BAB I
PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Kesatuan Republik Indonesia sejauh ini telah merdeka selama tujuh puluh sembilan tahun. Seiring dengan itu dalam perjalanannya telah banyak melewati tantangan dan rintangan dalam upaya demi untuk memperbaiki tata kelola pemerintahan serta pembangunan di berbagai sektor. Hal ini dilakukan untuk mencapai tujuan Negara Indonesia yang tertera pada Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, di Alinea ke-IV, yang berbunyi:

> "……..melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial……."

Keberhasilan penyelenggaraan pemerintah daerah merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari pemerintah pusat dan kebijakannya. Kebijakan keuangan daerah dapat ditempuh oleh pemeritah pusat agar pemerintah daerah mampu membiayai pembangunan daerahnya sesuai prinsip daerah otonomi. Menurut Faisal & Nasution (2016) "Keberhasilan otonomi daerah ditandai oleh kemampuan keuangan yang minim bergantung pada pusat".

Pendapatan Asli Daerah merupakan tulang punggung pembiayaan daerah (Japar et al., 2011). Undang-Undang Nomor 1 tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah memaparkan

bahwa Pendapatan Asli Daerah yang selanjutnya disingkat PAD adalah pendapatan Daerah yang diperoleh dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolban kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam konteks pembangunan daerah, retribusi berperan sebagai salah satu sumber pendanaan bagi penyediaan infrastruktur, pelayanan dasar, dan kegiatan operasional lainnya yang mendukung kesejahteraan masyarakat**.**

Pradikta (2013) berpendapat bahwa berdasarkan pada potensi yang dimiliki masing-masing daerah, peningkatan dalam penerimaan PAD akan dapat meningkatkan kemampuan keuangan daerah. Sumber penerimaan daerah mengacu kepada Undang-Undang tentang perimbangan keuangan antara pusat dan daerah yang besarnya disesuaikan dan diselaraskan dengan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Yuwono (Horota et al., 2017) memaparkan bahwa:

> “Pemerintah daerah diberi hak untuk mendapatkan sumber keuangan berupa kepastian tersedianya pendanaan dari pemerintah sesuai urusan pemerintahan yang diserahkan yakni kewenangan memungut sekaligus mendayagunakan pajak dan retribusi daerah, hak untuk mendapatkan bagi hasil dari sumber-sumber daya nasional yang berada di daerah dan dana perimbangan lainnya serta untuk mengelola kekayaan daerah dan mendapatkan sumber-sumber pembiayaan”.

Keberhasilan peningkatan peranan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam suatu daerah adalah merupakan cerminan keberhasilan usaha atau tingkat kemampuan daerah dalam membiayai penyelenggaraan pemerintahan (Amalia, 2019). Pemerintah daerah harus berupaya untuk meningkatkan penerimaan pajak daerah dan retribusi daerah sebagai sumber pembiayaan

otonomi daerah. Ketika dikelola secara optimal, retribusi dapat membantu pemerintah daerah mengurangi ketergantungan terhadap dana transfer dari pemerintah pusat, sekaligus mendorong efisiensi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan daerah.

Dalam Undang-Undang Nomor 1 tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah tertuang bahwa jenis retribusi terdiri atas retribusi jasa umum, retribusi jasa usaha dan retribusi perizinan tertentu.

Retribusi Pelayanan Rumah Potong Hewan adalah pungutan yang dikenakan atas pelayanan penyediaan fasilitas rumah potong hewan, termasuk pelayanan pemeriksaan kesehatan hewan sebelum dan sesudah dipotong, dan pelayanan penyediaan fasilitas pemotongan hewan ternak secara mobile pada upacara keagamaan, upacara adat, dan pemotongan darurat termasuk pemeriksaan hewan, serta pelayanan pemeriksaan hewan secara aktif/ mobile termasuk pengawasan pada lalu lintas hewan yang disediakan, dimiliki, dan/atau dikelola oleh Pemerintah Daerah.

Selain sebagai layanan publik, RPH juga memiliki peran ekonomi strategis sebagai sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) melalui retribusi. Dalam konteks desentralisasi fiskal, pelayanan RPH tidak hanya mendukung aspek teknis pemotongan hewan, tetapi juga menjadi instrumen fiskal yang dapat memperkuat kemandirian dan efisiensi keuangan daerah. Pengelolaan yang

baik atas RPH memungkinkan daerah untuk memadukan fungsi pelayanan dan pembangunan secara seimbang.

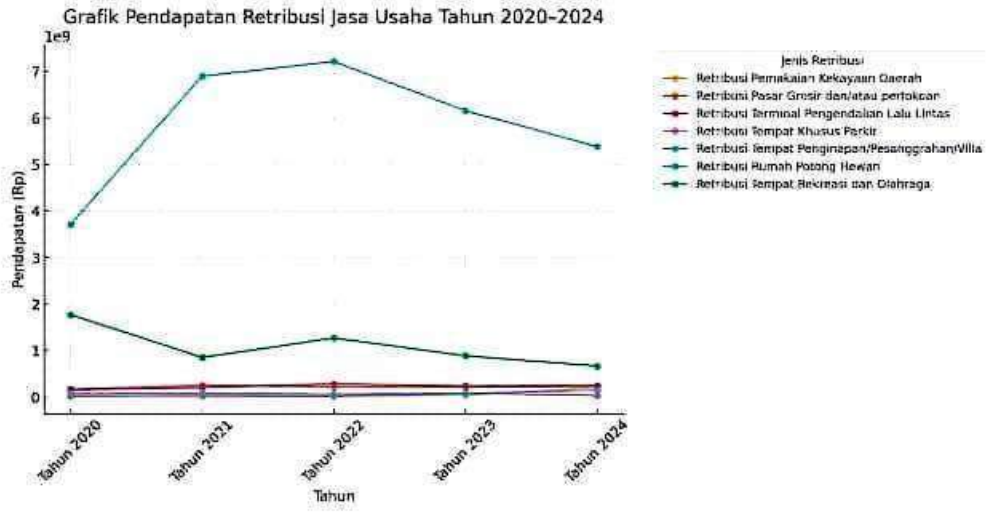
Pelayanan RPH berperan dalam mendukung tujuan pembangunan berkelanjutan, khususnya di bidang kesehatan, ketahanan pangan, dan ekonomi daerah. Sebagai bagian dari sektor peternakan dan kesehatan hewan, RPH memiliki posisi strategis yang mendukung aktivitas ekonomi masyarakat. Oleh karena itu, peningkatan mutu layanan RPH perlu menjadi prioritas pembangunan daerah yang dilakukan secara adil, transparan, dan berorientasi pada kepentingan publik

Provinsi Sulawesi Selatan merupakan salah satu wilayah yang memiliki potensi besar dalam sektor peternakan, khususnya dalam penyediaan daging konsumsi. Guna mendukung kelayakan dan keamanan produk hewani yang beredar di masyarakat, pemerintah provinsi dan kabupaten/kota di Sulawesi Selatan telah membangun dan mengelola Rumah Potong Hewan (RPH**)** sebagai fasilitas publik yang bertujuan untuk memastikan standar higienis pemotongan hewan sesuai dengan prinsip kesehatan masyarakat.

Salah satu daerah yang menarik untuk dikaji lebih dalam adalah Kabupaten Toraja Utara yang berada dalam lingkup administratif provinsi Sulawesi Selatan. Berdasarkan data realisasi Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Toraja Utara selama lima tahun terakhir retribusi dari Rumah Potong Hewan (RPH) tercatat sebagai penyumbang terbesar dibandingkan retribusi jasa usaha

lainnya. Fakta ini menegaskan bahwa RPH memiliki peran strategis dalam struktur pendapatan daerah.

Gambar 1
Data Pendapatan Asli Daerah Kab. Toraja Utara Tahun 2020 – 2024



Sumber: Badan Pendapatan Daerah Kabupaten Toraja Utara, 2025

Dengan melihat data realisasi pendapatan retribusi Rumah Potong Hewan (RPH) dari tahun 2020 hingga 2024, terlihat bahwa tren kontribusinya mengalami pola fluktuatif yang mencerminkan dinamika dalam pengelolaan dan pemanfaatan potensi RPH. Setelah sempat menunjukkan peningkatan yang menjanjikan pada pertengahan periode, pendapatan dari retribusi ini justru mengalami penurunan dalam dua tahun terakhir. Fenomena ini menunjukkan perlunya kajian lebih mendalam terhadap berbagai faktor yang mempengaruhi pencapaian target retribusi. Mekanisme pemungutan retribusi yang dilakukan di lapangan secara optimal, menyeluruh, transparan serta kejujuran semua elemen yang berperan menjadi kunci keberhasilannya.

Dengan demikian, pengelolaan dan pemungutan retribusi RPH menjadi krusial untuk dikaji dalam rangka meningkatkan kemandirian fiskal daerah.

Budaya Indonesia diantaranya budaya Toraja yang terdapat di Sulawesi Selatan merupakan salah satu kawasan yang menyimpan beragam kekayaan, baik yang bersifat kekayaan alam maupun kekayaan adat istiadat yang selalu mengisi ruang dalam aktifitas tradisional yang terdapat dalam masyarakat Toraja Utara. Adat istiadat adalah hal yang sangat penting di kehidupan masyarakat Toraja utara. Toraja Utara merupakan salah satu daerah yang unik dan terkenal dengan adat istiadatnya yaitu Rambu Tuka' (pesta syukuran) dan Rambu Solo' (pesta kematian) yang pada umumnya melibatkan prosesi pemotongan hewan dalam jumlah besar, khususnya kerbau dan babi, sebagai bagian penting dari simbol status sosial, penghormatan leluhur, serta pemenuhan syarat ritual adat.

Kegiatan budaya masih sangat aktif dilakukan oleh masyarakat Toraja. Struktur sosial budaya masyarakat Toraja Utara yang sangat menjunjung tinggi adat istiadat, seperti upacara *Rambu Solo'* dan *Rambu Tuka'*, secara tidak langsung menciptakan permintaan tinggi terhadap layanan pemotongan hewan. Pemotongan kerbau dan babi bukan hanya menjadi bagian dari kebutuhan konsumsi semata, tetapi juga telah melekat sebagai komponen esensial dalam struktur ritus sosial yang sarat makna simbolik. Dalam konteks ini, tingginya intensitas pelaksanaan upacara adat yang melibatkan hewan kurban secara langsung berdampak terhadap tingginya volume pemotongan

hewan di wilayah ini. Aktivitas ini bahkan dapat menjadi indikator yang mencerminkan dinamika sosial ekonomi masyarakat setempat, sekaligus membuka peluang bagi optimalisasi pendapatan daerah melalui sektor retribusi. Fenomena ini mencerminkan bagaimana praktik budaya lokal memiliki implikasi langsung terhadap dinamika aktivitas pemotongan hewan di tingkat daerah. Dengan demikian, intensitas kegiatan adat di Toraja Utara dapat dipahami sebagai salah satu faktor pendorong utama tingginya angka pemotongan kerbau dan babi setiap tahunnya.

Fenomena ini kemudian diperkuat oleh data Badan Pusat Statistik Provinsi Sulawesi Selatan tahun 2023 yang menunjukkan bahwa Kabupaten Toraja Utara tercatat sebagai kabupaten dengan jumlah pemotongan kerbau dan babi tertinggi dibandingkan seluruh kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Selatan.

Tabel 1
Jumlah Kerbau dan Babi yang dipotong oleh RPH di Provinsi Sulawesi Selatan Tahun 2023

Kab/Kota	Jumlah Kerbau yang Dipotong oleh RPH (ekor)	Jumlah Babi yang Dipotong oleh RPH (ekor)
Kepulauan Selayar	-	-
Bulukumba	-	-
Bantaeng	-	-
Jeneponto	-	-
Takalar	-	-
Gowa	-	-
Sinjai	-	-
Maros	19	-
Pangkep	-	-
Barru	-	-
Bone	-	-
Soppeng	-	-
Wajo	-	-
Sidrap	-	-
Pinrang	-	-
Enrekang	-	-
Luwu	-	-
Tana Toraja	870	4.507
Luwu Utara	-	-
Luwu Timur	-	-
Toraja Utara	10.128	45.614
Makassar	-	-
Pare-Pare	-	-
Palopo	-	-
Total	**11.017**	**50.121**

Sumber: Badan Pusat Statistik Provinsi Sulawesi Selatan, 2023

Untuk mendalami persoalan efektivitas pemungutan retribusi pelayanan Rumah Pemotongan Hewan (RPH) sebagai salah satu sumber PAD yang strategis, maka penting untuk membandingkan antara target yang telah ditetapkan oleh pemerintah daerah dengan realisasi yang dicapai tiap tahunnya. Selisih antara target dan realisasi (gap) dapat menjadi indikator awal efektivitas implementasi kebijakan retribusi serta menunjukkan potensi kebocoran atau kelemahan pengelolaan di lapangan.

Tabel 2
Target dan Realisasi Pelayanan Rumah Pemotongan Hewan Kabupaten Toraja Utara

Tahun	Target (Rp)	Realisasi (Rp)	Gap (Rp)
2022	8.000.000.000,00	7.214.200.000,00	90,18 %
2023	24.911.403.840,00	6.154.800.000,00	24,7 %
2024	7.000.000.000,00	5.386.440.000,00	76,94%

Sumber: Badan Pendapatan Daerah Kab. Toraja Utara, 2025

Dari tabel tersebut dapat dilihat bahwa meskipun capaian realisasi tergolong tinggi, namun tidak pernah mencapai 100%, bahkan tercatat pada tahun 2023 realisasi hanya 24,7%. Hal ini menandakan bahwa masih terdapat potensi pendapatan yang tidak tergali optimal. Selisih yang terjadi menunjukkan pentingnya evaluasi atas proses implementasi, termasuk teknis pemungutan, pengawasan lapangan, serta kepatuhan wajib retribusi. Kondisi ini memperkuat urgensi dilakukannya penelitian terhadap efektivitas implementasi kebijakan retribusi RPH sebagai bagian dari upaya peningkatan PAD.

Untuk menggambarkan lebih lanjut bagaimana aktivitas pemotongan hewan tersebar di seluruh wilayah Kabupaten Toraja Utara, berikut ini disajikan data rekapitulasi kontribusi penerimaan Retribusi Pelayanan Rumah Pemotongan Hewan (RPH) berdasarkan kecamatan dan kelurahan/lembang selama Tahun 2024. Data ini juga mencakup jumlah hewan ternak—khususnya

kerbau dan babi—yang dipotong, di luar RPH (mobile), terutama dalam rangka pelaksanaan kegiatan adat.

Tabel 3
Jenis Hewan dan Total Hewan yang dipotong pada tiap Kecamatan di Kab. Toraja Utara Sepanjang Tahun 2024

Kecamatan	Jenis Hewan									Total
	Saleko	Bonga	Balian	Pudu'	Babi	Kuda	Sapi	Rusa	Kambing	
Sesean	12	41	53	988	3.362	1	2	2		**4.461**
Sa'dan	11	77	81	1.310	3.644	1	1	1		**5.126**
Balusu	1	60	56	931	2.587	2	1	1		**3.639**
Bangkelekila'	9	49	57	799	2.476					**3.390**
Tallunglipu	9	24	20	381	1.625	1	3	1	1	**2.065**
Sanggalangi'	11	48	17	716	1.885	2				**2.679**
Buntu Pepasan	9	28		709	2.366	2	1	2		**3.117**
Kesu'		11	5	495	2.195					**2.706**
Tikala	2	17	8	569	2.348	1		1		**2.946**
Nanggala	3	26	28	672	1.767	4	3	3	1	**2.507**
Sopai	-	2	2	356	1.851					**2.211**
Rantepao	12	11	4	492	1.738	1	1	1		**2.260**
Buntao'		4	1	345	1.361	1	1	1		**1.714**
Rinding Allo		6		254	974					**1.234**
Sesean Suloara'	3	26	16	546	1.822			1	1	**2.415**
Denpina	1	1	2	223	809					**1.036**
Rantebua		5	4	246	411					**666**
Tondon		5	7	290	275					**577**
Kapala Pitu		6		271	1.020					**1.297**
Baruppu		4		100	686					**790**
Awan Rante Karua				39	197					**236**

Sumber: Badan Pendapatan Daerah Kabupaten Toraja Utara, 2025

Perda Kabupaten Toraja Utara Nomor 1 Tahun 2024 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dengan rinci memaparkan tentang struktur dan besaran tarif retribusi pelayanan rumah pemotongan hewan ternak secara mobile pada

upacara ada. Ketentuan tarif ini dijadikan dasar dalam perhitungan pungutan resmi dan menjadi acuan utama bagi petugas pemungut di lapangan, sebagaimana ditampilkan pada gambar berikut:

Gambar 2
Besaran Tarif Retribusi Rumah Pemotongan Hewan Kabupaten Toraja Utara

2	Penyediaan Fasilitas Pemotongan Hewan Secara *Mobile* pada Upacara Keagamaan, Upacara Adat dan Pemotongan Darurat, termasuk pemeriksaan hewan	- Sapi	200.000/ekor
		- Kerbau berdasarkan jenis dan motifnya sebagai berikut:	
		a. Kerbau Belang (Saleko, Bonga)	1.000.000/ekor
		b. Kerbau Kebiri (Balian)	600.000/ekor
		c. Kerbau Hitam (Pudu', Todi', dan Sambao')	300.000/ekor
		- Kuda	200.000/ekor
		- Babi	100.000/ekor
		- Rusa	100.000/ekor
		- Kambing	100.000/ekor

Sumber: Perda Kabupaten Toraja Utara Nomor 1 Tahun 2024

Meskipun pelayanan Rumah Potong Hewan (RPH) di Kabupaten Toraja Utara tercatat sebagai sektor yang berkontribusi besar terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD), namun dalam pelaksanaannya masih menghadapi berbagai tantangan yang cukup kompleks. Berdasarkan hasil studi pendahuluan dan wawancara langsung dengan pihak terkait di lapangan, ditemukan bahwa pengelolaan retribusi RPH belum berjalan secara optimal. Untuk memberikan gambaran yang lebih komprehensif mengenai akar permasalahan yang dihadapi dalam pelayanan RPH terhadap peningkatan

PAD, berikut ini diuraikan sejumlah persoalan pokok yang menjadi landasan penting dalam penelitian ini:

1) Rendahnya ketercapaian target retribusi pelayanan RPH terhadap PAD

Meskipun retribusi dari pelayanan Rumah Pemotongan Hewan (RPH) merupakan salah satu penyumbang terbesar dalam struktur PAD Kabupaten Toraja Utara—bahkan secara nominal jauh melampaui retribusi-retribusi lain seperti pasar, terminal, dan penginapan—namun realisasinya masih belum mencapai target yang ditetapkan pemerintah daerah. Misalnya, pada tahun 2022, dari target Rp8 miliar, yang terealisasi hanya sekitar Rp7,2 miliar. Selalu ada gap antara target dan realisasi tiap tahunnya. Hal ini menunjukkan bahwa potensi penerimaan dari sektor ini belum dimanfaatkan secara maksimal, sehingga efektivitas pelayanan dan pengelolaan retribusi masih dipertanyakan.

2) Kurangnya deteksi awal pelaksanaan kegiatan upacara adat serta transparansi dan kejujuran aparat pemungut retribusi

Dalam praktiknya, kegiatan pemotongan hewan yang seharusnya dikenai retribusi sering tidak terpantau karena petugas tidak hadir. Dalam wawancara bersama (VS) sebagai Kepala Bidang Pendaftaran dan Pendataan pada Badan Pendapatan Daerah Kabupaten Toraja Utara memaparkan bahwa petugas turun jika ada laporan atau pemberitahuan resmi dari masyarakat, yang artinya sistem kerja masih sangat pasif dan tidak berbasis deteksi awal atau sistem informasi. Pengawasan dari Bapenda penting saat pemungutan retribusi, untuk memastikan bahwa kegiatan pemungutan retribusi oleh aparat

pemungut di lapangan telah dilakukan sesuai dengan prosedur yang ada dan untuk mengawasi jalannya pelaksanaan pemungutan retribusi RPH. Sederhananya, Sederhananya, ketiadaan deteksi awal telah menimbulkan celah pengawasan yang cukup besar dalam proses pemungutan retribusi. Akibatnya, pelaksanaan pemungutan retribusi di lapangan belum berjalan secara optimal, karena masih terdapat kegiatan pemotongan hewan yang tidak terpantau dengan baik oleh petugas. Kondisi ini menegaskan perlunya pembenahan sistem kerja yang lebih proaktif dan berbasis informasi agar proses pengawasan dan pemungutan retribusi dapat dilakukan secara lebih efektif serta transparan.

Oleh karena itu, peneliti ingin meneliti dengan judul “Strategi Peningkatan Pendapatan Asli Daerah Melalui Retribusi Pelayanan Rumah Pemotongan Hewan di Kabupaten Toraja Utara”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan penjelasan pada latar belakang di atas, maka penulis merumuskan masalah yaitu Bagaimana Strategi Peningkatan Pendapatan Asli Daerah Melalui Retribusi Pelayanan Rumah Pemotongan Hewan di Kabupaten Toraja Utara ?

C. Tujuan Penelitian

Dari rumusan masalah di atas, maka tujuan yang akan dicapai dalam penelitian ini adalah Untuk Mengetahui Strategi Peningkatan Pendapatan Asli

Daerah Melalui Retribusi Pelayanan Rumah Pemotongan Hewan di Kabupaten Toraja Utara.

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian yang ingin dicapai, maka penelitian ini diharapkan mempunyai manfaat antara lain:

1) Manfaat Praktis

   Penelitian ini juga memberikan manfaat bagi stakeholder dan sebagai bahan masukan bagi pemerintah Kabupaten Toraja Utara dengan menyusun strategi dalam meningkatkan pendapatan asli daerah melalui retribusi pelayanan rumah pemotongan hewan.

2) Manfaat Akademis

   Penelitian ini dapat dijadikan sebagai rujukan bagi dunia perguruan tinggi khususnya program studi ilmu administrasi pembangunan negara guna untuk mengembangkan lebih luas dan mendalam tentang strategi peningkatan pendapatan asli daerah melalui retribusi pelayanan rumah pemotongan di Kabupaten Toraja Utara