

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tahun 1998 menjadi salah satu tonggak sejarah yang penting bagi bangsa Indonesia. Pada tahun inilah, setelah 32 tahun rezim orde baru berkuasa, kini akhirnya tumbang dan berganti masa memasuki orde reformasi. Orde reformasi dianggap sebagai momentum untuk restrukturisasi segala bidang sistem pemerintahan. Terlebih lagi dalam hal pengelolaan keuangan pemerintah yang mana pada masa orde baru dianggap terlalu sentralistik dan penuh dengan aroma KKN. Oleh karena itu, dalam bidang manajemen keuangan daerah, reformasi ditandai dengan pelaksanaan Otonomi Daerah. Pemberlakuan Otonomi Daerah mempunyai tujuan mengefektifkan dan mengefisiensikan penyelenggaraan pemerintah daerah guna mempercepat kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah. Oleh karena itu, untuk merealisasikannya pemerintah pusat mengeluarkan dua peraturan yakni Undang – undang Nomor 32 tahun 1999 (Revisi menjadi UU No.32 tahun 2004) tentang Pemerintah Daerah dan Undang - undang Nomor 25 tahun 1999 (Revisi menjadi UU No.33 tahun 2004) tentang Perimbangan Keuangan. Dalam Undang - undang No.33 tahun 2004 dijelaskan mengenai pembagian dan pembentukan daerah dari Negara Kesatuan Republik Indonesia yang bersifat otonom dan menerapkan asas desentralisasi fiskal. Dari sinilah dimulainya sejarah penerapan apa yang disebut Sistem Otonomi Daerah.

Selanjutnya, implikasi dari diterapkannya Undang - undang otonomi daerah, khususnya dalam manajemen keuangan daerah yaitu kewajiban pembuatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) oleh kepala daerah dan bertanggung jawab kepada DPRD dan masyarakat. APBD mempunyai peran yang vital dalam penyelenggaraan suatu pemerintahan daerah. APBD menjadi dasar dan pedoman bagi pemerintah daerah untuk melaksanakan roda pemerintahan pada periode yang bersangkutan sekaligus indikator keberhasilan dari pemerintahan yang diselenggarakan. Seluruh penerimaan dan pengeluaran Pemerintah Daerah baik dalam bentuk uang, barang dan jasa yang berkenaan harus dianggarkan dalam APBD.

Dalam bentuk APBD yang baru itu pula, penerimaan dibagi menjadi tiga kategori, yaitu Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, dan lain – lain Pendapatan Daerah yang Sah. Selanjutnya belanja daerah diklasifikasikan menurut urusan pemerintahan daerah, organisasi, program, kegiatan, kelompok, jenis, obyek dan rincian obyek belanja.

Menurut Anggiat Situngkir dan John Manurung, dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), pengalokasian sumber daya merupakan permasalahan yang mendasar dalam penganggaran sektor publik¹. Saragih melalui Anggiat Situngkir dan John Manurung menyatakan bahwa pemanfaatan belanja hendaknya dialokasikan untuk hal-hal produktif, misal untuk melakukan aktivitas pembangunan². Semakin tinggi tingkat investasi modal diharapkan mampu

¹ Anggiat Situngkir dan John Sihar Manurung. Efek Memiliki Pendapatan Asli Daerah, Pengalokasian Dana Umum dan Dana Khusus pada Belanja Modal di Kota dan Kabupaten Sumatera Utara. (Kajian Akuntansi Vol.4 No.2, 2009). p.93-103

² Anggiat Situngkir dan John Sihar Manurung, *ibid*.

meningkatkan kualitas pelayanan publik, dan indikator besar kecilnya investasi daerah terlihat dari besar kecilnya alokasi belanja modal dalam APBD. Namun, pada realisasi di lapangan, hampir di semua tingkatan pemerintahan, pendapatan yang diperoleh lebih banyak digunakan untuk Belanja Operasi dibandingkan Belanja Modal. Belanja Operasi merupakan belanja pemerintah daerah yang terdiri dari belanja pegawai, belanja barang dan jasa, belanja bunga, dan belanja hibah sedangkan Belanja Modal merupakan pengeluaran pemerintah daerah yang manfaatnya melebihi satu tahun anggaran dan akan menambah aset atau kekayaan daerah. Hal ini dapat ditunjukkan dalam Tabel I.1 tentang Perbandingan Belanja Operasi dan Belanja Modal pada 5 kabupaten di provinsi Jawa Timur tahun 2012.

Tabel I.1
Perbandingan Belanja Operasi dan Belanja Modal Kabupaten/kota di
Provinsi Jawa Timur Tahun 2012

(dalam jutaan rupiah)

| Kab/Kota | Belanja Operasi | Belanja Modal | Total Belanja | % Belanja Operasi | %Belanja Modal |
|-----------------|------------------------|----------------------|----------------------|--------------------------|-----------------------|
| Kab. Gresik | 783.742 | 114.606 | 1.112.731 | 70,4% | 10,3% |
| Kab. Jember | 1.067.028 | 490.067 | 2.115.511 | 50,4% | 23,2% |
| Kab. Jombang | 636.402 | 260.361 | 1.273.933 | 50% | 20,4% |
| Kab. Kediri | 844.728 | 311.983 | 1.552.078 | 54,42% | 20,1% |
| Kab. Lamongan | 806.457 | 262.121 | 1.432.606 | 56,3% | 18,3% |

Sumber : djpk.go.id. Kementrian Keuangan Tahun 2012.

Berdasarkan data tabel diatas dapat kita lihat bahwa dari lima kabupaten di Jawa Timur tahun 2012, alokasi Belanja Modal tidak lebih dari 25% dari total belanja daerah, sedangkan alokasi untuk belanja operasi berada pada angka sekitar 50% bahkan 70%. Hal tersebut juga selaras dengan penuturan Dirjen Perimbangan Keuangan Kemenkeu, Marwanto Harjowiryono melalui www.medanbisnisdaily.com bahwa,

Anggaran pemerintah daerah tahun 2013 sebagian besar dihabiskan untuk belanja pegawai. Antara lain pembayaran gaji PNS, tunjangan dan pensiun. Memang hal tersebut tidak berlaku pada semua daerah, rata-ratanya adalah 48%, tapi ada daerah yang sampai dengan 60%, tapi ada daerah juga yang membelanjakan untuk pegawai hanya 30%³.

Jika dilihat dari segi manfaat, alokasi anggaran ke sektor belanja modal sangat bermanfaat dan produktif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Dari penjelasan tersebut, mengindikasikan bahwa pemerintah daerah belum mampu mengoptimalkan anggarannya untuk kesejahteraan masyarakat secara langsung, tetapi anggaran masih lebih banyak digunakan untuk membiayai pelaksanaan operasional dari pemerintahan tersebut.

Dengan demikian pemerintah harus mempunyai tekad untuk mampu mengalokasikan belanja modal dengan baik karena belanja modal merupakan salah satu langkah bagi pemerintah daerah untuk memberikan pelayanan kepada publik. Untuk dapat meningkatkan alokasi belanja modal, maka perlu diketahui variabel – variabel yang berpengaruh terhadap pengalokasian belanja modal. Peningkatan alokasi belanja tentu tidak bisa dilepaskan dari peningkatan pendapatan, maka variabel yang dapat mempengaruhi belanja modal diantaranya adalah Pendapatan Asli Daerah (Pajak daerah, Retribusi, dan laba usaha daerah), Dana Perimbangan (DAU, DAK, Dana bagi hasil).

Dari kedua komponen utama pendapatan diatas, dapat kita rinci lagi bahwa Pajak Daerah dan Dana Alokasi Umum masing – masing memberikan kontribusi terbesar dalam mayoritas pendapatan daerah di seluruh Indonesia. Hal ini dapat dilihat dari Realisasi Triwulan I APBD Tahun Provinsi Jawa Tengah tahun 2012.

³http://www.medanbisnisdaily.com/news/read/2013/08/20/46007/anggaran_pemerintah_daerah_habis_hanya_untuk_bayar_gaji_pns/#.UoSmridIm1s. Diakses tanggal 14 November 2013

Tabel 1.2
Data Realisasi Triwulan I APBD Provinsi Jawa Tengah.
Tahun Anggaran 2012 (dalam jutaan rupiah)

| Uraian | Prov. Jawa Tengah |
|---|-------------------|
| Pendapatan | 2,663,055 |
| PAD | 1,303,214 |
| Pajak daerah | 1,259,837 |
| Retribusi daerah | 13,272 |
| Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan | 3,970 |
| Lain-lain PAD yang sah | 26,135 |
| Dana Perimbangan | 658,118 |
| DBH | 137,297 |
| DAU | 505,631 |
| DAK | 15,189 |

Sumber : djpk.go.id. Kementerian Keuangan Tahun 2012.

Dari tabel 1.1 di atas terlihat bahwa terdapat selisih yang cukup tinggi antara pendapatan dari sektor pajak daerah dan DAU dibandingkan dengan jumlah pendapatan dari sektor lainnya. Kendati wilayah Indonesia dikenal mempunyai sumber daya alam yang berlimpah, pajak masih tetap menjadi sektor pendapatan terbesar dari total pendapatan pemerintah. Menurut data dari antaranews.com. Pajak dan bea cukai menjadi penyumbang terbesar pemasukan negara dalam Anggaran Pendapatan Belanja Negara Perubahan (APBNP) 2012 dengan nilai Rp1.016 triliun atau 78,64 persen dari keseluruhan pendapatan⁴.

Pajak Daerah merupakan penerimaan daerah yang berasal dari pajak. Setiap daerah mempunyai dasar pengenaan pajak yang berbeda-beda tergantung dari kebijakan Pemerintah Daerah setempat. Untuk daerah dengan kondisi perekonomian yang memadai seperti di Pulau Jawa, akan memberikan potensi

⁴ (<http://www.antaranews.com/berita/324540/pajak-sumbang-7864-persen-pendapatan-negara>. Diakses 4 September 2013)

pajak yang diperoleh cukup besar. Tetapi untuk daerah lain yang notabene kondisi perekonomian kurang maju, Pemerintah Daerah hanya dapat memungut pajak dalam jumlah yang terbatas.

Porsi pendapatan terbesar kedua bagi pemerintah daerah adalah Dana Alokasi Umum (DAU). Peranan Dana Alokasi Umum terletak pada kemampuannya untuk menciptakan pemerataan berdasarkan pertimbangan atas potensi fiskal dan kebutuhan nyata dari masing – masing daerah. Dana ini dialokasikan secara rutin dari Pemerintah Pusat kepada provinsi dan kabupaten/kota untuk digunakan oleh Pemerintah Daerah secara efektif dan efisien guna meningkatkan pelayanan kepada publik (dapat digunakan untuk meningkatkan belanja modal).

Perpaduan antara Pajak Daerah dan Dana Alokasi Umum menjadi komponen utama penerimaan pemerintah daerah merupakan representasi semangat otonomi yang diamanatkan undang – undang. Pajak Daerah diharapkan mampu menjadi sumber pendapatan daerah guna mencapai kemandirian keuangan daerah, sedangkan Dana Alokasi Umum merupakan perwujudan peran pemerintah pusat dalam melaksanakan pemerataan pembangunan di daerah seluruh Indonesia.

Berdasarkan penjelasan diatas maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian tentang **“Pengaruh Pajak Daerah dan Dana Alokasi Umum terhadap Belanja Modal Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Pulau Jawa.**

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, maka dapat diidentifikasi beberapa masalah yang mempengaruhi rendahnya jumlah belanja modal pemerintah daerah adalah sebagai berikut :

1. Rendahnya Penerimaan Pajak Daerah.
2. Rendahnya Penerimaan retribusi daerah.
3. Rendahnya Penerimaan hasil pengelolaan kekayaan daerah.
4. Dana Alokasi Umum dari Pemerintah pusat lebih banyak digunakan untuk gaji pegawai.
5. Kesepakatan antara eksekutif dan legislatif dalam pengalokasian belanja modal dalam APBD.

C. Pembatasan Masalah

Dikarenakan keterbatasan penelitian dalam upaya pemecahan masalah tersebut, maka peneliti membatasi masalah yang akan diteliti hanya pada masalah pengaruh Pajak Daerah dan Dana Alokasi Umum Terhadap Belanja Modal.

D. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka peneliti merumuskan masalah penelitian kali ini sebagai berikut :

- 1) Apakah terdapat pengaruh pajak daerah terhadap belanja modal pemerintah daerah ?
- 2) Apakah terdapat pengaruh Dana Alokasi Umum terhadap belanja modal pemerintah daerah ?

- 3) Apakah pajak daerah dan dana alokasi umum bersama–sama berpengaruh terhadap belanja modal ?

E. Tujuan Penelitian

Penelitian ini mempunyai tujuan, diantaranya:

- 1) Mengetahui pengaruh pajak daerah terhadap belanja modal pemerintah daerah.
- 2) Mengetahui pengaruh dana alokasi umum terhadap belanja modal pemerintah daerah.
- 3) Mengetahui pengaruh Pajak Daerah dan Dana Alokasi Umum terhadap Belanja Modal.

F. Manfaat Penelitian

Penelitian ini bermanfaat bagi peneliti, bagi para mahasiswa lain dan bagi masyarakat pada umumnya.

- 1) Bagi peneliti:
 - a. Sebagai sarana untuk menambah wawasan peneliti dalam bidang akuntansi pemerintah.
 - b. Sebagai salah satu pedoman bagi peneliti dalam meneliti permasalahan serupa dikemudian hari.
- 2) Bagi mahasiswa lain :
 - a. Sebagai salah satu landasan untuk melakukan penelitian serupa.
 - b. Sebagai referensi dalam mempelajari bidang akuntansi pemerintah terutama topik mengenai dana perimbangan dan belanja daerah.
- 3) Bagi masyarakat :

Sebagai bahan rujukan bagi pemerintah baik pusat maupun pemerintah daerah dalam pengalokasian dana perimbangan dan alokasi belanja modal demi kesejahteraan masyarakat.