

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Penelitian Sebelumnya

Susanti, dan Fahlevi, Heru (2016) meneliti tentang Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, dan Dana Bagi Hasil terhadap Belanja Modal (Studi pada Kabupaten/Kota di wilayah Aceh). Ada beberapa hal yang dapat disimpulkan dalam penelitian tersebut yang pertama, Pendapatan Asli Daerah berpengaruh terhadap Belanja Modal. Hal ini menjelaskan bahwa semakin tinggi PAD yang dihasilkan maka semakin memungkinkan daerah tersebut bisa terpenuhi kebutuhan belanjanya sendiri tanpa harus berharap terhadap Pemerintah Pusat yang berarti Pemerintah Daerah mampu mandiri terhadap manajemen keuangan transparansi dan akuntabel.

Yang kedua, Dana Alokasi Umum berpengaruh terhadap Belanja Modal. Maksudnya Pemerintah Daerah otonomi memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat dengan adanya aspirasi masyarakat sesuai dengan Undang-undang No. 32 Tahun 2004.

Dan yang terakhir Dana Bagi Hasil berpengaruh terhadap Belanja Modal. Hal ini mengindikasikan bahwa tinggi rendahnya tingkat penerimaan diikuti dengan alokasi anggaran Belanja Modal. Tujuan utama Dana Bagi Hasil yaitu untuk mengurangi ketimpangan fiskal antara pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Yang membedakan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya, yang pertama penelitian ini menggunakan variabel dependen Belanja Modal, sedangkan variabel Independen penelitian ini menggunakan variabel Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus. Yang kedua penelitian ini menggunakan sampel kabupaten/kota yang ada di Provinsi Jawa Tengah.

Pada penelitian Sudarwadi, Hustianto (2015) meneliti tentang Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus terhadap Belanja Modal (Studi Empiris pada Kabupaten/Kota di Provinsi Papua Barat Tahun 2007-2014). Ada beberapa hal yang dapat disimpulkan dalam penelitian tersebut yang pertama, Pendapatan Asli Daerah berpengaruh positif terhadap Belanja Modal maksudnya, semakin besar Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang dihasilkan suatu daerah maka pengeluaran pemerintah daerah terhadap belanja modal akan semakin besar pula sehingga aset yang dimiliki Pemerintah Daerah tersebut akan bertambah pula.

Kedua, sama halnya dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU) yang ditransfer oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah bisa mempengaruhi pengeluaran Pemerintah Daerah tersebut untuk membelanjakan aset kekayaan daerah pun meningkat. Ketiga, besarnya Belanja Modal tidak dipengaruhi oleh besarnya Dana Alokasi Khusus (DAK) suatu daerah tidak diikuti oleh meningkatnya aset suatu daerah, demikian pula sebaliknya. Yang membedakan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya, yaitu sampel penelitian ini menggunakan Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah.

Pada penelitian Harianto dan Hari, Priyo (2007) meneliti tentang hubungan antara Dana Alokasi Umum, Belanja Modal, Pendapatan Asli Daerah dan Pendapatan Perkapita. Ada beberapa hal yang dapat disimpulkan dari penelitian tersebut yang pertama, hasil uji hipotesis menunjukkan bahwa Dana Alokasi Umum sangat berpengaruh terhadap Belanja Modal. Sayangnya kontribusi dari Dana Alokasi Umum terhadap Belanja Modal masih kurang efektif akibatnya pembangunan yang terjadi di Daerah kurang merata (masih banyak desa terbelakang di daerah Jawa-Bali).

Kedua, Belanja Modal mempunyai dampak yang signifikan dan negatif terhadap pendapatan PerKapita dalam hubungan langsung, tetapi juga mempunyai hubungan yang positif dalam hubungan tidak langsung melalui Pendapatan Asli Daerah. Ketiga, Pendapatan Asli Daerah sangat berpengaruh terhadap pendapatan PerKapita, tetapi pertumbuhan yang terjadi masih kurang merata sehingga banyak ketimpangan atau jarak ekonomi antar daerah. Keempat, Dana Alokasi Umum mempunyai dampak yang signifikan terhadap Pendapatan Asli Daerah melalui Belanja Modal (efek tidak langsung).

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya yaitu yang pertama penelitian ini menggunakan variabel dependen Belanja Modal, sedangkan variabel independen penelitian ini adalah Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus. Yang kedua, sampel pada penelitian ini menggunakan kabupaten/kota di provinsi Jawa Tengah.

Darwanto dan Yustikasari, Yulia (2007) tentang pengaruh Pertumbuhan Ekonomi, Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum terhadap

Pengalokasian Anggaran Belanja Modal. Ada beberapa hal yang dapat disimpulkan dari penelitian tersebut yaitu pada pengujian asumsi klasik diketahui bahwa data telah terdistribusi secara normal, bebas dari multikolinearitas, heterokedastisitas, dan autokorelasi. Hasil pengujian terhadap hipotesis-hipotesis menunjukkan bahwa secara simultan variabel Pertumbuhan Ekonomi, Pendapatan Asli Daerah, dan Dana Alokasi Umum berpengaruh secara signifikan terhadap variabel Belanja Modal. Hasil pengujian terhadap hipotesis-hipotesis menunjukkan hasil perhitungan statistik uji F dengan hasil nilai signifikansi sebesar 0,01 berada dibawah 0,05 yang berarti secara simultan seluruh variabel independennya tersebut berpengaruh signifikan terhadap Variabel dependen. Pengujian secara parsial variabel dependen yang digunakan dalam model menyimpulkan bahwa Pendapatan Asli Daerah, dan Dana Alokasi Umum berpengaruh terhadap Belanja Modal dalam APBD. Yang membedakan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya yaitu yang pertama variabel dependen dalam penelitian ini adalah Belanja Modal sedangkan variabel independen dalam penelitian ini adalah Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus. Yang kedua penelitian ini menggunakan sampel kabupaten/kota yang terdapat di provinsi Jawa tengah.

2.2 Landasan Teori

2.2.1 Teori Keagenan

Teori keagenan menyatakan bahwa hubungan keagenan merupakan sebuah persetujuan (kontrak) diantara dua pihak, yaitu prinsipal dan agen dimana

prinsipal memberi wewenang kepada agen untuk mengambil keputusan atas nama prinsipal (Jensen dan Meckling, 1976 dalam Wertianti dan Dwirandra, 2013). Dalam teori keagenan terdapat perbedaan kepentingan antara agen dan prinsipal. Sehingga mungkin saja pihak agen tidak selalu melakukan tindakan terbaik bagi kepentingan prinsipal. Menurut Lane (2000) dalam penelitian Halim dan Abdullah (2006) menyatakan bahwa teori keagenan dapat diterapkan dalam organisasi sektor publik dan Negara demokrasi yang modern yang didasarkan pada serangkaian hubungan prinsipal-agen. Hubungan ini merupakan suatu pendekatan dalam menganalisis komitmen-komitmen kebijakan publik.

Dalam kenyataannya, wewenang yang diberikan prinsipal kepada agen sering mendatangkan masalah karena tujuan prinsipal berbenturan dengan tujuan pribadi agen. Dengan kewenangan yang dimiliki, manajemen bisa bertindak dengan hanya menguntungkan dirinya sendiri dan mengorbankan kepentingan prinsipal. Hal ini terjadi karena adanya perbedaan informasi yang dimiliki oleh keduanya, sehingga menimbulkan adanya asimetri informasi (*asymmetric information*). Mursalim (2005) dalam Bangun (2009) menyatakan bahwa informasi yang lebih banyak dimiliki oleh agen dapat memicu untuk melakukan tindakan-tindakan sesuai dengan keinginan dan kepentingan untuk memaksimalkan *utility*-nya. Sedangkan bagi prinsipal akan sulit untuk mengontrol secara efektif tindakan yang dilakukan oleh manajemen karena hanya memiliki sedikit informasi yang ada.

Di Indonesia peraturan perundang-undangan secara implisit merupakan bentuk kontrak antara eksekutif, legislatif, dan publik. Dalam peraturan yang terdapat didalam undang-undang tersebut dinyatakan bahwa semua kewajiban dan hak pihak-pihak yang terlibat dalam pemerintahan. Beberapa aturan yang secara eksplisit merupakan manifestasi dari teori keagenan adalah sebagai berikut (Halim dan Abdullah, 2006):

1. UU 22/1999 dan UU 32/2004 yang diantaranya mengatur bagaimana hubungan antara eksekutif dan legislatif. Eksekutif yang dipilih dan diberhentikan oleh legislatif (UU 22/1999) atau diusulkan untuk diberhentikan (UU 32/2004) merupakan bentuk pengimplementasian prinsip-prinsip hubungan keagenan di pemerintahan. Eksekutif akan membuat pertanggungjawaban kepada legislatif setiap tahun atas anggaran yang dilaksanakannya dan setiap lima tahun ketika masa jabatan kepala daerah berakhir.
2. PP 109/2000 menjelaskan tentang penghasilan kepala daerah dan wakil kepala daerah.
3. PP 100/2000, PP 24/2004, dan PP 37/2005 mengatur mengenai kedudukan keuangan anggota legislatif.
4. UU 17/2003, UU 1/2004 dan UU 15/2004 merupakan aturan yang secara tegas mengatur bagaimana perencanaan, pelaksanaan, dan pemeriksaan keuangan publik (Negara dan daerah) dilaksanakan oleh pemerintah.

2.2.1.1 Hubungan Keagenan Antara Eksekutif dan Legislatif

Hubungan keagenan antara eksekutif dan legislatif, eksekutif bertindak sebagai agen dan legislatif bertindak sebagai prinsipal (Fozzard, 2001 dalam Halim dan Abdullah, 2006). Pemda menyusun anggaran daerah dalam bentuk RAPBD yang selanjutnya diserahkan kepada DPRD untuk diperiksa. Jika RAPBD telah sesuai dengan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), maka pihak legislatif (DPRD) akan melakukan pengesahan RAPBD menjadi APBD. Anggaran Pendapatan dan Belanja daerah oleh pihak legislatif (DPRD) dijadikan alat kontrol untuk mengawasi kinerja pihak eksekutif (Pemda).

Masalah keagenan paling tidak melibatkan dua pihak, yakni principal yang memiliki otoritas untuk melakukan tindakan-tindakan, dan agen yang menerima pendelegasian otoritas dari prinsipal. Konteks pembuatan kebijakan oleh legislatif, legislatur adalah prinsipal yang mendelegasikan kewenangan kepada agen seperti pemerintah atau panitia di legislatif untuk membuat kebijakan baru. Hubungan keagenan disini terjadi setelah agen membuat usulan kebijakan dan berakhir setelah usulan tersebut diterima atau ditolak.

2.2.1.2 Hubungan Keagenan Antara Legislatif dan Publik (*Voters*)

Hubungan keagenan antara legislatif dan publik, legislatif (DPRD) bertindak sebagai agen dan publik bertindak sebagai prinsipal. Menurut Von Hagen dalam Pungky (2011) bahwa hubungan yang terjadi antara publik dan legislatif pada dasarnya menunjukkan bagaimana publik memilih politisi untuk membuat keputusan-keputusan tentang belanja publik dan memberikan dana dengan

membayar pajak. Kemudian legislatif terlibat dalam pembuatan keputusan atas pengalokasian belanja dalam anggaran, maka DPRD diharapkan mewakili kepentingan publik. Jadi walaupun legislatif menjadi pihak prinsipal, disisi lain dapat bertindak sebagai agen dalam hubungannya dengan publik. Sehingga legislatif menempatkan dirinya sebagai pihak yang menerima tugas dari publik, dan melakukan pendelegasian kepada eksekutif untuk menjalankan penganggaran.

Kedudukan legislatif atau parlemen sebagai agen dalam hubungannya dengan publik menunjukkan bahwa legislatif memiliki masalah keagenan karena akan berusaha untuk memaksimalkan utilitasnya (*self-interest*) dalam pembuatan keputusan yang terkait dengan publik. Persoalan *abdication* menjadi semakin nyata ketika publik tidak memiliki sarana atau institusi formal untuk mengawasi kinerja legislatif, sehingga perilaku *moral hazard* legislatif dapat terjadi dengan mudah.

2.2.1.3 Hubungan Keagenan dalam Penyusunan Anggaran

Penyusunan APBD yang dibuat antara eksekutif dan legislatif berpedoman pada Kebijakan Umum APBD dan Plafon Anggaran. Pihak eksekutif membuat rancangan APBD yang kemudian diserahkan kepada legislatif untuk dipelajari dan dibahas bersama-sama sebelum ditetapkan sebagai Perda. Menurut perspektif keagenan, APBD merupakan bentuk kontrak (*incomplete contract*) yang dijadikan alat oleh legislatif untuk mengawasi pelaksanaan anggaran oleh eksekutif (Halim dan Abdullah, 2006).

Teori keagenan dapat diterapkan dalam organisasi publik, *principal agent model* merupakan kerangka analitik yang sangat berguna dalam menjelaskan masalah insentif dalam institusi publik dengan dua kemungkinan kondisi, yakni (1) terdapat beberapa prinsipal dengan masing-masing tujuan dan kepentingan yang tidak koheren dan; (2) prinsipal juga bisa bertindak tidak sesuai dengan kepentingan masyarakat, tetapi mengutamakan kepentingannya yang sifatnya lebih sempit. Hubungan keagenan dalam pemerintahan dijalankan berdasarkan peraturan daerah dan bukan semata-mata hanya untuk memenuhi kepentingan prinsipal saja. Hal ini dikarenakan ada banyak hal yang perlu dipertimbangkan dalam membangun suatu daerah. Kesimpulannya tujuan prinsipal harus mengiringi tujuan untuk mengembangkan suatu daerah dan untuk membuatrakyatnya sejahtera.

2.2.2 Pengalokasian Anggaran

Konsep *Multi-Term Expenditure Framework* (MTEF) menyatakan bahwa kebijakan belanja modal harus memperhatikan kemanfaatan (*usefulness*) dan kemampuan keuangan pemerintah daerah (*budget capability*) dalam pengelolaan aset tersebut dalam jangka panjang (Abdullah dan Halim, 2006: 2). Dalam perspektif keagenan, hal ini merupakan bentuk kontrak (*incomplete contract*), yang menjadi alat bagi legislatif untuk mengawasi pelaksanaan anggaran oleh eksekutif. Pengalokasian sumberdaya ke dalam belanja modal (*capital expenditure*) merupakan sebuah proses yang sarat dengan kepentingan-kepentingan politis. Anggaran ini sebenarnya dimaksudkan untuk memenuhi

kebutuhan publik akan sarana dan prasarana umum yang diberikan secara cuma-cuma oleh pemerintah daerah. Namun, adanya kepentingan politik dari lembaga legislatif yang terlibat dalam proses penyusunan anggaran menyebabkan alokasi belanja modal terdistorsi dan sering tidak efektif dalam memecahkan permasalahan di masyarakat (Keefer dan Khemani, 2003 dalam Darwanto dan Yustikasari, 2007: 10). Dalam konteks pengelolaan keuangan daerah, anggaran belanja modal sangat berkaitan dengan perencanaan keuangan jangka panjang, terutama pembiayaan untuk pemeliharaan aset tetap yang dihasilkan dari belanja modal tersebut.

Anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial, sedangkan penganggaran adalah proses atau metode untuk mempersiapkan suatu anggaran. Anggaran daerah merupakan salah satu alat yang memegang peranan penting dalam meningkatkan pelayanan publik dan didalamnya tercermin kebutuhan masyarakat dengan memperhatikan potensi dan sumber-sumber kekayaan daerah. APBD merupakan rencana keuangan tahunan pemerintah Negara yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat.

Penganggaran mempunyai tiga tahapan, yaitu (a) perumusan proposal anggaran; (2) pengesahan proposal anggaran; (3) pengimplementasian anggaran yang telah ditetapkan sebagai produk hukum. Penelitian Ardhani (2011) menyatakan bahwa penganggaran dibagi kedalam empat tahapan, yaitu *executive planning, legislative approval, executive implementation, and ex post accountability*.

Menurut Mardiasmo (2004) dalam Ardhan (2013), anggaran sektor publik dibagi menjadi dua, yaitu:

1. Anggaran Operasional

Anggaran Operasional merupakan anggaran yang digunakan untuk merencanakan kebutuhan sehari-hari dalam menjalankan Pemerintahan. Pengeluaran yang termasuk anggaran operasional antara lain belanja umum, belanja operasi, dan belanja pemeliharaan.

2. Anggaran Modal

Anggaran Modal merupakan anggaran yang menunjukkan anggaran jangka panjang dan pembelajaran atas aktiva tetap seperti gedung, peralatan, kendaraan, perabot, dan sebagainya.

2.2.3 Belanja Modal

2.2.3.1 Pengertian Belanja Modal

Dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 91/PMK.06/2007 tentang bagan akun standar mendefinisikan Belanja Modal sebagai pengeluaran anggaran yang digunakan dalam rangka memperoleh dan menambah aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi serta melebihi batasan minimal kapitalisasi aset tetap atau aset lainnya yang ditetapkan oleh pemerintah dimana aset tersebut dipergunakan untuk operasional kegiatan sehari-hari suatu satuan kerja bukan untuk dijual.

Berdasarkan Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 Pasal 53 ayat (1), Belanja Modal sebagaimana dimaksud dalam pasal 50 huruf c

digunakan untuk pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembelian/pengadaan atau pembangunan aset tetap berwujud yang mempunyai nilai manfaat lebih dari dua belas bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintahan seperti dalam bentuk tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, jalan, irigasi dan jaringan, dan aset tetap lainnya.

Menurut (Abdullah dan Halim, dalam Fiona, 2013), Belanja Modal merupakan belanja yang manfaatnya melebihi satu tahun anggaran dan akan menambah aset atau kekayaan daerah serta akan menambah belanja yang bersifat rutin seperti biaya pemeliharaan.

Sedangkan menurut Peraturan Pemerintah Nomer 58 tahun 2005. Belanja daerah adalah kewajiban pemerintah daerah yang diakui sebagai pengurangan nilai kekayaan bersih. Selanjutnya dalam operasionalisasinya pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), sebagaimana tertuang dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 25 tahun 2009, belanja daerah merupakan bagian dari pengeluaran daerah, disamping pengeluaran pembiayaan daerah yang disusun dengan pendekatan prestasi kerja yang berorientasi pada pencapaian hasil dari *input* yang direncanakan agar pemerintahan daerah berupaya menetapkan target capaian baik dalam konteks daerah, satuan kerja dan kegiatan sejalan dengan urusan yang menjadi kewenangannya. Dalam hal ini, belanja daerah merupakan perkiraan beban pengeluaran daerah yang dialokasikan secara adil dan merata agar relatif dapat dinikmati oleh seluruh kelompok masyarakat khususnya dalam pemberian pelayanan umum.

Dan menurut PP No. 24 Tahun 2005 Belanja Modal adalah pengeluaran anggaran untuk perolehan aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi. Aset tetap yang dimaksud disini adalah aset berwujud yang mempunyai masa manfaat lebih dari 12 bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintah atau dimanfaatkan oleh masyarakat umum. Aset tetap yang dimiliki pemerintah daerah ini adalah salah satu syarat utama dalam memberikan pelayanan publik

Dari keterangan diatas dapat disimpulkan bahwa Belanja Modal dilakukan dalam rangka pembentukan modal yang sifatnya menambah aset tetap atau inventaris yang memberikan manfaat lebih dari satu periode akuntansi, termasuk didalamnya adalah pengeluaran untuk biaya pemeliharaan yang sifatnya mempertahankan atau menambah masa manfaat, meningkatkan kapasitas dan kualitas aset.

2.2.3.2 Jenis-jenis Belanja Modal

Belanja Modal dikategorikan dalam lima kategori utama (PP Nomor 24 Tahun 2005):

1. Belanja Modal Tanah

Belanja Modal Tanah adalah pengeluaran / biaya yang digunakan untuk pengadaan/pembelian / pembebasan penyelesaian, balik nama dan sewa tanah, pengosongan, pengurangan, perataan, pematangan tanah, pembuatan sertifikat, dan pengeluaran lainnya sehubungan dengan perolehan hak atas tanah, sampai tanah yang dimaksud dalam kondisi siap pakai.

2. Belanja Modal Peralatan dan Mesin

Belanja Modal Peralatan dan Mesin adalah pengeluaran / biaya yang digunakan untuk pengadaan / penambahan / pergantian dan peningkatan kapasitas peralatan dan mesin serta inventaris kantor yang memberikan manfaat lebih dari 12 (dua belas) bulan dan sampai peralatan dan mesin dimaksud dalam kondisi siap pakai.

3. Belanja Modal Gedung dan Bangunan

Belanja Modal Gedung dan Bangunan adalah pengeluaran / biaya yang digunakan untuk pengadaan / penambahan / penggantian, Dan termasuk pengeluaran untuk perencanaan, pengawasan, dan pengelolaan pembangunan gedung dan bangunan yang menambah kapasitas. Sampai gedung dan bangunan dimaksud dalam kondisi siap pakai.

4. Belanja Modal Jalan, Irigasi dan Jaringan

Belanja Modal Jalan, Irigasi dan Jaringan adalah pengeluaran / biaya yang digunakan untuk pengadaan / penambahan / penggantian / peningkatan pembangunan / pembuatan serta perawatan, dan termasuk pengeluaran untuk perencanaan, pengawasan, dan pengelolaan jalan irigasi jaringan yang menambah kapasitas sampai jalan, irigasi, dan jaringan dimaksud dalam kondisi siap pakai.

5. Belanja Modal Fisik Lainnya

Belanja Modal Fisik Lainnya adalah pengeluaran / biaya yang digunakan untuk pengadaan / penambahan / penggantian / peningkatan pembangunan / serta perawatan terhadap fisik lainnya yang tidak dapat dikategorikan kedalam kriteria Belanja Modal tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, dan jalan irigasi

dan jaringan termasuk dalam belanja ini adalah Belanja Modal kontrak sewa beli, pembelian barang-barang esenian, barang purbakala, dan barang untuk museum hewan ternak dan tanaman, buku-buku dan jurnal ilmiah.

2.2.4 Pendapatan Asli Daerah

2.2.4.1 Pengertian Pendapatan Asli Daerah

Menurut Halim (2002) Pendapatan adalah semua penerimaan daerah dalam bentuk peningkatan aktiva atau penurunan utang dari berbagai sumber dalam periode tahun anggaran bersangkutan. Pendapatan Daerah sesuai dengan UU No. 33 Tahun 2004 pasal 1 adalah hak Pemerintah Daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun bersangkutan.

Sedangkan menurut UU No. 33 Tahun 2004, Pendapatan Asli Daerah adalah sumber penerimaan daerah asli yang digali di daerah tersebut untuk digunakan sebagai modal dasar Pemerintah Daerah dalam membiayai pembangunan dan usaha-usaha daerah untuk memperkecil ketergantungan dana dari Pemerintah Pusat.

Pendapatan Asli Daerah adalah salah satu sumber penerimaan yang terus menerus dipacu pertumbuhannya. Dalam otonomi daerah ini kemandirian pemerintah daerah sangat dituntut dalam pembiayaan pembangunan daerah dan pelayanan kepada masyarakat. Menurut Abdul Halim (2001) Pendapatan Asli Daerah adalah sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sholikin Bratakusuma (2003) mengartikan Pendapatan Asli Daerah

sebagai pendapatan yang berasal dari dalam daerah yang bersangkutan guna membiayai kegiatan-kegiatan daerah tersebut.

Pendapatan Asli Daerah adalah pendapatan yang berasal dari daerah itu sendiri yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Namun perlu diingat bahwa dalam upaya meningkatkan PAD, daerah dilarang menetapkan peraturan daerah tentang pendapatan yang menyebabkan ekonomi biaya tinggi, menetapkan peraturan daerah tentang pendapatan yang menghambat mobilitas pendidikan, lalu lintas barang dan jasa antar daerah, dan kegiatan ekspor impor (UU No. 33 Tahun 2004).

2.2.4.2 Sumber-Sumber Pendapatan Asli Daerah

Berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1999 pasal 79 disebutkan bahwa Pendapatan Asli Daerah terdiri dari:

1. Pajak Daerah

Berdasarkan Undang-undang Nomor 34 tahun 2000 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan retribusi daerah, pajak daerah adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan daerah.

Seperti halnya pajak pada umumnya, pajak daerah mempunyai peranan ganda yaitu:

- a. Sebagai sumber pendapatan daerah (*budgetary*)
- b. Sebagai alat pengukur (*regulatory*)

Tabel 2.1
Tarif Pajak Kabupaten dan Kota

No	Pajak Kabupaten dan Kota	Tarif Maksimum (%)
1	Pajak hotel	10
2	Pajak restoran	10
3	Pajak hiburan	35
4	Pajak reklame	25
5	Pajak penerangan jalan	10
6	Pajak pengambilan bahan galian golongan c	20
7	Pajak parkir	20

Sumber UU No. 18 Tahun 1997

Sistem pengenaan pajak:

- a. Pajak progresif, yaitu system pengenaan pajak dimana semakin tingginya dasar pajak (*tax base*), seperti tingkat penghasilan pajak, harga barang mewah dan sebagainya, akan dikenakan pungutan pajak yang semakin tinggi persentasenya.
- b. Pajak proporsional, yaitu system pengenaan pajak dimana tariff pajak (%) yang dikenakan akan tetap sama besarnya walaupun nilai objeknya berbeda-beda
- c. Pajak degresif, yaitu system pengenaan pajak dimana walau nilai atau objek pajak meningkat dan juga jumlah pajak yang dibayar itu semakin kecil

2. Retribusi Daerah

Di samping Pajak Daerah, sumber Pendapatan Asli Daerah yang cukup besar peranannya dalam menyumbang Pendapatan Asli Daerah adalah Retribusi

Daerah. Retribusi Daerah merupakan salah satu jenis penerimaan daerah yang dipungut sebagai pembayaran atau imbalan langsung atas pelayanan yang diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat. Menurut Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang pajak daerah dan retribusi daerah, yang dimaksud dengan retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan pribadi maupun badan.

Dalam hal retribusi daerah balas jasa dengan adanya retribusi daerah tersebut dapat langsung ditunjuk. Misalnya retribusi jalan, karena kendaraan tertentu memang melewati jalan dimana retribusi jalan itu dipungut, retribusi pasar dibayar karena adanya pemakaian ruangan pasar oleh si pembayar retribusi retribusi. Tarif retribusi bersifat fleksibel sesuai dengan tujuan retribusi dan besarnya biaya yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah masing-masing untuk melaksanakan atau mengelola jenis pelayanan publik. Jadi sesungguhnya dalam hal pemungutan iuran retribusi itu dianut asas manfaat (*benefit principles*). Dalam asas ini besarnya pungutan ditentukan berdasar manfaat yang diterima oleh si penerima manfaat dari pelayanan yang diberikan oleh pemerintah

Oleh karena itu pada tahun 1997, pemerintah merasa perlu untuk mengklarifikasi berbagai jenis pungutan atas dasar kriteria tertentu agar memudahkan prinsip-prinsip dasar pungutan tersebut sehingga mencerminkan hubungan yang jelas antara tarif retribusi dengan pelayanan atau jasa yang diberikan oleh pemerintah daerah.

Tabel 2.2
Prinsip Penentuan Tarif Retribusi

No	Objek atau Jenis Retribusi Daerah	Prinsip atau Kriteria Penentuan Tarif
1	Retribusi Jasa Umum	1. Besarnya biaya atau penyediaan jasa yang bersangkutan 2. Kemampuan masyarakat 3. Aspek keadilan
2	Retribusi Jasa Usaha	Tujuan untuk memperoleh keuntungan yang layak
3	Retribusi Perizinan Tertentu	Tujuan untuk menutup semua atau seluruh biaya penyelenggaraan pemberian izin yang bersangkutan

Sumber: UU No. 34 Tahun 2000

3. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan

Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan adalah penerimaan dari laba bada usaha milik pemerintah daerah dimana pemerintah tersebut bertindak sebagai pemiliknya. Jenis pendapatan ini meliputi bagian laba perusahaan milik daerah, bagian laba lembaga keuangan bank, bagian laba lembaga keuangan non bank dan bagian laba atas penyertaan modal investasi.

4. Lain-lain PAD yang sah

Lain-lain PAD yang sah merupakan pendapatan daerah yang berasal bukan dari pajak daerah dan retribusi daerah. Jenis-jenisnya 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.

2.2.5 Dana Alokasi Umum

2.2.5.1 Pengertian Dana Alokasi Umum

Dalam menjalankan tugasnya sebagai daerah otonom, pemerintah daerah sangat bergantung kepada dana perimbangan dari pemerintah pusat berupa bagi hasil pajak, bagi hasil SDA, Dana Alokasi Umu (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK). dana Alokasi Umum merupakan salah satu transfer dana pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang berasal dari pendapatan APBN, yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan pembelanjaan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

Menurut UU No. 33 Tahun 2004 Dana Alokasi Umum adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi

2.2.5.2 Tahap-tahap Perhitungan Dana Alokasi Umum

Menurut Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan, terdapat empat tahapan perhitungan Dana Alokasi Umum yaitu:

1. Tahapan Akademis

Konsep awal penyusunan kebijakan atas implementasi formula Dana Alokasi Umum dilakukan oleh tim independen dari berbagai universitas dengan tujuan untuk memperoleh kebijakan perhitungan Dana Alokasi Umum yang sesuai dengan ketentuan UU dan karakteristik otonomi daerah di Inonesia.

2. Tahapan Administratif

Dalam tahapan ini Depkeu DJPK melakukan koordinasi dengan instansi untuk penyiapan data dasar perhitungan Dana Alokasi Umum termasuk didalamnya kegiatan konsolidasi dan verifikasi data untuk mendapatkan validitas dan kemutakhiran data yang akan digunakan.

3. Tahapan Teknis

Merupakan tahap pembuatan simulasi perhitungan Dana Alokasi Umum yang akan dikonsultasikan pemerintah kepada DPR RI dan dilakukan berdasarkan formula Dana Alokasi Umum sebagaimana diamatkan UU dengan menggunakan data yang tersedia serta memperhatikan hasil rekomendasi pihak akademis

4. Tahap Politis

Merupakan tahap akhir, pembahasan perhitungan dan alokasi Dana Alokasi Umum antara pemerintah daerah dengan belanja daera panitia anggaran DPR RI untuk konsultasi dan mendapatkan persetujuan hasil perhitungan Dana Alokasi Umum

2.2.6 Dana Alokasi Khusus

2.2.6.1 Pengertian Dana Alokasi Khusus

Berdasarkan Undang-undang No. 33 Tahun 2004, Dana Alokasi Khusus merupakan dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional.

Peraturan Pemerintah No. 55 Tahun 2005 tentang dana perimbangan bahwa Dana Alokasi Khusus untuk mendanai kegiatan khusus yang menjadi urusan daerah dan merupakan prioritas nasional, sesuai dengan fungsi yang merupakan perwujudan tugas ke Pemerintah dibidang tertentu khususnya dalam upaya pemenuhan kebutuhan sarana dan prasarana pelayanan dasar masyarakat.

Berdasarkan peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 33 Tahun 2007 penggunaan dana perimbangan khususnya dana alokasi khususnya Dana Alokasi Khusus dialokasikan kepada daerah tertentu untuk mendanai kebutuhan fisik, sarana dan prasarana dasar yang menjadi urusan daerah antara lain program dan kegiatan pendidikan, kesehatan dan lain-lain sesuai dengan petunjuk teknis yang ditetapkan oleh menteri teknis terkait sesuai dengan peraturan perundang undangan.

Menurut UU No. 33 Tahun 2004 kriteria pengalokasian Dana Alokasi Khusus meliputi:

1. Kriteria Umum

Sesuai dengan pasal 40 UU No. 33 Tahun 2004 dinyatakan bahwa alokasi DAK mempertimbangkan kemampuan keuangan daerah dalam APBD. Kriteria umum dihitung untuk melihat kemampuan APBD untuk membiayai kebutuhan-kebutuhan dalam rangka pembangunan daerah yang dicerminkan dari penerimaan umum APBD dikurangi belanja pegawai.

2. Kriteria Khusus

Ditetapkan dengan memperhatikan Peraturan Perundang-undangan dan karakteristik daerah. Karakteristik daerah yang meliputi: untuk Provinsi (terdiri dari: daerah tertinggal, daerah rawan bencana, daerah ketahanan

pangan, dan daerah pariwisata), untuk Kabupaten/Kota (terdiri dari: daerah tertinggal, daerah pesisir atau kepulauan, daerah perbatasan dengan Negara lain, daerah rawan bencana, daerah ketahanan pangan, dan daerah pariwisata).

3. Kriteria Teknis

Kriteria teknis dirumuskan oleh kementerian Negara atau departemen teknis terkait. Kriteria teknis tersebut dicerminkan dengan indikator-indikator yang dapat digunakan untuk menggambarkan kondisi sarana dan prasarana pada masing-masing bidang/kegiatan yang akan di danai oleh Dana Alokasi Khusus. Kriteria teknis berdasarkan lingkup kegiatan yaitu, pendidikan, kesehatan, infrastruktur, kelautan&perikanan, pertanian, lingkungan hidup, prasarana pemerintahan, keluarga berencana, kehutanan, perdagangan, perumahan&pemukiman, listrik pedesaan, sarana kawasan, transportasi pedesaan, keselamatan, transportasi, dan sarana prasarana

2.3 Pengembangan Hipotesis

2.3.1 Pengaruh Pendapatan Asli Daerah Terhadap Belanja Modal

Daerah yang ditunjang dengan sarana dan prasarana memadai akan berpengaruh terhadap tingkat produktivitas masyarakat dan akan menarik investor untuk menanamkan modalnya pada daerah tersebut dan pada akhirnya akan meningkatkan Pendapatan Asli Daerah. Peningkatan Pendapatan Asli Daerah diharapkan akan mampu memberi efek yang signifikan terhadap Belanja Modal oleh pemerintah.

Penelitian yang dilakukan oleh Hustianto dan Sudarwadi (2015) menunjukkan hasil bahwa semakin besar Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang dihasilkan suatu daerah maka pengeluaran pemerintah daerah terhadap Belanja Modal akan semakin besar pula sehingga aset yang dimiliki pemerintah daerah tersebut akan bertambah pula.

Landasan teoritis diatas menghasilkan hipotesis sebagai berikut:

H1: Pendapatan Asli Daerah Berpengaruh Positif Terhadap Pengalokasian Anggaran Belanja Modal

2.3.2 Pengaruh Dana Alokasi Umum Terhadap Belanja Modal

Salah satu dana perimbangan adalah Dana Alokasi Umum (DAU) yaitu dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka desentralisasi. Dengan demikian terjadi transfer yang cukup signifikan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, dan pemerintah daerah dapat menggunakan dana ini untuk melaksanakan fungsi layanan dasar umum. Hamper sama dengan Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum merupakan salah satu sumber pembiayaan untuk Belanja Modal guna pengadaan sarana dan prasarana dalam rangka pemberian pelayanan publik yang baik dari pemerintah daerah kepada masyarakat. Bedanya Pendapatan Asli Daerah berasal dari uang masyarakat sedangkan Dana Alokasi Umum berasal dari APBN yang mempunyai tujuan khusus.

Penelitian yang dilakukan oleh Darwanto dan Yustikasari (2007) dan Nugroho Suratno Putro (2009) menunjukkan hasil bahwa variabel Dana Alokasi Umum berpengaruh secara signifikan terhadap Belanja Modal. Al ini disebabkan karena transfer Dana Alokasi Umum dari pemerintah pusat maka pemerintah daerah bisa mengalokasikan pendapatannya untuk membiayai Belanja Modal.

Penelitian Hutianto Sudarwadi (2015) menunjukkan hasil bahwa Dana Alokasi Umum (DAU) yang ditransfer oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah bisa mempengaruhi pengeluaran Pemerintah Daerah tersebut untuk membelanjakan aset kekayaan daerah pun meningkat.

Landasan Teoritis diatas menghasilkan hipotesis sebagai berikut:

H2: Dana Alokasi Umum Berpengaruh Positif Terhadap Pengalokasian Anggaran Belanja Modal

2.3.3 Pengaruh Dana Alokasi Khusus Terhadap Belanja Modal

Dana Alokasi Khusus merupakan dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada pemerintah daerah untuk membiayai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan prioritas nasional. Tujuan Dana Alokasi Khusus untuk mengurangi beban biaya kegiatan khusus yang harus ditanggung oleh pemerintah daerah. Pemanfaatan Dana Alokasi Khusus diarahkan kepada kegiatan investasi pembangunan, pengadaan, peningkatan, perbaikan sarana dan prasarana fisik pelayanan publik dengan umur ekonomis panjang.

Dana perimbangan merupakan perwujudan hubungan keuangan antara pemerintah pusat dengan daerah. Salah satu dana perimbangan adalah Dana

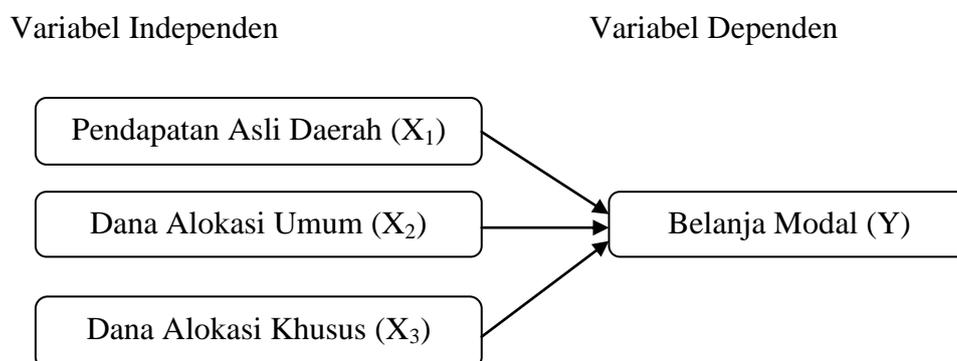
Alokasi Khusus. Arahan pemanfaatan Dana Alokasi Khusus untuk kegiatan tersebut diharapkan dapat meningkatkan pelayanan publik yang direalisasikan dalam Belanja Modal (Pungky, 2011).

Landasan teoritis diatas menghasilkan hipotesis sebagai berikut:

H3: Dana ALokasi Khusus Berpengaruh Positif Terhadap Pengaokasian Anggaran Belanja Modal

2.4 Kerangka Konseptual

Penelitian ini menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi pengalokasian Anggaran Belanja Modal. Variabel pada penelitian ini menggunakan variabel dependen dan variabel independen. Variabel Dependen pada penelitian ini adalah Belanja Modal. Variabel Independen pada penelitian ini adalah Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus. Berdasarkan uraian diatas, kerangka mengenai hubungan antar masing-masing variabel dapat dilihat pada gambar berikut.



Gambar 2.1
Kerangka Konseptual