

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Reformasi yang dimulai tahun 1998 oleh mahasiswa di negara Indonesia telah merambah ke hampir seluruh pelosok kehidupan. Salah satu aspek reformasi yang dominan adalah pada aspek pengelolaan keuangan daerah. Reformasi terhadap pengelolaan keuangan daerah dimulai dengan ditetapkannya Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah. Undang-undang (UU) No. 22 tahun 1999 telah direvisi sebanyak dua kali, yaitu menjadi UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 8/2005. Sedangkan UU No. 25 tahun 1999 direvisi menjadi UU No. 33 Tahun 2004. Reformasi dalam pengelolaan keuangan daerah tersebut dimaksudkan adalah aspek hubungan pemerintah pusat dan daerah. Pada aspek ini isu yang mencuat adalah adanya tuntutan otonomi yang lebih luas dan nyata yang harus diberikan kepada pemerintah daerah, khususnya pada pemerintah kabupaten/kota (Rizka Lutfita Novalistia 2016). Pada aspek ini isu yang mencuat adalah adanya tuntutan otonomi yang lebih luas dan nyata yang harus diberikan kepada pemerintah daerah, khususnya pada pemerintah kabupaten/kota (Halim, 2004:15). Menurut Panca Wahyuningsih (2015) Tiap-tiap kabupaten atau kota mempunyai hak untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah

menurut asas otonomi dan tugas pembantu, sebagaimana tercantum dalam pasal 2 ayat (2) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004.

Kemandirian daerah khususnya di bidang keuangan merupakan suatu tuntutan yang tidak dapat dielakkan lagi, menurut Nataluddin (2001) ciri utama yang menunjukkan suatu daerah mampu berotonomi terletak pada: (1) Kemampuan keuangan daerah, artinya daerah otonom harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangan sendiri, mengelola dan menggunakan keuangan sendiri yang cukup memadai untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerahnya. (2) Ketergantungan kepada bantuan pusat harus seminimal mungkin, oleh karena itu pendapatan asli daerah harus menjadi sumber keuangan terbesar yang didukung oleh kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah, sehingga peranan pemerintah daerah menjadi lebih besar. Tujuan adanya otonomi daerah untuk mencapai kemandirian keuangan daerah nyatanya belum dapat terealisasi dengan baik.

Gambaran citra kemandirian daerah dalam berotonomi daerah dapat diketahui melalui seberapa besar kemampuan sumber daya keuangan daerah tersebut agar mampu membangun daerahnya. Kemandirian keuangan daerah 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 suatu daerah dapat dilihat dari besar atau kecilnya pendapatan asli daerah tersebut

dibandingkan tingkat pendapatan daerah dari sumber lain seperti bantuan pemerintah pusat maupun dari pinjaman lainnya (Susanti et al, 2016).

Rendahnya kapasitas ini mengindikasikan tingkat kemandirian keuangan daerah yang masih rendah. Sehingga dalam upaya peningkatan tingkat kemandirian keuangan daerah, pemerintah daerah dituntut untuk mengoptimalkan potensi pendapatan yang dimiliki dan salah satunya dengan memberikan proporsi belanja daerah yang lebih besar untuk sektor-sektor yang produktif. Pergeseran komposisi belanja ini ditujukan untuk peningkatan investasi modal. Menurut Kurnia dan Gustita (2019), menemukan bahwa pembangunan infrastruktur industri mempunyai dampak yang nyata terhadap kenaikan pajak daerah. Semakin tinggi tingkat investasi modal diharapkan mampu meningkatkan tingkat partisipasi (kontribusi) publik terhadap pembangunan yang tercermin dari adanya peningkatan.

Dalam mengelola keuangannya, pemerintah daerah harus dapat menerapkan asas kemandirian daerah dengan mengoptimalkan penerimaan dari sektor Pendapatan Asli Daerah (PAD). PAD merupakan sumber penerimaan pemerintah daerah yang berasal dari daerah itu sendiri berdasarkan kemampuan yang dimiliki. PAD terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah (Rizka Lutfita Novalistia 2016).

Sesuai asas *money follows function*, penyerahan kewenangan daerah juga dibarengi dengan penyerahan sumber-sumber pembiayaan yang sebelumnya masih dipegang oleh Pemerintah Pusat di era Orde Baru. Dengan demikian Daerah menjadi

mampu untuk melaksanakan segala urusannya sendiri sebab sumber-sumber pembiayaan juga sudah diserahkan. Jika mekanisme tersebut sudah terwujud maka cita-cita kemandirian daerah dapat direalisasikan (Rizka Lutfita Novalistia 2016).

Kemandirian daerah dapat diwujudkan oleh berbagai hal, belanja modal misalnya. Pembangunan dan perbaikan daerah diberbagai sektor merupakan wujud dari belanja modal (Nurdiwaty, 2017:45). Perbaikan pada tingkat operasional suatu daerah akan memperbaiki perekonomian daerah tersebut. Pertumbuhan ekonomi merupakan gambaran yang nyata dalam mengembangkan perekonomian daerah. Laju pertumbuhan ekonomi meningkat maka kemandirian keuangan juga akan meningkat (Gaghana, *dkk*, 2018:2).

Perbaikan pada tingkat operasional suatu daerah akan memperbaiki perekonomian daerah tersebut. Pertumbuhan ekonomi merupakan gambaran yang nyata dalam mengembangkan perekonomian daerah. Gambaran citra kemandirian daerah dalam berotonomi daerah dapat diketahui melalui seberapa besar kemampuan sumber daya keuangan daerah tersebut agar mampu membangun daerahnya. Kemandirian keuangan daerah 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 (Fadly, *dkk*, 2016).

Menurut Rizka Lutfita Novalistia (2016), Kemandirian Daerah merupakan kemampuan daerah dalam membiayai keperluan belanja dengan mengurangi ketergantungan dari pihak luar atau dalam hal ini adalah pemerintah pusat.

Penjabaran tersebut menjelaskan bahwa semakin tinggi pajak daerah menunjukkan semakin tinggi kemampuan daerah dalam menerima pendapatan dan mengurangi ketergantungan dari pemerintah pusat.

Menurut Maya dan Lita (2019), Dana yang digunakan untuk belanja modal dapat berasal dari pendapatan asli daerah maupun bantuan atau transfer dari pemerintah pusat. Belanja modal bertujuan untuk pembangunan dan perbaikan diberbagai sektor, Apabila suatu daerah tingkat operasionalnya baik dan sarana prasarannya baik maka dapat menunjang kelancaran usaha sehingga kemandirian dapat tercapai.

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Anita Lestari, *dkk* (2016) menunjukkan bahwa belanja modal berpengaruh tidak signifikan dan positif terhadap kemandirian keuangan daerah. Besar kecilnya perubahan yang terjadi pada belanja modal tidak mempengaruhi dalam meningkatnya kemandirian daerah.

Menurut Rizka Lutfita Novalistia (2016), Kemandirian Daerah merupakan kemampuan daerah dalam membiayai keperluan belanja dengan mengurangi ketergantungan dari pihak luar atau dalam hal ini adalah pemerintah pusat. Penjabaran tersebut menjelaskan bahwa semakin tinggi pajak daerah menunjukkan semakin tinggi kemampuan daerah dalam menerima pendapatan dan mengurangi ketergantungan dari pemerintah pusat.

Berdasarkan hasil penelitian terdahulu, diperoleh bahwa Pajak Daerah berpengaruh positif juga signifikan terhadap Kemandirian Keuangan daerah (Fadly Nggilu, *dkk*, 2017). Penelitian yang dilakukan Rizka Lutfita Novalistia (2016)

mendapatkan hasil bahwa Pajak Daerah berpengaruh secara signifikan positif terhadap tingkat Kemandirian Daerah, Pajak Daerah yang merupakan salah satu komponen dari PAD yang paling dominan sebagai penerimaan daerah yang memiliki pengaruh terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah.

Dengan adanya Belanja Modal dan Pajak daerah maka akan mempermudah untuk melihat apakah daerah tersebut memiliki sumber daya keuangan yang baik sehingga daerah tersebut mandiri.

Menurut Maya dan Lita (2019) Pajak daerah, belanja modal secara bersama-sama mempunyai pengaruh terhadap kemandirian keuangan daerah.

Daerah Kabupaten Jawa Barat selama melaksanakan otonomi dan desentralisasi juga mengalami hal serupa, yaitu relatif rendahnya kemandirian di bidang pembiayaan yang bersumber dari APBD. Kinerja keuangan daerah sebagai salah satu ukuran yang dapat digunakan untuk melihat kemampuan daerah selama 5 tahun dari tahun 2015 sampai dengan tahun 2019 di Kabupaten Jawa Barat.

Tabel 1.1
Belanja Modal, Pajak Daerah, dan Tingkat Kemandirian Keuangan
Daerah pada Pemerintahan Daerah Kabupaten Jawa Barat Tahun
Anggaran 2015-2019

No	Nama Daerah	Tahun	Belanja Modal (Rp)	Pajak Daerah (Rp)	TKKD (%)
1	Kabupaten Bogor	2015	1.459.647.299.638	1.285.337.123.681	33,18
		2016	1.541.830.222.578 ↑	1.520.962.774.887 ↑	38,37 ↑
		2017	1.525.152.052.623 ↓	1.786.132.725.164 ↑	43,61 ↑
		2018	1.313.835.412.090 ↓	1.969.519.761.542 ↑	38,28 ↓
		2019	1.200.805.909.000 ↓	1.745.119.000.000 ↓	41,02 ↑
2	Kabupaten Garut	2015	578.732.262.315	74.195.746.325	11,83
		2016	597.238.158.316 ↑	83.398.777.015 ↑	10,27 ↓
		2017	615.046.392.421 ↑	113.025.412.527 ↑	15,65 ↑
		2018	537.593.476.982 ↓	128.132.223.278 ↑	9,79 ↓
		2019	701.584.667.400 ↑	145.000.000.000 ↑	9,92 ↑
3	Kabupaten Cirebon	2015	439.768.587.939	139.383.796.966	15,14
		2016	610.529.622.954 ↑	158.183.197.394 ↑	15,73 ↑
		2017	609.568.213.960 ↓	186.141.908.461 ↓	21,69 ↑
		2018	510.923.940.462 ↓	207.896.011.946 ↓	15,87 ↓
		2019	350.844.163.000 ↓	208.500.000.000 ↑	17,77 ↑
4	Kabupaten Kuningan	2015	393.510.702.302	58.450.803.007	9,65
		2016	328.557.462.480 ↓	67.993.204.387 ↑	10,43 ↑
		2017	327.877.830.627 ↓	79.630.915.285 ↑	14,69 ↑
		2018	221.662.068.961 ↓	88.075.990.758 ↑	11,98 ↓
		2019	151.571.312.353 ↓	88.695.000.000 ↑	12,92 ↑
5	Kabupaten Subang	2015	479.480.492.144	106.066.366.358	13,06
		2016	524.265.605.647 ↑	139.913.553.113 ↑	14,02 ↑
		2017	486.430.787.962 ↓	188.645.108.263 ↑	20,31 ↑
		2018	486.207.641.997 ↓	177.849.840.446 ↓	14,10 ↓
		2019	329.025.207.992 ↓	243.581.000.000 ↑	18,71 ↑
6	Kabupaten Tasikmalaya	2015	462.706.221.343	47.066.450.846	6,78
		2016	737.110.283.652 ↑	51.887.872.254 ↑	6,72 ↓
		2017	566.130.224.362 ↓	61.513.250.536 ↑	12,09 ↑
		2018	524.842.281.067 ↓	66.943.909.448 ↑	6,98 ↓
		2019	335.689.638.039 ↓	65.875.262.509 ↓	8,07 ↑

Sumber: BPK dan BPS

a) Kabupaten Bogor

Dapat dilihat dari tabel 1.1 diatas pada tahun 2018 dimana belanja modal pada tahun tersebut sebesar Rp. 1.313.835.412.090 mengalami penurunan dari tahun sebelumnya 2017 sebesar Rp. 1.525.152.052.623. Dan hal tersebut juga menurunkan tingkat kemandirian keuangan daerah pada tahun 2018 sebesar 38,28% dari tahun sebelumnya. Hal ini menunjukkan bahwa belanja modal menurun diiringi juga dengan menurunnya tingkat kemandirian keuangan daerah.

Sedangkan untuk pajak daerah pada tahun 2018 sebesar Rp. 1.969.519.761.542 meningkat pada tahun sebelumnya sebesar Rp. 1.786.132.725.164. Tetapi dengan meningkatnya pajak daerah terjadi penurunan pada tingkat kemandirian keuangan daerah tahun 2018 sebesar 38,28%. Hal ini menunjukkan bahwa pajak daerah meningkat tidak diiringi dengan meningkatnya tingkat kemandirian keuangan daerah.

b) Kabupaten Garut

Pada tabel 1.1 di atas dapat dilihat bahwa belanja modal pada tahun 2016 terjadi kenaikan dan 2018 terjadi penurunan. Sedangkan pada tingkat kemandirian keuangan daerah di tahun 2016 dan 2018 terjadi penurunan. Yang artinya tinggi atau rendahnya belanja modal tidak mempengaruhi tingkat kemandirian keuangan daerah.

Pada tahun 2016 dan 2018 terjadi kenaikan pajak daerah dari tahun sebelumnya. Tetapi hal tersebut menurunkan tingkat kemandirian keuangan

daerah pada tahun 2016 dan 2018. Hal ini menunjukkan bahwa pajak daerah terjadi kenaikan diiringi dengan tingkat kemandirian keuangan daerah yang menurun.

c) Kabupaten Cirebon

Di tahun 2018 Kabupaten Cirebon mengalami penurunan sebesar Rp. 510.923.940.462 dari tahun 2017 sebesar Rp. 609.568.213.960. Dan hal tersebut juga menurunkan tingkat kemandirian keuangan daerah pada tahun 2018 sebesar 15,87% dari tahun sebelumnya. Hal ini menunjukkan bahwa belanja modal menurun diiringi juga dengan menurunnya tingkat kemandirian keuangan daerah.

Sedangkan untuk pajak daerah dimana pada tahun 2018 mengalami kenaikan sebesar Rp. 207.896.011.946 dari tahun sebelumnya 2017 sebesar Rp. 186.141.908.461. Sedangkan tingkat kemandirian keuangan daerah pada tahun 2016 mengalami penurunan dari tahun sebelumnya sebesar 15,87%. Hal ini menunjukkan bahwa pajak daerah mengalami kenaikan diiringi dengan tingkat kemandirian keuangan daerah yang mengalami penurunan.

d) Kabupaten Kuningan

Di tahun 2018 Kabupaten Kuningan mengalami penurunan sebesar Rp. 221.662.068.961 dari tahun 2017 sebesar Rp. 327.877.830.627. Dan hal tersebut juga menurunkan tingkat kemandirian keuangan daerah pada tahun 2018 sebesar 11,98% dari tahun sebelumnya. Hal ini menunjukkan bahwa belanja modal menurun diiringi juga dengan menurunnya tingkat kemandirian keuangan daerah.

Sedangkan untuk pajak daerah dimana pada tahun 2018 mengalami kenaikan sebesar Rp. 88.075.990.758 dari tahun sebelumnya 2017 sebesar Rp.

79.630.915.285. Sedangkan tingkat kemandirian keuangan daerah pada tahun 2016 mengalami penurunan dari tahun sebelumnya sebesar 11,98%. Hal ini menunjukkan bahwa pajak daerah mengalami kenaikan diiringi dengan tingkat kemandirian keuangan daerah yang mengalami penurunan.

e) Kabupaten Subang

Di tahun 2018 Kabupaten Subang mengalami penurunan sebesar Rp. 486.207.641.997 dari tahun 2017 sebesar Rp. 486.430.787.962. Hal tersebut juga dialami oleh pajak daerah dimana pada tahun 2018 mengalami penurunan sebesar Rp. 177.849.840.446 dari tahun sebelumnya 2017 sebesar Rp. 188.645.108.263. Sedangkan tingkat kemandirian keuangan daerah pada tahun 2018 juga mengalami penurunan dari tahun sebelumnya sebesar 14,10%. Hal ini menunjukkan bahwa belanja modal dan pajak daerah mengalami penurunan diiringi dengan tingkat kemandirian keuangan daerah yang mengalami penurunan.

f) Kabupaten Tasik Malaya

Pada tabel 1.1 Kabupaten Tasik Malaya tahun 2016 belanja modal mengalami kenaikan sebesar Rp. 737.110.283.652 dari tahun sebelumnya, begitu pula yang terjadi pada pajak daerah tahun 2016 mengalami kenaikan sebesar Rp. 51.887.872.254 dari tahun sebelumnya. Dimana tingkat kemandirian keuangan daerah mengalami penurunan sebesar 6,72%. Hal ini menunjukam bahwa belanja modal dan pajak daerah mengalami kenaikan yang diiringi dengan tingkat kemandirian keuangan daerah yang mengalami penurunan.

Sedangkan di tahun 2018 dimana belanja modal pada tahun tersebut sebesar Rp. 524.842.281.067 mengalami penurunan dari tahun sebelumnya. Dan pajak daerah pada tahun 2018 sebesar Rp. 66.943.909.448 meningkat pada tahun sebelumnya. Hal tersebut juga menurunkan tingkat kemandirian keuangan daerah pada tahun 2018 sebesar 6,98% dari tahun sebelumnya. Yang artinya tinggi atau rendahnya belanja modal tidak mempengaruhi tingkat kemandirian keuangan daerah.

Berdasarkan adanya permasalahan atau fenomena diatas maka perlunya analisis lebih jauh, karena itulah peneliti tertarik melakukan penelitian dengan judul **"Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah yang Dipengaruhi Belanja Modal dan Pajak Daerah Pemerintahan Daerah (Survey Pada Enam Kabupaten yang ada di Jawa Barat Tahun Anggaran 2015-2019)"**

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang maka masalah yang dapat diidentifikasi adalah:

- 1) Terjadinya fenomena pada tahun 2016 dan 2018 pada Belanja Modal dan Pajak Daerah terhadap Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah.
- 2) Belanja daerah lebih banyak digunakan untuk belanja yang kurang produktif.

1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dikemukakan, penulis merumuskan masalah yang akan menjadi pokok pemikiran dan pembahasan adalah sebagai berikut:

- 1) Seberapa besar pengaruh Belanja Modal terhadap Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah.
- 2) Seberapa besar pengaruh Pajak Daerah terhadap Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah.

1.4 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian yang dilakukan oleh penulis sebagai berikut:

- 1) Untuk mengetahui seberapa besar pengaruh Belanja Modal terhadap Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah.
- 2) Untuk mengetahui seberapa besar pengaruh Pajak Daerah terhadap Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah.

1.5 Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi semua pihak yang berkepentingan, antara lain:

- a) Bagi penulis

Penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan penulis berkenaan dengan Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah dalam pemerintah daerah di Kabupaten Jawa Barat 2015-2019.

- b) Bagi pemerintah

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada pemerintah daerah untuk memanfaatkan dana dari pemerintah pusat secara maksimal untuk belanja modal sehingga dapat terwujud daerah yang mandiri.

c) Bagi peneliti selanjutnya

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan kajian maupun salah satu referensi kredibel untuk jenis objek penelitian yang lain.