

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan salah satu sumber pendapatan pemerintah daerah yang sangat penting dalam mendorong pembangunan daerah. PAD yang optimal memungkinkan pemerintah daerah membiayai pembangunan, infrastruktur, dan layanan publik yang bersifat independen serta tidak terlalu bergantung pada pemerintah pusat. Besarnya PAD juga mencerminkan efektivitas kebijakan pemungutan serta kualitas tata kelola keuangan daerah (Pramono et al., 2024). Oleh karena itu, salah satu indikator terpenting guna mengevaluasi kinerja keuangan suatu wilayah merupakan jumlah pendapatan daerah. Salah satu sumber pendanaan utama yang memberikan manfaat signifikan bagi masyarakat adalah pajak daerah (Prasetyo et al., 2021).

Pajak daerah memiliki berbagai bentuk, seperti pajak parkir, hotel, restoran, hiburan, dan pajak iklan. Seiring dengan terus berkembangnya industri kuliner, ada beberapa kategori pajak daerah yang memiliki potensi pendapatan cukup besar, termasuk pajak restoran (Pramestya & Graciafernandy, 2023). Di Kota Cirebon, perkembangan usaha restoran, rumah makan, dan kafe terus meningkat sejalan dengan meningkatnya mobilitas masyarakat serta aktivitas pariwisata. Secara empiris, kontribusi pajak restoran terhadap PAD Kota Cirebon pada periode 2017–2025 terletak kisaran 8% hingga 13% dari total PAD. Meskipun kontribusinya

masih perlu ditingkatkan, situasi ini menunjukkan bahwa Pajak restoran memegang peranan strategis dalam memperkuat sistem penerimaan pemerintah daerah.

Pajak Restoran merupakan salah satu jenis pajak daerah yang memiliki potensi besar dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), terutama di daerah yang memiliki aktivitas perdagangan, pariwisata, dan usaha kuliner yang berkembang. Potensi tersebut berasal dari meningkatnya jumlah restoran, rumah makan, kafe, dan usaha sejenis yang menjadi objek pemungutan pajak. Semakin tinggi aktivitas konsumsi masyarakat di sektor kuliner, semakin besar pula potensi penerimaan Pajak Restoran yang dapat dihimpun oleh pemerintah daerah. Oleh karena itu, optimalisasi pemungutan Pajak Restoran menjadi salah satu upaya penting dalam meningkatkan penerimaan daerah dan memperkuat kemandirian fiskal.

Kota Cirebon merupakan salah satu daerah yang memiliki perkembangan sektor kuliner yang cukup pesat. Kondisi tersebut menjadikan Pajak Restoran sebagai salah satu sumber penerimaan pajak daerah yang potensial. Oleh karena itu, perlu dianalisis bagaimana efektivitas dan kontribusi Pajak Restoran terhadap Pendapatan Asli Daerah Kota Cirebon selama periode 2017–2025.

Berdasarkan hasil wawancara, dan data yang diperoleh dari Badan Pengelola Keuangan dan Pendapatan Daerah (BPKPD) Kota Cirebon, penerimaan Pajak Restoran dipengaruhi oleh kondisi ekonomi daerah serta tingkat kepatuhan wajib pajak. Oleh karena itu, penelitian ini menggunakan periode 2017–2025 untuk

menganalisis efektivitas dan kontribusi Pajak Restoran pada kondisi sebelum pandemi, saat pandemi, dan setelah pandemi.

Tabel 1.1
Target dan Realisasi Pendapatan Asli Daerah Kota Cirebon

Dalam Ribuan Rupiah

PERIODE	TAHUN	TARGET PAD	REALISASI PAD
SEBELUM PANDEMI	2017	469.478.145	443.929.980
	2018	481.290.590	440.436.421
	2019	510.852.118	434.208.148
SAAT PANDEMI	2020	497.946.225	437.208.148
	2021	517.307.458	401.086.141
	2022	517.922.845	540.343.015
SETELAH PANDEMI	2023	544.536.693	532.653.850
	2024	653.938.370	559.128.776
	2025	757.697.317	662.422.279

Sumber : Badan Pengelola Keuangan dan Pendapatan Daerah (BPKPD) Kota Cirebon

Berdasarkan Tabel 1.1, realisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Cirebon selama periode 2017–2025 menunjukkan perkembangan yang berfluktuasi, namun secara umum memiliki tren meningkat. Pada periode sebelum pandemi (2017–2019), realisasi PAD mengalami sedikit penurunan dari Rp443,9 miliar pada tahun 2017 menjadi Rp434,2 miliar pada tahun 2019. Memasuki periode pandemi (2020–2022), realisasi PAD kembali mengalami penurunan hingga mencapai Rp401,0 miliar pada tahun 2021 akibat melemahnya aktivitas ekonomi daerah. Meskipun demikian, pada tahun 2022 realisasi PAD meningkat menjadi Rp540,3 miliar seiring dengan mulai pulihnya aktivitas ekonomi dan optimalisasi penerimaan daerah.

Pada periode setelah pandemi (2023–2025), realisasi PAD terus mengalami peningkatan hingga mencapai Rp662,4 miliar pada tahun 2025. Peningkatan tersebut mencerminkan berlanjutnya pemulihan ekonomi daerah yang didukung oleh optimalisasi berbagai sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD). Kondisi ini mengindikasikan bahwa Pajak Restoran turut berperan dalam mendukung peningkatan PAD, meskipun kontribusinya masih dapat dioptimalkan.

Tabel 1.2
Realisasi Pajak daerah dan Restoran Kota Cirebon

Dalam Ribuan Rupiah

NO	JENIS PAJAK	SEBELUM PANDEMI			SAAT PANDEMI			SETELAH PANDEMI		
		2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
1	HOTEL	13.530.000	16.982.073	18.517.200	11.341.824	12.381.240	18.091.945	19.375.024	20.438.886	19.280.926
2	RESTORAN	35.577.560	47.117.953	56.228.373	38.827.280	41.809.270	58.175.908	64.995.600	69.386.168	75.394.306
3	HIBURAN	7.141.275	9.517.479	9.686.044	3.405.110	2.143.813	6.567.048	8.067.424	8.709.585	8.221.797
4	REKLAME	5.713.502	6.257.885	5.725.347	4.917.493	5.207.801	6.111.260	5.540.049	7.053.877	9.203.941
5	PENERANGAN JALAN	23.043.385	24.224.171	24.805.285	24.040.858	23.273.850	26.304.552	27.474.574	38.135.924	38.739.920
6	PARKIR	3.181.422	4.428.412	5.010.157	2.767.487	2.596.113	3.827.559	4.867.182	2.400.143	2.409.392
7	AIR BAWAH TANAH	68.558	68.884	67.893	65.411	62.483	58.421	59.328	122.939	329.020
8	PBB-P2	27.455.987	32.890.973	33.767.102	33.511.969	35.263.920	35.566.287	35.435.643	48.883.174	44.499.857
9	BPHTB	40.562.836	34.302.720	34.163.168	35.051.292	42.156.543	37.296.877	52.047.071	30.927.599	28.554.663
		156.274.524	175.790.552	187.970.568	153.928.724	164.895.033	191.999.857	217.861.896	226.058.294	226.633.821

Sumber : Badan Pengelola Keuangan dan Pendapatan Daerah (BPKPD) Kota Cirebon

Berdasarkan Tabel 1.2, target dan realisasi Pajak Restoran Kota Cirebon periode 2017–2025 menunjukkan perkembangan yang berfluktuasi mengikuti kondisi ekonomi daerah. Sebelum pandemi COVID-19, realisasi penerimaan Pajak Restoran meningkat dari Rp35,5 miliar pada tahun 2017 menjadi Rp56,2 miliar pada tahun 2019. Bahkan, sejak tahun 2018 Pajak Restoran menjadi penyumbang penerimaan pajak daerah terbesar, menggantikan BPHTB. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa Pajak Restoran memiliki potensi yang besar sebagai sumber penerimaan daerah. Namun, besarnya penerimaan tersebut belum tentu diikuti dengan kontribusi yang optimal terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD). Oleh

karena itu, perlu dilakukan analisis mengenai efektivitas pemungutan dan kontribusi Pajak Restoran terhadap PAD Kota Cirebon agar dapat diketahui sejauh mana potensi tersebut telah dimanfaatkan secara optimal.

Selama masa pandemi COVID-19 yang berlangsung pada tahun 2020 hingga 2022, pendapatan daerah Kota Cirebon mengalami penurunan seiring melambatnya aktivitas ekonomi. Pendapatan dari Pajak Restoran turun menjadi Rp38,8 miliar pada tahun 2020, namun tetap menjadi jenis pajak daerah dengan realisasi tertinggi dibandingkan BPHTB dan PBB-P2. Penurunan paling signifikan terjadi pada Pajak Hiburan akibat pembatasan sosial dan penutupan tempat hiburan. Memasuki tahun 2021 hingga 2022, realisasi Pajak Restoran mulai membaik dan mencapai Rp58,1 miliar pada tahun 2022 seiring dengan pelonggaran pembatasan aktivitas masyarakat serta pemulihan kegiatan ekonomi.

Memasuki periode setelah pandemi pada tahun 2023–2025, penerimaan Pajak Restoran terus menunjukkan pertumbuhan hingga mencapai Rp75,3 miliar pada tahun 2025. Pertumbuhan tersebut didorong oleh pulihnya kondisi ekonomi, meningkatnya mobilitas masyarakat, serta berkembangnya usaha kuliner di Kota Cirebon. Kondisi ini menunjukkan bahwa pemulihan ekonomi memberikan dampak positif terhadap penerimaan Pajak Restoran di Kota Cirebon.

Berdasarkan fenomena tersebut, penelitian ini penting dilakukan karena pelaksanaan otonomi daerah melalui desentralisasi fiskal menuntut pemerintah daerah untuk mengoptimalkan sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD), termasuk Pajak Restoran, guna memperkuat kemandirian fiskal daerah. Kebijakan

ini menuntut daerah untuk meningkatkan kapasitas perencanaan, penganggaran, dan pengawasan agar pengelolaan keuangan berjalan efektif dan akuntabel. Dengan demikian, pemerintah daerah diharapkan mampu mengurangi ketergantungan terhadap dana transfer pemerintah pusat melalui optimalisasi sumber-sumber PAD (Kartika et al., 2023). Kedaulatan fiskal pemerintah daerah dalam menentukan tujuan pembangunan dapat terancam akibat ketergantungan yang berlebihan pada dana transfer. Kemandirian fiskal mencerminkan kemampuan daerah dalam membiayai belanja rutin maupun belanja pembangunan secara berkelanjutan. Otonomi ini tercermin dalam kemampuan daerah tersebut untuk mengidentifikasi dan memaksimalkan sumber-sumber pendapatan lokal guna mendukung pertumbuhan dan layanan publik (Martini et al., 2024).

Menurut teori desentralisasi fiskal, pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk mengelola sumber-sumber pendapatan daerah secara mandiri guna meningkatkan kemandirian fiskal. Otoritas tersebut bertujuan untuk meningkatkan kemandirian fiskal daerah, di mana salah satu alat utamanya adalah pajak daerah karena bersumber dari aktivitas ekonomi yang berkembang di daerah. Kinerja pajak daerah dapat dinilai berdasarkan efektivitas dan kontribusi penerimaan pajak terhadap pendapatan pemerintah daerah (Tulungen et al., 2024). Sebuah evaluasi mengenai efektivitas pajak restoran telah dilakukan guna mengetahui sejauh mana pajak tersebut berkontribusi terhadap peningkatan otonomi anggaran kota. Pajak restoran umumnya sangat efektif, menurut temuan beberapa studi sebelumnya, namun kontribusinya terkait dengan pendapatan asli daerah (PAD) masih cukup rendah serta bervariasi setiap tahunnya. Penelitian

Yuniati & Yuliandi (2021) menunjukkan bahwa pajak restoran di Bogor telah efektivitas yang tinggi, tetapi kontribusinya terhadap PAD belum stabil. Penelitian yang dilakukan oleh Fitriyani et al., (2021) mengungkapkan bahwa pendapatan pajak dari restoran di Kota Metro telah mengalami peningkatan yang signifikan. Sementara itu, penelitian Pramestya & Graciafernandy (2023) di Kota Salatiga menyatakan bahwa pajak restoran mampu mencapai target penerimaan, tetapi kontribusinya terhadap PAD masih relatif kecil dibandingkan pajak daerah lainnya. Hal tersebut menunjukkan bahwa efektivitas penerimaan Pajak Restoran tidak hanya dipengaruhi oleh kemampuan pemerintah daerah dalam melakukan pengawasan dan pemungutan pajak, tetapi juga oleh kondisi ekonomi serta tingkat kepatuhan wajib pajak.

Berdasarkan studi yang dilakukan oleh Marhani (2026) efektivitas pajak restoran di Kota Padang antara tahun 2018 dan 2021 bervariasi dari sangat efektif hingga efektif, dengan tingkat efektivitas sebesar 96%–101%. Dengan proporsi yang hanya berkisar antara 7% hingga 9%, Menurut survei tersebut, pajak restoran masih menyumbang porsi yang relatif kecil dari pendapatan asli daerah (PAD). Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Putra & Murtanto (2024), efektivitas rata-rata pajak restoran di Kabupaten Bekasi adalah 100%, sehingga masuk pada kategori “sangat efektif”. Selain itu, rerata pembayaran pajak restoran terhadap PAD adalah 21,27%, masuk pada kriteria “sangat baik”. Hal tersebut menunjukkan bahwa Pajak Restoran memberikan kontribusi yang sangat besar terhadap Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Bekasi.

Berdasarkan berbagai penelitian terdahulu, efektivitas Pajak Restoran umumnya berada pada kategori efektif hingga sangat efektif. Namun, kontribusinya terhadap PAD masih bervariasi pada setiap daerah. Perbedaan tersebut menunjukkan bahwa tingginya efektivitas penerimaan belum tentu diikuti oleh besarnya kontribusi terhadap PAD. Oleh karena itu, penelitian pada Kota Cirebon perlu dilakukan untuk mengetahui bagaimana tingkat efektivitas dan kontribusi Pajak Restoran pada periode 2017–2025 yang mencakup kondisi sebelum pandemi, saat pandemi, dan setelah pandemi.

Berdasarkan uraian tersebut, analisis efektivitas dan kontribusi Pajak Restoran terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Cirebon periode 2017–2025 penting dilakukan untuk mengevaluasi tingkat keberhasilan pemungutan Pajak Restoran, mengetahui besarnya kontribusi terhadap PAD, serta menganalisis peranannya dalam mendukung kemandirian fiskal daerah pada periode sebelum pandemi, saat pandemi, dan setelah pandemi. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran mengenai optimalisasi penerimaan Pajak Restoran sebagai salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah dalam berbagai kondisi ekonomi.

1.2 Rumusan Masalah

Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Cirebon serta realisasi pajak restoran menunjukkan adanya fluktuasi antara tahun 2017 dan 2025. Selama pandemi, PAD mengalami penurunan seiring dengan anjloknya penerimaan pajak restoran. Hal tersebut menunjukkan bahwa wabah COVID-19 telah berpengaruh pada aktivitas ekonomi, khususnya pajak kuliner, sehingga memengaruhi penerimaan pajak daerah.

Pertanyaan penelitian berikut ini dapat dirumuskan berdasarkan pertimbangan-pertimbangan untuk memperjelas fokus penelitian ini:

1. Bagaimana tingkat efektivitas penerimaan pajak restoran di Kota Cirebon selama periode 2017–2025 berdasarkan perbandingan antara target dan realisasi?
2. Bagaimana tingkat kontribusi pajak restoran terhadap Pendapatan Asli Daerah Kota Cirebon selama periode 2017–2025?
3. Bagaimana tren perkembangan efektivitas dan kontribusi pajak restoran sebelum pandemi, saat pandemi, dan setelah pandemi serta implikasinya terhadap kemandirian fiskal daerah?

1.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1.3.1 Tujuan Penelitian

Berdasarkan pertanyaan penelitian yang diajukan, tujuan dari penelitian ini adalah untuk:

1. Menganalisis tingkat efektivitas penerimaan pajak restoran di Kota Cirebon selama periode 2017–2025 berdasarkan perbandingan antara target dan realisasi penerimaan pajak restoran.
2. Menganalisis tingkat kontribusi pajak restoran terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Cirebon selama periode 2017–2025 sebagai salah satu indikator peran pajak daerah dalam struktur pendapatan daerah.

3. Menganalisis tren perkembangan efektivitas dan kontribusi pajak restoran sebelum pandemi, saat pandemi, dan setelah pandemi serta implikasinya terhadap kemandirian fiskal daerah.

1.3.2 Kegunaan Penelitian

Berdasarkan pertanyaan penelitian yang diajukan, kegunaan dari penelitian ini adalah untuk:

1. Aspek Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memperluas pemahaman mengenai keuangan daerah, terutama terkait efektivitas dan kontribusi pajak daerah dalam mendorong desentralisasi fiskal. Penelitian ini memperkaya literatur empiris mengenai analisis kinerja pajak restoran dengan menggunakan data jangka menengah periode 2017–2025 yang mencakup kondisi sebelum pandemi, saat pandemi, dan setelah pemulihan ekonomi. Di samping itu, Diharapkan penelitian ini akan memperluas pemahaman tentang pentingnya optimalisasi pajak daerah tersebut dalam upaya meningkatkan kemandirian fiskal daerah. Hasil penelitian ini juga diharapkan dapat berfungsi sebagai referensi akademis bagi peneliti yang akan datang, yang akan membahas berbagai isu yang berkaitan dengan pajak daerah serta pendapatan daerah (PAD).

2. Aspek Praktisi

- a) Bagi Pemerintah Kota Cirebon

Sebagai landasan untuk mengevaluasi berbagai upaya dalam meningkatkan administrasi perpajakan restoran serta merumuskan peraturan yang lebih efektif guna meningkatkan pendapatan daerah.

- b) Bagi Badan Pengelola Keuangan dan Pendapatan Daerah (BPKPD) Kota Cirebon

Sebagai landasan guna menyusun rencana untuk memaksimalkan penerimaan pajak restoran dengan meningkatkan kepatuhan wajib pajak serta meningkatkan efektivitas penagihan dan pengawasan.

- c) Bagi pembuat kebijakan daerah

Diharapkan hasil penelitian ini dimanfaatkan sebagai landasan untuk menyusun kebijakan fiskal daerah yang lebih efektif, yang mengoptimalkan sumber-sumber pendapatan daerah demi meningkatkan otonomi fiskal.

- d) Bagi praktisi pengelolaan pajak daerah

Sebagai acuan dalam melakukan monitoring dan evaluasi terhadap kinerja penerimaan pajak restoran, terutama dalam menghadapi dinamika ekonomi seperti masa pandemi dan setelah pandemi.

- e) Bagi akademisi dan peneliti

Sebagai sumber referensi dan bahan pengembangan penelitian lanjutan terkait efektivitas dan kontribusi pajak daerah dalam berbagai kondisi ekonomi.

1.4 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan ini memiliki tujuan guna memberikan ringkasan mengenai susunan serta pokok bahasan setiap bab dalam penelitian ini. Agar keseluruhan pembahasan lebih mudah dipahami, penelitian ini disajikan secara sistematis dalam lima bab yang saling terkait. Penelitian ini disusun dengan metode sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN, dalam bab ini berisi uraian latar belakang masalah mengenai fenomena efektivitas dan kontribusi pajak restoran terhadap Pendapatan Asli Daerah Kota Cirebon, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, serta sistematika penulisan penelitian.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA, berisi landasan teori yang relevan dengan penelitian, meliputi teori otonomi daerah, desentralisasi fiskal, Pendapatan Asli Daerah, pajak daerah, pajak restoran, efektivitas dan kontribusi pajak. Pada bab ini juga disajikan penelitian terdahulu yang mendukung, kerangka pemikiran, serta kerangka konseptual penelitian.

BAB III : METODE PENELITIAN, berisi definisi operasional, populasi dan sampel, jenis dan sumber data, metode pengumpulan data, serta metode analisis data.

BAB IV : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN, berisi deskripsi objek penelitian, penyajian data, analisis efektivitas dan kontribusi Pajak Restoran, analisis tren, analisis wawancara serta interpretasi hasil.

BAB V : PENUTUP, mencakup kesimpulan penelitian berdasarkan temuan analisis yang telah dilakukan, implikasi penelitian, keterbatasan penelitian, serta saran-

saran yang mungkin berguna bagi pemerintah daerah dan peneliti di masa mendatang.