

BAB 1 PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia mengalami perubahan sistem pemerintahan dari sentralisasi menjadi desentralisasi, hal tersebut menyebabkan kebijakan dan kewenangan pada pemerintahan daerah juga ikut mengalami perubahan. Ada perbedaan dalam reformasi sistem di Indonesia, yaitu pembangunan yang tidak merata pada saat sistem sentralisasi sehingga dinilai kurang efisien. Sedangkan pada saat menggunakan sistem desentralisasi, pemerintah pusat telah memberikan kewenangan sendiri kepada pemerintah daerah untuk melakukan pemerataan pembangunan infrastruktur dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan pelayanan yang memadai (Roychana, 2022). Adanya reformasi yang terjadi di Indonesia membawa perubahan di berbagai sektor diantaranya pada sistem politik, sosial, kemasyarakatan dan perekonomian sehingga menciptakan keputusan yang bermacam untuk perubahan pengelolaan pemerintahan yang lebih baik. Dalam menindaklanjuti kegiatan reformasi yang berlangsung, dibutuhkan pengelolaan pada otonomi daerah dan sistem keuangan daerah agar terciptanya pengelolaan pemerintahan yang terstruktur (Defitri, 2020).

Indonesia memiliki banyak pulau yang tersebar di seluruh penjuru daerah, akibatnya di butuhkan tenaga yang lebih dalam mengelola kekayaan yang dimiliki setiap daerah. Permasalahan yang terjadi di berbagai daerah di Indonesia adalah hubungan antara pemerintahan pusat dengan daerah dalam menyalurkan seluruh kebijakan yang diberikan khususnya perihal aspek keuangan. Untuk menyikapi hal tersebut, dapat diatasi dengan kebijakan otonomi daerah agar dapat mendorong pemerintahan yang lebih inovatif dalam mengelola kekayaan daerah tersebut. Pengelolaan kekayaan yang baik dapat menjadi modal dalam melakukan pembangunan infrastruktur yang dibutuhkan setiap daerah serta sebagai fasilitas publik untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat (Purnomo & Danuta, 2022).

Penerapan kebijakan terhadap otonomi daerah merupakan jawaban dari suara setiap daerah di Indonesia yang sudah lama menginginkan adanya peranan pemerintah pusat yang lebih besar dalam membantu mengelola daerah dengan tanggung jawab dan kewenangan yang diberikan dalam upaya menyejahterakan masyarakat dan pembangunan daerah (Azwar, 2023). Hal ini bertujuan agar setiap daerah dapat mengembangkan daerahnya masing-masing secara mandiri untuk memenuhi kebutuhannya tanpa bergantung terhadap dana yang diberikan oleh pihak eksternal khususnya pemerintah pusat atau provinsi. Kebijakan otonomi daerah ini diberikan karena pemerintahan daerah lebih mengetahui keadaan dan keperluan yang di butuhkan setiap daerah tersebut. Otonomi daerah diberikan untuk mewujudkan pemerintah daerah yang bebas dalam mengatur daerahnya tanpa campur tangan pemerintah pusat. Selaras dengan prinsip (*money follows function*) yakni menyerahkan sumber-sumber pembiayaan dari pemerintahan pusat kepada daerah untuk dapat mengelola segala urusan daerahnya, terutama bagi kabupaten/kota sebagai penggerak utama kebijakan tersebut (Defitri, 2020; Silondae *et al.*, 2023).

Sejak digulirkannya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah di Indonesia, telah menunjukkan munculnya perubahan dalam mengatur

pemerintahan daerah. Seiring berjalannya waktu UU tersebut mengalami beberapa perubahan, antara lain UU No. 32 Tahun 2004 menggantikan UU No 22 Tahun 1999. Dan akhirnya pemerintah menetapkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Menilai kemandirian daerah dapat dilihat dari jumlah Pendapatan Asli Daerah (PAD) suatu daerah. Komponen PAD terdiri dari banyaknya pajak daerah dan retribusi daerah yang telah disesuaikan dengan peraturan yang berlaku. Pajak sendiri merupakan peran yang sangat penting dalam upaya membiayai pengeluaran belanja yang dilakukan untuk mensejahterakan masyarakatnya. Pemungutan pajak di Indonesia dapat dikategorikan menjadi 2 yaitu pajak negara dan pajak daerah. Pajak Negara merupakan pajak yang dipungut oleh pemerintah pusat, sedangkan pajak daerah merupakan pajak yang dipungut oleh pemerintah daerah/kota. Sebagai salah satu fondasi PAD, pajak daerah menjadi sangat penting teruntuk menstabilkan perekonomian daerah melalui kebijakan yang ada. (Situngkir *et al.*, 2020; Gultom, 2019; Ismanura *et al.*, 2014). Semakin tinggi kemandirian daerah maka semakin tinggi juga tingkat keikutsertaan masyarakat dalam membayar pajak dan retribusi daerah (Sanga & Yulia Jaeng, 2023).

Selain itu, pengiriman bantuan Transfer Ke Daerah dan Dana Desa (TKDD) diharapkan setiap daerah dapat mengalokasikan dana APBN ke berbagai sektor yang dapat menghasilkan investasi yang besar dan meningkatkan pelayanan publik serta meningkatkan kontribusi PAD (Azwar, 2023). Semakin besar penerimaan PAD maka semakin besar juga daerah dikatakan berhasil dalam menjalani otonomi daerah (Amanda & Zulgani, 2020). Semakin tinggi peningkatan PAD maka daerah dapat mengurangi ketergantungannya terhadap pemerintah pusat/provinsi pada dana perimbangan seperti Dana Alokasi Umum (DAU) dana Alokasi Khusus (DAK) dan Dana Bagi Hasil (DBH). Namun, jika bantuan tersebut lebih tinggi daripada PAD maka bantuan dari pemerintah pusat tersebut dikatakan negatif dan dikatakan belum mandiri dari segi finansial (Sanga & Yulia Jaeng, 2023).

Selaras dengan meningkatnya PAD maka daerah tersebut dikatakan mampu dalam membelanjakan sendiri keperluan daerahnya yakni terdiri dari belanja modal dan belanja operasi. Ketika belanja modal meningkat maka bisa dikatakan bahwa daerah tersebut telah mandiri dalam mengelola keuangan daerah karena belanja modal yang lebih besar akan dibiayai oleh PAD (Sanga & Yulia Jaeng, 2023). Suatu kemandirian daerah jika kebutuhannya yang harus dipenuhi semakin tinggi maka belanja modal yang dikeluarkan akan semakin besar. Begitu pula sebaliknya, semakin kecil belanja yang dikeluarkan dengan biaya dari PAD maka semakin rendah pula kemandirian daerah tersebut (Oki *et al.*, 2020).

Berkaitan dengan pemberian wewenang dalam mengambil suatu keputusan untuk memenuhi kebutuhan daerah serta rangkaian kegiatan yang berkaitan untuk menciptakan kemakmuran bagi masyarakat maka peranan data keuangan daerah sangat diperlukan untuk mengetahui secara rinci sumber-sumber pembiayaan pembelanjaan kegiatan yang dikeluarkan setiap daerah. Data keuangan yang diperoleh memberikan pandangan terkait perkembangan daerah yang dilihat dari anggaran dan realisasi yang terjadi serta pengeluaran maupun penerimaan, hal ini dapat dianalisis dari informasi yang telah didapatkan untuk mengetahui seberapa besar dan kecilnya tingkat dan kemampuan kemandirian daerah. Salah satu indikator penting yang digunakan untuk mengevaluasi kemampuan daerah adalah dengan menilai dari

kemandirian daerah untuk membiayai kebutuhannya secara mandiri dan tidak bergantung pada pemerintah pusat (Yaqien *et al.*, 2024).

Namun, pada periode 2020-2023, dinamika ekonomi nasional dan global memengaruhi penerimaan pajak daerah. Pandemi COVID-19 yang terjadi pada akhir tahun 2019 sampai 2021 berdampak signifikan terhadap aktivitas ekonomi, yang menyebabkan penurunan potensi penerimaan pajak. Meskipun pemerintah pusat memberikan insentif pajak dan stimulus ekonomi untuk mendukung pemulihan, beberapa daerah di Jawa Timur tetap mengalami kesulitan dalam meningkatkan PAD mereka.

Tabel 1. 1 Anggaran dan Realisasi PAD Jawa Timur Tahun 2019-2021

Tahun	PAD Jawa Timur		
	Anggaran	Realisasi	Persentase Realisasi Anggaran
2019	35.465,94 M	39.344,67 M	110,94 %
2020	39.782,73 M	37.042,89 M	93,11%
2021	37.044,34 M	40.942,41 M	110,58%

Sumber : Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, Kementerian Keuangan Republik Indonesia (DJPk Kemenkeu). 2025. *Laporan Realisasi Anggaran (LRA)*. Diakses pada 1 Januari 2025 dari <https://www.djpk.kemenkeu.go.id/>.

Memasuki masa pemulihan ekonomi pada tahun 2022-2023, beberapa daerah di Jawa Timur mulai menunjukkan perbaikan kinerja keuangan. Dengan meningkatnya aktivitas ekonomi, penerimaan pajak daerah mulai pulih dan pemerintah daerah kembali mengalokasikan anggaran untuk belanja modal. Namun, perbedaan kapasitas antar daerah dalam mengelola sumber daya dan memanfaatkan peluang ekonomi menciptakan kesenjangan kemandirian keuangan.

Menurut hasil evaluasi Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI) 2021, dengan melibatkan 503 Pemerintah Daerah di Indonesia dikatakan bahwa tidak ada satupun pemerintah daerah yang berhasil mencapai status Indeks Kemandirian Fiskal (IKF) 4 (Sangat Mandiri). Hanya terdapat 10 Pemerintah Daerah atau sekitar 1,98% di Indonesia yang masuk dalam kategori IKF 3 (Mandiri) dalam hal kemandirian fiskal. Hasil lainnya mengatakan, sebanyak 443 Pemerintah Daerah atau 88,07% termasuk dalam kategori belum mandiri.

Tabel 1. 2 Klasifikasi IKF Berdasarkan Level Tingkat Pemerintahan (Nasional)

Status IKF	Provinsi	Prov (%)	Kabupaten	Kab (%)	Kota	Kota (%)
2020						
1	10	30%	369	98%	64	70%
2	16	49%	8	2%	26	28%
3	7	21%	1	0,26%	2	2%
Jumlah	33	100%	378	100%	92	100%

Sumber : Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI). 2020. *Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) Tahun 2020*. Diakses pada 13 Januari 2025 dari <https://www.bpk.go.id>.

Menurut Khofifah Indar Parawansa selaku Gubernur Jawa Timur (BPK Jatim, 2022), Kota Surabaya menjadi kota satu-satunya daerah tingkat dua di Jawa Timur yang telah mencapai kemandirian fiskal. Disusul oleh 4 daerah lainnya yang memiliki status menuju mandiri yakni Kabupaten Gresik, Kabupaten Sidoarjo, Kota Malang dan Kabupaten

Mojokerto. Anggota BPK Nyoman Adhi Suryadnyana mengatakan, bahwa salah satu faktor yang membuat kemandirian fiskal daerah menjadi sulit yaitu pendapatan pajak yang masih tersentralisasasi di pusat.

Selain itu, ketergantungan yang tinggi pada dana perimbangan, seperti DAU, DAK dan DBH, menjadi tantangan utama bagi kemandirian keuangan daerah. Daerah dengan potensi ekonomi yang rendah cenderung mengandalkan dana ini untuk membiayai belanja operasional dan modal. Ketergantungan tersebut sering kali menghambat inovasi daerah dalam menggali potensi sumber pendapatan baru. Berdasarkan data yang didapat dari Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan selama 4 tahun yaitu Tahun 2020-2023 di Jawa Timur, menunjukkan bahwa proporsi dana perimbangan selalu lebih besar dibandingkan PAD. Rata-rata PAD kabupaten/kota selama 2020-2023 di Jawa Timur yaitu sebesar Rp. 41.971,79 miliar. Sementara itu rata-rata dana perimbangan selama 4 tahun yaitu sebesar Rp. 69.405,83 miliar. Proporsi PAD terhadap Dana Perimbangan hanya mencapai sekitar 60,473%, menunjukkan bahwa PAD hanya mencakup setengah dari Dana Perimbangan yang diterima. Besarnya dana perimbangan dibanding PAD menunjukkan tingginya ketergantungan daerah terhadap transfer pusat, yang menyebabkan daerah menjadi tidak mandiri (DJPK Kemenkeu, 2025).

Berdasarkan data dari DJPK Provinsi Jawa Timur pada Tahun 2020-2023 menunjukkan bahwa persentase belanja modal mengalami peningkatan dari tahun 2020 sebesar 63,75% hingga 2022 sebesar 103,84%, namun di tahun 2023 mengalami penurunan persentase realisasi dan anggaran belanja modal sebesar 92,25%. Dapat dilihat pada tahun 2022 hingga 2023 realisasi belanja modal mengalami penurunan yang menunjukkan menurunnya kinerja keuangan pemerintah daerah dalam upaya meningkatkan kekayaan daerah. Fenomena ini menegaskan pentingnya peran pajak daerah, dana perimbangan dan belanja modal dalam membentuk kemandirian keuangan daerah. Maka dari itu, kemandirian daerah menjadi hal yang penting untuk diperhatikan, salah satunya pada Provinsi Jawa Timur agar dapat mengelola urusannya dengan efektif dan efisien (DJPK Kemenkeu, 2025).

Dengan didasarkan pada penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Saraswati and Nurharjanti (2021) pada 34 provinsi di Indonesia, penelitian terhadap pajak daerah memiliki pengaruh positif dan signifikan terhadap kemandirian keuangan daerah, yang berarti peningkatan pajak daerah dapat meningkatkan kemandirian keuangan daerah. Sedangkan, pada retribusi daerah, belanja modal dan dana perimbangan tidak berpengaruh signifikan terhadap kemandirian keuangan daerah. Ini menunjukkan bahwa ketiga variabel ini tidak secara langsung meningkatkan kemandirian keuangan daerah. Penelitian ini terdapat keterbaruan pada variabel independen yang diteliti yaitu menggunakan variabel Pajak Daerah, Dana Perimbangan dan Belanja Modal serta penambahan Jumlah Penduduk dan Pertumbuhan Ekonomi Daerah sebagai variabel kontrol. Objek penelitian mencakup Provinsi Jawa Timur pada periode 2020-2023 untuk lebih memfokuskan pada satu wilayah penelitian. Selain itu, penelitian ini memiliki tambahan variabel kontrol meliputi Jumlah Penduduk dan Pertumbuhan Ekonomi Daerah

Berdasarkan latar belakang tersebut maka peneliti ingin mengetahui apakah terdapat pengaruh pajak daerah, belanja modal dan dana perimbangan terhadap kemandirian keuangan daerah pada kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur. Hal ini dikarenakan pada dasarnya melalui kemandirian dalam hal keuangan daerah tersebut akan memberikan bukti yang

signifikan mengenai tingkat pendapatan daerah, biaya belanja daerah dan ketergantungan pemerintah daerah terhadap dana yang berasal dari pemerintah pusat dan provinsi. Hal ini menimbulkan gagasan peneliti untuk mengkaji lebih dalam mengenai Pengaruh Pajak Daerah, Dana Perimbangan dan Belanja Modal terhadap Kemandirian Keuangan Daerah pada Pemerintah Daerah se-Jawa Timur Tahun 2020-2023.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan pemaparan yang telah dijelaskan, rumusan pertanyaan penelitian untuk menyelesaikan masalah dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Apakah Pajak Daerah Berpengaruh terhadap Kemandirian Keuangan Daerah pada Pemerintah Daerah Se-Jawa Timur Tahun 2020-2023?
2. Apakah Dana Perimbangan Berpengaruh terhadap Kemandirian Keuangan Daerah pada Pemerintah Daerah Se-Jawa Timur Tahun 2020-2023?
3. Apakah Belanja Modal Berpengaruh terhadap Kemandirian Keuangan Daerah pada Pemerintah Daerah Se-Jawa Timur Tahun 2020-2023?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk membuktikan secara empiris pengaruh pajak daerah terhadap kemandirian keuangan daerah pada pemerintah daerah se-Jawa Timur tahun 2020-2023
2. Untuk membuktikan secara empiris pengaruh dana perimbangan terhadap kemandirian keuangan daerah pada pemerintah daerah se-Jawa Timur tahun 2020-2023
3. Untuk membuktikan secara empiris pengaruh belanja modal terhadap kemandirian keuangan daerah pada pemerintah daerah se-Jawa Timur tahun 2020-2023

1.4 Manfaat Penelitian

1. Secara Teoritis
Penelitian ini menambah literatur terkait dengan kemandirian keuangan daerah dan alokasi pengelolaan keuangan dengan pajak daerah dana perimbangan dan belanja modal sebagai komponen dalam meningkatkan pembangunan suatu daerah.
2. Secara Empiris
Penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi penelitian selanjutnya untuk dikembangkan lebih luas terkait dengan pengaruh pajak daerah dana perimbangan dan belanja modal terhadap kemandirian keuangan daerah.
3. Secara Praktis
Penelitian ini dapat digunakan sebagai referensi bagi para pengambil keputusan sebagai pandangan dalam mengambil keputusan dan pihak penyusun anggaran APBD.