

BAB I

LATAR BELAKANG

1.1 Latar Belakang

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan salah satu yang menunjang pelaksanaan otonomi daerah. PAD Merupakan pendapatan yang dikumpulkan daerah dari berbagai kegiatan ekonomi di wilayahnya sendiri dan merupakan pondasi utama kemandirian fiskal daerah (Haryanti et al. 2020). Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintahan Daerah, struktur pendapatan untuk mendukung pelaksanaan otonomi daerah terdiri dari PAD, dana perimbangan, pinjaman daerah, dan sumber-sumber pendapatan sah lainnya (Sayiah & Astuti, 2024). PAD terdiri dari ; (1) hasil pajak daerah, (2) hasil dari retribusi daerah, (3) deviden dari penyertaan modal perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, (4) lain-lain pendapatan daerah yang sah (Mahfudh et al. 2022).

Salah satu komponen PAD adalah Pajak Daerah yang merupakan kontribusi wajib dari pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang bersifat memaksa untuk keperluan daerah. Dibandingkan dengan komponen PAD lainnya, pajak daerah seringkali menjadi instrumen paling potensial karena memiliki basis objek yang luas dan bersifat keberlanjutan menjadikan penerimaannya lebih stabil dibandingkan sumber PAD lainnya. Hal ini menjadikan pajak daerah sebagai instrumen strategis dalam mendukung kemandirian fiskal (Al-Mukhlisin et al. 2021). Oleh sebab itu, pajak daerah

perlu dikelola secara profesional dan transparan agar mampu dioptimalkan serta memberikan kontribusi maksimal terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) (Putra & Musmini, 2025). Pemerintah Daerah (Pemda) juga memerlukan sumber-sumber pendapatan yang dapat diandalkan untuk mendukung pelaksanaan fungsi pemerintah dan pembangunan, kebutuhan akan pendapatan yang kuat ini semakin penting sejak berlakunya otonomi daerah pada 1 Januari 2001 (Karyanto & Sofyani, 2025).

Dalam implementasinya, pajak daerah diklasifikasikan menjadi dua kategori berdasarkan kewenangannya, yaitu Pajak Provinsi (Daerah Tingkat I) dan Pajak Kabupaten/Kota (Daerah Tingkat II). Pajak Tingkat I terdiri dari (1) Pajak Kendaraan Bermotor (PKB); (2) Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBNKB); (3) Pajak Alat Berat; (4) Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor; (5) Pajak Air Permukaan; (6) Pajak Rokok; (7) Opsen Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan. Dibandingkan dengan pajak tingkat I, pajak tingkat II memiliki jumlah yang lebih banyak diantaranya ; (1) Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB P2), (2) Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), (3) Pajak Barang dan Jasa Tertentu (PBJT), (4) Pajak Reklame, (5) Pajak Air Tanah, (6) Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan, (7) Pajak Sarang Burung Walet, (8) Opsen PKB, dan (9) Opsen BBNKB (Agustina et al. 2022).

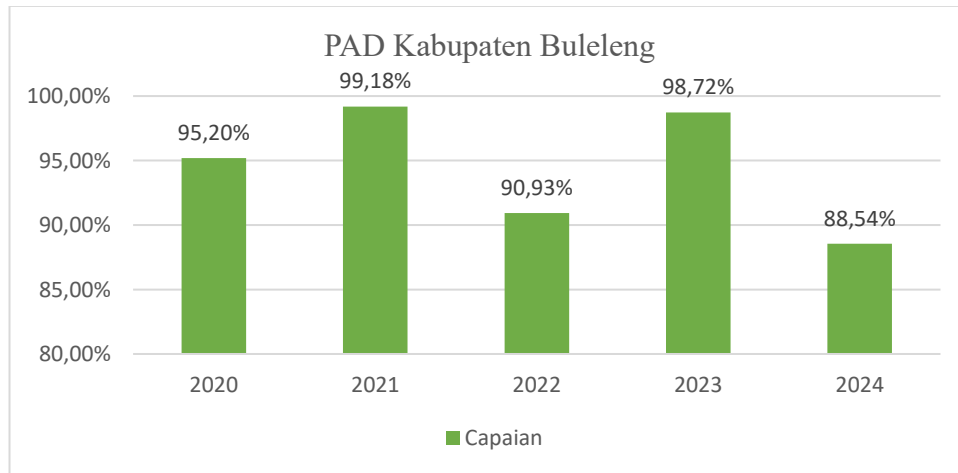
Bali merupakan salah satu wilayah yang terkenal akan pariwisata, sehingga banyak sarana dan prasarana pariwisata yang didirikan di Bali. Hal ini memungkinkan adanya pemungutan pajak khususnya Pajak Hotel dari fasilitas pariwisata tersebut. Selain itu pemindahan lahan sering terjadi di

Bali sehingga menyebabkan adanya peningkatan terkait dengan PBB P2 dan BPHTB. Salah satu wilayah dengan cakupan luas daerah terpanjang di Bali adalah Kabupaten Buleleng (157,05 km) (Bali, 2025). Namun, berbeda dengan kabupaten lainnya di Bali, Kabupaten Buleleng belum menjadi destinasi wisata utama dan masih dalam proses pengembangan kegiatan wisatanya. Meskipun demikian, Kabupaten Buleleng sesungguhnya memiliki sejumlah objek wisata yang cukup dikenal, seperti Lovina dan Pemuteran, yang berpotensi menjadi sumber penerimaan Pajak Hotel. Selain destinasi alam tersebut, Kabupaten Buleleng juga terus mengembangkan potensi wisata budayanya. Widiastini et al. (2020) menunjukkan bahwa Buleleng secara aktif mengembangkan desa wisata berbasis kearifan lokal, salah satunya Desa Sidatapa sebagai destinasi wisata budaya Bali Aga. Di samping itu, maraknya usaha-usaha yang berkaitan dengan pembangunan rumah subsidi dan sejenisnya turut mendorong terjadinya perubahan alih fungsi lahan di Kabupaten Buleleng, sehingga berpotensi meningkatkan penerimaan daerah dari sektor PBB P2 dan BPHTB. Untuk melihat kondisi nyata penerimaan PAD, berikut disajikan data capaian PAD Kabupaten Buleleng :

Tabel 1. 1 Data Capaian PAD Kabupaten Buleleng

No	Tahun	PAD Kabupaten Buleleng		
		Anggaran	Realisasi	%
1	2020	Rp 335.072.650.874,71	Rp 318.986.891.632,31	95,20%
2	2021	Rp 395.236.169.142,50	Rp 391.988.445.424,21	99,18%
3	2022	Rp 476.658.327.551,00	Rp 433.428.823.303,14	90,93%
4	2023	Rp 466.449.460.711,00	Rp 460.500.058.608,71	98,72%
5	2024	Rp 575.417.310.612,00	Rp 509.474.541.913,42	88,54%

(Sumber : BPKPD, 2025)



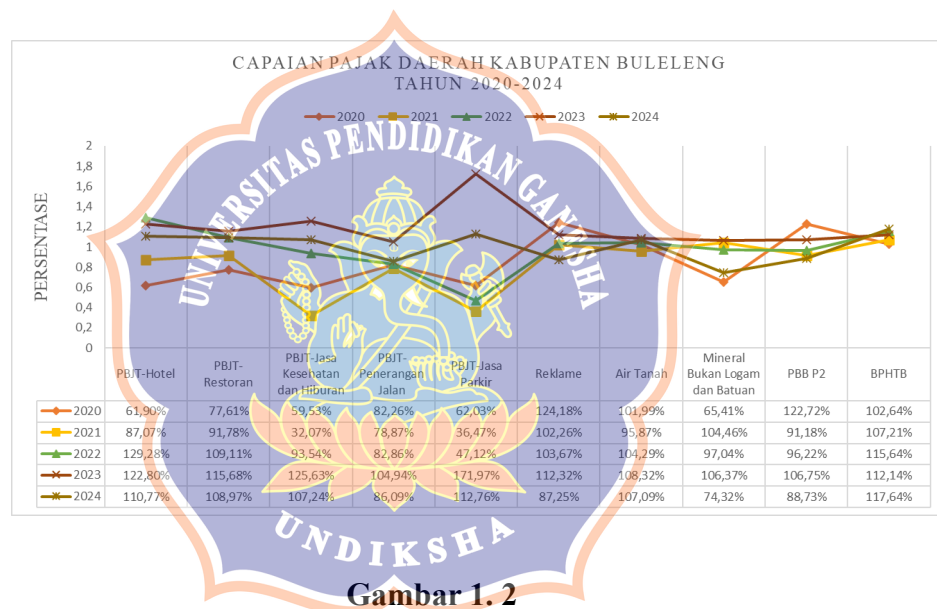
Gambar 1. 1 PAD Kabupaten Buleleng

(Sumber : Lampiran 1, 2025)

Berdasarkan data BPKPD Buleleng selama lima tahun terakhir, PAD Kabupaten Buleleng mengalami fluktuasi, sebagaimana terlihat dalam Gambar 1. Pada tahun 2020, di tengah kondisi pandemi Covid-19, realisasi PAD tercatat sebesar Rp 318.986.891.632,31 atau 95,20% dari target yang telah ditetapkan. Kondisi ini membaik pada tahun 2021 dengan capaian sebesar Rp 391.988.445.424,21 atau 99,18% menunjukkan adanya pemulihan pendapatan daerah di fase awal transisi menuju new normal. Namun pada tahun 2022 capaian PAD justru menurun menjadi Rp 433.428.823.303,14 atau 90,93%, meskipun tahun tersebut secara nasional merupakan periode pemulihan ekonomi yang relatif stabil. Pada tahun 2023, kinerja PAD kembali meningkat menjadi Rp 460.500.058.608,71 atau 98,72%. Pada tahun 2024, realisasi PAD sebenarnya kembali meningkat secara nominal menjadi Rp 509.474.541.913,42, namun target yang ditetapkan juga melonjak menjadi Rp 575.417.310.612,00, sehingga tingkat capaian justru menurun menjadi 88,54% sekaligus menjadi tingkat realisasi terendah dalam lima tahun terakhir (BPKPD Buleleng, 2025). Penurunan ini menunjukkan adanya permasalahan dalam

pengumpulan pendapatan daerah yang perlu diperhatikan oleh Pemerintah Kabupaten Buleleng (Salsabila et al. 2024).

Kondisi fluktuasi PAD tersebut tidak terlepas dari dinamika penerimaan berbagai jenis pajak daerah yang menjadi komponennya. Dampak negatif pandemi pada bidang perpajakan ditandai dengan tidak tercapainya target penerimaan pajak daerah. Berikut adalah data terkait dengan pencapaian pajak daerah di Kabupaten Buleleng pada tahun 2020-2024:



Capaian Pajak Daerah Kabupaten Buleleng Tahun 2020-2024

(Sumber : BPKPD Buleleng, 2025)

Berdasarkan Gambar 1.2, secara keseluruhan capaian pajak daerah Kabupaten Buleleng selama periode 2020-2024 menunjukkan dinamika yang beragam antar jenis pajak. Setiap komponen pajak daerah memiliki tren capaian yang berbeda-beda, dimana sebagian jenis pajak mampu memenuhi bahkan melampaui target yang ditetapkan, sementara sebagian lainnya

mengalami fluktuasi yang cukup signifikan. Di antara seluruh komponen pajak daerah tersebut, tiga jenis pajak yakni Pajak Hotel, PBB P2, dan BPHTB menunjukkan dinamika untuk dikaji lebih lanjut, mengingat ketiganya memiliki capaian yang baik terhadap PAD Kabupaten Buleleng.

Berdasarkan data BPKPD dapat dilihat bahwa Pajak Hotel merupakan salah satu komponen pajak daerah dengan penerimaan yang baik di Kabupaten Buleleng (BPKPD Buleleng, 2025), dimana pada tahun 2024 capaiannya sebesar Rp 58.706.808.567,80 atau 110,77%. Kondisi ini tidak terlepas dari potensi pariwisata Kabupaten Buleleng yang besar dengan garis pantai terpanjang di Bali, dan dengan destinasi yang cukup dikenal luas oleh wisatawan mancanegara seperti Pantai Lovina dan Pemuteran dengan pemandangan yang indah dan wisata bahari yang eksotik (Mujahid & Citra, 2022).

Selain itu, Pajak Hotel juga menunjukkan pencapaian yang baik terhadap PAD Kabupaten Buleleng, walaupun pada tahun 2020 dan 2021 capaian sempat tidak mencapai target karena adanya kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) yang mempengaruhi penerimaan pajak hotel (Widyowati et al. 2022). Selanjutnya pada tahun 2022 hingga 2024, capaian pajak hotel kembali melampaui target yang ditetapkan setiap tahunnya. Mengingat besarnya capaian penerimaan pajak hotel, penting untuk menganalisis sejauh mana penerimaan pajak hotel berpengaruh terhadap PAD.

Selain Pajak Hotel, PBB P2 juga dipilih sebagai variabel dalam penelitian ini. Salah satu pajak yang menjadi sumber PAD cukup besar adalah

PBB P2 (Suarmanayasa et al. 2024). Dimana potensi ini harus terus digali serta dioptimalkan karena hampir seluruh lapisan masyarakat memiliki objek pajak berupa tanah dan/atau bangunan (Safitri et al. 2022). Hal ini sejalan dengan kondisi Kabupaten Buleleng yang merupakan kabupaten dengan wilayah terluas di Bali, sehingga memiliki potensi objek pajak berupa bumi dan bangunan yang paling besar dibandingkan 12 kabupaten lainnya. Sebagai pajak yang bersifat tetap, yakni pajak yang dikenakan langsung atas objek berupa bumi dan bangunan, penerimaan PBB P2 seharusnya bersifat stabil karena tidak bergantung pada fluktuasi aktivitas ekonomi seperti jenis pajak daerah lainnya (Putri & Adi, 2022),

Akan tetapi, pada kenyataannya kontribusi PBB P2 Kabupaten Buleleng terhadap PAD justru menunjukkan tren tidak stabil, dimana pada tahun 2020 capaiannya tercatat sebesar Rp 22.395.503.762,24 atau 122,72%, dan pada tahun 2024 mencapai Rp 21.295.960.892,71 atau 88,73% serta tunggakan PBB P2 mencapai Rp 13.050.854.429 atau 53,04% dari target yang ditetapkan (Wiranata et al. 2025). Oleh karena itu, penting untuk menganalisis sejauh mana PBB P2 berdampak terhadap penerimaan PAD.

Objek lain selain PBB P2 adalah BPHTB, merupakan salah satu sumber penerimaan terbesar pajak daerah, dimana capaiannya tercatat sebesar Rp 36.144.302.513,50 atau 102,64% pada tahun 2020 dan meningkat menjadi Rp 65.775.005.227,00 atau 117,64% pada tahun 2024. Berbeda dengan jenis pajak daerah lainnya yang mengalami penurunan, BPHTB justru secara konsisten melampaui target setiap tahunnya. Kondisi ini menarik untuk dikaji mengingat BPHTB merupakan pajak yang timbul dari peristiwa insidental seperti

transaksi jual beli, hibah, atau perolehan hak atas tanah dan bangunan (Noviyanti et al. 2025). Dengan peningkatan yang konsisten ini mengindikasikan adanya pertumbuhan aktivitas properti yang cukup signifikan di Kabupaten Buleleng, sehingga penting untuk menganalisis sejauh mana penerimaan BPHTB terhadap PAD.

Kondisi fluktuasi PAD dan dinamika penerimaan ketiga pajak tersebut relevan untuk dikaji dalam kerangka Teori Desentralisasi Fiskal. Bahl dan Linn, (1992) menyatakan bahwa teori Desentralisasi Fiskal berkaitan dengan otonomi fiskal dan tanggung jawab Pemerintah Pusat (Pempus) terhadap Pemda. Dalam perspektif ini, kemandirian daerah diukur dari kemampuannya menggali potensi sumber daya lokal untuk membiayai urusan pemerintah dan pembangunan tanpa bergantung dari Pempus (Sandrayati et al. 2024). Keberhasilan Desentralisasi Fiskal ditandai dengan stabilitas dan peningkatan PAD yang bersumber dari optimalisasi instrumen perpajakan daerah termasuk Pajak Hotel, PBB P2, dan BPHTB (Hasanah et al. 2025). Oleh karena itu, teori ini menjadi kerangka analisis untuk mengindikasikan sejauh mana penerimaan ketiga jenis pajak ini berpengaruh terhadap pergerakan PAD Kabupaten Buleleng.

Berbagai penelitian terdahulu telah mengkaji hubungan antara pajak daerah dan PAD, namun menunjukkan hasil yang tidak konsisten. Penelitian yang dilakukan oleh M. Vebry dan Gaol, (2020) menunjukkan bahwa Pajak Hotel efektif dan berkontribusi terhadap PAD Kota Medan, meskipun laju pertumbuhannya cenderung menurun dari tahun ke tahun. Penelitian lain juga dilakukan oleh Suawa et al. (2025) menunjukkan bahwa tingkat efektivitas

Pajak Hotel Kota Tomohon belum efektif terhadap PAD. Terkait dengan PBB P2 penelitian juga dilakukan oleh Jannah et al. (2024) menunjukkan bahwa tingkat efektivitas PBB P2 terhadap PAD Kota Tegal sangat efektif dan berkontribusi sangat kurang terhadap PAD. Penelitian lain juga dilakukan oleh Wahyuni dan Kalsum, (2026) menunjukkan efektivitas penerimaan PBB P2 Kabupaten Aceh Singkil tidak efektif dan kurang berkontribusi terhadap PAD. Adapun terkait dengan BPHTB penelitian juga dilakukan oleh Selfiani et al. (2022) menunjukkan bahwa tingkat efektivitas penerimaan BPHTB Kota Palu cukup efektif dan berkontribusi sangat kurang terhadap PAD. Penelitian lain juga dilakukan oleh Saputra et al. (2022) menunjukkan bahwa tingkat efektivitas BPHTB di Kota Lhokseumawe sangat efektif terhadap PAD.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis penerimaan Pajak Hotel, PBB P2, dan BPHTB terhadap PAD Kabupaten Buleleng. Hal ini dilakukan berdasarkan adanya kesenjangan dalam literatur, baik dari sisi inkonsistensi hasil penelitian terdahulu terkait hubungan antara pajak daerah dan PAD di berbagai daerah, maupun dari sisi landasan teori yang digunakan. Penelitian-penelitian terdahulu umumnya menggunakan teori legitimasi (Putra & Musmini, 2025) maupun teori stewardship (Anasta & Nengsih, 2019) sebagai landasan analisis, sementara penelitian yang secara khusus menggunakan teori desentralisasi fiskal sebagai grand theory dalam konteks daerah masih sangat terbatas.

Urgensi penelitian ini terletak pada pentingnya mengetahui seberapa besar laju pertumbuhan, efektivitas, dan kontribusi penerimaan Pajak Hotel, PBB P2, dan BPHTB terhadap PAD Kabupaten Buleleng, terutama karena ketiga jenis

pajak ini menunjukkan pola penerimaan yang berbeda selama periode 2020-2024 dan diduga turut mempengaruhi fluktuasi PAD pada periode yang sama. Selain itu penelitian-penelitian terdahulu menunjukkan hasil yang tidak konsisten terkait hubungan antara Pajak Hotel, PBB P2, dan BPHTB dengan PAD di berbagai daerah, sehingga penelitian ini diperlukan untuk mengisi kesenjangan tersebut dalam konteks Kabupaten Buleleng. Dengan demikian penelitian ini relevan untuk memberikan bukti empiris yang dapat digunakan sebagai dasar perencanaan dan pengambilan keputusan dalam upaya penguatan PAD serta mengidentifikasi pajak mana yang paling berkontribusi.

Berdasarkan latar belakang tersebut maka peneliti mengambil judul “ANALISIS PENERIMAAN PAJAK HOTEL, PBB P2, DAN BPHTB TERHADAP PENDAPATAN ASLI DAERAH KABUPATEN BULELENG”.

1.2 Identifikasi Masalah Penelitian

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan terdapat beberapa permasalahan yang melatarbelakangi urgensi dilakukannya penelitian ini

1. Pencapaian realisasi PAD Kabupaten Buleleng selama periode pengamatan 2020-2024 menunjukkan pola fluktuasi yang mengindikasikan bahwa kinerja penerimaan daerah belum sepenuhnya stabil.
2. Pajak Hotel merupakan salah satu komponen pajak daerah dengan penerimaan yang baik di Kabupaten Buleleng, sehingga perlu dikaji seberapa besar pengaruhnya terhadap PAD Kabupaten Buleleng.
3. Realisasi PBB P2 belum optimal meskipun memiliki basis pajak yang tetap sehingga penerimaannya seharusnya stabil.

4. BPHTB merupakan pajak dengan penerimaan terbesar dalam pajak daerah. Berbeda dengan jenis pajak lainnya, BPHTB mencatat peningkatan sebesar 5,5% pada tahun 2024 dan selalu melampaui target sejak 2020. Kondisi ini menarik karena BPHTB merupakan pajak yang timbul dari peristiwa tidak rutin seperti transaksi jual-beli dan hibah properti yang seharusnya fluktuatif. Kondisi positif ini menimbulkan pertanyaan mengenai seberapa besar kontribusi penerimaan BPHTB terhadap PAD.

1.3 Pembatasan Masalah

Agar penelitian ini tetap konsisten dan memberikan kontribusi yang jelas dalam ranah akademis, maka peneliti membatasi ruang lingkup penelitian sebagai berikut :

1. Penelitian ini membatasi sumber penerimaan pajak daerah pada tiga variabel independen yaitu Pajak Hotel, PBB P2, dan BPHTB
2. Variabel dependen yang diteliti adalah PAD Kabupaten Buleleng dengan periode pengamatan 2020-2024
3. Sumber data yang digunakan terbatas pada data sekunder berupa laporan realisasi dan target penerimaan pajak daerah dan PAD yang diperoleh dari BPKPD Kabupaten Buleleng
4. Penelitian ini tidak membahas aspek kebijakan teknis, prosedur pemungutan pajak, atau dimensi kualitatif lainnya, melainkan berfokus pada analisis kuantitatif penerimaan ketiga jenis pajak terhadap PAD
5. Metode analisis yang digunakan adalah analisis deskriptif kuantitatif dengan pendekatan laju pertumbuhan, efektivitas, dan kontribusi untuk menganalisis penerimaan Pajak Hotel, PBB P2, dan BPHTB Terhadap PAD

1.4 Rumusan Masalah Penelitian

1. Bagaimana Laju Pertumbuhan Penerimaan Pajak Hotel PBB P2, dan BPHTB Terhadap PAD Kabupaten Buleleng?
2. Bagaimana Efektivitas Penerimaan Pajak Hotel PBB P2, dan BPHTB Terhadap PAD Kabupaten Buleleng?
3. Bagaimana Kontribusi Penerimaan Pajak Hotel PBB P2, dan BPHTB Terhadap PAD Kabupaten Buleleng?

1.5 Tujuan Penelitian

1. Untuk Menganalisis Laju Pertumbuhan Penerimaan Pajak Hotel PBB P2, dan BPHTB Terhadap PAD Kabupaten Buleleng
2. Untuk Menganalisis Efektivitas Penerimaan Pajak Hotel PBB P2, dan BPHTB Terhadap PAD Kabupaten Buleleng
3. Untuk Menganalisis Kontribusi Penerimaan Pajak Hotel PBB P2, dan BPHTB Terhadap PAD Kabupaten Buleleng

1.6 Manfaat Hasil Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan ilmu perpajakan, khususnya dalam kajian mengenai analisis penerimaan pajak daerah melalui pendekatan laju pertumbuhan, efektivitas, dan kontribusi terhadap PAD. Selain itu, penelitian ini dapat menjadi referensi atau dasar bagi penelitian selanjutnya yang mengkaji lebih mendalam mengenai analisis penerimaan Pajak Hotel, PBB P2, dan BPHTB terhadap PAD.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Regulator

Bagi Pemerintah Kabupaten Buleleng dan BPKPD penelitian ini dapat memberikan informasi empiris mengenai laju pertumbuhan, efektivitas, dan kontribusi penerimaan Pajak Hotel, PBB P2, dan BPHTB. Hasil penelitian ini dapat menjadi dasar pengambilan keputusan dalam merumuskan strategi optimalisasi penerimaan pajak daerah yang lebih efektif dan terukur, serta membantu mengidentifikasi sektor pajak yang memiliki peran paling dominan terhadap PAD Kabupaten Buleleng.

b. Bagi Akademis

Penelitian ini diharapkan dapat menambah literatur dan referensi ilmiah yang berkualitas di bidang perpajakan daerah, khususnya yang berkaitan dengan analisis penerimaan pajak terhadap PAD. Penelitian ini juga dapat menjadi rujukan metodologi bagi pengembangan penelitian-penelitian sejenis dengan variabel, periode, atau konteks geografis yang berbeda, sehingga dapat mendorong terciptanya komparasi dan generalisasi temuan yang lebih luas.

c. Bagi Masyarakat

Penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan pemahaman dan kesadaran masyarakat tentang peran penting pajak daerah sebagai sumber utama PAD. Dengan demikian, masyarakat dapat lebih memahami bagaimana laju pertumbuhan, efektivitas, dan kontribusi penerimaan pajak daerah dalam mendukung pembangunan dan kemandirian fiskal daerah.