

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pada dasarnya, konsep pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal bukanlah konsep yang baru di Indonesia, karena sudah diatur dalam Undang-Undang (UU) RI No. 5 Tahun 1975 Tentang *Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah*. Namun dalam prakteknya kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal selama pemerintahan orde baru belum dapat mengurangi besarnya ketimpangan vertikal dan horisontal, yang ditunjukkan dengan tingginya derajat sentralisasi fiskal dan besarnya ketimpangan antar daerah dan wilayah (Uppal dan Suparmoko, 1986; Sjahfrizal, 1997 dalam Waluyo, 2007).

Otonomi daerah selama kurun waktu diberlakukannya UU tersebut hanyalah sebagai retorika politik yang tak pernah terwujud dalam kehidupan nyata. Bahkan secara ironis pemerintah pusat justru menjalankan sistem pemerintahan sentralis yang tentu berlawanan arah dengan filosofi yang terkandung dalam klausul pada UU tersebut.

Undang-undang yang mengatur tentang otonomi daerah ini dalam perkembangannya mengalami beberapa rangkaian perubahan hingga sampailah pada UU No. 32 Tahun 2004 Tentang *Pemerintahan Daerah* dan UU No. 33 Tahun 2004 Tentang *Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintahan Daerah*, yang menjadi babak baru terkait dengan kebijakan hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah.

Otonomi daerah memiliki pengertian bahwa pemerintahan daerah memiliki wewenang yang luas, nyata dan bertanggung jawab dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Mardiasmo (2005) menyatakan bahwa daerah tidak lagi hanya sekedar menjalankan instruksi dari pemerintah pusat, tetapi dituntut untuk mengembangkan kreatifitas dan inovasi dalam mengoptimalkan potensi yang selama ini (sebelum otonomi) dapat dikatakan terpasung.

Pengembangan kreatifitas dan inovasi ini harusnya bertujuan untuk melakukan optimalisasi pembangunan daerah. Keuangan daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah merupakan komponen penting dalam perencanaan pembangunan daerah, sehingga analisis mengenai kondisi dan proyeksi keuangan daerah perlu dilakukan untuk memperoleh kesadaran mengenai kemampuan daerah dalam mendanai rencana pembangunan dan kesadaran untuk secara efektif memberikan perhatian kepada isu dan permasalahan strategis secara tepat. Analisis dan proyeksi keuangan daerah selanjutnya di tuangkan kedalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Anggaran pendapatan dan belanja daerah merupakan instrumen yang akan menjamin terciptanya disiplin dalam proses pengambilan keputusan terkait dengan kebijakan pendapatan maupun belanja daerah (Darise, 2006). Pada awalnya, fungsi APBD adalah sebagai pedoman pemerintahan daerah dalam mengelola keuangan daerah untuk satu periode. Selanjutnya, sebelum anggaran dijalankan harus mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai wakil rakyat

maka fungsi anggaran juga sebagai alat pengawasan dan pertanggung jawaban terhadap kebijakan publik.

Penyusunan APBD diawali dengan penyampaian kebijakan umum APBD sejalan dengan rencana kerja pemerintahan daerah, namun sebelumnya perlu diperhatikan tentang struktur APBD (Darise, 2006). Anggaran pendapatan dan belanja daerah merupakan satu kesatuan yang terdiri dari pendapatan daerah, belanja daerah dan pembiayaan daerah. Pendapatan daerah sebagaimana yang tergambar dalam struktur APBD meliputi semua penerimaan uang melalui rekening kas umum daerah, yang menambah ekuitas dana lancar, yang merupakan hak daerah dalam satu tahun anggaran yang tidak perlu dibayar kembali oleh pemerintahan daerah. Pendapatan daerah terdiri atas, Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan dan Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah.

Seluruh sumber-sumber pendapatan daerah ini diharapkan mampu untuk memenuhi kebutuhan belanja dan pembiayaan daerah dalam hal pembangunan daerah. Belanja daerah meliputi semua pengeluaran dari rekening kas umum daerah yang mengurangi ekuitas dana lancar, yang merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran yang tidak akan diperoleh pembayaran kembali oleh daerah (Darise, 2006).

Sejalan dengan tujuan otonomisasi daerah yaitu diharapkan pemerintahan daerah dapat lebih mandiri dalam pelaksanaan kebijakan daerah dan pengelolaan rumah tangga daerah, terdapat beberapa kendala yang dihadapi, salah satunya adalah

adanya disparitas (kesenjangan) fiskal antar daerah, sebagai penyebab perbedaan kesiapan dalam pelaksanaan otonomi daerah.

Selain masalah persebaran Sumber Daya Alam (SDA) yang berbeda pada daerah-daerah yang ada di Indonesia. Faktor pengalokasian belanja daerah juga mempunyai peranan yang tinggi terhadap *Derajat Otonomi Fiskal* (DOF) suatu daerah khususnya belanja modal, karena dapat meningkatkan PAD daerah itu sendiri, misalnya melalui pajak dan retribusi ataupun pendapatan atas investasi yang diikuti sertakan oleh pemerintahan daerah karena pembangunan fasilitas publik dan pembangunan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).

Dalam konteks Internasional, Cheng (1999) menemukan bahwa pajak daerah berpengaruh positif terhadap belanja daerah untuk kasus pemerintahan daerah di beberapa Negara Amerika Latin, yakni Kolombia, Republik Dominika, Honduras dan Paraguay. Hal ini sejalan dengan apa yang dinyatakan oleh Friedman (1978) bahwa kenaikan pada pendapatan pajak akan meningkatkan belanja daerah.

Jika dikaitkan dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Maimunah (2006) bahwa pengeluaran pemerintahan daerah akan disesuaikan dengan perubahan dalam penerimaan pemerintahan daerah. maka upaya pajak merupakan hal yang relevan ketika di kaitkan dengan belanja daerah, dimana pajak daerah dan retribusi daerah menjadi komponen PAD yang memberikan kontribusi yang sangat besar.

Penelitian yang dilakukan Wong (2004) dalam Wulandari (2009) menunjukkan bahwa pembangunan infrastruktur industri mempunyai dampak yang nyata terhadap kenaikan pajak daerah. Adi (2006) dalam Adi (2007) menyatakan

bahwa dalam konteks belanja tidak langsung, alokasi belanja tidak langsung daerah yang ditujukan untuk kepentingan pembangunan infrastruktur yang mendukung perekonomian diyakini lebih efektif untuk meningkatkan kinerja keuangan daerah dari pada belanja-belanja langsung pelayanan publik.

Artinya, pemerintahan daerah diharapkan dapat meningkatkan keuangan daerah dengan mengupayakan pajak daerah sebagai salah satu komponen PAD, karena semakin meningkatnya PAD akan meningkatkan pula kemampuan keuangan daerah untuk membiayai belanja rumah tangganya sendiri dan daerah pun akan semakin mandiri. Hal ini sejalan dengan tujuan upaya pajak itu sendiri, yaitu untuk meningkatkan/memaksimalkan pendapatan melalui sektor pajak daerah.

Besar kecilnya PAD dihubungkan dengan total pendapatan daerah dijadikan salah satu ukuran kemampuan (kaya dan miskin) daerah (Maimunah, 2006). Dengan kata lain, daerah kabupaten/kota tersebut dapat digolongkan kedalam pemerintahan daerah kaya, sedang dan miskin dalam kaitannya dengan tingkat pendapatan daerah (Insukindro dkk., 1994 ; dan Halim dkk. 1996).

Halim (2002) dalam Maimunah (2006) di salah satu hasil penelitian dalam disertasinya menyatakan bahwa adanya perbedaan yang signifikan pada rata-rata varian PAD/hasil pajak daerah/hasil retribusi daerah yang mempunyai rasio DOF tinggi dan rendah. Dengan menggunakan asumsi bahwa kluster yang dilakukan adalah valid dan dengan menggunakan teori komparatif dapat dibuktikan bahwa di Indonesia terdapat kelompok pemerintahan daerah kabupaten/kota kaya dan miskin (Maimunah 2006).

Adi (2008) menyebutkan bahwa untuk mengatasi persoalan ini, pemerintah pusat memberikan bantuan (transfer) kepada pemerintahan daerah, salah satunya pemberian DAU yang didasarkan pada celah fiskal daerah. Daerah yang potensi fiskalnya besar namun mempunyai kebutuhan fiskal yang kecil akan memperoleh alokasi DAU yang relatif kecil dan sebaliknya.

Pemerintahan daerah diharapkan mampu mengalokasikan sumber dana ini pada sektor-sektor produktif yang mampu mendorong adanya peningkatan investasi di daerah dan juga pada sektor yang berdampak pada peningkatan pelayanan publik, yang pada gilirannya dapat meningkatkan kontribusinya PAD terhadap belanja daerah.

Namun, permasalahan muncul apabila pemerintahan daerah terlalu bergantung pada dana alokasi transfer untuk pembelanjaan daerah tanpa mengoptimalkan potensi yang dimiliki oleh daerah, Adi (2007) memberikan indikasi kurang seriusnya daerah dalam mengoptimalkan potensi yang dimiliki, lebih mengandalkan penerimaan DAU yang bersifat hibah. Kuncoro (2007) menyebutkan bahwa, ketika terjadi peningkatan alokasi transfer diikuti pula dengan peningkatan belanja yang lebih tinggi. Selain itu, pada saat transfer dana dari pemerintah pusat menurun, maka juga diikuti oleh penurunan belanja daerah. Fenomena ini dikenal dengan istilah *flypaper effect*.

Hal yang sama juga dinyatakan oleh Abdullah dan Halim (2003) yang memberikan bukti bahwa DAU mempunyai pengaruh yang lebih kuat terhadap belanja daerah dari pada pengaruh PAD terhadap belanja daerah, implikasi ini

memberikan gambaran bahwa dalam pelaksanaan kegiatan rumah tangganya, daerah masih sangat tergantung terhadap dana alokasi yang diberikan oleh pemerintah pusat.

Gamkhar dan Oates (1996) dalam Maimunah (2006) menyatakan bahwa pengurangan jumlah transfer (*Cut In The Federal Grants*) menyebabkan penurunan dalam pengeluaran daerah. Hal ini juga senada dengan hasil penelitian Sukri dan Halim (2004).

Beberapa penelitian-penelitian terdahulu dapat memberikan gambaran bahwa dalam pelaksanaan kegiatan rumah tangga, daerah masih sangat tergantung terhadap dana alokasi yang diberikan oleh pemerintah pusat. Sehingga, menyebabkan pemerintahan daerah tidak dapat mengoptimalkan potensi daerahnya sendiri dalam hal pengelolaan sumber-sumber PAD.

Hal ini berdampak pada masalah pendapatan dan pembelanjaan daerah, dimana pemerintahan daerah dalam hal pendapatan dan belanja daerah dari tahun ke tahun selalu menuntut dana transfer yang lebih besar dari pemerintah pusat. Padahal idealnya dengan adanya desentralisasi fiskal pemerintahan daerah dengan PAD-nya diharapkan mampu memenuhi kebutuhan rumah tangga daerahnya walaupun tidak secara keseluruhan, baik itu dalam hal belanja operasional ataupun belanja modal.

Berdasarkan latar belakang diatas, dan menyangkut masalah otonomisasi daerah dan disparitas fiskal horizontal antar daerah yang kemudian berimplikasi pada perbedaan tingkat pertumbuhan daerah, maka peneliti ingin meneliti tentang **“PENGARUH PAJAK DAERAH, DAU, DAK DAN PERTUMBUHAN EKONOMI TERHADAP BELANJA MODAL.**

Penelitian ini mengacu pada penelitian yang dilakukan oleh Darwanto dan yulia yustikasari (2007), tentang “Pengaruh Pertumbuhan Ekonomi, Pendapatan Asli Daerah, dan Dana Alokasi Umum Terhadap Pengalokasian Anggaran Belanja Modal. Namun perbedaannya ada pada kurun waktu penelitian. Sampel yang digunakan, Jika pada penelitian sebelumnya hanya dilakukan pada periode 2004-2005, maka penelitian kali ini menggunakan data pada periode 2007-2010 dan sampelnya pada seluruh kabupaten kota di Indonesia.

B. Batasan Masalah

Berdasarkan pada latar belakang diatas maka, batasan masalah dalam penelitian ini adalah :

Penulis hanya ingin meneliti apakah pajak daerah, DAU, DAK, dan pertumbuhan ekonomi berpengaruh terhadap belanja modal daerah.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, dapat dirumuskan permasalahan dalam penelitian ini, yaitu:

1. Apakah pajak daerah berpengaruh positif terhadap belanja modal?
2. Apakah DAU berpengaruh positif terhadap belanja modal?
3. Apakah DAK berpengaruh positif terhadap belanja modal ?
4. Apakah pertumbuhan ekonomi berpengaruh positif belanja modal?

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk memberikan bukti empiris apakah pajak daerah berpengaruh positif terhadap belanja modal.
2. Untuk memberikan bukti empiris apakah DAU berpengaruh positif terhadap belanja modal.
3. Untuk memberikan bukti empiris apakah DAK berpengaruh positif terhadap belanja modal.
4. Untuk memberikan bukti empiris apakah pertumbuhan ekonomi berpengaruh positif belanja modal.

E. Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian di atas, maka diharapkan penelitian ini memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Bidang teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat mengembangkan wawasan berfikir yang dilandasi konsep ilmiah dan untuk menambah wacana khususnya dalam perkembangan ilmu akuntansi sektor publik.

2. Bidang praktik

Sebagai bahan pertimbangan bagi penyusun anggaran khususnya pemerintahan daerah, agar nantinya dalam proses penyusunan anggaran

pendapatan dan belanja daerah dapat mengoptimalkan potensi daerah dalam hal pelaksanaan keuangan daerah.