

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Daerah yang berada di wilayah Republik Indonesia tidak dapat terlepas dari adanya peran dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam hal menjalankan fungsi pemerintahan yang ada pada setiap daerah. Namun, dengan adanya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah, yang berlaku pada setiap daerah memiliki pelimpahan kewenangan cakupan luas untuk mengurus rumah tangganya sendiri serta meminimalisir campur tangan pemerintah pusat. Dengan cakupan tersebut, pemerintah dapat mempermudah dalam mengatur segala kas milik daerah untuk dipergunakan dalam *public service* di daerah.

Peraturan pemerintah (PP) Nomor 58 tahun 2005 memberikan penegasan bahwa daerah memiliki kewenangan untuk menentukan alokasi sumber daya ke dalam belanja modal dengan menganut asas kepatutan, kebutuhan dan kemampuan daerah. Pemerintah daerah, bekerja sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai lembaga legislative terlebih dahulu menentukan Kebijakan Umum APBD (KUA) dan Prioritas & Plafon Anggaran Sementara (PPAS) sebagai petunjuk (*guidance*) dalam pengalokasian sumber daya dalam APBD. KUA dan PPAS merupakan konkretisasi dari hasil penjarangan aspirasi masyarakat sehingga diperoleh gambaran yang cukup tentang kebijakan jangka pendek, jangka menengah, dan kebijakan jangka panjang yang berkaitan dengan kebijakan pengelolaan keuangan daerah .

Dalam era desentralisasi fiskal sekarang ini, diharapkan adanya peningkatan dalam layanan di sektor public, dengan adanya peningkatan dalam layanan di sektor public dapat meningkatkan daya tarik bagi investor untuk menanamkan investasinya dim daerah. Dengan meningkatkannya pengeluaran modal diharapkan dapat meningkatkan pelayanan publik karena hasil dari pengeluaran belanja modal adalah meningkatnya asset tetap daerah yang merupakan persyarat dalam memberikan pelayanan public oleh pemerintah daerah.

Berikut ini adalah Tabel 1.1 Belanja Modal yang akan diteliti penulis pada Kota Sawahlunto yang terjadi pada tahun 2011-2018 :

**Tabel 1.1
Target & Realisasi Belanja Modal Kota Sawahlunto Pada Tahun 2011-2018**

Tahun	Belanja Modal	
	Target	Realisasi
2011	Rp. 126.610.569.067,00	Rp. 70.671.344.646,00
2012	Rp. 138.456.321.597,92	Rp. 67.756.762.447,00
2013	Rp. 78.437.637.926,00	Rp. 68.692.918.027,00
2014	Rp. 104.078.702.731,00	Rp. 88.084.914.067,00
2015	Rp. 153.061.003.341,00	Rp. 135.443.678.880,00
2016	Rp. 152.395.846.988,00	Rp. 132.832.856.170,30
2017	Rp. 143.830.538.439,00	Rp. 123.743.149.829,33
2018	Rp. 94.332.122.937,00	Rp. 77.527.748.798,00

Sumber : BPKAD Sawahlunto

Tabel 1.1 Belanja modal diatas pada Kota Sawahlunto pada tahun 2011-2018 mengalami fluktuasi. Pada awal tahun 2011 ke 2012 mengalami penurunan sebesar Rp. 2.914.582.199, kemudian pada tahun 2015-2018 juga mengalami penurunan terus-menerus.

Dari tabel di atas menunjukkan bahwa realisasi di Kota Sawahlunto tidak mencapai target hal ini disebabkan kecilya realisasi yang dikeluarkan dari pada target yang diinginkan.

Dipilihnya Kota Sawahlunto dalam penelitian ini karena Kota Sawahlunto merupakan salah satu kota yang mempunyai penetapan batas wilayah secara resmi. Penentuan batas wilayah sangat penting, sebab dengan adanya batas wilayah antar daerah akan dapat memaksimalkan potensi daerah yang dimilikinya. Adanya batas wilayah yang resmi akan diketahui sejauh mana batas hukum, tanggung jawab pemerintahan perpajakan hingga menentukan luas area guna untuk menghitung potensi sumber daya, kepadatan penduduk hingga dana perimbangan daerah. Sehingga berpengaruh pada besarnya pendapatan ataupun pengeluaran yang terjadi di daerah tersebut.

Penelitian ini mengamati realisasi belanja modal pemerintah daerah pada Kota Sawahlunto pada tahun 2014-2018. Adapun variabel-variabel yang digunakan dalam penelitian ini yang pertama yaitu Pajak daerah. Pajak merupakan pendapatan kedua dari PAD yang din ada di Kota Sawahlunto.

Tabel 1.2
Target & Realisasi Pajak Daerah Kota Sawahlunto Pada Tahun 2011-2018

Tahun	Pajak Daerah	
	Target	Realisasi
2011	Rp. 2.089.600.000,00	Rp. 2.320.146.288,00
2012	Rp. 2.605.950.000,00	Rp. 2.969.920.454,00
2013	Rp. 2.887.270.000,00	Rp. 3.185.508.186,00
2014	Rp. 4.416.600.000,00	Rp. 4.190.369.080,04

2015	Rp. 4.393.362.163,00	Rp. 4.101.043.541,00
2016	Rp. 4.886.500.000,00	Rp. 4.686.268.341,00
2017	Rp. 5.222.500.000,00	Rp. 5.337.144.416,00
2018	Rp. 5.527.610.850,00	Rp. 5.546.092.124,00

Sumber : BPKAD Sawahlunto

Tabel 1.2 menggambarkan pajak daerah Kota sawahlunto pada tahun 2014 ke 2015 mengalami penurunan sebesar Rp. 89.325.539,04 dan selanjutnya pada tahun berikutnya mengalami peningkatan.

Dari gambar di atas menunjukkan bahwa pada tahun 2014-2017 realisasi tidak mencapai target, hal ini di karenakan realisasi kurang atau kecil dari target yang di inginkan. Berarti pemerintah kurang maksimal dalam merealisasikan penerimaan pajak daerahnya. Langkah penting pemerintah daerah untuk dapat meningkatkan realisasi ke sejumlah kepentingan dalam menciptakan kesejahteraan dan pembangunan daerah.

Dalam pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah, pemerintah pusat akan mentransfer dana perimbangan yang terdiri dari Dana Alokasi Umum, Dana alokasi Khusus, dan Dana bagi hasil. Kebijakan penggunaan semua dana tersebut diserahkan kepada pemerintah daerah. Dana transfer dari pemerintah pusat digunakan secara efektif dan efisien oleh pemerintah daerah dalam meningkatkan pelayanan public.

Variabel kedua yaitu Retribusi Daerah yang merupakan salah satu penerimaan terbesar kedua setelah pajak daerah. Retibusi daerah merupakan pungutan daerah sebagai pembayaran jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus.

Berikut ini adalah tabel 1.3 target dan realisasi retribusi daerah Kota Sawahlunto pada tahun 2014-2015.

Tabel 1.3
Target & Realisasi Retribusi Daerah Kota Sawahlunto Pada Tahun 2011-2018

Tahun	Retribusi daerah	
	Target	Realisasi
2011	Rp. 3.717.954.000,00	Rp. 3.822.298.255,00
2012	Rp. 2.362.016.000,00	Rp. 2.295.581.904,00
2013	Rp. 3.008.734.000,00	Rp. 3.044.138.867,00
2014	Rp. 2.422.886.615,00	Rp. 2.885.464.543,00
2015	Rp. 2.932.605.615,00	Rp. 2.540.177.543,00
2016	Rp. 3.394.068.800,00	Rp. 2.701.515.584,00
2017	Rp. 4.079.675.450,00	Rp. 3.954.648.882,00
2018	Rp. 3.889.736.594,00	Rp. 3.533.959.570,00

Sumber : BPKAD

pada tabel 1.3 diatas, tahun 2011 ke 2012 menunjukkan bahwa retribusi daerah mengalami penurunan sebesar Rp. 1.526.716.351, lalu mengalami penurunan lagi 3 tahun berturut pada tahun 2013-2015 dan pada tahun 2017 ke 2018 mengalami penurunan sebesar Rp.420.689.312.

Dari gambar di atas menunjukkan bahwa pada tahun 2011-2018 sebagian besar realisasi tidak mencapai target dan hanya beberapa tahun yang mencapai target, hal ini di karenakan realisasi kurang atau kecil dari target yang di inginkan. Berarti pemerintah kurang maksimal dalam merealisasikan penerimaan retribusi daerahnya. Langkah baiknya Pemerintah dapat mengoptimalisasi realisasi penerimaan dari segi

retribusi daerah, jika realisasi retribusi semakin besar maka semakin besar pula target yang di tetapkan oleh karena itu menunjukkan keefektivasannya semakin besar pula.

Variabel yang ketiga yaitu Dana Alokasi Khusus yang merupakan komponen dana transfer. Dana alokasi Khusus (DAK) merupakan dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan pada daerah tertentu dengan tujuan untuk mendanai kebutuhan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional.

Berikut ini adalah tabel 1.4 target dan realisasi Dana Alokasi Khusus pada Kota Sawahlunto pada tahun 2011-2019.

Tabel 1.4
Target & Realisasi DAK Kota Sawahlunto Pada Tahun 2011-2018

Tahun	DAK	
	Target	Realisasi
2011	Rp. 26.095.000.000,00	Rp. 26.093.900.000,00
2012	Rp. 20.236.910.000,00	Rp. 20.236.910.000,00
2013	Rp. 30.307.130.000,00	Rp. 30.307.130.000,00
2014	Rp. 31.072.890.000,00	Rp. 31.072.890.000,00
2015	Rp. 50.304.070.000,00	Rp. 49.424.430.000,00
2016	Rp. 102.404.378.850,00	Rp. 96.833.140.486,00
2017	Rp. 89.630.351.000,00	Rp. 75.861.363.283,00
2018	Rp. 82.041.001.000,00	Rp. 64.440.294.740,00

Sumber : BPKAD Sawahlunto

Pada tabel 1.4 dapat dilihat bahwa gambaran penerimaan DAK di Kota Sawahlunto pada tahun 2011-2018 mengalami fluktuasi, lalu mengalami penurunan

pada tahun 2011 ke 2012 sebesar Rp.5.856.990.000, dan pada tahun 2016-2018 juga mengalami penurunan terus-menerus.

Pada tahun 2016 realisasi Dana Alokasi Khusus terealisasi dengan cukup baik dan pada tahun 2015-2018 realisasi tidak sesuai target. Hal ini akan berdampak terhadap pendanaan program-program pembangunan daerah yang sesuai dengan prioritas nasional, untuk pendanaan pembangunan yang berasal dari DAK (Dana Alokasi Khusus).

Setelah melihat tabel-tabel di atas, bahwa variabel-variabel di atas tersebut berpengaruh terhadap belanja modal karena terjadi fluktuatif yang menarik untuk diteliti lebih lanjut pada Kota Sawahlunto. Pertanggung jawaban pemerintah kepada public yang harus dipenuhi oleh pemerintah, dimana untuk mewujudkannya memerlukan media tertentu. Salah satu alat memfasilitasi tercapainya laporan keuangan pemerintah daerah tersebut digunakan untuk membandingkan kinerja keuangan yang akurat dengan anggaran menilai kondisi dan hasil operasinal, membantu menentukan tingkat kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan yang terkait dengan masalah keuangan dan ketentuan lainnya serta membantu mengevaluasi tingkat efesiensi dan efektifitas.

Pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan, memiliki wewenangan untuk mengalokasikan pendapatan sesuai dengan kebutuhan masing-masing daerah. Permendagri No. 13 Tahun 2006 tentang pedoman pengelolaan

keuangan daerah menjelaskan bahwa klasifikasi belanja daerah menurut kelompok belanja pemerintah terdiri dari belanja langsung dan belanja tidak langsung. Belanja langsung adalah belanja yang dianggarkan secara langsung dan terkait dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Belanja langsung yang terdiri dari 3 komponen yaitu: a. belanja pegawai, b. belanja barang dan jasa, c. belanja modal.

Mahsun, Sulistiyowati & Andre (2015:99) Belanja modal adalah belanja untuk pembelian/pengadaan atau pembagunan asset tetap berwujud yang mempunyai nilai manfaat lebih dari 12 (dua belas) bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintah, seperti dalam bentuk tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, jalan, irigasi dan jaringan, dan asset tetap lainnya.

Pembelanjaan daerah tidak terlepas dari pendapatan daerah yang diterima. Pemendagri No. 13 tahun 2006 menjelaskan belanja modal merupakan klasifikasi belanja daerah, dimana sumber-sumber yang mempengaruhi belanja modal adalah besar kecilnya pendapatan pendapatan daerah yang diterima. UU No. 32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa penerimaan pemerintah daerah yang bersumber dari pendanaannya sendiri berdasarkan kemampuan yang dimiliki yaitu berupa Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Pendapatan Asli Daerah (PAD) terdiri dari: a) Pajak Daerah, b) Retribusi Daerah, c) hasil pengelolaan kekayaan yang dipisahkan, dan d) lain-lain pendapatan pendapatan asli daerah yang sah **Novalistia (2016)**. Pemerintah pusat juga

memberikan pendapatan transfer kepada pemerintah daerah berupa dana perimbangan. Dana perimbangan terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus, dan Dana bagi Hasil (DBH).

Undang-undang yang mengatur Pajak Daerah dan Retribusi Daerah adalah Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi 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 **(UU No. 28 Tahun 2009)**. Sumber pajak sangat penting bagi pemerintah daerah untuk memperoleh pendapatan dari sumber tersebut. Hal itu dapat dilaksanakan dengan memungut, mengadministrasikan, menetapkan tarif dan lain-lain.

Retribusi Daerah yang selanjutnya disebut retribusi, adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan **(UU No. 28 Tahun 2009)**.

Untuk daerah dengan kondisi perekonomian yang memadai, akan diperoleh Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang cukup besar. Tetapi untuk daerah tertinggal, pemerintah daerah hanya dapat memungut Pajak Daerah dalam jumlah yang terbatas. Demikian halnya dengan Retribusi Daerah yang diterima untuk tiap daerah berbeda-

beda. Besarnya pendapatan Pajak daerah dan Retribusi Daerah yang diperoleh, menunjukkan kontribusi atau sumbangan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah untuk dapat meningkatkan pengalokasian Belanja Modal.

Dana Alokasi Khusus (DAK) dimaksud dengan dalam rangka pembiayaan sarana dan prasarana fisik dengan umur ekonomis yang panjang, termasuk pengadaan sarana fisik penunjang, pengadaan, peningkatan, serta investasi pembangunan. Dengan adanya pengalokasian anggaran belanja modal, DAK cenderung meningkatkan asset tetap yang dimiliki pemerintah guna meningkatkan pelayanan layanan masyarakat

Sedangkan menurut **Ramlan (2016)** mengatakan hasil penelitiannya bahwa : (1) pajak daerah, retribusi daerah, lain-lain PAD yang sah dan DAK berpengaruh secara bersama-sama terhadap belanja modal pada pemerintahan Kabupaten/Kota Provinsi Aceh. (2) pajak daerah, retribusi daerah, lain-lain PAD yang sah, dan DAK berpengaruh secara terpisah terhadap belanja modal di Kabupaten/Kota Provinsi Aceh. Menurut penelitian **Retno Dwi Widyastuti (2018)** mengatakan bahwa Hasil penelitian ini pajak daerah dan DAU berpengaruh positif signifikan terhadap belanja modal , retribusi daerah dan DAK berpengaruh positif dan tidak signifikan terhadap belanja modal.

Dari semua penelitian diatas, penelitian ini lebih mengacu pada penelitian yang dilakukan oleh **Retno Dwi Widyastuti (2018)** berjudul Pengaruh Pajak Daerah,

Retribusi Daerah, Dana Alokasi Umum, dan Dana Aloksi Khusus Terhadap Belanja Modal Pemerintahan Daerah Di Jawa Tengah dan Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2016 yang memiliki perbedaan dengan penelitian ini. Pertama, dilihat dari segi variabel dimana penelitian ini menggunakan tiga variabel Independen tentang pengaruh pajak daerah, retribusi daerah, dan dana aloksi khusus terhadap belanja modal sedangkan penelitian Retnoswi Widyastuti menggunakan empat variabel independen yaitu pajak daerah, retribusi daerah, DAU, dan DAK . kedua dilihat dari segi objek, penelitian ini dilakukan pada BPKAD pemerintahan Kota Sawahlunto sedangkan Retno Widyastuti melakukan penelitiannya di daerah Jawa tengah dan Yogyakarta pada tahun 2016.

Dari pembahasan di atas peneliti tertarik untuk membahas mengenai **PENGARUH PAJAK DAERAH, RETRIBUSI DAERAH, DANA ALOKASI KHUSUS TERHADAP BELANJA MODAL DI KOTA SAWAHLUNTO**

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan diatas, maka dapat diidentifikasi permasalahan dalam penelitian ini, yaitu :

1. Realisasi belanja modal menunjukkan bahwa terjadinya fluktuasi yang mengakibatkan pemerintah daerah belum maksimal dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik.

2. Pajak daerah, retribusi daerah, dan dana alokasi khusus yang diterima kurang dimanfaatkan untuk melakukan belanja modal dikarenakan realisasi belanja modal mengalami fluktuasi.
3. Dana transfer dari pemerintah pusat belum dapat digunakan secara efektif dan efisien dalam meningkatkan pelayanan publik.
4. Tingginya ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat.
5. Realisasi Pajak daerah di Kota Sawahlunto menunjukkan bahwa belum mencapai target yang diinginkan pada tahun 2014-2016.
6. Realisasi retribusi daerah di Kota Sawahlunto menunjukkan bahwa belum mencapai target pada tahun 2011-2018.
7. Realisasi DAK Kota Sawahlunto menunjukkan bahwa belum mencapai target pada tahun 2015-2018.

1.3 Batasan Masalah

Berdasarkan identifikasi masalah yang penulis temukan, dalam penelitian ini akan memberikan batasan masalah agar permasalahan tidak meluas. Maka penulis membatasi permasalahan yang akan dibahas hanya terbatas pada pengaruh pajak daerah, retribusi daerah, dana alokasi khusus terhadap yang belanja modal di Kota Sawahlunto.

1.4 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas maka penulis menarik rumusan masalah dalam penelitian yaitu :

1. Bagaimana pengaruh pajak daerah terhadap belanja modal di Kota Sawahlunto ?
2. Bagaimana pengaruh retribusi daerah terhadap belanja modal di Kota Sawahlunto?
3. Bagaimana pengaruh dana alokasi khusus terhadap belanja modal di Kota Sawahlunto?
4. Bagaimana pengaruh pajak daerah, retribusi daerah, dana alokasi khusus terhadap belanja modal Kota Sawahlunto ?

1.5 Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.5.1 Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah diatas, maka tujuan yang ingin dicapai adalah :

1. Untuk mengetahui pengaruh pajak daerah terhadap belanja modal di Kota Sawahlunto
2. Untuk mengetahui pengaruh retribusi daerah terhadap belanja modal di Kota Sawahlunto
3. Untuk mengetahui pengaruh dana alokasi khusus terhadap belanja modal di Kota Sawahlunto
4. Untuk mengetahui pengaruh pajak daerah, retribusi daerah, dana alokasi khusus memiliki pengaruh secara bersamaan terhadap belanja modal di Kota Sawahlunto

1.5.2 Manfaat Penelitian

Dengan melakukan penelitian ini diharapkan dapat member manfaat dan kontribusi sebagai berikut :

1. Bagi Penulis

Dapat menambah pengalaman dan pengetahuan tentang pengaruh pajak daerah, retribusi daerah, dana alokasi khusus terhadap belanja modal di Kota Sawahlunto

2. Bagi Pemerintah

Penelitian ini diharapkan mampu menjadi bahan pertimbangan bagi pemerintah dalam pengambilan keputusan untuk kebijakan di bidang pajak daerah, retribusi daerah, DAK, serta belanja modal.

3. Bagi Peneliti Selanjutnya

Untuk Mengetahui pengaruh pajak daerah, retribusi daerah, dana alokasi khusus terhadap belanja modal dengan benar. Sehingga dapat digunakan sebagai acuan peneliti selanjutnya.