

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pelaksanaan otonomi daerah mendorong pemerintah daerah untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik melalui sistem pemerintahan yang lebih demokratis, transparan, dan responsif. Reformasi yang membawa perubahan dari sistem sentralistik menuju desentralisasi telah memberikan kewenangan yang lebih luas kepada pemerintah daerah untuk mengelola sumber dayanya. Menurut (Nasir, 2019) Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam (UU No. 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintah Daerah, 2015) tentang Pemerintah Daerah dan (UU No 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah, 2004) tentang Perimbangan Keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah telah diatur bahwa pendapatan pemerintah terdiri atas Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan dan lain-lain yang sah. PAD adalah salah satu tolak ukur yang menunjukkan tingkat kemandirian suatu wilayah. Apabila PAD mengalami peningkatan, maka kemandirian wilayah tersebut juga akan bertambah.

Di sisi lain, jika penerimaan PAD suatu wilayah semakin rendah, tingkat ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat akan semakin tinggi (Devita *et al.*, 2014) dalam (Saputra *et al.*, 2023). Menurut (Undang-

Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Pendapatan Asli Daerah (PAD), 2014) adalah semua hak daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode anggaran tertentu. Menurut (Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 Pendapatan Asli Daerah, 2022) merupakan sumber pendapatan daerah yang digali dari wilayah daerah yang bersangkutan yang terdiri atas hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang memiliki tujuan untuk memberikan kebebasan kepada Daerah dalam memperoleh pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah. Menurut (Halim, 2014) adalah penerimaan yang bersumber dari sektor pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Pendapatan Asli Daerah merupakan pemasukan yang diperoleh dari potensi lokal, baik dari pajak, retribusi, atau sumber-sumber sah di daerah yang dimanfaatkan untuk membiayai dan mengembangkan daerah. Menurut (Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Sumber Perolehan Pendapatan Asli Daerah (PAD), 2014) terdiri atas: pendapatan pajak daerah, pendapatan retribusi daerah, pendapatan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan PAD lain yang sah. Kualitas perencanaan dan kinerja pemerintah daerah diukur secara fundamental dari kemampuannya mencapai target PAD, yang pada gilirannya akan membiayai program pembangunan infrastruktur dan pelayanan publik. Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang (DPUPR) Kabupaten Timor

Tengah Utara, sebagai Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang mengelola aset strategis daerah, memiliki peran ganda, yaitu sebagai pelaksana pembangunan infrastruktur dan sebagai salah satu penyumbang potensial terhadap PAD melalui retribusi dan hasil pengelolaan kekayaan daerah.

Secara operasional, sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang dikelola oleh Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang (DPUPR) Kabupaten Timor Tengah Utara berasal dari beberapa jenis penerimaan daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Sumber PAD tersebut meliputi retribusi daerah, khususnya retribusi jasa usaha dan retribusi pemakaian kekayaan daerah, yang berasal dari pemanfaatan sarana dan prasarana milik pemerintah daerah. Selain itu, DPUPR juga memperoleh pendapatan dari retribusi pemakaian laboratorium pengujian bahan konstruksi, hasil pemanfaatan Barang Milik Daerah (BMD) yang tidak dipisahkan, hasil sewa BMD, serta lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Beragamnya sumber PAD tersebut menuntut DPUPR untuk melakukan pengelolaan pendapatan secara optimal, terencana, dan akuntabel, sehingga penetapan target PAD dapat mencerminkan potensi riil yang dimiliki serta meminimalkan terjadinya kesenjangan antara target dan realisasi pendapatan.

Dalam struktur keuangan daerah, PAD merupakan sumber pendanaan yang mencerminkan tingkat kemandirian fiskal pemerintah daerah. Kontribusi OPD penghasil PAD menjadi sangat penting karena berkaitan langsung dengan kemampuan daerah dalam membiayai pembangunan dan pelayanan publik secara mandiri. Dalam konteks tersebut, DPUPR memiliki kewenangan teknis

yang memungkinkan munculnya objek-objek PAD yang bersumber dari pelayanan teknis dan pemanfaatan aset daerah.

Selanjutnya, pada beberapa daerah, DPUPR diberikan kewenangan untuk memberikan pelayanan jasa konstruksi dan pengujian teknis, seperti pengujian material bahan bangunan melalui laboratorium teknis yang dikenakan retribusi sesuai peraturan daerah. Di bidang penataan ruang, DPUPR juga berperan dalam pengendalian pemanfaatan ruang melalui rekomendasi teknis dan pengawasan tata ruang. Apabila diatur dalam regulasi daerah, pelayanan tersebut berpotensi menjadi sumber PAD, meskipun realisasinya sering belum optimal akibat keterbatasan regulasi, sarana, dan tingkat kepatuhan pengguna layanan.

Meskipun DPUPR memiliki beberapa potensi sumber PAD tersebut, kontribusinya terhadap total PAD daerah pada umumnya masih relatif kecil. Hal ini disebabkan oleh keterbatasan objek retribusi, rendahnya tingkat kepatuhan wajib retribusi, serta belum optimalnya pengelolaan dan pemutakhiran data potensi PAD. Kondisi tersebut sering kali menimbulkan kesenjangan antara target PAD yang ditetapkan dengan realisasi PAD yang dicapai, sehingga memerlukan kajian lebih mendalam mengenai pengelolaan PAD pada DPUPR sebagai objek penelitian.

Namun, berdasarkan Laporan Realisasi Anggaran Tahun 2024, terjadi kesenjangan yang signifikan antara target dan realisasi PAD DPUPR Kabupaten TTU. Data tersebut disajikan pada tabel berikut:

Tabel 1.1
Realisasi Pendapatan-LRA Dinas PUPR Kabupaten TTU Tahun
Anggaran 2024

Tahun		Uraian	Target (Anggaran)	Realisasi	Selisih	Persentase Realisasi
2024		Pendapatan Asli Daerah (PAD)	Rp250.000.000,00	Rp56.760.000,00	Rp193.240.000,00	22,70%
	1	Retribusi Daerah	Rp80.000.000,00	Rp19.760.000,00	Rp60.240.000	24,70%
		Retribusi Jasa Usaha	Rp80.000.000,00	Rp19.760.000,00	Rp60.240.000	24,70%
		Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah	Rp80.000.000,00	Rp19.760.000,00	Rp60.240.000	24,70%
		Retribusi Pemakaian Laboratorium	Rp80.000.000,00	Rp19.760.000,00	Rp60.240.000	24,70%
	2	Lain-lain PAD yang sah	Rp170.000.000,00	Rp37.000.000,00	Rp133.000.000,00	21,76%
		Hasil Pemanfaatan BMD yang Tidak Dipisahkan	Rp170.000.000,00	Rp37.000.000,00	Rp133.000.000,00	21,76%
		Hasil Sewa BMD	Rp170.000.000,00	Rp37.000.000,00	Rp133.000.000,00	21,76%
		Jumlah	Rp250.000.000,00	Rp56.760.000,00	Rp193.240.000,00	22,70%

Sumber : Dinas PUPR Kab. TTU 2025

Berdasarkan tabel tersebut, realisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang (DPUPR) Kabupaten Timor Tengah Utara Tahun 2024 hanya mencapai 22,70% dari target yang telah ditetapkan. Selisih sebesar Rp193.240.000,00 menunjukkan adanya kesenjangan PAD (PAD gap) yang cukup besar antara target dan realisasi. Rendahnya tingkat realisasi ini berdampak langsung pada rendahnya efektivitas kinerja keuangan Organisasi Perangkat Daerah (OPD), khususnya dalam pencapaian target pendapatan. Kondisi tersebut mengindikasikan bahwa penetapan target PAD belum sepenuhnya didasarkan pada potensi riil yang dapat direalisasikan, serta

belum secara optimal mempertimbangkan kondisi operasional pengelolaan sumber PAD, ketersediaan dan kelayakan aset daerah, serta faktor-faktor pendukung dan penghambat dalam proses pemungutan pendapatan. Oleh karena itu, kesenjangan antara target dan realisasi PAD ini menjadi dasar penting untuk menganalisis faktor-faktor penyebab terjadinya PAD gap pada DPUPR Kabupaten Timor Tengah Utara Tahun 2024.

Sejalan dengan kondisi tersebut, asas kemungkinan permasalahan dalam penelitian ini mengarah pada dugaan awal bahwa kesenjangan PAD berpotensi dipengaruhi oleh keterkaitan berbagai faktor internal dan eksternal dalam pengelolaan pendapatan daerah. Dari sisi internal, terdapat indikasi bahwa tingkat efektivitas pemungutan PAD belum sepenuhnya optimal, yang tercermin dari rendahnya realisasi dibandingkan target yang telah ditetapkan. Kondisi ini kemungkinan berkaitan dengan kapasitas aparatur, sistem administrasi dan pengawasan pemungutan, serta perbedaan kontribusi antarjenis penerimaan daerah, yang secara bersama-sama dapat memengaruhi kemampuan OPD dalam mengonversi potensi PAD menjadi realisasi.

Selain itu, struktur PAD yang didominasi oleh sumber penerimaan dengan kontribusi relatif kecil diduga menjadikan pencapaian PAD lebih rentan terhadap ketidaktercapaian target, meskipun potensi pendapatan tetap tersedia. Sementara itu, dari sisi eksternal, terdapat kemungkinan bahwa proses penetapan target PAD belum sepenuhnya didasarkan pada analisis potensi yang komprehensif dan proyeksi kondisi ekonomi daerah yang dinamis. Penetapan target yang cenderung mengacu pada realisasi tahun sebelumnya berpotensi

menimbulkan perbedaan antara target yang direncanakan dan kemampuan riil daerah dalam menghasilkan PAD, terutama dalam konteks perubahan kondisi ekonomi dan sosial masyarakat.

Kesempurnaan atau optimalisasi PAD tidak hanya ditentukan oleh besarnya potensi, tetapi sangat dipengaruhi oleh kombinasi faktor internal dan eksternal yang saling terkait, sebagaimana tercermin dalam penelitian (Effendi, 2022) mengenai realisasi PAD Kota Batam.

Kesenjangan PAD tidak hanya berdampak pada capaian pendapatan, tetapi juga memengaruhi kemampuan OPD dalam mendanai program kerja, efektivitas pelayanan, serta ketepatan perencanaan anggaran. Oleh karena itu, diperlukan kajian yang komprehensif untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya kesenjangan PAD pada Dinas PUPR Kabupaten TTU Tahun 2024.

Faktor-faktor tersebut berpotensi menjadi penyebab terjadinya kesenjangan PAD, sehingga perlu dianalisis lebih mendalam untuk memahami peran, keterkaitan, dan dinamika masing-masing faktor dalam proses penetapan target PAD serta pencapaian realisasi PAD. Penelitian terdahulu menunjukkan bahwa kegagalan pencapaian PAD umumnya dipengaruhi oleh kombinasi antara ketidaktepatan penetapan target, lemahnya efektivitas pemungutan, serta rendahnya kontribusi beberapa jenis penerimaan daerah. Contohnya, (Effendi, 2022) menemukan bahwa dalam konteks pemungutan pajak reklame, penetapan target yang hanya berdasarkan pengalaman tahun sebelumnya serta rendahnya efektivitas pemungutan turut berkontribusi pada rendahnya realisasi PAD

dibandingkan target yang ditetapkan. Selain itu, studi mengenai penetapan target pajak daerah di Kota Pekanbaru menunjukkan bahwa target pajak belum disesuaikan dengan potensi riil daerah, yang mencerminkan ketidaktepatan perencanaan target sebagai salah satu kendala dalam optimalisasi PAD. Temuan-temuan ini menguatkan dugaan bahwa kualitas perencanaan, efektivitas pemungutan, dan kontribusi masing-masing jenis penerimaan merupakan faktor yang berpotensi menyebabkan kesenjangan antara target dan realisasi PAD, khususnya pada dinas teknis seperti Dinas PUPR. Dengan mempertimbangkan pentingnya analisis menyeluruh terhadap kesenjangan PAD, penetapan target, dan faktor-faktor yang memengaruhinya, maka perlu dilakukan penelitian dengan judul: **“Analisis Faktor-Faktor Yang Menyebabkan Kesenjangan Antara Target Dan Realisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD)”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- 1. Bagaimana proses penetapan target PAD pada Dinas PUPR Kabupaten TTU Tahun 2024?**
- Faktor-faktor apa saja yang menyebabkan terjadinya kesenjangan antara target dan realisasi PAD di Dinas PUPR Kabupaten TTU Tahun 2024?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini sebagai berikut:

1. **Untuk menganalisis proses penetapan target PAD Tahun 2024 di Dinas PU PR Kabupaten TTU.**
2. Untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya kesenjangan antara target dan realisasi PAD pada Dinas PUPR Kabupaten TTU Tahun 2024.

1.4 Manfaat Penelitian

Dengan dilakukannya penelitian ini, maka manfaat yang akan diperoleh, sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Secara teoretis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan kajian akuntansi sektor publik, khususnya akuntansi keuangan daerah yang berkaitan dengan perencanaan dan pengelolaan PAD pada perangkat daerah. Hasil penelitian ini dapat memperkaya pemahaman konseptual mengenai proses penetapan target PAD serta faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya kesenjangan antara target dan realisasi PAD. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi bagi penelitian selanjutnya yang mengkaji pengelolaan pendapatan daerah dengan pendekatan kualitatif.

2. Manfaat Praktis

Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dan bahan evaluasi bagi Dinas PU PR Kabupaten TTU dalam

meningkatkan kualitas perencanaan dan penetapan target PAD agar lebih realistis dan berbasis potensi riil. Temuan penelitian ini juga dapat digunakan sebagai dasar pertimbangan dalam memperbaiki sistem pengelolaan, pemungutan, serta pengawasan PAD, sehingga dapat meminimalkan kesenjangan antara target dan realisasi pendapatan. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan bagi Pemerintah Daerah Kabupaten TTU dalam perumusan kebijakan peningkatan PAD, khususnya pada sektor pengelolaan aset dan layanan teknis daerah.