

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Landasan Teori

1. Anggaran Daerah

Undang-Undang Nomor 12 tahun 2008 (revisi atas Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004) tentang pemerintah daerah menerangkan yang dimaksud Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) adalah rencana keuangan tahunan Pemerintah Daerah yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Struktur APBD merupakan satu kesatuan yang terdiri dari pendapatan daerah, belanja daerah, dan pembiayaan. Penyusunan APBD berpedoman kepada rencana kerja pemerintah daerah dalam rangka mewujudkan pelayanan kepada masyarakat (Puspitasari dan Idhar, 2009). Untuk menghasilkan struktur anggaran yang sesuai dengan harapan dan kondisi normatif maka APBD yang pada hakikatnya merupakan penjabaran kuantitatif dari tujuan dan sasaran pemerintah daerah serta tugas pokok dan fungsi unit kerja harus disusun dalam struktur yang berorientasi pada pencapaian tingkat kinerja tertentu. Artinya, APBD harus mampu memberikan gambaran yang jelas tentang tuntutan besarnya pembiayaan atas berbagai sasaran yang hendak dicapai, tugas-tugas dan fungsi pokok sesuai dengan kondisi, potensi, aspirasi, dan kebutuhan riil di masyarakat untuk suatu tahun tertentu. Dengan demikian alokasi dana yang digunakan untuk membiayai berbagai program dan kegiatan dapat memberikan

manfaat yang benar-benar dirasakan masyarakat dan pelayanan yang berorientasi pada kepentingan publik (Munawar, 2006).

Mardiasmo (2002) menyatakan bahwa 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

Penganggaran mempunyai tiga tahapan, yaitu 1). perumusan proposal anggaran, 2). pengesahan proposal anggaran, 3). pengimplementasian anggaran yang telah ditetapkan sebagai produk hukum (Samuels, 2000). Von Hagen (2002) dalam Darwanto (2007) menyatakan bahwa penganggaran dibagi ke dalam empat tahapan, yaitu *executive planning, legislative approval, executive implementation, and ex post accountability*. Pada tahapan *executive planning* dan *legislative approval* terjadi interaksi antara eksekutif dengan legislatif dimana politik anggaran paling mendominasi, sementara pada tahapan *executive implementation* dan *ex post accountability* hanya melibatkan birokrasi sebagai *agent*.

Menurut Mardiasmo (2004), 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. Belanja modal adalah pengeluaran yang manfaatnya cenderung melebihi satu tahun dan akan menambah aset atau kekayaan pemerintah, selanjutnya akan menambah anggaran rutin untuk biaya operasional dan biaya pemeliharaan.

2. Belanja Modal

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010, belanja modal merupakan belanja Pemerintah Daerah yang manfaatnya melebihi satu tahun anggaran dan akan menambah aset atau kekayaan daerah dan selanjutnya akan menambah belanja yang bersifat rutin seperti biaya pemeliharaan pada kelompok belanja administrasi umum. Belanja modal digunakan untuk memperoleh aset tetap pemerintah daerah seperti

peralatan, infrastruktur, dan harta tetap lainnya. Cara mendapatkan belanja modal dengan membeli melalui proses lelang atau tender.

Menurut Kementerian Keuangan Republik Indonesia Direktorat Jendral Anggaran, Belanja modal merupakan pengeluaran anggaran yang digunakan dalam rangka memperoleh atau 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 pemerintah.

Menurut Halim (2004), Belanja Modal merupakan belanja pemerintah daerah yang manfaatnya melebihi satu tahun anggaran dan akan menambah aset atau kekayaan daerah dan selanjutnya akan menambah belanja yang bersifat rutin seperti biaya pemeliharaan pada Kelompok Belanja Administrasi Umum.

Belanja Modal dapat dikategorikan dalam 5 (lima) kategori utama (Syaiful, 2006) :

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

peningkatan kapasitas peralatan mesin serta inventaris kantor yang memberikan manfaat lebih dari 12 bulan dan sampai peralatan dan mesin yang dimaksud dalam kondisi siap pakai.

3. 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 adalah pengeluaran biaya yang digunakan untuk pengadaan/penambahan, penggantian peningkatan pembangunan atau pembuatan serta perawatan, dan termasuk pengeluaran untuk perencanaan, pengawasan dan pengelolaan jalan irigasi dan jaringan yang menambah kapasitas sampai jalan irigasi dan jaringan dimaksud dalam kondisi siap pakai.
5. Belanja Modal Fisik Lainnya adalah pengeluaran/biaya yang digunakan untuk pengadaan atau penambahan dan penggantian pembangunan pembuatan serta perawatan fisik lainnya yang tidak 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 kesenian, barang purbakala dan barang untuk museum, hewan ternak dan tanaman, buku-buku, dan jurnal ilmiah.

Tabel 2.1
Komponen Biaya yang Termasuk ke dalam Belanja Modal

Jenis Belanja Modal	Komponen Biaya yang Dimungkinkan di dalam Belanja Modal
Belanja Modal Tanah	<ol style="list-style-type: none"> 1. Belanja modal pembebasan tanah 2. Belanja modal pembayaran honor tim tanah 3. Belanja modal pembuatan sertifikat tanah 4. Belanja modal pengurangan dan pematangan tanah 5. Belanja modal biaya pengukuran tanah 6. Belanja modal perjalanan pengadaan tanah
Belanja Modal Gedung dan Bangunan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Belanja modal bahan baku gedung dan bangunan 2. Belanja modal upah tenaga kerja dan honor pengelola teknis gedung dan bangunan 3. Belanja modal sewa peralatan gedung dan bangunan 4. Belanja modal perencanaan gedung dan bangunan 5. Belanja modal perizinan gedung dan bangunan 6. Belanja modal pengosongan dan pembongkaran bangunan lama gedung dan bangunan 7. Belanja modal honor perjalanan gedung dan bangunan

Tabel 2.1
Komponen Biaya yang Termasuk ke dalam Belanja Modal

Jenis Belanja Modal	Komponen Biaya yang Dimungkinkan di dalam Belanja Modal
Belanja Modal Peralatan dan Mesin	<ol style="list-style-type: none"> 1. Belanja Modal Bahan Baku Peralatan dan Mesin. 2. Belanja Modal Upah Tenaga Kerja dan Honor Pengelola Teknis Peralatan dan Mesin. 3. Belanja Modal Sewa Peralatan, Peralatan dan Mesin. 4. Belanja Modal Perencanaan dan Pengawasan Peralatan dan Mesin. 5. Belanja Modal Perizinan Peralatan dan Mesin. 6. Belanja Modal Pemasangan Peralatan dan Mesin. Belanja Modal Perjalanan Peralatan dan Mesin.
Belanja Modal, Jalan, Irigasi, dan Jaringan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Belanja Modal Bahan Baku Jalan dan Jembatan. 2. Belanja Modal Upah Tenaga Kerja dan Honor Pengelola Teknis Jalan dan Jembatan. 3. Belanja Modal Sewa Peralatan Jalan dan Jembatan. 4. Belanja Modal Perencanaan dan Pengawasan Jalan dan Jembatan. 5. Belanja Modal Perizinan Jalan dan Jembatan. 6. Belanja Modal Pengosongan dan Pembongkaran Bangunan Lama, Jalan dan Jembatan.

Jenis Belanja Modal	Komponen Biaya yang Dimungkinkan di dalam Belanja Modal
Belanja Modal, Jalan, Irigasi, dan Jaringan	<ol style="list-style-type: none"> 7. Belanja Modal Perjalanan Jalan dan Jembatan. 8. Belanja Modal Bahan Baku Irigasi dan Jaringan. 9. Belanja Modal Upah Tenaga Kerja dan Honor. 10. Belanja Modal Sewa Peralatan Irigasi dan Jaringan. 11. Belanja Modal Perencanaan dan Pengawasan Irigasi dan Jaringan. 12. Belanja Modal Perizinan Irigasi dan Jaringan. 13. Belanja Modal Pengosongan dan Pembongkaran Bangunan Lama, Irigasi dan Jaringan.
Belanja Modal Bahan Fisik Lainnya	<ol style="list-style-type: none"> 1. Belanja Modal Upah Tenaga Kerja dan Pengelola Teknis Fisik lainnya. 2. Belanja Modal Sewa Peralatan Fisik lainnya. 3. Belanja Modal Perencanaan dan Pengawasan Fisik lainnya. 4. Belanja Modal Perizinan Fisik lainnya. <p>Belanja Modal Jasa Konsultan Fisik lainnya</p>

Sumber : Syaiful, 2006

Berdasarkan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006, menurut kelompok belanja terdiri dari :

1. Belanja tidak langsung

Belanja tidak langsung merupakan belanja yang dianggarkan tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Kelompok belanja tidak langsung dibagi menurut jenis belanja yang terdiri dari belanja pegawai, bunga, subsidi, hibah, bantuan sosial, belanja bagi hasil, bantuan keuangan, dan belanja tidak terduga.

2. Belanja langsung

Belanja langsung merupakan belanja yang dianggarkan terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Kelompok belanja langsung dibagi menurut jenis belanja yang terdiri dari belanja pegawai yang dimaksudkan untuk pengeluaran honorarium/ upah dalam melaksanakan program dan kegiatan pemerintah daerah; belanja barang dan jasa; dan belanja modal.

Menurut Permendagri Nomor 13 Tahun 2006, “Belanja modal digunakan untuk pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembelian/ pengadaan atau pembangunan aset tetap berwujud yang mempunyai nilai manfaat lebih dari 12 bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintahan, seperti dalam bentuk tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, jalan, irigasi dan jaringan, dan aset tetap lainnya.”

Pergeseran komposisi belanja merupakan upaya logis yang dilakukan pemerintah daerah setempat dalam rangka meningkatkan kepercayaan publik. Pergeseran ini ditujukan untuk peningkatan investasi modal dalam bentuk aset tetap. Semakin tinggi investasi modal diharapkan mampu meningkatkan kualitas pelayanan publik, karena aset tetap yang dimiliki sebagai akibat adanya belanja modal merupakan prasyarat utama dalam memberikan pelayanan publik oleh pemerintah daerah.

Proses pembuatan keputusan pengalokasian belanja modal menjadi sangat dinamis karena keterbatasan sumber daya yang dimiliki serta terdapat banyak pihak dengan kepentingan dan preferensi yang berbeda (Rubin, 1993). Pengalokasian sumber daya ke dalam anggaran belanja modal 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).

Menurut Darwanto dan Yustikasari (2007), faktor-faktor fundamental yang mempengaruhi keputusan dalam pengalokasian belanja daerah, termasuk pengalokasian belanja modal dibagi menjadi 2 variabel, yakni variabel non keuangan dan variabel keuangan. Variabel non

keuangan meliputi: kebijakan pemerintahan dan kondisi makroekonomi; sedangkan variabel keuangan meliputi : ukuran-ukuran atau jenis-jenis penerimaan pemerintah daerah lainnya.

3. Pendapatan Asli Daerah

Pendapatan Asli Daerah adalah salah satu sumber penerimaan yang harus selalu terus menerus di pacu pertumbuhannya. Dalam otonomi daerah ini kemandirian pemerintah daerah sangat dituntut dalam pembiayaan pembangunan daerah dan pelayanan kepada masyarakat. Oleh sebab itu pertumbuhan investasi di pemerintah Kabupaten dan Kota di Provinsi Jawa Timur perlu diprioritaskan karena diharapkan memberikan dampak positif terhadap peningkatan perekonomian regional.

Pasal 157 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 menjelaskan bahwa sumber Pendapatan Asli Daerah terdiri :

1. Pajak Daerah
2. Retribusi Daerah
3. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan
4. Lain-lain Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang sah

Menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, Pasal 1, Pendapatan Asli Daerah adalah penerimaan yang diperoleh daerah dari sumber-sumber di dalam daerahnya sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pendapatan Asli Daerah merupakan sumber penerimaan daerah

yang asli digali di daerah yang digunakan untuk modal dasar pemerintah daerah dalam membiayai pembangunan dan usaha-usaha daerah untuk memperkecil ketergantungan dana dari pemerintah pusat.

Menurut Halim (2007) kelompok Pendapatan Asli Daerah dipisahkan menjadi empat jenis pendapatan :

1. Pajak Daerah

Sesuai Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 jenis pendapatan pajak untuk kabupaten/ kota terdiri dari :

- a. Pajak hotel
- b. Pajak restoran
- c. Pajak hiburan
- d. Pajak reklame
- e. Pajak penerangan jalan
- f. Pajak pengambilan bahan galian golongan C
- g. Pajak Parkir.

2. Retribusi Daerah

Retribusi daerah merupakan pendapatan daerah yang berasal dari retribusi. Terkait dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 jenis pendapatan retribusi untuk kabupaten/kota meliputi objek pendapatan yang terdiri dari 29 objek.

3. Hasil pengelolaan kekayaan milik daerah yang dipisahkan

Hasil pengelolaan kekayaan milik daerah yang dipisahkan merupakan penerimaan daerah yang berasal dari pengelolaan kekayaan daerah

yang dipisahkan. Jenis pendapatan ini dirinci menurut objek pendapatan yang mencakup :

- a. Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik daerah/BUMD.
- b. Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik negara/BUMD.
- c. Bagian laba penyertaan modal pada perusahaan milik swasta swasta atau kelompok usaha masyarakat.

4. Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah

Pendapatan ini merupakan penerimaan daerah yang berasal dari lain-lain milik Pemda. Rekening ini disediakan untuk mengakuntansikan penerimaan daerah selain yang disebut di atas. Jenis pendapatan ini meliputi objek pendapatan berikut :

- a. Hasil penjualan aset daerah yang tidak dipisahkan.
- b. Jasa giro.
- c. Pendapatan bunga.
- d. Penerimaan atas tuntutan ganti kerugian daerah.
- e. Penerimaan komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan pengadaan barang, dan jasa oleh daerah.
- f. Penerimaan keuangan dari selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing.
- g. Pendapatan denda atas keterlambatan pelaksanaan pekerjaan.
- h. Pendapatan denda pajak.

- i. Pendapatan denda retribusi.
- j. Pendapatan eksekusi atas jaminan.
- k. Pendapatan dari pengembalian.
- l. Fasilitas sosial dan umum.
- m. Pendapatan dari penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan.
- n. Pendapatan dari angsuran/cicilan penjualan.

Abdullah dan Halim (2004) menemukan bahwa sumber pendapatan daerah berupa PAD dan dana perimbangan berpengaruh terhadap belanja daerah secara keseluruhan. Meskipun proporsi PAD maksimal hanya sebesar 10% dari total pendapatan daerah, kontribusinya terhadap pengalokasian anggaran cukup besar, terutama bila dikaitkan dengan kepentingan politis (Abdullah, 2004).

Kewenangan pemerintah daerah dalam pelaksanaan kebijakannya sebagai daerah otonomi sangat dipengaruhi oleh kemampuan daerah tersebut dalam menghasilkan pendapatan daerah. Semakin besar pendapatan asli daerah yang diterima, maka akan semakin besar pula kewenangan pemerintah daerah tersebut dalam melaksanakan kebijakannya. Upaya meningkatkan kemampuan penerimaan daerah, khususnya penerimaan dari pendapatan asli daerah harus diarahkan pada usaha yang terus menerus dan berlanjut agar pendapatan asli daerah tersebut terus meningkat, sehingga pada akhirnya diharapkan akan dapat memperkecil ketergantungan terhadap sumber penerimaan dari pemerintah di atasnya (pemerintah pusat).

Pembangunan dalam sektor pelayanan kepada publik akan merangsang masyarakat untuk lebih aktif dan bergairah dalam bekerja karena ditunjang oleh fasilitas yang memadai. Selain itu, investor juga akan tertarik kepada daerah karena fasilitas yang diberikan oleh pemerintah daerah setempat. Dengan bertambahnya produktivitas masyarakat dan investor yang berada di daerah akan berdampak pada peningkatan pendapatan asli daerah.

4. Hubungan pendapatan asli daerah dengan belanja modal

Infrastruktur dan sarana prasarana yang ada di daerah akan berdampak pada pertumbuhan ekonomi daerah. Jika sarana dan prasarana memadai maka masyarakat dapat melakukan aktivitas sehari – harinya secara aman dan nyaman yang akan berpengaruh pada tingkat produktivitasnya yang semakin meningkat, dan dengan adanya infrastruktur yang memadai akan menarik investor untuk membuka usaha di daerah tersebut. Dengan bertambahnya belanja modal maka akan berdampak pada periode yang akan datang yaitu produktivitas masyarakat meningkat dan bertambahnya investor akan meningkatkan pendapatan asli daerah. (Abimanyu, 2005). Peningkatan Pemerintah Daerah dalam investasi modal (belanja modal) diharapkan mampu meningkatkan kualitas layanan publik dan pada gilirannya mampu meningkatkan tingkat partisipasi (kontribusi) publik terhadap pembangunan yang tercermin dari adanya peningkatan PAD (Mardiasmo, 2002).

5. Dana Alokasi Umum

Menurut Permendagri 13 Tahun 2006, “Kelompok pendapatan dana perimbangan dibagi menurut jenis pendapatan yang terdiri atas: dana bagi hasil, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus”.

Dana Alokasi Umum adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pembelanjaan. Adapun cara menghitung DAU menurut ketentuan adalah sebagai berikut :

- a. Dana alokasi umum (DAU) ditetapkan sekurang-kurangnya 25% dari penerimaan dalam negeri yang ditetapkan dalam APBN.
- b. Dana alokasi umum (DAU) untuk daerah propinsi dan untuk daerah Kabupaten/Kota ditetapkan masing-masing 10% dan 90% dari dana alokasi umum sebagaimana ditetapkan diatas.
- c. Dana alokasi umum (DAU) untuk suatu daerah Kabupaten/Kota tertentuditetapkan berdasarkan perkalian jumlah dana alokasi umum untukdaerah/kabupaten yang ditetapkan APBN dengan porsi daerah kabupaten/Kota yang bersangkutan.
- d. Porsi daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud di atas merupakanproporsi bobot daerah kabupaten/kota di seluruh Indonesia (Prakosa, 2004).

Menurut Halim (2004), “Dana Alokasi Umum adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan daerah untuk membiayai kebutuhan

pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Bagi daerah yang relatif minim Sumber Daya Alam (SDA), DAU merupakan sumber pendapatan penting guna mendukung operasional pemerintah sehari-hari serta sebagai sumber pembiayaan pembangunan. (Saragih, 2003).

Dana alokasi umum (DAU) dialokasikan dengan tujuan pemerataan dengan memperhatikan potensi daerah, luas daerah, keadaan geografi, jumlah penduduk, tingkat pendapatan masyarakat di daerah, sehingga perbedaan antara daerah yang maju dengan daerah yang belum berkembang dapat diperkecil. Pada dasarnya, dengan diberlakukannya otonomi daerah diharapkan ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat tentang keuangan daerah diharapkan semakin kecil.

Sejak diterapkannya desentralisasi fiskal, pemerintah pusat mengharapkan daerah dapat mengelola sumber daya yang dimiliki sehingga tidak hanya mengandalkan dana alokasi umum. Di beberapa daerah peran DAU sangat signifikan karena kebijakan belanja daerah lebih didominasi oleh jumlah DAU daripada PAD (Sidik et al, 2002). Setiap transfer DAU yang diterima daerah akan ditunjukkan untuk belanja pemerintah daerah, maka tidak jarang apabila pemerintah daerah menetapkan rencana daerah secara pesimis dan rencana belanja cenderung optimis supaya transfer DAU yang diterima daerah lebih besar. (<http://www.Balipost.co.id>).

6. Hubungan dana alokasi umum dengan belanja modal

Hotzl-Eakin et.al (1985) menyatakan bahwa terdapat keterkaitan sangat erat dari transfer pemerintah pusat dengan belanja pemerintah daerah. Hal ini menunjukkan bahwa makin besar dana tranfer dari pemerintah pusat maka akan meningkatkan belanja modal daerah dalam satu tahun anggaran. DAU adalah transfer yang bersifat umum (*block grant*) dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatasi masalah ketimpangan horisontal (antar daerah) dengan tujuan utama pemerataan kemampuan keuangan daerah. Transfer dana tersebut dengan leluasa dapat digunakan oleh pemerintah daerah untuk membiayai kebuuhan publik atau bahkan digunakan untuk keperluan lain yang bersifat *self interest*.

7. Dana Bagi Hasil (DBH)

Dana Bagi Hasil (DBH) merupakan dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka persentase untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi (Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah). Dana bagi hasil yang ditransfer pemerintah pusat kepada pemerintah daerah terdiri dari 2 jenis, yaitu DBH atas pajak dan DBH Bukan Pajak/Sumber Daya Alam (Wahyuni dan Adi, 2009).

Berdasarkan Undang-Undang Pajak Penghasilan (PPh) yang baru (Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2000), mulai tahun anggaran 2001

daerah memperoleh bagi hasil dari Pajak Penghasilan (PPh) orang pribadi (*personal income tax*). Ditetapkannya PPh Perorangan sebagai objek bagi hasil dimaksudkan sebagai kompensasi dan penyelaras bagi daerah-daerah yang tidak memiliki SDA tetapi memberikan kontribusi yang besar bagi penerimaan negara.

Volume perolehan pajak di daerah berasosiasi kuat dengan besarnya tingkat pendapatan sebagai basis pajak. Dengan demikian, daerah dengan tingkat pendapatan yang lebih tinggi cenderung akan memperoleh DBH pajak yang lebih tinggi pula (Wahyuni dan Adi 2009). Dana Bagi Hasil (DBH) merupakan sumber pendapatan daerah yang cukup potensial dan merupakan salah satu modal dasar pemerintah daerah dalam mendapatkan dana pembangunan dan memenuhi belanja daerah yang bukan berasal dari PAD selain DAU dan DAK. Pola bagi hasil penerimaan tersebut dilakukan dengan presentase tertentu yang didasarkan atas daerah penghasil. Penerimaan DBH pajak bersumber dari : Pajak Penghasilan Pasal 21 (PPh 21), Pajak Penghasilan Pasal 25 (PPh 25), Pasal 29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri (PPh WPOPDN). Sedangkan penerimaan DBH SDA bersumber dari: Kehutanan, Pertambangan Umum, Perikanan, Pertambangan Minyak Bumi, Pertambangan Gas Bumi, Pertambangan Panas Bumi (Wahyuni dan Adi, 2009).

1. Dana Bagi Hasil Atas Pajak

Dana ini merupakan dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah dengan memperhatikan potensi

daerah penghasil berdasarkan angka persentase tertentu untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

Dasar hukum dana bagi hasil pajak adalah:

- a. Undang-undang Nomor 36 Tahun 2008 tentang Pajak Penghasilan.
- b. Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan.
- c. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.
- d. Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah (Harahap, 2010).

DBH yang berasal dari pajak adalah bagian daerah yang berasal dari penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan, Biaya Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan, pajak penghasilan pasal 25 dan pasal 29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri, dan pajak penghasilan pasal 21. Penetapan alokasi DBH atas Pajak ditetapkan oleh menteri keuangan. DBH pajak sendiri disalurkan dengan cara pemindah bukuan dari rekening kas umum negara ke rekening kas umum daerah (Harahap, 2010).

Dana Bagi Hasil dari penerimaan PPh pasal 25 dan pasal 29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri (WPOPDN) dan PPh pasal 21 dibagi dengan imbangannya 60% untuk Kabupaten/Kota dan 40% untuk provinsi yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan. Berdasarkan pasal 8

Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan, ”penerimaan negara dari PPh WPOP DN (Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri) dan PPh pasal 21 dibagikan kepada daerah sebesar 20% dengan rincian 8% untuk provinsi yang bersangkutan dan 12% untuk Kabupaten/Kota dalam provinsi yang bersangkutan”. Penyaluran DBH PPh WPOP DN dan PPh Pasal 21 dilaksanakan berdasarkan prognosa realisasi penerimaan PPh WPOP DN dan PPh Pasal 21 tahun anggaran berjalan serta dilaksanakan secara triwulan (Sianipar, 2011).

2. Dana Bagi Hasil Bukan Pajak (SDA)

DBH Sumber Daya Alam adalah bagian daerah yang berasal dari penerimaan sumber daya alam kehutanan, pertambangan umum, perikanan, pertambangan minyak bumi, pertambangan gas bumi, dan pertambangan panas bumi (Harahap, 2010).

Pembagian penerimaan negara yang berasal dari sumber daya kehutanan ditetapkan sebagai berikut: 20% untuk pemerintah dan 80% untuk daerah, yang diperoleh dari penerimaan iuran hak penguasaan hutan dan provisi sumber daya hutan. Bagian negara dari penerimaan negara iuran penguasaan hutan dibagi dengan perincian 16% untuk daerah yang bersangkutan dan 64% untuk daerah Kabupaten/Kota penghasil. Bagian daerah dari penerimaan negara provisi sumber daya hutan dibagi dengan perincian 16% untuk daerah yang bersangkutan, 32% untuk daerah kabupaten/kota penghasil lainnya dalam provinsi

yang bersangkutan. Penerimaan kehutanan yang berasal dari dana reboisasi dibagi dengan imbalan sebesar 60% untuk pemerintah dan 40% untuk daerah. Penerimaan pertambangan umum yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan, dibagi dengan imbalan 20% untuk pemerintah dan 80% untuk daerah, yang diperoleh dari penerimaan iuran tetap (*Land-rent*) dan penerimaan iuran eksplorasi (royalti). Bagian daerah dari penerimaan negara iuran tetap, dibagi dengan perincian 16% untuk daerah provinsi yang bersangkutan dan 64% untuk daerah Kabupaten/Kota penghasil. Bagian daerah dari penerimaan negara iuran eksplorasi, dibagi dengan perincian 16% untuk daerah provinsi yang bersangkutan, 32% untuk daerah kabupaten/kota penghasil lainnya dalam provinsi yang bersangkutan. Bagian kabupaten dalam provinsi yang bersangkutan, dibagikan dengan porsi yang sama besar untuk semua Kabupaten/Kota dalam provinsi yang bersangkutan (Harahap, 2010).

Penerimaan iuran tetap (*land-rent*) adalah seluruh penerimaan iuran yang diterima negara sebagai imbalan atas kesempatan penyelidikan umum, eksplorasi atau eksploitasi pada suatu wilayah kuasa pertambangan. Penerimaan iuran eksplorasi dan iuran eksploitasi (royalti) adalah iuran produksi yang diterima negara dalam hal pemegang kuasa pertambangan eksplorasi mendapat hasil berupa bahan galian yang tergali atas kesempatan eksplorasi yang diberikan

kepadanya serta atas hasil yang diperoleh dari usaha pertambangan eksploitasi (royalti) satu atau lebih bahan galian (Harahap, 2010).

Penerimaan negara dari sumber daya alam sektor perikanan terdiri dari: Penerimaan pungutan pengusaha perikanan, Penerimaan pungutan hasil perikanan. Dana bagi hasil perikanan untuk daerah sebesar 80% dibagi dengan porsi yang sama besar untuk seluruh kabupaten/kota. Bagian daerah dari penerimaan negara sektor perikanan dibagikan dengan sama besar kepada Kabupaten/Kota di seluruh Indonesia.

Penerimaan negara dari sumber daya alam sektor pertambangan minyak dan gas yang dibagikan ke daerah adalah penerimaan negara dari sumber daya alam sektor pertambangan dan gas alam dari wilayah daerah yang bersangkutan setelah dikurangi komponen pajak dan pungutan lainnya (Harahap, 2010).

Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan tentang Penetapan Perkiraan Alokasi Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam Pertambangan Minyak Bumi dan Gas Bumi (Migas), DBH Sumber Daya Alam pertambangan minyak bumi dibagi dengan yang bersangkutan (Harahap, 2010).

Sementara itu, DBH Sumber Daya Alam Pertambangan Gas Bumi dibagi dengan imbalan 69,5% untuk pemerintah dan 30,5% untuk daerah. DBH Pertambangan Gas bumi sebesar 30% dibagi dengan rincian 6% untuk provinsi yang bersangkutan, 12% untuk

kabupaten/kota penghasil, dan 12% untuk seluruh Kabupaten/Kota lainnya dalam provinsi yang bersangkutan. DBH Pertambangan Gas bumi sebesar 0,5% dibagi dengan rincian 0,1% untuk provinsi yang bersangkutan, 0,2% untuk Kabupaten/Kota penghasil, serta 0,2% untuk seluruh Kabupaten/Kota lainnya dalam provinsi yang bersangkutan (Harahap, 2010).

DBH Sumber Daya Alam Pertambangan Panas Bumi sebesar 80% dibagi dengan rincian 16% untuk provinsi yang bersangkutan, 32% untuk kabupaten/kota penghasil, dan 32% untuk seluruh kabupaten/kota lainnya dalam provinsi yang bersangkutan. Penyaluran DBH Pertambangan Minyak Bumi dan Gas Bumi ke daerah dilakukan dengan menggunakan asumsi dasar harga minyak bumi tidak melebihi 130% (seratus tiga puluh persen) dari penetapan dalam APBN tahun berjalan. Dalam hal asumsi dasar harga minyak bumi yang ditetapkan dalam APBN Perubahan melebihi 130% (seratus tiga puluh persen), selisih penerimaan negara dari minyak bumi dan gas bumi sebagai dampak dari kelebihan dimaksud dialokasikan dengan menggunakan formula DAU (Harahap, 2010).

Ketentuan mengenai tata cara penghitungan selisih penerimaan negara dari minyak bumi dan gas bumi sebagaimana dimaksud diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Keuangan. Penerimaan negara dari sumber daya alam sektor pertambangan minyak dan gas alam berasal dari kegiatan operasi Pertamina sendiri, kegiatan kontrak bagi

hasil (*Production Sharing Contract*) dan kontrak kerjasama selain kontrak bagi hasil. Komponen pajak adalah pajak-pajak dalam kegiatan pertambangan minyak dan gas alam dan pungutan-pungutan lain sesuai dengan ketentuan peraturan Undang-Undang yang berlaku (Sianipar, 2011).

8. Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran

Pembiayaan daerah adalah seluruh transaksi keuangan pemerintah daerah, baik penerimaan maupun pengeluaran yang perlu dibayar atau akan diterima kembali yang dalam penganggaran pemerintah daerah terutama dimaksudkan untuk menutup defisit dan memanfaatkan surplus anggaran. Penerimaan pembiayaan antara lain dapat berasal dari pinjaman dan hasil divestasi. Sementara, pengeluaran pembiayaan antara lain digunakan untuk pembayaran kembali pokok pinjaman, pemberian pinjaman kepada entitas lain dan penyertaan modal oleh pemerintah daerah.

Penerimaan pembiayaan adalah semua penerimaan rekening kas umum daerah antara lain berasal dari penerimaan pinjaman, penjualan obligasi pemerintah, hasil privatisasi perusahaan daerah, penerimaan kembali pinjaman yang diberikan pihak ketiga, penjualan investasi permanen lainnya dan pencairan dana cadangan. Penerimaan pembiayaan diakui pada saat diterima pada rekening kas umum daerah. Akuntansi penerimaan pembiayaan dilaksanakan berdasarkan azas bruto, yaitu dengan membukukan penerimaan bruto dan tidak mencatat jumlah

nettonya (setelah dikompensasikan dengan pengeluaran). Penerimaan pembiayaan mencakup diantaranya :

1. Sisa lebih perhitungan anggaran tahun anggaran sebelumnya (SiLPA)
2. Pencairan dana cadangan
3. Hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan
4. Penerimaan pinjaman daerah
5. Penerimaan kembali pemberian pinjaman
6. Penerimaan piutang daerah

Sisa lebih pembiayaan anggaran (SiLPA) menurut Permendagri Nomor 13 tahun 2006 adalah selisih lebih realisasi penerimaan dan pengeluaran anggaran selama satu periode anggaran. SiLPA tahun anggaran sebelumnya mencakup pelampauan penerimaan PAD, pelampauan penerimaan dana perimbangan, pelampauan penerimaan lain-lain pendapatan daerah yang sah, pelampauan penerimaan pembiayaan, penghematan belanja, kewajiban kepada pihak ketiga sampai dengan akhir tahun belum terselesaikan, dan sisa dana kegiatan lanjutan.

SiLPA adalah suatu indikator yang menggambarkan efisiensi pengeluaran pemerintah. SiLPA sebenarnya merupakan indikator efisiensi, karena SiLPA hanya akan terbentuk bila terjadi Surplus pada APBD dan sekaligus terjadi Pembiayaan Neto yang positif, dimana komponen penerimaan lebih besar dibandingkn komponen pengeluaran pembiayaan (Balai Litbang NTT, 2008).

9. Hubungan sisa lebih pembiayaan anggaran dengan belanja modal

SiLPA tahun sebelumnya yang merupakan penerimaan pembiayaan digunakan untuk menutupi defisit anggaran apabila realisasi pendapatan lebih kecil daripada realisasi belanja, mendanai pelaksanaan kegiatan lanjutan atas beban belanja langsung (belanja barang dan jasa, belanja modal, dan belanja pegawai) dan mendanai kewajiban lainnya yang sampai dengan akhir tahun anggaran belum diselesaikan. Penelitian yang dilakukan Ardhini (2011) menguatkan hal tersebut dimana SiLPA berpengaruh positif terhadap Belanja Modal.

B. Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu memuat berbagai penelitian yang sudah dilakukan oleh peneliti sebelumnya baik dalam penelitian berupa skripsi, tesis maupun jurnal yang masih memiliki hubungan dengan penelitian yang dilakukan.

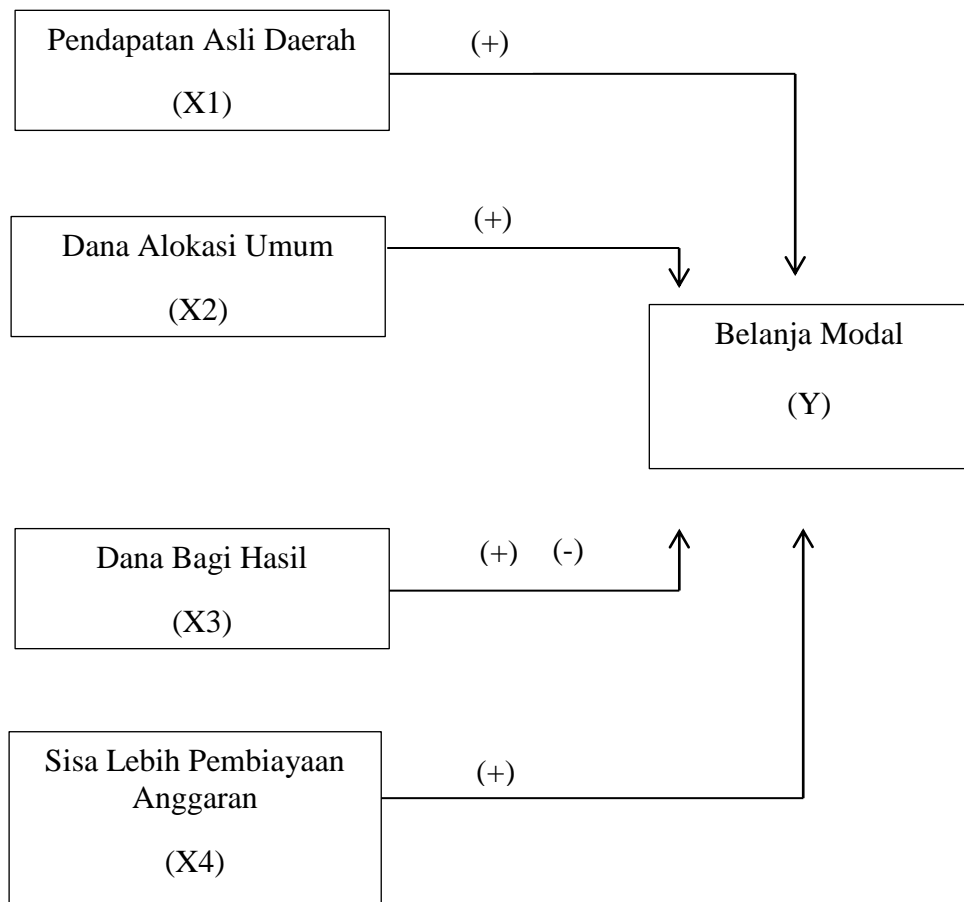
1. Monika Siagian (2008) berjudul Pengaruh Dana Alokasi Umum(DAU), Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Pendapatan Lain-lain yang Sah terhadap Belanja Pemerintah Daerah Studi Kasus Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara dengan variabel dependen belanja pemerintah daerah dan variabel independen Dana Alokasi Umum (DAU), Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Pendapatan Lain-lain yang sah secara parsial maupun simultan DAU, PAD dan Pendapatan Lain-lain yang sah berpengaruh signifikan positif terhadap belanja daerah.

2. Miftachul Chusna Santosa (2012) berjudul Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Pengalokasian Anggaran Belanja Modal (Studi Pada Pemerintahan Kabupaten/Kota se Provinsi Jawa Timur Tahun Anggaran 2008-2010) dengan variabel independen Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) sementara variabel dependen belanja modal. Kesimpulan Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh positif signifikan terhadap alokasi belanja modal dan Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh positif signifikan terhadap alokasi belanja modal.
3. Mochamad Fajar Hidayat (2013) dengan judul Analisis Pengaruh Kinerja Keuangan Daerah terhadap Alokasi Belanja Modal studi pada Kabupaten/Kota di Jawa Timur dengan variabel dependen belanja modal sementara variabel independen kinerja keuangan daerah diprosikan oleh tingkat ketergantungan tahun lalu, efektifitas PAD tahun lalu, tingkat pembiayaan SiLPA tahun lalu, dan rasio ruang fiskal tahun lalu Hasil empiris penelitian ini menunjukkan bahwa kinerja keuangan daerah tahun lalu berpengaruh signifikan terhadap alokasi belanja modal tahun berikutnya. Tingkat ketergantungan tahun lalu berpengaruh signifikan dengan arah negatif terhadap alokasi belanja modal tahun berikutnya. Sementara itu, efektifitas PAD tahun lalu, tingkat pembiayaan SiLPA tahun lalu, dan rasio ruang fiskal tahun lalu, masing-masing berpengaruh signifikan dalam arah positif terhadap alokasi belanja modal tahun berikutnya.

4. Vidi Yudha Prawira (2009) yang meneliti tentang pengaruh Pertumbuhan Ekonomi, Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum terhadap pengelolaan anggaran belanja modal. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk meneliti faktor fundamental yaitu pertumbuhan ekonomi, PAD dan DAU terhadap anggaran belanja modal dalam APBD Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Jawa Tengah. Hasil pengujian ini menunjukkan bahwa secara simultan variabel pertumbuhan ekonomi, PAD dan DAU berpengaruh secara signifikan terhadap variabel belanja modal. Selain itu, PAD dan DAU berpengaruh positif terhadap belanja modal dalam APBD. Sedangkan variabel pertumbuhan ekonomi tidak mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap belanja modal.
5. Agave Sianturi (2010) meneliti pengaruh pajak daerah dan retribusi daerah terhadap pengalokasian belanja modal. Metode penelitian yang digunakan adalah regresi linier berganda. Data yang digunakan adalah LRA tahun 2005 sampai 2008 dengan sampel Kab/Kota di Sumatera Utara. Hasil yang diperoleh adalah pajak daerah berpengaruh signifikan terhadap pengalokasian belanja modal, sedangkan retribusi daerah tidak berpengaruh signifikan terhadap pengalokasian belanja modal.

C. Kerangka Teoritis

Penelitian ini merupakan suatu kajian yang berangkat dari berbagai konsep teori dan kajian penelitian yang mendahuluinya, sehingga untuk menyederhanakan alur pemikiran. Pada penelitian ini faktor-faktor yang mempengaruhi alokasi belanja modal Kabupaten dan Kota di Provinsi Jawa Timur sebagai variabel independen yaitu Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Bagi Hasil dan Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran diduga berpengaruh terhadap variabel dependen yaitu Alokasi Belanja Modal, maka kerangka pemikiran digambarkan sebagai berikut :



Gambar 2.1
Kerangka Pemikiran

D. Hipotesis Penelitian

1. Diduga pendapatan asli daerah berpengaruh positif signifikan terhadap alokasi belanja modal.
2. Diduga dana alokasi umum berpengaruh positif signifikan terhadap alokasi belanja modal.
3. Diduga dana bagi hasil berpengaruh positif signifikan terhadap alokasi belanja modal.
4. Diduga sisa lebih pembiayaan anggaran berpengaruh positif signifikan terhadap alokasi belanja modal.