

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Pendapatan daerah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang pengelolaan keuangan daerah adalah semua hak daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran berkenan. Pendapatan daerah juga merupakan unsur penting dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) karena merupakan sumber penerimaan yang dapat digunakan untuk pemenuhan keuangan daerah. Unsur-unsur pendapatan daerah meliputi Pendapatan Asli Daerah (PAD), Pendapatan Transfer dan Lain-Lain Pendapatan Daerah Yang Sah.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan muatan penting bagi pemerintah daerah untuk melaksanakan dan memenuhi kebutuhan pembangunan daerah. Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, pendapatan asli daerah adalah pendapatan asli daerah yang dipungut menurut peraturan daerah yang ditetapkan dengan undang-undang. Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah gambaran kemandirian suatu daerah dalam hal mengoptimalkan dan memanfaatkan seluruh sumber daya yang ada di daerah tersebut. Semakin besar PAD suatu daerah, maka semakin tinggi pula tingkat kemandirian daerah tersebut. Untuk mengoptimalkan penerimaan PAD, pemerintah daerah perlu memanfaatkan potensi pengembangan sumber daya daerah. PAD yang kurang optimal menunjukkan bahwa daerah tersebut kurang memiliki pengelolaan terhadap perpajakan daerah, retribusi daerah, hasil

pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah.

Pendapatan asli daerah adalah pendapatan yang berasal dari dalam daerah yang berkepentingan untuk membiayai kegiatan-kegiatan daerah tersebut. Fungsi dari pendapatan asli daerah yaitu sebagai sumber untuk mendanai belanja daerah yang tertuang di dalam APBD. Sumber-sumber pembiayaan pelaksanaan otonomi daerah juga diatur berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004, dijelaskan pada BAB VIII (delapan) Keuangan Daerah, Paragraf Kedua tentang Pendapatan, Belanja, dan Pembiayaan pasal 157, Sumber pendapatan daerah terdiri atas: a) Pendapatan asli daerah yang selanjutnya disebut PAD, yaitu terdiri dari: hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah. b) Dana perimbangan dan c) lain-lain pendapatan daerah yang sah. Pendapatan Asli Daerah bersumber dari Pajak Daerah, Retribusi Daerah, hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan dan lain-lain PAD yang sah. Pendapatan Asli Daerah ini mencerminkan tingkat kemandirian suatu daerah. Semakin tinggi PAD nya maka semakin tinggi tingkat kemandirian dalam suatu daerah. Untuk itu, Pemerintah Daerah harus mengoptimalkan pengelolaan sumber pendapatan daerah yang berasal dari PAD.

Setiap pemerintah masing-masing mempunyai fungsi dan tanggung jawab untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat dengan melaksanakan pembangunan di segala bidang. Sumber pendapatan asli daerah merupakan sumber keuangan daerah yang digali dalam daerah yang bersangkutan, yang terdiri dari: Pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah

yang dipisahkan dan lain – lain pendapatan asli daerah yang dipisahkan.

*Pertama*, Pajak daerah adalah kontribusi wajib pada 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 kemakmuran rakyat. *Kedua*, Retribusi daerah merupakan pungutan daerah sebagai pembayaran pemakaian atau karena memperoleh jasa atau pekerjaan atau pelayanan pemerintah daerah dan jasa usaha milik daerah bagi yang berkepentingan atas jasa yang diberikan oleh daerah baik langsung maupun tidak langsung. *Ketiga*, Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan merupakan bagian dari PAD daerah tersebut, yang antara lain bersumber dari bagian laba dari perusahaan daerah, bagian laba dari lembaga keuangan bank, bagian laba atas penyertaan modal kepada badan usaha lainnya. penerimaan daerah atas hasil penyertaan modal daerah. *Keempat*, lain-lain pendapatan asli daerah yang sah merupakan penerimaan daerah yang berasal dari lain-lain milik pemerintah daerah. Transaksi ini disediakan untuk mengakuntansikan penerimaan daerah selain Pajak Daerah, Retribusi Daerah, dan Hasil Pengelolaan Kekayaan yang Dipisahkan. Lain-lain pendapatan daerah yang sah mempunyai sifat yang pembuka bagi pemerintah daerah untuk melakukan kegiatan yang menghasilkan baik berupa materi dalam kegiatan tersebut bertujuan untuk menunjang, melapangkan, atau memantapkan suatu kebijakan daerah dibidang tertentu.

Sebagaimana tugas dan wewenang serta tanggungjawab Bidang Pendapatan dalam mengelola PAD yang menunjang penerimaan pendapatan

daerah. Bidang Pendapatan selaku aparat pemungut dan koordinator pendapatan daerah, sudah sewajarnya apabila dalam pelaksanaan operasionalnya mutlak diperlukan adanya kerjasama fungsional dengan instansi-instansi lain dalam pengorganisasian personalnya secara efektif. Pada tahap perencanaan di Bidang Pendapatan melakukan perencanaan dengan penetapan target PAD. Tahap pertama yang dilakukan untuk menentukan target PAD adalah menganalisis potensi PAD yaitu dengan meninjau ulang apakah tarif Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (PDRD) masih bisa dikembangkan lagi atau tidak dan juga menggali pemasukan PDRD yang baru sesuai dengan peraturan yang berlaku. Kedua adalah analisis capaian realisasi tahun yang lalu dengan menggunakan teori elastisitas atau pertumbuhan yang memungkinkan pemasukan PAD provinsi NTT bisa bertambah setiap tahunnya. Yang ketiga adalah pertukaran informasi dengan daerah lain. Dengan adanya pertukaran informasi tentang PAD memungkinkan untuk meningkatkan atau menggali potensi PAD yang belum terjamah. Dengan ada pertukaran informasi PAD ini bisa menjadi masukan untuk Bidang Pendapatan dalam mengelola PAD.

Berdasarkan penelitian sebelumnya yang membahas terkait pendapatan asli daerah dan faktor-faktor yang mempengaruhinya adalah penelitian yang dilakukan oleh Leonard (2021). Dalam penelitiannya faktor-faktor yang mempengaruhi tercapainya target pendapatan asli daerah adalah penerimaan dari beberapa sumber pajak di kabupaten Gowa. Tingginya Pendapatan pajak didukung oleh beberapa faktor yaitu kepatuhan wajib pajak dari masyarakat,

besarnya nilai objek pajak, dan Kualitas SDM yang memadai. Sedangkan khusus untuk pendapatan lain-lain PAD yang sah peneliti menjelaskan bahwa semakin optimalnya sumber-sumber pendapatan lain- lain PAD yang sah maka semakin besar pendapatan lain-lain PAD yang sah.

**Tabel 1.1**  
**Rincian Anggaran dan Realisasi Pendapatan Asli Daerah**  
**Tahun 2018-2022**

<b>Tahun</b>	<b>Anggaran</b>	<b>Realisasi</b>	<b>Presentase</b>
2018	Rp1.090.450.085.602	Rp1.095.269.978.577	100,44%
2019	Rp1.345.841.709.148	Rp1.280.122.363.490	95,12%
2020	Rp1.465.773.875.091	Rp1.166.570.596.936	79,59%
2021	Rp1.672.063.318.672	Rp1.238.032.648.889	74,04%
2022	Rp1.908.984.931.665	Rp1.363.729.389.742	87,36%

*Sumber : BAPENDA Provinsi NTT*

Berdasarkan tabel di atas pendapatan asli daerah BAPENDA Provinsi NTT mengalami fluktuatif di setiap tahunnya dengan menunjukkan perkembangan yang cukup baik. Namun meskipun secara target penerimaan PAD tahun 2018 dapat tercapai dengan target sebesar 100,44%, tetapi terjadi penurunan dalam realisasi PAD dari tahun ke tahun sehingga tidak mencapai target. Hal tersebut terbukti dari tahun 2019 sampai tahun 2022 mengalami penurunan persentase realisasi PAD dengan realisasi terendah pada tahun 2021 yaitu sebesar 74,04%.

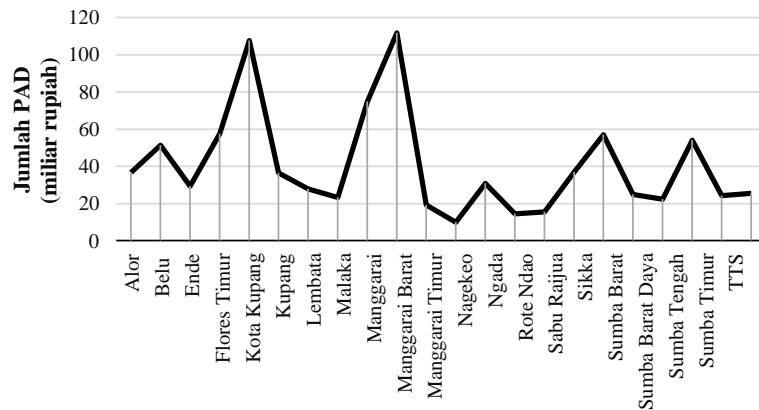
Sampai pada tahun 2022, penerimaan pendapatan asli daerah bisa dikatakan cukup optimal karena sejauh ini pemerintah provinsi NTT telah membuat perubahan yang signifikan dalam pengelolaan pendapatan asli daerah. Penerimaan pendapatan asli daerah yang belum mencapai target diperkirakan kemungkinan tingginya angka target yang di tentukan setiap tahunnya tanpa memperhatikan potensi yang ada. Hal tersebut tidak menutupi

kemungkinan bahwa pencapaian realisasi PAD dapat dikatakan buruk atau gagal karena realisasi yang dicapai masih di atas 50% sehingga masih bisa dikatakan pencapaian PAD baik.

Peningkatan pendapatan yang baik disebabkan oleh kemampuan daerah dalam membuat strategi koleksi dan memetakan potensi PAD. Teknik yang digunakan untuk mengukur potensi juga cukup elastis dengan dasar keinginan untuk menaikkan PAD, dengan melihat aspek-aspek yang menunjang peningkatan pendapatan sehingga realisasi yang dicapai 50%. Hal tersebut dikarenakan adanya perhitungan data yang valid atas potensi yang ada dan jumlah wajib pajak maupun wajib retribusi yang semakin bertambah walaupun mungkin belum ada yang terdata pada tahun anggaran tersebut serta kondisi pasar yang stabil dan potensi lainnya yang mendukung pemungutan pajak dan retribusi sesuai dengan perhitungan.

Nusa Tenggara Timur adalah salah satu provinsi di Indonesia yang terletak di sebelah tenggara Indonesia. Provinsi ini terdiri dari 22 (dua puluh dua) kabupaten/kota. Dalam menganalisis kinerja Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), Pemerintah Provinsi NTT mengukur kinerja anggaran daerah yang meliputi pendapatan dan belanja daerah. Menurut data yang diperoleh dari Hasil Kajian Fiskal Regional Triwulan II Tahun 2022, kinerja penerimaan APBD Provinsi NTT hingga Triwulan II Tahun 2022 adalah sebesar Rp10,73 triliun atau kontraksi sebesar 0,3% (DJPb Provinsi NTT, 2022).

**Gambar 1.2**  
Berikut ini grafik penerimaan PAD tiap kabupaten/kota di Provinsi NTT Tahun 2022



Berdasarkan grafik di atas, terlihat bahwa terdapat dua kabupaten/kota dengan penerimaan PAD yang cukup tinggi, yaitu Kabupaten Manggarai Barat sebesar Rp118,8 miliar dan Kota Kupang sebesar Rp107,73 miliar. Namun di sisi lain, masih terdapat daerah dengan total penerimaan PAD yang sangat rendah yaitu Kabupaten Nagekeo dengan total penerimaan PAD Rp9,89 miliar dan Kabupaten Rote Ndao dengan total penerimaan PAD Rp14,46 miliar.

Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur mencatat realisasi penerimaan PAD terbesar berasal dari pajak daerah yang mencapai 72% dari total pendapatan daerah, disusul oleh Kabupaten Manggarai Barat yang mencapai 8% (DJPb Provinsi NTT, 2022). Sumber utama penerimaan pajak daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur adalah pajak rokok, pajak kendaraan bermotor dan bea balik nama kendaraan bermotor sedangkan kontribusi terbesar penerimaan pajak daerah adalah pajak hotel dan pajak restoran dari Kabupaten Manggarai Barat. Selain itu, BPHTB juga memberikan kontribusi yang cukup besar bagi pendapatan wilayah Manggarai Barat karena besarnya arus masuk investasi dari banyaknya transaksi jual beli tanah.

Selain masih banyak daerah dengan penerimaan PAD yang tergolong rendah, Pemerintah Daerah NTT juga masih sangat bergantung pada Pemerintah Pusat untuk kegiatan daerah. Hal ini ditunjukkan dengan besarnya kontribusi pendapatan transfer pemerintah pusat yang mencapai 87,39% dari total pendapatan daerah Nusa Tenggara Timur (DJPB Provinsi NTT, 2022). Keadaan ini menunjukkan rendahnya kemampuan fiskal Pemerintah Daerah Nusa Tenggara Timur dalam membiayai kegiatan di daerahnya.

Dari uraian di atas dapat diketahui bahwa besaran penerimaan PAD menunjukkan kemandirian daerah dalam kegiatan pembiayaan daerah. faktor - faktor yang mempengaruhi Pendapatan Asli Daerah (PAD) yakni Jumlah Penduduk, Pajak Daerah, Retribusi Daerah, dan Pengeluaran Pemerintah

Faktor pertama yang mempengaruhi pendapatan asli daerah adalah jumlah penduduk. Menurut Gde Bhaskara dan A.A Bagus, (2014). Jumlah penduduk merupakan salah satu faktor penentu adanya disparitas pendapatan asli daerah. Penambahan penduduk merupakan satu hal yang dibutuhkan, dan bukan satu masalah, melainkan sebagai unsur penting yang dapat merangsang pembangunan dan pertumbuhan ekonomi. Hal ini didukung oleh Syuhada Sofian dalam penelitiannya membuktikan pengaruh jumlah penduduk terhadap penerimaan pendapatan asli daerah. Hasil penelitian Reno Apindo Tama(2017); Nida syarafina (2018); Rani (2018) menunjukkan bahwa Penduduk dianggap sebagai faktor yang positif dan signifikan terhadap Pendapatan Asli Daerah. Hal itu berarti dengan semakin banyaknya jumlah penduduk maka PAD akan meningkat. Berbeda dengan penelitian Akbar Fauzi



Prawira(2016): Andriani dan Handayani (2008) tentang Pendapatan Asli Daerah menunjukkan bahwa Jumlah Penduduk tidak berpengaruh positif dan tidak signifikan terhadap Pendapatan Asli Daerah.

Faktor kedua yang mempengaruhi pendapatan asli daerah adalah pajak daerah. Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Pajak Daerah adalah iuran wajib yang terutang oleh orang pribadi atau badan kepada daerah dan bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Hasil penelitian tentang pajak daerah yang dilakukan oleh Kusuma & Iskandar (2022); Kireina & Octaviani (2021); Meinanda & Larasati (2021); Mulyani & Ramdini (2021) menunjukkan pajak daerah berpengaruh positif dan signifikan terhadap pendapatan asli daerah. Sedangkan menurut penelitian Hafandi & Romandhon (2020); Sudarmana & Sudiarta (2020); Apriani et al, (2017); dan Nuzulistyan et al, (2017) menunjukkan pajak daerah tidak berpengaruh positif dan tidak signifikan terhadap pendapatan asli daerah.

Faktor ketiga yang mempengaruhi pendapatan asli daerah adalah retribusi daerah. Retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan. Kebijakan mengenai retribusi daerah tertuang dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Penelitian sebelumnya yang membahas terkait retribusi daerah adalah penelitian yang dilakukan oleh Kireina & Octaviani (2021); Sudarmana & Sudiarta (2020); dan Apriani et al.(2017). Dalam penelitiannya ditunjukkan bahwa retribusi daerah berpengaruh positif dan signifikan terhadap pendapatan asli daerah. Hasil penelitian ini berbeda dengan hasil penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Kusuma & Iskandar(2022); Usman (2020); Suharyadi et al. (2018); dan Nuzulistyan et al. (2017) yang menunjukkan bahwa retribusi daerah berpengaruh positif dan tidak signifikan terhadap pendapatan asli daerah. Selain itu, penelitian yang dilakukan oleh Meinanda & Larasati(2021) dan Mulyani & Ramdini (2021) juga menunjukkan hasil berbeda yang menunjukkan bahwa retribusi daerah berpengaruh negatif dan signifikan terhadap pendapatan asli daerah. Hasil penelitian yang dilakukan oleh Hafandi & Romandhon (2020) menunjukkan bahwa retribusi daerah berpengaruh negatif dan tidak signifikan terhadap pendapatan asli daerah.

Faktor keempat yang mempengaruhi pendapatan asli daerah adalah Pengeluaran pemerintah. Pengeluaran pemerintah (*Government Expenditure*) adalah bagian dari kebijakan fiskal, yaitu suatu tindakan pemerintah untuk mengatur jalannya perekonomian dengan cara menentukan besarnya penerimaan dan pengeluaran pemerintah setiap tahunnya, yang tercermin dalam dokumen Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) untuk nasional dan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) untuk daerah atau regional (Nahumuri, 2019). Pengeluaran Pemerintah berpengaruh positif terhadap PAD karena pengeluaran yang dikeluarkan oleh pemerintah

investasi atau pembelian aset dan pembangunan infrastruktur umum yang nantinya akan meningkatkan penerimaan PAD (Doni 2018; Mesra 2017). Berbeda dengan Kurniawan et al (2018), bahwa pengeluaran pemerintah tidak berpengaruh terhadap PAD di Kabupaten Kutai Barat, Prihartini (2017) menemukan pengeluaran pemerintah tidak berpengaruh terhadap PAD Kota Mojokerto karena pengeluaran daerah tidak terkait dengan pelaksanaan program belanja pegawai dan belanja tidak terduga.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, maka peneliti tertarik untuk meneliti lebih jauh tentang “ **Analisis Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Pendapatan Asli Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun Anggaran 2018-2022** ”

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka rumusan masalah yang akan diteliti adalah

1. Apakah Jumlah Penduduk berpengaruh positif dan signifikan terhadap Pendapatan Asli Daerah pada Kabupaten/Kota dan Provinsi Nusa Tenggara Timur pada tahun 2018-2022?
2. Apakah Pajak Daerah berpengaruh positif dan signifikan terhadap Pendapatan Asli Daerah pada Kabupaten/Kota dan Provinsi Nusa Tenggara Timur pada tahun 2018-2022?
3. Apakah Retribusi Daerah berpengaruh positif dan signifikan terhadap Pendapatan Asli Daerah pada Kabupaten/Kota dan Provinsi Nusa Tenggara Timur pada tahun 2018-2022?

4. Apakah Pengeluaran Pemerintah berpengaruh positif dan signifikan terhadap Pendapatan Asli Daerah pada Kabupaten/Kota dan Provinsi Nusa Tenggara Timur pada tahun 2018-2022?
5. Apakah Jumlah Penduduk, Pajak Daerah, Retribusi Daerah dan Pengeluaran Pemerintah secara simultan berpengaruh positif dan signifikan terhadap Pendapatan Asli Daerah pada Kabupaten/Kota dan Provinsi Nusa Tenggara Timur pada tahun 2018-2022?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

1. Mengetahui pengaruh jumlah penduduk terhadap Pendapatan Asli Daerah pada Kabupaten/Kota dan Provinsi Nusa Tenggara Timur.
2. Mengetahui pengaruh pajak daerah terhadap Pendapatan Asli Daerah pada Kabupaten/Kota dan Provinsi Nusa Tenggara Timur.
3. Mengetahui pengaruh retribusi daerah terhadap Pendapatan Asli Daerah pada Kabupaten/Kota dan Provinsi Nusa Tenggara Timur.
4. Mengetahui pengaruh pengeluaran pemerintah terhadap Pendapatan Asli Daerah pada Kabupaten/Kota dan Provinsi Nusa Tenggara Timur.
5. Mengetahui pengaruh jumlah penduduk, pajak daerah, retribusi daerah dan pengeluaran pemerintah secara simultan terhadap Pendapatan Asli Daerah pada Kabupaten/Kota dan Provinsi Nusa Tenggara Timur.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan beberapa manfaat yakni manfaat teoritis dan praktis yang diuraikan sebagai berikut:

## 1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dan pengetahuan mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi PAD, serta juga diharapkan sebagai saran pengembangan ilmu pengetahuan yang dapat dipelajari

## 2. Manfaat Praktis

a. Bagi akademisi, penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan pustaka sebagai pengetahuan khususnya dalam hal pengembangan peningkatan Keuangan Daerah di Kabupaten dan Kota Provinsi Jawa Tengah.

### b. Bagi Universitas Widya Mandira Kupang

Penelitian ini diharapkan dapat menambah referensi bagi perpustakaan Universitas Widya Mandira Kupang dan menjadi acuan bagi peneliti selanjutnya yang ingin melanjutkan penelitian dengan topik sejenis.

### c. Bagi Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota NTT

Penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan masukan dan evaluasi bagi pemerintah pemerintah Provinsi dan kabupaten/kota Nusa Tenggara Timur dalam menggali potensi yang ada didaerahnya sehingga dapat meningkatkan penerimaan PAD.