

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Momen reformasi memberikan banyak peningkatan social, kemasyarakatan, politik, serta ekonomi dimana memunculkan berbagai tuntutan untuk perbaikan tata kelola dan manajemen pemerintah. Salah satu kebijakan yang dikeluarkan pemerintah di bidang ekonomi, yaitu adanya kebijakan desentralisasi di Indonesia. Pelaksanaan desentralisasi yang berkaitan dengan pemerintah pusat juga daerah, yaitu terciptanya daerah otonom juga transfer resmi kekuasaan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, bersama dengan otoritas sebagaimana diberikan kepada pemerintah daerah guna mengurus pemerintahan mereka sendiri, serta memberikan kesempatan kepada wilayah untuk sepenuhnya memanfaatkan sumber daya daerahnya untuk mencapai kemandirian keuangan. Selain itu, kemandirian dapat diartikan bahwa daerah tersebut mampu untuk menentukan seluruh kegiatan pemerintahannya termasuk dengan perencanaan dan pelaksanaan pengelolaan keuangan sesuai dengan kebutuhan pemerintah daerah tanpa adanya peran dari pemerintah pusat.

Kemampuan keuangan merupakan karakteristik utama yang memungkinkan suatu daerah untuk menerapkan otonomi, sebagaimana dijelaskan oleh Abdul Halim (2011:253) dalam penelitian (Andriani & Wahid, 2019). Hal ini

mengindikasikan bahwa agar dapat mengurangi ketergantungan pada dana dari pusat, daerah harus mampu menghasilkan pendapatan sendiri, mengelolanya dengan efektif, serta menggunakannya untuk mendanai proyek-proyek pembangunan dan kegiatan politik mereka. Dengan demikian, untuk meraih otonomi yang sebenarnya dan memperkuat kemampuan daerah dalam menentukan sasaran pembangunan serta kebijakan yang sejalan dengan kebutuhan setempat, diperlukan adanya kemandirian keuangan di tingkat daerah. Karena PAD dianggap sebagai sumber pendapatan utama bagi suatu daerah, saat ini pemerintah daerah memiliki lebih banyak pilihan dalam pengaturan anggarannya. Akibatnya, pemerintah daerah kini memiliki kemampuan untuk membiayai berbagai kebutuhan dan inisiatif pembangunan di wilayah mereka dengan memanfaatkan PAD secara optimal. Langkah ini adalah usaha untuk mengurangi ketergantungan pada sumber pendanaan dari pemerintah pusat. Melalui meningkatnya PAD, pemerintah daerah mampu merancang dan melaksanakan anggaran dengan lebih fleksibel. Hal ini pada akhirnya akan memperkuat kemandirian keuangan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat setempat. Dalam Pasal 5, Ayat 2 Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 terkait Pembagian Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, terdapat ketentuan mengenai PAD tersusun atas pendapatan daerah, dana perimbangan, serta sumber pendapatan lainnya, dimana kesemuanya berkontribusi pada kemampuan daerah dalam mengelola dan memanfaatkan anggaran mereka secara efektif.

Terletak di jantung Pulau Jawa, Jawa Tengah adalah satu dari sekian provinsi di Indonesia. Selain letaknya strategis, provinsi ini juga dikenal memiliki sumber daya alam yang melimpah. Beragam produk pertambangan dan pertanian, seperti batu bara, gas alam, padi, jagung, dan kedelai, melimpah di wilayah ini, menjadikannya salah satu daerah dengan potensi ekonomi yang besar di Indonesia. Meskipun ada peningkatan dalam PAD, banyak pemerintah daerah masih menunjukkan ketergantungan pada pendanaan dari pemerintah pusat. Kita bisa menilai tingkat kemandirian keuangan suatu daerah dengan menganalisis perbandingan antara PAD dan keseluruhan pendapatan yang dihasilkan di wilayah tersebut. Tingkat kemandirian keuangan yang lebih tinggi di sebuah daerah dapat diindikasikan oleh bertambahnya proporsi PAD dibandingkan dengan keseluruhan pendapatan daerah. Untuk mengurangi ketergantungan pada pendanaan dari pemerintah pusat, semakin tinggi PAD sebagai persentase dari keseluruhan pendapatan, semakin besar proporsi sumber pendapatan yang berasal dari upaya dan inisiatif lokal. Sebaliknya, jika rasio PAD rendah, itu menandakan bahwa tingkat kemandirian keuangan daerah tersebut cenderung lebih rendah, karena pendapatan yang diperoleh dari sumber internal daerah masih terbatas dan ketergantungan pada dana eksternal, seperti transfer dari pemerintah pusat, masih tinggi.

Rasio PAD Provinsi Jawa Tengah terhadap total pendapatan tahun 2022 sebesar 55,18 persen. Hal ini mencerminkan bahwa Provinsi Jawa Tengah saat ini

telah mencapai titik di mana mereka dapat sepenuhnya menutupi semua pengeluaran daerah menggunakan pendapatan yang dihasilkan secara lokal. Dengan kata lain, provinsi ini telah mampu memenuhi kebutuhan keuangannya tanpa harus mendapatkan dana dari pemerintah pusat. Sebaliknya, mereka berhasil mengandalkan sumber-sumber pendapatan asli daerah untuk membiayai berbagai program dan layanan publik, menunjukkan peningkatan dalam kemandirian keuangan dan pengelolaan sumber daya ekonomi lokal. Pada tahun 2022, rasio PAD meningkat menjadi 67,34 persen atau naik sebesar 12,16 persen. Dapat disimpulkan bahwa Pemerintah Provinsi Jawa Tengah semakin sukses dalam menerapkan prinsip-prinsip desentralisasi. Hal ini tercermin dari kemampuan mereka untuk mengelola dan mengoptimalkan sumber daya lokal, sehingga mampu membiayai kebutuhan daerah secara mandiri tanpa bergantung pada bantuan dari pemerintah pusat.

Kinerja yang baik ini menunjukkan efektivitas dan efisiensi dalam pengelolaan keuangan daerah, serta komitmen yang kuat dalam meningkatkan kemandirian dan kesejahteraan masyarakat setempat melalui desentralisasi. Nilai derajat desentralisasi Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Tengah tahun 2021 dan 2022 dikategorikan sangat baik karena nilainya di atas 50 persen (BPS, 2023). Kemampuan Pemerintah Provinsi Jawa Tengah dalam mengelola sumber pendapatannya dengan efektif tercermin dari rasio PAD provinsi tersebut. Rasio ini memungkinkan pemerintah daerah untuk menggunakan PAD dalam mendanai operasional pemerintahannya sendiri. Apabila PAD dengan tepat menggambarkan

kondisi keuangan suatu daerah, maka adanya struktur PAD yang kokoh menandakan bahwa daerah tersebut memiliki potensi keuangan yang substansial. Pada akhirnya, hal ini dapat menghasilkan kemandirian keuangan yang lebih besar bagi provinsi tersebut (Muliana, 2008) dalam (Ariani, 2010).

Tabel 1 Rasio Pendapatan Asli Daerah (PAD) Provinsi Jawa Tengah

Rasio PAD Tertinggi				Rasio PAD Terendah			
Kab/Kota	2021	Kab/Kota	2022	Kab/Kota	2021	Kab/Kota	2022
Kota Semarang	49,47	Kota Semarang	51,23	Wonogiri	10,48	Wonosobo	13,79
Kota Magelang	32,12	Kota Magelang	38,28	Klaten	12,27	Klaten	13,84
Kota Tegal	29,89	Kota Tegal	32,61	Pemalang	14,03	Banjarnegara	13,92
Kota Salatiga	29,66	Kota Surakarta	31,92	Pati	14,26	Pemalang	14,00
Kota Surakarta	28,91	Kota Pekalongan	26,64	Blora	14,67	Brebes	14,03

Sumber: data olah Peneliti (2024)

Mengacu pada tabel yang ditampilkan, rasio PAD untuk pemerintah daerah di kabupaten dan kota pada tahun 2021 berada dalam rentang 10,48 hingga 49,47. Di Provinsi Jawa Tengah, rasio PAD untuk kota dan kabupaten meningkat signifikan dari 13,79 pada tahun 2021 menjadi 51,23 pada tahun 2022. Peningkatan rasio PAD di kota dan kabupaten Jawa Tengah mengindikasikan bahwa pemerintah daerah telah berhasil meningkatkan kemandirian keuangan mereka lewat pengelolaan PAD kini berlangsung dengan lebih efisien dibandingkan tahun-tahun sebelumnya. Semarang, sebagai ibu kota Provinsi Jawa Tengah, mencatat rasio PAD tertinggi di antara 35 kabupaten dan kota pada tahun 2021 dan 2022.

Di Kota Magelang, walaupun tengah berhadapan dengan berbagai kendala akibat pandemi COVID-19, PAD tetap menunjukkan angka yang tinggi di tahun

2021. Hal ini mengindikasikan bahwa kota tersebut berhasil menjaga dan bahkan meningkatkan sumber pendapatannya di tengah situasi yang sulit, mencerminkan ketahanan dan efektivitas dalam pengelolaan keuangan daerah. Wakil Wali Kota Magelang menyatakan bahwa pada tahun 2021, Kota Magelang termasuk dalam lima besar kabupaten/kota di Indonesia dalam hal persentase PAD. Dedikasi daerah dalam mengawasi dan menjaga keberlanjutan anggaran untuk mendukung kemajuan Magelang tercermin dalam realisasi PAD yang tinggi. Tingginya realisasi PAD ini menunjukkan komitmen kuat pemerintah daerah dalam mengelola keuangan dengan baik dan memastikan keberlanjutan dana untuk berbagai program pembangunan dan kemajuan kota. Wakil Wali Kota mengatakan bahwa inisiatif Kota Magelang untuk memaksimalkan pendapatan daerah, khususnya PAD, menjadi paradigma dan 'contoh' bagi daerah sekitarnya. Pajak Bumi dan Bangunan (PBB-P2) memainkan peranan yang sangat penting baik di daerah pedesaan maupun perkotaan dalam mendukung PAD. Dengan kontribusi dari PBB-P2, PAD dari pemerintah daerah dapat ditingkatkan, yang pada gilirannya mendukung kemandirian keuangan daerah dan memungkinkan pembiayaan berbagai program serta inisiatif pembangunan lokal. Efektivitas pengumpulan PBB-P2 menjadi kunci dalam memperkuat kapasitas fiskal daerah, baik di lingkungan pedesaan maupun perkotaan. Di Kota Magelang, meskipun terjadi pandemi COVID-19 pada tahun 2021, pengetahuan wajib pajak tentang PBB-P2 tetap stabil. Stabilitas pengetahuan ini berkontribusi signifikan pada realisasi PBB-P2, sehingga mendukung pencapaian PAD kota tersebut (Suyitno, 2022).

PAD adalah dana yang diperoleh pemerintah daerah melalui penerapan pajak di wilayah tersebut, serta menggambarkan keadaan keuangan secara keseluruhan di wilayah tersebut. Hal ini menunjukkan posisi keuangan nyata dari daerah tersebut. Tidak diragukan lagi bahwa tingkat PAD bervariasi antar daerah. Biasanya, PAD suatu daerah cenderung lebih rendah di wilayah yang tidak memiliki sektor industri dibandingkan dengan wilayah yang memiliki aktivitas industri yang signifikan. Dalam upaya mengurangi ketimpangan fiskal dan memenuhi kebutuhan lokal yang tinggi di atas PAD, pemerintah pusat mengalokasikan dana transfer untuk sejumlah daerah. Dana transfer ini bertujuan untuk mendukung wilayah dengan PAD rendah, memastikan mereka tetap dapat menjalankan fungsi pemerintahan dan menyediakan layanan publik yang memadai. Upaya pajak didefinisikan sebagai rasio antara pendapatan pajak aktual daerah dengan kapasitas pajak daerah tersebut. Ini membantu dalam menilai kemampuan daerah untuk membayar bagian pajaknya yang adil kepada pemerintah lokal. Produk Domestik Bruto (PDB) adalah indikator penting mengenai seberapa berhasil suatu daerah dalam membayar pajaknya.

PAD berfungsi sebagai sumber utama pendanaan untuk belanja modal dan merupakan ukuran penting untuk menilai tingkat independensi keuangan dalam suatu regional. Diharapkan bahwa PAD akan meningkatkan pembiayaan daerah dan mendorong akuntabilitas. Besarnya PAD dalam kaitannya dengan sumber pendapatan daerah lainnya, termasuk pendanaan atau dukungan dari pemerintah

pusat, mencerminkan sejauh mana kemandirian keuangan suatu wilayah. Kemampuan suatu daerah untuk membiayai pengeluarannya, terutama belanja modal, juga dapat digunakan untuk mengukur tingkat kemandirian keuangannya (Efriyanto et al., 2023).

Belanja modal merupakan pengeluaran biaya guna penerimaan aktiva tetap juga aktiva lain yangmana membagikan kegunaan lebih dari satu rentang waktu akuntansi Kuntadi et al. (2022). Karena daerah dapat membiayai kebutuhannya sendiri, PAD yang tinggi akan meningkatkan kemandirian keuangan dan, oleh karena itu, mendorong belanja modal yang besar. Lebih banyak dana digunakan untuk mengembangkan dan meningkatkan ruang publik, membeli mesin dan peralatan untuk bisnis daerah, serta memperoleh aset tetap lainnya. Sebaliknya, jika belanja modal rendah, akan ada lebih sedikit peluang untuk ekspansi dan peningkatan infrastruktur publik, dan masyarakat akan semakin bergantung pada pendanaan pusat untuk inisiatif tersebut.

Tingkat penelitian mengenai kemandirian keuangan di negara-negara lain masih terbatas. Walaupun telah ada banyak penelitian yang membahas topik ini, masih diperlukan studi lebih lanjut untuk dapat memahami dan mengeksplorasi berbagai aspek yang berpengaruh terhadap kemandirian keuangan di berbagai negara. Pengembangan penelitian ini akan memberikan pemahaman yang luas dan mendukung pembuatan kebijakan yang lebih optimal untuk memperkuat kemandirian keuangan regional, misalnya Penelitian yang dilakukan di Korea

mengenai upaya penanggulangan kebijakan berdasarkan hubungan antara perubahan jumlah penduduk dan derajat kemandirian keuangan antar daerah. Penelitian tersebut menunjukkan bahwa karakteristik demografi mempunyai hubungan yang beragam dengan kemandirian keuangan pemerintah daerah (Chang et al., 2023). Hasil penelitian menunjukkan bahwa wilayah yang memiliki proporsi usia non-produktif lebih dominan serta keberadaan pengangguran yang banyak cenderung menunjukkan tingkat kemandirian keuangan yang lebih rendah. Kondisi ini disebabkan oleh ketergantungan masyarakat yang lebih besar pada subsidi daerah, daripada mengoptimalkan dan mengeksplorasi potensi sumber pendapatan lokal yang tersedia. Akibatnya, daerah-daerah ini lebih sulit untuk mencapai kemandirian keuangan karena beban ekonomi yang lebih besar pada kelompok usia produktif dan terbatasnya kontribusi dari sumber pendapatan lokal. Sedangkan di Indonesia Arpani & Halmawati (2020) dan Wahyuni (2019) melakukan penelitian mengenai PAD kepada kemandirian keuangan daerah. Hasil dari kedua studi tersebut mengindikasikan cara PAD berkontribusi terhadap tingkat kemandirian keuangan di suatu wilayah. Wilayah yang memiliki PAD yang lebih besar biasanya menunjukkan tingkat kemandirian keuangan yang lebih baik. Oleh karena itu, wilayah tersebut dapat mengurangi ketergantungan pada anggaran yang disediakan oleh pemerintah pusat dengan meningkatkan PAD, yang akan mendukung pengelolaan keuangan yang lebih otonom dan berkelanjutan. Penelitian ini berbeda akan penelitian Baviga & Bahrn (2022), menunjukkan bahwa PAD tidak memiliki pengaruh pada tingkat otonomi keuangan wilayah. Perbedaan dalam objek

penelitian yang digunakan dan periode studi bisa menjadi penyebab ketidaksesuaian dalam temuan penelitian.

Penelitian sebelumnya tentang *tax effort* dan bagaimana hal itu mempengaruhi kemandirian keuangan dilakukan oleh Oktavia & Handayani (2021) dan Nur Oktavianti et al. (2023) tentang pengaruh *tax effort* pada kemandirian keuangan tidak mengungkapkan adanya hubungan antara *tax effort* dan tingkat kemandirian keuangan daerah. Studi ini berbeda pandangan dengan penelitian yang telah ada sebelumnya oleh Rahmayani (2018), dimana menemukan bahwasannya *tax effort* mempengaruhi tingkat kemandirian keuangan daerah. Fakta bahwa ada pembatasan selama periode penelitian, yang mengakibatkan penurunan rasio *tax effort*, penurunan ekspor serta impor dikarenakan memburuknya perekonomian dunia, serta penurunan kesanggupan membeli konsumen, dapat digunakan untuk menjelaskan variasi dalam temuan penelitian. Faktor-faktor ini berkontribusi pada penurunan pendapatan pajak, yang pada gilirannya menyebabkan penurunan PDRB. Kondisi-kondisi ini menunjukkan betapa rentannya ekonomi daerah terhadap fluktuasi global dan dalam negeri, serta pentingnya diversifikasi sumber pendapatan dan peningkatan efisiensi fiskal untuk memperkuat ketahanan ekonomi daerah.

Penelitian sebelumnya oleh Sarumaha & Annisa (2023) dan Oktavia & Handayani (2021), terkait pengaruh pengeluaran investasi pada tingkat kemandirian keuangan daerah. Studi menyimpulkan pengeluaran investasi

berdampak negatif pada tingkat kemandirian keuangan. Hal ini mengindikasikan bahwa naiknya biaya modal berkaitan dengan berkurangnya kemandirian keuangan di wilayah itu. Dengan demikian, otonomi keuangan daerah tampak mengalami penurunan sejalan dengan meningkatnya belanja modal. Kondisi ini mungkin dipicu oleh kenaikan pengeluaran yang melebihi pendapatan asli daerah, sehingga daerah tersebut semakin mengandalkan pendanaan yang ditransfer oleh pemerintah pusat atau sumber eksternal lainnya untuk memenuhi kebutuhan anggaran belanjanya. Tetapi, penelitian tersebut berbeda akan pernyataan Amalia & Haryanto (2019) dimana menyatakan bahwasannya belanja modal tidaklah berpengaruh pada tingkat kemandirian keuangan daerah. Pernyataan tersebut mengindikasikan tingkat pengeluaran modal tidak memiliki dampak terhadap kemandirian keuangan suatu wilayah. Dengan demikian, perbedaan dalam pengeluaran belanja modal tidak memengaruhi kemampuan daerah dalam mengelola keuangannya secara otonomi. Kemungkinan ada faktor lain yang lebih menguntungkan dan memiliki pengaruh yang lebih kuat terhadap kemandirian keuangan daerah.

Merujuk pada konteks permasalahan yang telah dijelaskan sebelumnya, peneliti mengidentifikasi adanya celah penelitian, yaitu ketidaksesuaian atau perbedaan dalam temuan penelitian sebelumnya tentang pengaruh belanja modal, *tax effort*, dan PAD pada tingkat kemandirian keuangan di daerah tersebut. Melalui pemeriksaan sampel dari kabupaten juga kota pada Provinsi Jawa Tengah pada 2021 dan 2022, studi bertujuan untuk mengatasi gap tersebut. Dengan demikian, peneliti memilih untuk menggunakan judul **“Pengaruh Pendapatan Asli Daerah**

(PAD), *Tax Effort* dan Belanja Modal terhadap Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah (Studi Kasus pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah).”

1.2 Pertanyaan Penelitian

Dengan memperhatikan konteks problematika yangmana dibahas di atas, pertanyaan studi yang kemudian diajukan di antaranya:

- 1) Apakah ada dampak PAD terhadap tingkat kemandirian keuangan di wilayah Kabupaten/Kota yang ada dalam Provinsi Jawa Tengah?
- 2) Apakah ada hubungan antara *tax effort* dan tingkat kemandirian keuangan daerah di kabupaten/kota dalam Provinsi Jawa Tengah?
- 3) Apakah dampak dari pengeluaran modal terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah di Kabupaten/Kota yang terletak di Provinsi Jawa Tengah?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan pertanyaan yang dirumuskan tersebut, tujuan studi yang akan dilakukan di antaranya:

- 1) Menganalisis pengaruh PAD pada tingkat kemandirian keuangan dari wilayah-wilayah di Provinsi Jawa Tengah.
- 2) Menganalisis pengaruh *tax effort* terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah di Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah.
- 3) Menganalisis bagaimana pengeluaran modal memengaruhi otonomi keuangan di wilayah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah.

1.4 Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan yang mana telah disebutkan, studi diharapkan dapat memberikan kontribusi di antaranya:

1) Manfaat Teoritis

Secara teoritis, diharapkan bahwa studi ini mampu memberikan manfaat sebagai berikut:

- a. Diharapkan dapat mendukung teori *stewardship*, teori ini menjelaskan bahwa pemerintah daerah berfungsi sebagai pengelola, sementara masyarakat berperan sebagai pemilik.
- b. Penelitian ini disusun karena adanya gap kontradiksi, sehingga diharapkan bahwa penelitian ini mampu untuk mengkonfirmasi hasil dari penelitian terdahulu terkait dengan Kontribusi PAD, upaya pajak, dan investasi modal dalam menentukan tingkat kemandirian keuangan di suatu daerah.
- c. Kajian ini dilakukan dengan harapan bisa diandalkan sebagai literatur pada studi di kemudian hari untuk meneliti tentang tingkat kemandirian keuangan di suatu wilayah.

2) Manfaat Praktis

Secara praktik, studi dilakukan dengan harapan mampu berperan dalam memberikan manfaat di antaranya:

- a. Kepada Peneliti, Studi ini diharapkan mampu meningkatkan pemahaman kita mengenai upaya pajak, pengeluaran modal, dan

PAD terhadap tingkat kemandirian keuangan suatu wilayah, serta mendorong implementasi pengetahuan tersebut di institusi pendidikan tinggi. Dengan pengetahuan yang lebih mendalam, akademisi dan praktisi dapat mengembangkan taktik yang lebih berdampak dalam peningkatan kemandirian keuangan daerah, dimana pada gilirannya akan memperkuat kapasitas pengelolaan keuangan dan pembangunan ekonomi di berbagai wilayah.

- b. Bagi Pemerintah, tujuan penelitian ini adalah membantu dalam merencanakan pengelolaan belanja modal, tax effort, dan PAD dengan cara yang paling sesuai untuk mencapai tujuan pemerintah daerah. Melalui penelitian ini, diharapkan dapat diidentifikasi strategi dan pendekatan yang efektif untuk mengoptimalkan pengelolaan keuangan daerah sehingga memungkinkan untuk mendorong tercapainya visi yang mana ditentukan sebelumnya dari pemerintah daerah tersebut.