

# **BAB 1**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Negara Republik Indonesia sebagai Negara kesatuan dalam UUD 1945 menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan memberikan kesempatan keleluasaan pada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah (Henni Watopa and Lionardo, 2022). Istilah “otonomi” dapat diterjemahkan sebagai “pemberian wewenang kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengawasi hak milik pribadi dengan caranya sendiri”(Baharuddin, 2019). Berdasarkan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, menyatakan bahwa di Indonesia setiap kota serta provinsi mempunyai pemerintahannya sendiri-sendiri yang telah diatur oleh undang-undang dasar negara. Dalam demokrasi, pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk menetapkan kebijakannya sendiri dan bertindak sebagai pengawas bagi dirinya sendiri, asalkan mematuhi prinsip-prinsip demokrasi tertentu (Fachruddin, 2016)

Pemerintah dengan kebijakannya memberikan wewenangnya kepada masing-masing daerah untuk bisa mengatur dan menciptakan perekonomiannya sendiri sehingga tiap daerah bisa mandiri dalam mengelola dan menghidupi perekonomiannya agar tidak selalu bergantung pada pemerintahan pusat saja hal ini biasa dikenal dengan otonomi daerah (Martadani and Hertati, 2019).

Desentralisasi, juga dikenal sebagai otonomi daerah, di Indonesia dikodifikasikan dalam dokumen pendirian negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 Ayat (2), yang menjelaskan bahwasanya

pemerintah provinsi, kabupaten, dan kota bertanggung jawab untuk mengatur dan membimbing urusan pemerintahan sesuai dengan otonomi dan tanggung jawabnya masing-masing. Pelaksanaan sistem desentralisasi yang lebih menjunjung tinggi prinsip otonomi daerah memberikan tuntutan terhadap pihak agar dapat melaksanakan adanya suatu perubahan dan pemahaman yang lebih baik mengenai tanggung jawab dan wewenang pemerintah daerah. Pemerintah daerah memiliki 1 tugas untuk menjalankan fungsi dan tanggung jawabnya secara transparan dan akuntabel (*good governance*), khususnya dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yang dibutuhkannya (*public service*). Pergeseran seperti itu menunjukkan perlunya strategi yang jelas untuk menghindari terjebak dalam godaan untuk memprioritaskan jangka pendek dengan mengorbankan jangka panjang. Maka dari itu, otonomi daerah harus dilihat sebagai praktik yang semakin membekali pemerintah daerah dengan keahlian untuk dapat melakukan penyelenggaraan pelayanan publik serta pembangunan infrastruktur.

Penguatan kewenangan penyelenggaraan pemerintahan daerah otonom tertuang dalam Undang-Undang Pemerintah Daerah Tahun 2014 (Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah), yang digantikan oleh Undang-Undang Pemerintah Daerah Tahun 2022 (Undang-Undang Nomor 01 Tahun 2022). Sesuai dengan undang-undang tersebut, pemerintah daerah didorong untuk mengutamakan kesejahteraan konstituennya dengan meningkatkan pelayanan, pemberdayaan warganya, dan daya saing yang meningkat, dengan tetap memperdulikan pentingnya demokrasi, keadilan, kesetaraan, serta keragaman dalam konteksnya. dari bangsa secara keseluruhan.

Menurut undang-undang di atas, bahwasanya daerah mempunyai sumber pendanaan yang meliputi tahun 2022 sebagai berikut :

- a. Pendapatan Asli Daerah (PAD):
  1. Pajak Daerah
  2. Retribusi Daerah
  3. Perusahaan Milik Daerah, hasil pengelolaan daerah yang dipisahkan
  4. Lain-lain PAD yang sah.
- b. Dana Perimbangan yang meliputi Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum (DAU) dan
- c. Dana Alokasi Khusus dan Lain-lain pendapatan daerah yang sah seperti dana hibah atau dana darurat.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di Indonesia sudah menyetujui APBD, yang merupakan rencana anggaran tahunan pemerintah daerah. Peraturan Daerah yang ditetapkan APBD. Tahun anggaran APBD berlangsung selama 12 bulan, diawali pada tanggal 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember. APBD terdiri dari sumber pendapatan yang sah seperti pajak daerah, transfer pemerintah, dan sumbangan.

Peningkatan PAD dikaitkan dengan peningkatan APBD yang sama tingginya, menunjukkan bahwa keduanya terkait erat. Maka dari itu, dibutuhkan suatu upaya yang matang dan metodis agar dapat terus meningkatkan area PAD inti. Pemerintah sudah mulai berupaya mengoptimalkan pendapatan daerah (PAD); salah satu upaya tersebut telah dilakukan oleh BPKP Jawa Timur, seperti yang dijelaskan oleh Teguh Harjanto, didampingi oleh Kepala Bidang Usaha Tata, sebagaimana dilansir dari berita online ([bkpk.go.id](http://bkpk.go.id), 2021).

Bpkp.go.id , **Jawa Timur** - Koordinator Pengawasan APD 2 BPKP Jawa Timur, Teguh Harjanto didampingi Kepala Bagian Tata Usaha selaku Plh. Kepala Perwakilan, para Korwas, dan Dalnis, memberikan Penjelasan-penjelasan atas jawaban BPKP Jawa Timur dan memaparkan peran yang telah dilakukan BPKP Jawa Timur dalam mendorong penda-pemda di Jawa Timur untuk mengoptimalkan pendapatan asli daerahnya, melalui pengawasan Optimalisasi Pendapatan Asli Daerah (OPAD).

Sumber: ([www.bpkp.go.id](http://www.bpkp.go.id))  
Diakses pada 10 Januari 2023

Hal itu dilakukan agar PAD di kota-kota se-sumbangsih Jawa Timur terhadap APBD kota terus meningkat setiap tahunnya. Kota Probolinggo menjadi salah satu kota yang termasuk dalam pendekatan PAD optimal terhadap APBD kota. Untuk terus mengembangkan PAD Kota Probolinggo, diperlukan strategi baru atau penyempurnaan dari yang sudah ada. Salah satu pendekatan yang dicoba adalah meningkatkan intensitas upaya pembangunan berbagai sektor PAD, seperti dari sektor pajak.

Agar PAD mengalami peningkatan, maka diperlukan suatu kerja sama yang baik antara pemerintah dan swasta. Kenaikan pajak daerah akan meningkatkan perekonomian daerah. Secara lokal, masih banyak kendala dalam penerapan zonasi perkotaan di tempat-tempat seperti Kota Probolinggo.

Sesuai Undang-Undang Nomor 01 Tahun 2022 Tentang Pemerintah Daerah dan peraturan pelaksanaannya, Pemerintah Daerah memiliki kewenangan yang luas terhadap perpajakan daerah. Pemberdayaan beberapa potensi daerah dibidang pajak wajib segera diatur untuk merespon perkembangan penyelenggaraan

pemerintah daerah tersebut. Namun, kebijakan administrasi saat ini didasarkan pada paradigma jangka panjang yang sensitif terhadap penerimaan pajak daerah.

Dimungkinkan untuk secara jelas menguraikan kerangka kebijakan yang mendasarinya dalam bentuk undang-undang peraturan untuk berbagai tindakan dan masalah pemerintah. Jelas dari pembahasan di sini bahwa proses pemberlakuan undang-undang tidak terbatas pada tindakan badan-badan administratif yang bertugas menjalankannya dan menimbulkan keresahan di antara kelompok-kelompok yang terkena dampak; melainkan melibatkan seluruh infrastruktur politik, ekonomi, dan pemerintahan.

Mirip dengan bagaimana secara umum diterima dalam setiap keadaan masyarakat saat ini bahwa pajak adalah sesuatu yang mengangkat semangat. Sebagian masyarakat tetap memandang pajak sebagai pajak yang wajib dibayar kepada negara. Hal ini karena masyarakat umum memiliki gagasan yang kabur bahwasanya pajak yang dibayarkan sekarang akan memberikan keuntungan kepada mereka di masa depan. Artinya, pajak yang dibayarkan oleh rakyat digunakan untuk proyek pembangunan infrastruktur contohnya seperti pembangunan sekolah, perbaikan jalan, dan usaha lainnya. Kurangnya pengetahuan masyarakat tentang perlunya membayar pajak bumi dan bangunan disebabkan oleh kurangnya informasi mengenai hal-hal tersebut, khususnya pajak bumi dan bangunan. Pemerintah memberikan layanan terbaik karena sebagian besar pajak konstruksi dikirim ke pemerintah daerah, memperjelas bahwa lokasi pembayaran yang nyaman harus ditetapkan. Beberapa tempat publik contohnya seperti kantor pos, giro, bank, kecamatan serta lainnya.

Penerimaan sektor pajak yang rendah maupun tinggi tentunya akan berdampak terhadap laju pembangunan daerah, hal ini dikarenakan pembiayaan didapatkan dari PAP serta beberapa pos penerimaan yang lain. Melihat konteksnya, kemampuan pemerintah daerah dalam mengelola sumber PAD—khususnya Pemerintah Kota Probolinggo yang melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya di bidang teknis terkait erat dengan potensi daerah, infrastruktur, dan sumber dayanya. Pemda Kota Probolinggo telah menetapkan tujuan tahunan untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), seperti yang diberitakan di berita daerah (Radar Bromo, 2020) sebagai berikut :

Radar Bromo , **Mayangan** – Pandemi Covid-19, belum diketahui Apakah bakal berakhir pada 2021 mendatang. Meski begitu, Pemerintah Kota Probolinggo, menarget bisa meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) 17,55 persen tahun depan.  
Sumber: (<https://radarbromo.jawapos.com/daerah/probolinggo/20/11/200/pad-kota-probolinggo-2021-ditarget-naik-1755-persen/>)  
Diakses pada 10 Januari 2023

Tentu kontribusi daerah terhadap APBD Kota Probolinggo akan dipengaruhi oleh besar kecilnya PAD tersebut. Sebab, PAD ialah salah satu sumber APBD. Masalah pendapatan Kota Probolinggo yang paling mendesak adalah ketidakmampuan kota untuk memaksimalkan PAD dalam pengelolaan sumber daya daerah, perpajakan, dan redistribusi. Hal ini mengingat pada tahun 2020 mendatang, pendapatan asli daerah metropolitan Probolinggo akan turun drastis akibat adanya wabah Covid-19. Hal ini terlihat dari statistik pertumbuhan PAD Kota Probolinggo tahun 2019 sampai dengan tahun 2021 yang ditunjukkan pada tabel di bawah ini.

**Table 1.1****Data Peningkatan PAD Kota Probolinggo Tahun 2019-2021**

<b>Tahun</b>	<b>APBD</b>	<b>PAD</b>
<b>2019</b>	1.305.945.473.976,52	183.644.060.625,66
<b>2020</b>	1.082.004.882.500,62	172.577.213.110,66
<b>2021</b>	1.113.315.247.534,00	197.857.209.869,00

Sumber : Laporan Realisasi Anggaran Kota Probolinggo

Menurut penelitiannya, (Baihaqi, 2011) kurangnya minat pemerintah untuk menggenjot PAD secara nasional menjadi penyebab menurunnya kontribusi PAD terhadap PDRB daerah. Padahal, menurut (Halim, 2016), bahwasanya terdapat penyebab utama yang membuat PAD rendah sehingga mengakibatkan ketergantungan yang tinggi dari daerah terhadap pusat yakni tidak dilakukannya perhitungan potensi. Berdasarkan tabel data peningkatan PAD Kota Probolinggo tahun 2019 hingga 2021 terlihat adanya fluktuasi pada nilai PAD dan kurangnya kepekaan Pemerinah Kota Probolinggo dalam menemukan keunggulan budaya dan potensi asli daerah dan kelemahan kualitas sumber daya manusia aparatur. Disisi lain Pemerintah Kota Probolinggo sudah menerapkan strategi untuk meningkatkan PAD, antara lain yaitu membagi sumber daya manusia (SDM) menjadi 7 koordinasi berdasarkan 7 jenis pajak, menyusun sistem pendaftaran, pendataan, dan pembayaran yang terintegrasi secara online, monitoring secara berkala realisasi pajak pada masing-masing jenis pajak, dan menyebarkan berita kepada masyarakat untuk edukasi wajib pajak.

Dengan mengetahui permasalahan tersebut akan memudahkan pengambil keputusan untuk menentukan strategi apa yang diambil sehingga pendapatan asli

daerah bisa meningkat dari tahun ketahun, salah satunya adalah dengan menggunakan teknik analisis SWOT. Analisis ini ialah metode untuk melaksanakan identifikasi secara sistematis terhadap beragam faktor yang berpotensi untuk memberikan pengaruh pada strategi perusahaan (Warganegara, Sari and A.A, 2019). Sesuai namanya, analisis SWOT didefinisikan sebagai teknik perencanaan strategis yang berguna untuk menilai kelebihan dan kekurangan, kemungkinan dan risiko sebuah proyek yang sudah berjalan ataupun yang masih dalam tahap perencanaan. Kekuatan dan kelemahan organisasi, baik eksternal ataupun internal, dibandingkan dalam analisis SWOT sehingga keputusan strategis dapat dibuat berdasarkan hasil tersebut (Marimin, 2020). Menurut penjelasan tersebut, penelitian ini mempunyai suatu tujuan untuk melaksanakan analisis strategi yang layak agar PAD di wilayah Kota Probolinggo dapat mengalami peningkatan melalui penggunaan kerangka kerja SWOT.

Beberapa permasalahan yang terdapat di Kota Probolinggo mengenai Penerimaan PAD yang tidak menentu serta kontribusi PAD yang rendah terhadap penerimaan daerah jika ditinjau dari aspek SWOT adalah kelemahan atau weakness berupa penggalan yang belum optimal terhadap potensi sumber-sumber penerimaan daerah serta pengembangan sistem informasi yang belum optimal dalam mengelola keuangan daerah. Ancaman atau threat juga ditemukan pada hal yang sangat penting yaitu rendahnya atau kurangnya kesadaran dari masyarakat sebagai wajib pajak, maka diperlukannya adanya sosialisasi di semua produk hukum yang menjadi dasar hukum dalam menerapkan kebijakan otonomi daerah kepada seluruh masyarakat. Selain itu juga masih belum terlihat jelas



kekuatan atau strenght dan peluang atau opportunity pada strategi yang telah dilakukan Pemerintah Kota Probolinggo dalam peningkatan PAD.

### **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang dan data-data diatas dapat ditarik suatu rumusan masalah yang akan dibahas pada penelitian ini, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah bagaimana strategi yang dilakukan pemerintah Kota Probolinggo dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah ?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui strategi Pemerintah Kota Probolinggo dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Berdasarkan tujuan penelitian diatas, penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Bagi Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur
  - a. Penelitian ini berguna untuk penunjang pendidikan dan bahan pembanding bagi penelitian lainnya dalam melakukan penelitian sejenis di masa yang akan datang, serta sebagai acuan akademik dalam mengembangkan ilmu pengetahuan.
  - b. Dapat dijadikan sebagai acuan referensi kepada penulis pada program studi Administrasi Publik.
2. Bagi Pemerintah Kota Probolinggo

Diharapkan penelitian ini dapat memberikan masukan dan manfaat pada pelaksanaan strategi Pemerintah Kota Probolinggo dalam meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD).

3. Bagi Mahasiswa

- a. Dapat memperdalam ilmu pengetahuan tentang strategi peningkatan PAD
- b. Dapat menerapkan teori atau pengetahuan yang diperoleh di bangku perkuliahan program studi Administrasi Publik