

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Belanja modal 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 operasi dan pemeliharaan (Halim, 2013). Penyusunan APBD, belanja modal harus disesuaikan dengan kebutuhan daerah dengan mempertimbangkan anggaran yang mempengaruhinya, sehingga apabila pemerintah daerah ingin meningkatkan belanja modal untuk pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat, maka pemerintah harus menggali lebih jauh anggaran yang mempengaruhi pendapatan tersebut.

Realisasi belanja modal memiliki tujuan terkait dengan pelayanan publik. Jenis aset yang biasa dilaporkan dalam tiap laporan pemerintah memperlihatkan bahwa jenis belanja ini diperuntukkan untuk peningkatan kualitas pelayanan publik dan infrastruktur yang lebih baik bagi masyarakat. Jalan, instalasi, bangunan, dan lain sebagainya yang dianggarkan lebih diprioritaskan untuk memenuhi kepentingan publik. Manfaat dari aset yang dianggarkan menjadi acuan penting dalam pelaksanaan belanja modal tersebut. Dalam melaksanakan kegiatannya, pemerintah daerah harus dapat mempertimbangkan prestasi capaian standar pelayanan minimal yang ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pemerintah harus memprioritaskan alokasi belanja untuk keperluan pelayanan publik dalam penyusunan anggaran. Perbaikan prioritas ini akan meningkatkan pula tingkat kesejahteraan masyarakat. Kesejahteraan masyarakat

dapat dicerminkan melalui kemampuan ekonomi yang mapan. Faktor-faktor yang mempengaruhi kemampuan ekonomi masyarakat antara lain adalah pendapatan per kapita, pendapatan nasional, PDRB, dan inflasi yang keseluruhan merupakan instrumen pengukuran pertumbuhan ekonomi masyarakat itu sendiri. Faktor-faktor bermuara pada kebutuhan akan infrastruktur yang merupakan bentukan akhir dari kebijakan pemerintah dalam pengelolaan belanja.

Ada beberapa faktor yang mempengaruhi belanja modal yaitu pendapatan asli daerah, pajak daerah dan retribusi daerah. Faktor pertama yang mempengaruhi belanja modal adalah pendapatan asli daerah. Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah. Optimalisasi penerimaan pendapatan asli daerah hendaknya didukung upaya pemerintah daerah dengan meningkatkan kualitas layanan publik (Mardiasmo, ,2011). Menurut Undang-Undang No.32 Tahun 2004 pasal 157 pendapatan asli daerah terdiri dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan yang dipisahkan dan lain - lain PAD yang sah. Sedangkan untuk lain-lain PAD meliputi: hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan, jasa giro, pendapatan bunga, keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing dan komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan atau pengadaan barang atau jasa oleh daerah.

Faktor kedua yang mempengaruhi belanja modal adalah pajak daerah. Setiap daerah mempunyai dasar pengenaan pajak yang berbeda-beda tergantung dari kebijakan pemerintah daerah setempat. Daerah dengan kondisi perekonomian yang memadai, akan memperoleh pajak yang cukup besar. Tetapi untuk daerah yang tertinggal, pemerintah daerah hanya dapat memungut pajak dalam jumlah

yang terbatas. Demikian halnya dengan retribusi daerah yang berbeda-beda untuk tiap daerah. Kemampuan daerah untuk menyediakan pendanaan yang berasal dari daerah sangat tergantung pada kemampuan merealisasikan potensi ekonomi tersebut menjadi bentuk-bentuk kegiatan ekonomi yang mampu menciptakan perguliran dana untuk pembangunan daerah yang berkelanjutan (Darwanto dan Yustikasari, 2007).

Perubahan Undang-Undang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (PDRD) tahun 2009 menyebutkan secara umum bahwa dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, setiap daerah yaitu provinsi yang terbagi atas daerah kabupaten dan kota mempunyai hak dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan. Perubahan Undang-Undang PDRD Tahun 2009 memberikan kewenangan kepada daerah untuk memungut 11 jenis pajak yaitu empat jenis pajak untuk tingkat provinsi dan tujuh jenis pajak untuk tingkat kabupaten/kota. Namun kabupaten atau kota masih diberi wewenang untuk menetapkan jenis pajak lainnya dengan syarat memenuhi ketentuan yang diterapkan dalam undang-undang. Sedangkan dalam pemungutan retribusi, undang-undang mengatur proses penetapan jenis retribusi yang dapat dipungut daerah. Provinsi maupun kabupaten/kota juga diberikan kewenangan menetapkan jenis retribusi selain yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Undang-undang PDRD tahun 2009 melakukan perubahan dengan beberapa dasar pertimbangan. Pertimbangan tersebut dilakukan perubahan dengan diberlakukannya Undang-Undang PDRD Nomor 28 Tahun 2009 diharapkan kemampuan daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya semakin besar karena memudahkan penyesuaian

pendapatannya yang sejalan dengan peningkatan basis pajak daerah dan diskresi dalam penetapan tarif (Waluyo, 2011).

Faktor ketiga yang dapat mempengaruhi belanja modal adalah retribusi daerah. Menurut UU No. 28 tahun 2009 tentang retribusi daerah 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. Daerah provinsi, kabupaten/kota diberi peluang dalam menggali potensi sumber-sumber keuangannya dengan menetapkan jenis retribusi selain yang telah ditetapkan, sepanjang memenuhi kriteria yang telah ditetapkan dan sesuai dengan aspirasi masyarakat. Apabila retribusi daerah meningkat maka secara tidak langsung juga akan meningkatkan pendapatan asli daerah yang juga berpengaruh pada meningkatnya pengalokasian belanja modal serta kualitas pelayanan pemerintah daerah kepada publik juga akan mengalami peningkatan pula.

Pemerintah memiliki peranan penting dalam menyusun laporan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Begitu juga dengan Pemerintah Provinsi Sumatera Barat, pemerintah harus bisa mengalokasikan belanja modal dengan baik dari belanja modal yang telah dianggarkan sebelumnya karena belanja modal merupakan langkah pemerintah untuk memberikan pelayanan akan sarana dan prasarana yang baik untuk publik.

Tabel berikut menunjukkan persentase anggaran dan realisasi belanja modal di Provinsi Sumatera Barat:

Tabel 1.1
Anggaran dan Realisasi Belanja Modal Kabupaten dan Kota di Provinsi Sumatera Barat periode 2012-2016 (ribu rupiah)

Tahun	Anggaran	Realisasi	%
2012	2.578.417.303	2.128.471.921	82,54
2013	2.948.279.302	2.955.688.943	100,25
2014	3.335.146.672	3.017.864.975	90,49
2015	3.656.868.694	3.442.418.868	94,13
2016	4.909.441.547	4.725.357.858	96,25
Rata-Rata	6.290.851.357	5.663.804.582	90,03

Sumber : BPS Sumbar

Berdasarkan tabel 1.1 dapat diambil kesimpulan bahwa anggaran dan realisasi belanja modal kabupaten dan kota di Provinsi Sumatera Barat pada tahun 2012-2016 mengalami fluktuasi dengan rata-rata penyerapan belanja modal sebesar 90,03%. Pada tahun 2013 persentase anggaran dan realisasi belanja modal naik sebesar 17,71% dibandingkan dari tahun 2012, anggaran dan realisasi belanja modal untuk tahun 2014 mengalami penurunan sebesar 9,76% dibandingkan dari tahun 2013, untuk tahun 2015 mengalami kenaikan sebesar 3,64% dibandingkan dari tahun 2014, sedangkan untuk tahun 2016 juga mengalami kenaikan sebesar 2,12% dibandingkan tahun 2015, sehingga dapat dikatakan penyerapan anggaran belanja modal belum optimal dikarenakan realisasi anggaran yang ada belum sesuai dengan target yang diharapkan.

Salah satu pemasukan pemerintah daerah berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang diantaranya pajak daerah dan retribusi daerah. Permasalahan yang sering muncul saat ini yaitu penerimaan yang tidak sesuai dengan belanja modal.

Berikut data persentase pendapatan asli daerah, pajak daerah dan retribusi daerah pada kabupaten dan kota di Provinsi Sumatera Barat:

Tabel 1.2
Persentase Realisasi Anggaran Pendapatan Asli Daerah, Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

Tahun	Pendapatan Asli Daerah			Pajak Daerah			Retribusi Daerah		
	Anggaran	Realisasi	%	Anggaran	Realisasi	%	Anggaran	Realisasi	%
2012	807.188.225	810.899.184	100,46	229.490.077	249.608.658	108,77	177.379.282	162.106.536	91,39
2013	923.818.745	1.073.074.729	116,16	291.020.992	317.113.639	108,96	240.899.261	242.968.415	100,86
2014	1.139.709.982	1.336.575.336	117,27	353.231.401	386.432.788	109,39	355.681.614	319.356.984	89,79
2015	1.494.545.278	1.576.555.597	105,49	472.466.563	431.627.176	91,36	228.744.707	227.912.331	99,64
2016	1.695.253.377	1.756.332.297	103,60	524.285.435	523.655.324	99,88	196.389.534	197.255.345	100,44
Rata-Rata	6.060.515.607	5.553.437.143	91,63	1.641.004.391	1.658.828.927	101,09	1021715116	987493075	96,65

Sumber : BPS Sumbar

Berdasarkan tabel 1.2 dapat dilihat bahwa persentase pendapatan asli daerah mengalami fluktuasi. Pada tahun 2013 persentase pendapatan asli daerah mengalami kenaikan sebesar 15,7% dari tahun 2012, tahun 2014 juga mengalami kenaikan sebesar 1,11% dari tahun 2013, pada tahun 2015 mengalami penurunan sebesar 11,78% dari tahun 2014 dan begitu juga tahun 2016 mengalami penurunan sebesar 1,89% dari tahun 2015 dengan rata-rata persentase tahun 2013 sampai dengan 2016 sebesar 91,63%.

Dilihat dari persentase relisasi anggaran pajak daerah mengalami fluktuasi. Pada tahun 2013 persentase daerah mengalami kenaikan sebesar 0,19% dari tahun 2012, tahun 2014 persentase pajak daerah mengalami kenaikan sebesar 0,43% dari tahun 2013, tahun 2015 mengalami penurunan sebesar 18,03% dibandingkan tahun 2014, sedangkan untuk tahun 2016 mengalami kenaikan sebesar 8,52% dibandingkan tahun 2015 dengan rata-rata persentase tahun 2013-2016 sebesar 101,09%.

Anggaran dan realisasi retribusi daerah mengalami fluktuasi. Pada tahun 2013 persentasi retribusi daerah mengalami kenaikan sebesar 9,47% dari tahun 2012, tahun 2014 persentase retribusi daerah mengalami penurunan sebesar 11,74% dari tahun 2013, tahun 2015 mengalami kenaikan sebesar 9,85%

dibandingkan tahun 2014, sedangkan untuk tahun 2016 mengalami kenaikan sebesar 0,8% dibandingkan tahun 2015 dengan rata-rata persentase tahun 2013-2016 sebesar 96,65%.

Berdasarkan latar belakang dan fenomena diatas peneliti tertarik untuk melakukan penelitian kembali tentang belanja modal. Penelitian ini merupakan modifikasi dari penelitian Runtu, dkk (2016) dan penelitian Lontoh, dkk (2016) yang mana perbedaan dalam penelitian ini, peneliti menggunakan variabel pajak daerah dan retribusi daerah dari penelitian Runtu, dkk (2016) sedangkan dalam penelitian Lontoh, dkk (2016) peneliti hanya mengambil variabel pendapatan asli daerah.

Motivasi peneliti mengulang kembali penelitian ini karena adanya hipotesis yang tidak konsisten dari penelitian terdahulu. Hasil penelitian sebelumnya yang diteliti oleh Lontoh, dkk (2016) menemukan hasil bahwa pendapatan asli daerah berpengaruh negatif signifikan terhadap belanja modal. Sedangkan penelitian Tuasikal (2008) dan Suprayitno (2015) yang menemukan bahwa pendapatan asli daerah (PAD) berpengaruh positif signifikan terhadap belanja modal.

Dalam penelitian oleh dilakukan oleh Ramlan, dkk (2016) menemukan hasil bahwa pajak daerah berpengaruh negatif terhadap belanja modal pada kabupaten/kota di Aceh. Selanjutnya Hasan (2016) menemukan bahwa pajak daerah berpengaruh positif terhadap alokasi belanja modal di Kota Manado.

Penelitian yang dilakukan oleh Runtu, dkk (2016), Ramlan, dkk (2016) dan Hasan (2016) menemukan hasil bahwa retribusi daerah memiliki pengaruh yang positif terhadap alokasi belanja modal di Kota Manado. Sedangkan

penelitian berbeda yang dilakukan oleh Handayani, dkk (2015) dan Wahyudi dan Handayani (2015) menemukan hasil bahwa retribusi daerah tidak berpengaruh terhadap belanja modal

Dari ketidak konsistenan hasil penelitian sebelumnya menarik perhatian peneliti untuk meneliti kembali mengenai belanja modal dengan mengangkat judul penelitian **“Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Pajak Daerah dan Retribusi Daerah terhadap Belanja Modal Pada Kabupaten dan Kota di Provinsi Sumatera Barat Tahun 2011-2016.”**

1.2 Perumusan Masalah

Sesuai dengan latar belakang peneliti mengajukan beberapa perumusan masalah yang akan dibuktikan dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah terdapat pengaruh pendapatan asli daerah terhadap belanja modal pada kabupaten dan kota di Sumatera Barat?
2. Apakah terdapat pengaruh pajak daerah terhadap belanja modal pada kabupaten dan kota di Sumatera Barat?
3. Apakah terdapat pengaruh retribusi daerah terhadap belanja modal pada kabupaten dan kota di Sumatera Barat?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah untuk menguji secara empiris:

1. Pengaruh pendapatan asli daerah terhadap belanja modal pada kabupaten dan kota di Sumatera Barat.

2. Pengaruh pajak daerah terhadap belanja modal pada kabupaten dan kota di Sumatera Barat.
3. Pengaruh retribusi daerah terhadap belanja modal pada kabupaten dan kota di Sumatera Barat.

1.4 Manfaat Penelitian

Dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi :

1. Bagi peneliti, sebagai syarat kelulusan untuk memperoleh gelar Sarjana Ekonomi Universitas Bung Hatta.
2. Bagi pemerintah daerah, memberikan masukan dalam hal penyusunan kebijakan dimasa yang akan datang dalam pengalokasian anggaran belanja modal yang terdapat didalam APBD.
3. Bagi akademisi, hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan pandangan dan wawasan mengenai pengalokasian belanja modal.
4. Bagi penelitian selanjutnya, hasil penelitian ini bisa berguna sebagai bahan dan masukan dalam melakukan penelitian yang sejenis.

1.5 Sistematika Penelitian

Penelitian ini menggunakan sistematika penulisan sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini menguraikan tentang latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II LANDASAN TEORI DAN PENGEMBANGAN HIPOTESIS

Bab ini menjelaskan tentang landasan teori yang berhubungan dengan penelitian yang dilakukan, kemudian dilanjutkan dengan pengembangan hipotesis.

BAB III METODE PENELITIAN

Bab ini menguraikan tentang populasi dan sampel, jenis dan sumber data, metode pengumpulan data, definisi operasional dan pengukuran variabel, dan metode analisis data.