

PENGARUH PAJAK BUMI DAN BANGUNAN DAN DANA OTONOMI KHUSUS TERHADAP BELANJA MODAL JARINGAN Bukti Empiris dari Aceh

Syukriy Abdullah¹, Endra Gunawan², Syukur Selamat Karo-Karo³

¹Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Syiah Kuala

²STIES Banda Aceh

³Inspektorat Kabupaten Aceh Tenggara

Email: syukriyabdullah@unsyiah.ac.id¹

ABSTRACT

The purpose of this study is to provide empirical evidence on the effect of special autonomy funds (Otsus) and land and building taxes (PBB) on network capital expenditures (BMJ) in local governments in Aceh during 2015-2018 using multiple linear regression models. The data used is secondary data sourced from the financial reports of district and city governments that have been audited by external auditors. The results showed that the Special Autonomy Fund had a positive effect on BMJ, while PBB had no effect. These results prove that local governments in Aceh do not allocate PBB revenue to provide infrastructure that is beneficial to PBB payers, while the Special Autonomy Fund determines the amount of realization of BMJ in districts/cities in Aceh.

Key words: Special Autonomy Fund, Otsus, Capital Expenditure, Land and Building Tax, Local Government, Budget Realization Report.

ABSTRAK

Tujuan penelitian ini adalah memberikan bukti empiris tentang pengaruh dana otonomi khusus (Otsus) dan pajak bumi dan bangunan (PBB) terhadap belanja modal jaringan (BMJ) pada pemerintah daerah di Aceh selama tahun 2015-2018 dengan menggunakan model regresi linier berganda. Data yang digunakan adalah data sekunder yang bersumber dari laporan keuangan pemerintah daerah kabupaten dan kota yang telah diaudit oleh auditor eksternal. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Dana Otsus berpengaruh positif terhadap BMJ, sedangkan PBB tidak berpengaruh. Hasil ini membuktikan bahwa pemerintah daerah di Aceh tidak mengalokasikan pendapatan PBB untuk menyediakan infrastruktur yang bermanfaat bagi pembayar PBB, sementara Dana Otsus menentukan besaran realisasi BMJ pada kabupaten/kota di Aceh.

Kata-kata kunci: Dana Otonomi Khusus, Otsus, Belanja Modal, Pajak Bumi dan Bangunan, Pemerintah Daerah, Laporan Realisasi Anggaran.

Pendahuluan

Penyediaan infrastruktur seperti jalan, jembatan, dan irigasi merupakan bagian dari kewajiban pemerintah daerah (Pemda) untuk mendukung aktivitas ekonomi dan sosial masyarakat (Abdullah & Halim, 2006). Pendanaan untuk pengadaan aset daerah ini dapat bersumber dari internal dan eksternal Pemda, namun hampir selalu dicantumkan dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) sebagai belanja modal jaringan. Beberapa daerah memiliki kebijakan yang berbeda, terutama yang diperlakukan secara khusus, seperti Aceh, Papua dan Papua Barat.

Implementasi kebijakan otonomi khusus (Otsus) di Aceh sejak tahun 2007 telah membawa perubahan signifikan dalam pengelolaan keuangan daerah secara asimetris di Indonesia, terutama berupa pemberian keistimewaan dalam bentuk transfer dana Otsus dan tambahan dana bagi hasil minyak dan gas (TDBH Migas), pengakuan zakat sebagai bagian dari PAD, dan pembentukan satuan kerja perangkat daerah (SKPD) sebagai implikasi penerapan Syariat Islam. Aceh adalah salah satu dari empat provinsi yang mendapatkan kekhususan dalam hal mengatur dan mengurus urusan pemerintahan daerah secara khusus (Putra, 2014), namun sistem yang dianut dalam pengelolaan keuangan daerah tidak berbeda dengan daerah lain di Indonesia, karena tetap berpedoman pada Peraturan Pemerintah (PP) dan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) yang relevan.

Salah satu keberhasilan pembangunan di Aceh adalah semakin baiknya infrastruktur jalan dan jaringan, yang cukup bagus sampai ke wilayah pedalaman. Kebijakan penggunaan dana Otsus diprioritaskan untuk pembangunan sarana dan prasarana publik, sehingga dibuat kebijakan untuk pembatasan untuk nilai minimal besaran anggaran yang diusulkan dalam kegiatan fisik pada pemerintah daerah di Aceh. Penggunaan Dana Otsus diprioritaskan untuk membiayai 7 (tujuh) sektor, yakni: (1) Infrastruktur; (2) Ekonomi; (3) Kemiskinan; (4) Pendidikan; (5) Sosial; (6) Kesehatan; dan (7) Keistimewaan Aceh.

Pemerintahan provinsi Aceh telah menetapkan beberapa qanun terkait pengelolaan dana Otsus Aceh, yakni: (1) Qanun No. 2/2008 tentang Tata Cara Pengalokasian Tambahan Dana Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi dan Penggunaan Dana Otonomi Khusus, yang kemudian direvisi dengan; (2) Qanun No. 2/2013; dan (3) Qanun Aceh No.10/2018. Secara teknis, perumusan qanun-qanun tersebut melibatkan perguruan tinggi dan tenaga ahli lain yang memahami kebutuhan dan persoalan yang ada di Aceh, terutama dalam konteks kekhususan dan penerapan syariat Islam di Aceh.

Dalam pelaksanaannya, berdasarkan Qanun No. 2/2008 tentang Tata Cara Pengalokasian Tambahan Dana Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi dan Penggunaan Dana Otonomi Khusus, Pemerintah Aceh mendapat alokasi sebesar 40 persen, sedangkan pemerintah kabupaten dan kota sebesar 60 persen dalam bentuk pagu yang disusun oleh Pemerintah Provinsi. Setelah enam tahun pelaksanaan transfer Dana Otsus, pada tahun 2014 pemerintah kabupaten dan kota di Aceh secara efektif memiliki kewenangan lebih besar dalam mengelola dana tersebut.

Pemberlakuan Qanun No. 2/2013, yang merupakan revisi dari Qanun No. 2/2008, meski alokasi yang diterima kabupaten dan kota berubah dari 60 persen menjadi 40 persen, namun melalui mekanisme transfer Dana Otsus dari Pemerintah Provinsi memberi kesempatan lebih besar bagi pemerintah kabupaten/kota dalam mengelola sendiri dana tersebut. Kesempatan yang diberikan ini tentu akan diiringi dengan besarnya tuntutan bagi pemerintah daerah kabupaten dan kota agar dana ini bisa digunakan secara efektif dan mendatangkan manfaat bagi masyarakat. Efektivitas pengelolaan dana yang baik tentunya disertai dengan regulasi atau aturan-aturan yang jelas dan mengikat (PPKD, 2015).

Teknis pengelolaan dana Otsus diatur dalam Qanun Aceh dengan pedoman pelaksanaannya berupa Peraturan Gubernur (Pergub) Aceh, yang mencakup perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pertanggungjawaban. Oleh karena itu, Pemda kabupaten dan kota menyampaikan usulan tentang rencana penggunaan dana Otsus yang menjadi “jatah”

mereka pada saat musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang) Otsus di Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Aceh.

Usulan dari pemda kabupaten/kota harus mendapat persetujuan dari gubernur Aceh, sehingga terlebih dahulu harus dievaluasi oleh provinsi sebelum ditetapkan dalam anggaran pemerintah provinsi atau kabupaten/kota. Umumnya dana Otsus digunakan untuk membiayai pemerolehan aset tetap yang menjadi milik Pemda kabupaten/kota, yang selama ini tidak mampu dibangun oleh pemerintah daerah kabupaten/kota dengan menggunakan PAD atau pendapatan transfer lainnya. Sebagian dialokasikan untuk peningkatan kualitas sumberdaya manusia, seperti pemberian beasiswa dan bantuan pendidikan (terutama untuk program pascasarjana dan spesialis untuk dokter).

Pilihan sumber pendanaan untuk BMJ merupakan kebijakan pemerintah daerah, yang menyampaikan usulan kepada DPRD melalui proses penyusunan anggaran. Pembahasan tentang kebijakan anggaran pendapatan biasanya dikaitkan dengan kebijakan anggaran belanja, sehingga diskusi tentang peruntukan penerimaan dari pajak daerah menjadi sebuah keniscayaan. Badan anggaran (Banggar) di DPRD cenderung ingin mendapatkan kepastian bahwa anggaran daerah sudah berimbang. Artinya, semua belanja diyakini bisa ditutupi dengan pendapatan di tahun anggaran yang sama. Jika anggaran mengalami defisit, yakni ketika pendapatan tidak cukup untuk membayari semua belanja daerah, maka harus dapat dipastikan dari mana kekurangan itu akan ditutupi. Sumber dana untuk menutupi defisit biasanya dari sisa anggaran tahun sebelumnya (SiLPA) yang dicantumkan dalam APBD di posisi penerimaan pembiayaan daerah.

Telaah Teori dan Hipotesis

Teori Desentralisasi Fiskal dan Otonomi Khusus

Desentralisasi fiskal memberi kewenangan kepada pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota untuk mengelola anggaran dan sumber penerimaan selain dana perimbangan secara otonom. Kewenangan dalam menggali potensi pendapatan yang ada di daerah di Indonesia diatur dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. UU ini memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk memungut pajak dan retribusi daerah serta dapat menggunakannya sesuai dengan kondisi dan kebutuhan daerah masing-masing. Salah satu jenis pajak yang dipungut pada pemerintah daerah kabupaten/kota adalah Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB-P2).

Otonomi khusus merupakan kebijakan yang memberikan keleluasaan lebih luas daripada sekedar desentralisasi fiskal, sehingga disebut juga *asymmetric decentralization*. Implikasinya adalah diberikannya alokasi dana transfer khusus dengan bentuk *block grant*, sehingga pemerintah daerah bisa mengejar ketertinggalan pembangunannya dari daerah lain. Politik anggaran di daerah berstatus otonomi khusus memiliki dinamika berbeda disebabkan karakteristik daerah yang memang berbeda, seperti adanya partai politik lokal (Aceh), kepala daerah yang tidak dipilih tetapi ditetapkan oleh Presiden (DIY), atau adanya kewenangan DPRD Provinsi yang jauh lebih luas karena anggotanya tidak hanya berasal dari partai politik, tetapi juga dari luar partai politik (Papua dan Papua Barat).

Pengelolaan Pendapatan Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB-P2)

PBB-P2 merupakan pendapatan yang bersifat pungutan kepada wajib pajak pemilik tanah dan bangunan. Berdasarkan UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, pengelolaan pajak ini diserahkan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota, sehingga harus diatur dalam peraturan daerah (Perda) dan peraturan kepala daerah untuk pelaksanaannya di lapangan. Prinsip desentralisasi fiskal menyatakan bahwa sumber penerimaan dari pajak dapat digunakan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik terutama untuk penyediaan infrastuktur dan fasilitas lainnya.

Kebijakan pemungutan dan penggunaan dana yang bersumber dari PBB diserahkan kepada pemerintah daerah. Hal ini sesuai dengan konsep desentralisasi fiskal dan otonomi daerah di Indonesia, serta pedoman pengelolaan keuangan daerah yang telah ditetapkan oleh Pemerintah. Kebijakan untuk pendapatan dan belanja daerah disepakati Bersama oleh DPRD dan kepala daerah dalam dokumen Kebijakan Umum APBD (KUA) dan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS), sebelum menjadi APBD yang ditetapkan dengan Perda (Abdullah, 2018).

Penggunaan dana yang bersumber dari PBB-P2 secara implisit sejatinya menganut prinsip *earmark*, yakni penggunaan dana dari sumber tertentu untuk tujuan/proyek tertentu saja (Bird & Jun, 2005). Proses penetapan anggaran kemudian membuka peluang terlibatnya legislatur dalam penentuan alokasi sumberdaya melalui dana aspirasi (*pork barrel*), dengan tujuan untuk terpilih kembali dalam pemilihan umum berikutnya (Stratmann, 2013).

Filosofi yang melandasi pemungutan pajak adalah manfaat yang diterima oleh pembayar pajak tidak dirasakan secara langsung pada saat membayar pajak. Pembayar pajak menikmati manfaat pajak secara tidak langsung, bahkan mungkin jauh setelah pajak dibayarkan, dengan kaitan antara pembayaran pajak dengan manfaat yang diterima sulit untuk ditelusuri. Di beberapa negara, keputusan pemungutan pajak diambil setelah ditentukan terlebih dahulu *projects* yang akan dibiayai dari pajak tersebut. Setelah pendanaan untuk *projects* tersebut dianggap cukup, maka pajak kemudian dicabut.

Pengelolaan Dana Otonomi Khusus (Otsus) Aceh

Dana Otsus berasal dari APBN dan diberikan kepada beberapa provinsi yang memiliki karakteristik tertentu, berbeda dengan provinsi lain. Ada tiga provinsi yang menerima dana Otsus, yakni Aceh, Papua, dan Papua Barat. Pengelolaan dana Otsus di Aceh diatur dengan Qanun Aceh, yakni peraturan daerah yang berlaku di Aceh yang secara substansial memuat mekanisme pengalokasian, perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pertanggungjawaban atas pengelolaan dana Otsus. Dinamika yang terjadi di lapangan membuat pengelolaan dana Otsus mengalami perubahan, khususnya dalam mekanisme teknis dan hubungan kewenangan antara pemerintah kabupaten/kota dengan Pemerintah Aceh.

Peraturan yang pertama sekali mengatur pengelolaan dana Otsus Aceh adalah Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2008 tentang Tata Cara Pengalokasian Tambahan Dana Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi dan Penggunaan Dana Otonomi Khusus. Qanun ini kemudian direvisi dengan Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2013 (perubahan pertama), Qanun Aceh Nomor 10 Tahun 2016 (perubahan kedua), dan Qanun Aceh Nomor 1 Tahun 2018 (perubahan ketiga). Adanya perubahan pengaturan ini memiliki implikasi terhadap pengelolaan keuangan daerah

sendiri, terutama terkait dengan kewenangan untuk kepemilikan dan penggunaan sisa anggaran yang tidak terealisasi sampai akhir tahun anggaran.

Meskipun Aceh memiliki sarana infrastruktur yang cukup baik dibandingkan dengan daerah lain di Indonesia, namun kesenjangan antar kabupaten/kota dan akses jalan terhadap pusat-pusat ekonomi di perdesaan menjadi tantangan besar yang harus dihadapi ke depan (Putra, 2014). Kebijakan keuangan daerah Aceh, terutama yang bersumber dari Dana Otsus dan TDBH Migas, diprioritaskan untuk pembangunan ekonomi melalui melalui pengalokasian untuk infrastruktur secara terintegrasi, namun faktanya Aceh masih menjadi daerah termiskin kedua se Sumatera.

Beberapa bidang utama seperti infrastruktur dan pendidikan mendapatkan alokasi yang cukup besar dibandingkan dengan sektor lainnya. Hasil Kajian Bappeda Aceh (2015) terkait dengan pengelolaan Dana Otsus Aceh menunjukkan bahwa:

- a. Sektor infrastruktur mendapat alokasi terbesar sejak tahun 2008, terhitung sebesar Rp13,7 Triliun hingga tahun 2015;
- b. Alokasi infrastruktur tercatat rata-rata sebesar 36% setiap tahun, yang mencerminkan prioritas pembangunan Aceh selain bidang pendidikan;
- c. Total alokasi untuk bidang Infrastruktur dan Pendidikan mencapai 50% dari keseluruhan alokasi Otsus tahun 2015; dan
- d. Porsi alokasi untuk bidang ekonomi dan pengentasan kemiskinan mencapai 34% dari keseluruhan alokasi dana Otsus.

Belanja Modal Jaringan

Pemerintah daerah memiliki aset tetap yang dapat digunakan untuk menyelenggarakan operasional pemerintahan dan melaksanakan fungsi pelayanan kepada masyarakat (*public*). Pemerolehan aset tetap terutama berasal dari realisasi atas anggaran belanja modal, termasuk untuk aset tetap berupa jalan, irigasi, dan jaringan. Anggaran belanja modal disepakati oleh eksekutif dan legislative dalam peraturan daerah tentang APBD sebagai bentuk komitmen untuk menunjukkan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan daerah (Abdullah, 2012). Kesepakatan tersebut dibuat sebelum anggaran tahun berkenaan dimulai.

Alokasi anggaran untuk BMJ selalu menjadi salah satu fokus dalam pembahasan anggaran parlemen karena terkait isu politik dan investasi besar yang berakibat pada anggaran berkelanjutan untuk operasional dan perawatan aset tetap. Dari aspek politik, anggaran infrastruktur dapat digunakan untuk mencapai tujuan pencitraan (*popularity*) bagi politisi, terutama kepala daerah, agar terpilih kembali pada periode berikutnya. Bagi politisi di parlemen (DPRD), bisa menjadi bukti untuk memenuhi janji pada saat kampanye dalam pemilihan umum legistaif sebelumnya. Di sisi lain, penambahan infrastruktur akan menimbulkan biaya perawatan yang membebani anggaran daerah dalam jangka panjang.

Belanja modal jaringan (BMJ) dianggarkan dalam APBD murni (yang ditetapkan sebelum tahun anggaran berkenaan dilaksanakan atau paling lambat tanggal 31 Desember 2020). Pelaksanaan kegiatan untuk merealisasikan anggaran BMJ dilaksanakan oleh SKPD yang menghasilkan *output* berupa aset tetap.

Pengaruh PBB terhadap Belanja Modal Jaringan

Pengelolaan Pajak Bumi dan Bangunan (PB2) Perdesaan dan Perkotaan (P2) oleh pemerintah daerah kabupaten/kota didasarkan pada prinsip desentralisasi fiskal. Kebijakan PB2-P2 ditetapkan oleh pemerintah daerah dan DPRD dalam bentuk peraturan daerah, khususnya untuk penerimaannya sebagai bagian dari pendapatan asli daerah (PAD), sebagai sebuah pajak, maka pembayar PBB tidak mendapat pelayanan secara langsung dari pemerintah daerah pada saat membayar pajaknya artinya manfaat yang diterima oleh pembayar pajak bersifat tidak langsung berupa pelayanan dan/atau penyediaan sarana dan prasarana.

Berdasarkan regulasi, pembayar PB2P2 adalah individu yang memiliki tanah (bumi) dan bangunan. Pemilik bumi dan bangunan, atau wajib pajak (WP) PB2P2, seharusnya menerima manfaat yang berhubungan dengan kepemilikan mereka atas bumi dan bangunan tersebut. Artinya, pemerintah daerah seharusnya memberikan pelayanan atau menyediakan fasilitas yang berkaitan dengan kebermanfaatan bumi dan bangunan tersebut. Sebagai contoh Pemda menyediakan jalan, jembatan, saluran pembuangan (drainase), rambu-rambu, penerangan jalan, kebersihan, dan keamanan. Semakin baik fasilitas yang disediakan oleh Pemda, maka nilai tanah dan bangunan milik masyarakat juga akan semakin naik, sehingga Pemda dapat melakukan penyesuaian terhadap nilai jual objek pajak (NJOP) di wilayah tersebut.

Penyediaan pelayanan dan fasilitas oleh Pemda diawali dari perencanaan pembangunan dan penganggaran, dimana dalam proses ini direncanakan target kinerja dan alokasi sumberdaya yang dibutuhkan untuk mencapai target kinerja tersebut. Penyediaan fasilitas biasanya identik dengan pemerolehan aset tetap, yang diperoleh setelah merealisasikan anggaran belanja modal. Belanja modal dalam anggaran daerah meliputi belanja modal tanah, peralatan dan mesin, belanja modal gedung dan bangunan, belanja modal jalan, irigasi, dan jaringan, dan belanja modal aset lainnya (Abdullah, 2018).

Kebijakan anggaran pemerintah daerah mengharuskan adanya sumber pendanaan untuk setiap belanja yang diprioritaskan. Secara implisit hal ini menunjukkan adanya prinsip pengikatan belanja ke sumber penerimaan atau pendapatannya (*earmark*) oleh Pemda secara mandiri dalam APBD. Artinya, sebuah belanja yang direncanakan akan direalisasikan disesuaikan dengan *progress* realisasi penerimaan yang dikaitkan dengan belanja tersebut. Di sisi lain, sesuai dengan prinsip pajak daerah, maka penggunaan pajak ke dalam belanja haruslah memiliki implikasi berupa manfaat kepada pembayar pajak, sehingga dapat dipahami bahwa penerimaan daerah dari PBB dapat dialokasikan untuk penyediaan infrastruktur berupa jalan, jembatan, dan jaringan.

Kebijakan terkait belanja daerah yang akan dibiayai dengan pendapatan pajak daerah seharusnya sejalan dengan filosofi pajak daerah, yakni memberikan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat atas pembayaran pajak yang telah mereka lakukan. Artinya, pendapatan yang diterima dari PBB semestinya digunakan untuk memberikan pelayanan dan fasilitas/infrastruktur yang dapat dinikmati oleh pembayar PBB. Pengalokasian pajak daerah ke dalam belanja daerah dapat dipengaruhi oleh kepentingan politik yang melibatkan DPRD (Abdullah, 2012; Junita & Abdullah, 2018). Berdasarkan pemahaman ini, maka hipotesis pertama dapat dinyatakan sebagai berikut:

H₁: Pajak Bumi dan Bangunan berpengaruh terhadap Belanja Modal Jaringan

Pengaruh Dana Otsus terhadap Belanja Modal Jaringan

Sebagian besar dana Otsus digunakan untuk membiayai penyediaan infrastruktur dan fasilitas pelayanan publik (PECAPP, 2015). Hal ini secara eksplisit juga dinyatakan dalam UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh, bahwa penggunaan dana Otsus diutamakan untuk mengejar ketertinggalan Aceh dari daerah lain sebagai akibat adanya konflik berkepanjangan yang menyebabkan Aceh tidak dapat melaksanakan proses pembangunan secara wajar. Pengelolaan keuangan di Aceh dalam rangka mendukung pelaksanaan otonomi khusus memberikan dampak positif demi peningkatan pembangunan yang bertujuan untuk mencapai kesejahteraan (Putra, 2014).

Berdasarkan UU No. 11/2006, Aceh diberi hak untuk mendapatkan tambahan dana pembangunan dari Pemerintah melalui dana Otsus dan tambahan dana bagi hasil minyak bumi dan gas alam (TDBH Migas). Penerimaan Aceh dari dana Otsus adalah sebesar 2% (dua persen) dari pagu Dana Alokasi Umum secara nasional untuk selama 15 tahun pertama (sejak tahun 2008 sampai tahun 2022) dan sebanyak 1% (satu persen) dari untuk lima tahun terakhir (mulai tahun 2023 sampai 2028), selama 20 (dua puluh tahun) pelaksanaan Otsus Aceh.

Pengalokasian dana Otsus kepada pemerintah kabupaten/kota di Aceh didasarkan pada formula yang disusun oleh sebuah tim yang dibentuk oleh Pemerintah Aceh dan ditetapkan dengan Qanun Aceh. Bentuk atau pola transfer dari Pemerintah Aceh ke pemerintah kabupaten/kota ditetapkan dengan qanun tersebut, sehingga memberikan implikasi berbeda terhadap penganggaran, terutama di pemerintah kabupaten/kota. Pada periode pertama, berdasarkan Qanun Aceh No. 2/2008, Pemerintah Aceh mengelola sebesar 40% dan kabupaten/kota sisanya. Pada periode kedua, berdasarkan Qanun Aceh No. 2/2010, Pemerintah Aceh mengelola sebesar 60% dan kabupaten/kota sisanya, namun dengan menggunakan mekanisme transfer langsung ke rekening kas pemerintah daerah kabupaten/kota.

Kebijakan untuk memprioritaskan program dan kegiatan yang memberikan dampak terhadap pertumbuhan ekonomi Aceh dalam penggunaan dana Otsus mendorong pemerintah daerah kabupaten/kota untuk mengusulkan proyek fisik yang nilainya besar. Hal ini sejalan dengan kebijakan penggunaan dana Otsus sendiri yang ditetapkan dalam qanun, terakhir mengatur tentang keharusan untuk besaran nilai proyek minimal Rp500.000.000 (lima ratus juta rupiah). Pada saat alokasi dana Otsus dicantumkan dalam APBK, maka besaran alokasi untuk belanja modal, terutama untuk BMJ, akan semakin meningkat. Artinya, semakin besar alokasi dana Otsus untuk kabupaten/kota, maka akan semakin besar alokasi untuk BMJ di daerah tersebut. Berdasarkan hal ini, hipotesis kedua dapat dinyatakan sebagai berikut:

H₂: Dana Otsus berpengaruh terhadap Belanja Modal Jaringan

METODE PENELITIAN

Data dan Sampel

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang bersumber dari laporan keuangan pemerintah daerah yang telah diaudit oleh BPK RI, sebanyak 92 (sembilan puluh dua), yakni LKPD pemda 23 (dua puluh tiga) kabupaten dan kota di Aceh selama 4 (empat) tahun, yakni mulai 2015 sampai 2018.

Operasionalisasi Variabel

Variabel terikat (*dependent variable*) dalam penelitian ini adalah Belanja Modal Jaringan (BMJ), yakni alokasi anggaran dalam APBD yang digunakan untuk mendanai pemerolehan aset tetap daerah berupa jalan, jembatan, jaringan seperti irigasi dan drainase. Variable BMJ diukur dengan menggunakan data realisasi BMJ yang tercantum dalam laporan realisasi anggaran (LRA).

Variabel bebas (*independent variables*) dalam penelitian ini terdiri dari: *pertama*, Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan-Perkotaan (PBB-P2), yakni pajak yang dipungut oleh pemerintah daerah berdasarkan UU No.28/2009 yang dengan objek tanah dan bangunan yang dimiliki oleh masyarakat di perdesaan dan perkotaan. Pengukuran variabel ini menggunakan besaran realisasi pendapatan asli daerah (PAD) yang bersumber dari PBB Perdesaan dan Perkotaan yang tersaji dalam laporan realisasi anggaran audit. *Kedua*, Dana Otsus, yakni transfer dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah di Aceh melalui Pemerintah Aceh sebesar 2% dari penerimaan dalam negeri di APBN. Variabel ini diukur dengan menggunakan besaran angka alokasi dana Otsus yang ditransfer oleh Pemerintah Aceh ke kabupaten dan kota di Aceh dengan menggunakan formula yang ditetapkan oleh Pemerintah Aceh.

Model Penelitian

Model regresi dalam penelitian ini dapat dituliskan seperti berikut:

$$BMJ = a + b_1PBB + b_2OTS + e,$$

dengan BMJ = Belanja Modal Jaringan, a = konstanta, b_{1-2} = koefisien regresi, PBB = Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan Perkotaan, OTS = Dana Otsus kabupaten/kota, dan e = *error terms*.

HASIL, PEMBAHASAN DAN DISKUSI

Statistik Deskriptif

Jumlah observasi dalam penelitian adalah 92 observasi, yakni data untuk 23 kabupaten dan kota di Aceh selama 4 tahun (2015-2018). Tabel 1 berikut ini menyajikan deskripsi statistik untuk data yang diolah.

Tabel 1. Statistik Deskriptif

Nama Variabel	Minimum	Maksimum	Rata-rata	Deviasi Standar
BMJ	25.491.239.000	370.354.529.231	150.938.534.008	65.823.528.313
PBB	93.540.524	5.511.549.784	1.480.175.136	1.492.741.081
OTS	10.694.632.531	246.442.550.961	123.202.901.333	39.304.319.489

Sumber: Data penelitian (diolah), 2020.

Rata-rata nilai BMJ (Belanja Modal Jaringan) adalah sebesar Rp150.938.534.008 menunjukkan betapa pentingnya belanja modal ini dalam anggaran pemerintah daerah di Aceh. Namun, rata-rata penerimaan daerah yang bersasal dari PBB hanya sebesar Rp1.480.175.136, relative lebih kecil disbanding besaran rata-rata BMJ. Rata-rata alokasi untuk Dana Otsus yang diberikan oleh Pemerintah Aceh adalah sebesar Rp123.202.901.333, menunjukkan angka yang sangat besar bagi pemerintah daerah kabupaten di Aceh.

Hasil Regresi dan Pengujian Hipotesis

Hasil pengolahan data menghasilkan persamaan regresi, koefisien determinasi, dan signifikansi disajikan pada Tabel 2 berikut.

Tabel 2. Hasil Regresi Linier Berganda

BMJ = 78936788505,302 – 4,556 PBB + 0,639OTS + e			
<i>t-value</i>	3,554	-1,062	3,924
<i>Sig. value</i>	0,001*	0,291	0,000*
<i>R</i> = 0,399	<i>R</i> ² = 0,159	<i>Adj. R</i> ² = 0,140	
<i>F-value</i> = 8,437 <i>Sig.</i> = 0,000			
*Signifikan pada $\alpha = 5\%$.			

Model regresi yang diperoleh memiliki nilai F sebesar 8,437 dengan nilai Sig. sebesar 0,000. Artinya, model persamaan regresi ini dapat digunakan untuk memprediksi perubahan nilai BMJ dengan menggunakan dua prediktor, yakni PBB dan Otsus. Berdasarkan nilai koefisien determinasi (*R*²) yang didapat, yakni sebesar 0,159, dapat disimpulkan bahwa sebesar 15,90 perubahan dalam variabel BMJ dapat dijelaskan oleh model ini.

Hipotesis pertama (*H*₁) yang menyatakan bahwa *H*₂: PBB berpengaruh terhadap Belanja Modal Jaringan ditolak karena hasil pengolahan data menunjukkan bahwa secara statistik besaran pengaruh PBB tidak signifikan terhadap BMJ. Koefisien regresi variabel PBB sebesar -4.556 (bertanda negatif) tidak cukup berarti untuk memberi pengaruh kepada variabel BMJ karena nilai signifikansinya lebih besar dari 0,05, yakni sebesar 0,291. Oleh karena itu, prediksi bahwa PBB dapat mempengaruhi BMJ tidak terbukti.

Hipotesis kedua (*H*₂) yang menyatakan bahwa *H*₂: Dana Otsus berpengaruh terhadap Belanja Modal Jaringan tidak dapat ditolak. Hasil pengolahan data memberikan nilai signifikansi sebesar 0,000 untuk variabel Dana Otsus dan nilai koefisien regresi variabel Dana Otsus sebesar 0,639 memiliki makna bahwa variabel Dana Otsus berpengaruh secara signifikan terhadap variabel BMJ. Hasil ini sejalan dengan temuan Jumiati, et al. (2019) bahwa Dana Otsus berpengaruh terhadap belanja modal.

Pengalokasian Dana Otsus ke dalam pembangunan fisik berupa jalan, irigasi, dan jaringan, termasuk untuk pembangunan jembatan (beton dan baja) memang sangat umum dan sesuai dengan tuntutan masyarakat di kabupaten/kota di Aceh. Kondisi jalan di Aceh relatif bagus dikarenakan pengalokasian Otsus untuk pembangunan infrastruktur sangat membantu pemerintah daerah kabupaten/kota, namun ternyata memiliki pengaruh terhadap besaran BMJ yang didanai dari pendapatan umum Pemda kabupaten/kota.

Pembahasan

Penggunaan Dana dari PBB untuk BMJ

Pengaruh PBB terhadap BMJ yang tidak cukup berarti (signifikan) memberikan bukti tentang tidak digunakannya komponen PAD ini untuk membiayai penyediaan aset tetap berupa jalan, irigasi dan jaringan. Hal ini melahirkan beberapa dugaan, diantaranya: *pertama*, ada sumber pendanaan lain yang lebih penting, seperti pajak daerah lainnya, dana alokasi umum (DAU), dan dana alokasi khusus (DAK).

Kedua, adanya efek *flypaper*. Artinya, pemerintah daerah lebih suka membiayai infrastruktur dengan penerimaan yang mudah didapat (*given*), terutama dalam bentuk transfer atau *grants* dari pemerintah pusat. Kecenderungan di pemerintahan daerah kabupaten/kota adalah menggunakan sumberdaya dari luar untuk proyek-proyek yang nilainya besar dan berdampak kepada masyarakat dan dapat mendorong pertumbuhan ekonomi. Pendapatan sendiri yang bersumber dari PAD lebih sering digunakan untuk proyek fisik yang nilainya relatif kecil.

Ketiga, pemerintah daerah tidak mau terikat dengan penentuan penggunaan dana yang bersumber dari PBB ini. Hal ini untuk mempermudah proses penyusunan APBD, terutama dalam memenuhi kewajiban tertentu, seperti alokasi untuk Pendidikan yang harus mencapai 20 persen dari total belanja daerah (Abdullah, et al., 2020).

Terakhir, jumlah realisasi PBB relatif kecil dibandingkan dengan pendapatan lain, seperti dana bagi hasil (DBH), DAU dan DAK, bahkan jauh lebih kecil dibanding dana Otsus. Hal ini mengecilkan kontribusi PBB terhadap belanja modal yang relevan, bahkan sering luput dari perhatian anggota DPRD untuk dijadikan sumber pendanaan bagi *pork barrel projects* mereka. Penggunaan prinsip *earmark* dapat diimplementasikan dengan membuat kebijakan anggaran dengan memberikan label pada dana yang bersumber dari pendapatan PBB ini.

Penggunaan Dana Otsus untuk BMJ

Temuan bahwa Dana Otsus berpengaruh terhadap BMJ dapat disebabkan oleh beberapa hal. *Pertama*, fenomena *flypaper effect*, yakni Pemda kabupaten/kota mengusulkan penggunaan Dana Otsus untuk membiayai BMJ yang membutuhkan dana besar. Temuan ini sejalan dengan hasil penelitian Abdullah & Halim (2003) yang menggunakan data Pemda di Jawa dan Bali, Sasana (2010) dengan data provinsi se-Indonesia, dan Subadriyah & Hidayat (2018) dengan data Pemda kabupaten dan kota di provinsi Jawa Tengah.

Kedua, pencarian rente (*rent-seeking*). Fenomena pencarian rente oleh para pembuat keputusan (pejabat daerah, baik di provinsi maupun kabupaten/kota) yang bekerjasama dengan pihak ketiga (kontraktor/pemborong) sangat umum terjadi. Sinyalemen tentang hal ini dilontarkan oleh beberapa peneliti, pengamat dan pejabat negara, seperti Dewi, et al. (2018), yang menemukan bahwa kebijakan penggunaan dana Otsus belum mampu mengentaskan kemiskinan di Aceh. Mantan Menteri Keuangan Republik Indonesia Rizal Ramli, juga berpandangan sama, yakni Dana Otsus menjadi bancaan elite politik dan pejabat Aceh. Menurutnya, pejabat di Aceh yang bermain proyek hibah, yang sebenarnya banyak diperuntukkan bagi masyarakat miskin.

Temuan penelitian Maulana, et al. (2018) menunjukkan bahwa pengelolaan Dana Otonomi Khusus Aceh belum memenuhi prinsip negara kesejahteraan, karena pembagiannya lebih besar untuk provinsi daripada kabupaten/kota. Selain itu, mekanisme pengawasan yang digunakan terhadap pemanfaatan Dana Otsus belum menjamin terpenuhinya asas kemanfaatan, serta belum dibentuk satuan kerja khusus berdasarkan peraturan Gubernur Aceh. Peran pengawasan dari lembaga khusus Aceh yang dimungkinkan berdasarkan peraturan perundang-undangan sebagai bentuk pengawasan eksternal juga belum ada, kecuali yang dilakukan oleh BPK RI, yakni pemeriksaan dengan tujuan tertentu, bukan pemeriksaan yang bersifat reguler atau rutin.

Kesimpulan dan Rekomendasi

Kesimpulan

Hasil penelitian ini menemukan bahwa pendapatan yang bersumber dari PBB tidak berpengaruh terhadap alokasi Belanja Modal Jaringan (BMJ), sedangkan Dana Otsus berpengaruh positif (signifikan pada level 5 persen). Hasil ini menunjukkan bahwa Pemda tidak mengalokasikan pendapatan dari pembayaran pajak oleh pemilik tanah dan bangunan untuk menyediakan infrastruktur (jalan, jembatan, dan jaringan) yang bermanfaat bagi mereka, sedangkan Dana Otsus memiliki pengaruh terhadap besaran BMJ. Adanya pengaruh Dana Otsus ini menunjukkan bahwa pada saat Pemda menerima transfer dari Pemerintah Aceh, maka cenderung digunakan untuk pembangunan jalan, irigasi, dan jaringan (*flypaper effect*).

Rekomendasi

Beberapa rekomendasi yang dapat diberikan adalah:

- a. Perlu dilakukan kajian yang mendalam tentang pengalokasian dana yang diperoleh dari PBB untuk melahirkan kebijakan yang berimplikasi pada peningkatan pelayanan atau penyediaan sarana/fasilitas kepada pembayar pajak bumi dan bangunan.
- b. Evaluasi terhadap pengelolaan Dana Otsus harus dilakukan secara menyeluruh. Hasil kajian PPKD (2015) secara umum menunjukkan adanya ketidakkonsistenan dalam pengaturan pengelolaan Dana Otsus tersebut, sehingga berimplikasi pada pelaksanaan dan pertanggungjawaban yang tidak akuntabel dan transparan.

Referensi

- Abdullah, Syukriy. 2008. *Beda belanja barang dengan belanja modal*. September 15. Web link: <https://syukriy.wordpress.com/2008/09/15/beda-belanja-barang-dgn-belanja-modal/> (akses: 25/8/2020).
- _____. 2012. Perilaku oportunistik legislatif dan faktor-faktor yang mempengaruhinya: Bukti empiris dari penganggaran pemerintah daerah di Indonesia. *Disertasi*. Yogyakarta: Fakultas Ekonomika dan Bisnis, Universitas Gadjah Mada.
- _____. & Abdul Halim. 2006. Studi atas belanja modal pada anggaran pemerintah daerah dalam hubungannya dengan belanja pemeliharaan dan sumber pendapatan. *Jurnal Akuntansi Pemerintah* 2(2): 17-32. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2168571
- _____. & Afrah Junita. 2020. Determinan kinerja anggaran pada organisasi perangkat daerah. *Akuntabilitas: Jurnal Ilmu Akuntansi* 13(1): 109-124. <http://journal.uinjkt.ac.id/index.php/akuntabilitas/article/view/14953>
- Ali, Safrizal Zakaria. 2019. The management model of Aceh's special autonomy fund. *Jurnal Bina Praja* 11(2): 159-170. DOI: <https://doi.org/10.21787/jbp.11.2019.159-170>
- Annafie, Khotman & Achmad Nurmandi. 2016. Kelembagaan otonomi khusus (Otsus) dalam mempertahankan nilai-nilai kebudayaan di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. *Jurnal Ilmu Pemerintahan & Kebijakan Publik* 3(2): 304-338.

- Anyebe, A.A. 2017. An Overview of Local Government Autonomy and its Functions in Nigeria. *Greener Journal of Social Sciences* 7(4): 041-044. DOI: <http://doi.org/10.15580/GJSS.2017.4.082717110>
- BBC. 2018. Diduga terima suap untuk setiap proyek dana otsus, Irwandi Yusuf tak akan dihukum secara syariat. <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-44707149>.
- Bird, Richard M. & Joosung Jun. 2005. Earmarking in theory and Korean practice. *ITP Paper 0513*. Toronto, Ontario: Joseph L. Trotman School of Management, University of Toronto. Retrieved from [https://www.researchgate.net/publication/4983772 Earmarking in Theory and Korean Practice](https://www.researchgate.net/publication/4983772_Earmarking_in_Theory_and_Korean_Practice)
- Bröthaler, Johann & Michael Getzner. 2015. The tax-spend debate and budgetary policy in Austria. *International Advances in Economic Research* 21(3): 299-315. DOI: 10.1007/s11294-015-9532-1.
- Bureau, Dominique. 2017. Funding urban infrastructure: Value creation, property tax and other revenues. *Revue D'économie Politique REP* 127(6): 1139-1160.
- Cahyono, Heru. 2016. Evaluasi atas pelaksanaan otonomi khusus Aceh: Gagal menyejahterakan rakyat dan sarat konflik internal. *Jurnal Penelitian Politik* 9(2): 1-22.
- Chen, Can. 2018. Public infrastructure finance: Symposium introduction. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management* 30(2):126-134. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-06-2018-028>.
- Dewi, Ernita, Munawiyah, & Siti Nurzalikha. 2018. Returning government policy for poverty reduction in Aceh. *Budapest International Research and Critics Institute-Journal (BIRCI-Journal)* 1(4): 41-49.
- Estache, A. 2010. Infrastructure finance in developing countries: An overview. *EIB Papers* 15(2): 60-88.
- Hartati, Cut Sri, Syukriy Abdullah, & Mulia Saputra. 2016. Pengaruh penerimaan dana otonomi khusus an tambahan dana bagi hasil migas terhadap belanja modal serta dampaknya pada indeks pembangunan manusia kabupaten/kota di Aceh. *Jurnal Magister Akuntansi Pascasarjana Universitas Syiah Kuala* 5(2): 12-23.
- Helm, Dieter. 2010. Infrastructure and infrastructure finance: The role of the government and the private sector in the current world. *EIB Papers* 15(2): 8-27.
- Inayati, Gunadi, & Haula Rosdiana. 2018. Earmarking tax policy on local taxation in Indonesia: Towards pro fiscal legitimacy and budget flexibility policy. *Conference paper presented in International Conference on Social and Political Issues (the 1st ICSP, 2016) "Knowledge and Social Transformation"*, KnE Social Sciences, 372–385. DOI: 10.18502/kss.v3i10.2922.
- Jalil, Husni, T. Ahmad Yani, & Mohd. Daud Yoesoef. 2010. Implementasi otonomi khusus di Aceh Berdasarkan UU Nomor 11 Tahun 2006. *KANUN* 51(Agustus): 206-233.
- Janoušková, Jana & Šárka Sobotovičová. 2019. Fiscal autonomy of municipalities in the context of land taxation in the Czech Republic. *Land Use Policy* 82: 30-36.
- Jumiati, Eva, Mirna Indriani, & D. Darwanis. 2019. The influence of regional revenue, balance funds, special autonomy funds, and economic growth on capital expenditure allocation. *Journal of Accounting Research, Organization and Economics* 2(2): 2019: 90-97. <http://e-repository.unsyiah.ac.id/JAROE/article/view/14317>.

- Kalkuhl, Matthias, Blanca Fernandez Milan, Gregor Schwerhoff, Michael Jakob, Maren Hahnen, & Felix Creutzig. 2018. Can land taxes foster sustainable development? An assessment of fiscal, distributional and implementation issues. *Land Use Policy* 78: 338-352.
- Mabe, Joshua Biliwi & Elias Danyi Kuusaana. 2016. Property taxation and its revenue utilisation for urban infrastructure and services in Ghana. *Property Management* 34(4): 297-315. DOI: <http://dx.doi.org/10.1108/PM-07-2015-0033>.
- Maulana, Jefrie, Eddy Purnama, & Mahdi Syabandir. 2018. Perimbangan Dana Otonomi Khusus Aceh antara provinsi dan kabupaten/kota. *Syiah Kuala Law Journal* 2(1): 18-38.
- Morozov, Boris. 2017. Decentralization and economic growth: Specification, measurement, and direction of causal relationship. *International Journal of Public Administration* 41(9): 684-699. DOI: 10.1080/01900692.2017.1296864.
- Pawel Swianiewicz, Anna Kurniewicz, & Desislava Kalcheva. 2019. The political budget cycle in earmarked taxes for local public services: A comparison of Poland and Bulgaria. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*: 1-18. DOI: <https://doi.org/10.1080/13876988.2019.1594775>.
- Peraturan Gubernur Aceh Nomor 9 Tahun 2017 Tentang Petunjuk Teknis Pengelolaan Tambahan Dana Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi dan Dana Otonomi Khusus.
- PPKD (Pusat Pengembangan Keuangan Daerah). 2015. *Kajian Pelaksanaan Dana Otonomi Khusus Aceh*. Banda Aceh: PPKD dan Bappeda Aceh.
- Putra, Erlanda Juliansyah. 2014. Mewujudkan kesejahteraan melalui dana otonomi khusus Aceh dalam perspektif hukum keuangan negara. *Kanun Jurnal Ilmu Hukum* 64: 421-435.
- Rattsø, Jørn & Per Tovmo. 2002. Fiscal discipline and asymmetric adjustment of revenues and expenditures: Local government responses to shocks in Denmark. *Public Finance Review* 30(3): 208-234. <https://doi.org/10.1177/109114210203000303>
- Sakirin, S. 2020. Pengaruh Pengetahuan pajak, tingkat kepercayaan dan religiusitas terhadap kepatuhan membayar pajak bumi dan bangunan: Studi pada wajib pajak bumi dan bangunan di Kabupaten Aceh Singkil. *Tesis*. Banda Aceh: FEB Universitas Syiah Kuala.
- Sasana, Hadi. 2010. Flypaper effect pada dana alokasi umum, dana bagi hasil, dan pendapatan asli daerah terhadap belanja daerah pada provinsi di Indonesia. *Eko-Regional* 5(2): 61-66.
- Stone, Samuel B. 2015. The effect of fiscal decentralization on the financial condition of municipal government. *International Journal of Public Administration* 38(6): 453-460. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/01900692.2014.949740>.
- Stratmann, Thomas. 2013. The effects of earmarks on the likelihood of reelection. *European Journal of Political Economy* 32: 341-355. DOI: <http://dx.doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2013.08.001>.
- Subadriyah, S. & Solikhul Hidayat. 2018. Analisis flypaper effect pada belanja daerah kabupaten dan kota di provinsi Jawa Tengah. *Jurnal Optimum* 8(2): 183-194.

- Wang, Enru. 2010. Fiscal decentralization and revenue/expenditure disparities in China, *Eurasian Geography and Economics* 51 (6): 744-766. DOI: <http://dx.doi.org/10.2747/1539-7216.51.6.744>.
- Widodo, Boediarso Teguh. 2019. Evaluasi dinamis dampak fiskal otonomi khusus terhadap efisiensi layanan publik dan pertumbuhan ekonomi di Provinsi Papua, Papua Barat dan Aceh tahun 2011-2017. *Kajian Ekonomi Keuangan* 3(1):31-53. DOI: <https://doi.org/10.31685/kek.v3i1.463>.
- Yilmaz, Serdar, Yakup Beris, & Rodrigo Serrano-Berthet. 2010. Linking local government discretion and accountability in decentralisation. *Development Policy Review* 28(3): 259-293. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-7679.2010.00484.x>
- Zikri, Unazir Achmad & Jhon Andra Asmara. 2016. Pengaruh pengalihan pajak bumi dan bangunan perdesaan dan perkotaan terhadap belanja modal dengan pendapatan asli daerah sebagai variabel pemoderasi (Studi empiris pada Kabupaten/Kotadi Provinsi Aceh). *Jurnal Ilmiah Mahasiswa Akuntansi dan Bisnis* 1(1): 294-305.
<https://www.ajnn.net/news/dinilai-masih-lemah-dpra-kembali-rubah-qanun-dana-otsus/index.html>.
<https://www.ajnn.net/news/pecapp-nilai-parlemen-aceh-gagal-jalankan-fungsi/index.html>
<https://www.kba.one/news/rizal-ramli-dana-otsus-aceh-jadi-bancakan-legislatif-dan-eksekutif/index.html>.