

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Reformasi yang bergulir tahun 1998 telah membuat perubahan politik dan administrasi, salah satu bentuk reformasi tersebut adalah perubahan bentuk pemerintahan yang otonomi daerahnya menjadi struktur yang terdesentralisasi dengan diberlakukan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, yang kemudian diubah menjadi UU No. 32 Tahun 2004 yang menjelaskan tentang Pemerintahan daerah. Tujuan ekonomi yang hendak dicapai melalui desentralisasi adalah mewujudkan kesejahteraan melalui penyediaan pelayanan publik yang lebih merata dan memperpendek jarak antara penyedia layanan publik dan masyarakat daerah.

Berdasarkan Undang-Undang No. 32 tahun 2004 menjelaskan tentang, otonomi daerah diartikan sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Otonomi daerah berlaku efektif mulai 1 Januari 2001 mempunyai tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum dan daya saing daerah. Anggaran sektor publik berisi rencana kegiatan yang dipresentasikan dalam bentuk rencana perolehan pendapatan dan belanja dalam satuan moneter. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), merupakan rencana keuangan tahunan Pemda yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemda dan DPRD, dan ditetapkan dengan peraturan daerah.

APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah yang merupakan pedoman bagi Pemda dalam memberikan pelayanan kepada publik dalam masa satu tahun anggaran. APBD terdiri dari pendapatan daerah, belanja daerah dan pembiayaan daerah. Anggaran sektor publik berisi rencana kegiatan yang dipresentasikan dalam bentuk rencana perolehan pendapatan dan belanja dalam satuan moneter. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), merupakan rencana keuangan tahunan Pemda yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemda dan DPRD, dan ditetapkan dengan peraturan daerah. APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah yang merupakan pedoman bagi Pemda dalam memberikan pelayanan kepada publik dalam masa satu tahun anggaran.

Sumber-sumber penerimaan daerah (UU Nomor 33 Tahun 2004) yang dapat digunakan sebagai sumber pendanaan Belanja Daerah berasal dari Pendapatan Daerah dan Pembiayaan. Pendapatan Daerah bersumber dari:

- a. Pendapatan Asli Daerah (PAD) yaitu: Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah.
- b. Dana Perimbangan yaitu: Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus.
- c. Lain-lain pendapatan yang sah yaitu: Hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan, Jasa Giro, Pendapatan bunga, Keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing.

Menurut artikel harian kompas yang diterbitkan secara online pada bulan Februari tahun 2020 menyebutkan bahwa Pendapatan Asli Daerah di Indonesia dapat dilihat dari tingkat menurunnya atau merosotnya Pendapatan Asli Daerah

(PAD) di Indonesia. Yaitu mencapai Rp. 33,88 Triliun dikarenakan terdampak pandemi Covid-19 yang terjadi pada akhir tahun 2019. Hal ini dapat dibandingkan dengan tahun lalu di periode yang sama total PAD nasional yang mencapai Rp. 228,24 Triliun sedangkan untuk tahun ini hanya berkisar Rp. 194,36 Triliun. Hal ini mempengaruhi pertumbuhan ekonomi regional maupun nasional serta Belanja Modal mengalami penurunan. Penurunan PAD terjadi lantaran pembatasan aktivitas sosial dan ekonomi masyarakat untuk menekan angka persebaran Covid-19 yang mulai terjadi pada akhir tahun 2019. Penurunan PAD nasional tersebut terlihat dari menurunnya penerimaan pajak daerah sebesar hingga 53%.

Kompas juga menyebutkan bahwa pajak merupakan penyumbang terbesar Pendapatan Asli Daerah (PAD) Jawa Barat dengan presentase 92.28 persen. Dikatakan pula bahwa tiga komponen PAD lainnya adalah retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain PAD yang sah. Ada lima jenis pajak daerah yang memberikan kontribusi besar yang dikelola Jawa Barat yaitu Pajak Kendaraan Bermotor, Pajak Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor, Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor, Pajak Air Permukaan, dan terakhir adalah Pajak Rokok, dengan demikian PAD yang diterima oleh daerah Jawa Barat dinilai cukup besar sehingga pemerintah dapat melakukan inovasi dalam mengembangkan kemandirian keuangan daerahnya dengan melalui APBD.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) didefinisikan sebagai pendapatan yang diperoleh dari sumber-sumber daerah dan dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku PAD merupakan sumber penerimaan daerah yang harus terus menerus dipacu pertumbuhannya.

PAD selalu dihubungkan dengan kewenangan daerah untuk memungut pajak (daerah) atau pungutan lainnya seperti retribusi. Menurut Undang-undang nomor 33 tahun 2004 yang menjelaskan bahwa PAD terdiri dari Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan, dan Lain-lain PAD yang sah. Pajak daerah dan retribusi daerah bersifat limitatif (*closed-list*) artinya bahwa Pemerintah daerah tidak dapat memungut jenis pajak dan retribusi selain yang telah ditetapkan dalam undang-undang. Pendapatan Asli Daerah (PAD) dapat meningkat selaras dengan pembayaran pajak daerah dan retribusi daerah yang juga meningkat didukung dengan pengelolaan pajak daerah yang efektif serta Dana alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) yang dikelola dengan bijaksana dan efektif sehingga pemerintah daerah dapat pemeratakan pembangunan yang ada di daerahnya dengan menganggarkannya di dalam Belanja Modal.

Sedangkan faktor-faktor di dalam Pendapatan Asli Daerah (PAD) sangat erat hubungannya dengan Pajak Daerah, Retribusi Daerah, pendapatan yang berasal dari lainya yang masih relatif kecil, serta hasil pengelolaan daerah yang dipisahkan. Sedangkan di dalam Pendapatan Asli Daerah (PAD) sendiri pajak merupakan salah satu penyumbang dana terbesar untuk daerah selain retribusi daerah dan mempunyai dasar pengenaan pajak yang berbeda beda dari setiap daerah tergantung dari pemerintah daerah setempat.

Efektivitas Pengelolaan Pajak Daerah merupakan salah satu aspek penting didalam Pendapatan Asli Daerah karena untuk membiayai dan mengelola penyelenggaraan dan pembangunan daerah untuk menetapkan otonomi daerah.

Pajak Daerah di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 terbagi dua, yaitu pajak provinsi dan pajak kabupaten/kota. Efektivitas pengelolaan pajak daerah diharapkan efektif oleh pemerintah daerah karena ke efektifan dari pengelolaan pajak daerah itu sendiri dapat menjadi tolak ukur apakah pemerintah daerah telah berhasil dalam mencapai tujuannya. Efektivitas Pengelolaan Pajak Daerah dapat diartikan sebagai seberapa besar realisasi penerimaan pajak daerah dan retribusi daerah berhasil mencapai target yang seharusnya dicapai pada suatu periode tertentu. Efektivitas pengelolaan pajak daerah menunjukkan kemampuan pemerintah daerah dalam mengelola pajak daerah sesuai dengan jumlah penerimaan pajak daerah yang ditargetkan. Analisis efektivitas pengelolaan pajak daerah yaitu analisis yang menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan PAD yang direncanakan dibandingkan dengan target yang ditetapkan berdasarkan potensi riil daerah (Halim, 2004: 135 dalam Octovido dkk, 2014).

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Kesek (2012) menyatakan bahwa Efektivitas Pengelolaan Pajak Daerah tidak berpengaruh terhadap PAD dikarenakan pengeluaran daerah yang lebih banyak dari pada tingkat penerimaan pajak yang diterima daerah. Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Puspitasari (2014), Malahayati (2014) menyatakan bahwa Efektivitas Pengelolaan Pajak Daerah berpengaruh positif pada Pendapatan Asli Daerah. Sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Yoduke dan Ayem (2015) menyatakan bahwa Efektivitas Pengelolaan Pajak Daerah terhadap Pendapatan Asli Daerah

berpengaruh positif terhadap PAD, dikarenakan realisasi penerimaan pajak daerah lebih besar dari pada target penerimaan pajak daerah.

Dana Alokasi Umum merupakan dana yang bersumber dari APBN yang disalurkan ke pemerintah daerah untuk mengatasi kesenjangan keuangan daerah. DAU dimaksudkan untuk membantu membiayai kegiatan-kegiatan di daerah yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional, khususnya untuk kesejahteraan bersama masyarakat daerah. Dana dari pemerintah pusat dipergunakan oleh pemerintah daerah secara efektif dan efisien untuk meningkatkan pelayanan kepada publik. Menurut Halim (2002), Dana Alokasi Umum (DAU) adalah dana yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan desentralisasi tiap daerah.

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh Winda Frelistiani (2010) menyatakan bahwa DAU berpengaruh positif dan signifikan terhadap Pendapatan Asli Daerah. Kemudian berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Fadli dan Siti (2013) menyatakan bahwa DAU berpengaruh positif dan signifikan pada Pendapatan Asli Daerah, dikarenakan DAU yang dikelola pemerintah daerah dapat membiayai pengelolaan sumber daya asli daerah masing masing. Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Gugus (2013) menyatakan bahwa DAU tidak berpengaruh signifikan pada PAD.

Dana Alokasi Khusus adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu

mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional. Dana Alokasi Khusus (DAK) menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 yaitu: Dana Alokasi Khusus (DAK) adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk membantu membiayai kebutuhan tertentu. Dana Alokasi Khusus dipergunakan untuk menutupi kesenjangan pelayanan publik antar daerah dengan memberikan prioritas pada bidang pendidikan, kesehatan, infrastruktur, kelautan dan perikanan, pertanian, prasarana pemerintah daerah, serta lingkungan hidup. Dana Alokasi Khusus (DAK) bertujuan untuk membantu membiayai kegiatan-kegiatan khusus di daerah tertentu yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional, khususnya untuk membiayai kebutuhan sarana dan prasarana pelayanan dasar masyarakat yang belum mencapai standar tertentu atau untuk mendorong percepatan pembangunan daerah, Darise (2008).

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Lede (2012) menyatakan bahwa DAK berpengaruh positif dan signifikan dikarenakan DAK dipergunakan oleh pemerintah daerah untuk daerah-daerah yang hanya memiliki kebutuhan khusus atau tertentu saja seperti membangun infrastruktur jalan, membenahi lampu jalan dll. Sedangkan pada penelitian yang dilakukan oleh Savira (2016) menyatakan bahwa DAK tidak berpengaruh signifikan terhadap PAD.

Belanja Modal dalam penelitian ini digunakan sebagai variabel pemoderasi, Belanja Modal sendiri adalah pengeluaran pemerintah daerah yang manfaatnya melebihi satu tahun anggaran dan akan menambah aset atau kekayaan daerah dan selanjutnya akan menambah belanja yang bersifat rutin seperti biaya pemeliharaan

pada kelompok belanja administrasi umum (Halim, 2004). Nordiawan (2006) mengatakan bahwa Belanja Modal adalah belanja yang dilakukan pemerintah yang menghasilkan aktiva tetap tertentu. Belanja modal dimaksudkan untuk mendapatkan aset tetap pemerintah daerah, yakni peralatan, bangunan, infrastruktur, dan harta tetap lainnya. Belanja modal memiliki karakteristik spesifik dan menunjukkan adanya berbagai pertimbangan dalam pengalokasiannya (Munir, 2003). Belanja modal yang dilakukan oleh pemerintah daerah diantaranya pembangunan dan perbaikan sektor pendidikan, kesehatan, dan transportasi sehingga masyarakat juga menikmati manfaat dari pembangunan daerah (Priyo dan Fhino, 2009). Belanja modal yang dilakukan pemerintah dapat meningkatkan perekonomian dan membuka kesempatan investasi melalui pembangunan infrastruktur dan pemberian berbagai fasilitas kemudahan.

Menurut Erlina dan Rasdianto (2013) Belanja Modal adalah pengeluaran anggaran untuk aset tetap berwujud yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi. Besaran nilai pembelian/pengadaan atau pembangunan aset tetap berwujud dianggarkan dalam belanja modal hanya sebesar harga beli/bangun aset (Permendagri 13 Tahun 2006). Belanja Modal merupakan Belanja Pemerintah Daerah yang manfaatnya melebihi 1(satu) tahun anggaran dan akan menambah aset atau kekayaan daerah dan selanjutnya akan menambah belanja yang bersifat rutin seperti biaya pemeliharaan pada kelompok belanja administrasi umum (Halim,2004). Sedangkan pemerintah daerah membuat pengalokasian Belanja Modal dimaksudkan agar masyarakat daerah dapat terpenuhi sarana dan prasarana di daerah tersebut sehingga dapat tercapai masyarakat yang sejahtera.

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Siswantoro (2010) menyatakan bahwa Belanja Modal dapat memoderasi pengaruh antara DAU terhadap PAD. Rahmawati (2011) menyatakan bahwa Belanja Modal dapat memoderasi pengaruh DAU terhadap PAD, sedangkan Belanja Modal tidak dapat memoderasi pengaruh DAK terhadap PAD. Lede (2012) bahwa Belanja Modal dapat memoderasi pengaruh antara DAU,DAK,DBH terhadap PAD. Hasil penelitian yang dilakukan oleh Fadli dan Siti (2013) Belanja Modal tidak dapat memoderasi pengaruh antara DAU terhadap PAD, Penelitian yang dilakukan oleh Puspitasari dan Rohman (2014) menyatakan bahwa Belanja Modal tidak dapat memoderasi pengaruh Efektivitas Pengelolaan Pajak terhadap PAD, Sedangkan penelitian yang dilakukan Malayahati (2014) menyatakan bahwa Belanja Modal dapat memoderasi Efektivitas Pengelolaan Pajak daerah terhadap PAD.

Besarnya Belanja Modal yang terdapat pada masing-masing daerah dapat memoderasi pengaruh antara Efektivitas Pengelolaan Pajak Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus terhadap PAD. Berdasarkan uraian diatas penulis termotivasi untuk melakukan penelitian tersebut karena Pendapatan Asli Daerah (PAD) suatu daerah mempunyai peran yang penting untuk perkembangan ekonomi daerah tersebut dengan ditandai kesejahteraan dari masyarakat daerah tersebut.

Hal ini yang membuat penulis tertarik melakukan penelitian dengan judul **“PENGARUH EFEKTIVITAS PENGELOLAAN PAJAK DAERAH, DANA ALOKASI UMUM, DANA ALOKASI KHUSUS, TERHADAP**

PENDAPATAN ASLI DAERAH DENGAN BELANJA MODAL SEBAGAI VARIABEL PEMODERASI”

1.2 Rumusan Masalah

Perumusan permasalahan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana Efektivitas Pengelolaan Pajak Daerah berpengaruh terhadap PAD?
2. Bagaimana DAU berpengaruh terhadap PAD?
3. Bagaimana DAK berpengaruh terhadap PAD
4. Bagaimana Belanja Modal dapat digunakan sebagai variabel pemoderasi PAD dengan Efektivitas Pengelolaan Pajak Daerah?
5. Bagaimana Belanja Modal dapat digunakan sebagai variabel pemoderasi antara PAD dengan DAU?
6. Bagaimana Belanja Modal dapat digunakan sebagai variabel pemoderasi antara PAD dengan DAK?

1.3 Pembatasan Masalah

Melihat luasnya permasalahan dalam lingkup APBD, sehingga penulis memberi batasan masalah dengan maksud agar tujuan dari pembahasan dapat lebih terarah pada sarannya. Adapun masalah yang peneliti bahas dalam penelitian ini hanya terbatas pada pengujian PAD, Efektivitas Pengelolaan Pajak, DAU, DAK dengan Belanja Modal sebagai variabel Pemoderasi.

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan perumusan masalah diatas, maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui ada tidaknya pengaruh PAD dengan Efektivitas Pengelolaan Pajak Daerah
2. Untuk mengetahui ada tidaknya pengaruh PAD dengan DAU
3. Untuk mengetahui ada tidaknya pengaruh PAD dengan DAK
4. Untuk mengetahui Belanja Modal sebagai variabel pemoderasi hubungan antara PAD dengan Efektivitas Pengelolaan Pajak Daerah
5. Untuk mengetahui Belanja Modal sebagai variabel pemoderasi hubungan antara PAD dengan DAU
6. Untuk mengetahui Belanja Modal sebagai variabel pemoderasi hubungan antara PAD dengan DAK

1.5 Manfaat Penelitian

1.5.1 Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dan pengetahuan mengenai Pendapatan Asli Daerah, Efektivitas Pengelolaan Pajak Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, dengan Belanja Modal sebagai variabel pemoderasi, hal ini diharapkan sebagai sarana pengembangan ilmu pengetahuan yang secara teoritis dapat dipelajari di bangku perkuliahan. Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai referensi bagi peneliti selanjutnya, terutama dengan penelitian yang relatif sama.

1.5.2 Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi Pemerintah Daerah, Masyarakat luas yang membutuhkan penelitian ini dan dapat digunakan

sebagai acuan serta informasi Pemerintah Daerah dan Masyarakat luas untuk dapat lebih mengembangkan pertumbuhan dan kesejahteraan daerah.