

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan negara kesatuan dengan sistem pemerintahan berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan dengan memberikan keleluasaan dan kesempatan kepada daerah dalam melaksanakan otonomi daerahnya. Menurut pasal 2 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia terbagi dalam daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota. Pasal 1 ayat (12) juga menjelaskan Daerah Otonom, yang selanjutnya disebut daerah, merupakan kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Daerah-daerah tersebut mempunyai hak dan kewajiban untuk mengatur daerahnya sendiri yang kemudian tetap dikontrol oleh pemerintah pusat sesuai dengan undang-undang. Pelaksanaan otonomi daerah tersebut diselenggarakan agar kesejahteraan masyarakat terwujud melalui pelayanan, peningkatan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Dalam mengimplementasikannya, pengelolaan keuangan daerah mempunyai peran paling penting dan secara tidak langsung digunakan untuk mendukung rencana pembangunan nasional. Berdasarkan Permendagri 21 Tahun 2011 bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui oleh pemerintah daerah dan DPRD, serta ditetapkan dengan peraturan daerah. APBD adalah instrumen kebijakan utama bagi pemerintah daerah serta sebagai alat yang digunakan untuk menentukan besar pendapatan dan pengeluaran. APBD sendiri terdiri atas anggaran pendapatan dan pembiayaan. Pendapatan terdiri atas Pendapatan Asli Daerah (PAD), yang menurut pasal 285 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, PAD meliputi pajak daerah,

retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah, dan pendapatan asli daerah lain-lain yang sah.

Pajak memiliki kontribusi yang cukup tinggi dalam pendapatan suatu negara, khususnya negara berkembang seperti Indonesia. Pada tahun 1983, Indonesia melakukan reformasi pajak pertama kali dengan menerbitkan lima undang-undang baru yang berdampak cukup signifikan, termasuk tata cara membayar pajak dari yang semula adalah *official assessment* menjadi *self assessment*. Sebelum adanya pajak daerah dan retribusi daerah pada tahun 1997, setiap daerah di Indonesia memiliki versi pajak daerah dan retribusi daerahnya masing-masing. Tetapi, masing-masing versi tersebut belum dapat menunjukkan kinerja maksimalnya sebagai sumber pendapatan daerah dalam APBD melalui PAD. PAD merupakan pendapatan yang diperoleh pemerintah daerah atas pelaksanaan kegiatan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat, serta pemanfaatan sumber daya yang dimiliki pemerintah daerah (Anggoro, 2017).

Pajak daerah merupakan salah satu komponen PAD yang banyak memberikan peluang bagi daerah untuk memobilisasinya dengan maksimal, karena pajak daerah mempunyai sifat beserta karakteristik yang cukup jelas. Menurut Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, sebagai pengganti dari Undang-Undang No. 18 Tahun 1997 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 34 Tahun 2000, pajak daerah adalah kontribusi wajib 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.

Pada tanggal 30 Januari 2020, World Health Organization (WHO) telah mendeklarasi bahwa 2019-Ncov menjadi *Public Health Emergency of International Concern* (PHEIC) dikarenakan meningkatnya kasus wabah ini di berbagai negara di seluruh dunia (Susanna, 2020). Pandemi COVID-19 adalah peristiwa menyebarnya virus korona atau *corona virus disease* 2019 (yang kemudian disingkat menjadi COVID-19) di seluruh dunia. Pada tanggal 1

Desember 2019, wabah COVID-19 dideteksi pertama kali di Tiongkok, tepatnya di Kota Wuhan. Sejak awal Bulan Maret 2020, sebagai tindak lanjut atas pandemi COVID-19 pemerintah Indonesia mulai menerapkan kebijakan *social distancing* atau jaga jarak sosial dan menghindari kerumunan, serta *physical distancing* atau jaga jarak antar orang minimal 1,8 meter. Menurut (Mustajab *et al.*, 2020), dengan mengubah pola kerja maupun budaya kerja di sebagian besar usaha di Indonesia yang dilakukan untuk menghindari penyebaran COVID-19 menyebabkan banyak pekerjaan ditunda, yang kemudian akan berdampak pada produktivitas yang menurun. Dengan adanya Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB), sebagian besar industri dan perkantoran dilarang beroperasi untuk kurun waktu yang relatif lama, sehingga menyebabkan timbulnya kerugian ekonomi. Kegiatan ekonomi sangat terdampak akibat adanya virus COVID-19 di berbagai wilayah Indonesia. Menurut (Padyanoor, 2020), dengan melihat sektor pariwisata yang juga mengalami okupansi yaitu dari hotel turun hingga 50% akibat menurunnya kunjungan dari turis dan penerbangan di beberapa bandara dibatalkan dari Bulan Januari hingga Mei 2020.

Menurut Laporan Realisasi Anggaran Pemerintah Kota Surabaya, pada tahun 2017 PAD Kota Surabaya mencapai Rp. 5.161.844.571.172 dan pendapatan Pajak Daerah mencapai Rp. 3.595.670.492.734, yaitu sebesar 69,65% adalah pemasukan dari Pajak Daerah. Untuk tahun 2018 PAD Kota Surabaya adalah sebesar Rp. 4.973.031.004.727 dan pendapatan Pajak Daerah mencapai Rp. 3.817.402.592.324 atau sebesar 76,76% adalah pemasukan dari Pajak Daerah. Selanjutnya untuk tahun 2019, PAD Kota Surabaya mencapai Rp. 5.381.920.253.810 dan 74,67% atau Rp. 4.018.722.251.948 adalah pemasukan dari Pajak Daerah. Data tersebut menunjukkan bahwa selama tiga tahun terakhir, pajak daerah memiliki peran penting dalam pemasukan PAD Kota Surabaya, karena pajak daerah merupakan komponen dengan pendapatan paling tinggi di antara komponen PAD lainnya (pendapatan retribusi daerah, pendapatan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah).

Berdasarkan Laporan Realisasi Anggaran Pemerintah Kota Surabaya, pendapatan Pajak Daerah juga selalu mencapai target setiap tahunnya, dan bahkan melebihi target dari anggaran pendapatan yang direncanakan. Tahun 2017, anggaran pendapatan Pajak Daerah adalah sebesar Rp. 3.265.955.423.267, sedangkan realisasi Pajak Daerah tahun 2017 adalah sebesar 3.595.670.492.734. Pada tahun 2018, anggaran pendapatan Pajak Daerah adalah sebesar Rp. 3.615.432.902.416 dan realisasi Pajak Daerah ditahun tersebut adalah Rp. 3.817.402.592.324. Selanjutnya ditahun 2019, anggaran pendapatan Pajak Daerah Kota Surabaya adalah Rp. 4.008.794.324.904 dan realisasi ditahun yang sama adalah Rp. 4.018.722.251.948. Dengan data tersebut, bisa dibuktikan bahwa walaupun anggaran pendapatan Pajak Daerah Kota Surabaya selalu meningkat tiap tahunnya, namun realisasi pendapatan Pajak Daerah Kota Surabaya selalu terbukti berhasil mencapai target atau melebihi target yang dianggarkan.

Surabaya merupakan kota terbesar kedua di Indonesia setelah DKI Jakarta. Objek pajak daerah yang ada di Kota Surabaya meliputi pajak restoran, pajak hotel, pajak hiburan, pajak parkir, pajak reklame, pajak bumi dan bangunan (PBB), bea perolehan hak tanah dan bangunan (BPHTB), pajak reklame, serta pajak air tanah. Pendapatan Daerah pun sebagian besar dari pajak daerah, dan pajak daerah juga menjadi pendapatan tertinggi dari komponen PAD lainnya. Namun ketika wabah COVID-19 melanda, PAD Kota Surabaya ditargetkan menurun hingga 50% karena diterapkannya PSBB membuat pemasukan dari pajak hotel dan pajak restoran menurun drastis sehingga revisi target PAD perlu dilakukan (Setiawan, 2020).

Mengacu pada penjabaran sebelumnya, bahwa pandemi COVID-19 membawa pengaruh besar bagi dunia perekonomian. Kontribusi pajak daerah terhadap Pendapatan Asli Daerah turut mengalami penurunan. Penelitian ini akan membahas tentang perbandingan anggaran dan realisasi pajak daerah, faktor-faktor peningkatan/penurunan pendapatan pajak daerah Kota Surabaya saat pandemi berlangsung, upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya, serta analisis kontribusi, analisis efektivitas, dan analisis efisiensi

pajak daerah Kota Surabaya. Penelitian ini berfokus pada pengaruh pandemi COVID-19 pada pendapatan pajak daerah, khususnya di Kota Surabaya.

1.2 Kesenjangan Penelitian

Masalah yang menjadi latar belakang penelitian ini adalah adalah pandemi COVID-19 yang mengguncang segala aspek kehidupan, tak terkecuali perekonomian. Akibat diadakannya Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) dengan menghindari kerumunan, menjaga jarak antar orang, dan masyarakat yang dihimbau oleh pemerintah untuk tidak meninggalkan rumah membuat beberapa komponen pajak daerah menjadi menurun karena kegiatan ekonomi yang terhambat. Namun, pemerintah tetap berupaya agar masyarakatnya patuh membayar pajak dimasa yang sulit ini dengan mengeluarkan beberapa peraturan yang memudahkan masyarakat membayar pajak. Penelitian ini bermaksud untuk menambah referensi literatur sebelumnya serta diharapkan mampu untuk menjelaskan pengaruh pandemi COVID-19 terhadap pendapatan pajak daerah Kota Surabaya, karena kesenjangan dalam penelitian ini adalah minimnya penelitian terdahulu. Minimnya penelitian terdahulu disebabkan oleh pembahasan topik pada penelitian ini yaitu pandemi COVID-19 yang baru saja terjadi pada Bulan Maret 2020 hingga saat ini.

1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan tersebut, maka disusunlah tiga rumusan masalah yang meliputi:

1. Bagaimana perbandingan pendapatan pajak daerah Kota Surabaya sebelum dan saat berlangsungnya pandemi?
2. Faktor apa saja yang menyebabkan naik/turunnya pendapatan pajak daerah Kota Surabaya saat berlangsungnya pandemi?
3. Bagaimana perbandingan kontribusi pada PAD, efektivitas, dan efisiensi pajak daerah Kota Surabaya sebelum dan saat berlangsungnya pandemi?

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dijabarkan, maka tujuan dari penelitian ini antara lain:

1. Untuk mengetahui perbandingan pendapatan pajak daerah Kota Surabaya sebelum dan saat berlangsungnya pandemi.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang menyebabkan turunnya pendapatan pajak daerah Kota Surabaya saat berlangsungnya pandemi.
3. Untuk mengetahui perbandingan Kontribusi pada PAD, efektivitas, dan efisiensi pajak daerah Kota Surabaya sebelum dan saat berlangsungnya pandemi.

1.5 Ringkasan Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan untuk penelitian ini adalah pendekatan kualitatif menurut Yin (2011) dengan jenis studi kasus. Pengumpulan data yaitu dengan cara mengumpulkan data sekunder pendapatan pajak daerah Kota Surabaya dan data primer dengan melakukan wawancara kepada pihak yang bersangkutan pada sub bagian Pajak Daerah di Badan Pengelolaan Keuangan dan Pajak Daerah (BPKPD) Kota Surabaya sebagai entitas pelaporan. Teknik analisis data yang digunakan adalah berdasarkan teknik analisis menurut Yin (2011) dengan menggunakan 5 langkah, yaitu *compiling*, *disassembling*, *reassembling*, *interpreting*, dan yang terakhir *concluding*.

1.6 Ringkasan Hasil Penelitian

Hasil dari penelitian ini adalah pandemi COVID-19 secara langsung sangat berpengaruh pada turunnya pajak daerah Kota Surabaya. Diberlakukannya PSBB sebagai upaya untuk penerapan *social distancing* membuat pengusaha-pengusaha restoran, hotel, dan hiburan menerima dampaknya yaitu turunnya pendapatan dari usaha. Selain itu, kontribusi pajak daerah terhadap PAD Kota Surabaya tahun 2017-2020 termasuk ke dalam kriteria sangat baik. Efektivitas pajak daerah pada tahun 2017-2019 termasuk dalam kriteria sangat efektif, sedangkan tahun 2020 termasuk ke dalam kriteria cukup efektif. Efisiensi pajak daerah pada tahun 2017-2019 masuk ke dalam kriteria efisien karena berada di

bawah 5%, sedangkan tahun 2020 tergolong tidak efisien karena efisiensi pajak daerah melebihi 5%.

1.7 Kontribusi Riset

Dalam penyusunan penelitian ini, peneliti berharap dapat berkontribusi diantaranya:

1. Manfaat teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan kajian tentang pajak daerah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah serta Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 4 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah. Hasil penelitian ini juga diharapkan dapat dimanfaatkan sebagai acuan bagi peneliti-peneliti selanjutnya yang akan meneliti dengan pokok bahasan sejenis.

2. Manfaat empiris

Secara empiris, hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi:

- a. Bagi Pemerintah Kota Surabaya, penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan evaluasi agar pendapatan pajak daerah ditahun selanjutnya dapat lebih ditingkatkan.
- b. Bagi peneliti, agar penelitian ini bisa bermanfaat sebagai penambah wawasan dalam pemahaman ilmu perpajakan dan Akuntansi Sektor Publik, serta dapat mengasah kemampuan peneliti dalam menganalisis.

1.8 Sistematika Penulisan

Penelitian ini terdiri atas 5 bab. Bab-bab yang akan dibahas pada penelitian ini antara lain adalah bab 1 pendahuluan, bab 2 tinjauan pustaka, bab 3 metode penelitian, bab 4 hasil dan pembahasan, bab 5 kesimpulan dan saran.

1. BAB 1 PENDAHULUAN

Bab ini membahas latar belakang masalah yang mendasari penelitian ini dilakukan, yaitu wabah COVID-19 yang mempengaruhi dunia perekonomian tidak terkecuali pajak daerah. Bab ini juga membahas

kesenjangan penelitian, tujuan penelitian, ringkasan metode penelitian, ringkasan hasil penelitian, kontribusi riset, dan sistematika penulisan.

2. BAB 2 TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini membahas mengenai teori yang digunakan berhubungan dengan pembahasan penelitian. Landasan yang mendasari penelitian ini adalah teori *stewardship*.

3. BAB 3 METODE PENELITIAN

Bab ini membahas tentang penjelasan pendekatan penelitian, jenis dan sumber data yaitu dengan mengambil data sekunder dari situs resmi Pemerintah Kota Surabaya dan data primer dengan wawancara kepada pihak yang bersangkutan di sub bagian pajak daerah Badan Pengelolaan Keuangan dan Pajak Daerah Pemerintah Kota Surabaya. Selain itu, periode data penelitian dan teknik analisis data juga dibahas pada bab ini. Untuk penelitian ini, teknik analisis data yang digunakan adalah teknik analisis data menurut Yin (2011).

4. BAB 4 HASIL DAN PEMBAHASAN

Bab ini menjelaskan hasil analisis pembahasan mengenai pengaruh pandemi COVID-19 terhadap pendapatan pajak daerah dengan membandingkan perbedaan pendapatan pajak daerah, kontribusi pada PAD, efektivitas, dan efisiensi pajak daerah sebelum pandemi dan saat terjadinya pandemi. Penelitian ini menghasilkan bahwa pandemi COVID-19 sangat berpengaruh pada pemasukan pendapatan pajak daerah Kota Surabaya. Kontribusi pajak daerah pada PAD, efektivitas, dan efisiensi pajak daerah tahun 2017-2019 menunjukkan hasil yang fluktuatif namun masih termasuk ke dalam kriteria yang baik. Sedangkan kontribusi pajak daerah pada PAD, efektivitas, dan efisiensi pajak daerah tahun 2020 menunjukkan hasil yang lebih rendah dari tahun-tahun sebelumnya karena adanya pandemi COVID-19.

5. BAB 5 KESIMPULAN DAN SARAN

Bab ini berisi tentang ringkasan hasil dan kesimpulan berdasarkan data yang telah diuji dan diolah oleh peneliti. Kesimpulan yang didapatkan

dari penelitian ini adalah pandemi COVID-19 sangat berpengaruh pada turunnya realisasi pajak daerah Kota Surabaya. Namun, Pemerintah Kota Surabaya melakukan upaya-upaya yang sekiranya dapat meningkatkan realisasi pajak daerah. Kontribusi pajak daerah pada PAD Kota Surabaya serta efektivitas pajak daerah tahun 2017-2019 menunjukkan hasil yang baik dan efektif. Untuk efisiensi, tahun 2017-2019 menunjukkan hasil yang efisien sedangkan tahun 2020 menunjukkan hasil yang tidak efisien, disebabkan oleh pandemi COVID-19 yang melanda. Keterbatasan penelitian serta saran untuk peneliti selanjutnya juga dibahas pada bab ini.