

## **BAB 1**

### **PENDAHULUAN**

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

Kesejahteraan rakyat adalah tujuan utama dari pembangunan nasional yang efektif pembangunan yang dihargai pada dasarnya membutuhkan dukungan tambahan, seperti pendanaan, sehingga dibutuhkan dana yang signifikan selama proses pelaksanaannya (Rumende et al., 2024). Sumber pendapatan negara terdiri dari tiga komponen utama: penerimaan sektor perpajakan, Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP), dan hibah. Ketiga sumber ini digunakan untuk membiayai pemerintahan dan memajukan kemajuan nasional. Pemerintah mengoptimalkan pungutan pajak untuk menstabilkan APBN karena pajak memenuhi APBN (Ardin et al., 2022). Ini sesuai dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Menurut Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) tahun 2024, pungutan pajak menyumbang Rp 1.932,4 Triliun dari total Rp 2.842,5 Triliun pendapatan negara (Kementerian Keuangan, 2025). Salah satu indikator yang dapat menunjukkan seberapa mandiri suatu daerah dalam membiayai pembangunan adalah PAD.

Pajak daerah, retribusi, hasil pengelolaan kekayaan daerah, dan pendapatan lain yang sesuai dengan ketentuan adalah beberapa sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD). Pajak Barang dan Jasa Tertentu (PBJT) untuk industri perhotelan adalah salah satu jenis pajak daerah yang saat ini menjadi

perhatian. Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Madiun Nomor 9 Tahun 2023, sektor perhotelan memiliki peluang besar untuk meningkatkan jumlah penduduk yang menerima pajak daerah. Namun, potensi yang sangat besar belum diimbangi dengan tingkat penerimaan yang lebih tinggi, yang menunjukkan bahwa ada masalah dalam melaksanakannya.

Sebagai bagian dari wilayah Jawa Timur, Pemerintah Kota Madiun dikenakan pajak daerah. Ini dilakukan melalui tujuh jenis pajak daerah yaitu Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB-P2), Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), Pajak Barang dan Jasa Tertentu (PBJT), Pajak Reklame, dan Pajak Air.

Selain itu, pemerintah daerah juga memungut tiga jenis pajak: pajak jasa umum, pajak jasa usaha, dan pajak perizinan tertentu. Tingkat kepatuhan wajib pajak terhadap kewajiban perpajakannya sangat penting untuk keberhasilan upaya untuk mengoptimalkan penerimaan pajak daerah. Kepatuhan yang tinggi sangat penting untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Pada akhirnya, ini akan mendorong pertumbuhan ekonomi dan pembangunan di daerah tersebut (Batubara et al., 2024).

Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Madiun Nomor 9 Tahun 2023 tentang Pajak Barang dan Jasa Tertentu (PBJT), sektor perhotelan termasuk di dalamnya usaha rumah kos ditetapkan sebagai salah satu objek pajak daerah yang berpotensi menjadi sumber penerimaan guna meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Madiun. Kebijakan ini memiliki urgensi yang mendasar: selama ini, usaha rumah kos di Kota Madiun berkembang cukup

pesat namun belum sepenuhnya dikelola secara optimal sebagai objek pajak, sehingga berpotensi kehilangan penerimaan daerah yang sebenarnya dapat digunakan untuk pembangunan dan pelayanan publik. Dengan ditetapkannya Perda Nomor 9 Tahun 2023, rumah kos kini memiliki dasar hukum yang jelas sebagai objek PBJT, namun belum diketahui secara pasti sejauh mana kebijakan ini telah diimplementasikan di lapangan, serta seberapa besar kontribusinya nyata terhadap peningkatan PAD Kota Madiun. Oleh karena itu, penelitian ini dilakukan untuk menganalisis pelaksanaan kebijakan PBJT pada usaha rumah kos, serta mengukur kontribusinya terhadap PAD Kota Madiun, agar pengelolaan pajak berjalan lebih efektif dan potensi pajak dapat digali secara maksimal sesuai sasaran yang ditetapkan.

Berdasarkan kondisi yang ada Kota Madiun, perkembangan sektor jasa perhotelan tidak hanya terlihat dari hotel atau penginapan harian, tetapi juga dari meningkatnya jumlah rumah kos yang tersebar diberbagai wilayah. Hal ini dipengaruhi oleh banyaknya mahasiswa, pekerja, dan pendatang yang membutuhkan tempat tinggal sementara. Hasilnya menunjukkan bahwa bisnis rumah kos terus meningkat dan memiliki tingkat hunian yang cukup tinggi, sehingga ada kemungkinan besar peningkatan penerimaan pajak daerah. Rumah kos termasuk dalam kategori objek PBJT jasa perhotelan sebagai bagian dari usaha penyediaan jasa akomodasi, menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, yang kemudian diterapkan melalui Peraturan Daerah Kota Madiun Nomor 9 Tahun 2023. Dari segi fungsi, rumah kos memiliki karakteristik yang

serupa dengan jasa perhotelan karena sama-sama menyediakan fasilitas tempat tinggal dengan imbalan pembayaran meskipun jangka waktu sewanya cenderung lebih lama. Banyaknya unit kamar yang disewakan serta tingginya tingkat hunian menunjukkan bahwa sektor rumah kos memiliki potensi yang cukup besar sebagai sumber penerimaan pajak daerah.

Adanya Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2023 ini membawa perbedaan yang sangat mendasar dibandingkan dengan pengaturan sebelumnya. Sebelum peraturan ini berlaku, pengenaan pajak terhadap rumah kos belum memiliki landasan hukum yang tegas dan terperinci; rumah kos sering kali dipandang sebagai tempat tinggal pribadi sehingga belum sepenuhnya dikenakan pajak penginapan seperti halnya hotel. Perbedaan mutlak yang ditetapkan oleh Perda Nomor 9 Tahun 2023 adalah pengakuan secara tegas bahwa rumah kos termasuk ke dalam objek pajak jasa perhotelan, sehingga kini memiliki dasar hukum yang jelas untuk dikenakan PBJT dengan tarif, tata cara pendaftaran, pelaporan, dan penyetoran yang telah diatur secara baku dan seragam. Dengan kata lain, pengaturan sebelumnya belum menjangkau rumah kos, sedangkan peraturan yang berlaku sekarang telah memperluas cakupan objek pajak hingga mencakup rumah kos secara sah dan sistematis.

Namun, potensi tersebut belum dimanfaatkan secara optimal. Penelitian Batubara dkk. (2024) menunjukkan bahwa tingkat kepatuhan wajib pajak dan efektivitas pengawasan pemerintah daerah berperan penting dalam meningkatkan penerimaan pajak daerah. Selain itu, Fauzi dkk. (2025) menyatakan bahwa keberhasilan penerapan kebijakan PBJT di sektor jasa

perhotelan sangat bergantung pada pengelolaan objek pajak yang teratur, pendataan wajib pajak yang menyeluruh, dan pengawasan yang konsisten. Kondisi ideal tersebut belum sepenuhnya terwujud di Kota Madiun, di mana masih ditemukan permasalahan berupa pendataan unit rumah kos yang belum lengkap dan akurat, serta rendahnya pemahaman dan kesadaran pemilik rumah kos mengenai kewajiban perpajakan yang kini berlaku.

Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, kebijakan pajak daerah diubah untuk memenuhi kebutuhan fiskal daerah yang terus meningkat dan untuk meningkatkan efektivitas pengelolaan pajak dan retribusi daerah (Yuvanda et al., 2024). Pemerintah Kota Madiun mengeluarkan PERDA Kota Madiun No. 9 Tahun 2023 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah serta PERWAL Kota Madiun No. 81 Tahun 2023 Tentang Tata Cara Pemungutan Pajak Atas Barang dan Jasa Tertentu, Pajak Reklame, dan Pajak Air Tanah untuk membarui dan menyesuaikan prosedur pemungutan pajak setelah pemerintah pusat mengeluarkan UU HKPD.

Sektor pajak yang mengalami penyesuaian dari perubahan regulasi ini adalah PBJT Jasa Perhotelan dengan perubahan terhadap objek pajaknya. Objek pajak jasa perhotelan setelah diberlakukannya peraturan baru adalah seluruh pelaku usaha jasa akomodasi yang menyelenggarakan usaha dan jasa tersebut. Peraturan ini sekaligus mengganti peraturan sebelumnya, Pasal 1 Ayat 21 UU No. 28 Tahun 2009 menetapkan bahwa hotel adalah fasilitas penyedia penginapan atau istirahat, termasuk layanan terkait dengan dipungut

bayaran, seperti motel, losmen, gubuk pariwisata, wisma pariwisata, pesanggraha, rumah penginapan, dan rumah kos dengan lebih dari 10 (sepuluh) kamar.

Perubahan kriteria objek pajak ini bukan sekadar penyesuaian administratif, melainkan didasari oleh prinsip keadilan perpajakan yang diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Selama ini usaha rumah kos dengan jumlah kamar di bawah 10 kamar juga menjalankan fungsi yang sama dengan usaha jasa perhotelan lainnya, yaitu menyediakan tempat tinggal sementara dengan imbalan pembayaran. Oleh karena itu, perlu adanya perlakuan yang setara antar seluruh pelaku usaha jasa akomodasi, tanpa memandang skala usahanya, agar beban pajak tidak hanya menimpa sebagian kelompok pelaku usaha saja.

Menurut data atau laporan BAPENDA Kota Madiun, pemilik kos merasa tidak puas jika peraturan ini diterapkan dengan tarif sama 10%. Ini karena dalam setahun tidak semua kamar terisi, sehingga kondisi dan fasilitasnya harus dipertimbangkan. Selain itu, jenis pajak PBJT Jasa Perhotelan dikenakan pajak dari pendapatan bruto usaha, bukan pendapatan netonya, sehingga terasa lebih memberatkan bagi pemilik kos.

**Tabel 1. 1 Pendapatan dari PBJT Perhotelan Pada Tahun 2019-2024**

| Tahun | Wajib Pajak (WP) | PBJT Perhotelan |               | Persentase |
|-------|------------------|-----------------|---------------|------------|
|       |                  | Target          | Realisasi     |            |
| 2019  | 136              | 6.505.000.000   | 6.626.179.761 | 101,86%    |
| 2020  | 144              | 3.608.000.000   | 4.372.533.671 | 82,5%      |
| 2021  | 146              | 3.940.000.000   | 4.651.995.032 | 118,7%     |
| 2022  | 161              | 6.125.950.000   | 7.026.280.556 | 114,70%    |
| 2023  | 178              | 6.950.000.000   | 8.123.855.195 | 117%       |
| 2024  | 246              | 7.200.000.000   | 7.683.440.676 | 106,72%    |

Sumber : BAPENDA Kota Madiun (dioalah, 2026)

Berdasarkan tabel 1.1 menggambarkan pencapaian target penerimaan PBJT Hotel Kota Madiun Tahun 2019 hingga 2024. Pada tahun 2019 jumlah WP tercatat sebanyak 136 dengan target penerimaan sebesar Rp.6.505.000.000 dan realisasi sebesar Rp6.626.179.761 atau mencapai 101,86%. Pada tahun 2020 jumlah WP meningkat menjadi 144 dengan realisasi penerimaan sebesar Rp4.372.533.671 dari target Rp3.608.000.000 persentase menurun menjadi 82,5% meskipun target tercapai, secara nominal mengalami penurunan di banding tahun sebelumnya. Penurunan kemungkinan disebabkan oleh kondisi pandemi yang memengaruhi sektor perhotelan, sehingga target yang di tetapkan lebih rendah. Pada tahun 2021 jumlah WP kembali meningkat menjadi 146 dengan target sebesar Rp3.940.000.000 dan realisasi sebesar Rp.4.651.995.032 atau mencapai 118,7%. Pada tahun 2022, jumlah Wajib Pajak (WP) tercatat sebanyak 161 WP. Pada tahun tersebut, target penerimaan pajak ditetapkan sebesar Rp6.125.950.000 dan berhasil direalisasikan sebesar Rp7.026.280.556,

sehingga tingkat pencapaian target mencapai 114,70%. Selanjutnya, pada tahun 2023 jumlah WP kembali bertambah menjadi 178 WP. Seiring dengan peningkatan tersebut, target penerimaan pajak dinaikkan menjadi Rp6.950.000.000 dengan realisasi sebesar Rp8.130.855.195 atau mencapai 117% dari target yang telah ditetapkan. Memasuki tahun 2024, jumlah WP meningkat cukup signifikan menjadi 246 WP, termasuk penambahan sebanyak 68 WP baru. Target penerimaan kembali dinaikkan menjadi Rp7.200.000.000 dan realisasinya mencapai Rp7.683.440.676 atau sebesar 106,72%.

Fakta ini menunjukkan hal yang menarik: meskipun jumlah Wajib Pajak terus bertambah setiap tahunnya, persentase pencapaian target justru mengalami penurunan dari tahun 2023 ke tahun 2024. Kondisi ini membuktikan adanya pola kenaikan dan penurunan yang tidak tetap, di mana penambahan jumlah WP belum serta-merta menjamin peningkatan persentase pencapaian penerimaan secara berkelanjutan. Hal ini mengindikasikan bahwa potensi penerimaan dari bertambahnya jumlah WP belum sepenuhnya tergarap secara optimal.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa adanya pola kenaikan dan penurunan yang tidak tetap tersebut memiliki makna yang sangat penting: meskipun jumlah Wajib Pajak terus bertambah dari tahun ke tahun, hal itu belum serta-merta menjamin peningkatan persentase pencapaian penerimaan pajak secara berkelanjutan. Artinya, penambahan jumlah WP belum disertai dengan peningkatan kualitas pengelolaan pajak yang optimal. Kemungkinan besar masih terdapat kelemahan dalam pendataan, sosialisasi, pengawasan,



maupun tingkat kepatuhan wajib pajak yang belum sepenuhnya terjaga. Kondisi ini mengindikasikan bahwa potensi penerimaan PBJT dari sektor perhotelan termasuk rumah kos yang baru masuk dalam pengaturan Perda Nomor 9 Tahun 2023 belum sepenuhnya tergarap secara maksimal, sehingga masih diperlukan upaya pengelolaan dan pengawasan yang lebih baik agar penambahan jumlah WP dapat benar-benar berkontribusi nyata terhadap peningkatan penerimaan daerah.

Fenomena ini menunjukkan bahwa perluasan basis pajak belum disertai dengan optimalisasi kepatuhan secara menyeluruh. Adanya penambahan 68 wajib pajak baru yang mayoritas adalah usaha rumah kos skala kecil, yang umumnya memiliki omzet lebih rendah, tingkat hunian yang fluktuatif, serta belum terbiasa dengan administrasi perpajakan resmi, menjadi salah satu penyebab mengapa peningkatan jumlah wajib pajak tidak berbanding lurus dengan peningkatan realisasi penerimaan. Selain itu, transisi pemahaman terhadap aturan baru serta penyesuaian administrasi yang masih berlangsung juga turut memengaruhi capaian tersebut.

PERDA Kota Madiun No. 9 Tahun 2023 mulai di berlakukan tahun 2024, dengan di berlakukannya regulasi tersebut terdapat penyesuaian terhadap objek pajak PBJT Jasa Perhotelan, sebelumnya objek pajak yang di kenakan adalah pemilik jasa akomodasi dan rumah kos berjumlah lebih dari 10 kamar, setelah diberlakukannya peraturan ini maka objek pajak PBJT Jasa Perhotelan adalah seluruh pelaku usaha jasa akomodasi. Diberlakukannya peraturan ini pada tahun 2024 menunjukkan pertumbuhan WP yang cukup positif sekitar 68

WP baru. Akan tetapi hal tersebut tidak sejalan dengan pertumbuhan penerimaan dari jenis pajak ini. Pada tahun 2024 penerimaan PBJT justru mengalami penurunan, meskipun pada tahun tersebut penerimaan telah memenuhi target yang ditetapkan sebelumnya. Namun, sejalan dengan pertumbuhan WP yang meningkat seharusnya penerimaan juga mengalami peningkatan bukan malah mengalami penurunan pendapatan.

Uraian tersebut menunjukkan sebuah permasalahan yang dihadapi oleh pemerintah Kota Madiun dalam upaya memaksimalkan PBJT Jasa Perhotelan ialah sebuah paradoks pasca pemberlakuan kebijakan baru pada tahun 2024 dimana terjadinya peningkatan WP, berbanding terbalik dengan penerimaan yang mengalami penurunan. Oleh karena itu dibutuhkan peran pemerintah dalam pengawasan yang lebih ketat, penyesuaian tarif, dan evaluasi strategi dalam upaya memaksimalkan pendapatan jenis pajak PBJT Jasa Perhotelan. Tolok ukur efektivitas peraturan daerah terlihat dari persentase realisasi dengan target pajak yang ditentukan BAPENDA dalam setahun anggaran, penerapan peraturan dianggap efektif jika dapat menggambarkan seberapa jauh peraturan tersebut mencapai target yang telah ditetapkan sebelumnya (Revana *et al.*, 2025).

Penelitian ini penting dilakukan guna mengetahui implementasi kebijakan baru PERDA Kota Madiun No. 9 Tahun 2023 terkait pelaksanaan PBJT Jasa Perhotelan di Kota Madiun, dengan perluasan objek pajak dan penetapan tarif yang dipukul rata 10% baik untuk WP lebih dari 10 ataupun kurang dari 10 kamar serta terjadinya penurunan pendapatan yang tidak sejalan

dengan pertumbuhan WP yang mengalami peningkatan. Berdasarkan fenomena atau permasalahan tersebut peneliti ingin mengetahui bagaimana penerapan kebijakan baru, tantangan serta dampak yang timbul terkait pelaksanaan PBJT Jasa Perhotelan di Kota Madiun, berdasarkan Peraturan Daerah Kota Madiun Nomor 9 Tahun 2023 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Hingga saat ini, sebagian besar penelitian berkonsentrasi pada mengevaluasi seberapa efektif peraturan pajak hotel yang berlaku sebelum Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022. Setelah berlakunya Peraturan Kota Madiun Nomor 9 Tahun 2023, belum banyak penelitian yang secara khusus mempelajari bagaimana Pajak atas Barang dan Jasa Tertentu (PBJT) diterapkan di industri akomodasi. Selain itu, penelitian yang dilakukan masih sangat sedikit tentang dampak perluasan basis pajak terhadap peningkatan jumlah wajib pajak dan penerimaan pajak daerah. Akibatnya, penelitian ini dilakukan untuk mengisi kekurangan penelitian.

Penelitian ini menggunakan pendekatan inovatif dengan melihat bagaimana PBJT diterapkan di industri perhotelan. Ini didasarkan pada Peraturan Nomor 9 Tahun 2023 oleh Pemerintah Kota Madiun, yang merupakan pedoman baru di bidang administrasi perpajakan daerah. Studi ini tidak hanya menyelidiki pelaksanaan peraturan tersebut, tetapi juga menyelidiki fenomena peningkatan jumlah wajib pajak yang disebabkan oleh perluasan basis pajak tanpa diiringi oleh peningkatan pendapatan pajak daerah yang proporsional.

Secara teoretis, penelitian ini diharapkan memiliki manfaat. Dari sudut pandang teoretis, penelitian ini berpotensi menambah literatur akademik

tentang pelaksanaan kebijakan PBJT di industri perhotelan pada tingkat regional. Secara praktis, hasilnya dimaksudkan untuk membantu Dewan Kota Madiun dan BAPENDA mengevaluasi pelaksanaan kebijakan PBJT di industri perhotelan serta mengembangkan strategi yang lebih efisien untuk meningkatkan PAD.

Penelitian ini mengisi kesenjangan penelitian yang ada, yaitu belum banyaknya kajian yang secara khusus menelaah transisi kebijakan PBJT pasca Peraturan Daerah Kota Madiun Nomor 9 Tahun 2023, serta fenomena unik di mana perluasan objek pajak justru belum mampu meningkatkan penerimaan secara proporsional. Penelitian ini juga menggunakan kerangka teori implementasi kebijakan yang komprehensif untuk menganalisis empat aspek utama yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi, sehingga mampu memberikan gambaran utuh mengenai pelaksanaan kebijakan di lapangan.

Ketertarikan peneliti terhadap topik ini mendorong pemilihan judul “**Analisis Implementasi Pajak Barang dan Jasa Tertentu (PBJT) Pada Jasa Perhotelan di Kota Madiun Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Madiun Nomor 9 Tahun 2023**”.

## **B. Rumusan Masalah**

Dari uraian latar belakang di atas, dibuat rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kebijakan baru, Perda Kota Madiun Nomor 9 Tahun 2023, akan diterapkan untuk mengenakan Pajak Barang dan Jasa Tertentu (PBJT) pada jasa perhotelan, terutama rumah kos?
2. Seberapa sulit untuk menerapkan Pajak Barang dan Jasa Tertentu (PBJT) atas Jasa Perhotelan (rumah kos) di Kota Madiun?
3. Apa konsekuensi dari perubahan kebijakan baru terhadap penerapan PBJT atas Jasa Perhotelan di Kota Madiun?

## **C. Batasan Penelitian**

Fokus penelitian hanya akan membalas implementasi PERDA Kota Madiun No. 9 Tahun 2023 terkait PBJT Jasa Perhotelan di Kota Madiun.

## **D. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang dan pertanyaan penelitian sebelumnya, tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mempelajari bagaimana Peraturan Daerah (PERDA) Kota Madiun Nomor 9 Tahun 2023 telah diberlakukan dan bagaimana hal itu berdampak pada peningkatan pendapatan PBJT dari sektor perhotelan di Kota Madiun.
2. Untuk mengidentifikasi kendala yang dihadapi saat menerapkan kebijakan baru yang terkait dengan PBJT Jasa Perhotelan di Kota Madiun.

## **E. Manfaat Penelitian**

1. Bagi Pemerintah Daerah

Sebagai bahan evaluasi penerapan kebijakan dan strategi dalam meningkatkan pendapatan daerah dari jenis pajak PBJT Jasa Perhotelan.

2. Bagi Peneliti

Memberi tambahan referensi serta literatur dalam pajak daerah, terkait jenis pajak PBJT Jasa Perhotelan.

3. Bagi Wajib Pajak (WP)

Memberikan informasi yang lebih transparan mengenai jenis pajak PBJT Jasa Perhotelan Kota Madiun.