

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Sejak awal terbentuknya Republik Indonesia adalah Negara kesatuan. Sebagai negara kesatuan, maka daerah merupakan bagian yang tak terpisahkan untuk melaksanakan pemerintahan. Setiap daerah yang disebut daerah otonom diberi wewenang oleh pemerintah pusat untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Menurut Penjelasan UU No. 32 tahun 2004 kewenangan yang luas diberikan pada daerah Kabupaten atau Kota sesuai dengan potensi dan kemampuan yang dimiliki masing-masing. Daerah Kabupaten atau Kota memiliki kewenangan pula untuk membuat kebijakan daerah untuk memberikan pelayanan kepada publik dengan baik, meningkatkan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Pendapatan Asli Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah Pasal 1 angka 18 bahwa “Pendapatan Asli Daerah, selanjutnya disebut PAD adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan”.

Otonomi daerah membawa dampak positif bagi daerah yang memiliki potensi sumber daya alam, tetapi tidak demikian dengan daerah yang miskin sumber daya alamnya. Salah satu masalah yang dihadapi pemerintah daerah

kabupaten/kota pada umumnya adanya terbatasnya dana yang berasal dari daerah sendiri (PAD), sehingga proses otonomi daerah belum bisa berjalan sebagaimana mestinya.

Kebijakan keuangan daerah diarahkan untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah sebagai sumber utama pendapatan daerah yang dapat dipergunakan oleh daerah dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan daerah sesuai dengan kebutuhannya guna memperkecil ketergantungan dalam mendapatkan dana dari pemerintah tingkat atas (subsidi).

Dengan demikian usaha peningkatan pendapatan asli daerah seharusnya dilihat dari perspektif yang lebih luas tidak hanya ditinjau dari segi daerah masing-masing tetapi dalam kaitannya dengan kesatuan perekonomian Indonesia. Pendapatan Asli Daerah itu sendiri, dianggap sebagai alternatif untuk memperoleh tambahan dana yang dapat digunakan untuk berbagai keperluan pengeluaran yang ditentukan oleh daerah sendiri khususnya keperluan rutin. Oleh karena itu peningkatan pendapatan tersebut merupakan hal yang dikehendaki setiap daerah.

Pada dasarnya di Provinsi Nusa Tenggara Timur ada 3 Kabupaten/Kota yang termasuk maju dalam pengelolaan PAD antara lain Kota Kupang, Kabupaten Sikka dan Kabupaten Ngada. Pertama, Kota Kupang adalah sebuah kotamadya dan sekaligus ibu kota provinsi Nusa Tenggara Timur. Kotamadya ini adalah kota yang terbesar di pesisir Teluk Kupang, di

bagian barat laut pulau Timor. Terletak pada 10°36'14"-10°39'58" LS dan 123°32'23"-123°37'01"BT; Luas wilayah 180,27 Km<sup>2</sup>, dengan peruntukan Kawasan Industri 735,57 Ha, pemukiman 10.127,40 Ha, Jalur Hijau 5.090,05 Ha, perdagangan 219,70 Ha, pergudangan 112,50 Ha, pertambangan 480 Ha, pelabuhan laut/udara 670,1 Ha, pendidikan 275,67 Ha, pemerintahan/perkantoran 209,47 Ha, lain-lain 106,54 Ha. Dilihat dari segi pertumbuhan ekonomi masyarakat Kota Kupang terus mengalami trend pertumbuhan yang positif setiap tahunnya. Dinamika ekonomi Kota Kupang yang terus bergerak maju ini ditopang oleh iklim investasi disektor pariwisata dan ekonomi bisnis perkotaan yang semakin maju. Investasi disektor pariwisata ikut memberikan andil yang luar biasa dalam capaian Pendapatan Asli Daerah Pemkot Kupang setiap tahun.

Kedua, Kabupaten Sikka adalah sebuah kabupaten yang terletak di provinsi Nusa Tenggara Timur. Ibu kotanya adalah Maumere. Letak Geografis terletak pada 8°22'– 8°50' LS dan 121°55'40" – 122°41'30" BT; Luas wilayah 1.731,92 Km<sup>2</sup>; Batas Wilayah Utara berbatasan dengan Laut Flores, Timur berbatasan dengan Kab. Flores Timur, Barat berbatasan dengan Kab. Ende, dan arah Selatan berbatasan dengan Laut Sawu. Dalam pengelolaan keuangan di bidang pemerintahan kabupaten, berdasarkan Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) Kabupaten Sikka mendapat opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) dan selalu meningkat setiap tahunnya walaupun kecil.

Ketiga, Kabupaten Ngada adalah sebuah kabupaten di bagian tengah pulau Flores, provinsi Nusa Tenggara Timur. Ibu kota kabupaten adalah Bajawa. Luas wilayah 1.621 km<sup>2</sup> dengan jumlah penduduk 162.299 jiwa. Kabupaten Ngada memiliki tiga suku besar, yaitu Suku Nagekeo, Suku Bajawa dan Suku Riung. **Letak Geografis** 8°20' – 8°57' LS dan 120°48–121°11' BT, Luas wilayah 1.620,92 Km<sup>2</sup>; Batas Wilayah Utara berbatasan dengan Laut Flores, Timur berbatasan dengan Kab. Nagekeo, Barat berbatasan dengan Kab. Manggarai Timur, dan arah Selatan berbatasan dengan Laut Sawu. Kabupaten Ngada ini mengandalkan sektor pertanian, pertambangan dan penggalan serta industry sebagai sektor penggerak perkembangannya. Kabupaten Ngada memiliki kawasan pengembangan Ekonomi Terpadu (Kapet) Mbay, sehingga memungkinkan kawasan ini berkembang menjadi pusat produksi, pengolahan dan perdagangan hasil-hasil pertanian mengingat posisi startegis dan dukungan sumber daya alam yang dimilikinya. Kehadiran Kapet Mbay pada wilayah ini merupakan penggerak ekonomi yang sangat berharga bagi perekonomian Ngada secara keseluruhan.

Semakin tinggi kemampuan daerah dalam menghasilkan PAD, semakin besar pula diskresi (keleluasaan) daerah untuk menggunakan PAD sesuai dengan aspirasi, kebutuhan, dan prioritas pembangunan daerah. Menurut UU No.33 tahun 2004 BAB V Pasal 6 :

1. PAD bersumber dari :
  - a. Pajak daerah

- b. Retribusi daerah
  - c. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan
  - d. Lain-lain PAD yang sah
2. Lain-lain PAD yang sah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d, meliputi :
- a. Hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan
  - b. Jasa Giro
  - c. Pendapatan Bunga
  - d. Keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing, dan
  - e. Komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah.

Dalam kaitannya dengan penelitian ini, penulis membatasi objek penelitian pada Laporan Realisasi Anggaran 3 Kabupaten/Kota yang unggul di Provinsi NTT yaitu Kota Kupang, Kabupaten Sikka dan Kabupaten Ngada. Laporan Realisasi Anggaran yang digunakan adalah Realisasi Pendapatan Asli Daerah masing-masing Kabupaten/Kota dalam rentang tahun anggaran 2015-2017.

**Tabel 1.1**  
**Rincian Perbandingan PAD dan Total Pendapatan Daerah 3 Kabupaten/Kota**  
**yang unggul di Provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun Anggaran 2017**

No	PAD	Kabupaten/Kota		
		Kota Kupang	Kab. Sikka	Kab. Ngada
1	Pajak Daerah	98.425.222.582,00	15.217.686.673,00	6.911.205.642,02
2	Retribusi Daerah	33.270.340.900,00	9.365.266.661,00	2.778.628.350,00
3	Hasil Kekayaan Daerah yang dipisahkan	13.421.285.898,00	3.227.623.396,00	2.079.190.636,00
4	Lain-lain PAD yang sah	56.793.061.507,57	43.439.695.758,17	41.500.823.474,04
<b>Total PAD</b>		<b>201.909.910.887,57</b>	<b>71.250.272.488,17</b>	<b>53.269.848.102,06</b>
<b>Pendapatan Daerah</b>		<b>1.128.878.231.477,87</b>	<b>994.311.104.321,38</b>	<b>814.019.202.704,06</b>

*Sumber : bppkad (bidang akk) prov.ntt tahun 2018*

Berdasarkan table diatas, terdapat perbedaan jumlah Pendapatan Asli Daerah (PAD) masing-masing kabupaten. Seperti yang terlihat bahwa perbandingan antara 3 daerah tersebut Kota Kupang yang unggul dan diikuti oleh Kabupaten Sikka dan Kabupaten Ngada. Melonjaknya PAD yang melebihi target pada Kota Kupang dikarenakan meningkatnya perolehan pajak yang ditangani langsung oleh Dispenda seperti Pajak hotel sebesar Rp.10,5 miliar atau sudah mencapai 163 persen. Pajak restoran Rp.13,2 miliar, 149 persen. Pajak hiburan Rp 5,1 miliar, 222 persen. Pajak Penerangan Jalan (PPJ) Rp.25,7 M, 103 persen. PBB 15,6 M, 138 persen. Parkir 105 juta, atau 181 persen, serta beberapa item yang dikelola oleh dinas yang semuanya melampaui target. PAD Yang dikelola dispenda rata-rata capaiannya diatas 100 persen. Khusus untuk pajak restoran dan Hotel, target telah terlampaui sejak bulan oktober 2016. Sedangkan Kabupaten Sikka dan Kabupaten Ngada sedikit berada di

bawah karena beberapa faktor, yaitu pertama, masih banyak potensi pajak dan retribusi yang belum terdata. Kedua kesadaran wajib pajak daerah dan retribusi daerah yang masih rendah. Ketiga terdapat beberapa aset yang merupakan potensi penerimaan retribusi sudah tidak berfungsi atau rusak.

Berdasarkan Peraturan Presiden (PerPres) Nomor 131 Tahun 2015 tentang Penetapan Daerah Tertinggal Tahun 2015-2019, 3 daerah tersebut tidak termasuk didalamnya yang artinya daerah-daerah tersebut sudah dikatakan maju berdasarkan kriteria penetapan daerah maju yaitu dari segi perekonomian masyarakat yang tergolong miskin (pertumbuhan ekonomi), kualitas sumber daya manusia, ketersediaan sarana dan prasarana (infrastruktur), kemampuan keuangan daerah, aksesibilitas yang diukur dari rata-rata jarak pusat desa ke ibu kota kabupaten dan karakteristik daerah.

Oleh karena itu, perbedaan tersebut menunjukkan kemampuan daerah dalam mengelola PAD. Sehingga apabila di bandingkan dan dianalisis, maka dapat ditemukan daerah mana dan tahun berapa yang memiliki potensi pengelolaan PAD yang baik secara berturut-turut meskipun 3 daerah ini sudah di katakan maju dan unggul dalam pengelolaan PAD di Provinsi NTT. Sehingga apabila terjadi penurunan atau dalam mengelola PAD masih negative, maka daerah tersebut dapat membuat kebijakan yang baru untuk memperbaikinya. Upaya yang akan dilakukan untuk memperbaiki penurunan tersebut dilakukan melalui pengoptimalan komponen-komponen PAD itu sendiri yakni : pajak daerah, retribusi daerah, hasil kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain PAD yang sah.

Mengapa penulis membatasi objek penilaian pada 3 daerah tersebut karena daerah-daerah tersebut dipandang paling potensial karena memiliki PAD terbesar dibandingkan dengan daerah atau Kabupaten lainnya di Provinsi NTT. Ditinjau dari potensi investasi unggulan 3 daerah tersebut termasuk didalamnya, antara lain pertama, potensi pengembangan investasi garam. Kedua potensi pertanian/perkebunan. Ketiga potensi pengembangan rumput laut. Keempat potensi pengembangan energy listrik seperti tenaga surya, panas bumi, angin dan arus laut, serta potensi luar biasa lainnya adalah pengembangan pariwisata.

Berdasarkan uraian diatas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul :**“Analisis Perbandingan Pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah (PAD) 3 Kabupaten/Kota yang unggul di Provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun Anggaran 2015-2017”**

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas, perumusan masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah : Bagaimana Perbandingan Pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah (PAD) 3 Kabupaten/Kota yang unggul di Provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun Anggaran 2015-2017?

### **1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian**

#### **1.3.1 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, maka tujuan dari penelitian ini adalah : Untuk Mengetahui Kabupaten/Kota mana yang mengalami potensi pertumbuhan lebih tinggi dibandingkan dengan Kabupaten/Kota lainnya.

#### **1.3.2 Manfaat Penelitian**

1. Sebagai bahan informasi dan pertimbangan dalam pengambilan kebijakan yang berkaitan dengan peningkatan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi NTT.
2. Sebagai bahan informasi bagi peneliti lain yang akan mengadakan penelitian lanjutan, berkaitan dengan komposisi Pendapatan Asli Daerah antar 3 Kabupaten/Kota yang unggul se-Nusa Tenggara Timur.