

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang Penelitian

Penerapan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia diyakini akan mampu mendekatkan pelayanan masyarakat, meningkatkan kesejahteraan rakyat dan memupuk demokrasi lokal (Chalid, 2005:5). Dalam upaya peningkatan kesejahteraan rakyat melalui pertumbuhan ekonomi yang inklusif dan berkeadilan, maka tantangan utama pembangunan yang harus dihadapi dan diatasi yaitu : (a) penciptaan pertumbuhan ekonomi yang berkualitas yang mampu menciptakan pekerjaan dan mengurangi kemiskinan; (b) pembangunan tata kelola yang baik untuk dapat meningkatkan efektivitas dan efisiensi pengeluaran pemerintah; dan (c) peningkatan sinergi antara pemerintah dan pemerintah daerah (Permedagri No. 37 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan APBD). Kadjarmiko dalam Halim (2007:194) mengatakan bahwa dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat yang didasarkan pada arah desentralisasi daerah diberikan kewenangan untuk memungut pajak dan retribusi (*tax assigment*). Otonomi daerah yang berlaku di Indonesia didasarkan pada UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah yang telah direvisi menjadi UU No. 32 Tahun 2004.

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 penerimaan pajak melalui pajak daerah. Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman

Pengelolaan Keuangan Daerah Pasal 53 dalam Badrudin (2012:61), belanja modal adalah anggaran pengeluaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang digunakan untuk pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembelian/ pengadaan atau pembangunan asset tetap berwujud yang mempunyai nilai manfaat lebih dari 12 (dua belas) bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintahan, seperti dalam bentuk tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, jalan, irigasi dan jaringan, dan aset tetap lainnya.

Sumber Pendapatan Asli Daerah dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah adalah pajak daerah. Pajak daerah, yang selanjutnya disebut pajak, adalah 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.

Lebih lanjut lagi Siahaan (2010: 5-9) menjelaskan bahwa pajak daerah adalah iuran wajib yang dilakukan oleh daerah kepada orang pribadi atau badan tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang- undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah, daerah dan pembangunan daerah. Dengan demikian, pajak daerah merupakan kewajiban yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah dengan Peraturan Daerah (Perda), yang wewenang pemungutannya dilaksanakan Pemerintah Daerah dan hasilnya digunakan untuk membiayai pengeluaran Pemerintah Daerah dalam melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah.

Sebagaimana dimuat dalam penjelasan perubahan Undang- undang pajak Daerah Tahun 2009 yang menyebutkan secara umum bahwa dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, setiap daerah yaitu provinsi yang terbagi atas daerah kabupaten dan kota mempunyai hak dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan. Dalam penyelenggaraan pemerintahan diperlukan efisiensi dan efektivitas serta pelayanan kepada masyarakat yang

harus selalu ditingkatkan. Dengan perubahan Undang – undang Pajak Daerah 2009 memberikan kewenangan kepada daerah untuk memungut 7 jenis pajak yaitu jenis pajak untuk tingkat provinsi dan tujuh jenis pajak untuk tingkat kabupaten/kota. Namun kabupaten atau kota masih diberi wewenang untuk menetapkan jenis pajak lainnya dengan syarat memenuhi ketentuan yang diterapkan dalam undang-undang. Asset tetap yang dimiliki sebagai akibat adanya belanja modal merupakan prasyarat utama dalam memberikan pelayanan publik oleh pemerintah daerah. Untuk menambah asset tetap, pemerintah daerah mengalokasikan dana dalam bentuk anggaran belanja modal dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Alokasi belanja modal ini didasarkan pada kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana, baik untuk kelancaran pelaksanaan tugas pemerintahan maupun untuk fasilitas publik. Biasanya setiap tahun diadakan pengadaaan asset tetap oleh pemerintahan daerah, sesuai dengan prioritas anggaran dan pelayanan publik yang memberikan dampak jangka panjang secara finansial.

Dalam penciptaan kemandirian daerah, pemerintah daerah harus beradaptasi dan berupaya meningkatkan mutu pelayanan publik dan perbaikan dalam berbagai sektor yang berpotensi untuk di kembangkan menjadi sumber khususnya pada daerah-daerah yang mengalami kapasitas fiskal rendah. Dalam upaya peningkatan kemandirian daerah pemerintah daerah juga dituntut untuk mengoptimalkan potensi pendapatan yang dimiliki dan salah satunya memberikan proporsi belanja modal yang lebih besar untuk pembangunan pada sektor-sektor yang produktif di daerah.

Penerapan otonomi daerah atau desentralisasi fiskal oleh pemerintah pusat Indonesia memiliki tujuan untuk kemandirian pemerintah daerah dalam pengelolaan rumah tangganya. Dalam penerapannya pemerintah pusat tidak lepas tangan secara penuh dan masih memberikan bantuan kepada pemerintah daerah berupa dana perimbangan yang dapat digunakan oleh pemerintah daerah dalam pembangunan dan menjadi komponen pendapatan

daerah dalam APBD. Pemerintah daerah harus dapat menjalankan rumah tangganya secara mandiri dan dalam upaya peningkatan kemandirian ini, pemerintah dituntut untuk meningkatkan pelayanan publiknya. Oleh karena itu, anggaran belanja daerah akan tidak logis jika proporsi anggarannya lebih banyak untuk belanja rutin (Abimanyu,2005: 78), Belanja Modal yang dilakukan oleh pemerintah daerah diantaranya pembangunan dan perbaikan sektotr pendidikan, kesehatan, transportasi, sehingga masyarakat juga menikmati manfaat dari pembangunan daerah. Tersedianya infrastruktur yang baik diharapkan dapat menciptakan efisiensi dan efektivitas di berbagai sektor, produktivitas masyarakat diharapkan menjadi semakin tinggi dan pada gilirannya terjadi peningkatan pertumbuhan ekonomi.

Pemberian kewenangan kepada daerah untuk memungut pajak daerah telah mengakibatkan pemungutan berbagai jenis pajak yang berkaitan dengan berbagai aspek kehidupan masyarakat. Pemungutan ini harus dapat dipahami oleh masyarakat sebagai sumber penerimaan yang dibutuhkan oleh daerah dipungut secara efektif, pemahaman masyarakat, petugas pajak, dan setiap pihak yang terkait dengan menugutan tersebut harus sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam undang-undang serta peraturan daerah yang mengatur tentang pajak daerah.

**Tabel 1.1**  
**Realisasi Pendapatan dan Belanja Kabupaten dan Kota**  
**Propinsi Jawa Tengah Tahun 2014-2016**

No	Jenis Pendapatan dan Belanja	2014	2015	2016
<b>1</b>	<b>Pendapatan Asli Daerah (PAD)</b>			
1.1	Pajak Daerah	8.213.117.977.920	9.090.677.397.011	9.672.518.189.424
1.2	Retribusi Daerah	79.473.877.663	95.871.359.549	106.225.058.566
1.3	Lain-lain PAD yang Sah	380.741.819.171	1.397.562.364.541	340.397.111.367
<b>2</b>	<b>Dana Perimbangan</b>			
2.1	Dana Alokasi Umum	1.803.931.189.000	1629 429 283.000	1.859.907.223.000
2.2	Dana Alokasi Khusus	79.165.240.000	75.972.640.000	5.263.717.151.065
<b>3</b>	<b>Belanja</b>			
3.1	Belanja Pegawai	309.678.431.527	294.192.183.168	328.192.390.934
3.2	Belanja Barang dan Jasa	2.397.685.838.048	2.615.822.791.305	2.493.431.628.164
3.3	Belanja Modal	1.570.679.410.770	2.514.681.555.008	2.815.678.180.450

**Sumber : Jawa Tengah dalam angka, BPS, 2017**

Berdasarkan Tabel 1.1 Realisasi Pendapatan dan Belanja Kabupaten dan Kota Propinsi Jawa Tengah Tahun 2014-2016 menunjukkan bahwa setiap tahun terjadi kenaikan dan penurunan segingga sangat menarik untuk diteliti. Namun demikian dalam jangka panjang ketergantungan semacam ini harus semakin kecil (Harianto dan Priyo, 2010) dalam Fahri & Winston(2013). Hasil pendapatan pajak daerah diakui belum memadai dan memiliki peranan yang relative kecil terhadap APBD khususnya bagi daerah kabupaten dan kota (Siahaan, 2013: 50).

Menurut Permendagri Nomor 13 Tahun 2006, pendapatan daerah meliputi semua penerimaan uang melalui rekening kas umum daerah yang menambah ekuitas dana merupakan hak daerah dalam satu tahun anggaran dan tidak perlu dibayar kembali oleh daerah, belanja daerah adalah semua pengeluaran dari rekening kas umum daerah yang mengurangi ekuitas dana dan merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran dan tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh daerah (Gregorius & Sukartono, 2009). Belanja daerah diprioritaskan untuk meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat sebagai kewajiban daerah, yang diwujudkan melalui peningkatan pelayanan dasar, pendidikan, kesehatan, fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layakserta mengembangkan sistem jaminan sosial (RPJMD Provinsi Jawa Tengah 2013-2018).

Penelitian terdahulu terkait dengan Belanja Modal pernah diteliti oleh Lestari, 2014 tentang pengaruh penerimaan pajak daerah terhadap belanja modal daerah pada pemerintahan kota di Jawa Barat periode tahun 2011 – 2013. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penerimaan pajak daerah berpengaruh positif signifikan terhadap belanja modal daerah pada pemerintahan daerah kota di Jawa Barat tahun 2011 – 2013.

Penelitian Mamanto 2014 tentang pengaruh pajak daerah dan retribusi daerah terhadap belanja modal pada kabupaten Baloang Mangondow tahun periode tahun 2004 – 2013. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa secara parsial variabel Pajak Daerah tidak

berpengaruh terhadap belanja modal dan Retribusi Daerah juga tidak berpengaruh terhadap Belanja Modal.

Penelitian yang sekarang mereplikasi pada penelitian Budi Hendaris (2012) tentang Pengaruh Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus Terhadap Alokasi Belanja Modal . Perbedaan dengan penelitian yang sekarang bahwa meneliti Pengaruh Penerimaan Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Dana Aloksi Umum, dan Dana Aloksi Khusu Terhadap Belanja Modal Pada Pemerintahan Kabupaten dan Kota pada Provininsi Jawa Tengah dan periode tahun 2014 – 2016.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Sesuai dengan latar belakang peneltian yang dikemukakan diatas, maka peneliti merumuskan masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah sebagai berikut: “Seberapa besar pengaruh Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus, terhadap belanja modal daerah di pemerintahan di Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah.”

## **1.3. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian adalah:

Untuk menganalisis besarnya pengaruh pajak daerah , retribusi daerah, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus terhadap belanja modal daerah di pemerintahan di Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah.

## **1.4. Manfaat Penelitian**

1. Kontribusi Terhadap Pengembangan Ilmu Luaran hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi berharga untuk pengembangan teori pajak daerah, retribusi daerah, DAU, DAK dan akuntansi sektor publik yang berkaitan dengan Belanja Modal Daerah terutama yang bersumber dari berbagai jenis pendapatan pemerintah daerah yang dikelola.

2. Kontribusi Terhadap Kabupaten/Kota hasil penelitian ini diharapkan menjadi salah satu sumber informasi bagi Provinsi Jawa Tengah di dalam merumuskan kebijakan tentang pengelolaan pajak daerah berdasarkan UU No.28 tahun 2009.