

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Penelitian**

Penerapan otonomi daerah yang diatur dalam UU Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, bertujuan untuk meningkatkan kemandirian keuangan pemerintah daerah. Hal ini diharapkan dapat mengurangi ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat melalui dana perimbangan. Tujuan utama dari kedua undang-undang tersebut bukan hanya untuk memindahkan tanggung jawab pembiayaan dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah, tetapi juga untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya keuangan demi kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat.

Dalam UU Nomor 1 Tahun 2022, otonomi daerah didefinisikan sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan serta kepentingan masyarakat setempat dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Selain itu, UU tersebut juga menjelaskan bahwa daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum dengan batas wilayah tertentu yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan serta kepentingan masyarakat setempat berdasarkan inisiatif dan aspirasi masyarakat. Pembentukan daerah-daerah otonom merupakan konsekuensi dari pelaksanaan desentralisasi pemerintahan.

Pemberlakuan Undang-Undang Otonomi Daerah, yaitu UU No. 1 Tahun 2002, bertujuan untuk menciptakan kemandirian dalam aspek keuangan daerah. Menurut Imawan dan Wahyudin (2014: 148), kemampuan keuangan daerah dapat dianalisis melalui besaran penerimaan daerah, khususnya dari pajak daerah dan retribusi. Untuk menilai tingkat kemandirian keuangan daerah, dapat dilakukan dengan membandingkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan total penerimaan daerah. Semakin tinggi PAD, maka semakin tinggi pula kemandirian keuangan daerah, dan sebaliknya, jika kontribusi PAD rendah, maka kemandirian fiskal daerah juga akan menurun, yang mengakibatkan meningkatnya ketergantungan keuangan Pemerintah Daerah terhadap Pemerintah Pusat ([www.dpr.go.id](http://www.dpr.go.id), 2021).

Kemandirian keuangan daerah dalam konteks APBD berkaitan erat dengan pendapatan asli daerah. Ketika sumber pendapatan daerah semakin meningkat dan tidak bergantung pada bantuan, daerah akan memiliki lebih banyak kebebasan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat tanpa adanya pengaruh dari pemerintah pusat yang mungkin tidak relevan. Otonomi daerah diharapkan dapat mewujudkan kemandirian keuangan ini, karena pemerintah pusat meyakini bahwa pemerintah daerah lebih memahami kondisi dan potensi yang ada di wilayahnya, baik dari segi masalah yang dihadapi maupun sumber pendapatan yang dapat dimanfaatkan (Andriani dan Wahid, 2018: 32).

Mengacu pada Undang-Undang otonomi daerah, kabupaten/kota diharapkan dapat memanfaatkan potensi yang ada secara optimal. Pajak daerah diakui sebagai salah satu sumber pendapatan utama bagi pemerintah daerah, yang bersumber dari wilayah itu sendiri. Peran pajak ini sangat penting dalam mendanai

pemerintahan. Hal ini bertujuan untuk mendukung berbagai kegiatan pembangunan dan menjaga kelancaran perekonomian, serta meningkatkan kinerja pemerintah dalam pengembangan daerah.

DJPk mengungkapkan bahwa dalam kurun waktu lima tahun terakhir, terdapat ketimpangan yang signifikan antara pendapatan asli daerah (PAD) dan dana perimbangan yang diterima dari pemerintah pusat. Penyebabnya mungkin terletak pada kurangnya optimalisasi pendapatan asli daerah, khususnya dalam sektor pajak daerah.

Meskipun semangat otonomi daerah telah diperkuat melalui UU No. 1 Tahun 2022, kenyataannya banyak pemerintah daerah di Indonesia, termasuk di Provinsi Jawa Barat, masih mengalami ketergantungan tinggi terhadap transfer dana dari pemerintah pusat. Berdasarkan laporan DJPK (2023), rasio Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap total pendapatan di sebagian besar kabupaten/kota di Jawa Barat masih berada di bawah 30%, yang menunjukkan rendahnya kemandirian fiskal. Bahkan, menurut Indef Pujarama (2023), setelah lebih dari dua dekade desentralisasi fiskal, otonomi fiskal di tingkat kabupaten/kota belum menunjukkan kemajuan signifikan. Fenomena ini diperparah oleh fakta bahwa pajak daerah yang seharusnya menjadi tumpuan pendapatan daerah, belum mampu memberikan kontribusi optimal akibat lemahnya intensifikasi dan ekstensifikasi pajak. Di sisi lain, upaya pemerintah daerah untuk menutup celah fiskal dengan mengandalkan pinjaman juga menghadapi tantangan, baik dari sisi kapasitas fiskal, risiko pembayaran utang, hingga keterbatasan kemampuan manajerial. Oleh karena itu, penting untuk menelaah sejauh mana peran pajak

daerah dan pinjaman dapat memengaruhi kemandirian keuangan daerah secara empiris, khususnya dalam konteks Provinsi Jawa Barat yang secara ekonomi berkontribusi besar namun menunjukkan pola kemandirian yang fluktuatif selama lima tahun terakhir.

Pajak Daerah saat ini belum sepenuhnya berfungsi untuk meningkatkan belanja daerah dan tidak sepenuhnya mendukung kemandirian daerah, sehingga masih sangat bergantung pada dana transfer dari pemerintah pusat. Oleh karena itu, Pemerintah Daerah perlu mencari cara lain untuk menambah sumber pendapatan daerah, salah satunya melalui pinjaman daerah. Utang yang diambil oleh Pemerintah Daerah dalam bentuk pinjaman dapat digunakan sebagai tambahan dana untuk pembangunan, dan utang ini menjadi salah satu sumber pendanaan yang menjanjikan. Pinjaman daerah merupakan alternatif yang diambil oleh suatu daerah untuk mendorong pemulihan ekonomi ketika Pendapatan Asli Daerah (PAD) mengalami penurunan, yang dapat menghambat aktivitas ekonomi daerah. Ilmi Daviq (2018: 135) menyatakan bahwa keinginan pemerintah daerah untuk melakukan Pinjaman Daerah harus didasarkan pada pertimbangan yang kuat.

Dalam kurun waktu lima tahun terakhir, rasio utang Indonesia terhadap PDB mengalami variasi, dengan adanya peningkatan dan penurunan. Pemerintah tetap membutuhkan utang untuk melaksanakan pembangunan domestik. Melalui Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko Kementerian Keuangan (DJPPR Kemenkeu), pemerintah berusaha memaksimalkan sumber pendanaan utang dari dalam negeri serta menggunakan utang luar negeri sebagai pelengkap.

Berikut adalah grafik perkembangan rasio utang Indonesia terhadap PDB pada tahun 2019-2023.



Sumber: Kementerian Keuangan/ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional

### **Gambar 1.1**

#### **Rasio Utang terhadap PDB**

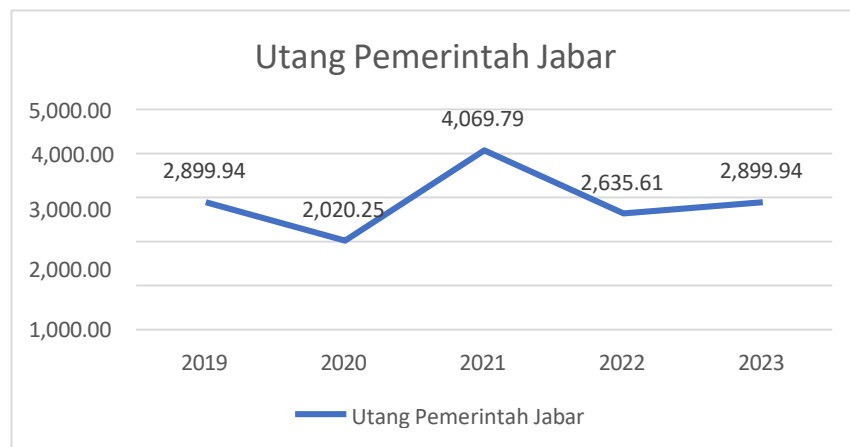
Dalam Grafik diatas memperlihatkan rasio utang yang terjadi di Indonesia selama 5 tahun terakhir tepatnya pada 2019-2023. Rasio utang di Indonesia mengalami kenaikan dan juga penurunan pada setiap tahunnya, seperti pada tahun 2019 nilai Utang di Indonesia sebesar 30,2%. Pada tahun 2020 Utang di Indonesia mengalami kenaikan sebesar 9,2% sehingga mencapai angka 39,4%. Tahun 2021 Utang Indonesia mengalami sedikit kenaikan sebesar 1,3% sehingga mencapai angka 40,7%, tetapi pada tahun 2022 Utang Indonesia mengalami penurunan sebesar 1% sehingga angka utang di Indonesia menjadi 39,7%. Penurunan pada tahun 2022 terus berlanjut hingga tahun 2023 sehingga tahun 2023 utang indonesia sebesar 38,59%.

Berdasarkan pada berita *website* Kompas.id, komposisi utang yang berasal dari penerbitan SBN terdiri dari SBN Domestik senilai Rp 6.063,41 triliun dan SBN Valas sebesar Rp 1.389,14 triliun. Untuk pinjaman sebesar Rp 1.009,37 triliun, berasal dari pinjaman dalam negeri senilai Rp 39,63 triliun dan pinjaman luar negeri senilai Rp 969,74 triliun. Laporan tersebut juga menerangkan bahwa per akhir Agustus 2024, kepemilikan SBN domestik didominasi oleh investor dalam negeri dengan porsi kepemilikan 85,5 persen. Sementara, investor asing hanya memiliki SBN domestik sekitar 14,5 persen, termasuk kepemilikan oleh pemerintah dan bank sentral asing. Lembaga keuangan domestik memegang kepemilikan SBN 41,3 persen, terdiri perbankan 19,2 persen, perusahaan asuransi dan dana pensiun 18,9 persen.

Seperti yang dikutip *cnnindonesia.com* (2021) Menteri Keuangan Sri Mulyani menginformasikan bahwa pemerintah pusat akan menyediakan pinjaman sebesar Rp19,1 triliun untuk daerah-daerah. Dana tersebut akan dialokasikan kepada 30 pemerintah daerah. Sebagai contoh, Sri Mulyani menyebutkan Provinsi Jawa Barat yang telah mengajukan pinjaman kepada pemerintah pusat. Kesempatan ini diberikan agar pemerintah daerah dapat memperoleh sumber dana yang diperlukan untuk melanjutkan program pembangunan di wilayah masing-masing. Berdasarkan Gubernur Jawa Barat terpilih, Dedi Mulyadi, mengungkapkan bahwa pemerintahan sebelumnya meninggalkan utang sebesar Rp 3,4 triliun. Pinjaman yang berasal dari Program Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN) tersebut dimanfaatkan untuk berbagai proyek infrastruktur, termasuk pembangunan Masjid Al Jabbar. Penjabat Gubernur sebelumnya, Bey Machmudin, menjelaskan bahwa

dana tersebut dialokasikan untuk mendukung pemulihan ekonomi akibat pandemi Covid-19, dengan salah satu proyeknya adalah pembangunan Masjid Al Jabbar yang menelan biaya Rp 207 miliar (Rachman, 2025).

Berikut adalah grafik perkembangan utang Pemerintah Jawa Barat pada tahun 2019-2023.



Sumber: Badan Pusat Statistik, 2025

**Gambar 1.2**

### **Perkembangan utang Pemerintah Jawa Barat tahun 2019-2023**

Berdasarkan gambar 1.2 utang pemerintah Jawa Barat mengalami fluktuasi setiap tahunnya. Pada tahun 2019 utang pemerintah mencapai angka 2.899,94 milyar. Pada tahun 2020 mengalami penurunan hingga mencapai angka 2.020,25 milyar, lalu mengalami kenaikan pada tahun 2021 hingga angka 4.069,79 milyar. Pada tahun 2022 mengalami penurunan kembali pada angka 2.635,61 milyar dan pada 2023 mengalami kenaikan pada angka 2.899,94.

Sumber dana yang diperoleh melalui pinjaman memiliki potensi signifikan dalam mendorong dan meningkatkan aktivitas sosial ekonomi masyarakat. Keberhasilan

suatu daerah dalam mendapatkan pinjaman dan memanfaatkannya untuk menggerakkan ekonomi sangat bergantung pada kemampuan manajerial yang dimiliki. Pinjaman biasanya diambil jika dapat dikelola dengan efektif untuk kegiatan ekonomi daerah, yang pada gilirannya dapat memberikan nilai tambah dalam menghasilkan pendapatan dan berkontribusi terhadap kemandirian daerah.

Pinjaman daerah berpotensi menghasilkan pendapatan bagi daerah terkait, yang berupa pendapatan asli daerah. Oleh karena itu, tingginya pendapatan asli daerah akan berdampak positif terhadap peningkatan fasilitas di daerah tersebut (Oktaviani, 2018: 306). Pemerintah pusat memberikan kesempatan kepada daerah untuk melakukan pinjaman sebagai salah satu sumber pendanaan pembangunan. Namun, hingga saat ini, pinjaman dari pemerintah pusat belum sepenuhnya dimanfaatkan sebagai alternatif umum bagi daerah dalam menutupi defisit dan membiayai pembangunan infrastruktur, salah satu penyebabnya adalah tingginya suku bunga yang harus dibayarkan.

Pinjaman yang diambil oleh suatu daerah harus disesuaikan dengan kapasitas keuangan daerah tersebut, karena dapat menimbulkan beban pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah di tahun-tahun mendatang. Hal ini tentunya menjadi tantangan yang signifikan, sehingga diperlukan keterampilan dari perangkat daerah dalam mengelola Pinjaman Daerah. Selain itu, pengelolaan tersebut juga memerlukan kecermatan, keahlian, dan kehati-hatian yang tinggi (Indrayenti et al., 2011: 64).

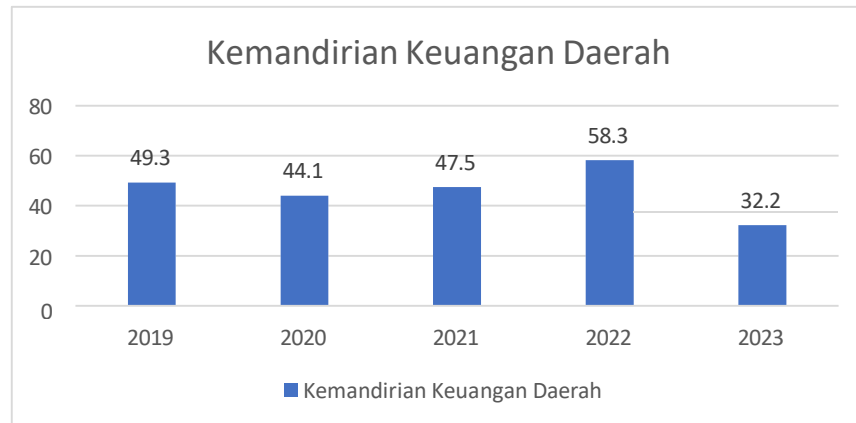
Jika suatu daerah dikategorikan sebagai memiliki tingkat kemandirian yang

sangat rendah, ini menandakan bahwa pemerintah pusat masih memiliki dominasi yang kuat dalam pemerintahan daerah. Kategori kemandirian yang rendah menunjukkan bahwa campur tangan pemerintah pusat mulai berkurang, karena daerah tersebut dianggap sedikit lebih mampu dalam melaksanakan otonomi daerah. Kategori sedang menunjukkan daerah yang hampir mampu melaksanakan otonomi daerah, sedangkan kategori tinggi berarti bahwa pemerintah daerah telah mampu dan mandiri dalam mengelola urusan otonomi daerahnya (www.bps.go.id, 2017).

Kemandirian fiskal di tingkat daerah masih menunjukkan angka yang rendah dan sangat tergantung pada aliran dana dari pemerintah pusat. Pengeluaran daerah juga tidak berjalan dengan efisien dan masih terjebak dalam masalah klasik, yaitu akumulasi dana pemerintah daerah di perbankan dari tahun ke tahun. Kemandirian fiskal dapat dianalisis melalui perbandingan antara pendapatan asli daerah (PAD) dan total pendapatan yang diterima oleh daerah dalam periode tertentu. Penelitian yang dilakukan oleh *Institute for Development of Economics and Finance (Indef)* mengungkapkan bahwa meskipun desentralisasi fiskal telah berlangsung selama 23 tahun, tingkat kemandirian fiskal daerah masih sangat rendah. Riza Annisa Pujarama, peneliti dari *Center of Macroeconomics and Finance Indef*, menyatakan bahwa otonomi fiskal di tingkat kabupaten/kota tercatat paling rendah, dengan proporsi PAD terhadap total pendapatan kabupaten/kota yang berada di bawah 20 persen, sehingga daerah sangat bergantung pada transfer dana dari pusat (Theodore, 2023)

Berikut adalah grafik Kemandirian Keuangan Daerah di Jawa Barat pada

tahun 2019-2023.



Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (Data diolah)

**Gambar 1.3**

### **Data Kemandirian Keuangan Daerah Provinsi Jawa Barat**

Pada gambar diatas memunjukkan Tingkat kemandirian Keuangan Daerah yang terjadi 5 tahun terakhir di provinsi jawa barat pada tahun 2019-2023. Kemandirian keuangan pemerintah daerah di provinsi jawa barat mengalami kenaikan dan penurunan di setiap tahun nya. Seperti pada tahun 2019 kemandirian keuangan daerah di provinsi jawa barat mencapai nilai 49,3%. Pada tahun 2020 mengalami penurunan sebesar 5,2% sehingga nilainya menjadi 44,1%. Tahun 2021 mengalami kenaikan sebesar 3,4% sehingga mencapai angka 47,5%. Tahun 2022 mengalami kenaikan secara signifikan senilai 10,8% sehingga mencapai angka 58,3%. Setelah di tahun 2022 mengalami kenaikan secara signifikan di tahun 2023 mengalami penurunan sebesar 26,1% sehingga nilainya menjadi 32,2%.

Penelitian mengenai pengaruh pajak daerah dan utang pemerintah daerah terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah telah banyak dilakukan, namun menunjukkan hasil yang beragam. Beberapa studi, seperti yang dilakukan oleh

Sari dan Haryanto (2021), menemukan bahwa pajak daerah berpengaruh positif signifikan terhadap kemandirian keuangan daerah. Sebaliknya, penelitian lain oleh Lestari dan Nugroho (2020) menyimpulkan bahwa pajak daerah tidak selalu berdampak signifikan, tergantung pada efektivitas pemungutannya dan kapasitas fiskal daerah. Di sisi lain, utang pemerintah daerah dalam beberapa studi menunjukkan hasil yang kontradiktif; sementara Prasetyo dan Wulandari (2019) menemukan bahwa utang daerah dapat memperkuat kemandirian keuangan melalui pembiayaan belanja produktif, penelitian oleh Ramadhan (2022) menunjukkan bahwa ketergantungan pada utang justru dapat menurunkan kemandirian karena meningkatnya beban pembayaran utang.

Perbedaan hasil ini menunjukkan adanya celah penelitian yang penting untuk ditelaah lebih lanjut, khususnya dengan mempertimbangkan konteks wilayah dan periode waktu yang lebih mutakhir. Provinsi Jawa Barat sebagai salah satu daerah dengan kontribusi ekonomi terbesar di Indonesia memiliki karakteristik fiskal yang berbeda antar kabupaten/kota. Penelitian ini akan mengkaji pengaruh pajak daerah dan utang pemerintah daerah terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah di Jawa Barat pada periode 2019–2023 untuk mengisi kekosongan literatur sekaligus memperbarui temuan dengan data terbaru.

Berdasarkan uraian dalam latar belakang penelitian diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian mengenai **“Pengaruh Pajak Daerah dan Utang Pemerintah Daerah Terhadap Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah (Survei Pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat tahun 2019-2023)”**.

## **1.2 Identifikasi Masalah**

Penulis menentukan inti permasalahan yang akan diteliti berdasarkan uraian latar belakang masalah yang sudah disampaikan sebelumnya, yaitu:

1. Bagaimana Pajak Daerah, Utang Pemerintah Daerah dan tingkat Kemandirian Keuangan Daerah di Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat tahun 2019-2023.
2. Bagaimana pengaruh Pajak Daerah dan Utang Pemerintah Daerah secara bersama-sama terhadap tingkat Kemandirian Keuangan Daerah di Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat tahun 2019-2023
3. Bagaimana pengaruh Pajak Daerah dan Utang Pemerintah Daerah secara parsial terhadap tingkat Kemandirian Keuangan Daerah di Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat tahun 2019-2023.

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan identifikasi masalah di atas, maka penelitian ini bertujuan untuk mengetahui:

1. Untuk mengetahui Pajak Daerah, Utang Pemerintah Daerah dan tingkat Kemandirian Keuangan Daerah di Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat tahun 2019-2023.
2. Untuk mengetahui pengaruh Pajak Daerah dan Utang Pemerintah Daerah secara bersama-sama terhadap tingkat Kemandirian Keuangan Daerah di Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat tahun 2019-2023

3. Untuk mengetahui pengaruh Pajak Daerah dan Utang Pemerintah Daerah secara parsial terhadap tingkat Kemandirian Keuangan Daerah di Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat tahun 2019-2023.

#### **1.4 Kegunaan Hasil Penelitian**

##### **1.4.1 Kegunaan Teoritis**

Penelitian ini bermanfaat untuk mengembangkan ilmu pengetahuan dan memberi pengetahuan baru bagi pembaca. Selain itu, penelitian ini juga dapat dijadikan acuan bagi yang memerlukan dan menambah informasi tentang Kemandirian Keuangan Daerah di Jawa Barat selama periode 2019-2023..

##### **1.4.2 Kegunaan Praktis**

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi untuk mendukung penelitian dalam hal pajak daerah dan utang pemerintah daerah yang berpengaruh terhadap kemandirian keuangan daerah. Selanjutnya penelitian ini diharapkan dapat memberi masukan dan saran untuk mengelola keuangan secara mandiri dan menjadi bahan evaluasi bagi pemerintah daerah di setiap wilayah.

#### **1.5 Lokasi dan Waktu Penelitian**

##### **1.5.1 Lokasi Penelitian**

Penelitian ini dilaksanakan pada Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat dengan pengambilan data yang diperoleh dari situs resmi Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan (DJPK) Kementrian Keuangan Republik Indonesia ([www.dpj.k.kemenkeu.go.id](http://www.dpj.k.kemenkeu.go.id)).

### **1.5.2 Waktu Penelitian**

Penelitian ini akan dilaksanakan terhitung mulai dari bulan Oktober 2024 sampai dengan bulan Juni 2025. Dengan rincian kegiatan penelitian seperti pada lampiran.