

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan rencana keuangan tahunan pemerintah daerah. APBD menggambarkan dua kondisi yang berbeda, yaitu yang pertama menggambarkan sebuah anggaran pengeluaran daerah untuk membiayai berbagai kegiatan ataupun proyek-proyek dan yang kedua menggambarkan penerimaan daerah yang digunakan untuk membiayai pengeluaran daerah yang telah dianggarkan (Rizani *et al.*, 2011). Sumber-sumber penerimaan daerah berasal dari pemerintah daerah dan pemerintah pusat, penerimaan yang bersumber dari daerah yaitu Pendapatan Asli Daerah (PAD) sedangkan penerimaan yang bersumber dari pusat yaitu dana perimbangan, dana inilah yang nantinya akan dijadikan untuk pengalokasian belanja daerah (Abdullah dan Nazry, 2015).

Berdasarkan Permendagri No. 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah menyebutkan bahwa belanja pemerintah daerah terdiri dari belanja tidak langsung dan belanja langsung. Belanja tidak langsung adalah anggaran belanja yang tidak terkait langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Sedangkan belanja langsung adalah belanja yang dianggarkan secara langsung untuk pelaksanaan berbagai program dan kegiatan, seperti belanja modal, belanja pegawai, serta belanja barang dan jasa.

Di Indonesia sejak tahun 2000 sudah diberlakukan kebijakan desentralisasi fiskal. Desentralisasi fiskal adalah penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerinrah daerah (Bodman *et al.*, 2009). Dalam era desentralisasi fiskal saat ini sangat penting diberlakukannya pelaksanaan otonomi daerah (Kusuma, 2016). Berdasarkan UU No 32 Tahun 2004, otonomi daerah adalah hak dan kewajiban suatu daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan serta kepentingan para masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kusnandar dan Siswantoro (2012) menyatakan bahwa pelaksanaan otonomi daerah menitikberatkan pada daerah kabupaten dan kota yang ditandai dengan adanya penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Manfaat yang diharapkan pada pelaksanaan otonomi daerah yaitu dapat meningkatkan potensi daerah sehingga mampu memberikan peningkatan pelayanan kepada masyarakat dalam berbagai sektor, terutama pada sektor publik.

Malik *et al.* (2006) menyatakan bahwa desentralisasi fiskal suatu negara adalah salah satu strategi yang efektif untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan pembangunan. Jaya dan Dwirandra (2014) juga menyatakan bahwa pelaksanaan otonomi daerah dalam era desentralisasi fiskal difokuskan untuk mengembangkan pembangunan daerah secara optimal agar pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat meningkat.

Seperti yang telah ditegaskan dalam Al-Quran surat An-Nisa ayat 58,
yang berbunyi:

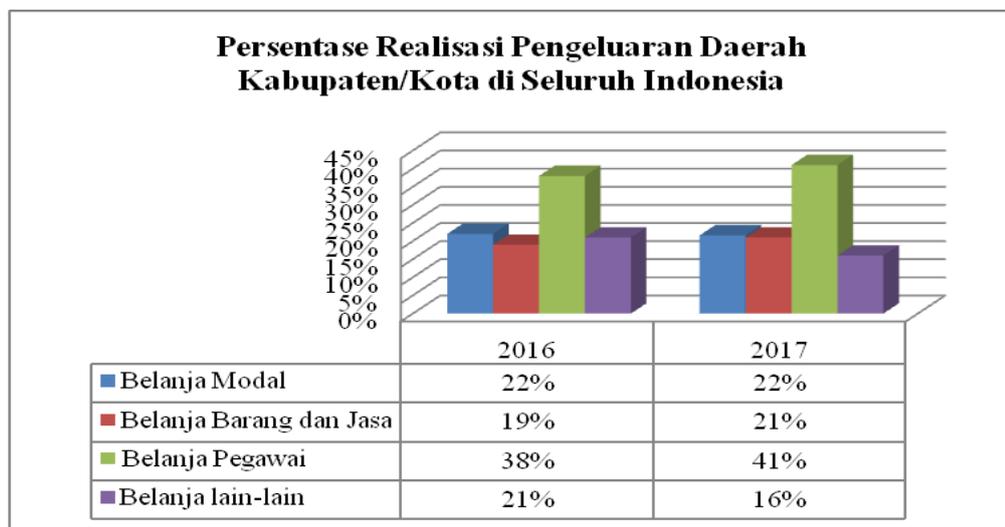
﴿إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ
أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا﴾

Artinya:

“Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha mendengar lagi Maha Melihat.”

Pembangunan daerah dapat terlaksana karena pengalokasian belanja modal. Belanja modal adalah belanja yang akan menambah suatu aset tetap untuk pelayanan publik yang manfaatnya lebih dari satu tahun (Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2010). Anggaran belanja modal didapat dari dana penerimaan daerah, akan tetapi dana tersebut tidak hanya dialokasikan untuk belanja modal saja, melainkan juga dialokasikan untuk belanja daerah lainnya. Berdasarkan penelitian Felix (2012) menyatakan bahwa pengalokasian belanja daerah lebih banyak dialokasikan untuk kepentingan belanja rutin (belanja barang dan jasa) dan belanja pegawai yang manfaatnya kurang produktif untuk pelayanan publik karena belanja tersebut hanya dinikmati oleh pejabat daerah, kemudian sisanya hanya sebagian kecil digunakan untuk belanja modal. Untuk mengatasi hal tersebut pemerintah daerah harus lebih bijak lagi dalam mengalokasikan belanja daerah, khususnya pada pengalokasian belanja modal (Nugraha dan

Dwirandra, 2016). Berikut data realisasi pengeluaran belanja daerah pada Kabupaten/Kota di Indonesia tahun 2016 sampai 2017, yang ditunjukkan dalam diagram batang dibawah ini:



Sumber: Statistik keuangan pemerintah Kabupaten/kota

Gambar 1. 1
Realisasi Pengeluaran Belanja Daerah

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No.37/2012 bahwa Pemda wajib mengalokasikan belanja modal minimal 29% dari belanja daerah. Adapun fenomena khusus yang terjadi di pemerintah daerah Kabupaten/Kota di Indonesia pada tahun 2016 sampai 2017 pemerintah daerah hanya dapat mengalokasikan belanja modalnya sebesar 22% dari belanja daerah. Gambar diatas menunjukkan jika, realisasi pengeluaran belanja modal didominasi oleh pengeluaran belanja pegawai dengan presentase 38,50% dan 40%, kemudian belanja modal 21,81% dan 22%, belanja barang dan jasa 18,74% dan 21%, sedangkan sisanya untuk belanja lain-lain yang mencapai 21% dan 16%. Dari fenomena tersebut, maka

dapat ditarik sebuah kesimpulan bahwa, pemerintah daerah belum cukup mampu dalam mencapai batas minimal pengalokasian belanja modal yang telah ditetapkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No.37/2012, karena belanja daerah kabupaten/kota di Indonesia lebih banyak dialokasikan pada belanja pegawai.

Anggaran belanja modal didasarkan pada kebutuhan masyarakat akan sarana dan prasarana publik. Pada UU Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa sumber pendapatan asli daerah berasal dari pajak daerah, retribusi daerah dan lain-lain pendapatan daerah yang sah. UU No. 28/2009 tentang pajak daerah dan retribusi daerah, menjelaskan bahwa pajak daerah adalah kontribusi dari orang pribadi atau badan kepada pemerintah daerah yang bersifat wajib dan memaksa serta tidak mendapatkan imbalan langsung dari pembayarannya, tetapi hasil pembayaran pajak daerah tersebut digunakan untuk keperluan daerah dan kemakmuran rakyat.

Wong (2004) menjelaskan bahwa pembangunan infrastruktur industri seperti perumahan memberi dampak yang nyata terhadap kenaikan pajak daerah, dikarenakan kontribusi pajak bumi dan bangunan memberikan pengaruh yang besar terhadap penerimaan pajak daerah kabupaten/kota. Pembayaran pajak inilah akan membantu meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan infrastruktur umum untuk kemajuan dan kesejahteraan masyarakat, dikarenakan semakin tinggi pajak daerah yang diterima akan mengakibatkan pengalokasian belanja modal semakin besar. Hasil dari penelitian yang dilakukan Rahmawati dan Tjahjono (2018)

menyatakan bahwa pajak daerah berpengaruh positif dan signifikan terhadap alokasi belanja modal, penelitian tersebut sejalan dengan penelitian pada tahun sebelumnya yang dilakukan Sudika dan Budiarta (2017), serta Lestari (2015). Akan tetapi, hasil berbeda diperoleh dalam penelitian yang dilakukan Handayani *et al.* (2015) yang menyatakan bahwa pajak daerah tidak berpengaruh signifikan terhadap alokasi belanja modal.

Berdasarkan UU No. 34 Tahun 2000 retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan. Jadi retribusi daerah merupakan tanggung jawab penuh pemerintah daerah, sehingga pemerintah harus benar-benar memberikan pelayanan yang memadai agar masyarakat percaya atas pelayanan yang diberikan pemerintah daerah. Menurut Sudika dan Budiarta (2017) retribusi daerah tergolong dalam salah satu sumber pendapatan asli daerah yang berguna untuk membiayai pembangunan dan penyelenggaraan daerah. Hasil dari penelitian yang dilakukan Nugraha dan Dwirandra (2016) dan Ramlan *et al.* (2016) memperoleh hasil yang menyatakan bahwa retribusi daerah berpengaruh positif dan signifikan terhadap alokasi belanja modal. Penelitian tersebut berbeda dengan penelitian yang dilakukan Rahmawati dan Tjahjono (2018) hasil penelitiannya menyatakan bahwa retribusi daerah tidak berpengaruh signifikan terhadap belanja modal.

Potensi keuangan daerah yang tidak sama akan menimbulkan adanya kesenjangan fiskal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang dapat

mengakibatkan perbedaan pembangunan antar daerah (Hairiyah *et al.*, 2017). Untuk mengurangi kesenjangan dan untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah melalui penyediaan sumber-sumber pendanaan, diterbitkannya UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Berdasarkan UU nomor 33 tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah nomor 55 tahun 2005 dana perimbangan terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Dana Bagi Hasil (DBH).

Dana alokasi khusus adalah dana yang dialokasikan kepada daerah dengan tujuan khusus pada kegiatan investasi pembangunan, peningkatan serta perbaikan sarana dan prasarana umum dengan umur ekonomis yang panjang. Dengan adanya dana alokasi khusus diharapkan dapat menambah alokasi belanja modal, karena secara teori dana alokasi khusus bertujuan untuk pembangunan yang akan menambah aset fisik pemerintah daerah (Andrian dan Samekto, 2017). Hasil dari penelitain yang dilakukan Hairiyah *et al.* (2017) memperoleh hasil yang menyatakan bahwa dana alokasi khusus berpengaruh positif dan signifikan terhadap belanja modal, sejalan dengan penelitian yang dilakukan Pratama (2017), Juniawan dan Suryantini (2018), serta Rachmawati (2016). Akan tetapi, berbeda dengan penelitian yang dilakukan Ayem dan Pratama (2018) hasil penelitiannya menyatakan bahwa dana alokasi khusus tidak berpengaruh signifikan terhadap alokasi belanja modal.

Pengalokasian belanja modal didasarkan pada kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana masing-masing wilayah, kelancaran dan kenyamanan fasilitas publik. Berdasarkan UU Nomor 33 tahun 2004, salah satu variabel yang mencerminkan kebutuhan atas penyediaan sarana dan prasarana adalah luas wilayah. Luas wilayah dalam penelitian ini mencakup seluruh kabupaten/kota di Indonesia, dimana luas wilayah antara satu daerah dengan daerah yang lainnya memiliki luas wilayah yang tidak sama, sehingga kebutuhan akan sarana dan prasarana yang dimiliki antara satu daerah dengan daerah yang lainnya pun berbeda, peneliti tertarik untuk meneliti apakah perbedaan luas wilayah tersebut akan mempengaruhi besar/kecilnya pengalokasian belanja modal (Kusnandar dan Siswantoro, 2012). Hasil dari penelitian yang dilakukan Putra (2017) memperoleh hasil yang menyatakan bahwa luas wilayah berpengaruh positif dan signifikan terhadap belanja modal, sejalan dengan penelitian sebelumnya yang dilakukan Wibisono dan Wildaniati (2016), serta Sholikah dan Wahyudin (2014). Namun, berbeda dengan penelitian yang dilakukan Widiasmara (2019) hasil penelitiannya menyatakan bahwa luas wilayah tidak berpengaruh signifikan terhadap belanja modal.

Pertumbuhan ekonomi menggambarkan kondisi masyarakat yang lebih baik dengan peningkatan produktivitas masyarakat, jadi pertumbuhan ekonomi adalah suatu proses meningkatnya pendapatan nasional yang terus menerus dalam jangka panjang sehingga sehingga tingkat konsumsi dan produktivitas penduduk semakin meningkat (Jaeni dan Anggana, 2016).

Semakin besar pendapatan nasional suatu negara, maka besar kemungkinan negara tersebut memiliki tingkat pembangunan dan pendapatan rata-rata penduduk yang tinggi, karena pertumbuhan ekonomi merupakan indikasi keberhasilan pembangunan ekonomi. Pemerintah dapat memperbaiki kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pertumbuhan ekonomi, contohnya yaitu dengan perbaikan infrastruktur, pelayanan kesehatan, peningkatan pendidikan, serta penambahan produksi pada sektor jasa dan barang modal (Sukirno, 2011). Penelitian ini menggunakan pertumbuhan ekonomi sebagai variabel moderasi untuk melihat apakah pertumbuhan ekonomi mampu memperkuat atau memperlemah hubungan pajak daerah dan retribusi daerah terhadap alokasi belanja modal. Hasil dari penelitian yang dilakukan Nugraha dan Dwirandra (2016), memperoleh hasil yang menyatakan bahwa pertumbuhan ekonomi mampu memperkuat pengaruh pajak daerah dan retribusi daerah terhadap alokasi belanja modal.

Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian Nugraha dan Dwirandra (2016) yang berjudul “Kemampuan pertumbuhan ekonomi memoderasi pengaruh pajak daerah, retribusi daerah, DAU dan DBH pada belanja modal”. Adapun perbedaan penelitian ini dengan penelitian terdahulu adalah pergantian dua variabel independen, yaitu dana alokasi khusus dan luas wilayah, tujuan dari perbedaan variabel tersebut yaitu untuk menguji apakah kedua variabel tersebut berpengaruh positif dan signifikan terhadap belanja modal, karena pada penelitian sebelumnya terdapat perbedaan hasil pada setiap penelitian.

Hasil dari penelitian yang dilakukan Hairiyah *et al.* (2017), Pratama (2017), Nurhidayati dan Yaya (2013), serta Sudika dan Budiarta (2017) memperoleh hasil yang menyatakan bahwa dana alokasi khusus berpengaruh positif dan signifikan terhadap belanja modal. Akan tetapi, berbeda dengan penelitian yang dilakukan Ayem dan Pratama (2018) hasil penelitiannya menyatakan bahwa dana alokasi khusus tidak berpengaruh signifikan terhadap alokasi belanja modal. Kemudian, Hasil dari penelitian yang dilakukan Putra (2017), Wibisono dan Wildaniati (2016), serta Sholikah dan Wahyudin (2014) memperoleh hasil yang menyatakan bahwa luas wilayah berpengaruh positif dan signifikan terhadap belanja modal. Namun, berbeda dengan penelitian yang dilakukan Widiasmara (2019) hasil penelitiannya menyatakan bahwa luas wilayah tidak berpengaruh signifikan terhadap belanja modal. Penelitian ini lebih memperluas sampel penelitian yaitu, seluruh kabupaten/kota di Indonesia, agar lebih mudah untuk digeneralisasikan. Tujuan lain dari perbedaan variabel ataupun sampel penelitian tersebut merupakan saran dari peneliti terdahulu.

Berdasarkan latar belakang masalah dan perbedaan penelitian-penelitian sebelumnya yang telah dijelaskan di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul: **“PENGARUH PAJAK DAERAH, RETRIBUSI DAERAH, DANA ALOKASI KHUSUS, DAN LUAS WILAYAH TERHADAP ALOKASI BELANJA MODAL DENGAN PERTUMBUHAN EKONOMI SEBAGAI VARIABEL MODERASI ”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan sebelumnya, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah pajak daerah berpengaruh positif terhadap alokasi belanja modal?
2. Apakah retribusi daerah berpengaruh positif terhadap alokasi belanja modal?
3. Apakah dana alokasi khusus berpengaruh positif terhadap alokasi belanja modal?
4. Apakah luas wilayah berpengaruh positif terhadap alokasi belanja modal?
5. Apakah pertumbuhan ekonomi mampu memoderasi pengaruh pajak daerah terhadap alokasi belanja modal?
6. Apakah pertumbuhan ekonomi mampu memoderasi pengaruh retribusi daerah terhadap alokasi belanja modal?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dijelaskan sebelumnya, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk menguji pengaruh pajak daerah berpengaruh positif terhadap alokasi belanja modal.
2. Untuk menguji pengaruh retribusi daerah berpengaruh positif terhadap alokasi belanja modal.

3. Untuk menguji pengaruh dana alokasi khusus berpengaruh positif terhadap alokasi belanja modal.
4. Untuk menguji pengaruh luas wilayah berpengaruh positif terhadap alokasi belanja modal.
5. Untuk menguji pengaruh pertumbuhan ekonomi memoderasi pajak daerah terhadap alokasi belanja modal.
6. Untuk menguji pengaruh pertumbuhan ekonomi memoderasi retribusi daerah terhadap alokasi belanja modal.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan oleh penulis pada penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menambah referensi kepustakaan dan dapat berguna sebagai referensi untuk penelitian sejenis di masa yang akan datang. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pada pengembangan teori Akuntansi Sektor Publik (ASP) terutama yang berkaitan dengan belanja modal.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi pemerintah daerah, penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi mengenai pentingnya mengoptimalkan potensi lokal yang dimiliki daerah untuk peningkatan kualitas pelayanan publik demi terwujudnya kemajuan dan kemudahan

akses pada suatu daerah dan dijadikan sebagai pertimbangan pemerintah daerah untuk pengalokasian belanja modal, sehingga dapat meningkatkan pelayanan kepada publik.

- b. Bagi masyarakat, penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman tentang pelayanan yang diberikan pemerintah kepada masyarakat tersebut dan meningkatkan kesadaran masyarakat untuk membantu mengoptimalkan kemandirian daerah.