

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Landasan Teori

2.1.1 Desentralisasi Fiskal

(Hariyanto dan Astuti 2009:13-1) menjabarkan pengertian desentralisasi fiskal sebagai “*derajat kebebasan dalam membuat keputusan mengenai pembagian pelayanan publik dalam berbagai tingkat pemerintahan*”.

Konsep desentralisasi fiskal secara sederhana meliputi tiga kriteria yaitu :

1. Share pajak daerah terhadap pajak pusat;
2. Share pengeluaran pemerintah daerah terhadap pengeluaran pemerintah pusat;
3. Share besarnya subsidi pemerintah pusat terhadap total sumber daya yang dimiliki pemerintah daerah.

Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah , mendefinisikan desentralisasi sebagai “penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Secara singkat yang dimaksud desentralisasi fiskal adalah suatu proses distribusi anggaran dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah untuk mendukung fungsi atau tugas pemerintahan dan pelayanan publik sesuai dengan banyaknya kewenangan bidang pemerintahan yang dilimpahkan.

Tujuan dari pelaksanaan desentralisasi fiskal adalah :

1. Meningkatkan efektifitas pengalokasian sumber daya nasional maupun kegiatan pemerintah daerah;
2. Dapat memenuhi aspirasi dari daerah , memperbaiki struktur fiskal, dan memobilisasi pendapatan secara regional maupun nasional;
3. Meningkatkan akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan di tingkat daerah;
4. Memperbaiki keseimbangan fiskal antar daerah dan memastikan adanya pelayanan masyarakat yang berkualitas di setiap daerah;
5. Menciptakan kesejahteraan sosial bagi masyarakat

2.1.2 Agency Theory (Teori Keagenan)

Teori keagenan merupakan sebuah persetujuan (kontrak) diantara dua pihak yaitu *principal* dan *agent*. Hubungan keagenan terjadi ketika satu atau lebih individu yang disebut *principal* menyewa individu atau organisasi lain, yang disebut sebagai *agent*, untuk melakukan sejumlah jasa dan mendelegasikan kewenangan untuk

membuat keputusan kepada *agent* tersebut (Brigham dan Houtson, 2006:26). Teori yang menjelaskan hubungan *principal* dan *agent* ini salah satunya berakar pada teori ekonomi, teori keputusan sosiologi, dan teori organisasi.

Teori *principal-agent* menganalisis susunan diantara dua atau lebih individu, kelompok, atau organisasi. Salah satu pihak (*principal*) membuat suatu kontrak baik eksplisit maupun implisit dengan pihak lain yaitu *agent* dengan bertindak sesuai dengan yang diinginkan oleh *principal*. Terdapat dua bentuk hubungan keagenan dalam pemerintah.

2.1.3 Hubungan Keagenan antara Legislatif dan Eksekutif

Dalam hubungan keagenan eksekutif dan legislatif, eksekutif adalah *agent* dan legislatif adalah *principal* (Abdullah dan Halim, 2006:2-1). Seperti dikemukakan sebelumnya diantara *principal* dan *agent* senantiasa terjadi masalah keagenan. Oleh karena itu, persoalan sering timbul diantara eksekutif dan legislatif juga merupakan persoalan keagenan.

Masalah keagenan ini melibatkan paling tidak dua pihak yang terdiri dari, *principal* yang melakukan tindakan-tindakan yang diperlukan, dan *agent* yang menerima tindakan-tindakan dari *principal*. Dalam pembuatan kebijakan oleh legislatif, legislatur adalah prinsipal yang mendelegasikan kewenangan kepada *agent* seperti pemerintah untuk membuat kebijakan baru. Hubungan keagenan ini terjadi setelah *agent* membuat keputusan diterima atau ditolaknya usulan yang diajukan oleh legislatur.

Hubungan keagenan yang terjadi legislatif (DPRD) berperan sebagai *principal* dan eksekutif (Pemerintah Daerah) berperan sebagai *agent*. Kedua hubungan keagenan tersebut saling menguntungkan satu sama lain terutama dalam menjalankan tugasnya. Anggaran yang disusun oleh Pemerintah Daerah dalam bentuk RAPBD (Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah), kemudian setelah itu RAPBD diserahkan kepada DPRD untuk diperiksa kembali. RAPBD yang diajukan oleh Pemerintah Daerah tersebut jika sudah sesuai dengan yang ditentukan oleh RKPD (Rencana Kerja Pemerintah Daerah), maka DPRD dapat mengesahkannya menjadi APBD. APBD tersebut sebagai alat kontrol yang digunakan oleh DPRD untuk menentukan kinerja Pemerintah Daerah.

2.1.4 Hubungan Keagenan antara Legislatif dan Publik

Dalam hubungan keagenan antara legislatif dan publik, legislatif adalah *agent* dan publik adalah *principal*. Legislatif merupakan perwakilan dari rakyat yang dipercaya untuk menjalankan tugasnya dalam menyejahterakan rakyat dan mengembangkan daerahnya. Legislatif yang menjadi perwakilan rakyat maka bertindak sesuai dengan keinginan rakyat dan rakyat yang menentukan kinerja yang

dilakukan oleh legislatif. Walaupun dari satu sisi legislatif menjadi *principal* tetapi disisi lain legislatif menjadi *agent*.

Hubungan keagenan ini legislatif menjadi *agent* dari publik sebagai *principal*. Sehingga dalam menjalankan tugas yang diberikan, legislatif menempatkan dirinya sebagai pihak yang menerima tugas dari publik, kemudian mendelegasikan tugas kepada eksekutif untuk melakukan penganggarannya. Pada kenyataannya legislatif sebagai *agent* bagi publik tidak selalu memiliki kepentingan yang sama dengan publik, kedudukan legislatif menunjukkan bahwa legislatif memiliki masalah keagenan karena akan berusaha untuk memaksimalkan utilitasnya dalam pembuatan keputusan yang terkait dengan publik.

2.1.5 Otonomi Daerah

Berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, menyatakan bahwa Otonomi Daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus diri sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam UU ini pemberian kewenangan otonomi daerah kabupaten dan kota sesuai dengan asas desentralisasi yang memberikan penyerahan urusan yang diberikan kepada pemerintah pusat untuk peraturan daerah sesuai dengan asas otonomi. Tujuan dari otonomi daerah yaitu meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan publik yang lebih baik, pembagian pemerataan hasil bangunan.

Peraturan Menteri dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 2015 Tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah menyatakan bahwa Otonomi Daerah meliputi :

1. Efektivitas penyelenggaraan pemerintah daerah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat;
2. Menata manajemen pemerintahan daerah yang lebih responsif akuntabel, transparan, dan efisien;
3. Menata keseimbangan tanggung jawab antar tingkatan/susunan pemerintahan dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan;
4. Menata pembentukan daerah agar lebih selektif sesuai dengan kondisi dan kemampuan daerah;
5. Menata hubungan antara pusat dan daerah dalam sistem NKRI.

Tujuan utama penyelenggaraan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan pelayanan publik (*publik service*) dan memajukan perekonomian daerah. Pada dasarnya pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal mengandung tiga misi utama, yaitu :

1. Meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat;

2. Menciptakan efisiensi dan efektifitas pengelolaan sumber daya daerah;
3. Memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat(publik) untuk berpartisipasi dalam pembangunan.

2.1.6 Otonomi Fiskal Daerah

Hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah biasanya ditandai dengan adanya peran yang dominan sumbangan dan bantuan. Kondisi seperti ini muncul karena terbatasnya kemampuan pemerintah daerah untuk menggali sumber PAD. Rendahnya kemampuan daerah dalam sumber PAD yang sah selama ini disebabkan oleh batasan hukum.

Kemampuan keuangan daerah adalah ciri dari suatu daerah otonom yang berotonomi, yang artinya yaitu mampu menggali keuangan pemerintah sendiri, mengelola, dan melakukan sesuai dengan kebutuhan yang digunakan oleh pemerintah daerah. Ketergantungan yang dilakukan dengan menerima pendapatan dari pemerintah pusat agar dilakukan seminimal mungkin, sehingga pendapatan daerah dilakukan dari PAD yang jumlah pendapatannya semakin meningkat untuk mendanai kebutuhan pemerintah pusat. PAD sangat dibutuhkan oleh pemerintah daerah untuk mendanai belanja modal yang tidak tergantung pada dana dari pemerintah pusat.

Keuangan yang dilakukan dengan adanya pendanaan dari PAD seharusnya tidak diartikan seluruhnya di biayai oleh PAD. Tingkat kemandirian fiskal pemerintah pusat dan pemerintah daerah dapat dipelajari dengan melihat desentralisasi fiskal suatu daerah.

2.1.7 Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

APBD menurut UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menyatakan bahwa rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Pemerintah daerah memiliki APBD dalam pengurusan umum dan kekayaan milik daerah yang dipisahkan pada pengurusan khusus. APBD dapat didefinisikan sebagai rencana operasional keuangan pemerintah daerah, dimana pada satu pihak menggambarkan perkiraan pengeluaran setinggi-tingginya guna membiayai kegiatan-kegiatan dan proyek-proyek daerah selama satu tahun anggaran tertentu (Halim dan Kusufi, 2012:21). Pada dasarnya APBD diimplikasikan pelayanan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah. APBD dilakukan selama satu periode pada tanggal 1 Januari sampai tanggal 31 Desember. Berdasarkan peraturan pemerintah Nomor 55 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, menyatakan bahwa APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan Pemerintah Daerah.

Peraturan pemendagri Nomor 31 Tahun 2016 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2017 menyatakan bahwa APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan peraturan daerah. APBD memiliki pedoman yang sudah ditetapkan pemerintah daerah yang tujuannya sebagai petunjuk dan arah bagi pemerintah daerah dalam penyusunan, pembahasan dan penetapan. Adapula pedoman penyusunan APBD tahun anggaran 2017, meliputi: sinkronisasi kebijakan pemerintah daerah dengan kebijakan pemerintah, prinsip penyusunan APBD, kebijakan penyusunan APBD, teknik penyusunan APBD, dan hal-hal yang khusus lainnya.

Menurut (Halim, 2004:15) APBD adalah suatu anggaran daerah yang memiliki unsur-unsur sebagai berikut: rencana kegiatan suatu daerah beserta uraiannya secara rinci, adanya sumber penerimaan yang merupakan target minimal untuk menutupi biaya-biaya sehubungan dengan aktivitas-aktivitas tersebut, adanya biaya-biaya yang merupakan batas maksimal pengeluaran-pengeluaran yang akan dilaksanakan, jenis kegiatan dan proyek yang dituangkan dalam bentuk angka, periode anggaran yaitu biasanya 1 (satu) tahun.

Dari pernyataan diatas dapat disimpulkan bahwa APBD adalah rencana keuangan dilakukan secara tahunan yang disetujui oleh Pemerintah Pusat dan Undang, memiliki arah dan petunjuk yang digunakan dalam membuat, menyusun dan menetapkan peraturan pengeluaran pendapatan dana sesuai yang dibutuhkan oleh pemerintah daerah.

APBD terdiri atas anggaran pendapatan, anggaran belanja, dan pembiayaan, dengan rincian sebagai berikut :

1. Pendapatan daerah, terdiri atas :
 - a. Pendapatan Asli Daerah (PAD);
 - b. Dana Perimbangan; dan
 - c. Lain-Lain Pendapatan yang sah
2. Belanja Daerah yang dirinci menurut organisasi, fungsi, dan jenis belanja;
3. Pembiayaan yang terdiri atas penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan.

Laporan Realisasi Anggaran menyajikan sumber alokasi pemakaian daya keuangan yang digunakan oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah menggambarkan tentang perbandingan realisasi anggaran dalam satu periode pelaporan. Unsur yang terdapat dalam Laporan Realisasi Anggaran terdiri dari pendapatan Daerah, Belanja Daerah, Transfer, dan Pembiayaan Daerah. Masing-masing unsur dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Pendapatan Daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Pendapatan Daerah adalah semua hak daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan
2. Belanja Daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Belanja Daerah adalah semua kewajiban daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan
3. Transfer adalah penerimaan atau pengeluaran uang oleh suatu entitas pelaporan dari/kepada entitas pelaporan lain, termasuk dana perimbangan dan dana bagi hasil (PP Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan)
4. Pembiayaan Daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Pembiayaan Daerah adalah setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun anggaran-anggaran berikutnya.

2.1.8 Pendapatan Asli Daerah (PAD)

PAD merupakan penerimaan daerah yang diperoleh untuk meningkatkan pertumbuhan keuangan yang semakin meningkat berasal dari Pendapatan Daerah, yang diberikan untuk mengelola sumber keuangan yang akan terus dipacu. Tujuan dari PAD ini memberikan kewenangan pendapatan untuk mengelola otonomi daerah sesuai dengan Pemerintah Daerah sebagai asas desentralisasi, dibagikan kepada Pemerintah Daerah untuk diolah lebih lanjut sesuai dengan kebutuhan jika PAD tersebut lebih dari yang ditentukan maka bisa dibuat untuk mendanai belanja modal sesuai dengan kebutuhan yang ditentukan Pemerintah Daerah.

PAD memiliki indikator yang digunakan untuk menentukan tingkat kemandirian dalam mengelola keuangan daerahnya. Tingkat kemandirian bisa diukur dari rasio PAD, jika rasio tersebut semakin tinggi maka semakin tinggi pula tingkat kemandirian yang ada dalam pengelolaan keuangan daerahnya. Jika dilihat hubungan yang terjadi, PAD sering dianggap sebagai tolak ukur dalam menilai keterkaitan daerah dengan pusat.

Menurut UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah selanjutnya disebut PAD adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. PAD bersumber dari Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang tidak dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah. Pajak daerah dan retribusi daerah harus berdasarkan pada data pajak daerah dan data retribusi daerah di masing-masing pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota serta memperhatikan pertumbuhan ekonomi yang

berpacu pada target pendapatan pajak daerah dan retribusi daerah serta realisasi penerimaan pajak daerah dan retribusi daerah tahun sebelumnya.

Dalam upaya meningkatkan PAD terdapat larangan yang tidak boleh dilaksanakan dalam peraturan undang-undang yaitu menetapkan Peraturan Daerah yang pendapatannya menyebabkan ekonomi biaya semakin tinggi, dan menetapkan peraturan daerah yang menghambat pendapatan mobilitas penduduk, lalu lintas barang dan jasa, impor-ekspor.

1. Pajak Daerah

Menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah menyatakan bahwa pajak daerah yang selanjutnya disebut pajak adalah kontribusi wajib kepada daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan Daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Terdapat dua jenis Pajak yang sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah pasal 2, jenis pajak tersebut yaitu :

- a. Jenis Pajak Provinsi terdiri dari :
 - 1) Pajak Kendaraan Bermotor
 - 2) Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor
 - 3) Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor
 - 4) Pajak Air Permukaan, dan
 - 5) Pajak Rokok.
- b. Jenis Pajak Kabupaten/Kota terdiri dari :
 - 1) Pajak Hotel
 - 2) Pajak Restoran
 - 3) Pajak Hiburan
 - 4) Pajak Reklame
 - 5) Pajak Penerangan Jalan
 - 6) Pajak Mineral Bukan Logam atau Batuan
 - 7) Pajak Parkir
 - 8) Pajak Air Tanah
 - 9) Pajak Sarang Burung Walet
 - 10) Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan dan
 - 11) Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan.

Pajak daerah merupakan salah satu sumber dari PAD, menurut (Mardiasmo, 2002:1) Pajak adalah iuran rakyat kepada kas negara berdasarkan Undang-Undang (yang dapat dipaksakan) dengan tiada mendapat jasa-jasa timbal yang langsung

ditujukan dan dapat digunakan untuk membayar pengeluaran umum. Dari pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa pajak bersifat memaksa sesuai dengan peraturan Undang-Undang yang tidak bisa dirasakan secara langsung oleh masyarakat melainkan untuk pembangunan yang sudah direncanakan oleh Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah.

2. Retribusi Daerah

Terdapat pendapatan daerah yang lain yaitu Retribusi Daerah yang memiliki hubungan langsung terhadap pembayaran Pajak Daerah disebabkan karena terjadinya timbal balik jika tidak membayar pajak maka langsung berhubungan dengan Retribusi Daerah yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Daerah. Dengan pemahaman tersebut dapat langsung berkaitan dengan pengertian yang sudah ditetapkan pada Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang pajak daerah dan retribusi daerah, menyatakan bahwa yang dimaksud dengan Retribusi Daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau Badan.

Terdapat Objek Retribusi Daerah yaitu :

- a. Jasa Umum adalah pelayanan yang diberikan atau disediakan Pemerintah Daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan.

Jenis Retribusi Umum terdiri atas :

- 1) Retribusi Pelayanan Kesehatan
 - 2) Retribusi Pelayanan Persampahan/Kebersihan
 - 3) Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akte Catatan Sipil
 - 4) Retribusi Pelayanan Pemakaman dan Pengabuan Mayat
 - 5) Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum
 - 6) Retribusi Pelayanan Pasar
 - 7) Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor
 - 8) Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadaman Kebakaran
 - 9) Retribusi Penggantian Biaya Cetak Peta
 - 10) Retribusi Penyediaan dan/atau Penyedotan Kakus
 - 11) Retribusi Pengelolaan Limbah Cair
 - 12) Retribusi Pelayanan Tera/Tera Ulang
 - 13) Retribusi Pelayanan Pendidikan dan
 - 14) Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi.
- b. Jasa Usaha adalah pelayanan yang disediakan oleh Pemerintah Daerah dengan menganut prinsip komersial yang meliputi Pelayanan dengan

menggunakan/memanfaatkan kekayaan Daerah yang belum dimanfaatkan secara optimal dan Pelayanan oleh Pemerintah Daerah sepanjang belum disediakan secara memadai oleh pihak swasta.

Jenis Retribusi Usaha adalah :

- 1) Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah
- 2) Retribusi Pasar Grosir dan/atau Pertokoan
- 3) Retribusi Tempat Pelelangan
- 4) Retribusi Terminal
- 5) Retribusi Tempat Khusus Parkir
- 6) Retribusi Tempat Penginapan/Pesanggrahan/Villa
- 7) Retribusi Rumah Potong Hewan
- 8) Retribusi Pelayanan Kepelabuhanan
- 9) Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga
- 10) Retribusi Penyebrangan di Air dan
- 11) Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah.

- c. Perizinan Tertentu adalah pelayanan perizinan tertentu oleh Pemerintah Daerah kepada Orang Pribadi atau Badan yang dimaksudkan untuk pengaturan dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana, atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan.

Jenis Retribusi Perizinan Tertentu adalah :

- 1) Retribusi Izin Mendirikan Bangunan
- 2) Retribusi Izin Tempat Penjualan Minuman Berakohol
- 3) Retribusi Izin Gangguan
- 4) Retribusi Izin Trayek dan
- 5) Retribusi Izin Usaha Perikanan

3. Hasil Pengelolaan Daerah yang Dipisahkan

Hasil Perusahaan Milik Daerah dan Hasil Pengelolaan Kekayaan Milik Daerah yang dipisahkan merupakan penerimaan daerah yang berasal dari hasil perusahaan milik daerah dan pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Jenis pendapatan ini meliputi objek pendapatan berikut: Bagian Laba Perusahaan Milik Daerah, Bagian Laba Lembaga Keuangan Bank, Bagian Laba Lembaga NonBank, Bagian Laba atas Penyertaan Modal/Investasi (Halim, 2004:68).

4. Lain-Lain PAD yang Sah

Pendapatan ini merupakan penerimaan daerah yang berasal dari lain-lain milik Pemerintah Daerah. Jenis Pendapatan ini meliputi Objek Pendapatan berikut: Hasil penjualan aset daerah yang tidak dipisahkan, penerimaan jasa giro, penerimaan

bunga deposito, denda keterlambatan pelaksanaan pekerjaan, penerimaan ganti rugi atas kerugian/kehilangan kekayaan daerah (TP-TGR).

Jenis lain-lain pendapatan asli daerah yang sah, disediakan untuk menganggarkan penerimaan daerah yang tidak termasuk dalam jenis pajak daerah, retribusi daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, (Darise, 2008:136) mencakup:

- a. Hasil penjualan aset daerah yang tidak dipisahkan
- b. Hasil pemanfaatan atau pendayagunaan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan
- c. Jasa giro
- d. Bunga deposito
- e. Penerimaan atas tuntutan ganti rugi
- f. Penerimaan komisi, potongan ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah serta keuntungan dari selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing.
- g. Pendapatan denda atas keterlambatan pelaksanaan pekerjaan
- h. Pendapatan denda pajak dan denda retribusi
- i. Pendapatan hasil eksekusi atas jaminan
- j. Pendapatan dari pengembalian
- k. Fasilitas sosial dan fasilitas umum
- l. Pendapatan dari penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan
- m. Pendapatan dari angsuran/cicilan penjualan

2.1.9 Dana Perimbangan

Perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi .

Dalam rangka menciptakan suatu sistem perimbangan keuangan yang proposional, demokratis, adil, dan transparan berdasarkan atas pembagian kewenangan pemerintahan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, maka telah dikeluarkan UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Dana Perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

Menurut UU Nomor 33 Tahun 2004, Dana Perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Pada pasal 10 UU Nomor 33 Tahun 2004, menyebutkan bahwa Dana Perimbangan terdiri atas Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum , dan Dana Alokasi Khusus. Dana Perimbangan

bertujuan mengurangi kesenjangan fiskal antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah dan antar-Pemerintah Daerah. Jumlah Dana Perimbangan ini ditetapkan setiap tahun anggaran dalam APBN.

2.1.10 Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA)

Berdasarkan Permendagri 13 Tahun 2006 Pasal 137 menyebutkan Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran tahun sebelumnya merupakan penerimaan pembiayaan yang digunakan untuk menutupi defisit anggaran apabila realisasi pendapatan lebih kecil daripada realisasi belanja, mendanai pelaksanaan kegiatan lanjutan atas beban belanja langsung dan mendanai kewajiban lainnya yang sampai dengan akhir tahun anggaran belum diselesaikan.

(Halim dan Kusufi, 2012:109) menyatakan bahwa SILPA merupakan sumber pembiayaan yang berasal dari sisa anggaran tahun lalu yang mencakup penghematan belanja, kewajiban pada pihak ketiga yang sampai akhir tahun belum terselesaikan, sisa dana kegiatan lanjutan, dan semua perlampauan atas penerimaan daerah.

SILPA tahun anggaran sebelumnya menyangkut Penerimaan dan PAD, penerimaan Dana Perimbangan, penerimaan dana lain yang sah dari Pendapatan Daerah, Pelampauan penerimaan pembiayaan, penghematan pajak, kewajiban kepada pihak ketiga sampai dengan akhir tahun belum terealisasi, dan sisa dana kegiatan lanjutan.(Darise, 2008:134) menyatakan bahwa surplus anggaran terjadi, apabila anggaran pendapatan daerah diperkirakan lebih besar dari anggaran belanja daerah. Defisit anggaran terjadi apabila anggaran pendapatan daerah diperkirakan lebih kecil dari anggaran belanja daerah.

Dari pengertian diatas bahwa SILPA memiliki peranan yang digunakan untuk menentukan terjadinya surplus atau defisit dilihat dari peroleh dana selama satu periode anggaran atau satu tahun berjalan. SILPA terdapat dalam unsur-unsur yang dialokasikan dan penggunaan sumber daya ekonomi yang dikelola oleh pemerintah Pusat/Daerah dalam satu periode pelaporan selain SILPA terdapat juga Pendapatan Laporan Realisasi Anggaran, belanja, transfer, surplus atau defisit Laporan Realisasi Anggaran, pembiayaan. SILPA bisa disebabkan karena penghasilan yang didapat untuk mendanai belanja daerah sudah melebihi kapasitas dari yang sebelumnya digunakan untuk Pemerintah Daerah. Ini disebabkan karena efisiensi pengeluaran pemerintah sudah menjadi target yang telah direncanakan.

2.1.11 Belanja Modal

Belanja Modal merupakan belanja yang dilakukan pemerintah yang menghasilkan aktiva tetap tertentu. Menurut PP 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, merupakan belanja Pemerintah Daerah yang manfaatnya melebihi satu tahun anggaran dan akan menambah belanja yang sifatnya rutin seperti

biaya pemeliharaan pada kelompok biaya administrasi umum. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 45 Tahun 2013 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara pasal 93, belanja modal merupakan pengeluaran anggaran untuk memperoleh atau menambah nilai aset tetap dan/atau aset lainnya. Aset tetap dan/ atau aset lainnya sebagaimana dimaksud harus memenuhi kriteria memberi manfaat lebih dari satu tahun, memenuhi batasan minimal kapitalisasi, dan dipergunakan untuk kepentingan umum. Pengeluaran modal atau *Capital Expenditure* sebagai arus kas keluayang digunakan untuk memperoleh aktiva baru atau merekonstruksi aktiva yang sudah ada sehingga akan dapat menambah umur ekonomis aktiva bersangkutan.

Capital Expenditure digunakan untuk memperoleh keuntungan pada masa yang akan datang sesuai dengan masa manfaat ekonomis aktiva yang bersangkutan. Oleh sebab itu perhitungan antara biaya yang dikeluarkan dan manfaat yang akan diperoleh harus dapat dibandingkan.

Pemerintah Daerah harus memprioritaskan alokasi belanja modal pada APBD Tahun Anggaran 2016 untuk pembangunan dan pengembangan sarana dan prasarana yang terkait langsung dengan peningkatan pelayanan dasar kepada masyarakat. Penganggaran untuk barang milik daerah sesuai dengan kebutuhan dengan prinsip efisien, efektif, ekonomis, dan transparan. Penganggaran belanja modal yang dilakukan untuk pembelian/penggandaan aset tetap/aset tidak berwujud yang mempunyai masa manfaat lebih dari 12 bulan digunakan dalam kegiatan pemerintahandaan memenuhi batas minimal. Segala biaya yang berkaitan dengan pengeluaran aset dengan kebutuhan lebih dari 12 bulan atau 1 tahun yang dananya diperoleh dari APBD.

Menurut UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dijelaskan bahwa Belanja Modal terbagi dalam :

1. Belanja Modal Tanah

Belanja Modal Tanah adalah pengeluaran/biaya yang digunakan untuk pengadaan/pembelian/pembebasan penyelesaian, balik nama dan sewa tanah, pengosongan, pengurangan, peralatan, 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

Belanja Modal Peralatan dan Mesin adalah pengeluaran/biaya yang digunakan untuk pengadaan/penambahan/penggatian, 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 yang menambah kapasitas sampai gedung dan bangunan yang 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, dan 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/pembuatan serta perawatan terhadap fisik lainnya yang tidak dapat dikategorikan dalam 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.

2.1.12 Hubungan Pendapatan Asli Daerah dengan Belanja Modal

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan sumber pendapatan penting bagi sebuah daerah dalam memenuhi belanjanya. Pendapatan Asli Daerah ini sekaligus dapat menunjukkan tingkat kemandirian suatu daerah. Semakin banyak Pendapatan Asli Daerah yang didapat, semakin memungkinkan daerah tersebut untuk memenuhi kebutuhan belanjanya sendiri tanpa harus bergantung pada Pemerintah Pusat yang berarti ini menunjukkan bahwa daerah tersebut telah mampu untuk mandiri, dan begitu juga sebaliknya. Karena dengan adanya peningkatan PAD diharapkan dapat meningkatkan investasi belanja modal pemerintah daerah, sehingga pemerintah dapat memberikan kualitas pelayanan publik dengan baik.

Beberapa penelitian sebelumnya telah menguji pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap belanja modal. Hasil penelitian yang dilakukan oleh (Darwanto dan Yustikasari, 2007:10) menunjukkan bahwa Pendapatan Asli Daerah berpengaruh positif terhadap belanja modal.

2.1.13 Hubungan Dana Perimbangan dengan Belanja Modal

Sumber pendapatan daerah yang memiliki peran penting dalam memberikan pendapatan bagi daerah selain PAD adalah Dana Perimbangan. Dana perimbangan

mempunyai indikator yaitu DAU, DAK, DBH. Perwujudan hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah untuk membagikan pendapatannya sudah diatur sesuai dengan indikator yang ditentukan untuk mewujudkan kualitas pelayanan publik dengan menggunakan sistem perimbangan keuangan yang proposional, demokratis, adil, dan transparan berdasarkan atas pembagian kewenangan pemerintahan. Dana Perimbangan dialokasikan untuk menentukan pembiayaan yang dilakukan untuk membiayai belanja modal. Ketiga indikator dari dana perimbangan yaitu dana alokasi umum, dana alokasi khusus, dana bagi hasil tersebut dibagikan sesuai dengan kebutuhan yang diperlukan oleh pemerintah daerah.

Dana yang digunakan dari DAU tersebut digunakan untuk mempercepat biaya pembangunan daerah dan membagikan biayanya kepada daerah yang membutuhkan. DAK dimaksudkan untuk membiayai kegiatan-kegiatan khusus di daerah tertentu yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional, khususnya untuk membiayai kebutuhan sarana dan prasarana pelayanan dasar masyarakat yang belum mencapai standar tertentu atau untuk mendorong percepatan pembangunan daerah dan DBH dana yang diperoleh dari APBN yang digunakan untuk membiayai kebutuhan khusus yang digunakan untuk tujuan mengurangi ketimpangan kemampuan keuangan antara Pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat yang diperoleh dari pajak. Dari ketiga indikator tersebut yaitu DAK, DAU, dan DBH dana yang diperoleh digunakan untuk membiayai kegiatan-kegiatan dari daerah tertentu yang membutuhkan biaya tersebut terutama untuk biaya pembangunan daerah yaitu biaya modal. Jadi dana perimbangan yang meliputi tiga indikator tersebut mempengaruhi belanja modal yang dilakukan oleh pemerintah untuk mensejahterakan kebutuhan masyarakat baik sarana maupun prasarana.

Dari pengertian di atas sejalan dengan penelitian yang dilakukan (Ni Nyoman Widiasih, 2017:18-3) meneliti Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, dan Dana Bagi Hasil terhadap Belanja Daerah menunjukkan bahwa Dana Alokasi Umum, Dana Bagi Hasil berpengaruh positif terhadap Belanja Daerah, sedangkan hipotesis Dana Alokasi Khusus tidak berpengaruh terhadap Belanja Daerah. Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota di Jawa Tengah mengalami *flypaper effect* terbukti atau diterima, respon Belanja Daerah Masih lebih besar disebabkan oleh Dana Perimbangan khususnya yang berasal dari komponen Dana Alokasi Umum.

2.1.14 Hubungan Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran dengan Belanja Modal

SILPA tahun anggaran sebelumnya menyangkut penerimaan dana PAD, penerimaan dana perimbangan, penerimaan dana lain yang sah dari Pendapatan Daerah, Pelampauan penerimaan pembiayaan, penghematan pajak, kewajiban kepada pihak ketiga sampai dengan akhir tahun belum terealisasi, dan sisa dana

kegiatan lanjutan. Penerimaan pembiayaan dari tahun sebelumnya 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. Jadi Sisa Lebih Pembiayaan digunakan untuk membiayai belanja-belanja terutama belanja modal yang dilakukan, hal ini sejalan dengan pendapat peneliti sebagai berikut:

Dari pengertian diatas sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh (Ardhini, 2011:10) menunjukkan bahwa Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran tahun sebelumnya berpengaruh pada alokasi belanja tahun berikutnya.

2.2 Penelitian Terdahulu

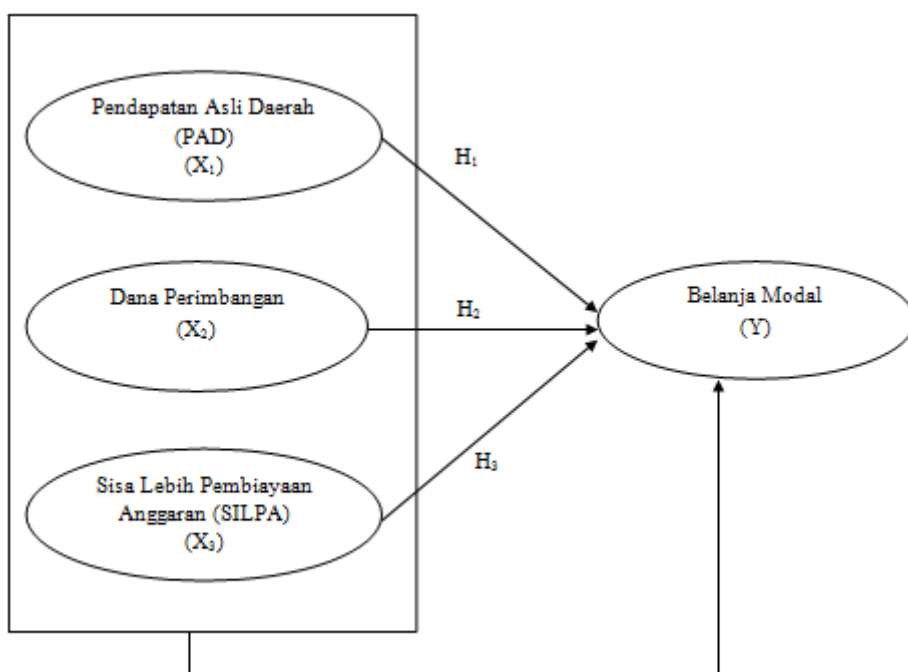
Tabel 2.1
Hasil Penelitian Terdahulu

No	Judul dan Penulis	Hasil Penelitian	Persamaan	Perbedaan
1	Pengaruh Pertumbuhan Ekonomi, Pendapatan Asli Daerah, dan Dana Alokasi Umum Terhadap Pengalokasian Anggaran Belanja Modal/ Farah Marta Yovita (2011)	Pertumbuhan Ekonomi yang di proksikan ke dalam PDRB berpengaruh signifikan positif dan DAU berpengaruh signifikan negatif terhadap Alokasi Belanja Modal, sedangkan PAD tidak berpengaruh signifikan terhadap Alokasi Belanja Modal.	PAD sebagai variabel bebas, Belanja Modal sebagai variabel terikat, dan APBD sebagai objek penelitiannya	DAU sebagai variabel bebas
2	Pengaruh PAD, DAU, Dan SILPA Pada Belanja Modal Dengan Pertumbuhan Ekonomi Sebagai Pemoderasi/ Ni Putu Dwi Eka Rini Sugiardi (2014)	PAD, DAU, dan SILPA berpengaruh positif dan signifikan pada belanja modal di Kabupaten/Kota di Provinsi Bali. Variabel moderasi (pertumbuhan ekonomi) mampu memoderasi variabel PAD dan DAU, namun tidak mampu memoderasi variabel SILPA pada belanja modal.	PAD sebagai variabel bebas dan SILPA sebagai variabel terikat, dan APBD sebagai objek penelitiannya	Terdapat DAU sebagai variabel bebas

3	Pengaruh Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA), Penerimaan dan Pengeluaran Pembiayaan terhadap Belanja Daerah / Sihar Simamora 2014	secara teoritis sisa lebih perhitungan anggaran (SILPA), penerimaan dan pengeluaran pembiayaan berpengaruh terhadap total belanja daerah dimasa yang akan datang.	Belanja modal sebagai variabel terikat, dan APBD sebagai objek penelitiannya	Penerimaan dan penggunaan Pembiayaan sebagai variabel bebas
4	Pengaruh(PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Alokasi Belanja Daerah/ Nur Indah Rahmawati (2010)	PAD berpengaruh positif terhadap alokasi Belanja Langsung, Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh positif pada Belanja Langsung	PAD sebagai variabel bebas, Belanja sebagai variabel terikat, dan APBD sebagai Objek penelitian	Terdapat DAU sebagai variabel bebas
5	Pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Perimbangan terhadap Pertumbuhan Ekonomi dalam Pengembangan Wilayah Kabupaten Bintan Provinsi Kepulauan Riau/ Asmaul Husna dan Myrna Sofia (2013)	Retribusi Daerah berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi, lain-lain pendapatn yang sah tidak berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi, DAU berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi, DAK dan Dana Bagi Hasil tidak berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi	PAD dan Dana Perimbangan sebagai variabel bebas dan APBD sebagai objek penelitian	Variabel Terikat disini merupakan Pertumbuhan ekonomi dan Pengembangan wilayah

2.3 Kerangka Konseptual

Gambar 2.1
Kerangka Konseptual



2.4 Hipotesis

Berdasarkan pemaparan diatas dapat dirumuskan hipotesis sebagai berikut

:

H₁ : Diduga Pendapatan Asli Daerah berpengaruh terhadap Belanja Modal

H₂ : Diduga Dana perimbangan berpengaruh terhadap Belanja Modal

H₃ : Diduga Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran berpengaruh terhadap Belanja Modal

H₄ : Diduga Pendapatan Asli Daerah, Dana perimbangan, dan Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran secara bersama-sama berpengaruh terhadap Belanja Modal.