

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Landasan Teori

2.1.1 Teori Desentralisasi Fiskal

Teori Desentralisasi Fiskal yang dikemukakan oleh Oates (1999) menjelaskan bahwa pemerintah daerah diberi kewenangan untuk mengelola sumber daya keuangan daerah secara mandiri sesuai dengan konsep otonomi daerah. Tujuan dari desentralisasi ini adalah untuk meningkatkan kapasitas lokal dan otonomi keuangan dalam melaksanakan pembangunan sesuai dengan kebutuhan masyarakat lokal (Pramono et al., 2024). Dalam kerangka ini, merupakan kewajiban dan hak pemerintah daerah untuk menyelidiki berbagai potensi sumber pendapatan, termasuk pajak daerah sebagai bentuk pelaksanaan otonomi fiskal (Firdiansyah & Murdiansyah, 2024).

Menurut teori desentralisasi fiskal, tujuan dari pemberian kewenangan fiskal kepada pemerintah daerah adalah guna meningkatkan efisiensi pengelolaan keuangan daerah, memperkuat akuntabilitas, dan mendorong kemandirian daerah dalam pembiayaan pembangunan. Dalam pelaksanaannya, pajak daerah berfungsi sebagai salah satu sumber pendapatan utama dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Sebagai salah satu kategori pajak yang diterapkan di daerah, pajak restoran mencerminkan kemampuan pemerintah daerah dalam memanfaatkan potensi ekonomi lokal untuk mendukung penerimaan daerah.

Teori desentralisasi fiskal mendasari penelitian ini karena berfokus pada peningkatan kapasitas fiskal dan kemandirian keuangan daerah. Salah satu sumber utama pendapatan asli daerah (PAD) yang menopang pendapatan pemerintah daerah adalah pajak restoran. Apabila pemungutannya efektif dan kontribusinya meningkat, kapasitas fiskal daerah akan semakin kuat agar ketergantungan pada bantuan dari pemerintah pusat dapat dikurangi.

2.1.2 Efektivitas

Efektivitas merupakan indikator seberapa baik kinerja suatu perusahaan dalam mencapai tujuannya. Tingkat efektivitas tersebut terlihat dari sejauh mana hasil yang didapatkan sesuai dengan tujuan yang telah ditentukan. Dalam pajak publik, efektivitas berkaitan dengan sejauh mana pemerintah mampu merealisasikan sasaran yang telah dituangkan dalam dokumen perencanaan dan penganggaran. Apabila target penerimaan dapat tercapai atau melampaui rencana, maka organisasi publik tersebut dinilai efektif dalam menjalankan fungsinya (Amelia, 2022).

Menurut Hastuti et al., (2023), efektivitas dalam konteks keuangan daerah dapat dinilai melalui tingkat pencapaian realisasi penerimaan berbeda dengan target pendapatan anggaran daerah. Evaluasi ini bertujuan untuk mengetahui seberapa baik pemerintah daerah telah mengelola potensi pendapatan mereka saat ini. Dalam kaitannya dengan pajak daerah, efektivitas mencerminkan kemampuan pemerintah dalam menghimpun penerimaan sesuai dengan potensi riil yang ada.

Menurut Tehusiarana et al., (2025), Efektivitas dikaitkan dengan pemungutan Pajak Restoran mencerminkan sejauh mana pemerintah daerah berhasil dalam memenuhi target penerimaan yang telah ditentukan. Tingkat efektivitas meningkat seiring dengan selisih antara pendapatan realisasi dan target. Akibatnya, efektivitas Pajak Restoran dapat digunakan untuk mengukur seberapa baik pemerintah daerah mengelola dan memaksimalkan sumber-sumber pendapatannya.

Rasio antara penerimaan pajak realisasi dengan sasaran penerimaan yang telah ditentukan untuk tahun anggaran tertentu berfungsi sebagai ukuran efektivitas. Rumus pengukuran efektivitas yang diterapkan adalah sebagai berikut:

$$\text{Efektivitas} = \frac{\text{Realisasi Pajak}}{\text{Target Pajak}} \times 100\%$$

Sumber: (Pramestya & Graciafernandy, 2023)

2.1.3 Kontribusi

Kontribusi adalah ukuran yang digunakan guna menilai seberapa besar suatu sumber pendapatan berkontribusi terhadap total pendapatan organisasi. Ukuran ini menggambarkan seberapa besar suatu komponen berkontribusi terhadap total pendapatan dalam suatu struktur pendapatan. Dalam konteks keuangan daerah, kontribusi pajak restoran menunjukkan peranan pajak restoran terhadap total Pendapatan Asli Daerah. Semakin besar kontribusinya, semakin besar pula peranan pajak tersebut dalam mendukung penerimaan daerah yang

digunakan untuk membiayai kegiatan operasional pemerintah daerah. (Syahadat & Ramadhan, 2022).

Menurut Nathasya (2024), kontribusi pajak daerah mencerminkan tingkat ketergantungan fiskal daerah terhadap jenis pajak tertentu. Apabila suatu jenis pajak memiliki kontribusi tinggi, maka pajak tersebut menjadi komponen strategis dalam struktur pendapatan daerah. Sebaliknya, apabila kontribusinya rendah, maka peranannya dalam mendukung kapasitas fiskal relatif kecil. Penelitian oleh Benu & Puspita (2022) menunjukkan bahwa peningkatan kontribusi pajak restoran berkorelasi dengan penguatan kapasitas fiskal daerah berbasis pajak jasa. Temuan tersebut menunjukkan bahwa struktur ekonomi daerah yang bertumpu pada pajak jasa dapat tercermin dari besarnya kontribusi pajak restoran terhadap PAD.

Menurut Tehusiarana et al., (2025) kontribusi pajak restoran mencerminkan tingkat keberhasilan pemerintah daerah dalam memanfaatkan potensi ekonomi lokal sebagai sumber penerimaan daerah. Pajak restoran sebagai bagian dari pajak daerah merupakan instrumen fiskal yang diberikan kewenangannya kepada pemerintah daerah. Semakin besar kontribusinya terhadap PAD, semakin kuat pula tingkat kemandirian fiskal daerah. Oleh karena itu, analisis kontribusi diperlukan untuk mengetahui posisi pajak restoran dalam struktur penerimaan daerah secara keseluruhan.

Perhitungan kontribusi dihitung menggunakan rasio dengan melakukan perbandingan antara realisasi penerimaan Pajak Restoran dan realisasi PAD dalam periode tertentu. Peran pajak restoran dalam meningkatkan pendapatan

daerah meningkat seiring dengan besarnya kontribusi yang diberikan. Rumus berikut digunakan untuk menghitung kontribusi tersebut:

$$\text{Kontribusi} = \frac{\text{Realisasi Pajak}}{\text{Relisasi PAD}} \times 100\%$$

Sumber: (Pramestya & Graciafernandy, 2023)

2.1.4 Pendapatan Asli Daerah

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, pengelolaan keuangan pemerintah daerah harus dilaksanakan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku serta secara tertib, transparan, akuntabel, efektif, dan efisien. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, yang didasarkan prinsip ini, mendefinisikan Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebagai dana dikumpulkan sesuai dengan undang-undang dan peraturan setempat yang berlaku serta dihasilkan oleh pemerintah daerah dalam lingkup kewenangannya.

Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022, Pendapatan Asli Daerah bersumber dari:

1. Pajak daerah
2. Retribusi daerah
3. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan
4. Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah

Salah satu sumber pendanaan utama untuk operasional serta pertumbuhan pemerintah daerah adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Akibatnya, PAD menyediakan dana untuk pembentukan otonomi daerah dengan memanfaatkan potensi ekonomi daerah itu sendiri.

Menurut Maharani et al., (2023), PAD adalah indikator utama kemandirian fiskal daerah karena mencerminkan kemampuan pemerintah daerah guna membiayai pengeluaran daerah tanpa terlalu bergantung pada dana transfer dari pemerintah pusat. Kemampuan daerah untuk melaksanakan fungsi pembangunan daerah serta pelayanan publik semakin meningkat dengan meningkatnya pendapatan daerah. Penelitian oleh Budie et al., (2025) menunjukkan di mana peningkatan PAD dipengaruhi kuat oleh optimalisasi pajak daerah sebagai komponen terbesar dalam struktur penerimaan daerah. Hal ini menggambarkan betapa pentingnya pajak daerah secara strategis dalam memperkuat struktur pendapatan daerah secara keseluruhan.

2.1.5 Pajak Daerah

Pajak daerah merupakan iuran wajib kepada pemerintah daerah harus dibayarkan oleh warga dan perusahaan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku, sebagaimana diatur pada Peraturan Daerah Kota Cirebon Nomor 9 Tahun 2025 yang mengubah Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2024 tentang Pajak serta Retribusi Daerah. Pendapatan dari pajak ini digunakan guna memenuhi kebutuhan-kebutuhan lokal untuk mendorong kemakmuran masyarakat luas wajib pajak tidak memperoleh manfaat langsung.

Pajak daerah adalah sebagian dari sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) mempunyai peran penting pada penyelenggaraan pemerintahan daerah. Tujuan

dari penerimaan pajak daerah adalah untuk mendukung proyek-proyek pembangunan daerah serta meningkatkan kualitas layanan publik.

Pajak provinsi dan pajak kabupaten/kota adalah dua kategori pajak daerah. Pajak provinsi dan pajak kabupaten/kota dijelaskan sebagai berikut:

- a. Pajak Provinsi, pajak ini terdiri dari :
 1. Pajak Kendaraan Bermotor (PKB)
 2. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBNKB)
 3. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor (PBBKB)
 4. Pajak Air Permukaan (PAP)
 5. Pajak Rokok
- b. Pajak Kabupaten/Kota, pajak ini terdiri dari :
 1. Pajak Hotel
 2. Pajak Restoran
 3. Pajak Hiburan
 4. Pajak Reklame
 5. Pajak Penerangan Jalan
 6. Pajak Parkir
 7. Pajak Air Tanah
 8. Pajak Sarang Burung Walet
 9. Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan
 10. Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan
 11. Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan

Pemerintah daerah berwenang guna memungut jenis pajak daerah tersebut berdasarkan potensi daerah dan ketentuan peraturan daerah yang berlaku. Penerimaan dari pajak daerah tersebut selanjutnya dialokasikan guna mendukung pengembangan wilayah dan meningkatkan taraf hidup masyarakat.

2.1.6 Pajak Restoran

a. Definisi Pajak Restoran

Pajak restoran dikenakan atas jasa yang diberikan oleh restoran sesuai dengan Peraturan Daerah Kota Cirebon Nomor 9 Tahun 2025, yang mengubah Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2024 tentang Pajak dan Retribusi Daerah. Setiap tempat usaha yang memungut biaya untuk makanan dan/atau minuman dianggap sebagai restoran, termasuk kafetaria, kantin, warung makan, bar, dan jasa katering. Pajak restoran merupakan salah satu jenis pajak daerah yang dipungut oleh pemerintah kecamatan dan kota. Industri restoran berkembang pesat, terutama di kota-kota besar, sehingga pajak ini berkontribusi secara strategis dalam meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD)..

b. Objek dan Bukan Objek Pajak Restoran

Pajak Restoran dikenakan atas makanan dan/atau minuman yang dibebankan oleh restoran kepada pelanggannya. Pelayanan tersebut meliputi penyajian makanan dan minuman yang dikonsumsi di lokasi usaha maupun yang dibawa pulang oleh konsumen. Sementara itu, yang tidak tergolong sebagai objek pajak restoran adalah layanan yang tidak berkaitan dengan kegiatan usaha restoran atau penyediaan makanan dan minuman yang diberikan tanpa dikenakan biaya oleh penyedia jasa tersebut.

c. Subjek dan Wajib Pajak

Orang atau organisasi yang menggunakan jasa restoran yakni, pelanggan yang membeli makanan dan/atau minuman dianggap sebagai wajib pajak restoran. Sementara itu, wajib pajak restoran yaitu orang atau organisasi yang mengelola restoran atau usaha jasa makanan dan menerima pembayaran atas penyajian makanan dan/atau minuman tersebut.

d. Dasar Pengenaan dan Tarif pajak

Jumlah total yang diterima oleh restoran atas penyajian makanan dan/atau minuman kepada pelanggan menjadi dasar perhitungan pajak restoran. Sepuluh persen (10%) dari total pendapatan yang diterima oleh restoran merupakan tarif pajak restoran.

e. Perhitungan Pajak Restoran

Perhitungan pajak ditetapkan berdasarkan total pembayaran yang dilakukan pelanggan kepada tempat makan untuk makanan dan/atau minuman yang disajikan. Tarif pajak yang berlaku jika dikalikan dengan dasar pengenaan pajak akan menghasilkan total pajak restoran. Dasar pengenaan pajak dikalikan dengan tarif yang berlaku untuk menyelesaikan perhitungan ini. Rumus berikut digunakan untuk menghitung pajak restoran:

Gambar 2.1 Rumus Pajak Restoran

$$\text{Pajak Restoran} = \text{Dasar Pengenaan Pajak} \times \text{Tarif Pajak}$$

Sumber: Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang HKPD; Mardiasmo (2021)

2.2 Penelitian Terdahulu

Kumpulan temuan penelitian sebelumnya mengenai topik studi ini disebut tinjauan pustaka. Penelitian ini digunakan sebagai referensi dan pembandingan untuk melihat persamaan, perbedaan, serta menemukan celah penelitian. Berdasarkan data dan informasi yang telah dikumpulkan, Berikut ini adalah beberapa penelitian sebelumnya yang relevan dengan penelitian ini:

Tabel 2.1 Penelitian Terdahulu

No	Nama Penulis & Tahun	Variabel	Metode Penelitian	Hasil Utama
1	Yollanda Marhani (2026)	Analisis Efektivitas dan Kontribusi Pajak Restoran, Pajak Hotel, dan Pajak Hiburan serta PBB P2 terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD)	Metode Deskriptif Kuantitatif	Efektivitas pajak restoran untuk tahun 2019 hingga 2021 tergolong efektif dengan persentase masing-masing 100%, 100%, dan 96%. Namun, kontribusi pajak restoran terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) hanya berkisar antara 7% hingga 9%, yang termasuk dalam kategori sangat kurang.
2	Selvi Indriani (2025)	Analisis Kontribusi dan Efektivitas Pajak Restoran terhadap Pendapatan Asli Daerah Kota Jambi	Metode Deskriptif kuantitatif	Kontribusi pajak dari restoran terhadap PAD Kota Jambi rata-rata sebesar 12,2% dengan kriteria kurang, sedangkan

No	Nama Penulis & Tahun	Variabel	Metode Penelitian	Hasil Utama
				tingkat efektivitas pajak restoran rata-rata adalah sebesar 109,2% dengan kategori sangat efektif.
3	Alfiani et al., (2024)	Analisis Efektivitas dan Kontribusi Penerimaan Pajak Restoran terhadap Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Bogor	Metode Deskriptif Kuantitatif dengan analisis rasio efektivitas dan kontribusi menggunakan data realisasi pajak restoran dan PAD periode 2017–2021	Penerapan pajak restoran memberikan dampak positif terhadap pendapatan daerah. Bogor berada pada kategori efektif hingga sangat efektif dalam beberapa tahun penelitian. Kontribusi pajak restoran terhadap PAD menunjukkan tren peningkatan meskipun berada pada kategori sedang. Pernyataan ini menunjukkan bahwa pajak restoran memainkan peran yang signifikan dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) namun belum menjadi sumber penerimaan dominan dibandingkan

No	Nama Penulis & Tahun	Variabel	Metode Penelitian	Hasil Utama
				jenis pajak daerah lainnya.
4	Khairul Aditya Putra & Murtanto (2024)	Analisis Komparasi Efektivitas dan Kontribusi Pajak Restoran terhadap Pendapatan Asli Daerah Kota Bekasi dan Kabupaten Bekasi	Metode deskriptif kualitatif	Efektivitas pajak restoran di Kota Bekasi sebesar 86% termasuk kategori cukup efektif, sedangkan kontribusinya terhadap PAD sebesar 12,80% dan termasuk kategori kurang.
5	Pramestya & Graciafernandy (2023)	Efektivitas dan Kontribusi Pajak Hotel dan Restoran terhadap Pendapatan Asli Daerah Kota Salatiga	Metode Deskriptif Kuantitatif dengan analisis rasio efektivitas dan kontribusi	Pajak hotel dan pajak restoran di Kota Salatiga. Tingkat efektivitas yang dimiliki cukup tinggi karena realisasi penerimaan dapat mencapai target yang telah ditentukan oleh pemerintah daerah. Meskipun demikian, kontribusi pajak restoran terhadap PAD masih berada pada kategori rendah hingga sedang sehingga belum menjadi sumber utama dalam struktur Pendapatan Asli Daerah.
6	Armono, D., Widiyaningsih,	Analisis Efisiensi dan	Metode Deskriptif	Level efisiensi anggaran berada

No	Nama Penulis & Tahun	Variabel	Metode Penelitian	Hasil Utama
	N., & Nurhayanto (2023)	Efektivitas Realisasi Anggaran Belanja pada Dinas Koperasi, UMK, UM dan Perindustrian Kota Metro Tahun 2017–2020	kuantitatif dengan analisis rasio efisiensi dan efektivitas menggunakan data Laporan Realisasi Anggaran	pada kategori cukup efisien dengan rata-rata sekitar 83%, sedangkan efektivitas anggaran berada pada kategori cukup efektif dengan rata-rata sekitar 89%. Secara keseluruhan, pengelolaan anggaran dinilai cukup berhasil namun masih perlu ditingkatkan agar lebih optimal
7	Huda, M.N. & Wicaksono, G. (2022)	Analisis Peranan Efektivitas dan Kontribusi Pajak Restoran terhadap PAD Kabupaten Badung	Metode Deskriptif kuantitatif	Efektivitas pajak restoran di Kabupaten Badung pada tahun 2017-2021 mengalami fluktuasi dengan rata-rata sebesar 93,67% dan termasuk kategori efektif. Kontribusi pajak restoran terhadap PAD memiliki rata-rata sebesar 12,26% dan termasuk kategori kurang.
8	Syahadat, Y. A., & Ramadhan, D. (2022)	Analisis Kontribusi Pajak dan Retribusi	Metode Deskriptif kuantitatif dengan analisis	Kontribusi pajak daerah terhadap Pendapatan Asli

No	Nama Penulis & Tahun	Variabel	Metode Penelitian	Hasil Utama
		terhadap Pendapatan Asli Daerah	kontribusi dan pertumbuhan menggunakan data realisasi PAD tahun 2018–2020	Daerah (PAD) lebih besar dibandingkan retribusi daerah, dengan persentase pajak sebesar 58,61% (2018), 55,55% (2019), dan 52,68% (2020). Namun, kontribusi tersebut mengalami penurunan setiap tahun, terutama akibat dampak pandemi COVID-19
9	Ramadan, Sudjana & Sembiring (2021)	Analisis Efektivitas dan Kontribusi Penerimaan Pajak Restoran dalam Upaya Meningkatkan PAD Kabupaten Bandung Barat	Metode deskriptif kuantitatif dengan analisis rasio efektivitas dan kontribusi berbasis data sekunder	Efektivitas pajak restoran bervariasi tiap tahun dan cenderung efektif pada beberapa periode, namun kontribusi terhadap PAD masih relatif rendah dan perlu optimalisasi.

2.3 Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran adalah landasan konseptual di mana digunakan untuk menggambarkan arah penelitian. Dengan menggunakan kerangka konseptual, penelitian ini menguraikan efektivitas pajak restoran serta kontribusinya terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Cirebon. Efektivitas pajak restoran

mencerminkan kapasitas pemerintah daerah dalam mencapai target pendapatan yang telah ditentukan. Peningkatan efektivitas tersebut menunjukkan peningkatan kemampuan pemerintah daerah guna memaksimalkan pengumpulan penerimaan pajak. (Ibrahim et al., 2022).

Kontribusi pajak restoran menunjukkan seberapa besar perannya dalam pendapatan asli daerah (PAD) secara keseluruhan. Kontribusi pajak restoran terhadap pendapatan asli daerah (PAD) Kota Cirebon pun ikut meningkat seiring dengan hal tersebut. Berdasarkan uraian tersebut, Berikut ini adalah uraian mengenai kerangka konseptual penelitian ini:

Gambar 2.2 Kerangka Pemikiran

