

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Pembangunan Nasional merupakan rangkaian upaya pembangunan yang berkesinambungan yang meliputi seluruh kehidupan masyarakat, bangsa dan negara. Tetapi dalam melakukan pembangunan nasional harus diikuti dengan pembangunan daerah yang merupakan bagian sangat penting dalam pembangunan ekonomi. Untuk mempercepat pembangunan ekonomi daerah yang efektif dan kuat dengan memberdayakan pelaku dan potensi ekonomi daerah, serta memperhatikan penataan ruang fisik maupun sosial sehingga terjadi pemerataan pertumbuhan ekonomi sejalan dengan pelaksanaan otonomi daerah yang merupakan bagian dari pembangunan nasional, serta untuk mencapai tingkat pembangunan yang tinggi dengan tetap menjaga kestabilan ekonomi. Undang-Undang No. 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional, menegaskan bahwa program penataan pengelolaan keuangan daerah secara profesional, efisien, transparan dan bertanggung jawab.

Indonesia merupakan negara kesatuan yang menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah, sebagaimana yang dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Munculnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah membawa perubahan yang begitu besar bagi

pelaksanaan pembangunan daerah. Secara tegas undang-undang ini memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat atau dengan kata lain berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 daerah telah diberikan kewenangan untuk melaksanakan otonomi daerah. Sumber keuangan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi terdiri atas pendapatan daerah dan pembiayaan daerah.

Sumber keuangan daerah yang bersumber dari pendapatan daerah diantaranya yaitu Pendapatan Asli Daerah (PAD), dana perimbangan dan lain-lain pendapatan yang sah. Sumber keuangan daerah yang fundamental, dimiliki dan dikelola oleh pemerintah daerah adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD). Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan penerimaan yang berasal dari daerah sendiri yang terdiri dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan, Pemerintah Daerah menyusun anggaran yang kemudian dijadikan pedoman dalam menjalankan berbagai aktivitasnya. Anggaran dalam Pemerintah Daerah biasa disebut dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Seluruh penerimaan dan pengeluaran Pemerintahan Daerah baik dalam bentuk uang, barang dan jasa pada tahun anggaran yang berkenaan harus dianggarkan dalam APBD (Kawedar, Warsito, Rohman dan Handayani, 2008: 36). APBD merupakan satu kesatuan yang terdiri dari pendapatan daerah, belanja daerah dan pembiayaan daerah (Darise, 2008: 65).

Permasalahan yang dihadapi oleh Pemerintah Daerah dalam organisasi sektor publik adalah mengenai pengalokasian anggaran. Pengalokasian anggaran merupakan jumlah alokasi dana untuk masing-masing program. Dengan sumber daya yang terbatas, Pemerintah Daerah harus dapat mengalokasikan penerimaan yang diperoleh untuk belanja daerah yang bersifat produktif. Dengan berlakunya otonomi daerah, berpengaruh terhadap sistem pembiayaan karena daerah diharapkan dapat meningkatkan kapasitas fiskal agar tidak terjadi kesenjangan fiskal. Dengan demikian, pemerintah daerah harus pandai mengatur anggaran agar dapat meningkatkan kapasitas fiskal daerah tersebut. Belanja daerah merupakan perkiraan beban pengeluaran daerah yang dialokasikan secara adil dan merata agar relative dapat dinikmati oleh seluruh kelompok masyarakat tanpa diskriminasi, khususnya dalam pemberian pelayanan umum (Kawedar, Warsito, Rohman dan Handayani, 2008: 41). Selama ini, Pemerintah Daerah lebih banyak menggunakan pendapatan daerah untuk keperluan belanja operasi dari pada belanja modal.

Masalah yang dihadapi oleh Pemerintah Daerah adalah alokasi anggaran untuk masing-masing program. Setiap daerah diharapkan memiliki rasio kemandirian keuangan yang baik, dimana kemandirian keuangan daerah adalah kemampuan keuangan daerah tersebut dalam mendanai belanja daerahnya dari kemampuan sendiri, yaitu PAD. Salah satu upaya untuk meningkatkan kemandirian keuangan daerah adalah dengan meningkatkan penerimaan PAD melalui belanja modal.

Pengalokasian belanja modal menunjukkan penyelenggaraan pemerintah daerah berfokus kepada pelayanan masyarakat. Melalui pendapatan dari sektor pajak baik dari

pajak daerah, retribusi daerah serta pendapatan bagi hasil (DBH) pajak pemerintah daerah dapat dilokasikan sebagian belanja modal yang bermuara pada pelayanan public kepada masyarakat. Untuk itu, Pemerintah Daerah harus mampu mengalokasikan anggaran belanja modal dengan baik, karena belanja modal merupakan salah satu langkah bagi Pemerintah Daerah untuk memberikan pelayanan kepada publik.

Peningkatan pelayanan publik ini diharapkan mampu menarik kesempatan investasi suatu daerah. Salah satu cara untuk mendukung peningkatan investasi suatu daerah adalah dengan lebih meningkatkan belanja modal. Oleh karena itu, tuntutan merubah struktur belanja menjadi kuat, khususnya pada daerah-daerah yang mengalami kapasitas fiskal rendah (Halim, 2001). Menurut Mardiasmo (2002) semakin tinggi tingkat belanja modal diharapkan mampu meningkatkan kualitas pelayanan publik dan pada gilirannya mampu meningkatkan tingkat partisipasi (kontribusi) publik terhadap pembangunan yang tercermin dari adanya peningkatan PAD.

Sebagai daerah yang sedang berkembang, Provinsi NTT memiliki gambaran APBD sebagai berikut:

**Tabel 1.1.**  
**Data APBD Provinsi NTT TA 2013-2018**

<b>Uraian</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
PAD	523.201.203.067	695.415.928.000	807.270.792.446	1.129.265.208.424	1.941.059.361.102	1.357.525.204.746
Dana Perimbangan	1.165.848.622.793	1.290.418.374.000	824.897.190.785	539.861.215.240	742.819.982.629	581.709.695.807
Lain-lain Pendapatan Yang Sah	698.389.682.563	735.139.275.000	175.871.717.501	89.376.414.716	273.472.840.821	131.045.062.688
Belanja Modal	225.180.376.272	412.576.930.350	152.441.310.330	184.675.095.949	127.983.807.923	128.957.638.492

Lanjutan Tabel 1.1

Uraian	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Belanja Tak Terduga	4.375.367.806	17.500.000.000	5.016.922.000	941.484.000	1.721.035.250	7.918.000.000
Pengeluaran Pembiayaan Daerah	29.992.814.000	80.870.000.000	15.935.250.000	11.690.000.000	1.000.000.000	12.983.547.970
Penerimaan Pembiayaan Daerah	245.983.000.857	97.957.302.000	174.610.868.974	156.538.392.022	57.032.489.029	79.298.088.276
Total	2.892.971.067.358	3.329.877.809.350	2.156.044.052.036	2.112.347.810.351	3.145.089.516.754	2.299.437.237.979

Sumber: LRA Prov. NTT 2014-2018, diolah 2019

Dari data pada Tabel 1.1, terlihat bahwa APBD Provinsi NTT TA 2013-2014 mengalami kenaikan, namun pada Tahun 2015-2016 mengalami penurunan. Demikian juga dengan belanja modal dan PAD, mengalami perkembangan yang fluktuatif.

Sebagai salah satu daerah yang sedang berkembang, Provinsi NTT membutuhkan belanja modal yang besar agar mampu memberikan pelayanan publik dengan baik.

Berikut adalah data belanja modal Provinsi NTT Tahun Anggaran 2013-2018:

**Tabel 1.2**  
**Belanja Modal Provinsi NTT TA 2013-2018**

Tahun	Target	Realisasi	%
2013	309.298.675.843,00	225.180.376.272,00	73%
2014	582.894.324.500,00	412.576.930.350,00	71%
2015	308.611.876.224,00	152.441.310.330,00	49%
2016	275.327.194.190,00	184.675.095.949,00	67%
2017	165.100.307.700,00	127.983.807.923,00	78%
2018	157.436.139.046,62	128.957.638.492,35	82%

Sumber: LRA Prov. NTT 2013-2018, diolah 2019

Data pada Tabel 1.2 menunjukkan bahwa belanja modal Provinsi NTT pada Tahun Anggaran 2013 hingga 2018, mengalami naik turun dan belum mencapai 100%

dari target yang ditetapkan. Hal ini mengindikasikan bahwa terdapat alokasi belanja modal yang belum dimanfaatkan sebaik mungkin. Sedangkan, belanja modal jika digunakan dengan optimal, maka akan menunjang pelayanan publik di Provinsi NTT. Misalnya, belanja modal lebih diutamakan untuk pengadaan barang seperti kursi, meja, lemari, komputer. Sedangkan jika belanja modal juga diprioritaskan untuk penyediaan sarana umum, tentu akan lebih baik, seperti pengadaan alat kesehatan yang lebih lengkap pada puskesmas-puskesmas dan puskesmas pembantu.

Alokasi belanja modal atau belanja produktif dari anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) rata-rata pemerintah daerah di Indonesia masih minim untuk menopang pemerataan pertumbuhan ekonomi. Seperti yang diungkapkan oleh Kumorotomo (2014), rata-rata (alokasi belanja modal) masih dikisaran 20 persen dari APBD, bahkan ada yang lebih rendah lagi. Hal ini berbeda dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No.22/2011 dan Permendagri No.37/2012 yang mewajibkan Pemda mengalokasikan belanja modal minimal 29% dari belanja daerah. Kebijakan pengalokasian belanja modal terkait dengan sumber dana untuk membiayai belanja modal di atur dalam Permendagri No.13/2006 Pasal 53. Dalam permendagri tersebut dijelaskan bahwa ada beberapa penerimaan daerah yang dapat mendukung belanja daerah seperti belanja modal, yaitu pendapatan asli daerah (PAD), dana perimbangan dan lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Dalam mengelola keuangannya, Pemerintah Daerah harus dapat menerapkan asas kemandirian daerah dengan mengoptimalkan penerimaan dari sektor Pendapatan Asli Daerah (PAD). Pendapatan Asli Daerah merupakan sumber penerimaan Pemerintah

Daerah yang berasal dari daerah itu sendiri berdasarkan kemampuan yang dimiliki. Pendapatan asli daerah semestinya mampu untuk mendorong meningkatnya pendapatan disuatu daerah sehingga dapat meningkatkan alokasi belanja modal. Optimalisasi PAD diharapkan dapat menjadi penyangga dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintah daerah, semakin banyak kebutuhan daerah yang dapat dibiayai oleh PAD maka semakin tinggi pula tingkat kualitas otonomi daerah, sehingga daerah tersebut semakin mandiri dalam bidang keuangannya. Berdasarkan data Laporan Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi NTT, PAD Provinsi NTT adalah sebagai berikut:

**Tabel 1.3**  
**Perkembangan PAD Provinsi NTT TA 2013-2018**

No	Tahun	Target	Realisasi	%
1	2013	523.201.203.067,00	523.201.203.067,00	100%
2	2014	695.415.928.000,00	695.415.928.000,00	100%
3	2015	872.546.745.800,00	882.315.240.378,00	101%
4	2016	1.309.610.096.877,04	1.289.100.084.616,13	98%
5	2017	2.128.490.358.149,27	2.069.533.991.216,26	97%
6	2018	1.583.885.487.891,00	1.366.765.466.961,24	86%

Sumber: LRA Prov. NTT 2013-2018, diolah 2019

Data pada Tabel 1.3 menunjukkan bahwa sepanjang Tahun Anggaran 2013-2015, PAD Provinsi NTT menunjukkan perkembangan yang baik. Namun, pada Tahun 2016-2018, capaiannya dibawah 100%.

PAD mencakup Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Pendapatan Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan dan Lain-lain Pendapatan Asli Daerah Yang Sah. Menurut Raharjo (2009:72), pajak daerah adalah kewajiban penduduk masyarakat menyerahkan sebagian dari kekayaan kepada daerah disebabkan suatu keadaan, kejadian

atau perbuatan yang memberikan kedudukan tertentu, tetapi bukan sebagai suatu sanksi atau hukum. Boediono (2001:14) memberikan pengertian bahwa retribusi adalah pembayaran yang dilakukan oleh mereka yang menikmati jasa negara secara langsung.

Menurut Boediono (2001: 14), Pendapatan Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan adalah kekayaan daerah yang dipisahkan adalah komponen kekayaan negara yang pengelolaannya diserahkan kepada Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah. Menurut Pasal 6 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, lain-lain PAD yang sah 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 dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah.

Rincian PAD Provinsi NTT TA 2013-2018 adalah sebagai berikut:

**Tabel 1.4**  
**Rincian PAD Provinsi NTT TA 2013-2018**

Tahun	Pajak Daerah			Retribusi Daerah		
	Target	Realisasi	%	Target	Realisasi	%
2013	363.720.612.876	363.720.612.876	100%	8.589.942.871	8.589.942.871	100%

Lanjutan Tabel 1.4

Tahun	Pajak Daerah			Retribusi Daerah		
	Target	Realisasi	%	Target	Realisasi	%
2014	528.047.773.000	528.047.773.000	100%	29.711.663.000	29.711.663.000	100%
2015	758.726.117.000	662.667.383.501	87%	38.278.885.000	32.888.198.526	86%
2016	416.525.325.471	331.517.002.562	80%	185.530.996.460	158.975.048.993	86%
2017	458.120.749.303	354.775.576.244	77%	208.679.194.190	171.824.610.360	82%
2018	506.490.249.019	383.656.383.380	76%	246.475.051.109	198.107.657.156	80%
<b>Rata-rata</b>	<b>3.031.630.826.670</b>	<b>2.624.384.731.564</b>	<b>87%</b>	<b>717.265.732.630</b>	<b>600.097.120.907</b>	<b>84%</b>



Tahun	Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan			Lain-lain PAD yang Sah		
	Target	Realisasi	%	Target	Realisasi	%
2013	53.317.240.346	53.317.240.346	100%	97.573.406.974	97.573.406.974	100%
2014	55.816.821.000	55.816.821.000	100%	81.839.671.000	81.839.671.000	100%
2015	71575348634	71557011784	100%	103.966.395.166	115.202.646.567	111%
2016	138817796244	134595441598	97%	620428607373	614497939327	99%
2017	151857902867	139497258392	92%	1356524032934	1358273410760	100%
2018	126.991.005.117	126.837.541.567	100%	661328766394	633040250565	96%
<b>Rata-rata</b>	<b>598.376.114.208</b>	<b>581.621.314.687</b>	<b>97%</b>	<b>2.921.660.879.843</b>	<b>2.900.427.325.195</b>	<b>99%</b>

Sumber: LRA Prov. NTT 2013-2018, diolah 2019

Dari rincian PAD Provinsi NTT Tahun 2013-2018, terlihat bahwa pajak daerah memperoleh realisasi rata-rata 87%, retribusi daerah 84%, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan 97% dan lain-lain PAD yang sah sebesar 99%. Dengan demikian, dari 4 (empat) sumber PAD ini, retribusi daerah adalah yang rata-rata capaiannya terendah dan diikuti oleh pajak daerah. Dalam penelitian ini, akan difokuskan pada PAD, pajak daerah dan retribusi daerah.

Penelitian mengenai belanja modal, PAD, pajak daerah dan retribusi daerah telah dilakukan oleh beberapa peneliti sebelumnya, dan menunjukkan hasil yang berbeda. Utomo (2013) dengan judul penelitian “Analisis Pengaruh Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Terhadap Pendapatan Asli Daerah (Studi Empiris di DPPKAD Wilayah Karesidenan Surakarta)” memperoleh hasil pajak daerah dan retribusi daerah berpengaruh signifikan terhadap pendapatan asli daerah pada Pemerintah Kota dan Pemerintah Kabupaten di wilayah Karesidenan Surakarta. Selanjutnya, Usman (2017) dengan judul penelitian “Pengaruh Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) (Studi Kasus pada Pemerintah Daerah Kota Bandung

periode 2011-2015)” memperoleh hasil Pajak daerah berpengaruh signifikan secara positif terhadap pendapatan asli daerah, sementara retribusi daerah tidak berpengaruh secara signifikan terhadap pendapatan asli daerah.

Hasil penelitian mengenai pengaruh Ppajak daerah dan retribusi daerah juga terdapat *research gap*. Berdasarkan hasil penelitian Fitrianti (2014) yang berjudul “Pengaruh Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Terhadap Belanja Modal (Survei Pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Di Jawa Barat)”, diketahui bahwa pajak daerah dan retribusi daerah memiliki pengaruh signifikan dan memiliki hubungan positif terhadap belanja modal Kabupaten dan Kota di Provinsi Jawa Barat. Sedangkan hasil penelitian Handayani (2015) yang berjudul “Pengaruh Penerimaan Pajak Daerah, Retribusi Daerah dan Dana Bagi Hasil (DBH) Terhadap Belanja Modal di Kabupaten/Kota Di Provinsi Aceh”, diperoleh bahwa pajak daerah dan retribusi daerah tidak berpengaruh terhadap belanja modal di kabupaten/kota di Provinsi Aceh.

Berdasarkan permasalahan yang telah diuraikan, peneliti akan melakukan penelitian dengan judul “**Analisis Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Terhadap Belanja Modal Kabupaten/Kota di Provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun Anggaran 2013-2018**”.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Rumusan masalah dalam penelitian ini dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana Gambaran Belanja Modal, Pendapatan Asli Daerah, Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun Anggaran 2013-2018?

2. Apakah pajak daerah berpengaruh positif dan signifikan terhadap pendapatan asli daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun Anggaran 2013-2018?
3. Apakah retribusi daerah berpengaruh positif dan signifikan terhadap pendapatan asli daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun Anggaran 2013-2018?
4. Apakah pendapatan asli daerah berpengaruh positif dan signifikan terhadap belanja modal Kabupaten/Kota di Provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun Anggaran 2013-2018?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui gambaran belanja modal, pendapatan asli daerah, pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun Anggaran 2013-2018
2. Untuk mengetahui apakah pajak daerah berpengaruh positif dan signifikan terhadap pendapatan asli daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun Anggaran 2013-2018
3. Untuk mengetahui apakah retribusi daerah berpengaruh positif dan signifikan terhadap pendapatan asli daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun Anggaran 2013-2018
4. Untuk mengetahui apakah pendapatan asli daerah berpengaruh positif dan signifikan terhadap belanja modal Kabupaten/Kota di Provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun Anggaran 2013-2018

#### **1.4. Manfaat Penelitian**

1. Manfaat Teoritis. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan teoritis terhadap ilmu pengetahuan khususnya yang berkenaan dengan belanja modal, pendapatan asli daerah, pajak daerah dan retribusi daerah
2. Manfaat Praktis.
  - a. Bagi Pemerintah Provinsi NTT, merupakan sumbangan pemikiran yang positif untuk mengevaluasi pemanfaatan belanja modal dan peningkatan PAD.
  - b. Bagi Peneliti  
Untuk mengetahui tingkat pengaruh PAD, pajak daerah dan retribusi daerah terhadap belanja modal, serta pengaruh pajak daerah dan retribusi daerah terhadap PAD.