.000	282.667.949.999	102,67
2017	291.931.000.000	337.253.848.564	115,53
2018	354.253.000.000	379.045.284,058	107,00
2019	384.872.990.000	381.734.146.730	99,18
2020	417.047.262.079	378.843.544.921	90,83

*Sumber: Badan Pendapatan Daerah Kabupaten Serang, data diolah (2021)*

Berdasarkan data tersebut dapat diketahui bahwa realisasi pajak daerah mengalami penurunan yang diikuti juga dengan menurunnya persentase ketercapaian realisasi, hal tersebut dilihat dari tiga tahun terakhir yaitu tahun 2018, 2019, dan 2020. Pada tahun 2018, realisasi yang diterima cukup besar dari 337 miliar menjadi 379 miliar, namun secara persentase mengalami penurunan dari tahun 2017. Realisasi tertinggi terjadi pada tahun 2019 yaitu sebesar Rp 381.734.146.730 namun pada tahun 2019 realisasi tidak mencapai target sehingga persentase penerimaan menurun dari tahun sebelumnya menjadi 99,18%. Diikuti kembali pada tahun 2020 yaitu tidak tercapainya target, penurunan realisasi dan penurunan persentase ketercapaian. Dimana target yang ditetapkan sebesar 417 miliar, namun realisasi hanya mencapai 378 miliar, sehingga ketercapaiannya pun menurun dari 99,18% menjadi 90,83%. Oleh karena itu, apabila pajak daerah mengalami penurunan ditahun-tahun selanjutnya maka akan berpengaruh terhadap penerimaan pendapatan asli daerah yang nantinya akan menyebabkan daerah tersebut selalu bergantung kepada pemerintah pusat.



Sumber: DJPK Kemenkeu Republik Indonesia, data diolah (2021)

**Gambar 1.2**  
**Realisasi Pajak Daerah di Kabupaten Serang**  
**Tahun Anggaran 2015-2020**

Berdasarkan Gambar 1.2 diatas, dapat dilihat bahwa pajak daerah Kabupaten Serang Tahun 2015 sampai dengan tahun 2019 fluktuasi cenderung menurun. Dimana pada tahun 2015 sampai tahun 2017 mencapai target yang ditetapkan, meskipun target yang ditentukan setiap tahunnya berbeda. Hanya saja pada tiga tahun selanjutnya yaitu 2018, 2019, dan 2020 mengalami penurunan dari tahun 2017. Pada tahun 2018 komponen pajak daerah mencapai target dan realisasi di atas 100%, namun jika dibandingkan dari tahun 2017 pada tahun 2018 mengalami penurunan realisasi. Kemudian pada tahun 2019 realisasi pajak daerah tidak mencapai target sehingga persentase ketercapaiannya pun ikut menurun, hal tersebut dilihat berdasarkan grafik yang berada di bawah 100%. Dan diikuti juga pada tahun 2020 yaitu target tidak tercapai dan menurunnya penerimaan pajak daerah.

Mengingat pajak daerah merupakan komponen dengan kontribusi terbesar untuk Pendapatan Asli Daerah, maka pajak daerah harus senantiasa ditingkatkan.

Namun pada kenyataannya realisasi pajak daerah pada tiga tahun terakhir mengalami penurunan yang relatif besar. Dengan adanya penurunan ini, maka akan berpengaruh terhadap penerimaan pendapatan asli daerah. Sehingga apabila penerimaan pendapatan asli daerah selalu berada di bawah target maka daerah tersebut dianggap belum mandiri dan akan selalu bergantung kepada pemerintah pusat.

Masalah yang mendasar sampai saat ini, masih belum tergalinya potensi pendapatan daerah pada umumnya disebabkan oleh faktor kurangnya Pemda dalam menemukan keunggulan budaya dan potensi pendapatan asli daerah (PAD), kepatuhan dan kesadaran wajib pajak/retribusi yang relatif rendah (Horota, 2017). Pertumbuhan pajak daerah di Kabupaten Serang tidak terlepas dari kontribusi pajak daerah yang ada di dalamnya.

Menurut (Lamia et al., 2015) pentingnya pajak sebagai sumber pembiayaan pembangunan telah ditetapkan dalam berbagai produk perundang-undangan pemerintah. Pajak sebagai penerimaan daerah tampaknya sudah jelas bahwa apabila pajak ditingkatkan maka penerimaan daerah pun meningkat, sehingga daerah dapat berbuat lebih banyak untuk kepentingan masyarakat. Pajak adalah salah satu alat untuk dapat meredistribusi pendapatan dengan cara memungut pajak yang lebih besar bagi warga yang berpendapatan tinggi dan memungut pajak yang lebih rendah bagi warga yang berpendapatan lebih kecil.

Adanya otonomi daerah maka terjadi desentralisasi yang menyangkut pengelolaan keuangan daerah, perencanaan ekonomi termasuk menyusun program-program pembangunan daerah dan perencanaan lainnya yang dilimpahkan dari pusat ke daerah (Kharisma, 2013). Konsekuensi dari pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia adalah adanya pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, contohnya bidang moneter dan fiskal nasional yang di desentralisasikan kepada daerah (Hadi & Saragih, 2013).

Sama halnya dengan Pendapatan Asli Daerah, kontribusi pajak daerah terhadap PAD tidak terlepas dari komponen yang ada di dalamnya. Sehingga perlu diketahui bagaimana kontribusi dari masing-masing komponen pajak daerah dalam

menyumbangkan dananya untuk pajak daerah, yang nantinya kontribusi dari pajak daerah akan berpengaruh terhadap pendapatan asli daerah.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, pajak daerah menjadi sumber penerimaan suatu daerah yang dibagi dua yaitu Pajak Provinsi dan Pajak Kabupaten/Kota. Pajak Provinsi sendiri terdiri dari 5 jenis pajak, diantaranya Pajak Kendaraan Bermotor, Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor, Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor, Pajak Air Permukiman, dan Pajak Rokok. Sedangkan Pajak Daerah terdiri dari 11 jenis pajak diantaranya Pajak Hotel, Pajak Restoran, Pajak Hiburan, Pajak Reklame, Pajak Penerangan Jalan, Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan, Pajak Parkir, Pajak Air Tanah, Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan, dan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB).

Sebagaimana yang telah dipaparkan, bahwa adanya penurunan target maupun realisasi dalam pajak daerah Kabupaten Serang, hal tersebut didasari oleh adanya komponen pajak daerah yang berlaku di kabupaten tersebut. Berikut ini merupakan realisasi komponen pajak daerah tahun 2015-2020 di Kabupaten Serang:

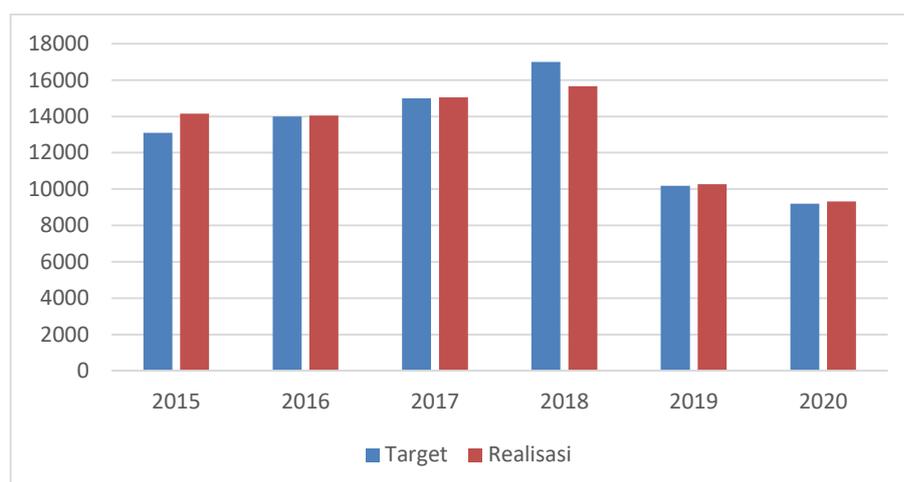
**Tabel 1.3**  
**Realisasi Penerimaan Pajak Daerah Kabupaten Serang**  
**Tahun 2015-2020**

Jenis Pajak	Penerimaan Pajak (dalam miliar rupiah)					
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Hotel	14.148.914	14.053.141	15.052.947	15.662.285	10.269.731	9.326.861
Retoran	5.458.322	7.340.154	7.894.135	8.651.754	8.319.420	6.188.802
Hiburan	465.216	545.680	793.152	1.017.659	1.253.208	541.899
Reklame	1.583.155	1.638.058	1.752.366	2.074.968	2.566.859	2.634.696
PPJ	113.927.244	124.079.440	139.815.803	152.528.245	164.755.407	166.291.374
Mineral	47.756.801	26.103.964	8.132.526	10.604.625	15.721.197	11.617.006
Parkir	180.036	229.542	368.187	408.515	620.168	664.474
PAT	1.869.660	2.154.700	2.177.852	2.394.088	2.524.742	2.411.848
PBB	38.330.878	41.356.871	48.191.520	56.977.734	66.055.708	81.142.742
BPHTB	72.093.594	65.166.394	113.075.355	128.725.406	109.647.701	98.023.838

*Sumber: Badan Pendapatan Daerah Kabupaten Serang, data diolah (2021)*

Berdasarkan tabel 1.3 diketahui bahwa komponen pajak daerah yang ada di Kabupaten Serang terdiri dari 10 (sepuluh) jenis pajak diantaranya terdiri dari pajak

hotel, pajak restoran, pajak hiburan, pajak reklame, pajak penerangan jalan, pajak mineral, pajak parkir, pajak air bawah tanah, PBB, dan BPHTB. Penerimaan pajak terbesar di Kabupaten Serang diperoleh dari pajak penerangan jalan, hal tersebut dilihat berdasarkan penerimaan pada tahun 2015-2020 yang selalu meningkat. Berbeda dengan pajak penerangan jalan, pajak hotel justru mengalami penurunan pada tahun 2016, kemudian pada tahun 2019 dan 2020. Penerimaan pajak hotel pada tahun 2015-2018 selalu di atas 14 miliar, namun pada tahun 2019 dan 2020 berada di bawah 14 miliar. Penurunan tersebut disebabkan oleh adanya pandemi covid-19 dan cukup drastis jika dibandingkan pada tahun-tahun sebelumnya. Sehingga apabila penurunan tersebut terus menurun, maka akan berdampak terhadap penerimaan pajak daerah.



Sumber: Badan Pendapatan Daerah Kabupaten Serang, data diolah (2021)

### Gambar 1.3

#### Target dan Realisasi Pajak Hotel di Kabupaten Serang Tahun 2015-2020

Berdasarkan Gambar 1.3 penerimaan pajak hotel fluktuatif cenderung menurun dikarenakan target pajak yang relatif tinggi. Pada tahun 2015 sampai dengan tahun 2017 realisasi penerimaan pajak mencapai target pajak, meskipun sempat mengalami penurunan di tahun 2016. Pada tahun 2018 realisasi penerimaan pajak tidak mencapai target yang ditentukan, meskipun pada tahun 2018 mengalami peningkatan penerimaan pajak dari tahun 2015-2017, namun tidak melampaui

target yang ditentukan. Kemudian pada tahun 2019 realisasi penerimaan pajak hotel mencapai target yang ditentukan, namun penerimaan pajak hotel sangat menurun jika dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya. Kemudian diikuti juga pada tahun 2020 yaitu target yang ditentukan terlampaui, namun penurunan penerimaan pajak hotel kembali terjadi, meskipun pajak hotel pada tahun 2020 mencapai target yang ditentukan.

Menurunnya penerimaan pajak hotel disebabkan oleh beberapa faktor, salah satunya adalah faktor alam. Pada tahun 2018 telah terjadi tsunami di Selat Sunda yang menyebabkan banyak wisatawan yang berkunjung ke Kabupaten Serang menurun, apabila wisatawan yang berkunjung sedikit maka penerimaan pajak hotel pun akan ikut menurun pula. Kemudian pada tahun 2019 terjadi gempa bumi, sehingga realisasi dan target yang ditentukan menurun dari tahun-tahun sebelumnya. Belum berangsur pulih, di tahun 2020 adanya pandemic covid menyebabkan wisatawan yang berkunjung semakin berkurang, sehingga penerimaan pajak hotel semakin berkurang tiap tahunnya.

Adanya penurunan realisasi pajak hotel ini akan mempengaruhi kemampuan PAD yang dimiliki pemerintahan daerah, apabila penurunan realisasi terjadi terus-menerus maka akan menghambat pemerintah dalam memenuhi kebutuhan daerah dan juga akan berpengaruh terhadap kinerja pemerintah dalam membangun fasilitas dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

**Tabel 1.4**  
**Pertumbuhan Komponen Pajak Daerah di Kabupaten Serang**  
**Tahun 2015-2020**

(dalam miliar rupiah)

<b>Pajak Daerah</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>Per tumbuhan %</b>
Hotel	14.148	14.053	15.052	15.662	10.269	9.326	-6,625
Restoran	5.458	7.340	7.894	8.651	8.319	6.188	4,434
Hiburan	465	545	793	1.017	1.253	541	11,468
Reklame	1.583	1.638	1.752	2.074	2.566	2.634	11,041
PPJ	113.827	124.079	139.815	152.528	164.755	166.291	7,946
Mineral	47.756	26.103	8.132	10.604	15.721	11.617	-12,329
Parkir	180	229	368	408	620	664	31,561

PAT	1.869	2.154	2.177	2.394	2.524	2.411	5,447
BPHTB	72.093	65.166	113.075	128.725	109.647	98.023	10,466
PBB	38.330	41.356	48.191	56.977	66.055	81.142	16,285

Sumber:Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Serang, data diolah (2021)

Tabel 1.4 menggambarkan jenis-jenis pertumbuhan pajak daerah yang ada di Kabupaten Serang tahun 2015 sampai dengan tahun 2020. Tabel tersebut menunjukkan adanya dua jenis pajak yang angka pertumbuhannya negatif, salah satunya adalah pajak hotel. Angka penurunan pertumbuhan dari pajak hotel mencapai -6,625%. Sedangkan jika dibandingkan pada pajak yang berasal dari sektor pariwisata yaitu pajak restoran dan pajak hiburan, kedua pajak tersebut mengalami pertumbuhan yang cukup baik sepanjang tahun 2015-2020 dan angka pertumbuhan yang dihasilkan juga cukup tinggi. Pajak restoran mencapai 4,434% dan pajak hiburan mencapai 11,468%. Beberapa pajak lainnya selalu mengalami pertumbuhan cukup baik dari tahun ke tahun seperti pajak parkir memiliki tingkat pertumbuhan yang tinggi, angka pertumbuhannya mencapai 31,561% sepanjang tahun 2015-2020. Hasil ini dapat menjadi bukti bahwa Pajak Hotel masih cukup tertinggal dalam proses pemaksimalan pemungutannya dibandingkan dengan pajak-pajak daerah lain yang ada di Kabupaten Serang.

Dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Serang disebutkan bahwa salah satu sektor potensialnya yaitu berasal dari sektor pariwisata. Untuk menggali sumber keuangan, Kabupaten Serang memiliki misi sebagai berikut “Meningkatkan Pertumbuhan Ekonomi Berbasis Potensi Lokal Serta Dalam Memperkuat Struktur Perekonomian Daerah” hal tersebut diterjemahkan dalam sasaran pokok terkait pariwisata dengan meningkatnya kunjungan wisatawan.

RPJMD Tahun 2016-2021 menyebutkan bahwa Kabupaten Serang terkenal dengan asset alam nan indah sehingga sektor pariwisata merupakan asset yang paling berpotensi bagi daerah ini. Kebijakan kepariwisataan di Kabupaten Serang diarahkan terhadap penataan obyek-obyek wisata serta peningkatan pelayanan wisata sehingga diharapkan kunjungan wisatawan baik wisatawan mancanegara maupun wisatawan nusantara terus meningkat. Untuk meningkatkan perekonomian dalam sektor pariwisata dibutuhkan strategi untuk meningkatkan

pengembangan destinasi dan pemasaran pariwisata dengan kebijakan meningkatkan pembinaan dan fasilitasi usaha pariwisata (SDM, kelembagaan dan manajemen, modal produk, pemasaran pariwisata).

Kabupaten Serang memiliki tempat wisata berbagai macam mulai dari pantai, kawah dan tempat bersejarah, sehingga dapat menarik wisatawan untuk berkunjung ke Kabupaten Serang. Dalam RPJMD juga disebutkan sektor ini sebenarnya merupakan kekayaan yang perlu dikembangkan lebih terfokus. Namun karena berbagai hal, sangat disayangkan kontribusi sektor ini terhadap pendapatan daerah masih belum memuaskan. Hal ini disebabkan karena kurangnya pengelolaan yang optimal terhadap kawasan baik dari pemerintah daerah maupun masyarakat sekitar. Sehingga akan berdampak pada penerimaan pajak hotel di Kabupaten Serang, semakin banyak wisatawan yang menggunakan fasilitas hotel maka jumlah penerimaan pajak hotel akan bertambah juga. Melihat dari hasil penelusuran awal dan hasil penelitian yang telah dilakukan oleh peneliti sebelumnya, masalah tersebut menarik untuk diteliti lebih dalam mengenai potensi riil yang ada di Kabupaten Serang serta efektivitasnya dalam pemungutan pajak hotel.

## **B. Identifikasi Masalah Penelitian**

Otonomi daerah diharapkan mampu menjadi jawaban untuk menyelesaikan permasalahan pembangunan yang tidak merata, atau setidaknya dapat meminimalisir tingkat ketimpangan yang terjadi. Otonomi daerah adalah kewenangan setiap daerah otonom untuk mengatur kepentingan daerahnya secara mandiri, sedangkan yang dimaksud dengan daerah otonom adalah kesatuan masyarakat di dalam suatu wilayah yang berwenang mengatur kepentingan masyarakat setempat secara mandiri tanpa bertentangan dengan ketentuan yang berlaku. Tujuan yang hendak dicapai dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah meningkatkan perkembangan daerah dalam berbagai bidang, meningkatkan mutu pelayanan kepada masyarakat, menciptakan kemandirian daerah, dan meningkatkan daya saing daerah dalam proses pertumbuhan. (Yuliani et al., 2015)

Menurut (Irawan, 2013) dalam pelaksanaannya, otonomi daerah memiliki visi dalam tiga ruang lingkup utama yaitu politik, sosial dan budaya serta ekonomi.

Di bidang politik pelaksanaan otonomi harus dipahami sebagai proses untuk membuka ruang bagi lahirnya kepala pemerintahan daerah yang dipilih secara demokratis, memungkinkan berlangsungnya penyelenggaraan pemerintahan yang responsif terhadap kepentingan masyarakat luas, dan memelihara suatu mekanisme pengambilan keputusan yang taat pada asas pertanggungjawaban publik. Di bidang sosial budaya, otonomi daerah harus dikelola sebaik mungkin demi menciptakan harmoni sosial, dan pada saat yang sama, juga memelihara nilai-nilai lokal yang dipandang kondusif terhadap kemampuan masyarakat dalam merespon dinamika kehidupan di sekitarnya. Di bidang ekonomi, otonomi daerah di satu pihak harus menjamin lancarnya pelaksanaan kebijakan ekonomi nasional di daerah, dan di pihak lain terbukanya peluang bagi pemerintah daerah mengembangkan kebijakan regional dan lokal untuk mengoptimalkan pendayagunaan potensi ekonomi di daerahnya. Dengan demikian otonomi daerah akan membawa masyarakat ke tingkat kesejahteraan yang lebih tinggi dari waktu ke waktu.

Penyelenggaraan pemerintah daerah yang berdasarkan prinsip otonomi daerah menjadikan hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah berdasarkan asas desentralisasi dan dekosentralisasi. Hakikat dari otonomi daerah yaitu kebebasan dan kemandirian dalam hal mengatur dan mengurus urusan rumah tangga pemerintah daerah. (Tinambunan, 2015). Di era otonomi daerah, kemandirian keuangan daerah dipengaruhi oleh beberapa faktor penting diantaranya pertumbuhan ekonomi dan pendapatan asli daerah. Semakin bertambahnya pendapatan asli daerah di suatu daerah, maka akan menciptakan kemandirian keuangan daerah yang semakin baik setiap tahunnya. (Prasetyo, 2020)

Kemandirian keuangan daerah dapat dilihat dari besarnya pendapatan asli daerah dibandingkan dengan bantuan yang diberikan pemerintah pusat, sehingga apabila pendapatan asli daerah lebih tinggi dari bantuan yang diberikan pemerintah pusat maka pemerintah kota atau kabupaten tersebut memiliki tingkat kemandirian keuangan daerah yang tinggi. Oleh karena itu, pendapatan asli daerah menjadi poin utama dalam mengukur tingkat kemandirian keuangan daerah. (Andriani & Wahid, 2018)

Dalam jurnal (Sudarmana & Sudiarta, 2020) menyatakan bahwa untuk memenuhi semua pembiayaan daerah sendiri maka setiap daerah harus dapat menghimpun dana sebesar-besarnya untuk pembangunan yang berkelanjutan. Pembangunan akan berjalan baik jika didukung biaya dan sumber daya manusia yang baik pula. Kabupaten dan daerah kota dimulai dengan adanya penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah yang bersangkutan. Penyerahan berbagai kewenangan dalam rangka desentralisasi ini tentunya harus disertai dengan penyerahan dan pengalihan pembiayaan yang paling penting adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Namun pada kenyataannya Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kabupaten Serang cenderung mengalami penurunan. Salah satu penyebab menurunnya PAD karena kurang efektif dan efisiennya target, hal ini dipengaruhi oleh pendapatan yang diterima dari masing-masing komponen pendapatan asli daerah yaitu pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain PAD yang sah. Sehingga apabila komponen pendapatan asli daerah menyumbang sedikit dana, maka daerah tersebut dianggap belum mandiri dan akan menyebabkan daerah tersebut terus bergantung pada pemerintah pusat.

Penyebab menurunnya PAD juga didukung oleh (Horota, 2017) yang menyatakan bahwa minimnya perolehan PAD masih dianggap sebagai hambatan dan harus segera dievaluasi oleh masing-masing pemerintah daerah dalam upaya peningkatan pelayanan dan fasilitas kepada masyarakat. Karena kurang efektif dan efisiennya target untuk mencapai realita pemenuhan kebutuhan masyarakat merupakan salah satu hal yang menjadi pangkal permasalahan kurang tercapainya pendapatan daerah selama ini.

Salah satu upaya agar peningkatan PAD tercapai dengan cara menggali semaksimal mungkin sumber-sumber PAD yang potensial. (Lukman Basyarahil & Irmadariyani, 2019). sumber-sumber PAD berasal dari Komponen Pendapatan Asli Daerah diantaranya pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah. Berdasarkan pada pemaparan sebelumnya bahwa pajak daerah menjadi salah satu penyumbang terbesar di Kabupaten Serang, lebih dari 50% pendapatan asli daerah disumbangkan pada komponen pajak daerah.

Hal tersebut juga didukung oleh (Vamiagustin, 2014) yang menyebutkan bahwa pajak daerah memberikan kontribusi yang relatif besar bagi Pendapatan Asli Daerah. Berbagai program tentunya dilaksanakan untuk mengembangkan potensi-potensi tersebut, yang diharapkan dapat membawa dampak yang lebih baik untuk kedepannya. Sehingga penerimaan pajak daerah pun tentunya akan meningkat, jika pengembangan potensi-potensi daerah ini berhasil.

Pengembangan potensi dilakukan dengan cara menggali dan mengelola potensi pajak di suatu daerah. (Lukman Basyarahil & Irmadariyani, 2019). Begitu pula dengan Kabupaten Serang untuk dapat meningkatkan pajak daerah maka diharapkan kabupaten serang dapat menggali, mengelola dan memaksimalkan potensi yang ada. Sehingga pajak daerah mampu meningkatkan penerimaan PAD.

Dalam RPJMD Kabupaten Serang Tahun 2016-2021 disebutkan bahwa sektor pariwisata menjadi salah satu sektor potensial di Kabupaten Serang. Pajak daerah yang berasal dari sektor pariwisata meliputi pajak hotel, pajak restoran dan pajak hiburan. Dilansir dari website [vibizmedia.com](https://www.vibizmedia.com) (dalam <https://www.vibizmedia.com>) tertanggal 13 Mei 2016 oleh Alfred Pakasi setelah Berita Daerah melakukan wawancara dengan Bupati Serang Hj. Ratu Tatu Chasanah, S.E., M.Ak., menyatakan:

Kabupaten Serang merupakan daerah penyangga Jakarta, karena memiliki potensi pariwisata dan potensi industri. Potensi pariwisata Kabupaten Serang adalah pariwisata laut seperti Anyer yang menjadi daya tarik wisata Kabupaten Serang. Tentunya dengan potensi yang ada, kami terus berbenah dan berupaya untuk daerah pariwisatanya supaya para wisatawan datang ke Kabupaten Serang.

Untuk menikmati destinasi wisata yang ada di Kabupaten Serang biasanya wisatawan yang berkunjung akan menggunakan fasilitas hotel, oleh karena itu dengan adanya wisatawan yang menggunakan fasilitas hotel maka pajak hotel Kabupaten Serang akan bertambah. Walaupun Kabupaten Serang mempunyai destinasi wisata dengan berbagai pilihan tempat, namun terdapat beberapa permasalahan dalam pelaksanaan pajak hotel tersebut. Adapun identifikasi faktor yang mempengaruhi penerimaan pajak hotel menurut (Tahwin, 2013) dalam jurnalnya menyatakan bahwa:

Salah satu dasar pengenaan pajak hotel adalah pembayaran yang dilakukan oleh tamu yang menginap. Tamu yang menginap pembayarannya didasarkan pada kamar yang disewa. Dari pembayaran yang dilakukan, maka dasar pengenaan pajaknya dapat didekati dengan besarnya tingkat hunian kamar. Sehingga secara spesifik faktor yang mempengaruhi penerimaan pajak hotel adalah tingkat hunian kamar hotel.

Pentingnya efektivitas dalam pelaksanaan pajak hotel adalah untuk mencapai tujuan dan sasaran akhir dari kebijakan. Sedangkan potensi pajak hotel bagi pemerintah daerah merupakan kemampuan yang layak dikembangkan guna untuk sumber penghidupan masyarakat dalam menyediakan fasilitas dan pelayanan, selain itu, kemampuan untuk mengelola potensi dapat mendorong perekonomian daerah secara menyeluruh.

Faktor mempengaruhi yang telah disebutkan di atas jika dibandingkan dengan potensi yang ada di Kabupaten Serang banyak sekali pertanyaan dan pernyataan yang ada, adapun beberapa penelitian tentang pajak hotel pada pendapatan asli daerah sebelumnya telah dilakukan, diantaranya Toding (2016), Windriyaningrum (2013), dan Sulisty (2013).

Penelitian yang dilakukan oleh (Toding, 2016) menyatakan bahwa target Pajak Hotel yang dibuat terlalu kecil dan mengindikasikan bahwa masih sangat terbuka peluang bagi Kota Palangka Raya untuk meningkatkan penerimaan Pajak Hotel. Walaupun pada Potensi Pajak Hotel masih naik turun tetapi tetap saja masih lebih besar dibandingkan target Pajak Hotel dan juga realisasi Pajak Hotel. Dari semua hasil perhitungan efektifitas Pajak Hotel yang diperoleh dari tahun 2011-2014 diketahui bahwa efektifitas Pajak Hotel untuk tahun 2011 cukup efektif, sedangkan tahun 2012 sampai dengan 2014 dapat dikatakan efektif.

Hasil penelitian yang dilakukan (Windriyaningrum, 2013) berdasarkan tabel hasil regresi diperoleh nilai t-hitung sebesar 5,289035 sehingga diperoleh hasil t-hitung ( $5,289035 > t\text{-tabel } (1,703)$ ), maka keputusannya adalah hipotesis nol ( $H_0$ ) ditolak dan Hipotesis alternatif ( $H_a$ ) diterima. Hasil dari uji t tersebut menyatakan bahwa tingkat hunian hotel di Kabupaten Kudus berpengaruh positif terhadap penyerapan pendapatan daerah sektor pariwisata dan korelasi sesuai dengan hipotesis serta signifikan secara statistik. Sehingga dapat dinyatakan bahwa tingkat

hunian hotel berpengaruh nyata terhadap pendapatan sektor pariwisata di Kabupaten Kudus.

Penelitian yang dilakukan oleh (Sulistyo, 2013) tentang Efektivitas Pajak Hotel di Kabupaten Semarang yang menunjukkan bahwa pemungutan dan pengelolaan Pajak Hotel di Kabupaten Semarang sudah efektif. Tahun 2008-2011 efektivitasnya sudah efektif, walaupun pada tahun 2008 termasuk dalam kriteria cukup. Tetapi masih banyak kekurangan-kekurangan dikarenakan realisasi penerimaan Pajak Hotel di Kabupaten Semarang belum mencapai potensi penerimaan riilnya.

Berdasarkan pemaparan masalah yang telah disebutkan serta pemaparan dari penelitian sebelumnya maka dapat disimpulkan bahwa pajak hotel sangat berhubungan erat dengan tingkat hunian kamar hotel yang ada di daerah tersebut. Dari faktor tersebut potensi pajak hotel dan efektivitas pemungutan pajak hotel sangat menarik untuk diteliti. Mengingat betapa pentingnya melakukan validasi data subjek dan objek pajak hotel untuk mengetahui riil potensi yang ada, serta keefektivan dalam pemungutan pajak hotel agar dapat mencapai atau melebihi target yang ditetapkan setiap tahun. Untuk itu peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “**Analisis Potensi dan Efektivitas Pajak Hotel Kabupaten Serang Tahun 2015-2020**”.

### **C. Rumusan Masalah Penelitian**

Berdasarkan latar belakang masalah dan identifikasi masalah yang telah dipaparkan diatas maka dapat dirumuskan beberapa rumusan masalah penelitian yang ada sebagai berikut:

1. Bagaimana potensi pajak hotel Kabupaten Serang Tahun 2015-2020
2. Bagaimana tingkat efektivitas pajak hotel Kabupaten Serang Tahun 2015-2020

### **D. Maksud dan Tujuan Penelitian**

Maksud dari adanya penelitian ini adalah untuk mengetahui potensi sesungguhnya yang dimiliki oleh Kabupaten Serang dari Pajak Hotel, dengan tujuan penelitian

untuk memberikan rekomendasi atas upaya yang telah dilakukan dari penerimaan pajak hotel Kabupaten Serang. Adapun tujuan khusus dari penelitian ini adalah:

1. Untuk menganalisis besarnya potensi Pajak Hotel Kabupaten Serang tahun 2015-2020.
2. Untuk menganalisis tingkat efektivitas Pajak Hotel Kabupaten Serang Tahun 2015-2020.

#### **E. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini dilakukan tidak hanya untuk mencapai tujuan yang telah dicantumkan, melainkan harus pula memberikan manfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan. Selain itu penelitian ini pun diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pihak-pihak terkait, dalam hal ini:

##### 1. Manfaat Segi Teoritis

Penelitian ini diharapkan memiliki kegunaan dalam memberikan acuan dan informasi kepada pihak lain untuk melakukan penelitian lebih lanjut. Penelitian ini diharapkan memberikan manfaat secara teoritis yang berupa sumbangan penelitian bagi ilmu akuntansi khususnya Akuntansi Sektor Publik dengan kajian pentingnya upaya meningkatkan Pendapatan Asli Daerah, dengan pengelolaan penerimaan pajak hotel.

##### 2. Manfaat Segi Praktis

Secara praktis hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

###### a. Bagi Penulis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengalaman dan menambah pengetahuan peneliti pada mata kuliah akuntansi sektor publik dan akuntansi perpajakan khususnya pajak hotel.

###### b. Bagi Pemerintah

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi informasi atau masukan kepada pemerintah Kabupaten Serang mengenai tingkat potensi dan efektivitas pajak hotel. Sehingga diharapkan mampu membantu pemerintah daerah

untuk digunakan sebagai acuan pertimbangan perencanaan dan pengalokasian anggaran pajak daerah pada tahun berikutnya.

c. Bagi Pembaca

Sebagai bahan informasi dan dapat dijadikan referensi bagi penelitian-penelitian selanjutnya tentang peningkatan penerimaan pajak hotel di Kabupaten Serang.