

BAB 1

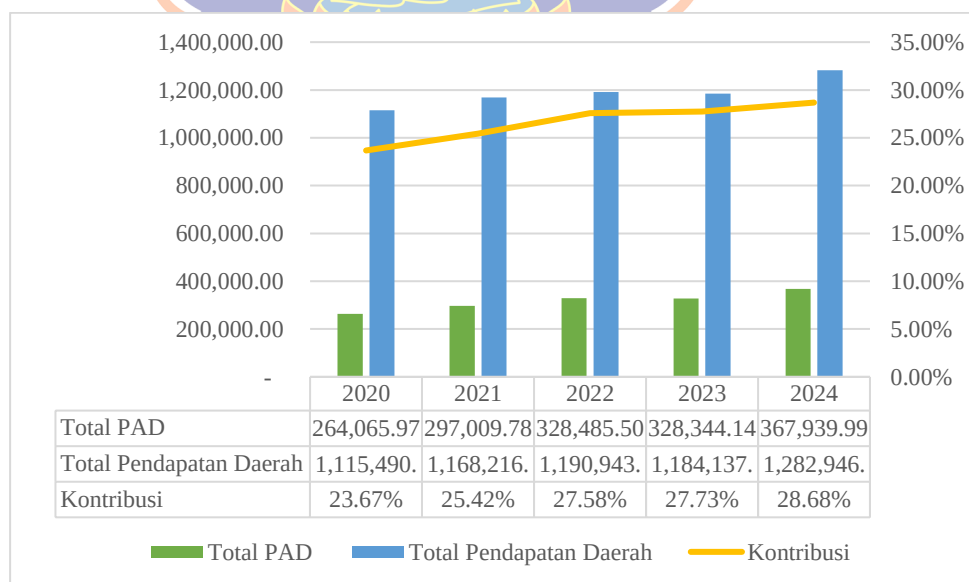
PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Perubahan sistem pemerintahan Indonesia dari sentralisasi menuju desentralisasi menjadi tonggak penting dalam sejarah tata kelola pemerintahan daerah. Sejak ditetapkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diperkuat oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, desentralisasi memberi otonomi luas kepada daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingannya sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Peralihan sistem pemerintahan ini bertujuan untuk mempercepat pemerataan pembangunan, meningkatkan kualitas pelayanan publik, dan mewujudkan kemandirian fiskal daerah. Desentralisasi fiskal memberikan kontribusi positif terhadap pertumbuhan ekonomi daerah (Rizki et al., 2023). Penetapan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (UU HKPD) semakin mempertegas peran daerah dalam menggali dan mengelola potensi pendapatannya.

Menurut UU HKPD Pasal 1 Ayat 13, pendapatan daerah adalah semua hak daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan. Pendapatan daerah pada dasarnya bersumber dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), pendapatan transfer dari

pemerintah pusat, serta lain-lain pendapatan yang sah. Di antara ketiga sumber tersebut, PAD memegang peran strategis dalam keuangan daerah sebagai salah satu sumber pendapatan utama dalam menilai tingkat kemandirian fiskal suatu daerah. Berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, PAD terdiri atas empat komponen yakni pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah. Keempat komponen ini mencerminkan potensi ekonomi lokal yang harus dioptimalkan agar daerah dapat meningkatkan penerimaan PAD secara mandiri. PAD adalah tulang punggung pembiayaan daerah dan menjadi indikator kemampuan daerah dalam menggali potensi ekonominya (Suprpto & Purbowati, 2024). Semakin besar kontribusi PAD terhadap Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD), semakin kecil ketergantungan daerah pada bantuan pemerintah pusat.

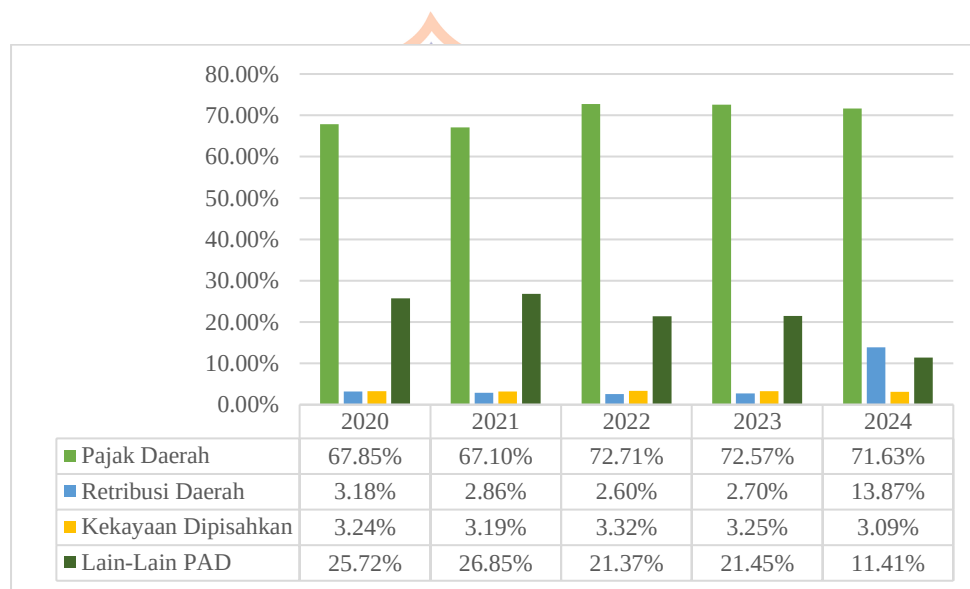


Gambar 1.1
Total PAD di Indonesia Tahun 2020-2024
Sumber : Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan , Diolah Penulis 2026

Berdasarkan Gambar 1.1 kontribusi PAD terhadap pendapatan daerah dari tahun 2020-2024 di Indonesia mengalami peningkatan setiap tahunnya. Pada tahun 2020 kontribusi PAD mencapai 23,67% lalu meningkat menjadi 28,68% di tahun 2024. Meskipun mengalami kenaikan secara bertahap, proporsi tersebut masih relatif rendah apabila dibandingkan dengan indikator kemandirian fiskal yang umumnya mengacu pada kontribusi minimal 50% terhadap total pendapatan daerah. Data tersebut menunjukkan bahwa kontribusi PAD terhadap total pendapatan daerah secara nasional masih relatif lebih kecil dibandingkan pendapatan transfer karena berada dibawah 30%. Kondisi ini mengindikasikan bahwa sebagian besar daerah di Indonesia masih memiliki ketergantungan yang cukup tinggi terhadap dana transfer dari pemerintah pusat. Tingginya ketergantungan terhadap transfer pusat berpotensi menurunkan insentif daerah untuk menggali sumber pendapatan secara mandiri karena merasa sudah cukup untuk mengatur dan mengelola urusan pemerintahan dan pembangunan (Rahmawati, 2024).

Ketergantungan pemerintah daerah terhadap dana transfer dari pemerintah pusat semakin menunjukkan risiko fiskal ketika terjadi penyesuaian kebijakan transfer. Pada tahun 2026, sejumlah kepala daerah menyampaikan keberatan atas pemotongan Transfer ke Daerah (TKD) yang berdampak pada penurunan Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Bagi Hasil (DBH). Dalam audiensi dengan Menteri Keuangan, disampaikan bahwa beberapa daerah mengalami penurunan signifikan alokasi TKD, bahkan berpotensi mengalami kesulitan dalam memenuhi belanja pegawai akibat terbatasnya ruang fiskal daerah. Menteri Keuangan Purbaya Yudhi Sadewa menyatakan bahwa penyesuaian

tersebut merupakan bagian dari dinamika pengelolaan keuangan negara dan akan disesuaikan dengan kondisi penerimaan nasional ke depan (Salam & Anugrahanto, 2025). Kondisi ini menunjukkan bahwa ketergantungan yang tinggi terhadap dana transfer dapat menimbulkan kerentanan fiskal ketika terjadi perubahan kebijakan pusat. Oleh karena itu, penguatan PAD menjadi semakin penting sebagai sumber penerimaan yang lebih stabil dan mencerminkan kemandirian fiskal daerah dalam mendukung pembiayaan pembangunan secara berkelanjutan.



Gambar 1.2

Kontribusi Komponen PAD di Indonesia Tahun 2020-2024

Sumber : Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan , Diolah Penulis 2026

Dilihat dari Gambar 1.2, terlihat bahwa struktur PAD Indonesia masih didominasi oleh pajak daerah. Pada tahun 2020, pajak daerah menyumbang sebesar 67,85% dari total PAD dan meningkat hingga 72,71% pada tahun 2022. Meskipun pada tahun 2024 kontribusinya sedikit menurun menjadi 71,63%, pajak daerah tetap menjadi komponen utama penggerak PAD. Sebaliknya, kontribusi retribusi daerah cenderung rendah dan stabil di bawah

5% sepanjang 2020-2023, bahkan hanya 2,60% pada tahun 2022. Namun, pada tahun 2024 terjadi lonjakan signifikan hingga mencapai 13,87%, meskipun kenaikan tersebut masih bersifat insidental dan belum konsisten. Komponen hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan relatif stagnan pada kisaran 3,09%-3,32%, yang menunjukkan bahwa kontribusi dari pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) belum mampu memberikan tambahan penerimaan yang optimal. Sementara itu, komponen lain-lain PAD yang sah sempat menjadi penyumbang kedua terbesar setelah pajak daerah dengan kontribusi 25,72% di tahun 2020 dan 26,85% di tahun 2021, namun kontribusinya terus menurun hingga hanya 11,41% di tahun 2024. Kondisi tersebut menunjukkan adanya ketimpangan struktur komponen PAD, sehingga diperlukan analisis lebih lanjut mengenai kontribusi masing-masing komponen dalam mendukung kinerja keuangan daerah.

Optimalisasi PAD di Indonesia tidak hanya terkait besarnya potensi yang dimiliki, tetapi juga efektivitas pengelolaannya. Setiap daerah memiliki karakteristik ekonomi yang berbeda, sehingga struktur dan kontribusi komponen PAD dapat bervariasi. Provinsi Bali sebagai daerah dengan basis ekonomi pariwisata yang kuat memiliki potensi pajak daerah yang besar, khususnya dari sektor hotel, restoran, dan hiburan. Namun demikian, realisasi PAD di Bali juga menunjukkan fluktuasi dalam beberapa tahun terakhir.

Tabel 1.1
Target dan Realisasi PAD di Provinsi Bali Tahun 2020-2024

Tahun	Target PAD (Rp)	Realisasi PAD (Rp)	Capaian PAD (%)
2020	3.434.785.985.000,00	3.069.474.217.923,49	89,36%
2021	3.178.019.403.737,00	3.117.070.012.473,76	98,08%
2022	3.494.115.418.572,00	3.863.191.406.848,23	110,56%
2023	5.041.446.320.153,00	4.627.741.217.667,29	91,79%
2024	4.590.033.889.600,00	5.535.429.679.670,83	120,60%

Sumber : BPKAD Provinsi Bali, Diolah Penulis 2026

Berdasarkan data capaian PAD Provinsi Bali tahun 2020-2024, realisasi PAD secara nominal menunjukkan kecenderungan meningkat dari tahun ke tahun. Pada tahun 2020 realisasi sebesar Rp3,07 triliun dengan capaian 89,36%, kemudian meningkat pada tahun 2021 dengan capaian 98,08%. Tahun 2022 bahkan melampaui target dengan capaian sebesar 110,56%. Namun pada tahun 2023 capaian kembali menurun menjadi 91,79% sebelum akhirnya meningkat signifikan pada tahun 2024 hingga mencapai 120,60%. Pola tersebut menunjukkan bahwa meskipun penerimaan daerah di Provinsi Bali meningkat secara nominal dari tahun ke tahun, tingkat pencapaian terhadap target masih mengalami fluktuasi, sehingga menuntut perhatian dalam perencanaan dan pengelolaan PAD secara lebih efektif.

Kontribusi PAD Provinsi Bali dipengaruhi oleh peran masing-masing kabupaten/kota sebagai penyumbang utama penerimaan daerah. Setiap daerah memiliki karakteristik ekonomi yang berbeda, sehingga kapasitas untuk menghasilkan PAD bervariasi. Di antara kabupaten/kota di Bali, Kabupaten Badung menonjol dengan kontribusi PAD terbesar, yang sebagian besar ditopang oleh sektor pariwisata.

Tabel 1.2
Realisasi PAD Kab/Kota Prov. Bali Tahun 2020-2022

Kabupaten/Kota	Realisasi PAD (Rp Miliar)		
	2020	2021	2022
Kab. Jembrana	148.045.103	185.004.035	175.992.613
Kab. Tabanan	313.042.530	362.314.631	436.408.393
Kab. Badung	2.116.974.302	1.750.345.226	3.705.745.447
Kab. Gianyar	545.869.873	430.172.109	857.553.633
Kab. Klungkung	220.893.875	254.494.496	309.462.458
Kab. Bangli	104.325.150	163.537.096	144.005.843
Kab. Karangasem	219.176.733	252.688.747	301.332.231
Kab. Buleleng	318.986.891	391.988.445	410.564.892
Kota Denpasar	731.261.281	3.117.070.009	888.051.856

Sumber : Badan Pusat Statistik Provinsi Bali, Diolah Penulis 2026

Data realisasi PAD Kabupaten/Kota di Provinsi Bali selama tahun 2020-2022 menunjukkan variasi kontribusi antar daerah. Kabupaten Badung menonjol dengan kontribusi PAD yang jauh lebih besar dibandingkan daerah lain. Realisasi PAD Kabupaten Badung tercatat sebesar Rp2,117 miliar pada 2020, menurun menjadi Rp1,750 miliar pada 2021, sebelum melonjak signifikan menjadi Rp3,706 miliar pada 2022. Fluktuasi capaian ini menarik untuk dianalisis lebih lanjut. Meskipun Kabupaten Badung selalu menyumbang persentase terbesar terhadap total PAD provinsi, realisasi PAD-nya tidak selalu mencapai target tahunan. Selain itu, kontribusi terbesar masih berasal dari pajak daerah, sementara komponen lainnya relatif kecil. Oleh karena itu, analisis terhadap struktur dan kontribusi komponen PAD di Kabupaten Badung menjadi penting untuk dilakukan guna memahami peran masing-masing sumber penerimaan dalam mendukung kinerja keuangan daerah.

Fenomena capaian PAD yang nominalnya tinggi namun belum mencapai target, serta dominasi pajak daerah sebagai komponen utama, bukan hanya terjadi di Kabupaten Badung. Penelitian yang dilakukan di Kabupaten Buleleng menunjukkan bahwa komponen lain-lain PAD yang sah menyumbang paling besar meski efektivitas realisasi PAD secara keseluruhan masih di bawah 100% (rata-rata 92,31%), dan kemandirian fiskal hanya naik tipis dari 19,83% menjadi 25,32% dalam lima tahun terakhir (Khoryani & Dharmawan, 2025). Temuan serupa juga muncul dari Kota Palembang, di mana pajak daerah dan lain-lain PAD yang sah menjadi kontributor terbesar, namun kemandirian fiskal menyentuh 42% sementara efektivitas realisasi PAD berkisar 78,66% jelas bahwa ada ruang besar untuk perbaikan struktural (Utami et al., 2024). Berdasarkan data capaian PAD dan perbandingan antar kabupaten/kota di Provinsi Bali, Kabupaten Badung menjadi kontributor utama PAD provinsi, dengan realisasi nominal tertinggi namun tidak selalu mencapai target tahunan.

Selain itu, struktur PAD Kabupaten Badung masih didominasi oleh pajak daerah, sementara kontribusi komponen lainnya relatif kecil. Dari perspektif akuntansi daerah, setiap komponen PAD dicatat secara terpisah dalam Laporan Realisasi Anggaran (LRA) sebagai penambah nilai kekayaan bersih daerah. Hal ini memungkinkan analisis kontribusi masing-masing komponen dilakukan secara sistematis dan transparan sesuai prinsip akuntansi fiskal, sekaligus menilai efektivitas pengelolaan keuangan daerah. Kondisi ini menunjukkan perlunya analisis lebih rinci terhadap kontribusi masing-masing komponen PAD, sehingga penelitian ini difokuskan untuk mengidentifikasi

kontribusi pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah dalam struktur PAD Kabupaten Badung.

1.2 Identifikasi Masalah

PAD merupakan indikator penting dalam mengukur tingkat kemandirian fiskal suatu daerah. Permasalahan umum yang sering dihadapi pemerintah daerah dalam merealisasikan PAD secara optimal adalah ketidaksesuaian antara potensi ekonomi daerah dengan realisasi penerimaan PAD. Kondisi tersebut dapat disebabkan oleh berbagai faktor, baik dalam pemungutan pajak, kelemahan sistem administrasi, maupun belum tergalinya potensi yang ada secara maksimal. Kondisi ini menunjukkan bahwa besarnya potensi ekonomi suatu daerah tidak selalu sejalan dengan efektivitas realisasi PAD.

Provinsi Bali sebagai salah satu daerah dengan potensi ekonomi besar, masih menghadapi tantangan tersebut, yang tercermin dari fluktuasi realisasi PAD di beberapa kabupaten/kota. Realisasi PAD di Bali secara umum menunjukkan tren positif namun mengalami fluktuasi. Pada tahun 2023 capaian realisasi PAD Provinsi Bali mencapai sekitar 91,7% dari target sebesar Rp5,04 triliun, sementara total pendapatan daerah terealisasi sebesar 93,7% dari target yakni Rp7,25 triliun. Sedangkan pada tahun 2024 realisasi PAD meningkat signifikan menjadi Rp5,54 triliun atau tumbuh sekitar 19,6% dibandingkan tahun sebelumnya (DJPb Provinsi Bali, 2024). Sehingga dapat disimpulkan bahwa meskipun PAD Bali mengalami tren positif, namun

fluktuasi realisasi mencerminkan masih adanya tantangan dalam mengoptimalkan potensi fiskal secara merata dan berkelanjutan.

Berdasarkan data dari Bapenda Provinsi Bali, proporsi kontribusi pajak daerah terhadap PAD dalam beberapa tahun terakhir berada di atas 50%, menjadikannya komponen dominan dibandingkan retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, maupun lain-lain PAD yang sah. Sementara itu, kontribusi retribusi daerah relatif kecil, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan juga menunjukkan kinerja yang fluktuatif, dan lain-lain PAD yang sah bersifat tidak stabil. Ketimpangan kontribusi antar komponen PAD ini menunjukkan bahwa kemandirian fiskal Bali masih bertumpu pada pajak daerah, sementara potensi dari komponen lainnya belum tergali optimal.

Hal ini tercermin pada Kabupaten Badung sebagai kabupaten dengan kontribusi terbesar di Provinsi Bali. Berdasarkan LRA Pemerintah Kabupaten Badung tahun 2020-2024, capaian PAD mengalami fluktuasi. Pada tahun 2020, realisasi PAD sempat menurun cukup signifikan akibat pandemi COVID-19 dari target Rp5,30 miliar menjadi Rp2,70 miliar. Meskipun pada tahun-tahun berikutnya realisasi PAD meningkat secara nominal, capaian tersebut belum sepenuhnya memenuhi target yang ditetapkan, khususnya pada beberapa komponen seperti retribusi daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Kondisi tersebut menunjukkan adanya tantangan dalam efektivitas pengelolaan sumber daya keuangan daerah, sehingga penting dilakukan analisis kontribusi masing-masing komponen PAD untuk menilai kinerja keuangan daerah.

1.3 Pembatasan Masalah

Penelitian ini dibatasi pada salah satu kabupaten di Bali yang menjadi pusat aktivitas ekonomi dan kontribusi PAD terbesar dibandingkan kabupaten/kota lainnya yakni Kabupaten Badung. Pemilihan Kabupaten Badung didasarkan pada karakteristik fiskal daerah yang relatif kuat, namun dalam praktiknya masih menunjukkan ketidakkonsistenan dalam pencapaian target realisasi pada beberapa komponen PAD. Kondisi tersebut mencerminkan adanya kesenjangan antara potensi fiskal dan realisasi penerimaan daerah, sehingga menarik untuk dikaji dari sisi kontribusi masing-masing komponen PAD.

Selain itu, Pemerintah Kabupaten Badung telah melakukan berbagai upaya penguatan penerimaan daerah seperti pendataan wajib pajak baru serta penagihan piutang pajak lama sebagai bentuk respon atas tidak tercapainya target realisasi PAD secara konsisten. Objek pada penelitian ini adalah seluruh komponen PAD yang terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, serta lain-lain PAD yang sah.

Penelitian ini berfokus pada periode lima tahun terakhir, yaitu tahun 2020-2024, karena pada periode tersebut terjadi dinamika pasca pandemi. Pembatasan ini bertujuan agar ruang lingkup penelitian lebih jelas dan terarah, sehingga mampu memberikan gambaran yang mendalam mengenai kontribusi masing-masing komponen PAD terhadap total PAD Kabupaten Badung. Selain itu, penelitian ini bertujuan untuk menyajikan deskripsi objektif mengenai kontribusi keempat komponen PAD tanpa menganalisis faktor penyebab maupun hubungan kausal lainnya.

1.4 Rumusan Masalah

Berdasarkan batasan masalah yang telah ditetapkan, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Seberapa besar kontribusi pajak daerah terhadap total PAD Kabupaten Badung tahun 2020-2024?
2. Seberapa besar kontribusi retribusi daerah terhadap total PAD Kabupaten Badung tahun 2020-2024?
3. Seberapa besar kontribusi hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan terhadap total PAD Kabupaten Badung tahun 2020-2024?
4. Seberapa besar kontribusi lain-lain PAD yang sah terhadap total PAD Kabupaten Badung tahun 2020-2024?
5. Komponen PAD manakah yang memberikan kontribusi terbesar dan terkecil terhadap total PAD Kabupaten Badung tahun 2020-2024?
6. Bagaimana perkembangan kinerja PAD Kabupaten Badung dilihat dari perbandingan target dan realisasi tahun 2020-2024?

1.5 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan diatas, adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui :

1. Besarnya kontribusi pajak daerah terhadap total PAD Kabupaten Badung tahun 2020-2024.
2. Besarnya kontribusi retribusi daerah terhadap total PAD Kabupaten Badung tahun 2020-2024.

3. Besarnya kontribusi hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan terhadap total PAD Kabupaten Badung tahun 2020-2024.
4. Besarnya kontribusi lain-lain PAD yang sah terhadap total PAD Kabupaten Badung tahun 2020-2024.
5. Komponen PAD yang memberikan kontribusi terbesar dan terkecil terhadap total PAD Kabupaten Badung tahun 2020-2024.
6. Perkembangan kinerja PAD Kabupaten Badung tahun 2020-2024.

1.6 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun praktis yakni sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis
 - a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya di bidang akuntansi.
 - b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman yang lebih mendalam terkait kontribusi masing-masing komponen PAD terhadap total PAD.
 - c. Penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi referensi bagi peneliti selanjutnya dalam menganalisis PAD dan mengembangkan kajian terkait penerapan akuntansi pemerintahan.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Pemerintah

Diharapkan penelitian ini dapat menjadi bahan pertimbangan bagi pemerintah terkhususnya Pemerintah Kabupaten Badung dalam mengoptimalkan penerimaan dari setiap komponen PAD.

b. Bagi Universitas Pendidikan Ganesha

Diharapkan penelitian ini dapat menjadi sumber pembaruan dan memperkaya hasil penelitian selanjutnya yang akan dilakukan oleh mahasiswa maupun dosen mengenai kinerja pengelolaan pendapatan daerah.

c. Bagi Penulis

Diharapkan melalui penelitian ini selain sebagai pemenuhan kewajiban akademik memperoleh gelar Sarjana Akuntansi, tetapi juga sebagai sarana untuk menerapkan pengetahuan yang telah diperoleh selama perkuliahan serta menambah wawasan sebagai bekal di masyarakat.

