

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah merupakan suatu bentuk perubahan terhadap bidang ekonomi sektor publik di Indonesia. Dalam UU tersebut daerah diberi kekuasaan untuk mengatur secara mandiri dan mengurus sendiri rumah tangganya, itu dilakukan sebagai implementasi dari otonomi daerah dengan harapan bahwa ketergantungan dari pemerintah pusat berkurang. Otonomi daerah mendorong munculnya *local experiment*, yaitu meniru dan mempelajari daerah lain, sehingga pemerintah daerah dapat melihat pengalaman keberhasilan dan kegagalan daerah lain, yang disebut dengan "*laboratory of federalism*" (Hidayat, 2013).

Dengan undang-undang mengenai otonomi daerah tersebut, diharapkan pemerintah daerah dapat meningkatkan potensi yang dimiliki daerahnya sendiri guna menciptakan kemandirian daerah, pemerintah daerah mempunyai hak dan wewenang yang luas untuk mengelola potensi sumber daya yang dimiliki, tetapi perilaku pemerintah daerah dalam mengelola keuangannya ditunjang harus kreatif dan inovatif, sebab dengan potensi dan sumber daya yang tidak akan selalu ada, pemerintah daerah mempunyai kewajiban untuk mengalokasikan belanja daerah dengan maksimal. Sehingga memberikan manfaat yang signifikan dan dapat dirasakan langsung bagi semua pihak yang terlibat dalam penyusunannya, maupun pihak yang mendapatkan manfaatnya, sekaligus sebagai wujud pelaksanaan *good governance*.

Belanja daerah yang dilakukan secara optimal menunjukkan komitmen pemerintah baik dalam kepentingan pemerintahannya sendiri, aparaturnya, maupun pembangunan daerah dalam bentuk aset investasi atau fasilitas daerah untuk pelayanan kepada publik atau masyarakat. Belanja daerah merupakan perkiraan beban pengeluaran daerah yang digunakan untuk dialokasikan secara adil dan merata kepada masyarakat, agar relatif dapat dinikmati oleh seluruh

masyarakat tanpa diskriminasi, khususnya dalam pemberian pelayanan umum kepada masyarakat di daerah (Kawedar, 2008).

Dalam melakukan pembelanjaan daerah secara efektif dan efisien, diperlukan perencanaan anggaran yang disebut Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah atau APBD. Dalam APBD tersebut, terdapat dua jenis dari belanja daerah, yaitu belanja operasi dan belanja modal. Belanja operasi meliputi pembelanjaan pemerintah daerah seperti belanja pegawai atau keperluan untuk mensejahterakan para pegawai negeri di pemerintah daerah, belanja barang, belanja subsidi, dan belanja hibah dan bantuan sosial. Sedangkan belanja modal terdiri dari pembelanjaan untuk pembelian tanah, gedung, bangunan, dan aset tak berwujud lainnya.

Berdasarkan PP Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, dinyatakan bahwa belanja modal merupakan pengeluaran untuk kebutuhan aset atau investasi. Besarnya belanja modal mencerminkan betapa baiknya pemerintah dalam melayani publik atau masyarakat, karena dengan banyaknya sarana dan infrastruktur dalam suatu daerah, akan mendukung masyarakat untuk beraktivitas sehingga dapat menciptakan kesejahteraan yang tinggi. Aset tersebut ada yang dapat dimanfaatkan langsung oleh publik seperti fasilitas publik, jalan raya, trotoar, lampu penerangan jalan, rambu lalu lintas, dan infrastruktur lainnya. Sedangkan fasilitas lain yang tidak dimanfaatkan secara langsung seperti gedung pemerintahan.

Dalam pengalokasian belanja modal, tentu saja dibutuhkan penerimaan atau pendapatan yang diterima oleh pemerintah daerah dari masyarakat baik kontribusi wajib ataupun tidak. Salah satu penerimaan pemerintah daerah adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD). PAD adalah sumber pendapatan yang diperoleh daerah dari pengelolaan kekayaan sumber daya ekonomi maupun potensi ekonomi yang dimiliki daerah yang dapat digunakan untuk pembangunan infrastruktur. Semakin besar PAD, semakin besar pula kemampuan daerah dalam membiayai kebutuhannya sendiri. Sesuai dengan pernyataan bahwa suatu daerah dapat dikatakan efektif apabila jumlah realisasi pendapatannya lebih tinggi daripada target yang ditetapkan. Oleh karena itu suatu daerah ditunjang harus meningkatkan pendapatan yang berasal dari daerahnya sendiri.

Menurut Mardiasmo (2011:1) PAD terdiri sektor pajak daerah, retribusi hasil perusahaan milik daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan Pendapatan Asli Daerah yang sah. Pajak daerah dan retribusi daerah merupakan sumber terbesar dari PAD dalam menopang pengeluaran belanja daerah yang bersumber dari kontribusi masyarakat yang tinggal di daerah tersebut. Sesuai Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi daerah “bahwa pajak daerah dan retribusi daerah merupakan salah satu sumber pendapatan daerah yang penting guna membiayai pelaksanaan pemerintah daerah”. Pajak Daerah dan Retribusi Daerah akan mengurangi ketergantungan atas dana alokasi dari pusat dan mencerminkan tingkat kemandirian suatu daerah, oleh karena itu pemerintah daerah harus memaksimalkan pendapatan ini.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, pajak daerah merupakan kontribusi wajib kepada daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang. Masing-masing pemerintah daerah memiliki kebijakan yang berbeda mengenai pajak daerah ini, tergantung dari besarnya kemampuan ekonomi suatu daerah tersebut. Daerah yang tertinggal biasanya menerapkan kebijakan pajak daerah yang terbatas. Contoh pajak daerah adalah pajak hotel, pajak tempat hiburan, pajak penerangan jalan, pajak reklame, pajak restoran. Sebagai salah satu komponen dari penerimaan PAD, pajak daerah sangat memberi peluang bagi daerah jika digunakan dengan maksimal untuk pengeluaran belanja modal, sesuai penelitian yang dilakukan oleh Blackley (1986) tentang *Causality between revenues and expenditures and the size of federal budget* atau Hubungan kausalitas antara pendapatan terhadap pengeluaran atau belanja pemerintah, menyatakan bahwa pendapatan (terutama pajak) akan mempengaruhi anggaran belanja pemerintah yang disebut dengan *tax-spend hypothesis*.

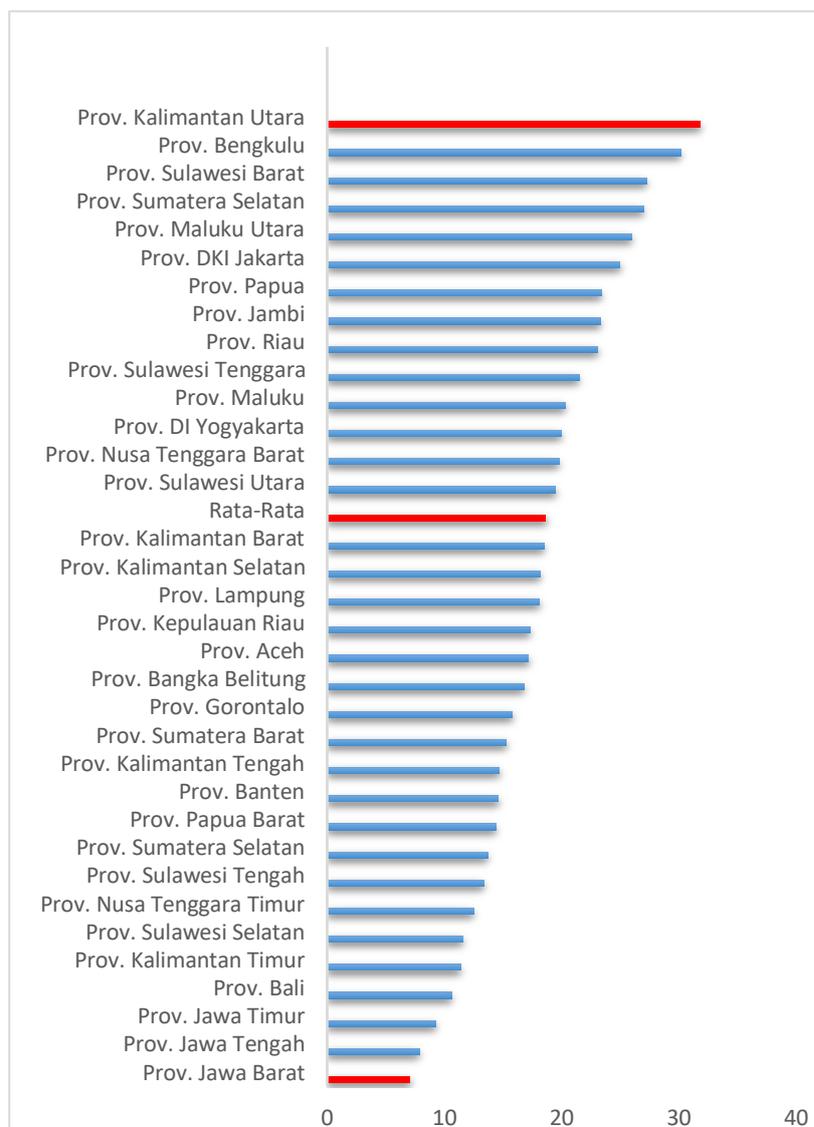
Komponen penerimaan PAD selanjutnya adalah retribusi daerah. Retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/ atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan pribadi atau badan (UU Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah). Menurut Darwanto dan Yustikasari (2007)

pembangunan daerah yang berkelanjutan sangat bergantung pada kemampuan daerah untuk menyediakan dana yang berasal dari daerahnya sendiri yang direalisasikan dalam bentuk kegiatan ekonomi. Optimalnya pendapatan negara akan mendukung pencapaian tujuan (*goal*) yang diinginkan pemerintah, dengan kata lain pendapatan yang optimal akan mendukung terlaksananya program dan kegiatan yang sudah direncanakan pemerintah (Halim, 2014:7). Pada tahun 2017 sektor pajak menjadi penyumbang utama PAD Provinsi Jawa Barat yaitu sebesar 92,28 persen. Selain itu ada lima jenis pajak dan retribusi daerah yang memberikan kontribusi terbesar di Jawa Barat (kompas.com).

Selain itu, jumlah penduduk yang meningkat dalam suatu daerah akan membutuhkan kebutuhan daerah yang lebih kompleks. Jumlah penduduk dapat menjadi faktor pendukung dan penghambat dalam pemenuhan kebutuhan daerah, tetapi jika pemerintah daerah mengelola belanja modal dengan baik, maka jumlah penduduk yang besar ataupun laju pertumbuhan penduduk yang tinggi tidak akan menimbulkan masalah baru. Menurut Mantra (2000:1) data kependudukan memegang peranan penting dalam perencanaan pembangunan. Ini artinya, makin lengkap dan akurat data kependudukan dapat menjadi pertimbangan bagi pemerintah untuk mengalokasikan belanja modal sesuai dengan kebutuhan penduduknya sendiri. Jumlah penduduk yang tertinggi di pulau Jawa ditempati oleh Provinsi Jawa Barat, bahkan pada tahun 2019 jumlah penduduk di Provinsi Jawa Barat mencapai 49.316.712 jiwa (Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Barat).

Berdasarkan data Kementerian Keuangan per Juli 2018. Anggaran belanja daerah sebesar Rp 1.153 triliun, hanya sekitar 19% atau Rp 223,6 triliun yang dianggarkan untuk belanja modal. Sedangkan, sisanya digunakan untuk belanja pegawai sekitar 36% dan belanja barang dan jasa sekitar 23% ( diakses dari katadata.co.id). Perkembangan alokasi belanja modal sepanjang periode 2014-2019 menurut Kementerian Keuangan rata-rata tumbuh 4,1% per tahun. Dibandingkan jenis belanja kementerian dan lembaga lainnya. Dari paparan tersebut, dapat dilihat bahwa pemerintah daerah masih belum terfokus untuk menjadikan belanja modal sebagai aspek utama untuk meningkatkan pembangunan daerah, khususnya peningkatan sarana dan infrastruktur daerah.

Dalam ringkasan APBD 2018 oleh Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, menunjukkan bahwa rasio belanja modal terhadap belanja daerah pada tahun 2017 di beberapa provinsi yang terdapat di pulau Jawa masih dibawah rata-rata. Provinsi dengan rasio belanja modal yang menempati urutan terendah adalah Jawa Barat yaitu sebesar 7,1%. Provinsi lainnya dengan belanja modal dibawah rata-rata yaitu ada Jawa Tengah sebesar 7,9%, Jawa Timur sebesar 9,3%, dan Banten sebesar 15,6%. Sedangkan provinsi dengan rasio belanja modal yang sudah diatas rata-rata hanya ada DI Yogyakarta dengan persentase 20% dan yang tertinggi di Pulau Jawa ditempati oleh DKI Jakarta yaitu sebesar 25%.



Gambar 1.1

Rasio Belanja Modal Terhadap Belanja Daerah Indonesia Tahun 2017 (dalam %)

Fenomena tersebut dapat dilihat contohnya dalam salah satu Laporan Realisasi Anggaran (LRA) pada APBD pada pemerintahan kabupaten dan kota di Jawa Barat. Dimana belanja daerah masih di dominasi oleh belanja operasi (belanja pegawai, kebutuhan subsidi, belanja barang dan jasa, bantuan sosial, hingga hibah) sedangkan belanja modal lebih rendah persentasenya.

Tabel 1.2

Perbandingan Realisasi Belanja Operasi dan Belanja Modal di Provinsi Jawa Barat Tahun 2017 - 2019  
(dalam milyar rupiah)

Tahun Anggaran	Belanja Operasi	Belanja Modal	Total Belanja Operasi dan Modal	% Belanja Operasi	% Belanja Modal
2015	11.382	2.298	13.680	83%	17%
2016	14.729	2.859	17.588	84%	16%
2017	19.321	2.312	21.633	89%	11%
2018	18.981	3.146	22.127	86%	14%
2019	19.907	2.530	22.437	89%	11%

Sumber : Jabarprov.go.id 2017-2019 (data diolah kembali)

Dari tabel diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa belanja modal di kabupaten/ kota di Jawa Barat sangat rendah persentasenya bahkan masih dibawah 20%. Pengalokasian belanja modal terendah ada pada tahun 2017 dan 2019 dengan persentase 11% dan tertinggi pada tahun 2015 dengan persentasi 17%. Artinya perilaku pemerintah daerah dalam memprioritaskan belanja daerah dari penerimaan daerahnya sendiri untuk pelayanan publik belum maksimal. Sesuai dengan pernyataan Simanjuntak & Christina (2019) bahwa selama ini, pemerintah daerah lebih banyak menggunakan pendapatan daerah untuk keperluan belanja operasi daripada belanja modal.

Terdapat beberapa faktor dari masalah-masalah keagenan yang dapat memengaruhi penyusunan anggaran keuangan daerah, di antaranya posisi keuangan daerah, kepentingan pribadi para pemilik kekuasaan (*private interest*), kepentingan politik, perilaku opportunistik, *moral hazard*, dan masih banyak lagi

(Hidayat, 2013). Hal itulah yang menyebabkan kurangnya pelayanan terhadap publik hingga terjadi perubahan pola belanja pemerintah daerah. Oleh karena itu penelitian ini masih penting dilakukan untuk melihat seberapa besar pengaruh faktor-faktor yang mempengaruhi alokasi belanja modal pemerintah daerah dan usahanya dalam mengalokasikan kepada sektor publik.

Penelitian di beberapa provinsi lainnya telah dilakukan sebelumnya dan menunjukkan hasil empiris yang berbeda-beda. Penelitian yang dilakukan oleh (Handayani et al., 2015) yang dilakukan di Provinsi Aceh menunjukkan bahwa pajak daerah dan retribusi daerah tidak berpengaruh signifikan terhadap alokasi belanja modal secara parsial. Sedangkan penelitian yang dilakukan di Provinsi Banten oleh (Abbas et al., 2020) menghasilkan bahwa pajak daerah dan retribusi daerah berpengaruh positif dan signifikan terhadap belanja modal. Sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh (Febriyanti & Mildawati, 2017) bahwa pajak daerah dan retribusi daerah berpengaruh positif signifikan terhadap belanja modal di Jawa Timur.

Beberapa penelitian mengenai pengaruh jumlah penduduk terhadap alokasi belanja modal juga masih menunjukkan hasil yang berbeda. Penelitian oleh (Fitriana & Sudarti, 2018) di Provinsi Sumatera Barat menemukan hasil bahwa jumlah penduduk berpengaruh positif dan signifikan terhadap alokasi belanja modal. Berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh (Mulatsih, 2016) di Provinsi Sumatera Selatan bahwa jumlah penduduk tidak berpengaruh terhadap alokasi belanja modal pemerintah daerah.

Karena pentingnya untuk dilakukan penelitian ini dan berdasarkan masalah-masalah yang telah dipaparkan diatas, juga perbedaan hasil empiris dari beberapa penelitian sebelumnya, peneliti ingin mengetahui pengaruh pajak daerah, retribusi daerah, dan jumlah penduduk terhadap alokasi belanja modal. Dengan judul penelitian **“Pengaruh Pajak Daerah, Retribusi Daerah, dan Jumlah Penduduk terhadap Alokasi Belanja Modal Pemerintah Daerah (Studi kasus pada pemerintahan kabupaten dan kota di Pulau Jawa Periode 2015-2019)”**.

## 1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana pengaruh pajak daerah terhadap alokasi belanja modal pemerintah daerah?
2. Bagaimana pengaruh retribusi daerah terhadap alokasi belanja modal pemerintah daerah?
3. Bagaimana pengaruh jumlah penduduk terhadap alokasi belanja modal pemerintah daerah?
4. Bagaimana pengaruh pajak daerah, retribusi daerah, dan jumlah penduduk secara simultan terhadap alokasi belanja modal pemerintah daerah?

## 1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dalam penelitian ini yaitu untuk mengetahui:

1. Pengaruh pajak daerah terhadap alokasi belanja modal pemerintah daerah.
2. Pengaruh retribusi daerah terhadap alokasi belanja modal pemerintah daerah.
3. Pengaruh jumlah penduduk terhadap alokasi belanja modal pemerintah daerah.
4. Pengaruh pajak daerah, retribusi daerah, dan jumlah penduduk secara simultan terhadap alokasi belanja modal pemerintah daerah.

## 1.4 Manfaat Penelitian

1. Manfaat Praktis

Penelitian ini berguna sebagai objek penelitian yang dapat dijadikan bahan pertimbangan oleh Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat dalam memaksimalkan alokasi belanja modal dengan mempertimbangkan pajak daerah, retribusi daerah dan data mengenai jumlah penduduk guna meningkatkan pelayanannya demi kesejahteraan publik dan memajukan daerahnya sendiri.

2. Manfaat Teoritis

Penelitian ini dilakukan dengan harapan bahwa dapat memperbaiki kekurangan yang ada di penelitian sebelumnya, juga berguna sebagai sumber referensi dan pengembangan penelitian selanjutnya yang berkaitan

baik dengan pajak daerah, retribusi daerah, jumlah penduduk, ataupun alokasi belanja modal.