

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Pembangunan nasional tidak bisa dilepaskan dari prinsip otonomi daerah yang pada dasarnya prinsip otonomi daerah merupakan mengurus urusan rumah tangganya sendiri. Sebagai daerah yang mempunyai kewenangan dan tanggung jawab menyelenggarakan kepentingan masyarakat berdasarkan prinsip keterbukaan, partisipasi masyarakat dan pertanggungjawaban kepada masyarakat.

Prinsip ini bertujuan untuk meningkatkan pelayanan publik agar terwujudnya tata kelola pemerintahan yang efektif dan efisien sesuai dengan konsep good governance. Setelah adanya otonomi daerah pemerintah daerah berhak membuat kebijakan-kebijakan berkaitan dengan daerahnya masing-masing. Dengan kebijakan-kebijakan yang dibuat maka diharapkan pemerintah daerah dapat meningkatkan kemandirian dalam menjalankan program-program yang dibuat oleh pemerintah daerah. Karena bagaimanapun juga pemerintah daerahlah yang mengetahui potensi daerahnya masing-masing.

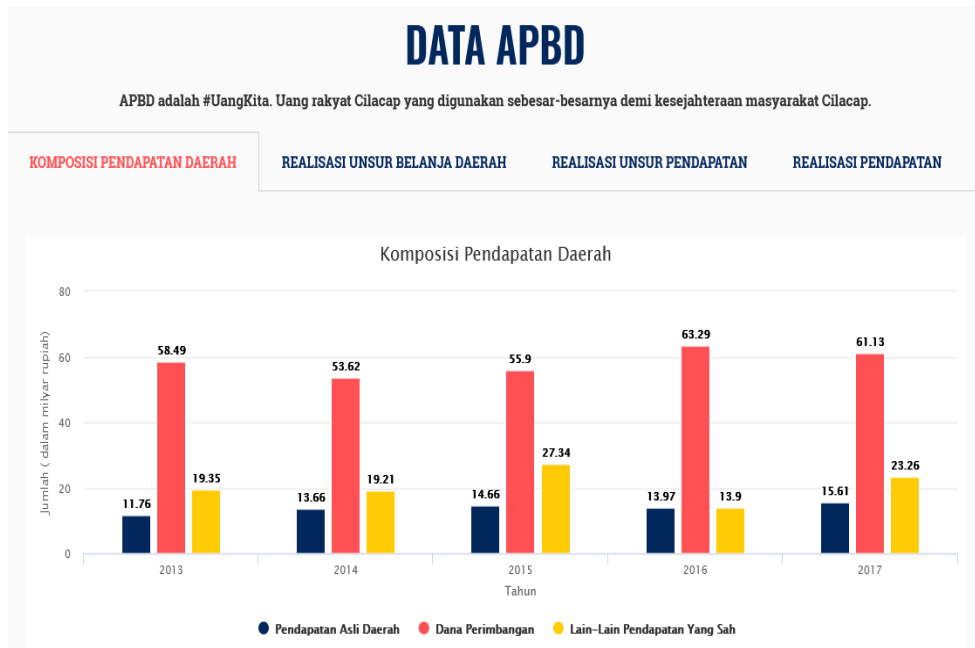
Pengelolaan keuangan daerah yang adil, rasional, transparan, partisipatif dan bertanggung jawab telah ada pada berbagai aspek penyelenggaraan pemerintahan daerah dan termasuk didalamnya bidang pengelolaan keuangan. Perubahan paradigma dilaksanakan melalui kebijakan otonomi daerah dan perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diatur dalam Undang-Undang No. 9

Tahun 2015 tentang perubahan pertama Undang-Undang No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Diberlakukannya Undang-Undang ini memberikan kesempatan bagi daerah untuk menggali dan mengatur sendiri urusan rumah tangganya demi terwujudnya kemandirian keuangan daerah.

Pengelolaan keuangan daerah, pada lingkup pendapatan daerah dilakukan secara tertib, taat pada aturan perundang-undangan, efektif, efisien, ekonomi, transparansi dan bertanggung jawab azas umum dengan memperhatikan azas keadilan, kepatutan dan manfaat untuk masyarakat. Secara tertib dimaksudkan bahwa keuangan daerah dikelola secara tepat waktu dan tepat guna yang didukung dengan bukti-bukti administrasi yang dapat dipertanggungjawabkan.

Peraturan Pemerintah No 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, dan Permendagri No.21 Tahun 2011 perubahan kedua dari permendagri No. 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah merupakan dasar hukum turunan peraturan perundang-undangan yaitu Undang-Undang No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Sementara kelompok pendapatan asli daerah menurut Permendagri No.21 Tahun 2011 dibagi menurut jenis pendapatan yang terdiri atas pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Pengelolaan keuangan daerah tersebut beserta sumber pendapatannya, dijadikan acuan dan pedoman oleh setiap kabupaten dan kota, termasuk Kabupaten Cilacap dalam menyusun dan merumuskan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)



Sumber: <http://bppkad.cilacapkab.go.id/apbd/>

**Gambar 1.1**  
**Grafik APBD Kabupaten Cilacap**

Amanat Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah, istilah dana perimbangan diganti dengan istilah pendapatan transfer, sehingga klasifikasi pendapatan daerah meliputi:

1. Pendapatan Asli Daerah,
2. Pendapatan Transfer dari Pemerintah Pusat,
3. Pendapatan Lain yang Sah.

Sementara kelompok pendapatan asli daerah menurut Permendagri No.21 Tahun 2011 dibagi menurut jenis pendapatan yang terdiri atas pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Pengelolaan keuangan

daerah tersebut beserta sumber pendapatannya, dijadikan acuan dan pedoman oleh setiap kabupaten dan kota, termasuk Kabupaten Cilacap dalam menyusun dan merumuskan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

APBD Kabupaten Cilacap pada tataran implementasi keuangan daerah merupakan agregat dari proses kebijakan perencanaan dan penganggaran. Struktur APBD terdiri dari pendapatan, belanja dan pembiayaan. Pendapatan Asli Daerah diharapkan dapat meningkatkan pendapatan daerah untuk mengurangi ketergantungan terhadap pembiayaan dari pemerintah pusat hingga meningkatkan penyelenggaraan otonomi dan keleluasaan daerah.

Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Cilacap yang didapatkan dari empat sumber pendapatan, yaitu :

- a. Hasil Pajak Daerah;
- b. Hasil Retribusi Daerah;
- c. Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang disahkan, dan
- d. Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah.

PAD ini didapatkan melalui kontribusi hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Pendapatan asli daerah merupakan salah satu indikator dari kemandirian keuangan daerah, karena semakin tinggi capaian PAD pada batas minimum (100%) maka dikatakan efektif dan dapat mendorong kemampuan daerah Kabupaten Cilacap, yang pada awalnya Instruktif (peran pemerintah pusat lebih dominan daripada kemandirian pemerintah daerah)

diharapkan menjadi Delekatif (campur tangan pemerintah pusat tidak ada karena telah benar-benar mandiri dalam melaksanakan otonomi daerah). Berdasarkan data Pendapatan Asli Daerah, Dapat dilihat dalam tabel dibawah ini:

**Tabel 1.1**  
**Target dan Realisasi Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Cilacap**  
**Tahun Anggaran 2013-2017**

Tahun	Target	Realisasi	%
2013	242.417.739.000	278.507.545.941	114,89%
2014	307.344.467.000	374.023.664.013	121,7%
2015	380.258.085.000	409.845.660.919	167,78%
2016	387.045.051.000	428.598.349.897	110,97%
2017	612.077.977.866	648.091.361.096	105,58%

Sumber: Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Cilacap Tahun 2013-2017

Dana perimbangan Kabupaten Cilacap merupakan dana yang didapatkan melalui proses penyusunan APBN dan APBD, yang di transfer oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Indikator keuangan daerah adalah rasio pendapatan asli daerah terhadap dana perimbangan dan pinjaman, dengan demikian PAD dan dana perimbangan merupakan sumber pengeluaran pemerintah daerah berpengaruh positif terhadap pengeluaran pemerintah suatu daerah. Pendapatan Dana Perimbangan Kabupaten Cilacap, bersumber dari:

- a. Bagi Hasil Pajak/Bagi Hasil Bukan Pajak
- b. Dana Alokasi Umum
- c. Dana Alokasi Khusus

Sumber keuangan ini merupakan pendapatan yang didapatkan melalui bagi hasil pajak atau bagi hasil bukan pajak, dana alokasi umum dan dana alokasi khusus. Permasalahan dana perimbangan di Kabupaten Cilacap ini adalah, masih tingginya nilai transfer pemerintah pusat kepada pemerintah daerah mengakibatkan kemandirian keuangan di Kabupaten Cilacap rendah (instruktif) karena pemerintah daerah kurang mengoptimalkan potensi daerah dalam meningkatkan PAD. Jika dihitung melalui rumus kontribusi, maka kontribusi dana perimbangan terhadap pendapatan daerah selama lima tahun anggaran dihitung sejak tahun 2013-2017, pada tahun 2013 dana perimbangan memberikan kontribusi terhadap pendapatan daerah sebesar 65%, pada tahun 2014 sebesar 61%, pada tahun 2015 sebesar 57%, tahun 2016 sebesar 69% dan pada tahun 2017 sebesar 61%. Data mengenai Dana Perimbangan di Kabupaten Cilacap Tahun Anggaran 2013-2017 dapat dilihat pada tabel dibawah ini.

**Tabel 1.2**  
**Target dan Realisasi Dana Perimbangan Kabupaten Cilacap**

**Tahun Anggaran 2013-2017**

Tahun	Anggaran	Realisasi	%
2013	1.397.022.194.000	1.384.770.341.881	99,12%
2014	1.467.801.976.450	1.467.806.399.255	100%
2015	1.575.625.082.000	1.562.967.743.187	99,2%
2016	2.149.267.300.000	1.941.145.933.885	90,32%
2017	1.919.895.773.000	1.87.953.083.082	97,66%

Sumber: Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Cilacap Tahun 2013-2017

Dana Perimbangan atau dana transfer merupakan dana yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, dana perimbangan tersebut menjadi tolak ukur dalam menentukan kemandirian keuangan daerah, karena jika dana perimbangan lebih besar persentasenya terhadap pendapatan daerah dibandingkan dengan Pendapatan Asli Daerah dan pendapatan lain yang sah, dapat dipastikan bahwa kemandirian suatu daerah itu rendah.

Kemandirian keuangan daerah menggambarkan ketergantungan daerah tersebut terhadap sumber dana ekstern (pemerintah pusat). Semakin tinggi rasio kemandirian mengandung arti bahwa tingkat ketergantungan daerah terhadap bantuan pihak ekstern terutama (pemerintah pusat dan provinsi) semakin rendah dan demikian pula sebaliknya. Rasio kemandirian juga menggambarkan tingkat partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerah. Semakin tinggi rasio kemandirian, semakin tinggi partisipasi masyarakat dalam membayar pajak dan retribusi daerah yang merupakan komponen utama pendapatan asli daerah. Semakin tinggi masyarakat membayar pajak dan retribusi daerah akan menggambarkan tingkat kesejahteraan masyarakat yang semakin tinggi.

Mengetahui sejauh mana Kemandirian Keuangan Daerah peneliti menggunakan perhitungan Rasio Kemandirian Keuangan Daerah, yang dimana cara menghitung Rasio tersebut menggunakan Jumlah atau Realisasi Pendapatan Asli Daerah dan Realisasi Dana Perimbangan, data tersebut menggunakan data LRA (Laporan Realisasi Anggaran) selama lima Tahun Anggaran, yaitu 2013-2017.

Rasio kemandirian keuangan daerah dan kemandirian keuangan daerah di Kabupaten Cilacap, dari Tahun 2013-2017 dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

**Tabel 1.3**  
**Kemandirian Keuangan Daerah di Kabupaten Cilacap**  
**Tahun Anggaran 2013-2017**

Tahun	Kemampuan Keuangan	Kemandirian	Pola Hubungan
2013	Rendah Sekali	20%	Instruktif
2014	Rendah Sekali	25%	Instruktif
2015	Rendah Sekali	26%	Instruktif
2016	Rendah Sekali	22%	Instruktif
2017	Rendah	35%	Konsultatif

Data diolah oleh peneliti

$$RKD = \frac{PAD}{DP} \times 100\%$$

**Gambar 1.2**

**Rasio Kemandirian Keuangan Daerah**

Keterangan:

**RKD** : Rasio Kemandirian Daerah

**PAD** : Pendapatan Asli Daerah

**DP** : Dana Perimbangan

(Halim 2018: L-5)

Pencapaian rasio kemandirian keuangan daerah di Kabupaten Cilacap pada tahun 2013 sebesar 20%, pada tahun 2014 sebesar 25%, tahun 2015 sebesar 26%, tahun 2016 sebesar 22% dan pada tahun 2017 sebesar 34%. Persentase capaian



selama lima tahun anggaran, rasio kemandirian keuangan daerah Kabupaten Cilacap sangat rendah. Sehingga dapat dikatakan bahwa kemandirian keuangan daerah Kabupaten Cilacap instruktif, dimana peran pemerintah pusat lebih dominan daripada kemandirian pemerintah daerah, yang pada dasarnya kemandirian keuangan daerah dipengaruhi dari pencapaian pendapatan asli daerah dan dana transfer yang diberikan oleh pemerintah pusat itu sendiri berdasarkan APBN. Berdasarkan latar belakang tersebut penulis tertarik untuk mengadakan penelitian lebih lanjut yang pembahasannya dituangkan dalam bentuk skripsi dengan judul **“Kemandirian Keuangan Daerah di Kabupaten Cilacap Provinsi Jawa Tengah Tahun Anggaran 2013-2017”**

## **B. Fokus Masalah**

Berdasarkan uraian pada latar belakang masalah di atas, yang menjadi identifikasi masalah dalam penelitian ini adalah, bahwa keuangan Kabupaten Cilacap masih dominan peran pemerintah pusat dibandingkan dengan peran pemerintahnya itu sendiri.

## **C. Rumusan Masalah**

Mengacu kepada identifikasi masalah di atas bahwa keuangan Kabupaten Cilacap masih dominan peran pemerintah pusat dibandingkan dengan peran pemerintahnya itu sendiri, maka yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana kemandirian keuangan daerah di Kabupaten Cilacap?
2. Bagaimana hambatan dalam mewujudkan Kemandirian Keuangan?
3. Bagaimana usaha pemerintah Kabupaten Cilacap dalam mewujudkan kemandirian keuangan?

#### **D. Tujuan Penelitian**

Mengacu pada rumusan masalah di atas, yang menjadi tujuan dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui tingkat kemandirian keuangan daerah di kabupaten Cilacap.
2. Untuk mengetahui bagaimana hambatan dalam mewujudkan kemandirian keuangan.
3. Bagaimana usaha pemerintah Kabupaten Cilacap dalam mewujudkan kemandirian keuangan.

#### **E. Kegunaan Penelitian**

Penelitian ini diharapkan berguna bagi berbagai pihak, baik secara langsung maupun tidak langsung. Oleh karena itu, peneliti menggolongkan kegunaan penelitian menjadi dua, yakni secara teoritis dan praktis.

1. Secara teoritis
  - a. Dapat mengetahui kemandirian keuangan daerah dan efektivitas Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Cilacap;
  - b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi pengetahuan dan pemahaman baru bagi penulis.

- c. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi wawasan bagi pembaca tentang kemandirian keuangan daerah dan pendapatan asli daerah.
2. Secara praktis
    - a. Bagi penulis, penelitian ini dalam rangka memenuhi tugas akhir untuk memperoleh gelar Sarjana Administrasi Publik, dapat menambah wawasan mengenai hal-hal yang berhubungan dengan keuangan daerah.
    - b. Bagi umum, penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumbangan pemikiran tentang pembahasan rasio kemandirian keuangan antara pemerintah pusat dan daerah khususnya Kabupaten Cilacap.

#### **F. Kerangka Pemikiran**

Hubungan antara pusat dan daerah tidak dapat dipisahkan yang dikaitkan dengan tiga asas desentralisasi, yaitu dekonsentrasi, desentralisasi, dan tugas pembantuan. Ketiga asas tersebut memiliki makna pelimpahan wewenang yang pada prinsipnya daerah mempunyai wewenang penuh dalam mengatur dan mengurus sendiri daerah kekuasaannya. Sebagaimana pada Kabupaten Cilacap kepala Daerah berhak atas daerahnya kekuasaannya dan bertanggung jawab penuh atas semua perencanaan, implementasi, dan pembangunan daerah dan termasuk masalah pembiayaan.

Otonomi Daerah merupakan hak dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya berdasarkan kepentingan masyarakat sesuai dengan Peraturan perundang-undangan. Begitupun otonomi daerah di Kabupaten Cilacap dimana Pemerintah Daerah

mempunyai wewenang untuk dapat mengatur dan mengurus sendiri wilayah otonom.

Berhubungan dengan masalah pembiayaan, Kabupaten Cilacap menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang dicatat dalam Laporan Realisasi Anggaran (LRA) yang didalamnya terdapat laporan Pendapatan Daerah, Belanja Daerah dan Pembiayaan Daerah dibuat per-tahun Anggaran Laporan Keuangan Daerah ini dibuat untuk pelaporan keuangan dari Pemerintah Daerah Kabupaten Cilacap terhadap Pemerintah Pusat.

Berkenaan dengan Kemandirian Keuangan Daerah ini, peneliti menggunakan Teori adalah teori Abdul Halim. Abdul Halim yang mengemukakan bahwa, Kemandirian Keuangan Daerah (otonomi fiskal) menunjukkan kemampuan Pemerintah Daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan yang diperlukan daerah. Kemandirian keuangan daerah ditunjukkan oleh 1). Besar kecilnya Pendapatan Asli Daerah 2). Dibandingkan dengan Pendapatan Daerah yang berasal dari sumber yang lain berupa bantuan Pemerintah Pusat ataupun dari Pinjaman.

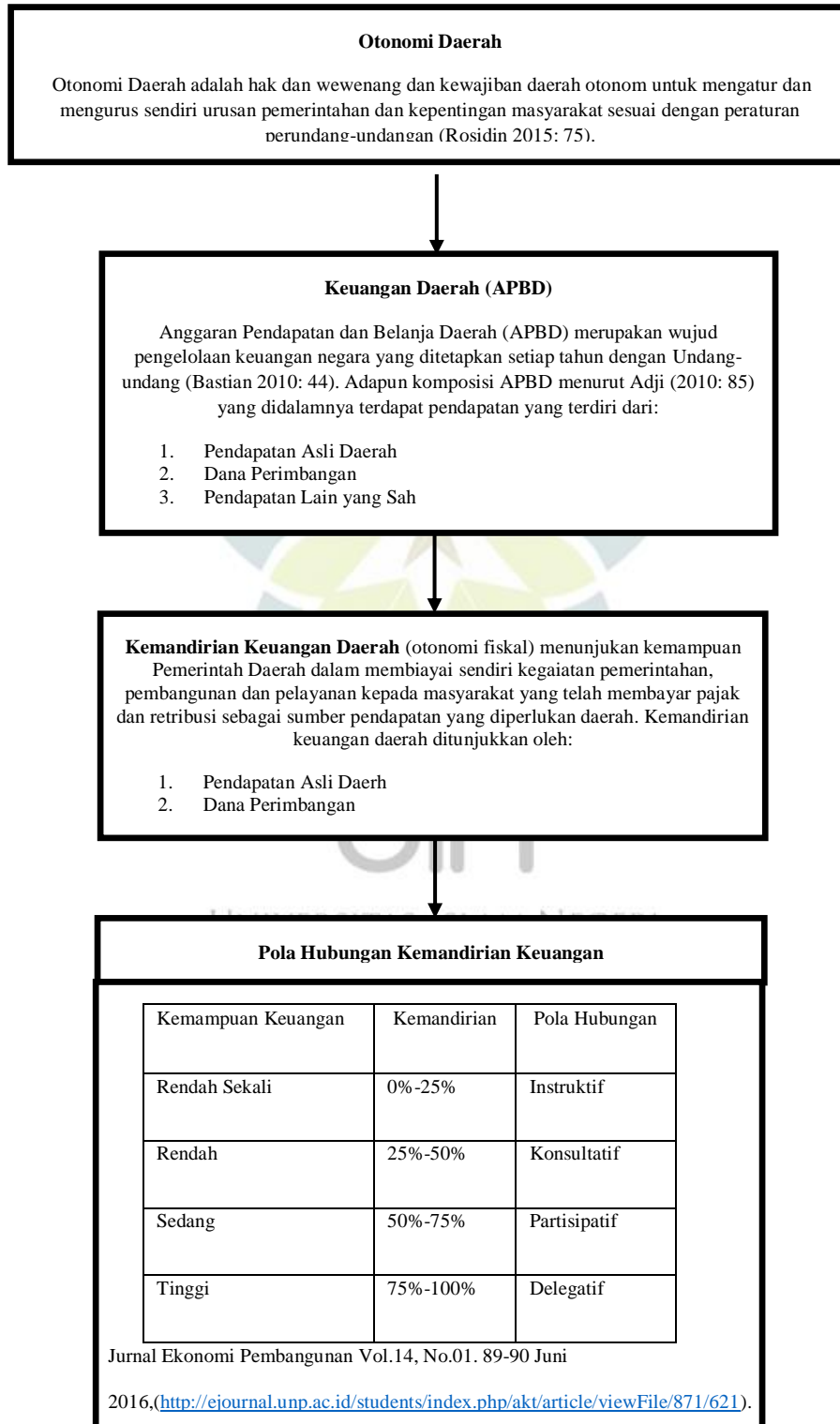
Sebagaimana daerah lainnya di Indonesia masalah utama yang dihadapi daerah otonom adalah rendahnya penerimaan Pendapatan Asli Daerah sementara di sisi lain potensi sumberdaya alam maupun manusia cukup melimpah dan potensial untuk dikembangkan begitu juga dengan Kabupaten Cilacap yang memiliki banyak potensi yang dapat dikembangkan untuk meningkatkan PAD. Karena banyaknya hambatan dalam peningkatan PAD untuk dapat mewujudkan

Kemandirian Keuangan Daerah. Tetapi pada prinsipnya Pemerintah Daerah Kabupaten Cilacap melakukan upaya untuk dapat meningkatkan PAD dalam mewujudkan Kemandirian Keuangan Daerah.

Pendapatan Asli Daerah dan Dana Perimbangan atau Dana Transfer merupakan dua aspek yang paling berpengaruh dalam proses kemandirian keuangan Daerah di Kabupaten Cilacap karena pada prinsipnya tujuan dari alokasi dana pusat ke daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi Daerah di Kabupaten Cilacap.

Melalui perhitungan rasio kemandirian menunjukkan bahwa kemandirian keuangan daerah di Kabupaten Cilacap Tahun Anggaran 2013-2017 sangatlah rendah yaitu dengan pola instruktif artinya peran pemerintah pusat lebih dominan dibandingkan dengan peran pemerintah daerahnya itu sendiri. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui sejauhmana kemandirian keuangan daerah Kabupaten Cilacap.

Dari uraian diatas, maka kerangka pemikiran dari penelitian ini dapat digambarkan sebagai berikut:



**Gambar 1.3 Kerangka Pemikiran**



uin

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI  
SUNAN GUNUNG DJATI  
BANDUNG