

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Negara Kesatuan Republic Indonesia menyelenggarakan pemerintahan negara dan pembangunan nasional untuk mencapai masyarakat adil, makmur, dan merata berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi terdiri atas daerah-daerah kabupaten dan kota. Tiap-tiap daerah tersebut mempunyai hak dan kewajiban mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat.<sup>1</sup>

Sejak tanggal 1 Januari 2001 telah terjadi perubahan dalam mekanisme penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Perubahan tersebut terutama terkait dengan dilaksanakannya otonomi daerah sebagaimana yang diamanatkan Undang – Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Pemerintah Kabupaten/Kota mendapat kewenangan yang luas dalam hal menggali sumber – sumber penerimaan untuk anggaran pendapatan dan belanja daerah. Agar pendanaan penyelenggaraan pemerintah dapat terlaksana secara efisien dan

---

<sup>1</sup> Lihat Penjelasan Umum Undang – Undang No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

efektif, maka diatur pendanaan penyelenggaraan pemerintah. Daerah berusaha mengembangkan dan meningkatkan perannya dalam bidang ekonomi dan keuangan. Dalam rangka meningkatkan daya guna penyelenggaraan pemerintah baik melalui birokrasi pemerintah, pembangunan serta pelayanan kepada masyarakat, maka pemberlakuan otonomi daerah kepada kabupaten/kota yang nyata dan bertanggungjawab merupakan kebijakan yang harus kita sambut dengan positif. Dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Pemerintahan Daerah, maka sistem dan mekanisme pengelolaan pemerintah daerah akan mengalami perubahan-perubahan mendasar.<sup>2</sup>

Otonomi bagi daerah akan benar – benar diterapkan secara nyata dan bertanggungjawab sebagai konsekuensi menjalankan otonomi daerah, maka masing – masing daerah dituntut untuk berupaya meningkatkan sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) agar mampu membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan lebih meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Upaya peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dapat dilakukan dengan ekstensifikasi yang salah satunya dengan meningkatkan efektivitas pemungutan yaitu dengan mengoptimalkan potensi yang ada serta terus diupayakan menggali sumber – sumber pendapatan baru yang potensinya memungkinkan sehingga

---

<sup>2</sup> Mardiasmo, 2000, *Paradigma Baru Pengelolaan Keuangan Daerah Menyongsong Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Penerbit Andi, Yogyakarta. hlm. 10

dapat dipungut pajak.<sup>3</sup>

Menurut Pasal 1 butir 18 Undang – Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang dimaksud dengan Pendapatan Asli Daerah adalah : “ Pendapatan yang diperoleh Daerah yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. “. <sup>4</sup>

Menurut Mardiasmo, Pendapatan Asli Daerah adalah : “Pendapatan daerah yang bersumber dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan pendapatan asli daerah yang sah “. <sup>5</sup>

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan sumber pendapatan daerah yang secara bebas dapat digunakan oleh masing – masing daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan daerahnya sendiri. Tetapi pada kenyataannya, kontribusi Pendapatan Asli Daerah terhadap pendapatan dan belanja daerah masih kecil padahal selama ini dominasi sumbangan pemerintah pusat kepada daerah cukup besar. Oleh karenanya untuk mengurangi ketergantungan kepada pemerintah pusat, pemerintah daerah perlu berusaha

---

<sup>3</sup> Abdul Halim, 2001, *Reformasi Pengelolaan Dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah*, Unit. Penerbit dan Percetakan (UPP) AMP YKPN, Yogyakarta. hlm 15.

<sup>4</sup> Lihat Pasal 1 Butir (18) Undang – Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

<sup>5</sup> Mardiasmo, 2000, *Perpajakan*, Penerbit Andi, Yogyakarta. hlm. 132.

meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang salah satu caranya adalah dengan penggalan potensi daerah.

Untuk mendukung pelaksanaan otonomi yang maksimal pemerintah mengeluarkan kebijaksanaan dibidang penerimaan daerah yang berorientasi pada peningkatan kemampuan daerah untuk membiayai urusan rumah tangganya sendiri dan diprioritaskan pada penggalan dana mobilisasi sumber-sumber daerah.

Sumber pendapatan daerah menurut Pasal 6 Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 Perimbangan Keuangan Pusat dan Pemerintahan Daerah adalah :<sup>6</sup>

1. Pendapatan Asli Daerah (PAD), terdiri dari:
  - a. Hasil pajak daerah.
  - b. Hasil retribusi daerah.
  - c. Hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan.
  - d. Pendapatan asli daerah yang sah.
2. Dana perimbangan.
3. Pinjaman daerah.
4. Lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Kabupaten Malang merupakan salah satu kabupaten yang ada di Propinsi Jawa Timur. Guna meningkatkan kemampuannya dalam bidang pendanaan untuk pembangunan, Kabupaten Malang berusaha meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) melalui pajak daerah. Jenis – jenis pajak daerah menurut Pasal 2 Ayat (2) Undang Undang No. 28 Tahun 2009 adalah :<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Lihat Pasal 6 Undang – Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Pemerintahan Daerah.

<sup>7</sup> Lihat Pasal 2 Ayat (2) Undang – Undang No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi

- a. Pajak Hotel;
- b. Pajak Restoran;
- c. Pajak Hiburan;
- d. Pajak Reklame;
- e. Pajak Penerangan Jalan;
- f. Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan;
- g. Pajak Parkir;
- h. Pajak Air Tanah;
- i. Pajak Sarang Burung Walet;
- j. Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan; dan
- k. Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan.

Di Kabupaten Malang salah satu pajak daerah meliputi pajak restoran yang merupakan sumber penerimaan yang potensial apabila dimaksimalkan. Potensi tersebut juga diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Malang No. 8 Tahun 2010 Tentang Pajak Daerah. Untuk mengetahui perkembangan jumlah restoran dan penerimaan pajak restoran terhadap Pendapatan Asli Daerah di Kabupaten Malang Tahun 2005 sampai dengan 2010 dapat dilihat pada tabel 1 dan tabel 2 berikut ini :

**Tabel 1**  
**Jumlah Restoran Kabupaten Malang**

Tahun Anggaran	Jumlah (Unit)
2005	208
2006	197
2007	204
2008	221
2009	251
2010	248

*Sumber data : DPPKAD Kabupaten Malang Tahun 2005 – 2010*

Dari tabel di atas dapat diketahui bahwa jumlah restoran di Kabupaten Malang selama 6 (enam) tahun mengalami fluktuasi, dimana pada tahun 2005 jumlah restoran di Kabupaten Malang adalah 208 unit, kemudian pada tahun 2006 jumlah restoran mengalami penurunan menjadi 197 unit. Pada tahun berikutnya tahun 2007 jumlah restoran kembali mengalami kenaikan menjadi 204 unit, di tahun 2008 221 unit dan 251 unit di tahun 2009. Dan selanjutnya kembali mengalami penurunan di tahun 2010 yakni 248 unit. Terjadinya penurunan jumlah restoran pada tahun 2006 dan 2010 dikarenakan restoran tersebut tutup atau tidak beroperasi lagi. Dengan kata lain, mendirikan atau membuka usaha di bidang restoran di Kabupaten Malang masih cukup banyak diminati oleh pengusaha restoran.

**Tabel 2**  
**Penerimaan Pajak Restoran terhadap Pendapatan Asli Daerah**  
**Kabupaten Malang Tahun 2005 – 2010**

Tahun Anggaran	Target Pajak Restoran (Rp)	Realisasi Pajak Restoran (Rp)
2005	382.000.000	397.265.475
2006	450.000.000	504.552.267
2007	500.000.000	439.984.383
2008	500.000.000	574.496.651
2009	550.000.000	602.758.526
2010	575.000.000	703.299.002

*Sumber data : DPPKAD Kabupaten Malang Tahun 2005-2010*

Dari tabel di atas dapat diketahui bahwa penerimaan pajak restoran terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kabupaten Malang selama 6 (enam) tahun mengalami fluktuasi, dimana pada tahun 2005 dari target penerimaan pajak restoran yang ditetapkan pemerintah Kabupaten Malang sebesar Rp. 382.000.000,- dan telah terealisasi sebesar Rp. 397.265.475,-, kemudian pada tahun 2006 target penerimaan pajak restoran yang ditetapkan adalah sebesar Rp. 450.000.000,- dan telah terealisasi sebesar Rp. 504.552.267,-. Pada tahun berikutnya yakni tahun 2007 target penerimaan pajak restoran yang ditetapkan adalah sebesar Rp. 500.000.000 ,- dan telah terealisasi sebesar Rp. 439.984.383,-, tahun 2008 target penerimaan pajak restoran yang ditetapkan adalah sebesar Rp. 500.000.000,- dan telah terealisasi sebesar Rp. 574.496.651,-, tahun 2009 target

penerimaan pajak restoran yang ditetapkan adalah sebesar Rp. 550.000.000,- dan telah terealisasi sebesar Rp. 602.758.526,-, dan pada tahun 2010 target penerimaan pajak restoran yang ditetapkan adalah sebesar Rp. 575.000.000,- dan telah terealisasi sebesar Rp. 703.299.002,-. Hal ini menunjukkan bahwa penerimaan pajak Restoran di Kabupaten Malang sangat potensial walaupun pada tahun 2007 terjadi penurunan realisasi pajak restoran dari target yang telah ditetapkan oleh pemerintah Kabupaten Malang, namun hal tersebut bisa tertutupi dengan semakin meningkatnya realisasi dari target pajak restoran yang telah ditetapkan pada tahun berikutnya.

Melihat hal tersebut diatas, maka penulis tertarik untuk membuat penelitian dengan judul “ **PENGELOLAAN DAN KONTRIBUSI PAJAK RESTORAN DALAM RANGKA PENINGKATAN PENDAPATAN ASLI DAERAH KABUPATEN MALANG** ”



## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana pengelolaan Pajak Restoran dalam rangka Peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kabupaten Malang ?
2. Bagaimana kontribusi Pajak Restoran terhadap Peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kabupaten Malang ?
3. Apakah Kendala dan Upaya Pemerintah Daerah Kabupaten Malang dalam rangka Peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kabupaten Malang dari sektor pajak restoran ?

## **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan yang hendak dicapai dalam kegiatan penelitian ini antara lain:

1. Mengetahui pengelolaan Pajak Restoran dalam rangka Peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kabupaten Malang.
2. Mengetahui kontribusi Pajak Restoran dalam rangka Peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kabupaten Malang.
3. Mengetahui Upaya dan Kendala penerimaan Pajak Restoran dalam rangka Peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kabupaten Malang.

## **D. Manfaat Penelitian**

Manfaat yang dapat diperoleh dari penelitian mengenai Pengelolaan dan Kontribusi Pajak Restoran terhadap Peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kabupaten Malang antara lain:

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

Dari hasil – hasil penelitian ini akan memberikan manfaat dan sumbangan pemikiran terhadap pengembangan ilmu pengetahuan dan wawasan dibidang hukum terutama perkembangan keilmuan Hukum Pajak.

### **D.2 Manfaat Praktis**

Dari hasil – hasil penelitian ini akan memberikan manfaat:

#### **D.2.1 Bagi Penulis**

Melalui penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan, informasi dan pengetahuan penulis dan sekaligus sebagai persyaratan untuk mencapai gelar kesarjanaan (S1) di bidang ilmu hukum pada Universitas Muhammadiyah Malang.

#### **D.2.2 Bagi Instansi Terkait**

Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan masukan atau pertimbangan bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Malang dalam memaksimalkan penerimaan dan menentukan kebijakan dalam masalah pajak restoran.

#### **D.2.3 Bagi Pengusaha dan Masyarakat**

Sebagai sumber informasi dan peningkatan pengetahuan pengusaha dan masyarakat dibidang hukum terutama erat kaitannya dengan hukum yang mengatur permasalahan pajak dan dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat berguna dan menambah perbendaharaan

penelitian yang telah ada (bahan pustaka) serta dapat dijadikan sebagai bahan acuan bagi pengembangan penelitian-penelitian selanjutnya.

## **E. Metode Penelitian**

Metode penelitian berfungsi sebagai alat atau cara untuk melakukan penelitian, sedangkan penelitian adalah suatu cara yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk memecahkan suatu masalah yang bersifat ilmiah.

### **E.1 Metode Pendekatan**

Berdasarkan rumusan masalah dan tujuan penelitian ini, maka metode pendekatan yang digunakan oleh penulis adalah metode pendekatan Yuridis Sosiologis (*Socio Legal Research*). Pendekatan yuridis sosiologis yaitu penelitian hukum yang dimaksudkan untuk mencari, melihat dan mengkaji hukum sebagai perilaku dan kebiasaan manusia dalam masyarakat.<sup>8</sup>

### **E.2 Lokasi Penelitian**

Lokasi penelitian ini dilaksanakan di Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Asset Daerah (DPPKAD) Kabupaten Malang.

---

<sup>8</sup> Bambang Waluyo, 1991, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, Jakarta, Sinar Grafika. hlm. 6.

### **E.3 Jenis Data**

Sumber data dalam penelitian ini meliputi dua kategori yaitu:

**E.3.1** Sumber Data Primer yaitu data yang di ambil langsung dari sumber pertama.<sup>9</sup> Selain itu sumber data primer juga bisa langsung di lapangan yakni berupa wawancara dengan responden.

**E.3.2** Sumber Data Sekunder yaitu data yang diambil dari beberapa dokumen, buku, makalah, surat kabar, internet, artikel dan literatur lainnya yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.<sup>10</sup>

### **E.4 Teknik Pengumpulan Data**

Adapun teknik pengumpulan data dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

#### **E.3.1 Wawancara**

Wawancara atau *Interview* yaitu melakukan tanya jawab dengan responden.<sup>11</sup> Wawancara dilakukan penulis dengan mengadakan tanya jawab dengan Bapak Subagi, S. Sos selaku Kasi Pajak Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Asset Daerah (DPPKAD) Kabupaten Malang, dan Bapak H. Dzazuli selaku pengusaha restoran Depot Asih mengenai masalah yang penulis perlukan dalam penelitian.

---

<sup>9</sup> Amirudin dan Zainal Asikin, 2003, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta. hlm. 30.

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> *Ibid.* hlm 82.

### **E.3.2 Dokumentasi**

Teknik ini digunakan untuk memperoleh data dengan cara melihat dokumen yang ada berupa referensi atau arsip.<sup>12</sup> Dokumentasi digunakan untuk mengumpulkan data yang ada kaitannya objek yang diteliti yaitu pengelolaan dan kontribusi pajak restoran terhadap peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kabupaten Malang Tahun 2005 – 2010 guna menunjang dan melengkapi data – data yang diperlukan.

### **F. Teknik Analisa Data**

Teknik analisis data adalah tahap yang penting dalam menentukan suatu penelitian. Analisis data adalah menguraikan dan memecahkan masalah yang diteliti berdasarkan data yang diperoleh dan kemudian diolah dalam pokok permasalahan yang diajukan. Adapun teknik analisa data dalam penulisan ini adalah deskriptif dan kualitatif. Penelitian deskriptif dimaksudkan untuk memperoleh gambaran dengan cara menganalisis dan menafsirkan sifat dan karakteristik yang diteliti.<sup>13</sup> Penelitian bersifat kualitatif yakni penelitian yang menggunakan data dalam bentuk skala yaitu skala nominal, ordinal, ataupun interval yang semuanya dapat dikategorikan sehingga jelas apa yang akan disamakan dan dibedakan dari apa yang

---

<sup>12</sup> *Ibid.* hlm 68.

<sup>13</sup> Husein Umar, 2009, *Metode Penelitian untuk Skripsi dan Tesis Bisnis Edisi Kedua*, Rajawali Pers, Jakarta. hlm. 34.

diperbandingkan dalam rangka menjawab permasalahan yang telah dirumuskan.<sup>14</sup>

## **G. Sistematika Penulisan**

Dalam penulisan ini penulis mengemukakan sistematika penulisan sebagai berikut :

### **BAB I PENDAHULUAN**

Dalam bab ini akan diuraikan tentang latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

### **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

Dalam bab ini akan diuraikan tentang sumber keuangan daerah, pendapatan asli daerah, anggaran pendapatan dan belanja daerah, pajak di Indonesia, teori tentang pajak dan pajak daerah.

### **BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Dalam bab ini akan diuraikan hasil penelitian dan pembahasan tentang pengelolaan pajak restoran, kontribusi pajak restoran serta upaya dan kendala pajak restoran dalam rangka peningkatan pendapatan asli daerah di Kabupaten Malang.

---

<sup>14</sup> *Ibid.* hlm. 37.

#### BAB IV PENUTUP

Dalam bab ini diuraikan mengenai kesimpulan yang dapat ditarik dari hasil penulisan ini, serta sebuah saran yang peneliti sumbangkan berkaitan dengan kesimpulan dengan harapan mampu menjadi rekomendasi dan masukan terhadap pihak – pihak yang berkepentingan.