



POLICY PAPER: Regional Revenue Reform to Encourage Fiscal Independence: An Analysis of PAD, DTU Dependency, and Structural Strategy 2018–2024 Palopo City

POLICY PAPER: Reformasi Pendapatan Daerah untuk Mendorong Kemandirian Fiskal: Analisis PAD, Ketergantungan DTU, dan Strategi Struktural 2018–2024 Kota Palopo



Sahril Pirham^a

Article history:

Submitted: 16 May 2026

Revised: 29 May 2026

Accepted: 11 June 2026

Keywords:

PAD analysis, fiscal capacity, Regional Original Revenue (PAD), DTU dependency

Abstract

This policy paper analyzes regional revenue reform in encouraging the fiscal independence of Palopo City for the 2018–2024 period. This study is motivated by the high fiscal dependence on the General Transfer Fund (DTU) amid the trend of moderation and declining allocation from the central government, while the contribution of Regional Original Revenue (PAD) has not been able to shift the fiscal structure significantly. In nominal terms, PAD increased from IDR 139.28 billion (2018) to IDR 205.56 billion (2024), but its average contribution to total revenue was only 17.95%, while DTU still dominated around 77.83%. The fiscal independence ratio improved from 1:5.36 to 1:3.45 but is still in the low category. The structure of PAD is also not ideal because it is dominated by other legitimate PAD ($\pm 58\%$), while regional taxes as the main instrument of the urban economy only contribute $\pm 23\%$. This study uses a descriptive-analytical approach based on secondary data from regional planning documents and financial statements. The findings show that the main problem is not only the low nominal PAD, but also the lack of an integrated, compliance-based, and supported revenue system that is integrated and supported by strong regulations and supervision. Palopo City faces a triple fiscal challenge: high dependence on DTUs, weak PAD capacity as a fiscal support, and a downward trend in central transfers. This policy paper recommends structural reform through three main pillars: strengthening regional revenue regulations, modernizing the implementation and administration of technology-based voting, and strengthening the supervision and compliance system. This reform is expected to be able to encourage sustainable fiscal transformation and support the target of significantly increasing PAD in the next five years.

^a Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah Kota Palopo, Provinsi Sulawesi Selatan, Indonesia

Abstrak

Policy paper ini menganalisis reformasi pendapatan daerah dalam mendorong kemandirian fiskal Kota Palopo periode 2018–2024. Studi ini dilatarbelakangi oleh tingginya ketergantungan fiskal terhadap Dana Transfer Umum (DTU) di tengah tren moderasi dan penurunan alokasi dari pemerintah pusat, sementara kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) belum mampu menggeser struktur fiskal secara signifikan. Secara nominal, PAD meningkat dari Rp139,28 miliar (2018) menjadi Rp205,56 miliar (2024), namun rata-rata kontribusinya terhadap total pendapatan hanya 17,95%, sedangkan DTU tetap mendominasi sekitar 77,83%. Rasio kemandirian fiskal membaik dari 1:5,36 menjadi 1:3,45, tetapi masih berada pada kategori rendah. Struktur PAD juga belum ideal karena didominasi oleh lain-lain PAD yang sah ($\pm 58\%$), sementara pajak daerah sebagai instrumen utama ekonomi perkotaan baru berkontribusi $\pm 23\%$. Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif-analitis berbasis data sekunder dari dokumen perencanaan dan laporan keuangan daerah. Temuan menunjukkan bahwa permasalahan utama bukan sekadar pada rendahnya nominal PAD, melainkan pada belum terbentuknya sistem pendapatan yang terintegrasi, berbasis kepatuhan, dan didukung regulasi serta pengawasan yang kuat. Kota Palopo menghadapi triple fiscal challenge: ketergantungan tinggi terhadap DTU, kapasitas PAD yang lemah sebagai penopang fiskal, dan tren penurunan transfer pusat. Policy paper ini merekomendasikan reformasi struktural melalui tiga pilar utama: penguatan regulasi pendapatan daerah, modernisasi implementasi dan administrasi pemungutan berbasis teknologi, serta penguatan sistem pengawasan dan kepatuhan. Reformasi ini diharapkan mampu mendorong transformasi fiskal yang berkelanjutan dan mendukung target peningkatan PAD secara signifikan dalam lima tahun mendatang.

Journal of Social Science and Humanities (JoSSH) ©2026.

This is an open access article under the CC BY-NC-SA license

[\(https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/\).](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/)

Corresponding author:

Sahrial Pirham

Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah Kota Palopo, Provinsi Sulawesi Selatan, Indonesia

Email address: rialsahrial@gmail.com

1 Pendahuluan

Isu tentang pendapatan daerah dalam policy paper ini berangkat dari kondisi faktual dan kebutuhan strategis Kota Palopo untuk memperkuat kapasitas fiskalnya. Sebab pendapatan daerah sejatinya menjadi instrumen utama yang menentukan ruang gerak Pemerintah Kota Palopo dalam menyusun kebijakan, menentukan arah kualitas pelayanan publik, serta kemampuan kota dalam memenuhi target pembangunan menengah 2025–2029. Isu ini mulai menguat dalam sejumlah dokumen teknokratis Pemerintah Kota Palopo mulai dari hasil evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah, rancangan teknokratis sejumlah dokumen perencanaan level kota dan akhirnya masih menjadi satu dari sejumlah program politis Walikota dan Wakil Walikota Palopo 2025–2029, tentang peningkatan Pendapatan Asli Daerah Kota Palopo naik dua kali lipat dalam lima tahun ke depan.

Dari sejumlah dokumen tersebut diatas, kurun waktu 2018–2024, nampak bahwa terjadi pola pendapatan dan alokasi transfer bagi Kota Palopo sangat dinamis tapi juga berubah secara signifikan. Mulai dari adanya perubahan tren, pertumbuhan yang berfluktuasi sampai pada tahap moderasi alokasi dari pusat. Semuanya ini berdampak langsung pada ruang fiskal kota Palopo. Sejumlah pola dan perubahan ini selayaknya direspon secara lebih cermat agar Kota Palopo mampu segera bersikap dan meminimalisasi risiko fiskal untuk mengantisipasi tekanan masa depan. Tanpa membaca pola ini secara sistematis, proses perencanaan akan kehilangan sensitivitas terhadap perubahan yang sedang berlangsung.

Kinerja dan proses pengelolaan pendapatan daerah Kota Palopo selama ini masih beroperasi dalam zona nyaman, yaitu dominasi rutinitas administratif yang mungkin belum sepenuhnya berorientasi pada peningkatan kinerja fiskal daerah. Kondisi dan situasi tersebut menempatkan munculnya kesenjangan antara aktivitas teknis dengan benefit yang dibutuhkan dan diharapkan untuk memperkuat kemandirian fiskal Palopo. Dengan kata lain, kota ini masih berada dalam zona kerja, tetapi belum sepenuhnya mencapai zona berkinerja. Oleh karena itu, isu pendapatan kami pilih sebagai fokus analisis untuk mendorong pergeseran paradigma kerja di Kota Palopo: dari sekadar menjalankan fungsi teknis menuju penguatan kinerja pendapatan yang berbasis data, regulasi yang kuat, implementasi yang konsisten, dan pengawasan yang efektif. Karena ini akan sangat relevan bagi Kota Palopo dalam membangun kemandirian fiskal yang berkelanjutan dan memastikan bahwa kapasitas pendapatan daerah mampu mendukung agenda pembangunan lima tahunan dan visi “Palopo Baru Menuju Kota Jasa Global”.

Kecenderungan Pemerintah Pusat untuk mengurangi Dana Transfer Umum (DTU) ke daerah dalam beberapa tahun terakhir ini membuat semua daerah harus segera merespon dinamika dan perkembangan tersebut. Persoalannya, selama ini DTU tersebut menjadi salah satu kompoenn pendapatan daerah sekaligus tulang punggung dalam membiayai belanja pelaksanaan program kegiatan pembangunan di daerah. Olehnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) menjadi salah satu isu strategis utama di semua daerah, karena posisinya yang vital sebagai sumber pembiayaan pembangunan. Terutama aspek kemandirian fiskal. Oleh karena itu dalam kerangka desentralisasi fiskal, pemerintah daerah diharapkan mampu meningkatkan kemandirian fiskal dan kapasitas pendapatan sebagai dasar pembiayaan pembangunan dan penyelenggaraan layanan publik.

Kota Palopo-Sulawesi Selatan, yang menjadi salah satu pusat aktivitas jasa, pendidikan, kesehatan, dan perdagangan di jazirah Luwu Raya, juga mengalami hal yang sama. Pendapatan Asli Daerah menjadi salah satu isu strategis utama dalam lima tahun ke depan. Selain menjadi salah satu janji dan program prioritas selama lima tahun ke depan 2025-2029 oleh Walikota dan Wakil Walikota Palopo 2025-2029, kemampuan PAD ini juga pada akhirnya akan berdampak langsung pada kemampuan Pemerintah Kota Palopo dalam menyediakan dan menjalankan roda pemerintahan terutama pelayanan publik. Terutama pada kemampuan menyediakan layanan infrastruktur dasar perkotaan yang semakin meningkat di Kota Palopo, dan pelayanan publik sosial lainnya yang seharusnya menjadi kewajiban pemerintah dan menjadi hak masyarakat. Kebutuhan ini tentu membutuhkan dukungan anggaran pembangunan yang berasal dari struktur pendapatan yang kuat terutama PAD Kota Palopo. Tapi dalam lima sampai tujuh tahun terakhir, tingkat ketergantungan Kota Palopo terhadap dana transfer dari pemerintah pusat masih sangat tinggi, sementara disisi lain PAD Kota Palopo sendiri tumbuh sangat terbatas. Kondisi ini berbanding terbalik dengan kontribusi dan nominal DTU dari pusat ke Pemerintah Kota Palopo, periode yang sama 2018-2024, yang proporsi dan nominal alokasinya cenderung terus menurun. Situasi ini akan menempatkan Pemerintah Kota Palopo menghadapi tantangan berat dalam melaksanakan roda pemerintahan dan penyelenggaraan pembangunan.

Data yang kami kumpulkan dari sejumlah dokumen resmi seperti Peraturan Daerah Kota Palopo Nomor 4 Tahun 2024 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Kota Palopo (RPJPD) 2025-20245 dan Peraturan Walikota Palopo Nomor 13 Tahun 2023 tentang Rencana Pembangunan Daerah (RPD) Kota Palopo Tahun 2024-2026, memperlihatkan bahwa rata-rata kontribusi PAD Kota Palopo terhadap Total Pendapatan periode 2018-2024 hanya berada pada angka 17,95% dengan kontribusi tertinggi pada tahun 2024 (22.64%) atau setara dengan PAD sebesar 205,56 Milyar dan kontribusi terendah sebesar 14,40% pada tahun 2018 atau setara dengan PAD sebesar 139,28 Milyar. Ini menunjukkan bahwa sumber anggaran pembangunan di Kota Palopo membiayai penyelenggaraan urusan pemerintahan sangat tergantung pada kucuran dana pemerintah pusat melalui DTU. Kemudian yang lebih mengkhawatirkan adalah nominal jumlah DTU yang diterima Pemrintah Kota Palopo dalam 7 tahun terakhir juga terus menurun. Tahun 2018, DTU yang diterima Palopo masih sebesar 747, 08 Milyar, tetapi tahun 2024 jumlah jauh menurun menjadi 709,12 Milyar, dan hampir dapat dipastikan trend semacam ini akan terus terjadi. Dalam kurun waktu 2018-2024, data menunjukkan bahwa rasio kemandirian atau perbandingan antara PAD Kota Palopo dengan Dana Transfer Umum (DTU) semakin tahun menunjukkan kinerja yang tidak diharapkan. Rasio angkanya melemah dari 1: 5,36 pada tahun 2018 menjadi 1:3,45 pada tahun 2024. Angka rasio tersebut juga mengindikasikan bahwa setiap seratus rupiah PAD Kota Palopo masih harus ditopang oleh lebih dari tiga ratus rupiah dana transfer, sehingga kapasitas fiskal Kota Palopo untuk membiayai pembangunan secara mandiri, masih saja sangat terbatas. Kondisi ini mengindikasikan bahwa kemandirian fiskal Palopo belum mengalami perbaikan struktural, dan strategi intensifikasi–ekstensifikasi PAD, perbaikan regulasi, serta penguatan tata kelola pendapatan menjadi semakin mendesak untuk mengurangi ketergantungan pada transfer pusat.

Data juga memperlihatkan bahwa secara struktural dan kontribusi, dari empat komponen utama PAD Kota Palopo masing-masing pajak daerah, retribusi daerah, lain-lain PAD yang sah, dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan (HPKDP), juga belum berkembang optimal. Tetapi pajak daerah sebagai sumber yang paling strategis untuk sebuah kota jasa, justru masih belum optimal. Sehingga kemandirian fiskal sebagaimana yang diharapkan belum terwujud secara struktural. Selama 2018–2024, Pajak di Kota Palopo berkontribusi rata-rata 25–35% terhadap PAD, dengan nominal yang meningkat dari 31, 50 Miliar di tahun 2018 menjadi 48,52 Miliar di tahun 2024. Meski angka nominalnya naik, namun kontribusinya relatif belum mampu menjadi tulang punggung PAD Kota Palopo, sebagaimana umumnya di kota-kota berbasis jasa. Sementara retribusi daerah di Kota Palopo dalam 6 tahun terakhir hanya berkisar pada angka 8-11 Milyar per tahun, artinya belum ada perbaikan kinerja yang ditunjukan dalam pengelolaan sumber pendapatan ini. Kondisi yang sama juga terjadi pada HPKDP, dimana nominalnya sejak 7 tahun lalu hanya berkisar antara 6,6-8 Milyar. Kontribusinya masih sangat kecil terhadap PAD Kota Palopo, hanya 3-5% dari PAD. Disisi lain, Pendapatan Asli Daerah merupakan elemen fundamental dari kemandirian fiskal sebuah daerah. Kota Palopo, sebagai kota jasa dan episentrum pertumbuhan di kawasan Luwu Raya, membutuhkan struktur PAD yang kuat, stabil, dan bertumbuh. Kondisi ini berbanding terbalik dengan hasil evaluasi PAD 2018–2024 yang menunjukkan kinerja PAD yang stagnan dan tidak stabil. Sehingga permasalahan utama yang selanjutnya akan dikaji dalam policy paper ini adalah belum terbentuknya sistem pendapatan daerah yang kuat dan terintegrasi, sehingga peningkatan PAD bersifat nominal, tidak mampu menggeser struktur ketergantungan fiskal Kota Palopo terhadap transfer pusat sepanjang periode 2018–2024. Dari komposisi dan struktur PAD Kota Palopo, terlihat bahwa banyak sumber pendapatan yang belum optimal, bahkan kinerjanya cenderung menurun dan tak lebih baik. Semua kondisi ini menyebabkan terbatasnya kemandirian fiskal Palopo dan menyebabkan rendahnya kemampuan daerah dalam memperluas ruang fiskal pembangunan.

Kami menyusun policy paper ini sebagai bagian dari tugas kami memberikan analisis yang komprehensif, berbasis pada data fiskal 2018–2024, terkait kinerja pendapatan Kota Palopo, khususnya PAD. Selanjutnya fokus analisis, akan kami arahkan pada identifikasi akar persoalan yang bersumber dari aspek regulasi, kelembagaan, implementasi administrasi pendapatan, serta pengawasan terkait PAD di Kota Palopo. Melalui penulisan policy paper ini kami berupaya memberikan serangkaian rekomendasi kebijakan perbaikan yang dapat diimplementasikan, dan akan bertumpu pada tiga pilar utama: yakni pembenahan kerangka regulasi, modernisasi implementasi melalui pemanfaatan teknologi informasi, dan perbaikan sistem pengawasan pendapatan. Rekomendasi tersebut kami harapkan dapat mendukung pemerintah Kota Palopo memperkuat kemandirian fiskal dan mencapai sasaran peningkatan PAD yang lebih ambisius dalam lima tahun mendatang. Terutama dalam mencapai janji atau program unggulan yang ke 19, Walikota dan Wakil Walikota Palopo 2025–2029, yakni peningkatan PAD, naik dua kali lipat. Kami menggunakan pendekatan deskriptif-analitis dengan memanfaatkan data sekunder yakni dokumen perencanaan strategis daerah seperti RPJPD 2025–2045 dan Rencana Pembangunan Daerah (RPD) Kota Palopo 2023–2026 dan laporan keuangan pemerintahan Kota Palopo. Analisis data dilakukan dengan penelaahan tren pendapatan, dan komposisi PAD. Policy paper ini juga akan mengacu pada berbagai teori dan literatur akademik mengenai fiskal, kapasitas pendapatan, kepatuhan pajak, dan tata kelola pendapatan. Kami berharap dapat melahirkan kesimpulan saran dan rekomendasi yang deskriptif-analitis yang memadai untuk dasar perumusan kebijakan. Policy paper ini disusun untuk memberikan gambaran mengenai masalah struktural terutama PAD, serta rekomendasi kebijakan berbasis regulasi, implementasi, dan pengawasan.

2 Metodologi Penelitian

Policy paper ini disusun menggunakan pendekatan deskriptif-analitis berbasis evidence-based policy (EBP), dengan tujuan untuk mengkaji kinerja pendapatan daerah serta merumuskan rekomendasi kebijakan yang relevan dan dapat diimplementasikan. Data yang digunakan merupakan data sekunder yang bersumber dari dokumen resmi Pemerintah Kota Palopo, antara lain RPJPD Kota Palopo 2025–2045, RPD Kota Palopo 2024–2026, RPJMD Kota Palopo 2025–2029, serta Laporan Realisasi Anggaran (LRA) dan data pendapatan daerah periode 2018–2024. Data yang dianalisis meliputi total pendapatan daerah, Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Transfer Umum (DTU), serta struktur dan komposisi PAD.

Analisis dilakukan melalui beberapa tahapan utama, yaitu:

1. Analisis tren, untuk melihat perkembangan PAD dan DTU selama periode 2018–2024;
2. Analisis struktur pendapatan, untuk mengkaji komposisi PAD berdasarkan jenis penerimaan;
3. Analisis rasio kemandirian fiskal, untuk menilai tingkat ketergantungan daerah terhadap transfer pusat.

4. Analisis kesenjangan (policy gap), untuk membandingkan kondisi aktual dengan kondisi ideal sistem pendapatan daerah.

Selanjutnya, hasil analisis digunakan untuk mengidentifikasi akar permasalahan dan merumuskan rekomendasi kebijakan melalui tahapan identifikasi masalah, analisis penyebab, dan penetapan solusi kebijakan. Dengan pendekatan ini, policy paper diharapkan tidak hanya menggambarkan kondisi fiskal daerah, tetapi juga memberikan arah kebijakan yang berbasis data dan relevan untuk mendukung penguatan kemandirian fiskal Kota Palopo.

Gambaran Umum Pendapatan Daerah 2018–2024. Berikut adalah beberapa tabel tentang Pendapatan dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Palopo yang kami kumpulkan dari beberapa dokumen resmi Pemerintah Kota Palopo, seperti Peraturan Daerah Kota Palopo Nomor 4 Tahun 2024 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Kota Palopo (RPJPD) 2025-20245 dan Peraturan Walikota Palopo Nomor 13 Tahun 2023 tentang Rencana Pembangunan Daerah (RPD) Kota Palopo Tahun 2024-2026.

Realisasi Pendapatan . Dalam 7 tahun terakhir (2018-2023), secara nominal pendapatan tertinggi yang berhasil diwujudkan Pemerintah Kota Palopo adalah 988,18 Milyar pada tahun 2022, dan realisasi pendapatan terendah pada tahun 2024 yang hanya 916,66 Milyar. Dengan rata-rata pendapatan sebesar 957,60 Milyar. Tingkat capaian kinerja atau realisasi pendapatan yang bisa diwujudkan Pemerintah Kota Palopo berada pada angka rata-rata 94,71%, dengan kinerja realisasi terbaik pada tahun 2020 yakni 99,98% dari target dan kinerja terendah pada tahun 2023, yang hanya berada pada angka 83,29%.

Tabel 1. Capaian Kinerja Pendapatan Kota Palopo 2018-2024

Tahun	Total Pendapatan	Realisasi (%)
2018	964.783.951.705,73	97,40%
2019	984.500.257.290,51	95,60%
2020	969.407.489.043,27	99,98%
2021	936.589.797.578,17	97,81%
2022	988.195.057.607,29	95,44%
2023	943.087.588.524,71	83,29%
2024	916.664.573.745,06	93,44%
Rata-rata	957.604.102.213,53	94,71%

Sumber: RPJPD 2025-2045 dan RPD 2024-2026 Kota Palopo

Kontribusi PAD dan DTU. Pendapatan Pemerintah Kota Palopo 2018–2024 masih sangat bergantung pada dana transfer pusat, dengan kontribusi rata-rata sebesar 77,83%, sementara porsi PAD hanya mencapai 17,95%. Kemudian meskipun PAD Kota Palopo secara nominal juga angkanya meningkat sejak 2018, tapi kontribusinya terhadap pendapatan dalam 7 tahun terakhir rata-rata hanya berada pada angka 17,95%, dimana kontribusi terbaik PAD terhadap pendapatan Kota Palopo terjadi pada tahun 2024 sebesar 22,64% dan kontribusi terendah pada tahun 2018 sebesar 14,40%. Pertumbuhan dalam 7 tahun terakhir ini nampaknya belum cukup mampu mengubah peta struktur fiskal Kota Palopo secara signifikan, dimana ketergantungan terhadap DTU, masih sangat tinggi.

Tabel 2. Kontribusi PAD dan DTU Terhadap Pendapatan Kota Palopo 2018-2024

Tahun	Total Pendapatan	PAD	Kontribusi PAD (%)	Pendapatan Transfer	Kontribusi Transfer (%)
2018	964.783.951.705,73	139.282.846.484,07	14,40%	747.082.593.924	77,40%
2019	984.500.257.290,51	165.664.354.780,08	16,80%	726.842.067.622	73,80%
2020	969.407.489.043,27	177.203.606.906,65	18,20%	726.676.042.075,62	74,90%
2021	936.589.797.578,17	140.133.041.613,17	14,96%	770.932.817.337	82,31%
2022	988.195.057.607,29	178.675.849.643,29	18,08%	799.667.311.290	80,92%
2023	943.087.588.524,71	194.013.652.599,96	20,57%	736.792.265.269,75	78,13%
2024	916.664.573.745,06	205.564.419.660,06	22,64%	709.128.723.201	77,36%
Rata-rata	957.604.102.213,53	171.505.395.955,33	17,95%	745.303.117.246	77,83%

Sumber: Data Primer Bapeda Palopo 2024

Disatu sisi Pemerintah Kota Palopo memiliki ketergantungan yang besar terhadap DTU, tetapi disisi lain, angka dan nominal DTU sendiri dalam kurun waktu 7 tahun terakhir juga terus berkurang. Ini harus menjadi sesuatu yang harus dicermati dan menjadi perhatian Pemerintah Kota Palopo. Data dalam tabel memperlihatkan DTU Kota Palopo turun dari 747,08 Milyar (2018) menjadi 709,12 Milyar (2024) yang juga memperlihatkan bahwa rata-rata penurunan DTU Kota Palopo per tahun sebesar (-0,87%). Penurunan DTU paling besar terjadi pada tahun 2022 ke 2023 yang turun kurang lebih 62,88 milyar (-7,86%) dalam satu tahun. Data ini juga menjadi sinyal penting, yang menunjukkan adanya indikasi koreksi fiskal yang ketat dari pusat, sehingga urgensi menguatkan PAD sebagai sumber pembiayaan pembangunan yang lebih mandiri di Kota Palopo sudah sangat mendesak dilakukan. Jika kondisi dan situasi ini terus berlanjut, ruang fiskal Palopo akan semakin menyempit di 2025–2029. Share dan kontribusi PAD yang fluktuatif, namun belum mampu merubah secara signifikan kapasitas fiskal Kota Palopo, belum baiknya komponen kinerja PAD, serta pengurangan DTU mencerminkan adanya tekanan fiskal dan ketergantungan yang tinggi atas fiskal Kota Palopo, menunjukkan betapa seriusnya untuk mereformasi pendapatan di Kota Palopo yang lebih terarah dan berbasis kebijakan.

Tabel 3. Kontribusi PAD dan DTU Terhadap Pendapatan Kota Palopo 2018-2024

Tahun	PAD (Rp)	Pendapatan Transfer (Rp)	Total Pendapatan (Rp)	Rasio Kemandirian (PAD: Transfer)	Tingkat Kemandirian
2018	139.282.846.484	747.082.593.924	964.783.951.706	1: 5.36	Sangat Rendah
2019	165.664.354.780	726.842.067.622	984.500.257.291	1: 4.38	Sangat Rendah
2020	177.203.606.907	726.676.042.076	969.407.489.043	1: 4.10	Sangat Rendah
2021	140.133.041.613	770.932.817.337	936.589.797.578	1: 5.50	Sangat Rendah
2022	178.675.849.643	799.667.311.290	988.195.057.607	1: 4.47	Sangat Rendah
2023	194.013.652.600	736.792.265.270	943.087.588.525	1: 3.80	Rendah
2024	205.564.419.660	709.128.723.201	916.664.573.745	1: 3.45	Rendah

Sumber: Data Primer Bapeda Palopo 2024

Tabel diatas juga memperlihatkan bahwa selama 7 tahun, tingkat kemandirian fiskal Pemerintah Kota Palopo berada pada kategori sangat rendah dan rendah. Meskipun nominal PAD meningkat, tetap tidak merubah tingkat kemandirian fiskal Kota Palopo dalam 7 tahun terakhir. Rasio kemandirian fiskal Kota Palopo yang terbaik pada tahun 2024 yakni 1:3,45 dan terendah pada tahun 2018 dengan rasio kemandirian fiskal pada posisi 1: 5,36. Artinya setiap 1000-rupiah PAD Kota Palopo yang dihasilkan, harus ditopang dengan 3.500–5.500-rupiah DTU untuk membiayai kebutuhan pembangunan daerah. PAD Kota Palopo secara trend, mengalami kenaikan moderat, dari 139,28 milyar (2018) menjadi 205,56 milyar (2024). Namun, pertumbuhannya belum cukup signifikan untuk mengimbangi fluktuasi pendapatan transfer, sehingga rasio kemandirian Kota Palopo juga tidak menunjukkan perbaikan struktural yang kuat. Bahkan pada tahun 2021, rasio kemandirian kembali melemah menjadi 1:5,50, yang menjadi posisi terendah dalam tujuh tahun terakhir, Kondisi ini juga mengindikasikan bahwa kemampuan PAD Kota Palopo belum mampu menjadi penyangga fiskal Kota Palopo secara stabil.

Struktur PAD Kota Palopo. Secara keseluruhan, struktur PAD Palopo masih ditopang oleh dua komponen utama: Lain-lain PAD yang Sah dan Pajak Daerah. Keduanya dalam 7 tahun terakhir, masing-masing berkontribusi rata-rata sebesar 58% untuk lain-lain PAD yang sah dan 23% untuk pajak daerah. Diikuti oleh retribusi daerah (16%) dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan (HPKDP) sebesar 4%.

Tabel 4. Struktur dan Kontribusi Jenis PAD Kota Palopo Tahun 2018-2024

Tahun	Pajak Daerah		Retribusi Daerah		HPKDP (Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yg Dipisahkan)		Lain-lain PAD yg Sah	
	Nominal	Persentase Terhadap PAD	Nominal	Persentase Terhadap PAD	Nominal	Persentase Terhadap PAD	Nominal	Persentase Terhadap PAD
2018	31.505.802.321	22,62%	8.022.878.576	5,76%	6.635.170.716	4,76%	93.118.994.871	66,86%
2019	34.860.944.165	21,04%	9.074.168.786	5,48%	7.496.932.396	4,53%	114.232.309.434	68,95%
2020	34.031.809.461	19,20%	8.880.154.097	5,01%	6.801.973.147	3,84%	127.489.670.201	71,95%
2021	35.622.582.580	25,42%	11.587.793.536	8,27%	7.799.016.092	5,57%	85.123.649.406	60,74%
2022	41.417.676.185	23,18%	18.041.089.576	10,10%	7.036.243.575	3,94%	112.180.840.307	62,78%
2023	46.687.824.782	24,06%	10.560.295.890	5,44%	7.347.070.226	3,79%	129.418.461.702	66,71%
2024	48.529.612.241	23,61%	141.513.479.856	68,85%	8.020.016.252	3,90%	9.472.742.095	4,61%
Rata-rata	38.950.893.105	23%	29.668.551.474	16%	7.305.203.201	4%	95.862.381.145	58%

Sumber: Data Primer Bappeda Palopo 2024

Tabel 4 memperlihatkan bahwa: Struktur PAD Kota Palopo 2018–2024 didominasi oleh komponen Lain-lain PAD yang Sah, dengan kontribusi rata-rata sekitar 58% dari total PAD. Dalam kurun waktu 2018 hingga 2023, share atau kontribusi komponen ini berada konsisten berada pada kisaran 60–71,95%, mencerminkan posisi strategisnya sebagai sumber penerimaan terbesar, terutama yang berasal dari layanan BLUD, RSUD, dan berbagai pendapatan sah lainnya. Tahun 2024, sharenya hanya pada angka 4,61%, karena ada perubahan metode pencatatan/administrasi pendapatan BLUD yang pencatatannya pindah dan dicatat sebagai retribusi daerah.

Komponen Pajak Daerah memberi share rata-rata sekitar 23%, dengan nominal yang meningkat dari 31,5 milyar di 2018 menjadi 48,5 milyar di 2024. Pertumbuhannya cukup stabil dan mengindikasikan menguatnya sumber-sumber pajak di Kota Palopo seperti PBB-P2, BPHTB, serta pajak hotel, restoran, dan hiburan. Dalam 7 tahun belakangan ini, Pajak Daerah memberi kontribusi terhadap total PAD pada kisaran 19–25%, yang menggambarkan perannya sebagai penyumbang kedua terbesar setelah Lain-lain PAD yang Sah. Retribusi Daerah di Kota Palopo dalam enam tahun pertama (2018–2023) bergerak pada kisaran 5 sampai dengan 10% dari total PAD, dengan nominal antara 8 sampai 18 miliar. Pada 2024, angka retribusi tercatat sebesar 141,5 milyar atau 68,85% dari total PAD. Besaran tersebut berbeda secara signifikan dari pola tahun-tahun sebelumnya dan mencerminkan adanya perubahan yang perlu dipahami dalam konteks penatausahaan atau pencatatan keuangan daerah di tahun berjalan. Ini disebabkan dengan pencatatan yang sebelumnya dicatat di lain-lain PAD yang sah, tetapi mulai 2024 dipisahkan pencatatannya ke Retribusi daerah, sehingga dalam konteks pendapatan asli Kota Palopo, nominal tidak berubah, tetapi tempat pencatatan yang berubah.

Komponen Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan (HPKDP) menunjukkan nilai yang stabil dari tahun ke tahun, berada pada kisaran 3,8–5,7% dari total PAD, dengan rata-rata sekitar 7,3 milyar. Nilai ini menggambarkan kontribusi reguler dari aset dan penyertaan modal daerah yang memberikan pendapatan secara konsisten. Secara keseluruhan, total PAD Kota Palopo meningkat dari 139,28 milyar pada 2018 menjadi 205,53 milyar pada 2024, dengan rata-rata tahunan sekitar 171,50 milyar. Peningkatan ini memperlihatkan perkembangan positif pada sisi penerimaan daerah, dengan variasi komposisi antar-komponen yang mencerminkan karakteristik dan dinamika sumber-sumber pendapatan daerah selama tujuh tahun terakhir.

Problem Statement. Masalah utama Kota Palopo bukan pada rendahnya PAD, tetapi pada belum adanya sistem yang mampu memastikan bahwa setiap potensi ekonomi dapat dikonversi menjadi penerimaan fiskal yang terukur, stabil, dan berkelanjutan. Belum terbentuk sistem pendapatan daerah yang kuat, terintegrasi, dan berbasis kepatuhan, sehingga peningkatan PAD Kota Palopo periode 2018–2024 masih bersifat nominal dan belum mampu

menggeser struktur ketergantungan fiskal terhadap transfer pusat. Data-data pada sejumlah tabel diatas memperlihatkan bahwa pendapatan Kota Palopo periode 2018–2024 menunjukkan bahwa peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) belum diikuti oleh perubahan struktur fiskal yang signifikan. Secara nominal, PAD meningkat dari sekitar Rp139,28 miliar (2018) menjadi Rp205,56 miliar (2024), namun kontribusinya terhadap total pendapatan daerah masih relatif terbatas, dengan rata-rata hanya 17,95%

Struktur pendapatan daerah Kota Palopo masih didominasi oleh Dana Transfer Umum (DTU) dengan kontribusi rata-rata mencapai 77,83%, dan cenderung stagnan dalam tujuh tahun terakhir. Bahkan, secara nominal DTU menunjukkan kecenderungan menurun, dari Rp747,08 miliar (2018) menjadi Rp709,12 miliar (2024), dengan pola pertumbuhan negatif pada beberapa tahun kunci. Dari sisi kemandirian fiskal, rasio PAD terhadap transfer memang mengalami perbaikan dari 1:5,36 menjadi 1:3,45, namun secara substantif masih berada pada kategori rendah–sangat rendah, yang menunjukkan bahwa kapasitas fiskal daerah masih sangat bergantung pada kebijakan fiskal pemerintah pusat. Selain itu, struktur PAD juga menunjukkan karakteristik yang belum ideal. Komposisi PAD masih didominasi oleh lain-lain PAD yang sah ($\pm 58\%$), sementara kontribusi pajak daerah sebagai sumber utama dalam ekonomi perkotaan berbasis jasa baru berada pada kisaran $\pm 23\%$, dengan komponen lainnya relatif kecil dan tidak berkembang signifikan. Kondisi ini juga memperlihatkan bahwa permasalahan utama pendapatan daerah Kota Palopo tidak terletak pada stagnasi nominal, melainkan pada ketidakmampuan sistem pendapatan dalam mengkonversi potensi ekonomi menjadi penerimaan fiskal yang stabil, berkelanjutan, dan berbasis struktur yang sehat. Peningkatan PAD yang terjadi selama ini lebih bersifat incremental (bertambah secara angka), namun belum menyentuh aspek fundamental berupa: integrasi data pendapatan, efektivitas sistem pemungutan, kepatuhan wajib pajak serta konsistensi regulasi dan pengawasan. Dengan kata lain, sistem pendapatan daerah masih bekerja dalam pendekatan administratif, belum berbasis sistem fiskal modern yang terintegrasi dan berbasis kepatuhan (compliance-based system).

3. Hasil dan Pembahasan

Rasio Kemandirian Fiskal Terus Menurun

Tingkat kemandirian fiskal Kota Palopo dalam 7 tahun terakhir terus menurun. Pada tahun 2018 kemandirian fiskal Kota Palopo masih berada pada angka 1: 5,36, sementara di tahun 2024 berada pada rasio 1: 3,45. Meskipun disisi lain, secara nominal angka PAD Kota Palopo tumbuh dari 139,26 Milyar menjadi 205,56 Milyar pada tahun 2024. Namun pertumbuhan PAD ini juga belum merubah kondisi dan status kemandirian fiskal Kota Palopo, dimana stayusnya masih rendah-sangat rendah.

Tabel 5. Perkembangan Struktur dan PAD Kota Palopo 2018-2024

Tahun	Pajak Daerah	Retribusi Daerah	HPKDP	Lain-lain PAD	Total PAD	Rasio Kemandirian
2018	22,62%	5,76%	4,76%	66,86%	139.282.846.484	1: 5.36
2019	21,04%	5,48%	4,53%	68,95%	165.664.354.780	1: 4.38
2020	19,20%	5,01%	3,84%	71,95%	177.203.606.907	1: 4.10
2021	25,42%	8,27%	5,57%	60,74%	140.133.041.613	1: 5.50
2022	23,18%	10,10%	3,94%	62,78%	178.675.849.643	1: 4.47
2023	24,06%	5,44%	3,79%	66,71%	194.013.652.600	1: 3.80
2024	23,61%	68,85%	3,90%	4,61%	205.535.850.444	1: 3.45

Sumber: Data Primer Bappeda Palopo 2024

Data diatas menunjukan bahwa pajak daerah di Kota Palopo dalam 7 tahun terakhir hanya berkisar 19–25% per tahun dengan angka rata-rata 23%, kemudian HPKDP perkembangannya stagnan pada posisi 3,8–5,7% dengan rata-rata 4%, retribusi daerah stabil 5–10% selama enam tahun. Sehingga meskipun nominal PAD Kota Palopo naik, tetapi struktur dan kontribusi sektor yang mempengaruhi PAD Kota Palopo belum menunjukan perbaikan ke arah yang lebih baik. Kondisi ini dipengaruhi beberapa faktor antara lain terjadinya ketimpangan struktur PAD, dimana selama enam tahun pertama (2018–2023), komponen Lain-lain PAD yang Sah mendominasi 60–72% total PAD dan menjadi motor utama penerimaan daerah. Tetapi sifat komponen PAD ini yang sangat dipengaruhi oleh pendapatan

layanan BLUD RS Sawerigading, dan sumber-sumber tidak rutin yang menyebabkan struktur PAD Kota Palopo terkesan rapuh dan bergantung pada dinamika sektoral lainnya.

Peningkatan pos retribusi pada tahun 2024 yang nilainya melonjak, itupun hanya disebabkan karena perubahan metode pencatatan atau pengadministrasian keuangan daerah, buikan dari peningkatan rill pada pos ini. Tahun 2024, Retribusi di Kota Palopo melonjak menjadi 68,85% dan Lain-lain PAD turun tajam menjadi 4,61%. Sehingga nampak bahwa meskipun secara nominal PAD Kota Palopo tumbuh, basis pendapatan yang menopangnya tidak stabil yang kemudian tak mampu mengubah derajat kemandirian fiskal Kota Palopo secara signifikan. Berikut adalah tabel yang menjelaskan situasi kemandirian fiskal Kota Palopo 2018-2024.

Tabel 6. Situasi Kemandirian Fiskal Kota Palopo 2018-2024

Aspek	Temuan Data	Inti Permasalahan
Kemandirian Fiskal	Rasio 1:5,36 → 1:3,45	Pertumbuhan PAD belum cukup mampu meningkatkan kemandirian
Struktur PAD	Lain-lain PAD 60–72% (normal), Pajak 19–25%	Struktur timpang, bergantung pada sumber volatil
Stabilitas Komponen	Retribusi dan Lain-lain PAD fluktuatif	Struktur tidak stabil, sulit diproyeksikan

Tingginya Ketergantungan pada DTU di Tengah Tren Penurunan Alokasi

Pemerintah Kota Palopo dalam 7 tahun terakhir memiliki ketergantungan yang tinggi terhadap DTU, yang dalam periode ini juga menunjukkan trend alokasi nominal yang menurun. Lebih dari tiga perempat pendapatan Kota Palopo bersumber dari DTU, yang menyebabkan ruang kemandirian fiskal tetap sangat terbatas. Dominannya DTU secara konsisten pada angka 73–82% dari total pendapatan Kota Palopo, menandakan bahwa kapasitas pendanaan Kota Palopo masih sangat ditentukan oleh kebijakan fiskal nasional, bukan oleh kemampuan fiskal sendiri. Ini tentunya akan memberi dampak pada kemampuan dan ketahanan Pemkot Palopo membiayai pelaksanaan sejumlah program kegiatan pembangunan. Berikut adalah tabel alokasi DTU dan proporsinya terhadap pendapatan Kota Palopo 2018-2024.

Tabel 7. Data DTU Kota Palopo 2018-2024 Tahun terakhir.

Tahun	Total Pendapatan Daerah	DTU	Proporsi DTU terhadap Total Pendapatan (%)
2018	964.783.951.706	747.082.593.924	77,44%
2019	984.500.257.291	726.842.067.622	73,83%
2020	969.407.489.043	726.676.042.076	74,96%
2021	936.589.797.578	770.932.817.337	82,31%
2022	988.195.057.607	799.667.311.290	80,92%
2023	943.087.588.525	736.792.265.270	78,13%
2024	916.664.573.745	709.128.723.201	77,36%

Sumber: Data Primer Bapeda Palopo 2024

Tabel ini juga memperlihatkan bahwa, proporsi DTU atas pendapatan Kota Palopo dalam 7 tahun terakhir tidak banyak berubah. Pertama, yakni periode 2018–2020 nampak bahwa proporsi DTU memiliki yang stabil namun tinggi, dimana proporsinya di kisaran 74–77%. Kondisi ini menunjukkan bahwa pada fase ini pemerintah Kota Palopo belum mampu mendorong meningkatnya kontribusi PAD secara signifikan terhadap keseluruhan struktur pendapatan. Kedua, tahun 2021 merupakan titik deviasi paling penting, sebab tahun ini data menunjukkan bahwa proporsi DTU melonjak hingga 82,31%, dan menjadi level kontribusi tertinggi selama periode pengamatan. Lonjakan ini memperlihatkan bahwa pada tahun tersebut, betapa kuatnya ketergantungan anggaran pembangunan Kota Palopo terhadap alokasi dari pusat, kondisi erat kaitannya dengan fase pemulihan pasca-pandemi ketika transfer fiskal nasional diperbesar. Ketiga, periode 2022–2024 data menunjukkan tren penurunan proporsi DTU dari puncaknya, namun tetap masih ada pada angka yang sangat tinggi yakni 77–80,92%. Meskipun nilai DTU menurun secara nominal, proporsinya terhadap total pendapatan Kota Palopo tetap besar karena total pendapatan daerah secara keseluruhan juga menurun, yang menandakan bahwa penurunan DTU tidak otomatis memperbaiki kemandirian

fiskal ketika struktur pendapatan tidak ditopang oleh ekspansi PAD yang kuat dan berkelanjutan. Ini berarti proporsi DTU yang menurun bukan karena kemandirian fiskal menguat, melainkan karena basis pendapatan daerah secara agregat yang melemah.

Secara keseluruhan, pola 2018–2024 memperlihatkan tiga karakteristik struktural yang menguatkan problem statement tentang rendahnya kemandirian fiskal Palopo:

1. DTU selalu mendominasi lebih dari tiga perempat pendapatan daerah, sehingga perubahan kecil pada PAD tidak menghasilkan perubahan berarti pada rasio kemandirian fiskal.
2. Fluktuasi DTU lebih menentukan arah kemandirian fiskal daripada performa PAD, sehingga kapasitas fiskal daerah secara de facto berada di luar kendali pemerintah kota.
3. Ketergantungan jangka panjang terhadap DTU menciptakan struktur pendapatan yang rentan, di mana peningkatan PAD tidak otomatis mengurangi tingkat ketergantungan karena porsi DTU tetap lebih besar dalam komposisi pendapatan total.

Dengan struktur seperti ini, wajar apabila rasio kemandirian fiskal Kota Palopo cenderung stagnan atau menurun, meskipun tren PAD menunjukkan kenaikan. Hal ini memperkuat urgensi untuk mereformasi basis PAD, menata ulang regulasi dan implementasi pajak daerah, serta mengefektifkan pengawasan dan digitalisasi perpajakan daerah agar peningkatan PAD tidak hanya bersifat nominal, tetapi juga mampu menggeser struktur pendapatan sehingga kemandirian fiskal benar-benar membaik.

Tabel 8. Penurunan Alokasi DTU

Tahun	DTU	Pertumbuhan DTU (%)
2018	747.082.593.924	–
2019	726.842.067.622	-2,71%
2020	726.676.042.076	-0,02%
2021	770.932.817.337	6,09%
2022	799.667.311.290	3,73%
2023	736.792.265.270	-7,86%
2024	709.128.723.201	-3,75%

Sumber: Data Primer Bapeda Palopo 2024

Secara nominal dan pertumbuhan, DTU Kota Palopo menunjukkan pola negatif atau menurun sepanjang 7 tahun terakhir. Data menunjukkan pola penurunan yang konsisten pada beberapa periode kunci. Ini bisa menjadi penanda penting bahwa arus transfer pusat ke Kota Palopo semakin tidak stabil, dan kondisi ini akan berimplikasi langsung pada kapasitas fiskal bahkan kualitas pembangunan.

Periode 2019–2020, merupakan tahun awal terjadi penurunan DTU Kota Palopo sebesar -2,71% dan -0,02%. Dua tahun berturut-turut ini menandai fase pertama di mana pemerintah Kota Palopo mulai menghadapi tekanan fiskal dari sisi transfer. Meskipun skalanya tidak besar, pola penurunan secara beruntun ini mencerminkan munculnya risiko bahwa DTU sudah tidak lagi stabil. Kedua, setelah adanya pemulihan fiskal pasca pandemi pada 2021–2022 dimana DTU Kota Palopo tumbuh positif, penurunan signifikan kembali terjadi pada 2023, mencapai -7,86%, yang merupakan kontraksi DTU Kota Palopo yang terbesar dalam periode 2018–2024. Skala kontraksi yang besar juga menunjukkan bahwa struktur fiskal Kota Palopo sangat rentan terhadap perubahan kebijakan nasional dan fluktuasi ruang fiskal di pemerintah pusat.

Periode 2024, DTU Kota Palopo kembali menurun atau tumbuh negatif meski tidak sedalam tahun sebelumnya. Pola ini mengindikasikan bahwa fase pemulihan DTU Kota Palopo dari pemerintah pusat tidak berkelanjutan. Dalam konteks ini, Kota Palopo harus berupaya mengantisipasi atau mengurangi ketergantungan pada DTU, karena tidak menjamin kesinambungan pendanaan pembangunan Kota Palopo. Penurunan DTU 2023–2024 juga memperlihatkan bahwa ketergantungan pada transfer pusat membawa risiko sistemik, terutama ketika momentum fiskalnya melemah. Dengan demikian, data penurunan alokasi DTU 2018–2024 mencerminkan bahwa ruang fiskal Kota Palopo nampaknya semakin dibatasi oleh dinamika fiskal nasional, dan strategi peningkatan PAD harus diposisikan bukan hanya untuk menambah pendapatan, tetapi untuk menjaga stabilitas fiskal ketika DTU memasuki fase kontraksi berulang.

Tabel 9. Perkembangan Proporsi, Rasio dan Pertumbuhan DTU Kota Palopo 2018-2024

Indikator	2018	2024	Perubahan	Makna Teknis
Proporsi DTU (%)	77,44%	77,36%	-0,08 poin persentase (stagnan–tetap tinggi)	Mengukur tingkat ketergantungan terhadap transfer pusat
Rasio PAD/DTU	0,186	0,29	+0,104 (meningkat tetapi tetap rendah)	Indikator kemandirian dan daya dukung fiskal daerah
Pertumbuhan DTU (%)	-2,71%	-3,75%	-1,04 poin persentase (penurunan semakin dalam)	Menunjukkan tren moderasi atau penurunan alokasi pusat

Sumber: Data Primer Bapeda Palopo 2024

Tiga indikator fiskal Kota Palopo yakni proporsi DTU, rasio PAD/DTU, dan pertumbuhan DTU, menunjukkan bahwa ketergantungan fiskal Kota Palopo tetap tinggi, daya dukung PAD masih terbatas, dan transfer pusat memasuki fase moderasi. Pengaruh kombinasi ketiga aspek ini makin menempatkan kemandirian fiskal Palopo belum mengalami pergeseran struktural meskipun PAD meningkat secara nominal. Proporsi DTU Kota Palopo tetap tak memperlihatkan perubahan yang berarti, hanya -0,08 poin persentase dalam tujuh tahun (77,44% pada 2018 menjadi 77,36% pada 2024). Situasi yang stagnan ini memperlihatkan bahwa peran transfer pusat dalam pendanaan Kota Palopo tidak bergeser sama sekali. Tidak terjadi substitusi pendanaan dari transfer ke pendapatan asli daerah. Ini memperlihatkan bahwa struktur pendapatan daerah masih ditentukan oleh pemerintah pusat, dan peningkatan PAD belum memadai untuk mengubah posisi DTU sebagai sumber utama pendanaan. Kedua, sesuai data rasio PAD/DTU Kota Palopo memang meningkat dari 0,186 menjadi 0,29, namun nilai akhirnya tetap rendah. Peningkatan ini lebih mencerminkan kenaikan nominal PAD daripada perubahan kualitas struktur fiskal. Artinya peningkatan rasio PAD/DTU Kota Palopo ini bersifat perbaikan relatif, belum menyentuh perbaikan struktural. Kemandirian fiskal Kota Palopo tetap belum terwujud karena daya dukung PAD masih terlalu kecil dibanding beban fiskal minimal daerah. Ketiga, pertumbuhan DTU menunjukkan kontarksi dan tren penurunan yang semakin dalam, yakni dari -2,71% (2019) menjadi -3,75% (2024). Situasi ini menandakan bahwa DTU Pusat ke Kota Palopo memasuki fase moderasi atau bahkan kontraksi jangka menengah akibat penyesuaian fiskal nasional.

Data ketiga indikator ini jelas menunjukkan bahwa ketergantungan fiskal Kota Palopo belum menjadi lebih baik dalam 7 tahun terakhir, ini dilihat dari stagnasi proporsi DTU, kemudian upaya peningkatan PAD belum cukup kuat untuk membangun fondasi kemandirian fiskal, yang ditunjukan oleh rendahnya rasio PAD/DTU Kota Palopo dan ketidakstabilan transfer pusat dalam 7 tahun terakhir akan menempatkan ketergantungan Kota Palopo yang tinggi terhadap DTU akan memperbesar risiko fiskal di kota ini. Data 2018–2024 menunjukkan bahwa Kota Palopo menghadapi triple fiscal challenge pertama adalah (1) ketergantungan yang tidak berkurang, (2) kapasitas PAD yang belum cukup kuat untuk mengurangi ketergantungan tersebut, dan (3) tren moderasi DTU yang berpotensi menekan kesinambungan pendanaan daerah. Data ini harusnya menjadi dasar kuat bahwa strategi reformasi fiskal Kota Palopo harus diarahkan pada penguatan regulasi, implementasi, dan pengawasan PAD, bukan sekadar peningkatan nominal pendapatan, agar perubahan yang dihasilkan bersifat struktural dan berkelanjutan.

Dampak Strategis

Akibat dari kondisi tersebut, terdapat tiga implikasi strategis yang dihadapi Kota Palopo pertama ketergantungan fiskal tetap tinggi dan struktural dimana PAD tidak mampu menjadi substitusi terhadap DTU, kedua kapasitas fiskal daerah rentan terhadap kebijakan pusat yang diindikasikan dari penurunan DTU langsung berdampak pada ruang fiskal dan ketiga peningkatan PAD tidak berkelanjutan (tidak stabil secara sistem) karena sangat dipengaruhi faktor administratif, bukan basis ekonomi riil Kota Palopo. Jika kondisi ini tidak diperbaiki, maka target peningkatan PAD dalam RPJMD berisiko hanya menghasilkan kenaikan nominal tanpa transformasi fiskal.

Tabel 10. Triple Fiscal Challenge Kota Palopo

Aspek	Kondisi Data	Makna Strategis	Dampak
Ketergantungan Fiskal	DTU $\pm$ 77%	Struktur tidak berubah	Risiko tinggi
Kapasitas PAD	17,95%	Lemah sebagai penopang	Tidak mandiri
Tren Transfer	Menurun	Moderasi fiskal pusat	Tekanan fiskal

Ket: Diolah data primer Bapeda Palopo 2024

Policy Gap (Kesenjangan Kebijakan)

Meskipun berbagai upaya peningkatan PAD telah dilakukan, pendekatan yang digunakan masih parsial (tidak sistemik), sektoral (tidak terintegrasi), administratif (belum berbasis data & kepatuhan). Belum terdapat sistem pendapatan terintegrasi lintas sektor mekanisme pengawasan berbasis risiko instrumen peningkatan kepatuhan berbasis teknologi serta desain kebijakan yang secara eksplisit menargetkan perubahan struktur fiskal.

Tabel 11. Analisis Gap Fiscal Challenge Kota Palopo 2018-2024

Aspek	Kondisi Saat Ini	Kondisi Ideal	Gap
Pajak Daerah	23% PAD	>40% PAD	Belum optimal
Sistem Data	Terpisah	Terintegrasi	Tinggi
Kepatuhan	Self-reporting	System-based	Rendah
Monitoring	Manual	Real-time	Lemah

Ket: Diolah data primer Bapeda Palopo 2024

4 Kesimpulan dan Saran**Kesimpulan**

Berdasarkan analisis perkembangan pendapatan Kota Palopo periode 2018–2024, dapat disimpulkan bahwa persoalan utama kemandirian fiskal Kota Palopo tidak semata-mata terletak pada rendahnya nominal Pendapatan Asli Daerah (PAD), tetapi lebih mendasar pada belum kuatnya sistem kelembagaan yang mengatur proses penggalan, pemungutan, pengelolaan, pengawasan, dan pengendalian pendapatan daerah. Meskipun PAD menunjukkan kecenderungan meningkat selama tujuh tahun terakhir, peningkatan tersebut belum mampu menghasilkan perubahan struktural terhadap tingkat kemandirian fiskal daerah. Ketergantungan terhadap Dana Transfer Umum masih relatif tinggi, sementara realisasi beberapa sumber PAD masih berfluktuasi dan belum sepenuhnya mencerminkan potensi ekonomi daerah. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa peningkatan PAD secara nominal belum cukup untuk membangun ketahanan fiskal yang berkelanjutan. Kemandirian fiskal membutuhkan kapasitas kelembagaan yang kuat, antara lain berupa regulasi yang jelas, administrasi pemungutan yang efektif, basis data yang akurat, aparatur yang kompeten, pengawasan yang berbasis risiko, audit yang sistematis, serta tingkat kepatuhan wajib pajak yang tinggi. Oleh karena itu, reformasi fiskal Kota Palopo perlu diarahkan dari pendekatan yang semata-mata berorientasi pada pencapaian target nominal menuju reformasi struktural pendapatan daerah.

Reformasi struktural tersebut dapat dilaksanakan melalui tiga pilar utama yang saling berkaitan, yaitu penguatan regulasi pendapatan daerah, perbaikan implementasi dan administrasi pemungutan PAD, serta penguatan pengawasan, audit, dan kepatuhan pendapatan. Ketiga pilar tersebut tidak dapat dijalankan secara terpisah karena regulasi berfungsi sebagai fondasi, implementasi menjadi instrumen pelaksanaan, sedangkan pengawasan memastikan bahwa seluruh proses berjalan sesuai dengan ketentuan dan tujuan yang ditetapkan. Penguatan regulasi perlu dilakukan melalui pembaruan kebijakan pajak dan retribusi, standarisasi tata kelola pemungutan, penguatan aturan kepatuhan dan penegakan, serta regulasi yang mendukung transparansi dan digitalisasi. Pada sisi implementasi, reformasi perlu diarahkan pada standarisasi SOP, integrasi sistem informasi, penggunaan teknologi pemungutan, peningkatan kompetensi dan integritas aparatur, serta penguatan koordinasi lintas perangkat daerah. Sementara itu, sisi pengawasan perlu diperkuat melalui pengendalian berbasis risiko, audit pendapatan yang sistematis, digitalisasi pengawasan, peningkatan kepatuhan wajib pajak, dan keterlibatan masyarakat serta lembaga eksternal. Dengan demikian, keberhasilan reformasi fiskal Kota Palopo tidak seharusnya hanya diukur dari seberapa besar PAD meningkat dari tahun ke tahun, tetapi juga dari sejauh mana peningkatan tersebut dihasilkan oleh sistem yang semakin transparan, akuntabel, efisien, terintegrasi, dan berkelanjutan. Jika penguatan kelembagaan tersebut dapat dilaksanakan secara konsisten, PAD Kota Palopo berpotensi berkembang dari sumber pendapatan yang relatif fluktuatif menjadi sumber pembiayaan daerah yang lebih stabil dan dapat diandalkan untuk mendukung kemandirian fiskal dalam jangka menengah maupun jangka panjang.

Saran

Berdasarkan kesimpulan tersebut, Pemerintah Kota Palopo disarankan untuk menempatkan reformasi struktural pengelolaan PAD sebagai agenda prioritas kebijakan fiskal daerah, bukan sekadar meningkatkan target penerimaan tahunan. Reformasi perlu disusun dalam suatu roadmap penguatan kemandirian fiskal yang memiliki target, indikator kinerja, tahapan waktu, serta pembagian tanggung jawab yang jelas antarperangkat daerah.

Pertama, Pemerintah Kota Palopo perlu segera melakukan harmonisasi dan pembaruan regulasi pajak dan retribusi daerah, terutama agar selaras dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Penyesuaian regulasi hendaknya tidak hanya berkaitan dengan tarif, tetapi juga memperjelas objek dan subjek pungutan, prosedur pelayanan, penagihan, pelaporan, pemberian insentif maupun sanksi, serta mekanisme integrasi data. Kedua, perlu dilakukan modernisasi administrasi pendapatan berbasis teknologi informasi melalui pembangunan sistem pendapatan daerah yang terintegrasi. Sistem tersebut idealnya menghubungkan data perpajakan dan retribusi dengan data perizinan, perdagangan, pariwisata, parkir, restoran, hotel, pasar, dan sektor potensial lainnya. Penggunaan billing system, e-invoice, e-receipt, pembayaran nontunai, dan alat perekam transaksi secara daring perlu diperluas agar transaksi dapat dipantau dan diverifikasi secara lebih akurat. Ketiga, Pemerintah Kota Palopo perlu meningkatkan kualitas sumber daya manusia pengelola pendapatan melalui pelatihan yang berkelanjutan, penguatan kompetensi teknologi, audit kepatuhan, analisis potensi pendapatan, dan pengelolaan risiko. Sistem evaluasi kinerja aparatur juga perlu didasarkan pada indikator yang terukur sehingga keberhasilan petugas tidak hanya dinilai dari pencapaian nominal target, tetapi juga dari kualitas administrasi, kecepatan penagihan, ketepatan data, kepatuhan terhadap SOP, dan integritas pelaksanaan tugas. Keempat, pengawasan pendapatan perlu dikembangkan dari pendekatan yang bersifat reaktif menuju pengawasan berbasis risiko dan data. Pemerintah daerah perlu menyusun matriks risiko untuk setiap jenis pajak dan retribusi, menetapkan sektor berisiko tinggi sebagai prioritas pemeriksaan, serta mengembangkan dashboard yang dapat mendeteksi deviasi penerimaan secara dini. Audit kepatuhan, audit operasional, dan data-driven audit perlu dilaksanakan secara berkala dengan melibatkan Inspektorat serta, apabila diperlukan, berkolaborasi dengan lembaga eksternal yang relevan. Kelima, strategi peningkatan PAD perlu memperhatikan keseimbangan antara penegakan aturan dan peningkatan kepatuhan sukarela. Wajib pajak yang patuh dapat diberikan insentif administratif atau kemudahan layanan, sedangkan pelanggaran perlu ditindak secara konsisten sesuai ketentuan. Pada saat yang sama, edukasi perpajakan daerah perlu diperluas khususnya kepada UMKM, pelaku usaha kuliner, sektor jasa, dan ekonomi kreatif agar kepatuhan tumbuh tidak hanya karena adanya sanksi, tetapi juga karena meningkatnya pemahaman terhadap kewajiban dan manfaat pajak daerah. Keenam, perlu diperkuat transparansi dan partisipasi publik melalui publikasi kinerja PAD secara berkala, penyediaan kanal pengaduan yang mudah digunakan, serta pelibatan perguruan tinggi, asosiasi usaha, media, dan masyarakat dalam evaluasi tata kelola pendapatan. Transparansi ini penting untuk meningkatkan kepercayaan masyarakat dan sekaligus memperkuat mekanisme kontrol terhadap kemungkinan kebocoran penerimaan.

Terakhir, evaluasi kebijakan PAD sebaiknya tidak hanya menggunakan indikator realisasi terhadap target, tetapi juga mencakup pertumbuhan PAD, kontribusi PAD terhadap total pendapatan daerah, tingkat ketergantungan terhadap transfer, tax gap, tingkat kepatuhan wajib pajak, efektivitas penagihan, cakupan digitalisasi, dan tingkat kebocoran pendapatan. Dengan indikator yang lebih komprehensif, Pemerintah Kota Palopo dapat menilai apakah reformasi yang dilakukan benar-benar meningkatkan kemandirian fiskal secara struktural dan berkelanjutan.

5 Daftar Pustaka

- Bahl, R.W. and Bird, R.M. (2008) "Subnational Taxes in Developing Countries: The Way Forward," *Public Budgeting & Finance*, 28(4), pp. 1–25. Available at: <https://doi.org/10.2139/ssrn.1273753>.
- Besley, T. and Persson, T. (2011) "Pillars of prosperity: The political economics of development clusters," *Pillars of Prosperity: The Political Economics of Development Clusters*, pp. 1–375. Available at: <https://doi.org/10.1093/ajae/aar144>.
- Bird, R. M. (2010). *Smart Taxation: Lessons from Developing Countries*. University of Toronto Press.
- Fardoust, S. and Ravishankar, V.J. (2013) "Subnational Fiscal Policy in Large Developing Countries: Some Lessons from the 2008-09 Crisis for Brazil, China and India," *Subnational Fiscal Policy in Large Developing Countries: Some Lessons from the 2008-09 Crisis for Brazil, China and India* [Preprint]. Available at: <https://doi.org/10.1596/1813-9450-6409>.
- IMF (International Monetary Fund). (2015). *Fiscal Transparency Code and Revenue Administration Framework*.

IMF Publications.

Inman, R. P. (2008). The Flypaper Effect. NBER Working Paper Series. National Bureau of Economic Research.

Kornai, J. (1986) "The Soft Budget Constraint," *Kyklos*, 39(1), pp. 3–30. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1467-6435.1986.tb01252.x>.

Oates, W. E. (1972). Fiscal Federalism. Harcourt Brace Jovanovich.

PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability). (2016). PEFA Framework for Assessing Public Financial Management. PEFA Secretariat, World Bank.

Pemerintah Kota Palopo. (2025). Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Palopo Tahun 2025–2029. Palopo: Pemerintah Kota Palopo.

Smoke, P. (2001) "Fiscal Decentralization in Developing Countries A Review of Current Concepts and Practice Paul Smoke Democracy, Governance and Human Rights Programme Paper Number 2," Democracy, Governance and Human Rights. Switzerland: United Nations Research Institute for Social Development, pp. 1–51.

World Bank. (2019). Subnational Fiscal Management and Local Revenue Mobilization: Global Practices Review. World Bank Group