

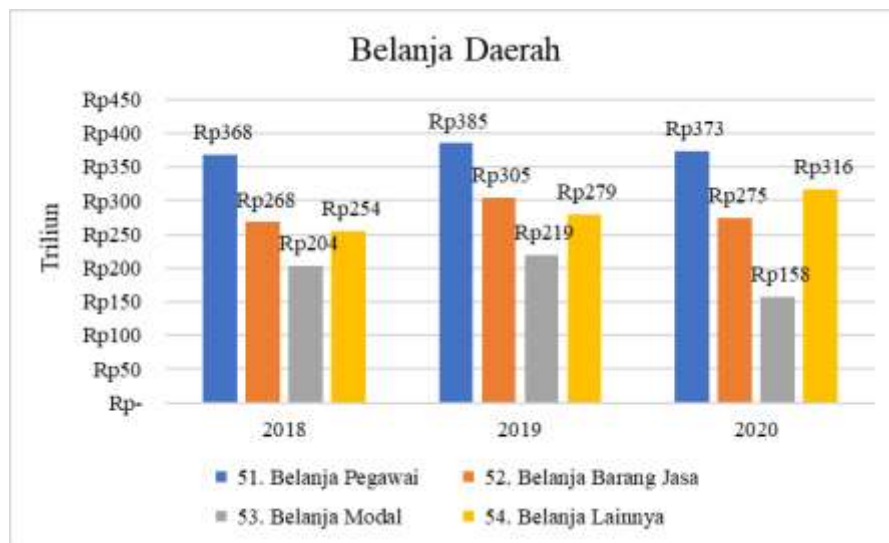
BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pemerintah mengeluarkan putusan pada masa reformasi pada tahun 1998 mengenai otonomi daerah yang semula sentralisasi diubah menjadi desentralisasi dengan ditetapkannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 mengenai Pemerintahan daerah yang kini telah mengalami perubahan menjadi Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah dan bersamaan itu pula dengan penetapan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 antara pemerintah pusat dan daerah yang telah mengalami perubahan menjadi UU Nomor 1 Tahun 2022 (UU HKPD).

Salah satu tantangan dari desentralisasi fiskal adalah pengelolaan belanja daerah yang berkualitas. Kualitas Belanja Daerah erat kaitannya dengan keberhasilan pembangunan suatu daerah. Oleh sebab itu, belanja daerah perlu dikelola dengan sebaik mungkin agar dapat mencapai keberhasilan pembangunan daerah serta memberikan dampak positif bagi pemenuhan pelayanan publik dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. (Puspita et al., 2021) Kurangnya kualitas belanja daerah yang tercermin dalam indikator alokasi belanja yang belum terpenuhi, pernyataan tersebut sesuai dengan gambaran komposisi belanja daerah pada seluruh provinsi di Indonesia di bawah ini, dimana Belanja Pegawai mendominasi Belanja Daerah.



Sumber: www.djpk.kemenkeu.go.id (data diolah)

Gambar 1.1

Komposisi Belanja Daerah pada Seluruh Provinsi di Indonesia Tahun 2018-2019

Belanja Pegawai sebagaimana dijelaskan dalam UU Nomor 12 tahun 20019 berupa gaji dan tunjangan, tambahan penghasilan pegawai ASN, belanja penerimaan lainnya pimpinan dan anggota DPRD serta Kepala Daerah maupun wakilnya, insentif pemungutan pajak daerah serta retribusi daerah dan honorarium. Dalam rentang 2018-2020 tersebut belanja pegawai mampu mendominasi belanja daerah, dimana harapan dari kebijakan desentralisasi sendiri adalah belanja yang secara langsung dapat berpengaruh terhadap pembangunan daerah. Salah satu dari komposisi belanja daerah yang diharapkan mampu memberikan dampak bagi perekonomian yang baik adalah belanja modal. Belanja modal sendiri meliputi belanja tanah; belanja peralatan dan mesin; belanja bangunan dan gedung; belanja jalan, irigasi dan jaringan; belanja aset tetap lainnya; dan belanja aset lainnya. Oleh karena itu, belanja modal diharapkan mampu mendorong investasi dan

pembangunan ekonomi daerah. Namun pada kenyataannya, persentase belanja modal dalam belanja daerah memiliki nilai yang paling kecil di antara indikator belanja daerah lainnya.

Tren belanja daerah yang masih bertumpu pada belanja pegawai ini kemudian dikemukakan oleh menteri keuangan Sri Mulyani yang menyebutkan bahwa belanja daerah masih bertumpu pada belanja pegawai serta belanja barang dan jasa yang mencapai 59% total anggaran daerah 3 tahun terakhir yang kemudian menyebabkan kesenjangan antar daerah yang kian meninggi. UU HKPD diharapkan menjadi jawaban atas permasalahan tersebut, dengan pengaturan batasan belanja seperti pada belanja pegawai yang memiliki batas *maximum* 30% dan infrastruktur sebanyak 40% meskipun perubahan tersebut tentunya membutuhkan masa transisi dikarenakan ada beberapa daerah yang deviasinya cukup besar (kompas.com, 2021).

Untuk merealisasikan komposisi belanja daerah yang baik, perlu adanya perencanaan anggaran yang baik agar pemerintah daerah mampu membenahi pelayanan dan pembangunan di daerahnya. Rancangan program serta kegiatan yang dikelola dengan baik dapat dituangkan dalam PPAS yang merupakan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara yang nantinya akan membentuk APBD. Anggaran Pendapatan Belanja Daerah merupakan sebuah rencana keuangan tahunan yang dibuat oleh pemerintah daerah yang memiliki unsur kepentingan seperti rincian kegiatan, sumber penerimaan maupun pengeluaran dengan batasan maksimal yang dikeluarkan oleh daerah dalam tahun anggaran tersebut (Darmadi, 2021: 17).

Penyusunan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah disusun setiap tahunnya dengan mengacu kepada pedoman penyusunan APBD yang telah ditetapkan melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri. Pedoman penyusunan APBD mengatur mengenai penentuan prakiraan setiap komponen APBD yang terdiri atas Pendapatan Daerah, Belanja Daerah, dan Pembiayaan Daerah. Pendapatan yang memiliki definisi sebagai penambahan nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran berkenaan terdiri atas pendapatan asli daerah, pendapatan transfer, dan lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Pajak Daerah dan Retribusi Daerah merupakan dua sumber utama pada pos Pendapatan Asli Daerah yang sangat penting dalam pengelolaan keuangan daerah. Baik Pajak Daerah maupun Retribusi Daerah, keduanya berperan penting dalam mendukung pembangunan dan penyelenggaraan pelayanan publik yang berkualitas. Pemerintah daerah seringkali menempatkan proporsi pajak daerah dan pungutan-pungutan dalam pos total penerimaan anggaran sebagai indikator utama dari derajat otonomi lokal yang dijalani, semakin tinggi pengenaan pajak suatu daerah, semakin tinggi proporsi pendapatan asli daerah terhadap total anggaran. (Khusaini, 2018). Retribusi daerah merupakan salah satu sumber penting bagi pemerintah daerah dalam pengelolaan keuangan daerah, retribusi sebagai sumber pendapatan daerah yang dibayar oleh masyarakat kepada daerah sebagai pembayaran atas layanan maupun izin tertentu yang diberikan oleh pemerintah yang mampu mendorong partisipasi masyarakat serta peningkatan kualitas pelayanan publik. Semakin besar pajak serta retribusi yang terkumpul, maka semakin besar pula potensi pendapatan asli daerah. Peningkatan pada pos pendapatan asli daerah diharapkan memberikan

ruang bagi pemerintah daerah untuk meningkatkan Belanja Daerah melalui alokasi anggaran yang tepat. Hal ini akan menjadi sorotan pada masyarakat karena masyarakat sebagai pemberi dana publik melalui pajak daerah maupun retribusi yang telah mereka bayarkan, masyarakat ingin mengetahui apakah dana tersebut telah dikelola secara efektif, efisien, dan berorientasi kepada publik yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan kemandirian daerah (Khusaini, 2018).

Menurut Tavares et al., (2023) yang melakukan penelitiannya mengenai pengaruh pajak daerah dan retribusi daerah terhadap belanja daerah. Hasil penelitian menunjukkan bahwa, pajak daerah dan retribusi daerah berpengaruh terhadap belanja daerah, pajak daerah sebagai sumber penerimaan PAD tertinggi sementara retribusi daerah menjadi sumber PAD yang digunakan untuk membiayai pelaksanaan dan pengeluaran pemerintah daerah, sehingga semakin besar tinggi pendapatan pajak daerah maka semakin besar alokasi yang dikeluarkan oleh pemerintah terhadap belanja daerah. Penelitian yang sama dilakukan oleh (Fauziah et al., 2023), dengan perolehan hasil yang berbeda dimana retribusi daerah tidak berpengaruh secara signifikan dikarenakan hanya menyumbang sedikit baik terhadap pendapatan asli daerah maupun belanja daerah.

Pajak Daerah dan Retribusi Daerah merupakan sumber dari PAD yang merupakan komponen dari Pendapatan Daerah sebagai sumber pendanaan bagi APBD, semakin tinggi penerimaan pajak daerah dan retribusi daerah, maka semakin besar kemampuan daerah untuk membiayai pembangunan daerah melalui Belanja Daerah. Jumlah Belanja Daerah yang ditetapkan oleh pemerintah daerah

dapat dipengaruhi oleh prioritas pembangunan daerah. Prioritas dapat diwujudkan melalui alokasi anggaran yang tepat dalam APBD serta ditempuh melalui tahapan awal yakni penyusunan APBD. Penyusunan APBD, berisi mengenai penjelasan mengenai Rencana Kerja Pemerintah dan sebagai panduan bagi pemerintah daerah untuk melakukan sinkronisasi kebijakan tingkat pemerintah daerah. Hasil atas kesepakatan yang telah disepakati oleh Kepala Daerah (eksekutif) dan DPRD (legislatif) dituangkan ke dalam KUA yang mana memuat tentang perkiraan yang menjadi sebuah dasar penentuan besarnya anggaran pada setiap komponen anggaran dan PPAS yang merupakan program prioritas dan batasan maksimal anggaran yang diberikan kepada perangkat daerah untuk setiap program dan kegiatan sebagai acuan dalam penyusunan rencana kerja dan anggaran satuan kerja perangkat daerah (Sari et al., 2020). Keterlibatan antara eksekutif dan legislatif dapat memunculkan masalah keagenan, pada pihak eksekutif, terdapat kecenderungan memaksimalkan utilitas dalam penyusunan APBD karena memiliki keunggulan informasi atau biasa disebut asimetris informasi. Sementara pada pihak legislatif (DPRD) dapat menimbulkan dua perspektif, di satu sisi dapat menjadi *prinsipal* atas eksekutif, pada sisi lainnya dapat menjadi pihak *agent* dengan masyarakat (Rahman, 2022). Hanya saja, legislatif seringkali mengabaikan kepentingan masyarakat dan lebih mementingkan kepentingan pribadi maupun golongan. Sehingga, masyarakat tidak memiliki informasi yang dapat dijadikan alat pengawas kinerja legislatif. (Mariani & Sari, 2022)

Besaran alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah untuk periode selanjutnya biasanya dilihat dari kinerja anggaran yang dijadikan sebagai basis

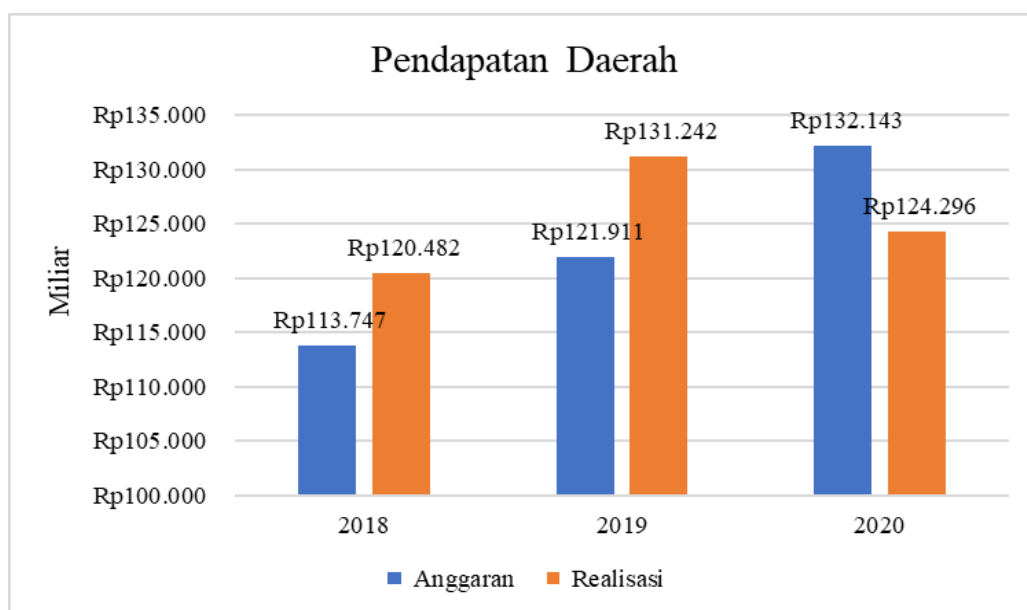
penilaian prestasi manajemen. Penentuan anggaran berdasarkan penggunaan anggaran menggambarkan konteks inkrementalisme atas anggaran. Inkrementalisme sendiri merupakan bagian dari proses kebijakan publik sebagai kelanjutan dari kegiatan-kegiatan yang telah dilakukan oleh pemerintah di masa lampau dengan hanya melakukan perubahan seperlunya. (Hadiwijoyo & Anisa, 2019), perilaku ini dapat memiliki konotasi negatif apabila anggaran sebelumnya memiliki bias dari perilaku penyusunan anggaran yang berbentuk penciptaan senjangan anggaran atau *rachet* pada anggaran atau dengan kata istilah lain disebut dengan *Budget Ratcheting*.

Budget Ratcheting merupakan kondisi dimana anggaran tahunan terus meningkat berdasarkan jumlah anggaran pada tahun sebelumnya. Kondisi ini mempengaruhi pola pengeluaran pemerintah meningkat setiap tahunnya. *Ratcheting* pada anggaran di lingkungan pemerintah melibatkan pendapatan dan konsistensi dengan inefisiensi. Hal ini dapat berdampak positif bila terdapat peningkatan pengeluaran pemerintah berupa meningkatkan pelayanan kerja kepada masyarakat, meningkatkan pengadaan barang dan jasa publik, serta kepuasan masyarakat terhadap kinerja pemerintah. Sedangkan berdampak negatif apabila pemborosan anggaran serta celah terjadinya tindak pidana korupsi akibat belanja yang tidak diperlukan (Pratiwi et al., 2020).

Menurut Lim dalam (Abdullah & Junita, 2016) selisih antara realisasi dan anggaran yang bervariasi positif berasosiasi dengan anggaran pendapatan di masa yang akan datang, sementara varian negatif tidak berhubungan dengan anggaran pendapatan di masa yang akan datang. Varian positif berarti menunjukkan kinerja

yang baik sehingga pola tersebut dapat ditiru untuk dijadikan sebagai penentuan target kinerja tahun berikutnya, pada kasus tersebut kemungkinan *budget ratcheting* akan semakin tinggi.

Kenaikan anggaran terjadi pada pemerintah Provinsi Jawa Barat terlihat pada tahun 2020, dimana pada saat realisasi anggaran pada tahun 2019 tinggi menjadi dampak anggaran pada tahun 2020. Tampak pada gambar di bawah ini bahwa anggaran pendapatan mengalami peningkatan sebesar 7.18% dari tahun 2018 ke tahun 2019 dan 8.39% pada tahun 2019 ke 2020. Sementara itu, pada realisasi tampaknya mengalami perubahan yang fluktuatif. Pada tahun 2018 ke 2019 mengalami peningkatan sebesar 8.93%, sementara penurunan pendapatan sebesar -5.29% terjadi pada tahun 2019-2020.

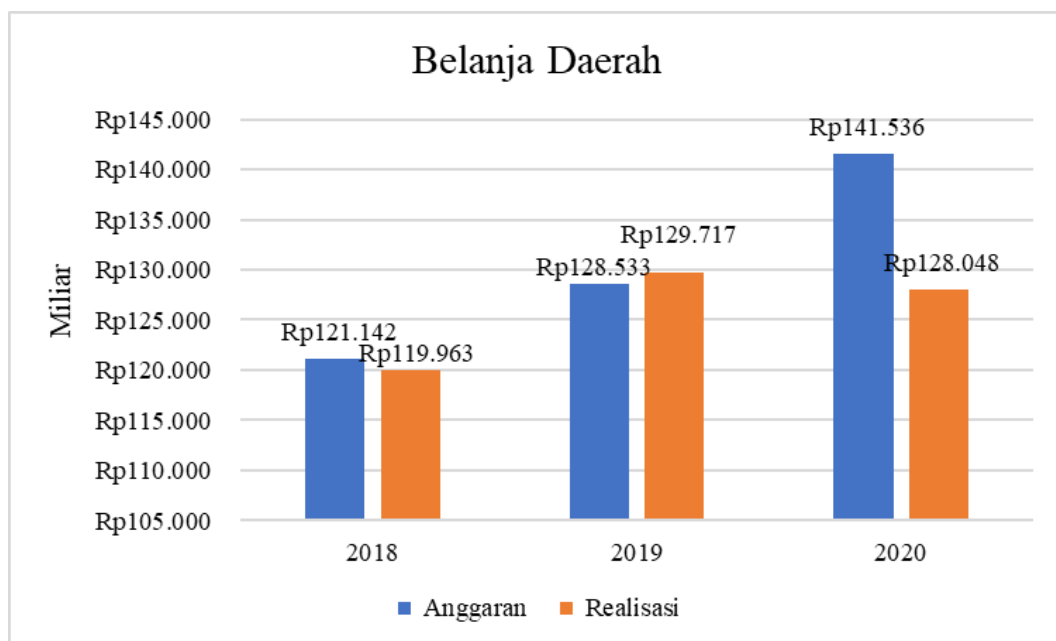


Sumber: www.djpk.kemenkeu.go.id (data diolah)

Gambar 1.2

**Anggaran dan Realisasi Pendapatan Daerah Provinsi Jawa Barat Tahun
2018-2020**

Hal yang sama berlaku pada Anggaran dan Realisasi pada Belanja Daerah Tahun 2020. Pada Tahun 2019 dan 2020 terdapat kenaikan anggaran sebesar 6.10% dan 10.12% dengan realisasi yang juga mengalami fluktuasi yang semula mengalami kenaikan sebesar 8.13% pada tahun 2019, menjadi -1.29% pada tahun anggaran 2020, ditunjukkan dengan totalan rupiah pada gambar di bawah ini.



sumber: www.djpk.kemenkeu.go.id (data diolah)

Gambar 1.3

Anggaran dan Realisasi Belanja Daerah Provinsi Jawa Barat Tahun 2018-2020

Dapat disimpulkan bahwa APBD Provinsi Jawa Barat Tahun 2019-2020 berjalan tidak optimal, sehubungan dengan situasi pandemi *Covid-19* yang terjadi pada saat itu apakah ada hubungan terkait efek *Budget Ratcheting* terhadap pengelolaan APBD.

Penelitian yang dilakukan oleh (Marlina, 2019) yang dilakukan pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Aceh menunjukkan bahwa terjadi *Budget Ratcheting* dalam anggaran Belanja Daerah. Hasil penelitian tersebut sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh (Sari et al., 2020) pada Pemerintah Kota Se Sumatera menunjukkan hasil bahwa *Budget Ratcheting* mampu memperkuat hubungan antara PAD dengan Belanja Daerah. Adapun penelitian lain yang dilakukan oleh (Anjeli & Mulyani, 2020) yang meneliti terkait hubungan PAD terhadap Belanja Daerah di Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Barat, Riau dan Jambi, menunjukkan bahwa efek *ratcheting* sebagai variabel moderasi memperlemah PAD terhadap Belanja Daerah, sejalan dengan penelitian yang dilakukan (Kurniawan & Kusumastuti, 2024) yang dilakukan pada Pemerintah Kabupaten/Kota Provinsi Jambi menunjukkan bahwa *Budget Ratcheting* tidak mempengaruhi hubungan antara PAD terhadap Belanja Daerah baik periode sebelum, saat, maupun sesudah *Covid-19*.

Dapat disimpulkan bahwa pada penelitian-penelitian terdahulu di atas, hanya menjelaskan pengaruh Pajak Daerah dan Retribusi Daerah terhadap Belanja Daerah sedangkan dalam penelitian ini ditujukan untuk menguji apakah *Budget Ratcheting* ini memberikan dampak terhadap hubungan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah terhadap Belanja Daerah dalam penentuan target anggaran pemerintah daerah.

Berdasarkan uraian di atas, penulis memiliki ketertarikan untuk melakukan penelitian mengenai hubungan antara Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Belanja Daerah dan *Budget Ratcheting* dengan judul penelitian **Pengaruh Pajak Daerah**

dan Retribusi Daerah terhadap Belanja Daerah dengan *Budget Ratcheting* sebagai Variabel Moderasi (Survei pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat Tahun 2019-2023).

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dijelaskan di atas, maka identifikasi masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut.

1. Bagaimana Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Belanja Daerah, dan *Budget Ratcheting* pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat tahun 2019-2023.
2. Bagaimana pengaruh Pajak Daerah terhadap Belanja Daerah pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat tahun 2019-2023.
3. Bagaimana pengaruh Retribusi Daerah terhadap Belanja Daerah pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat tahun 2019-2023.
4. Bagaimana *Budget Ratcheting* sebagai moderasi antara Pajak Daerah dengan Belanja Daerah pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat tahun 2019-2023.
5. Bagaimana *Budget Ratcheting* sebagai moderasi antara Retribusi Daerah dengan Belanja Daerah pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat tahun 2019-2023.

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang hendak dicapai pada penelitian ini atas dasar identifikasi masalah di atas, sebagai berikut.

1. Untuk mengetahui Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Belanja Daerah dan *Budget Ratcheting* pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Barat pada tahun 2019-2023.
2. Untuk mengetahui pengaruh Pajak Daerah terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota di Jawa Barat pada tahun 2019-2023.
3. Untuk mengetahui pengaruh Retribusi Daerah terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota di Jawa Barat tahun 2019-2023.
4. Untuk mengetahui pengaruh Pajak Daerah terhadap Belanja Daerah dengan *Budget Ratcheting* sebagai variabel moderasi pada Kabupaten/Kota di Jawa Barat tahun 2019-2023.
5. Untuk mengetahui pengaruh Retribusi Daerah terhadap Belanja Daerah dengan *Budget Ratcheting* sebagai variabel moderasi pada Kabupaten/Kota di Jawa Barat pada tahun 2019-2023.

1.4 Kegunaan Penelitian

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut.

1.4.1 Kegunaan Pengembangan Ilmu

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumber referensi keilmuan bidang akuntansi sektor publik, khususnya dalam mengkaji dan mengembangkan mengenai Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Belanja Daerah, dan *Budget ratcheting*.

1.4.2 Kegunaan Praktis

1. Bagi peneliti, penelitian ini diharapkan menjadi sebuah bukti empiris mengenai pengaruh Pajak Daerah dan Retribusi Daerah terhadap Belanja Daerah dengan *Budget Ratcheting* sebagai variabel moderasi.
2. Bagi pemerintah daerah, penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebuah rujukan dalam menetapkan suatu kebijakan keuangan daerah serta dapat membantu dalam pengambilan keputusan terutama yang berkaitan dengan Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Belanja Daerah, dan *Budget Ratcheting*.
3. Bagi pemerintah pusat, penelitian ini diharapkan dapat menjadi sebuah masukan sebagai sebuah bahan pertimbangan atas pengambilan keputusan dalam menjalankan desentralisasi sesuai Undang-Undang maupun Peraturan Pemerintah yang berlaku untuk kesejahteraan rakyat.
4. Bagi peneliti selanjutnya, penelitian ini dapat dijadikan sebuah rujukan terutama dalam mengembangkan penelitian ini.

1.5 Lokasi dan Waktu Penelitian

1.5.1 Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan pada Kabupaten/Kota di Jawa Barat rentang 2019-2023. Pengambilan data diperoleh dari Laporan Hasil Pemeriksaan dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Provinsi Jawa Barat.

1.5.2 Waktu Penelitian

Demi mewujudkan penelitian yang efektif dan efisien, maka peneliti menyusun waktu penelitian yang dilaksanakan selama 8 bulan terhitung dimulai pada bulan September sampai April 2025.