

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Era otonomi daerah yang dimulai melalui UU No. 22/1999 dan diperkuat oleh UU No. 23/2014 memberikan kewenangan lebih luas kepada pemerintah kabupaten/kota untuk mengatur kepentingannya sendiri sebagai upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat (Dai et al., 2023). Pembangunan daerah tidak lagi bergantung penuh pada pemerintah pusat, melainkan menuntut kreativitas dan inovasi pemerintah daerah berupaya mengoptimalkan potensi wilayahnya. Dalam kerangka tersebut, Pendapatan Asli Daerah (PAD) menjadi instrumen penting karena berfungsi sebagai sumber utama pembiayaan program pembangunan dan pendorong kemandirian fiskal.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah penerimaan yang berasal dari wilayah daerah itu sendiri, dipungut berdasarkan peraturan daerah sebagai wujud asas desentralisasi (Oktaviani, 2020). Menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009, PAD mencakup pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, serta pendapatan asli daerah yang sah lainnya. Ketentuan ini berlaku pula bagi Kabupaten Kuningan yang dituntut mampu mengelola potensi lokalnya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Namun, upaya mencapai kemandirian fiskal masih menghadapi hambatan, terutama karena PAD belum optimal dan ketergantungan pada dana transfer pusat masih tinggi (Toibah, 2023).

Permasalahan rendahnya PAD berdampak langsung pada kualitas pelayanan publik, karena kemampuan fiskal daerah tercermin dari besarnya kontribusi PAD terhadap total pendapatan daerah. Proporsi PAD yang tinggi memberi ruang bagi pemerintah daerah untuk membiayai pembangunan secara mandiri, sementara kontribusi PAD yang rendah meningkatkan ketergantungan pada pemerintah pusat dan berpengaruh pada efisiensi pemerintahan, kecepatan pembangunan, serta kualitas layanan kepada masyarakat. Daerah dengan PAD kuat umumnya mampu

menyediakan layanan lebih baik dan mendorong pertumbuhan ekonomi, sedangkan PAD rendah membuat daerah rentan terhadap perubahan kebijakan fiskal pusat. Dalam konteks Kabupaten Kuningan, data perkembangan PAD tahun 2010 –2024 menjadi dasar penting untuk menilai efektivitas pemerintah daerah dalam mengelola sumber pendapatannya selama lebih dari satu dekade.

Berikut merupakan data Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Kuningan tahun 2010-2024 :

Tabel 1.1
Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Kuningan tahun 2010-2024 (Dalam Rupiah)

Tahun	Realisasi Pendapatan Asli Daerah Tahun 2010-2024
2010	68.158.790.368
2011	82.917.043.803
2012	97.605.695.930
2013	112.518.752.678
2014	203.002.596.133
2015	229.201.260.350
2016	253.441.689.763
2017	384.398.431.333
2018	299.994.631.523
2019	301.403.905.672
2020	295.500.359.905
2021	343.817.992.050
2022	346.586.033.112
2023	350.362.663.121
2024	313.310.613.434

Sumber: BAPPENDA Kabupaten Kuningan (2025)

Data menunjukkan bahwa PAD Kabupaten Kuningan meningkat sejak 2010 dan mencapai puncaknya pada 2017, meskipun setelah itu terjadi fluktuasi termasuk penurunan pada masa pandemi 2020. Kendati demikian, PAD tetap berada pada level yang stabil, mencerminkan kapasitas fiskal daerah yang masih terjaga serta adanya upaya berkelanjutan pemerintah dalam memperkuat pendapatan mandiri. Pentingnya kemandirian fiskal ini selaras dengan pendekatan *Development from Below* menurut Davey (1988), yang menjelaskan bahwa masyarakat cenderung lebih bersedia membayar pajak kepada pemerintah daerah karena manfaat pembangunan dapat dirasakan langsung (Azizah & Kiki Asmara, 2023).

Teori *Development from Below* menjelaskan bahwa keterlibatan masyarakat dalam membayar pajak dan retribusi berperan penting dalam memperkuat PAD, karena meningkatnya kesadaran fiskal akan memperluas kemampuan daerah membiayai pembangunan serta membangun siklus kepercayaan antara masyarakat dan pemerintah (Azizah & Kiki Asmara, 2023). Hubungan ini dipertegas oleh Teori *Multiplier Effect* dari Keynes (1936), yang menyatakan bahwa setiap peningkatan pengeluaran akan menghasilkan dampak berganda pada aktivitas ekonomi (Sadono, 2016). Konsep tersebut sangat nyata dalam sektor pariwisata, di mana belanja wisatawan tidak hanya terjadi di destinasi wisata, tetapi juga memengaruhi akomodasi, kuliner, transportasi, dan jasa rekreasi, dan mampu menyerap tenaga kerja, menggerakkan ekonomi lokal sehingga berkontribusi dalam meningkatkan PAD (Septiana, 2025). Oleh karena itu, Indikator seperti jumlah kunjungan wisatawan, hotel, dan restoran juga menjadi ukuran penting dalam perkembangan sektor pariwisata karena mencerminkan tingkat aktivitas ekonomi yang berpengaruh langsung terhadap PAD (Soca Adiarti & Setya Wijaya, 2024).

Tidak terkecuali Kabupaten Kuningan, yang mengalami pesatnya pembangunan infrastruktur perhubungan Ciayumajakuning sehingga wilayah yang didominasi kawasan pegunungan ini memiliki potensi

pariwisata yang dapat diandalkan, seiring dengan meningkatnya aksesibilitas dari kawasan industri dan perkotaan. (Nurhayati, 2020). Pemerintah Kabupaten Kuningan juga memperkuat arah pembangunan jangka panjang melalui RPJP 2005–2025 dan Perda Nomor 13 Tahun 2010, dengan menetapkan visi “Kabupaten Argopolitan dan Wisata Termaju di Jawa Barat Tahun 2027,” yang menegaskan pariwisata sebagai sektor unggulan sekaligus motor penggerak ekonomi daerah (Aditya, 2020). Dengan Penetapan visi ini menunjukkan bahwa pariwisata di Kabupaten Kuningan ditempatkan sebagai sektor unggulan sekaligus motor penggerak ekonomi daerah. Mengingat pariwisata telah menjadi kebutuhan masyarakat modern, potensi sektor ini untuk terus dikembangkan dinilai semakin besar (Fitriyah et al., 2020).

Berikut merupakan data Sektor Pariwisata Kabupaten Kuningan tahun 2010-2024 :

Tabel 1.2
Sektor Pariwisata Kabupaten Kuningan tahun 2010-2024 (Dalam Rupiah)

Sektor Pariwisata			
Tahun	Jumlah Kunjungan Wisatawan Per Tahun	Jumlah Hotel	Jumlah Restoran
2010	813.752	28	34
2011	893.150	37	38
2012	992.930	37	38
2013	974.621	37	38
2014	944.854	37	38
2015	1.476.752	48	38
2016	1.537.018	40	38
2017	1.969.277	39	35
2018	2.147.807	52	55
2019	2.328.359	53	61
2020	1.270.574	54	64
2021	1.362.362	55	65
2022	1.627.803	56	71
2023	1.555.177	57	85
2024	1.820.855	58	90

Sumber : DISPORAPAR Kabupaten Kuningan (2025)

Berdasarkan data sektor pariwisata tahun 2010–2024, dapat disimpulkan bahwa jumlah kunjungan wisatawan menunjukkan kecenderungan meningkat dalam jangka panjang, meskipun mengalami fluktuasi pada beberapa periode. Peningkatan kunjungan wisatawan terlihat cukup signifikan sejak tahun 2015 hingga mencapai puncaknya pada tahun 2019. Namun, pada tahun 2020 terjadi penurunan tajam jumlah kunjungan wisatawan yang berlanjut hingga tahun 2021, yang mencerminkan adanya gangguan eksternal terhadap aktivitas pariwisata. Setelah periode tersebut, jumlah kunjungan wisatawan kembali menunjukkan tren pemulihan hingga tahun 2024.

Sejalan dengan perkembangan jumlah kunjungan wisatawan, jumlah hotel dan restoran juga mengalami peningkatan secara bertahap dari tahun ke tahun. Jumlah hotel cenderung meningkat secara konsisten, meskipun sempat mengalami penurunan pada beberapa tahun tertentu. Sementara itu, jumlah restoran menunjukkan pertumbuhan yang lebih stabil, terutama setelah tahun 2018 hingga 2024. Kondisi ini mengindikasikan bahwa perkembangan fasilitas akomodasi dan penunjang pariwisata turut mengikuti dinamika permintaan wisata. Secara keseluruhan, data tersebut menunjukkan adanya keterkaitan antara peningkatan kunjungan wisatawan dengan perkembangan jumlah hotel dan restoran sebagai bagian dari infrastruktur pendukung sektor pariwisata.

Di sisi lain, pajak daerah juga menjadi faktor penting dalam peningkatan PAD. Pajak, sebagaimana dijelaskan Soemitro, merupakan iuran wajib masyarakat kepada negara yang bersifat memaksa dan digunakan untuk membiayai pengeluaran umum, dan menjadi salah satu sumber utama PAD (Nurul Aisyah, 2021). Dalam konteks Kabupaten Kuningan, optimalisasi pengelolaan pajak daerah sangat penting untuk memperkuat kemandirian fiskal dan mendukung pembangunan yang berkelanjutan (Baraguna et al., 2025). Berikut data realisasi pajak daerah Kabupaten Kuningan tahun 2010-2024 :

Tabel 1.3
Realisasi Penerimaan Pajak Daerah Tahun 2010-2024 (Dalam Rupiah)

Tahun	Realisasi Penerimaan Pajak Daerah Tahun 2010-2024
2010	12.768.627.434
2011	18.700.941.579
2012	28.898.845.149
2013	32.007.898.400
2014	49.324.978.190
2015	58.450.803.077
2016	67.933.204.417
2017	79.630.915.285
2018	88.075.990.758
2019	93.712.767.385
2020	84.317.475.248
2021	92.331.986.827
2022	107.678.513.745
2023	122.612.598.317
2024	135.993.978.833

Sumber : BAPPENDA Kabupaten Kuningan (2025)

Data realisasi penerimaan pajak daerah tahun 2010–2024 menunjukkan tren peningkatan yang berkelanjutan, walaupun mengalami penurunan pada tahun 2020 akibat pandemi. Namun, pada periode setelahnya penerimaan pajak kembali meningkat dan melampaui capaian sebelum pandemi, yang mencerminkan pemulihan ekonomi serta semakin optimalnya kinerja penerimaan pajak daerah. Selain pajak daerah, retribusi juga menjadi sumber PAD yang penting. Retribusi, sebagaimana dijelaskan Boediono dalam *Perpajakan Indonesia* (2001), merupakan pembayaran atas jasa atau izin tertentu yang diberikan pemerintah, dan

menurut UU No. 28 Tahun 2009 terbagi menjadi retribusi jasa umum, jasa usaha, dan perizinan tertentu (Haviza, 2021). Di Kabupaten Kuningan, retribusi memiliki kontribusi besar sekaligus potensi pengembangan yang kuat karena selain menjadi sumber pendapatan, retribusi berfungsi sebagai instrumen peningkatan layanan publik, pembangunan infrastruktur, dan penguatan kemandirian fiskal daerah.

Berikut merupakan data realisasi retribusi daerah kabupaten Kuningan dari tahun 2010-2024 :

Tabel 1.4
Retribusi Daerah Kabupaten Kuningan tahun 2010-2024 (Dalam Rupiah)

Tahun	Realisasi Penerimaan Retribusi Daerah Tahun 2010-2024
2010	46.689.743.053
2011	53.859.454.473
2012	16.081.738.042
2013	24.568.808.691
2014	40.133.135.754
2015	38.769.625.494
2016	38.015.060.600
2017	37.748.101.889
2018	45.084.552.192
2019	50.325.349.744
2020	53.586.264.658
2021	68.296.859.393
2022	77.239.874.431
2023	55.688.506.176
2024	11.706.473.438

Sumber : BAPPENDA Kabupaten Kuningan (2025)

Berdasarkan data realisasi penerimaan retribusi daerah tahun 2010–2024, dapat disimpulkan bahwa penerimaan retribusi daerah secara keseluruhan menunjukkan pola yang fluktuatif dari tahun ke tahun. Pada awal periode, penerimaan cenderung meningkat, namun mengalami penurunan yang cukup tajam pada beberapa tahun tertentu sebelum kembali mengalami kenaikan pada tahun-tahun berikutnya. Penerimaan mencapai nilai tertinggi pada 2022, kemudian kembali mengalami penurunan pada 2023 dan menurun secara signifikan pada 2024. Fluktuasi tersebut mengindikasikan adanya pengaruh perubahan kebijakan daerah, dinamika aktivitas ekonomi, serta kondisi eksternal yang memengaruhi kinerja penerimaan retribusi daerah secara umum.

Berdasarkan kondisi tersebut, terdapat berbagai penelitian terdahulu yang menunjukkan hasil yang berbeda-beda. Beberapa penelitian menyatakan bahwa sektor pariwisata yang diukur melalui jumlah kunjungan wisatawan, jumlah hotel, dan jumlah restoran memiliki pengaruh positif terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) (Soca Adiarti & Setya Wijaya, 2024; Irwanto, 2023; Devilian, 2020). Namun, di sisi lain terdapat penelitian yang menunjukkan bahwa pengaruh tersebut tidak selalu signifikan, bahkan pada kondisi tertentu cenderung bernilai negatif (Gilang et al., 2023; Nakrowiyah & Imaningsih, 2026). Hal ini menunjukkan bahwa kontribusi sektor pariwisata terhadap PAD masih belum konsisten. Selanjutnya, pajak daerah dalam berbagai penelitian pada umumnya memberikan pengaruh positif terhadap PAD, meskipun besarnya pengaruh tersebut dapat berbeda-beda tergantung pada kondisi ekonomi daerah serta efektivitas pengelolaannya. Sementara itu, hasil penelitian terkait retribusi daerah juga menunjukkan perbedaan temuan, di mana beberapa penelitian menyatakan bahwa retribusi daerah berpengaruh negatif atau tidak signifikan terhadap PAD (Iqbal et al., 2023; Mirza et al., 2025), sedangkan penelitian lainnya menjelaskan adanya pengaruh positif (Ahmad Zulfikar & Sofia Ardelia, 2023). Perbedaan hasil ini menunjukkan adanya inkonsistensi empiris, terutama karena sebagian besar penelitian dilakukan pada daerah dengan infrastruktur pariwisata dan

kapasitas fiskal yang lebih maju seperti Yogyakarta, Jawa Tengah, dan Sumatra Barat, sehingga temuan positif tersebut belum tentu relevan untuk daerah berkembang seperti Kabupaten Kuningan yang struktur ekonominya masih didominasi sektor primer, infrastruktur pariwisatanya belum merata, dan kapasitas fiskalnya masih terbatas. Kesenjangan inilah yang menegaskan perlunya penelitian lanjutan yang secara khusus mengkaji hubungan sektor pariwisata, pajak daerah, dan retribusi daerah terhadap PAD di Kabupaten Kuningan guna menghasilkan gambaran yang lebih akurat dan kontekstual.

Oleh karena itu, penelitian ini dilakukan untuk mengisi kesenjangan tersebut dengan judul **“Pengaruh Sektor Pariwisata, Pajak Daerah dan Retribusi daerah Terhadap Pendapatan Asli Daerah di kabupaten Kuningan Tahun 2010-2024”**.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan permasalahan pada latar belakang yang telah diuraikan, berikut disajikan identifikasi masalah dalam penelitian ini:

1. Aktivitas pariwisata di Kabupaten Kuningan menurun akibat dampak pandemi Covid-19 yang menyebabkan berkurangnya jumlah kunjungan wisatawan.
2. Penerimaan pajak hotel menurun karena rendahnya tingkat hunian dan belum pulihnya kegiatan ekonomi pasca pandemi.
3. Penerimaan retribusi daerah, khususnya dari sektor rekreasi dan olahraga, mengalami fluktuasi karena pembatasan kegiatan masyarakat dan kurangnya fasilitas wisata.
4. Terdapat kesenjangan antara potensi besar sektor pariwisata Kabupaten Kuningan dengan realisasi peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

C. Pembatasan Masalah

Pembatasan masalah bertujuan untuk memberikan arah yang jelas dalam penelitian sehingga pembahasan lebih terfokus, mempermudah analisis, serta memastikan tujuan penelitian dapat tercapai. Adapun batasan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Subjek Penelitian ini adalah, BAPPENDA, DISPORAPAR dan Badan Pusat Statistik (BPS) Kabupaten Kuningan
2. Sektor Pariwisata, Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dalam penelitian ini hanya dibatasi pada pendapatan asli daerah di kawasan wisata Kabupaten Kuningan.

D. Perumusan Masalah

1. Apakah sektor pariwisata (jumlah kunjungan wisatawan, Jumlah hotel dan jumlah restoran) berpengaruh terhadap pendapatan asli daerah di Kabupaten Kuningan?
2. Apakah pajak daerah berpengaruh terhadap pendapatan asli daerah di Kabupaten Kuningan?
3. Apakah retribusi daerah berpengaruh terhadap pendapatan asli daerah di Kabupaten Kuningan?
4. Apakah sektor pariwisata, pajak daerah, dan retribusi daerah berpengaruh terhadap pendapatan asli daerah di Kabupaten Kuningan?

E. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dikemukakan, penelitian ini bertujuan untuk memperoleh jawaban atas permasalahan tersebut. Berikut tujuan penelitian ini adalah untuk:

- a. Untuk mengetahui pengaruh sektor pariwisata (jumlah kunjungan wisatawan, jumlah hotel dan jumlah restoran) terhadap pendapatan asli daerah di Kabupaten Kuningan.
- b. Untuk mengetahui pengaruh pajak daerah terhadap pendapatan asli daerah di Kabupaten Kuningan.
- c. Untuk mengetahui retribusi daerah terhadap pendapatan asli daerah di Kabupaten Kuningan.
- d. Untuk mengetahui pengaruh sektor pariwisata, pajak daerah, dan retribusi daerah terhadap pendapatan asli daerah di Kabupaten Kuningan.

2. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi manfaat, baik secara teoritis maupun praktis. Secara umum, manfaat yang diharapkan dari penelitian ini meliputi hal-hal berikut:

a. Manfaat Teoritis

- 1). Manfaat Teoritis Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan kajian ilmu ekonomi, khususnya pada bidang ekonomi pariwisata, pajak daerah dan retribusi daerah.
- 2). Penelitian ini dapat memperkaya literatur mengenai pengaruh sektor pariwisata, pajak daerah, dan retribusi daerah terhadap pendapatan asli daerah.
- 3). Penelitian ini juga dapat dijadikan referensi akademik bagi peneliti selanjutnya yang ingin mengkaji lebih dalam hubungan antara pembangunan pariwisata dengan pertumbuhan ekonomi, baik di tingkat daerah maupun nasional.

b. Manfaat praktis

- 1) Bagi peneliti, Penelitian ini dapat menambah pengetahuan dan pemahaman peneliti mengenai pengaruh investasi sektor wisata, ketersediaan infrastruktur, dan jumlah kunjungan wisatawan terhadap pertumbuhan ekonomi daerah.
- 2) Bagi pemerintah Dinas Pemuda, Olahraga, dan Pariwisata (DISPORAPAR), Bappenda Kabupaten Kuningan, dan Badan Pusat Statistik (BPS) Kabupaten Kuningan. Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan dalam menyusun kebijakan pembangunan pariwisata yang lebih tepat, sekaligus memperkuat data statistik pariwisata di Kabupaten Kuningan.

F. Rancangan Sistematika Penulisan Skripsi

Skripsi ini disusun secara terstruktur dalam beberapa bab yang saling berhubungan, dimulai dari bagian pendahuluan hingga lampiran, dengan penjelasan sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan

Bab ini berisi penjabaran mengenai latar belakang penelitian, identifikasi permasalahan, batasan masalah dalam penelitian, rumusan masalah penelitian, tujuan dan kegunaan penelitian, tinjauan penelitian terdahulu, kerangka pemikiran, metode penelitian (baik metode empiris maupun kajian pustaka), serta sistematika penulisan skripsi. Bab ini berfungsi sebagai bagian pembuka yang menjelaskan pentingnya penelitian serta arah yang akan dikaji.

Bab II Landasan Teori

Teoritis Bab ini memuat pembahasan teoritis yang menjadi landasan analisis dalam penelitian. Di dalamnya mencakup grand theory, teori, serta konsep-konsep utama yang mendukung pemahaman terhadap permasalahan yang diteliti.

Bab III Metodologi Penelitian

Bab ini berisi penjelasan tentang metodologi yang digunakan dalam penelitian. Pembahasan mencakup pendekatan penelitian, jenis dan pendekatan penelitian, sumber data penelitian, teknik pengumpulan data, teknik analisis data, serta variabel yang digunakan dalam penelitian.

Bab IV Hasil Penelitian

Bab ini merupakan bagian utama dari skripsi yang menyajikan gambaran umum objek penelitian serta hasil analisis terhadap data yang telah dikumpulkan. Analisis dilakukan dengan mengaitkan hasil temuan dengan teori atau pendekatan yang digunakan. Pada bagian ini juga dijelaskan jawaban atas rumusan masalah dan hasil temuan penting dari penelitian.

Bab V Penutup

Bab ini memuat kesimpulan yang diperoleh dari hasil penelitian serta saran yang dapat diberikan berdasarkan temuan penelitian. sebagai penutup dari seluruh pembahasan dalam skripsi. Kesimpulan disusun secara singkat dan jelas sebagai jawaban atas

rumusan masalah berdasarkan hasil analisis dan pembahasan pada bab sebelumnya. Saran yang diberikan meliputi saran aplikatif, teoritis, dan rekomendatif yang ditujukan bagi pihak terkait, pengembangan penelitian selanjutnya, serta bahan pertimbangan dalam penyusunan kebijakan.

