

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pelaksanaan otonomi daerah yang ditandai dengan di berlakukannya tentang Pemerintah Daerah. UU No. 32 tahun 2004 dan UU No 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam perkembangannya pertama regulasi ini diperbaharui dengan UU No. 23 Tahun 2014 babak baru terkait dengan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Daerah (Kabupaten dan Kota) diberikan kewenangan yang lebih luas dalam mengelola berbagai sumber daya yang dimiliki.

Pemerintah melakukan reformasi di bidang Pemerintah Daerah dan Pengelolaan Keuangan. Pelaksanaan reformasi tersebut diperkuat dengan ditetapkannya revisi UU No. 32 Tahun 2004 menjadi UU No. 23 Tahun 2014 kemudian diperbaharui lagi dengan UU No. 09 Tahun 2015. Dalam UU No. 09 tahun 2015 dijelaskan mengenai pembagian dan pembentukan daerah dari Negara Kesatuan Republik Indonesia yang bersifat otonom dan menerapkan asas desentralisasi. Otonomi daerah merupakan suatu bentuk perwujudan pendelegasian wewenang dan tanggung jawab dari pemerintah daerah dimana Pemerintah Daerah mempunyai wewenang untuk mengatur daerahnya sendiri baik dari sektor keuangan maupun dari sektor non keuangan.

Pelaksanaan otonomi daerah secara langsung akan berpengaruh terhadap sistem pembiayaan, pengelolaan, dan pengawasan keuangan daerah. Sistem pembiayaan daerah dalam konteks otonomi daerah merupakan salah satu aspek yang paling penting. Daerah diharapkan dapat meningkatkan kapasitas fiskal agar mampu memenuhi kebutuhan fiskal sehingga tidak mengalami kesenjangan fiskal. Salah satu upaya untuk meningkatkan kapasitas daerah tersebut adalah dengan meningkatkan nilai pajak daerah, retribusi daerah dan dana alokasi umum melalui belanja modal. Menurut Gugus Wandira (2013) penganggaran belanja modal sebenarnya dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan publik akan sarana dan prasarana umum yang disediakan oleh pemerintah daerah, namun adanya kepentingan politik dari lembaga legislatif yang terlibat dalam penyusunan proses anggaran menyebabkan alokasi belanja modal terdistorsi dan sering tidak efektif dalam memecahkan masalah di masyarakat.

Asas desentralisasi penyelenggaraan dalam pemerintah menurut UU No. 09 Tahun 2015 mencakup paling tidak ada 5 hal yaitu:

1. Memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Keleluasaan otonomi artinya mencakup kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraan pemerintahan termasuk penyusunan perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, dan evaluasi.
2. Otonomi yang nyata, artinya daerah punya keleluasaan untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah di bidang tertentu yang

secara nyata ada, dibutuhkan, tumbuh hidup, dan berkembang di daerah.

3. Otonomi yang bertanggung jawab, berarti sebagai konsekuensi logis dari pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam pemberian pelayanan kepada publik dan peningkatan kesejahteraan bagi rakyat di daerahnya.
4. Otonomi untuk daerah provinsi diberikan secara terbatas yaitu (a) kewenangan lintas kabupaten/kota; (b) kewenangan yang belum dilaksanakan oleh kabupaten/kota; (c) kewenangan lainnya menurut PP No.25 tahun 2000.
5. Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pelaksanaan otonomi daerah tidak hanya dapat dilihat dari seberapa besar daerah akan memperoleh dana perimbangan, tetapi hal tersebut harus diimbangi dengan sejauh mana instrumen atau sistem pengelolaan keuangan daerah mampu memberikan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi secara baik dan menjalankan kedisiplinan anggaran. Pengalokasian dana investasi merupakan suatu aktifitas pendanaan, dimana pendapatan yang diperoleh

pemerintah daerah digunakan untuk membiayai sejumlah kegiatan yang manfaatnya dapat dirasakan dalam jangka panjang.

Pemerintah daerah dalam penyelenggaraan penyusunan anggaran yang kemudian dijadikan pedoman dalam menjalankan berbagai aktivitasnya. Anggaran pemerintah adalah jenis rencana yang menggambarkan rangkaian tindakan atau kegiatan yang dinyatakan dalam bentuk angka-angka rupiah untuk suatu jangka waktu tertentu. Anggaran dalam pemerintah daerah biasa disebut dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Seluruh penerimaan dan pengeluaran pemerintahan daerah baik dalam bentuk uang, barang dan atau jasa pada tahun anggaran yang berkenaan harus dianggarkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (Kawedar dkk, 2008).

Pada tahun 2016 Realisasi pendapatan APBD Jawa Timur (Jatim) sampai mencapai 26,29%, sedikit lebih rendah dari periode yang sama tahun sebelumnya, yang sebesar 26,39%. Pencapaian realisasi pendapatan tersebut didominasi realisasi penerimaan pajak daerah dan pendapatan transfer yang masing-masing sebesar 27,82% dan 23,76%. Sementara realisasi pendapatan APBD kabupaten/kota sebesar 46,69% sejalan dengan tingginya realisasi pendapatan asli daerah (PAD) dan transfer yang masing-masing mencapai 49,27% dan 46,22%. Adapun asesmen keuangan pemerintah daerah total anggaran belanja fiskal Jatim 2016 mencapai Rp148,30 triliun. Meliputi belanja APBD Jatim sebesar Rp24,75 triliun (pangsa 16,69%), belanja APBD kabupaten/ kota sebesar Rp83,78 triliun (pangsa 56,49%), dan belanja APBN sebesar Rp39,77 triliun (pangsa 26,82%).

Pada 2016, realisasi anggaran belanja APBD Jatim mencapai 21,35%, dengan realisasi terbesar pada belanja operasi 22,22%. Anggaran belanja APBD kabupaten/kota terealisasi sebesar 33,90%, sedangkan belanja APBN terealisasi 38,56%. "Kota Blitar menjadi daerah dengan realisasi belanja terbesar pada triwulan II, yakni 42,05%. Sementara realisasi terendah terjadi di Kota Mojokerto sebesar 7,59%,". Sementara itu, pajak yang masuk ke pendapatan asli daerah (PAD) di Perubahan APBD (PAPBD) turun hingga Rp650 miliar. Dari sebelumnya Rp15,2 triliun menjadi Rp14,6 triliun. Realisasi PAD dari PBBKB pada semester I tercapai Rp992,4 miliar. Dalam PAPBD 2016, target PAD dari PBBKB dipatok sebesar Rp1,9 triliun. Terkait turunnya target PAD sehingga pada APBD murni menurun.¹

Permasalahan yang dihadapi oleh pemerintah daerah yaitu mengenai pengalokasian anggaran, karena belanja daerah yang sifatnya produktif. Belanja daerah merupakan perkiraan beban pengeluaran daerah yang dialokasikan secara adil dan merata agar relatif dapat dinikmati oleh seluruh kelompok masyarakat berupa pelayanan umum. Pada saat ini, pendapatan yang diterima pemerintah daerah lebih banyak dialokasikan ke belanja operasi dari pada belanja modal. Belanja operasi adalah belanja pemerintah daerah yang digunakan untuk belanja pegawai, belanja barang dan jasa, belanja bunga, belanja subsidi, dan belanja hibah. Apabila dilihat dari segi manfaatnya, belanja modal jauh lebih bermanfaat dari pada belanja operasi, hal ini dikarenakan melakukan belanja modal sama dengan melakukan investasi yang bisa mendatangkan manfaat yang lebih besar.

¹ www.koransindo.com

Belanja modal menampung seluruh pengeluaran negara yang di alokasikan untuk pembelian barang-barang kebutuhan investasi (dalam bentuk aset tetap dan aset lainnya). Pos belanja modal dirinci atas (a) belanja modal aset tetap /fisik, dan (b) belanja modal aset lainnya/non fisik. Dalam perakteknya selama ini belanja lain non fisik secara mayoritas terdiri dari belanja pegawai , bunga dan perjalanan yang tidak terkait langsung dengan investasi untuk pembangunan. Sementara itu, belanja untuk daerah menampung seluruh pengeluaran pemerintah pusat yang dialokasikan ke daerah, dimana pemanfaatan belanja tersebut sepenuhnya diserahkan ke daerah.

Pemerintah daerah harus mampu mengalokasikan anggaran belanja modal dengan baik karena belanja modal merupakan salah satu langkah bagi pemerintah daerah untuk memberikan pelayanan kepada publik. Pemerintah daerah harus dapat menerapkan asas kemandirian daerah dengan mengoptimalkan penerimaan dari sektor Pendapatan Asli Daerah (PAD). Pendapatan asli daerah merupakan sumber penerimaan pemerintah daerah yang berasal dari daerah itu sendiri berdasarkan kemampuan yang dimiliki. Pendapatan asli daerah terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Pajak daerah dan retribusi daerah merupakan 2 sumber PAD yang terbesar.

Pajak daerah adalah pajak yang dikelola oleh pemerintah daerah (baik pemerintah daerah tingkat I maupun pemerintah daerah tingkat II) dan hasil dipergunakan untuk membiayai pengeluaran rutin dan pembangunan daerah (APBD). Pajak daerah yang selanjutnya di sebut pajak adalah iuran wajib yang

dilakukan oleh pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, dan dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku, apabila pajak daerah yang di berikan kepada pemerintahan daerah cukup besar maka pemerintah daerah dapat meningkatkan pendapatan asli daerah, selanjutnya pendapatan asli daerah dapat meningkatkan pengelokasian belanja modal dalam memberikan pelayanan kepada publik yang berupa pembangunan ekonomi. Penelitian yang dilakukan oleh Ramlan (2016) menunjukkan hasil bahwa pajak daerah berpengaruh signifikan terhadap alokasi belanja modal, sedangkan penelitian yang di lakukan oleh Anggun Hasan (2016) menunjukkan hasil bahwa pajak daerah tidak berpengaruh signifikan terhadap alokasi belanja modal.

Retribusi daerah adalah pemungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau perizinan tertentu yang khusus disediakan dan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan. Disamping pajak daerah, retribusi daerah juga merupakan sumber pendapatan penyumbang PAD yang dapat membantu meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. seperti yang dijelaskan oleh Arifin (2014), retribusi daerah merupakan salah satu sumber pendapatan daerah yang penting guna membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan daerah, apabila retribusi daerah yang di berikan kepada pemerintahan daerah cukup besar maka pemerintah daerah dapat meningkatkan pendapatan pengelokasian belanja modal dapat memberikan pelayanan kepada masyarakat. Penelitian yang dilakukan oleh Maria Valencia (2015) menunjukkan hasil bahwa retribusi berpengaruh signifikan terhadap alokasi belanja modal,

sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Sri Putri (2016) menunjukkan hasil bahwa retribusi daerah tidak berpengaruh signifikan terhadap alokasi belanja modal.

Kebijakan pemerintahan daerah setempat mempunyai dasar pengenaan pajak yang berbeda-beda tergantung dari setiap daerahnya. Untuk daerah yang kondisi perekonomiannya yang sangat memadai, akan dapat diperoleh pajak yang cukup besar. Akan tetapi untuk daerah yang tertinggal, pemerintah daerah hanya mampu memungut pajak dalam jumlah yang terbatas. Menurut A.A. Ngurah Agung Kresnandra (2013) sama halnya dengan retribusi daerah yang berbeda-beda untuk setiap daerahnya. Kemampuan daerah dalam menyediakan pendanaan yang berasal dari daerah sangat tergantung pada kemampuan merealisasikan potensi ekonomi tersebut menjadi bentuk-bentuk kegiatan ekonomi yang mampu menciptakan perguliran dana untuk pembangunan daerah yang berkelanjutan.

Pendelegasian wewenang dari pemerintah pusat pada pemerintah daerah disertai dengan pengalihan dana, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia. Pengalihan dana dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah diwujudkan dalam bentuk dana perimbangan yang terdiri dari dana alokasi umum (DAU), Dana Bagi hasil (DBH), dan dana alokasi khusus (DAK). dana alokasi umum (DAU) merupakan dana yang bersumber dari APBN yang disalurkan ke pemerintah daerah untuk mengatasi kesenjangan keuangan antar daerah.

Dana alokasi khusus adalah dana perimbangan yang merupakan perwujudan hubungan keuangan antara pemerintah pusat dengan daerah. Dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada pemerintahan daerah untuk

membiyai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan prioritas nasional. Tujuan dana alokasi khusus adalah untuk mengurangi beban biaya kegiatan khusus yang harus ditanggung oleh pemerintah daerah. Pemanfaatan dana alokasi khusus diarahkan pada kegiatan investasi pembangunan, pengadaan, peningkatan, perbaikan sarana dan prasarana fisik pada publik dengan umur ekonomis yang panjang. Dengan diarahkannya pemanfaatan dana alokasi khusus untuk kegiatan tersebut diharapkan dapat meningkatkan pelayanan publik yang direalisasikan dalam belanja modal. Penelitian yang dilakukan oleh Dian Novita (2015) menunjukkan hasil bahwa dana alokasi khusus berpengaruh signifikan terhadap alokasi belanja modal, sedangkan Siska Puspita (2015) menunjukkan hasil bahwa dana alokasi khusus tidak berpengaruh signifikan terhadap alokasi belanja modal.

Perbedaan dalam penelitian ini dengan penelitian sebelumnya yaitu data yang akan diteliti adalah laporan realisasi APBD tahun 2014 hingga 2016 dari Kabupaten/Kota di Jawa Timur. Pemilihan periode waktu tersebut dengan menggunakan data 3 tahun terakhir dari penyusunan. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi yang relevan untuk kondisi belanja modal di daerah Kabupaten/kota di Jawa Timur. Penelitian ini juga dimotivasi masih adanya perbedaan hasil penelitian (*research gap*) diantara penelitian-penelitian sebelumnya yang melihat pengaruh dana alokasi umum, pendapatan asli daerah dan dana alokasi khusus terhadap belanja modal.

Berdasarkan latar belakang dan fenomena yang terjadi diatas maka peneliti ingin meneliti lebih lanjut dan memfokuskan pada pengaruh pajak daerah dan retribusi daerah dan dana alokasi khusus terhadap belanja modal saat ini. Dengan

lebih memperinci variabel PAD menjadi pajak daerah dan retribusi daerah serta memperinci dana transfer menjadi dana alokasi khusus, yang disertai dengan penggunaan data terbaru. Oleh karena itu, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “ **PAJAK DAERAH, RETRIBUSI DAERAH DAN DANA ALOKASI KHUSUS TERHADAP ALOKASI BELANJA MODAL DI KABUPATEN/KOTA DI JAWA TIMUR** ”

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian diatas, maka dalam penelitian ini permasalahan yang diteliti dirumuskan dalam pertanyaan :

1. Apakah pajak daerah berpengaruh terhadap alokasi belanja modal?
2. Apakah retribusi daerah berpengaruh terhadap alokasi belanja modal ?
3. Apakah dana alokasi khusus berpengaruh terhadap alokasi belanja modal ?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka penelitian ini bertujuan sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis pengaruh pajak daerah terhadap alokasi belanja modal.
2. Untuk menganalisis pengaruh retribusi daerah terhadap alokasi belanja modal.
3. Untuk menganalisis pengaruh dana alokasi khusus (DAK) terhadap alokasi belanja modal.

1.4 Manfaat Penelitian

Setiap penelitian diharapkan dapat bermanfaat bagi semua pihak yang membacanyayang terlibat secara langsung di dalamnya.

Adapun manfaat penelitian ini adalah:

1. Bagi instansi pemerintahan dapat digunakan.
 - a. Untuk pemerintah kabupaten/kota di Jawa Timur sebagai bahan pertimbangan untuk meningkatkan sistem pengalokasian belanja modal, sehingga dapat meningkatkan pelayanan kepada publik.
 - b. Untuk melengkapi penelitian serupa yang telah dilakukan terdahulu serta membuktikan apakah dengan variabel yang lebih spesifik akan tetap mendukung hasil dari penelitian sebelumnya atau bahkan dapat memberikan hasil yang berbeda.
2. Bagi STIE PERBANAS Surabaya hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan informasi untuk penelitian lebih lanjut khususnya pada pembahasan bidang yang serupa.
3. Untuk melengkapi penelitian yang telah dilakukan sebelumnya serta membuktikan apakah dengan variabel yang lebih spesifik akan tetap mendukung hasil dari penelitian terdahulu atau bahkan dapat memberikan hasil yang berbeda.

1.5 Sistematika Penulisan Skripsi

BAB I PENDAHULUAN

Pada bab pendahuluan berisi Latar Belakang Masalah , Perumusan Masalah, Tujuan dan Kegunaan penelitian, Manfaat penelitian serta Sistematika penulisan.

BAB II LANDASAN TEORI

Pada bab ini akan diuraikan mengenai tinjauan pustaka yang menguraikan tentang penelitian terdahulu yang menjadi rujukan dan

menjadi perbandingan dengan penelitian ini. Selain itu, berisi pula landasan teori yang berkaitan dengan penganggaran yang mendasari penelitian ini, Kerangka Pemikiran serta Hipotesis Penelitian.

BAB III METODE PENELITIAN

Pada bab ini akan menjelaskan tentang Rancangan penelitian, Batasan penelitian, Identifikasi penelitian, Definisi Operasional dan Pengukuran Variabel, Populasi, Sampel dan Teknik Pengambilan Sampel, Data dan Metode Pengumpulan Data, serta Teknik Analisis Data yang digunakan.

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bab ini secara garis besar menjelaskan tentang gambaran subyek penelitian dan analisis data yang meliputi analisis statistik deskriptif, uji normalitas, uji autokorelasi, uji heteroskedastisitas, uji multikolinieritas, uji model, uji R Square (Koefisien Determinasi) uji parsial, uji regresi linier berganda.

BAB V PENUTUP

Bab ini menjelaskan penelitian yang berisikan jawaban atas rumusan masalah dan pembuktian hipotesis, keterbatasan penelitian serta memberikan saran bagi peneliti selanjutnya