

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Penelitian**

Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia setelah orde baru berubah dari sentralisasi menjadi desentralisasi, dimana dalam implementasinya sentralisasi memiliki kekurangan diantaranya yaitu mengenai kebijakan atau sistem pemerintahan ini terpusat hanya di pemerintah pusat sehingga cenderung memicu risiko penyalahgunaan kekuasaan atau dalam hal pengembangan potensi suatu daerah menjadi tidak optimal sehingga akan muncul sebuah *etnosentrisme* atau daerah yang menganggapnya paling baik dan lebih unggul dari daerah lain. Sementara desentralisasi yang merupakan suatu pelimpahan kekuasaan dari pusat ke daerah untuk mengelola suatu daerah dengan memberikan sebagian tanggung jawab kepada pemerintah daerah agar pelaksanaannya menjadi efektif serta fleksibel dalam mengelola isu-isu tertentu sehingga memungkinkan mereka dalam membuat suatu kebijakan atau peraturan disesuaikan dengan kebutuhan dan karakteristik dari daerah itu sendiri. Hal ini bertujuan untuk meningkatkan kemandirian keuangan daerah dan mendorong pembangunan daerah.

Kemandirian keuangan daerah dipahami sebagai kemampuan kebebasan suatu daerah dalam mengelola keuangannya sendiri khususnya untuk tidak bergantung pada pihak luar seperti pada pemerintah pusat, kemandirian tersebut mencakup kemampuan merencanakan dan melaksanakan program pembangunan serta memberikan pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Kemampuan daerah juga mengacu pada kemampuan menghasilkan pendapatan

sendiri dari berbagai sumber, termasuk pajak daerah dan pelayanan publik, kinerja daerah dan sumber daya alam daerah. Dengan memanfaatkan potensi sumber daya alam pendapatan daerah secara efisien maka akan mengurangi ketergantungan terhadap dana perimbangan dari pemerintah pusat oleh karena itu, kemandirian keuangan daerah merupakan kunci untuk menciptakan pemerintahan yang lebih efektif dan kompetitif di tingkat daerah.

Namun dalam praktiknya, banyak daerah di Indonesia yang masih belum mampu memenuhi kebutuhan keuangannya secara mandiri. Hal ini dibuktikan dengan tingginya proporsi dana perimbangan terhadap total pendapatan daerah.

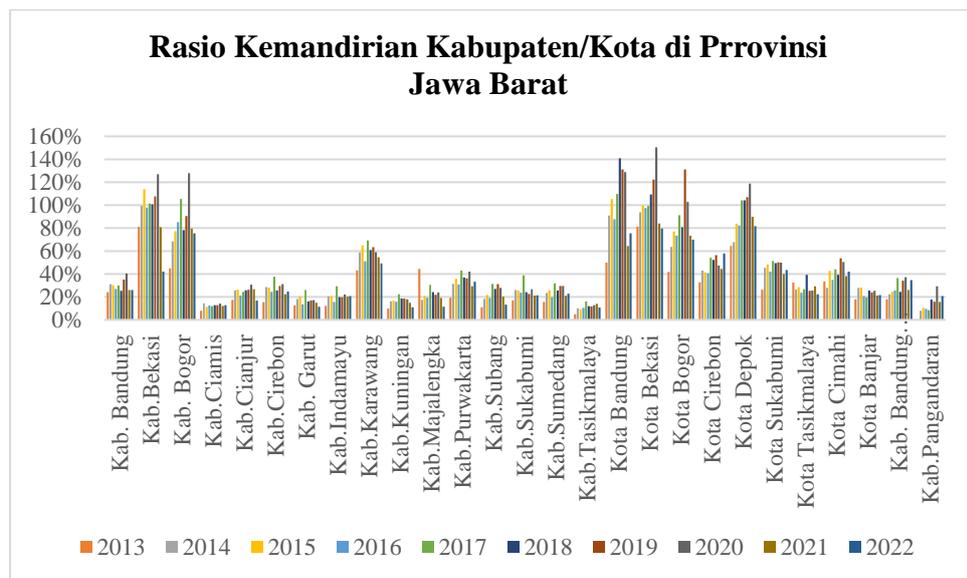
Berdasarkan informasi dari Badan Penelitian dan Pengembangan Kementerian Dalam Negeri dalam buku Ekstensifikasi dan Intensifikasi Peningkatan PAD (2021:2), data dari Ditjen Bina Keuangan Daerah Kemendagri menunjukkan bahwa komposisi pendapatan nasional APBD tahun anggaran 2019 masih didominasi oleh dana perimbangan yaitu sebesar 59%, sementara pendapatan asli daerah sebesar 25%, dan lain-lain pendapatan daerah yang sah sebesar 16%. Untuk menjadi daerah yang lebih mandiri dalam menyejahterakan masyarakatnya, daerah harus lebih optimal dalam menggali PAD.

Pemerintah pusat telah memberikan wewenang kepada Provinsi Jawa Barat untuk menerapkan otonomi daerah. Dengan adanya wewenang ini, pemerintah pusat berharap Jawa Barat dapat mengurangi ketergantungan fiskal dan subsidi dari pemerintah pusat dengan mengeksplorasi potensi daerahnya. Gambaran

kemandirian keuangan daerah kota/kabupaten di Provinsi Jawa Barat dari tahun 2013-2022 disajikan dalam gambar di bawah ini :

**Gambar 1. 1**

**Rasio Kemandirian Keuangan Daerah Kabupaten/Kota Jawa Barat Tahun 2013-2022**



Sumber: <https://djpk.kemenukeu.go.id>, diolah 2023

Pada Gambar 1.1 rasio kemandirian keuangan daerah tiap kabupaten/kota di Provinsi Jawa Barat dari tahun 2013-2022 berfluktuasi. Kota Bandung adalah daerah yang memiliki rasio kemandirian keuangan daerah yang paling tinggi diikuti oleh Kota Depok, Kabupaten Bekasi dan Kabupaten Bogor, hal ini menunjukkan bahwa sudah cukup mandiri dan tidak terlalu bergantung pada dana yang dikirimkan oleh pemerintah pusat. Sedangkan Kabupaten Pangandaran memiliki tingkat kemandirian keuangan terendah, hal ini dikarenakan Kabupaten Pangandaran merupakan daerah otonom yang baru terbentuk dari hasil pemekaran Kabupaten Ciamis pada tahun 2012, sehingga untuk membiayai kebutuhan

daerahnya masih sangat memerlukan dana bantuan yang lebih dari pusat guna meningkatkan pertumbuhan ekonomi didaerahnya diikuti Kota Banjar, Kabupaten Kuningan, Kabupaten Majalengka dan Kabupaten Ciamis yang kemandirian keuangannya rendah.

Pada penelitian ini, yang diduga dapat memiliki pengaruh terhadap kemandirian keuangan daerah adalah pendapatan asli daerah dan dana perimbangan. Pada dasarnya sumber penerimaan daerah terdiri atas PAD, dana perimbangan dan pendapatan lain yang sah. Peningkatan kemandirian daerah sangat erat kaitannya dengan kemampuan daerah dalam menghasilkan PAD. Semakin tinggi kemampuan daerah dalam menghasilkan PAD, maka semakin besar pula diskresi daerah untuk menggunakan PAD tersebut sesuai dengan aspirasi, kebutuhan dan prioritas pembangunan daerah ( Carunia, 2017:11).

Akibat dari adanya pemekaran daerah di Kabupaten Ciamis tersebut Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) dalam Ringkasan Hasil-Hasil Kelitbangan Tahun 2018-2019 menyatakan bahwa berdasarkan luasnya wilayah Kabupaten Ciamis, maka beberapa wilayah lepas dari Kabupaten Ciamis dan menjadi Daerah Otonom Baru (DOB) salah satunya adalah Pangandaran merupakan ikon Kabupaten Ciamis sebagai daerah wisata laut yang terkenal. Tidak dipungkiri Pangandaran merupakan sumber daya yang sangat potensial bagi Kabupaten Ciamis. Bersamaan dengan terbentuknya Daerah Otonom Baru (DOB) Pangandaran, memaksa pemerintah Kabupaten Ciamis harus kehilangan salah satu sumber pendapatan andalannya. Dengan lepasnya wilayah tersebut, Kabupaten Ciamis kehilangan sumber PAD dari kelautan minimal Rp 1 miliar.

Dengan demikian diperlukan sebuah upaya optimalisasi untuk meningkatkan pendapatan asli daerah Kabupaten Ciamis salah satunya adalah dalam potensi wisata dan kreatifitas seperti destinasi wisata yang di proyeksikan menjadi objek wisata unggulan Kabupaten Ciamis adalah Situ Lengkong Panjalu yang terletak di Kecamatan Panjalu. Selain dikenal sebagai tempat wisata Situ Lengkong juga terletak pada keragaman ekosistemnya. Terdapat cagar alam danau yang memiliki berbagai tumbuhan dan hewan tersebut merupakan bagian dari sistem penyangga kawasan Situ Lengkong. Optimalisasi objek wisata budaya Situ Lengkong Panjalu pada dasarnya bukan hanya ditinjau dari segi Pendapatan Asli Daerah saja, melainkan obyek wisata Situ Lengkong yang juga dapat membantu masyarakat Panjalu agar memiliki mata pencaharian yang dapat memenuhi kebutuhan hidupnya sendiri dari sektor pariwisata yang ada. Obyek wisata Situ Lengkong ini pengunjung yang datang dapat menikmati indahny pemandangan alam Situ Lengkong yang luasnya 57.95 ha dengan berjalan di pinggiran situ atau menaiki perahu mengitari kawasan situ ini. Selain itu ada Nusa Gede yang berada pada ketinggian 731 meter diatas permukaan laut, masuk dalam wilayah Desa dan Kecamatan Panjalu, Kabupaten Ciamis Jawa Barat. Pada tanggal 21 Februari 1991 area Situ Lengkong dengan Nusa Gede dinyatakan sebagai kawasan cagar alam yang benar-benar dijaga kelestarian alam serta budaya yang ada di dalamnya. Nusa Pakel merupakan sebuah pulau yang terletak di sebelah barat Nusa Gede. Dahulu Nusa Pakel merupakan taman yang sering digunakan sebagai tempat rekreasi keluarga kerajaan. Kondisi Nusa Pakel sekarang telah bersatu dengan daratan. Dengan latar belakang Nusa Gede disebelah timur dan Gunung Sawal, di sebelah

selatan, sehingga sangat cocok untuk kegiatan fotografi. Komplek Pemakaman Nusa Gede merupakan Komplek Pemakaman Khusus keluarga kerajaan. Salah satu makam tersebut adalah Makam Prabu Hariang Kancana.

Makam inilah yang menjadi objek utama wisata sejarah. Bumi alit merupakan suatu bangunan tempat penyimpanan benda-benda pusaka kerajaan Panjalu berdiri sampai sekarang. Upacara adat nyangku, nyangku yang memiliki arti *nyaangan laku* (menerangi perilaku) nyangku berasal dari bahasa Arab, *yanko* yang artinya membersihkan. Di Desa Panjalu nyangku berarti membersihkan benda-benda pusaka peninggalan leluhur. Upacara dipusatkan di Bumi alit tempat dimana pusaka Prabu Borosngora disimpan. Bumi alit merupakan bangunan sakral berbentuk bujur sangkar, simbol Ka'bah ([bappeda.ciamiskab.go.id](http://bappeda.ciamiskab.go.id)).

Adapun kegiatan Galuh *Ethnic Carnival* yang merupakan gelaran seni terbesar Kabupaten Ciamis dalam rangkaian hari jadi Kabupaten Ciamis. Setiap tahunnya, hari jadi kabupaten Ciamis selalu dimeriahkan dengan berbagai kegiatan. Galuh *Ethnic Carrnival* diselenggarakan oleh Dinas Kebudayaan, Kepemudaan dan Olahraga Kabupaten Ciamis. Galuh *Ethnic Carnival* menampilkan arak-arakan yang banyak berkembang di Kabupaten Ciamis. Memamerkan kesenian dengan keunikan nilai artistik, dan keeksotisannya kepada setiap masyarakat di Kabupaten Ciamis maupun luar Kabupaten Ciamis. Hal ini sebagai salah satu media promosi memperkenalkan seni budaya, industri kreatif dan perdagangan di Kabupaten Ciamis dengan menampilkan ciri khas potensi desa. Pada tahun 2022, Galuh *Ethnic Carnival* menampilkan berbagai kesenian helaran khas dari berbagai kecamatan di Ciamis. Terdapat sebanyak 17 kesenian dari Ciamis dan 2 dari luar daerah. Seperti

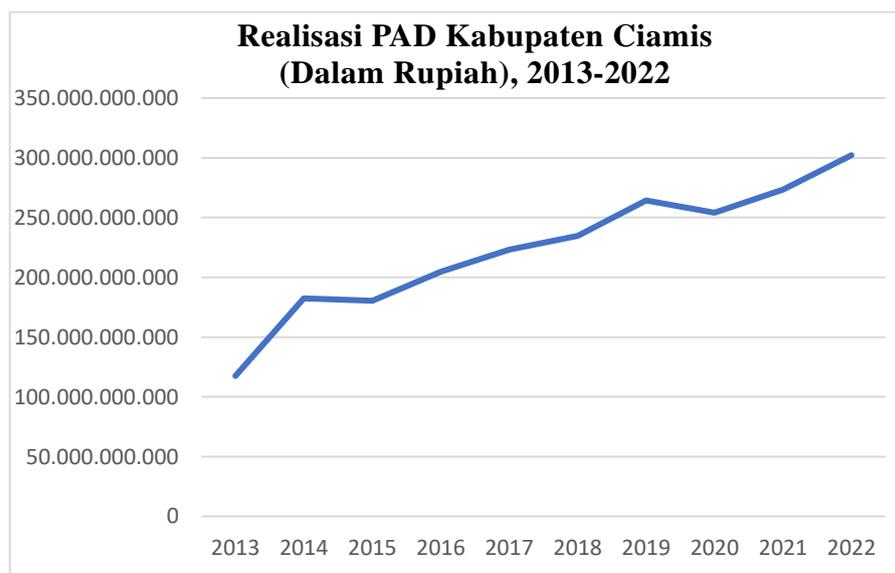
Wayang Landung Panjalu, Pontrang Cimaragas, Mengmleng Winduraja, Mabokuy Rajadesa, Bebegig Sukamantri dan lainnya. Juga penampilan kesenian dari luar daerah seperti Kota Banja dan Reog Keprajuritan dari Yogyakarta. Rute event ini dimulai dari titik start di depan Kantor Disbudporan Ciamis, kemudian ke arah Pasar Manis Ciamis, melintasi Stadion Galuh Ciamis lalu ke Jalan HOS Cokroaminoto dan finish di Alun-alun Ciamis. Dengan adanya kegiatan ini, merupakan salah satu upaya dalam melestarikan kesenian yang terdapat di tatar Galuh. Galuh *Ethnic Carnival* juga menunjukkan bahwasannya banyak seni budaya yang terdapat di setiap daerah di Indonesia yang dapat menjadikan suatu ciri khas daerah tersebut ( <https://visitciamis.com> ) .

Galuh *Culinary Night* merupakan sebuah event yang menyajikan beragam sajian kuliner di Tatar Galuh Ciamis yang berlokasi di Jalan. Cipto Mangunkusumo (Lingkar Selatan Stadion Galuh Ciamis). Galuh *Culinary Night* mulai dibuka dan diresmikan pada Sabtu, 11 November 2023, oleh Wakil Bupati Ciamis Yana D. Putra. Acara ini hadir setiap hari sabtu atau malam minggu dari pukul 16.00-23.00 WIB. Event tersebut diselenggarakan oleh para pegiat kuliner Ciamis yang tergabung dalam Himpunan Perdagangan Kewirausahaan Ciamis (HPKC). Sebanyak 80 kuliner dari pegiat usaha kuliner ikut bagian dalam kegiatan tersebut. Nampak ribuan warga Ciamis antusias mengunjungi acara ini, selain itu ada juga panggung hiburan yang menampilkan musisi lokal Ciamis ( <https://visitciamis.com> ). Selain membantu pelaku UMKM, Galuh *Culinary Night* ini juga berkontribusi dari sisi pendapatan asli daerah seperti retribusi parkir serta kebersihan dan secara

tidak langsung membantu wadah pekerjaan bagi masyarakat di Kabupaten Ciamis terbebas dari kemiskinan.

Dalam mengelola keuangannya, pemerintah daerah harus dapat menerapkan asas kemandirian daerah dengan mengoptimalkan penerimaan dari sektor pendapatan asli daerah. Pendapatan asli daerah bersumber dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan yang dipisahkan, dan sumber pendapatan lainnya yang sah. Berikut data Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Ciamis dalam rentang 10 tahun dapat digambarkan sebagai berikut:

**Gambar 1. 2 Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Ciamis 2013-2022**



Sumber: <https://djpk.kemeunkeu.go.id>, diolah 2023

Berdasarkan Gambar 1.1 dapat dikemukakan pada tahun 2013 pendapatan asli daerah Kabupaten Ciamis mengalami peningkatan secara umum dari tahun 2013-2022. Pada tahun 2013 PAD Kabupaten Ciamis sebesar Rp 117,47 miliar dan angka ini meningkat menjadi Rp 302 miliar pada tahun 2022. Peningkatan PAD Kabupaten Ciamis tersebut disebabkan oleh beberapa faktor diantaranya

peningkatan kualitas pelayanan publik oleh pemerintah daerah dan pengembangan potensi daerah, seperti pariwisata dan industri kreatif. Namun demikian, proporsi PAD terhadap total pendapatan daerah Kabupaten Ciamis masih tergolong sangat rendah. Pada tahun 2022, proporsi PAD terhadap total pendapatan daerah Kabupaten Ciamis hanya sebesar 11,25%. Hal ini menunjukkan bahwa PAD Kabupaten Ciamis memiliki kontribusi yang relatif kecil terhadap pendapatan keseluruhan daerah tersebut serta masih sangat bergantung pada dana perimbangan dari pemerintah pusat. Untuk meningkatkan proporsi PAD terhadap total pendapatan daerah, pemerintah Kabupaten Ciamis perlu melakukan beberapa upaya dengan meningkatkan sosialisasi dan edukasi kepada masyarakat tentang pentingnya membayar pajak dan retribusi, meningkatkan kualitas pelayanan publik sehingga masyarakat merasa puas dan bersedia membayar pajak dan retribusi dan mengembangkan potensi daerah, seperti pariwisata dan industri kreatif, sehingga dapat memberikan kontribusi yang lebih besar terhadap PAD.

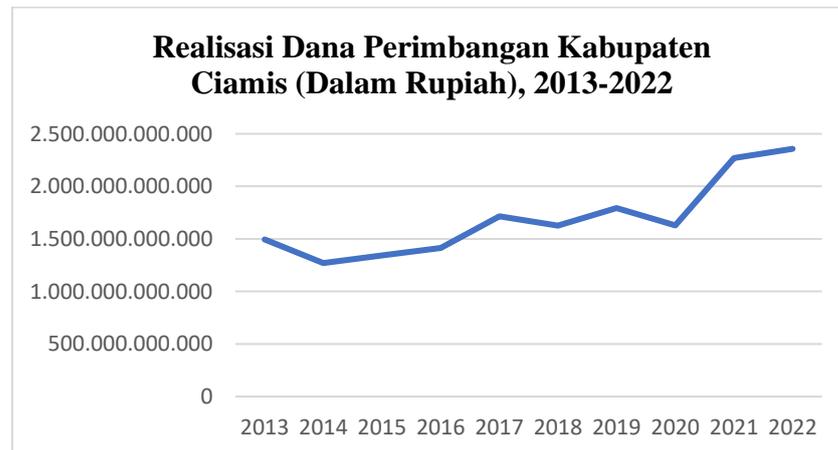
Dalam Raperda pertanggungjawaban APBD Kabupaten Ciamis Tahun Anggaran 2022 badan anggaran DPRD Kabupaten Ciamis menyatakan bahwa derajat kemandirian daerah yang dapat diukur oleh peranan pendapatan asli daerah terhadap dana perimbangan dan pinjaman daerah ditambah PAD terhadap total belanja daerah, kontribusi capaian pad terhadap belanja operasi, menunjukkan bahwa peranan dana perimbangan dari pusat dan pendapatan lainnya yang diperoleh dari pemerintah pusat dan pemerintah provinsi masih mendominasi kerangka pengelolaan keuangan APBD Kabupaten Ciamis Tahun 2022 dengan merekomendasikan agar melakukan langkah-langkah untuk meningkatkan PAD

dari obyek pajak restoran yang bersumber dari alokasi dana BOS pada satuan pendidikan lingkup pemerintah Provinsi Jawa Barat dan Kementerian Agama, akurasi data potensi pajak daerah dan retribusi daerah, perlu ditingkatkan sehingga dapat menggambarkan potensi yang sebenarnya, disamping itu sistem pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah harus lebih ditingkatkan seiring dengan diterapkannya program pemerintah terkait dengan implementasi transaksi non tunai dan peningkatan kesadaran masyarakat wajib pajak dan retribusi daerah, menjadi sebuah pilihan yang penting untuk segera ditingkatkan melalui kegiatan sosialisasi khususnya terkait dengan sejumlah peraturan daerah baru di bidang pajak dan retribusi daerah.

Menurut Carunia Mulya Firdausy dalam buku Kebijakan dan Strategi Peningkatan Pendapatan Asli Daerah Dalam Pembangunan Nasional (2017:121) menyatakan dari catatan yang ada ternyata bahwa sampai tahun 2016, rata-rata PAD berdasarkan provinsi hanya mampu mencapai 37,8% dari total pendapatan daerah masing-masing. Belum ada daerah yang persentase PAD terhadap pendapatan mencapai 70%. Daerah yang mencapai presentase PAD-nya diatas 50% hanya sebanyak 8 daerah, sementara daerah yang PAD-nya berada dibawah 30% tercatat 11 daerah. Bahkan terdapat 2 daerah yang penerimaan PAD-nya dibawah 10%. Ini mengindikasikan bahwa sebagian besar daerah belum memperlihatkan kemandiriannya dan masih sangat tergantung pada bantuan dari pusat untuk membiayai segala kewajiban terkait dengan pembangunan dan pemerintahan daerahnya masing-masing.

Berikut adalah dana perimbangan Kabupaten Ciamis dalam rentang 10 tahun dapat digambarkan sebagai berikut:

**Gambar 1. 3 Dana Perimbangan Kabupaten Ciamis 2013-2022**



Sumber: <https://djk.kemeunkeu.go.id> , diolah 2023

Sejalan dengan Gambar 1.2 dikemukakan bahwa dana perimbangan Kabupaten Ciamis mengalami peningkatan dari tahun 2013 hingga 2022. Pada tahun 2013 dana perimbangan Kabupaten Ciamis sebesar Rp 1,494 triliun dan meningkat menjadi Rp 2,356 triliun pada tahun 2022. Peningkatan dana perimbangan Kabupaten Ciamis tersebut disebabkan oleh beberapa faktor, antara lain peningkatan kebutuhan daerah untuk mebiayai pembangunan dan pelayanan publik, peningkatan jumlah penduduk dan luas wilayah Kabupaten Ciamis serta peningkatan besaran alokasi dana perimbangan dari pemerintah pusat. Namun demikian, proporsi dana perimbangan terhadap total pendapatan daerah Kabupaten Ciamis masih tergolong tinggi. Pada tahun 2022, proporsi dana perimbangan terhadap total pendapatan daerah Kabupaten Ciamis mencapai 87,78%. Hal ini menunjukkan bahwa Kabupaten Ciamis masih sangat bergantung pada dana

perimbangan dari pemerintah pusat dengan kata lain 87,78% pendapatan daerah berasal dari dana perimbangan. Untuk mengurangi ketergantungan Kabupaten Ciamis terhadap dana perimbangan, pemerintah Kabupaten Ciamis perlu melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan PAD, seperti yang telah disebutkan sebelumnya.

Hal itu juga diungkapkan oleh Badan Pengelola Keuangan Daerah (BPKD) Kabupaten Ciamis Dana Perimbangan memegang kontribusi yang sangat dominan untuk sumber pendanaan di Kabupaten Ciamis, sementara PAD yang merupakan potensi daerah baru mencapai Rp. 252,7 milyar atau 9% dari total pendapatan daerah Kabupaten Ciamis. Komponen PAD itu sendiri didominasi dari Lain-lain PAD Yang Sah sebesar 68% yang merupakan pendapatan BLUD RSUD dan Puskesmas. Sementara dari Pajak Daerah baru dapat berkontribusi sebesar 26% dari seluruh PAD. Kontribusi pajak daerah masih belum signifikan, meskipun demikian pembayaran pajak daerah merupakan salah satu bentuk kontribusi masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintah daerah. Hal ini tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2016 tentang ketentuan umum dan tata cara pemungutan pajak daerah bahwa pajak daerah adalah kontribusi wajib pajak kepada daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan undang-undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Berdasarkan latar belakang dan fenomena diatas, penulis tertarik untuk mengambil judul “ **Pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Perimbangan**

## **Terhadap Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah (Studi Kasus di Pemerintah Kabupaten Ciamis Tahun Anggaran 2013-2022)”.**

### **1.2 Identifikasi Masalah**

Berdasarkan dari latar belakang yang telah dikemukakan diatas, maka penulis merumuskan beberapa permasalahan pokok yang akan ditelaah lebih jauh dalam penelitian ini, yaitu :

1. Bagaimana Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan dan Kemandirian Keuangan Daerah di Kabupaten Ciamis.
2. Bagaimana pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan dan Kemandirian Keuangan Daerah secara simultan dan parsial di Kabupaten Ciamis.

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan identifikasi masalah diatas, maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan dan Kemandirian Keuangan Daerah di Kabupaten Ciamis.
2. Untuk mengetahui pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Perimbangan terhadap Kemandirian Keuangan Daerah secara simultan dan parsial di Kabupaten Ciamis.

### **1.4 Kegunaan Hasil Penelitian**

Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi berbagai pihak. Adapun kegunaan yang diharapkan adalah sebagai berikut :

#### 1.4.1 Manfaat Pengembangan Ilmu

Penelitian ini diharapkan memberikan sumbangan teoritis dan wawasan dalam bidang akuntansi sektor publik khususnya materi pembahasan mengenai pendapatan asli daerah dan dana perimbangan terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah di Kabupaten Ciamis tahun 2013-2022, sehingga dapat menjadi referensi penelitian berikutnya.

#### 1.4.2 Manfaat Praktis

- a. Bagi penulis hasil penelitian ini diharapkan menambah ilmu pengetahuan penulis serta mengetahui penerapan ilmu akuntansi khususnya dibidang akuntansi sektor publik.
- b. Bagi pemerintah daerah, penelitian ini diharapkan dapat menjadi kerangka acuan dalam menerapkan instrumen pendapatan asli daerah dan dana perimbangan terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah dan mengambil kebijakan yang tepat sesuai koridor pelaksanaan desentralisasi yang ideal dalam rangka otonomi daerah.

### **1.5 Lokasi dan Waktu Penelitian**

#### **1.5.1 Lokasi Penelitian**

Untuk memperoleh data dan informasi terkait permasalahan yang diteliti, penulis mengumpulkan data dari website <https://djpk.kemenkeu.go.id> yang menyajikan data valid untuk melakukan penelitian di Pemerintah Kabupaten Ciamis.

### **1.5.2 Waktu Penelitian**

Penelitian ini telah dilaksanakan mulai dari bulan September 2023 sampai dengan Juni 2024. Untuk rincian waktu pengerjaan ini terlampir pada lampiran penelitian.