

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Di Indonesia perkembangan daerah semakin pesat, seiring dengan adanya era baru dalam pelaksanaan otonomi daerah melalui penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Adapun kebijakan otonomi daerah yang dibuktikan dengan keluarnya (UU) Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah yang kemudian direvisi dengan UU Nomor 32 Tahun 2004, dijelaskan mengenai pembagian dan pembentukan daerah dari Negara Kesatuan Republik Indonesia yang bersifat otonom dan menerapkan asas desentralisasi. Otonomi daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang – undangan. Fungsi pelaksanaan otonomi daerah adalah sebagai sarana pemerataan dan keadilan, mempermudah setiap daerah dalam menggali potensi serta menjadikan pemerintah daerah lebih mandiri dalam mengatur dan menentukan sendiri kegiatan pembangunan daerah sesuai dengan kebutuhan masyarakat setempat.

Pelaksanaan otonomi daerah memiliki pengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi suatu daerah karena pemerintah daerah memiliki kebebasan untuk merencanakan dan mengatur anggaran keuangan dan dikelola sesuai dengan program yang dapat mempengaruhi kemajuan daerah tersebut sehingga tidak hanya terkonsentrasi di pusat. Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan asas desentralisasi, pemerintah pusat memberi wewenang kepada

pemerintah daerah untuk memungut pajak , retribusi dan mengelola sumber daya alam (SDA).

Pengeluaran pemerintah daerah dalam menjalankan kegiatan pemerintahannya disusun melalui anggaran. Anggaran merupakan rencana kegiatan yang diwujudkan dalam bentuk finansial, yang meliputi unsur pengeluaran yang diperkirakan untuk suatu periode waktu tertentu serta usulan cara-cara memenuhi pengeluaran tersebut (Halim dan Khusufi. 2013;20). Anggaran dalam pemerintah daerah disebut dengan APBD. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan rencana kegiatan pemerintah daerah yang dituangkan dalam bentuk angka untuk satu periode anggaran, APBD memiliki unsur-unsur (1) Rencana kegiatan suatu daerah beserta uraiannya secara rinci (2) Adanya sumber penerimaan yang merupakan target minimal untuk menutupi biaya terkait aktivitas tersebut, dan adanya biaya yang merupakan batas maksimal pengeluaran yang akan dilaksanakan (3) Jenis kegiatan dan proyek yang dituangkan dalam bentuk angka (4) Periode anggaran, biasanya satu tahun. Masalah yang dihadapi pemerintah yaitu pengalokasian anggaran, pengalokasian anggaran haruslah tepat sasaran dan digunakan untuk belanja daerah yang bersifat produktif (Halim dan Kusufi. 2013;22). Proses penyusunan APBD dimulai dengan kedua belah pihak yaitu antara pihak eksekutif dan legislatif, pihak eksekutif bertugas membuat rancangan APBD yang sesuai kebijakan tersebut sedangkan pihak legislatif bertugas untuk mengawasi pelaksanaan anggaran yang dijalankan oleh pihak eksekutif.

Belanja daerah yang baik merupakan kondisi ideal yang ingin diwujudkan dalam pengelolaan APBD. Untuk mendorong tercapainya tujuan tersebut tidak hanya dipengaruhi oleh penyerapan belanja saja tetapi juga harus didukung oleh perencanaan anggaran yang lebih baik, penetapan anggaran yang lebih tepat waktu dan pelaksanaan anggaran yang lebih disiplin. Masalah yang dihadapi oleh organisasi sektor publik adalah mengenai pengalokasian anggaran. Pengalokasian anggaran haruslah tepat sasaran dan digunakan untuk belanja daerah yang bersifat produktif. Belanja daerah merupakan semua kewajiban daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran. Dengan demikian, jika belanja semakin meningkat maka dibutuhkan dana yang besar agar belanja pemerintah daerah terpenuhi. Belanja modal merupakan salah satu belanja daerah yang bersifat produktif. Standar Akuntansi Pemerintah (SAP), menyatakan bahwa pengertian belanja modal adalah pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembentukan modal yang sifatnya menambah aset tetap/inventaris yang memberikan manfaat lebih dari satu periode akuntansi, termasuk didalamnya adalah pengeluaran untuk biaya pemeliharaan yang sifatnya mempertahankan atau menambah masa manfaat, serta meningkatkan kapasitas dan kualitas aset. Untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah, pemerintah pusat terus menghimbau pemerintah daerah (pemda) agar presentasi belanja modal terus ditingkatkan.

Tabel 1.1
Laporan Realisasi APBD

No	PAD	Tahun		
		2014	2015	2016
1	Pajak Daerah	9.285.000	12.591.000	12.579.000
2	Retribusi Daerah	104.887	136.337	111.423
3	Hasil Pengelolaan Kekayaan Yang Dipisahkan	339.968	351.345	365.629
4	Lain – Lain PAD yang Sah	1.373.710	1.692.457	2.189.190
Total PAD		11.103.565	14.771.139	15.245.242

Sumber : Laporan Realisasi APBD

Menurut data laporan realisasi APBD pada tahun 2014, 2015 dan 2016 total PAD di provinsi Jawa Timur cenderung mengalami peningkatan. Pendapatan Asli Daerah bersumber dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain – lain pendapatan daerah yang sah. Empat komponen PAD dari tahun 2014 hingga tahun 2016 lebih banyak mengalami peningkatan akan tetapi terdapat komponen PAD yang mengalami penurunan jika dilihat pada tabel 1.1 yaitu pajak daerah pada tahun 2015 ke 2016 mengalami penurunan sebesar 0,09% kemudian retribusi daerah pada tahun 2015 ke tahun 2016 mengalami penurunan sebesar 18,27%. Baihaqi (2011) menyatakan bahwa pajak daerah dan retribusi daerah merupakan dua sumber PAD yang terbesar. Pajak daerah merupakan kontribusi wajib kepada daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan undang – undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan daerah bagi sebesar – besarnya kemakmuran rakyat (UU NO 28 tahun 2009). Perolehan pajak yang besar menandakan bahwa daerah tersebut memiliki

perekonomian yang memadai, sebaliknya untuk daerah yang kondisi perekonomiannya kurang memadai maka pemerintah hanya bisa memungut pajak dalam jumlah terbatas. Berbeda dengan pajak daerah, pengertian retribusi daerah merupakan pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan. Dengan demikian pajak dan retribusi memiliki posisi yang strategis dalam upaya meningkatkan kegiatan pembangunan daerah. Selain itu delegasi wewenang dari pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah disertai dengan pengalihan dana, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia yang bertujuan sebagai pemerataan pendapatan. Pengalihan dana dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah diwujudkan dalam bentuk dana perimbangan.

UU No. 25 Tahun 1999 (diganti dengan UU No. 33 Tahun 2004) dijelaskan tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat-Daerah. Dalam UU tersebut yang dimaksud dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah adalah suatu sistem pembiayaan pemerintah dalam kerangka negara kesatuan, yang mencakup pembagian keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah serta pemerataan antardaerah secara proporsional, demokratis, adil dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi dan kebutuhan daerah sejalan dengan kewajiban dan pembagian kewenangan serta tata cara penyelenggaraan kewenangan tersebut, termasuk pengelolaan dan pengawasan keuangannya.

Dana Perimbangan menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 adalah dana yang bersumber dari Pendapatan APBN yang dialokasikan ke daerah

untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dana perimbangan terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil (DBH) yang bersumber dari pajak dan sumber daya alam. Ketiga jenis dana tersebut bersama dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan sumber dana daerah yang digunakan untuk menyelenggarakan pemerintahan di tingkat daerah. Dana perimbangan memiliki fungsi masing-masing diantaranya Dana Alokasi Umum (DAU) berperan sebagai pemerata fiskal antar daerah (*fiscal equalization*) di Indonesia. Dana Alokasi Umum dialokasikan dengan tujuan pemerataan dengan memperhatikan potensi daerah, luas daerah, keadaan geografi, jumlah penduduk dan tingkat pendapatan masyarakat di daerah (UU No.33 Tahun 2004). Permasalahan Dana Alokasi Umum terletak pada cara pandang antar pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang berbeda, Bagi pemerintah pusat Dana Alokasi Umum dijadikan untuk pemerataan kesejahteraan masyarakat antar daerah, sedangkan bagi pemerintah daerah Dana Alokasi Umum dijadikan untuk kecukupan kebutuhan bagi daerah tersebut.

Dana Alokasi Khusus (DAK) merupakan dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional (UU No.33 Tahun 2004). DAK dimaksudkan untuk membantu kegiatan – kegiatan khusus di daerah tertentu yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional, khususnya untuk membiayai kebutuhan sarana dan prasarana pelayanan dasar masyarakat yang belum mencapai standar tertentu atau untuk mendorong percepatan pembangunan daerah (Hendaris dan Rahayu

2012). Dana bagi hasil adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka presentase untuk mendanai kebutuhan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi (UU No. 33 tahun 2004). Jenis dana bagi hasil dirinci menurut obyek pendapatan yang mencakup dua hal yaitu dana bagi hasil pajak dan dana bagi hasil yang bersumber dari sumber daya alam.

Berdasarkan latar belakang diatas peneliti termotifasi untuk melakukan penelitian mengenai pengaruh masing-masing variabel independen yaitu pajak daerah, retribusi daerah, dana alokasi umum (DAU), dana alokasi Khusus (DAK) dan dana Bagi Hasil (DBH) terhadap alokasi belanja modal sebagai variabel dependen.

Dari latar belakang diatas maka judul yang diambil dalam penelitian kali ini adalah “ **Pengaruh Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Dana Bagi Hasil (DBH) terhadap Alokasi Belanja Modal (pada Kabupaten / Kota di Provinsi Jawa Timur).**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang, maka yang menjadi rumusan masalah pada penelitian ini adalah :

1. Apakah pajak daerah berpengaruh terhadap alokasi belanja modal ?
2. Apakah retribusi daerah berpengaruh terhadap alokasi belanja modal ?
3. Apakah dana alokasi umum (DAU) berpengaruh terhadap alokasi belanja modal ?

4. Apakah dana alokasi khusus (DAK) berpengaruh terhadap alokasi belanja modal ?
5. Apakah dana bagi hasil (DBH) berpengaruh terhadap alokasi belanja modal ?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas maka tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk menguji dan membuktikan secara empiris pengaruh pajak daerah terhadap alokasi belanja modal.
2. Untuk menguji dan membuktikan secara empiris pengaruh retribusi daerah terhadap alokasi belanja modal.
3. Untuk menguji dan membuktikan secara empiris pengaruh dana alokasi umum (DAU) terhadap alokasi belanja modal.
4. Untuk menguji dan membuktikan secara empiris pengaruh dana alokasi khusus (DAK) terhadap alokasi belanja modal.
5. Untuk menguji dan membuktikan secara empiris pengaruh dana bagi hasil (DBH) terhadap alokasi belanja modal.

1.4 Manfaat Penelitian

Dari hasil penelitian yang dilakukan diharapkan dapat memberikan manfaat bagi berbagai pihak, antara lain :

1. Bagi peneliti dapat menambah wawasan ilmu pengetahuan, khususnya mengenai pajak daerah, retribusi daerah, dana alokasi umum, dana alokasi khusus, dan dana bagi hasil.
2. Bagi pemerintah daerah dapat membantu meningkatkan kinerja pemerintah daerah agar lebih responsif, transparan, dan akuntabel terhadap kepentingan masyarakat serta meningkatkan pelayanan di sektor publik.
3. Bagi peneliti lain dapat menjadi referensi untuk mengkaji penelitian yang sama dengan pendekatan atau ruang lingkup yang berbeda.

1.5 Kontribusi Penelitian

Kontribusi penelitian yang menjadi acuan dari penelitian ini adalah dari dua penelitian sebelumnya yaitu : Martini, dkk (2014) melakukan penelitian tentang pengaruh pendapatan asli daerah, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus terhadap belanja modal pada kabupaten buleleng tahun 2006 - 2012. Penelitian tersebut menyatakan bahwa penelitian selanjutnya diharapkan dapat mengkaji hubungan struktural variabel yang mempengaruhi. Sedangkan penelitian ini menggunakan sampel kabupaten/kota di Jawa Timur pada tahun periode 2014 – 2016.

Hendaris dan Rahayu (2012) melakukan penelitian tentang pengaruh pajak daerah, retribusi daerah, dana alokasi umum, dana alokasi khusus terhadap alokasi belanja modal (pada kabupaten/kotamadya se- Jawa Barat). Keterbatasan

penelitian ini adalah masih banyak variabel - variabel lain yang belum dimasukkan, periode penelitiannya tahun 2004 – 2010 dan menggunakan sampel kabupaten/kotamadya se-jawa barat. Dari keterbatasan penelitian tersebut maka penelitian ini menggunakan sampel kabupaten/kota di jawa timur pada tahun 2014-2016 dengan menambah variabel independen yaitu dana bagi hasil.