

**BAB II**  
**TINJAUAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN, DAN HIPOTESIS**  
**PENELITIAN**

**2.1 Tinjauan Pustaka**

**2.1.1 Otonomi Daerah**

Dalam upaya peningkatan kualitas pelayanan pemerintah kepada masyarakat, pemerintah pusat menyadari bahwa yang paling memiliki pengetahuan tentang permasalahan daerah adalah pemerintah daerahnya itu sendiri. Karenanya pemerintah pusat menerbitkan Undang-Undang (UU) Nomor 22 Tahun 1999 yang di revisi menjadi UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah yang berisikan kebijakan otonomi daerah. Kebijakan otonomi daerah ini menjadi langkah awal bagi pemerintah daerah dalam memiliki wewenang yang lebih luas mengatur jalannya roda pemerintahan sesuai dengan aspirasi daerahnya sendiri.

Menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 menjelaskan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan perundang-undangan. Sedangkan menurut Mardiasmo (2011:12) daerah otonom, selanjutnya disebut Daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan pengertian diatas maka dengan otonomi daerah ini, pemerintah daerah mendapatkan peningkatan hak dan wewenang yang sejalan dengan peningkatan tanggung jawab atas pengelolaan pemerintahan daerah. Dengan peningkatan wewenang ini, pemerintah daerah diharapkan dapat membuat program kerja yang sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat daerahnya. Pemerintah daerah juga harus dapat menggali potensi daerah untuk memenuhi kebutuhan belanja atas program kerjanya.

### **2.1.2 Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)**

Menurut Halim dan Kusufi (2014:37) pada era reformasi keuangan daerah, megisyaratkan agar laporan keuangan semakin informatif. Bentuk APBD mengalami perubahan yang cukup mendasar, yaitu didasari oleh Keputusan Menteri Dalam Negeri (Kepemendagri) Nomor 29 Tahun 2002 tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban, dan pengawasan Keuangan Daerah, serta Tata Cara Penyusunan Anggaran dan Pendapatan Daerah. Saat ini APBD yang digunakan berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Daerah. Permendagri Nomor 59 Tahun 2007 berdasarkan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Permendagri Nomor 59 Tahun 2007. Permendagri Nomor 21 Tahun 2011. Bentuk APBD terbaru terdiri atas tiga bagian, yaitu pendapatan, belanja, dan pembiayaan (kategori baru). Pos pembiayaan merupakan usaha agar APBD semakin Informatif, yaitu memisahkan pinjaman dan pendapatan daerah. Selain itu pos pembiayaan juga merupakan alokasi surplus

atau sumber penutupan defisit anggaran. Dalam APBD yang baru, pendapatan, belanja, dan pembiayaan tersebut dikelompokkan kembali menjadi berikut ini :

- a. Pendapatan, dibagi menjadi tiga kategori, yaitu Pendapatan Asli Daerah (PAD), dana perimbangan, dan pendapatan lain-lain daerah yang sah.
- b. Belanja, dibagi menjadi dua bagian, yaitu sebagai berikut :
  - 1) Belanja tidak langsung, yaitu belanja yang tidak terkait langsung dengan dengan program dan kegiatan pemerintah daerah. Belanja tidak langsung diklasifikasikan menjadi belanja pegawai yang berisi gaji dan tunjangan pejabat PNS daerah, belanja subsidi, belanja bunga, belanja hibah, belanja bagi hasil, belanja bantuan sosial, belanja bantuan keuangan dan belanja tidak terduga.
  - 2) Belanja langsung, yaitu belanja yang terkait langsung dengan program dan kegiatan pemerintah daerah. Belanja langsung dikelompokkan menjadi belanja pegawai yang berisi honorarium dan penghasilan terkait langsung dengan pelaksanaan kegiatan, belanja barang dan jasa, dan belanja modal.
- c. Pembiayaan, yang dikelompokkan menurut sumber-sumber pembiayaan, yaitu sumber penerimaan dan pengeluaran daerah. Sumber pembiayaan berupa penerimaan daerah merupakan sisa lebih anggaran tahun sebelumnya, penerimaan pinjaman dan obligasi, hasil penjualan asset daerah yang dipisahkan, dan transfer dari dana cadangan. Sedangkan sumber pembiayaan berupa pengeluaran daerah terdiri atas pembayaran utang pokok yang telah jatuh tempo, penyertaan modal, transfer ke dana cadangan, dan sisa lebih anggaran tahun yang sedang berjalan

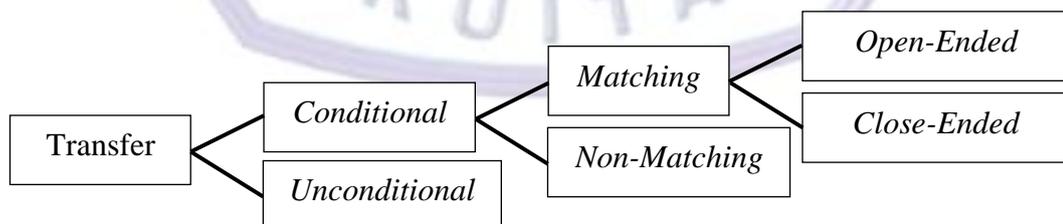
### 2.1.3 Teori Transfer

Transfer merupakan dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Pengelompokan transfer diantaranya :

- a. Transfer bersyarat (*conditional grants*), transfer ini sering disebut juga *catagorial transfer* atau *specific grants* yang digunakan untuk keperluan yang dianggap penting oleh Pemerintah pusat namun kurang dianggap penting oleh daerah. Transfer ini terdiri atas transfer pengimbang (*matching grants*) dan transfer bukan pengimbang (*non-matching grants*).
  - 1) Transfer pengimbang (*matching grants*), adalah transfer yang diberikan oleh pusat kepada daerah untuk menutup sebagian atau seluruh kekurangan pembiayaan atau satu jenis urusan tertentu. Transfer dari pemerintah pusat dalam hal ini berfungsi untuk membantu mengatasi kekurangan dana tersebut. Transfer pengimbang ini juga dapat dibedakan menjadi dua jenis yaitu transfer pengimbang tidak terbatas (*open-ended matching grants*) dan transfer pengimbang terbatas (*closed ended matching grants*).
  - 2) Transfer bukan pengimbang (*non-matching grants*), adalah transfer yang diberikan oleh pusat kepada daerah untuk menambah dana menyelenggarakan suatu jenis urusan tertentu tanpa mempertimbangkan bahwa pemerintah daerah sendiri akan mengalokasikan dananya dengan jumlah besar atau kecil. Jenis transfer ini oleh pemerintah pusat untuk menjadi sarana

menginternalisasikan limbah manfaat (eksternalistas) terutama kepada daerah yang menghasilkan limbah tersebut.

- b. Transfer tidak bersyarat (*unconditional grants*) adalah transfer yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah tanpa ada syarat tertentu, artinya pemerintah daerah dapat menggunakan transfer tersebut sesuai kepentingan daerah yang bersangkutan tanpa ada batasan tertentu yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. Transfer ini ditujukan untuk menjamin adanya pemerataan dalam kemampuan fiskal antar daerah, sehingga setiap daerah dapat melaksanakan urusan rumah tangganya sendiri pada tingkat yang layak. Tujuan dari transfer ini adalah untuk mengurangi ketimpangan fiskal yang bersifat horizontal (*horizontal equalization*). Ciri utama dari transfer ini adalah daerah memiliki kekuasaan (diskresi) penuh dalam memanfaatkan dana transfer ini sesuai dengan pertimbangan-pertimbangannya sendiri atau sesuai dengan aturan apa yang menjadi prioritas daerahnya. Transfer tanpa syarat ini biasanya ditentukan berdasarkan formula pemerataan (*equalization formula*) yang mengukur kebutuhan fiskal dan kapasitas fiskal.



Sumber : Adams & Maslove, 2009

**Gambar 2.1**

**Klasifikasi Transfer**

#### **2.1.4 Dana Perimbangan**

Kebijakan pemerintah pusat yang memberikan kewenangan lebih besar kepada pemerintah daerah dalam program otonomi daerah ini tentunya meningkatkan tanggung jawab pengelolaan program pada pemerintah daerah, program kerja yang sebelumnya ada dalam kebijakan pemerintah pusat, kini didelegasikan secara langsung kepada pemerintah daerah. Hal ini tentunya berimplikasi kepada peningkatan kebutuhan anggaran pemerintah daerah dalam membiayai program kerja yang meningkat tersebut. Maka untuk menciptakan satu sistem yang adil dan proporsional diterbitkanlah Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah yang merupakan penyempurnaan dari Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Merujuk pada pengertian Dana perimbangan dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Pasal 1 ayat 18 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Dana perimbangan diartikan sebagai dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Perincian pendapatan yang termasuk kedalam dana perimbangan terdapat dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, yaitu dana Perimbangan yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Nasional (APBN) itu terdiri dari Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK).

#### 2.1.4.1 Dana Bagi Hasil

Menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Pasal 1 ayat 20, Dana Bagi Hasil (DBH) merupakan dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Nasional (APBN) yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka persentase untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Pembagian dana bagi hasil ini ditinjau dari kemampuan daerah dalam menghasilkan sumber daya. Daerah yang memiliki potensi sumber daya alam yang banyak, akan mendapatkan porsi bagi hasil yang lebih besar sesuai dengan kekayaan alam yang telah digali. Selain sumber daya alam, sumber dana bagi hasil ini juga didapat dari bagi hasil pajak. Penerimaan pajak yang termasuk dalam komponen pendapatan bagi hasil sesuai dengan UU Nomor 33 Tahun 2004 adalah :

a. Penerimaan Pajak

1) Pajak bumi dan bangunan (PBB)

Penerimaan negara dari pajak bumi dan bangunan dibagi dengan imbalan 10% untuk pemerintah pusat dan 90% untuk daerah.

Dana bagi hasil PBB untuk daerah sebesar 90% sebagaimana dimaksud diatas dibagi dengan rincian sebagai berikut :

- a) 16,2% untuk daerah provinsi yang bersangkutan
- b) 64,8% untuk kabupaten/kota yang bersangkutan
- c) 9% untuk biaya pemungutan

Selanjutnya 10% penerimaan pajak bumi dan bangunan bagian pemerintah pusat sebagaimana pembagian diatas dialokasikan kepada seluruh kabupaten dan kota dengan rincian sebagai berikut :

- a) 6,5% dibagikan secara merata kepada seluruh kabupaten dan kota
  - b) 3,5% dibagikan secara intensif kepada kabupaten dan/atau kota yang realisasi penerimaan pajak bumi dan bangunan sektor pedesaan dan perkotaan sebelumnya mencapai/melampaui rencana penerimaan yang ditetapkan.
- 2) **Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB)**
- Penerimaan negara dari bea perolehan hak atas tanah dan bangunan dibagi dengan imbalan 20% untuk pemerintah pusat dan 80% untuk daerah. DBH BPHTB untuk daerah sebesar 80% dibagi untuk daerah dengan rincian
- a) 16% untuk provinsi yang bersangkutan
  - b) 64% untuk kabupaten/kota yang bersangkutan.
- Selanjutnya bagian pemerintah sebesar 20% dialokasikan dengan porsi yang sama besar untuk seluruh kabupaten dan kota.
- 3) **Pajak Penghasilan (PPh) Pasal 25 dan Pasal 29 Wajib Pajak Orang pribadi dalam negeri dan PPh Pasal 21**
- Dana bagi hasil dari penerimaan PPh Pasal 25 dan Pasal 29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri dan PPh Pasal 21 yang merupakan bagian dari daerah adalah sebesar 20% dengan rincian
- a) 60% untuk kabupaten/kota
  - b) 40% untuk provinsi

b. Penerimaan Bukan Pajak (Sumber Daya Alam)

1) Sektor kehutanan

Penerimaan kehutanan yang berasal dari penerimaan Iuran Hak Pengusahaan Hutan (IHPH) dan Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH) yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan dibagi dengan imbangan 20% (dua puluh persen) untuk Pemerintah dan 80% (delapan puluh persen) untuk daerah. Penerimaan kehutanan yang berasal dari dana reboisasi dibagi dengan imbangan sebesar 60% (enam puluh persen) untuk pemerintah dan 40% (empat puluh persen) untuk daerah.

2) Sektor Pertambangan Umum

Penerimaan pertambangan umum yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan, dibagi dengan imbangan 20% (dua puluh persen) untuk pemerintah dan 80% (delapan puluh persen) untuk daerah.

3) Sektor Pertambangan Minyak Bumi

Penerimaan pertambangan minyak bumi yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan setelah dikurangi komponen pajak dan pungutan lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dibagi dengan imbangan 84,5% (delapan puluh empat setengah persen) untuk pemerintah dan 15,5% (lima belas setengah persen) untuk daerah.

4) Sektor Pertambangan Gas Bumi

Penerimaan pertambangan gas bumi yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan setelah dikurangi komponen pajak dan pungutan lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dibagi dengan imbalan 69,5% (enam puluh sembilan setengah persen) untuk pemerintah dan 30,5% (tiga puluh setengah persen) untuk daerah.

5) Sektor Perikanan

Penerimaan perikanan yang diterima secara nasional dibagi dengan perimbangan 20% (dua puluh persen) untuk pemerintah dan 80% (delapan puluh persen) untuk daerah.

6) Sektor Pertambangan Panas Bumi

Pertambangan panas bumi yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan yang merupakan penerimaan negara bukan pajak, dibagi dengan imbalan 20% (dua puluh persen) untuk pemerintah dan 80% (delapan puluh persen) untuk daerah.

#### **2.1.4.2 Dana Alokasi Umum**

Menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Pasal 1 ayat 21, yang merupakan bagian dari dana perimbangan diantaranya adalah dana alokasi umum yang merupakan dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Nasional (APBN) yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dana yang ditransfer dari pemerintah pusat ini

bertujuan untuk mengurangi kesenjangan fiskal antar daerah, karena tentunya pemerintah pusat menyadari bahwa tidak semua daerah memiliki potensi pendanaan yang merata antar daerah. bagi daerah yang memiliki sumber pendapatan asli daerah yang rendah tentunya akan tertinggal dibanding daerah yang memiliki sumber pendapatan yang tinggi. Karenanya Dana Alokasi Umum ini hadir untuk mengatasi kesenjangan tersebut agar terwujudnya pemerataan pembangunan yang sesuai dengan amanah konstitusi.

Berkaitan dengan prioritas penggunaan anggaran Dana alokasi Umum ini, pemerintah mengeluarkan aturan berupa Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 26 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dinyatakan bahwa Dana Alokasi Umum agar diprioritaskan penggunaannya untuk mendanai gaji dan tunjangan, kesejahteraan pegawai, kegiatan operasi, dan pemeliharaan serta pembangunan fisik sarana dan prasarana dalam rangka peningkatan pelayanan dasar dan pelayanan umum yang dibutuhkan masyarakat. Pengalokasian Dana Alokasi Umum kepada setiap daerah ini ditentukan oleh celah fiskal yang merupakan selisih antara kebutuhan fiskal satu daerah dengan kapasitas fiskal yang dimiliki daerah tersebut. Dana Alokasi Umum yang telah ditetapkan kepada setiap daerah berdasarkan pertimbangan celah fiskal tadi akan disalurkan dengan pemindah bukuan dari rekening umum pemerintah pusat kepada rekening kas pemerintah daerah. Kontribusi Dana Alokasi Umum ini masih menjadi sumber pendapatan utama pemerintah daerah karena proporsi DAU terhadap pendapatan daerah masih tertinggi dibandingkan dengan penerimaan daerah yang lain, termasuk penerimaan dari Pendapatan Asli Daerah (PAD).

#### **2.1.4.3 Dana Alokasi Khusus**

Dana Alokasi Khusus merupakan bagian dari Dana Perimbangan yang menjadi sumber pendapatan Daerah berdasar UU Nomor 33 Tahun 2004. Berdasar Undang-undang tersebut, Dana Alokasi Khusus diartikan sebagai dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Nasional (APBN) yang dialokasikan kepada daerah untuk membiayai kebutuhan tertentu. Dana Alokasi Khusus ini dialokasikan untuk daerah-daerah yang memiliki kemampuan fiskal rendah dibanding kemampuan fiskal daerah secara nasional. Penentuan penerimaan dana alokasi khusus ini diatur sesuai dengan kriteria penerima DAK yang terdapat dalam undang-undang. Sesuai dengan pengertiannya, dana alokasi khusus ini dialokasikan untuk mendanai kebutuhan program pemerintah daerah yang sejalan dengan kepentingan program nasional, terutama dalam pemenuhan sarana dan prasarana pelayanan dasar masyarakat.

#### **2.1.5 Pendapatan Asli Daerah (PAD)**

Menurut UU Nomor 33 Tahun 2004 dalam pasal 1 Ayat 17, Pendapatan Asli Daerah yang selanjutnya disebut sebagai PAD adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Adapun yang menjadi sumber pendapatan asli daerah berdasarkan kepada pasal 6 UU No 33 Tahun 2004 terdiri dari hasil Pajak Daerah, Hasil Retribusi Daerah, Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan dan Lain-lain PAD yang Sah. Pasal 157 UU No. 32 Tahun 2004 dan Pasal 6 UU No. 33 Tahun 2004 menjelaskan bahwa sumber Pendapatan Asli

Daerah terdiri atas hasil Pajak Daerah, hasil Retribusi Daerah, hasil Pengelolaan Kekayaan yang Dipisahkan, dan Lain-lain PAD yang Sah.

#### **2.1.5.1 Pajak Daerah**

Menurut Mardiasmo (2011:12) 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. Berdasar pengertian tersebut, pajak ini bersifat memaksa sesuai ketentuan undang-undang dan juga pembayar pajak tidak dapat mendapatkan timbal balik secara langsung atas pajak yang telah dibayarkan. Kewenangan pemerintah dalam memungut pajak kepada masyarakat ini sesuai dengan pengertian pajak daerah dalam Undang-Undang Nomor 28 tahun 2009 tentang pajak daerah yang menyatakan bahwa 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. Pajak daerah ini terdiri dari beberapa jenis pajak sesuai dengan ketentuan dalam UU No. 28 Tahun 2009 pasal 2. Jenis jenis pajak daerahnya 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

- 5) Pajak Rokok
- b. Jenis Pajak Kabupaten dan Kota terdiri dari :
- 1) Pajak Hotel
  - 2) Pajak Restoran
  - 3) Pajak Hiburan
  - 4) Pajak Reklame
  - 5) Pajak Penerangan Jalan
  - 6) Pajak mineral bukan Logam dan Batuan
  - 7) Pajak Parkir
  - 8) Pajak Air Tanah
  - 9) Pajak Sarang Burung Walet
  - 10) Pajak Bumi dan Bangunan Pedesaan dan Perkotaan
  - 11) Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan

#### **2.1.5.2 Retribusi Daerah**

Sumber pendapatan lainnya yang dapat dimasukkan dalam pos Pendapatan Asli Daerah adalah retribusi daerah. Bila pajak daerah tidak memiliki hubungan timbal balik secara langsung terhadap pembayar pajak, maka retribusi daerah ini memiliki timbal balik langsung kepada pembayarnya. Menurut Undang-undang Nomor 28 tahun 2009, 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.

### **2.1.5.3 Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan**

Sesuai UU No. 33 Tahun 2004, jenis hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dapat dirinci menurut obyek pendapatan yang mencakup bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik daerah/BUMD. Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik pemerintah/ BUMN dan bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik swasta atau kelompok usaha masyarakat.

### **2.1.5.4 Dan lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah**

Jenis lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah sesuai UU No. 33 Tahun 2004 disediakan untuk menganggarkan penerimaan daerah yang tidak termasuk dalam jenis Pajak Daerah, Retribusi Daerah, dan Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan dirinci menurut obyek pendapatan yang antara lain : hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan secara tunai atau angsuran/cicilan, jasa giro, pendapatan bunga, penerimaan atas tuntutan ganti kerugian daerah, penerimaan komisi, potongan ataupun bentuk lain sebagaimana akibat dari penjualan atau pengadaan barang dan jasa oleh daerah, penerimaan keuntungan dari selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing.

### **2.1.6 Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA)**

Dalam Permendagri nomor 13 tahun 2006 menjelaskan bahwa penganggaran Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) tahun sebelumnya harus didasarkan pada penghitungan yang cermat dan rasional dengan mempertimbangkan perkiraan realisasi anggaran tahun anggaran 2014 dalam

rangka menghindari kemungkinan adanya pengeluaran pada tahun anggaran 2015 yang tidak dapat didanai akibat tidak tercapainya SiLPA yang direncanakan. Selanjutnya SiLPA dimaksud harus diuraikan pada obyek dan rincian obyek sumber SiLPA tahun anggaran 2014, sebagaimana contoh format sebagai berikut :

**Tabel 2.1**

**Uraian SiLPA Tahun Anggaran Sebelumnya**

Kode Rekening					Uraian	Jumlah (Rp)
x	X	x			SiLPA Tahun Anggaran Sebelumnya	
x	X	x	01		Pelampauan Penerimaan PAD	
x	X	x	01	01	Pajak Daerah	
x	X	x	01	02	Retribusi Daerah	
x	X	x	01	03	Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan	
x	X	x	01	04	Lain-lain PAD Yang Sah	
x	X	x	02		Pelampauan Penerimaan Dana Perimbangan	
x	X	x	02	01	Bagi Hasil Pajak	
x	X	x	02	02	Bagi Hasil SDA	
x	X	x	02	03	dst .....	
x	X	x	03		Pelampauan Penerimaan Lain-lain PD Yang Sah	
x	X	x	03	01	Dana Penyesuaian dan Otonomi Khusus	
x	X	x	03	02	dst .....	
x	X	x	04		Sisa Penghematan Belanja atau Akibat Lainnya	
x	x	x	04	01	Belanja pegawai dari Belanja Tidak Langsung	
x	x	x	04	02	Belanja pegawai dari Belanja Langsung	
x	x	x	04	03	Belanja Barang dan Jasa	
x	x	x	04	04	Belanja Modal	
x	x	x	04	05	Belanja Bunga	
x	x	x	04	06	Belanja Subsidi	
x	x	x	04	07	Belanja Hibah	
x	x	x	04	08	Belanja Bantuan Sosial	
x	x	x	04	09	Belanja Bagi Hasil	

x	x	x	04	10	Belanja Bantuan Keuangan	
x	x	x	04	11	Belanja Tidak Terduga	
x	x	x	04	12	Dst....	
x	x	x	05		Dst....	
x	x	x	05	01	....	
x	x	x	05	02	Dst....	
x	x	x	06		Sisa Belanja DAK	
x	x	x	06	01	DAK Bidang Pendidikan	
x	x	x	06	02	DAK Bidang Kesehatan	
x	x	x	06	03	DAK Bidang Infrastruktur	
x	x	x	06	04	Dst....	
x	x	x	07		Sisa Belanja Dana Bagi Hasil	
x	x	x	07	01	Dana Bagi Hasil PBB	
x	x	x	07	02	Dana Bagi Hasil PPh	
x	x	x	07	03	Dana Bagi Hasil SDA Iuran Hak Pengusaha Hutan	
x	x	x	07	04	Dana Bagi Hasil SDA Sumber Daya Hutan	
x	x	x	07	05	Dana Bagi Hasil DR	
x	x	x	07	06	Dst....	
x	x	x	08		Sisa Belanja Dana Penyesuaian	
x	x	x	08	01	Dana Penyesuaian BOS	
x	x	x	08	02	Dana Penyesuaian Tambahan Penghasilan Guru PNSD	
x	x	x	08	03	Dana Penyesuaian Tunjangan Profesi Guru PNSD	
x	x	x	08	04	Dana Penyesuaian Tunjangan Sertifikasi Guru PNSD	
x	x	x	08	05	Dana Penyesuaian DID	
x	x	x	08	06	Dst....	
x	x	x	09		Sisa Belanja Dana Otonomi Khusus	
x	x	x	09	01	Dana Otonomi Khusus Aceh	
x	x	x	09	02	Dana Otonomi Khusus Papua	
x	x	x	09	03	Dana Otonomi Khusus Papua Barat	
x	x	x	09	04	Dst....	
x	x	x	10		Sisa Belanja Dana Tambahan Infrastruktur	
x	x	x	10	01	Dana Tambahan Infrastruktur Papua	
x	x	x	10	02	Dana Tambahan Infrastruktur Papua Barat	

x	X	x	11		Dst.....	
---	---	---	----	--	----------	--

Sumber : Permendagri Nomor 13 Tahun 2006

Dalam Laporan Realisasi Anggaran terdapat Pembiayaan pemerintah yang terbagi menjadi dua yaitu penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan. Sisa Lebih perhitungan Anggaran (SiLPA) tahun anggaran sebelumnya merupakan bagian dari penerimaan pembiayaan dalam Laporan Realisasi Anggaran. Dari tabel diatas dapat dijelaskan bahwa Sisa Lebih Perhitungan 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 dan penundaan belanja, kewajiban kepada pihak ketiga sampai dengan akhir tahun belum terselesaikan, dan sisa dana kegiatan lanjutan.

### 2.1.7 Belanja Modal

Dalam Laporan Realisasi Anggaran terdapat belanja pemerintah yang terbagi menjadi tiga yaitu belanja operasi, belanja modal dan belanja tidak terduga. Belanja modal merupakan belanja yang penting untuk meningkatkan pelayanan publik. Menurut Standar Akuntansi Pemerintah (SAP), pengertian belanja modal adalah pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembentukan modal yang sifatnya menambah aset tetap/inventaris yang memberikan manfaat lebih dari satu periode akuntansi, termasuk di dalamnya adalah pengeluaran untuk biaya pemeliharaan yang sifatnya mempertahankan atau menambah masa manfaat, serta meningkatkan kapasitas dan kualitas aset. Dalam SAP, belanja modal dapat dikategorikan ke dalam 5 (lima) kategori utama, yaitu :

a. 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 dan sampai tanah dimaksud dalam kondisi siap pakai.

b. Belanja Modal Peralatan dan Mesin

Belanja modal peralatan dan mesin adalah pengeluaran/biaya yang digunakan untuk pengadaan/penambahan/penggantian, 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.

c. 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.

d. 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.

e. **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 ke 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.

**2.1.7.1 Jenis-jenis Belanja Modal dan Komponen Biaya**

Adapun jenis-jenis belanja modal dan komponen biaya yang dimungkinkan di dalam belanja modal, dapat dilihat dalam tabel berikut :

**Tabel 2.2**

**Jenis dan Komponen Belanja Modal**

<b>Jenis Belanja Modal</b>	<b>Komponen Biaya yang Dimungkinkan didalam Belanja Modal</b>
Belanja Modal Tanah	a. Belanja Modal Pembebasan Tanah b. Belanja Modal Pembayaran Honor Tim Tanah c. Belanja Modal Pembuatan Sertifikat Tanah d. Belanja Modal Pengurangan dan

	<p>Pematangan Tanah</p> <p>e. Belanja Modal Biaya Pengukuran Tanah</p> <p>f. Belanja Modal Perjalanan Pengadaan Tanah</p>
Belanja Modal Gedung dan Bangunan	<p>a. Belanja Modal Bahan Baku Gedung dan Bangunan</p> <p>b. Belanja Modal Upah Tenaga Kerja dan Honor Pengelola Teknis Gedung dan Bangunan</p> <p>c. Belanja Modal Sewa Peralatan Gedung dan Bangunan</p> <p>d. Belanja Modal Perencanaan dan Pengawasan Gedung dan Bangunan</p> <p>e. Belanja Modal Perizinan Gedung dan Bangunan</p> <p>f. Belanja Modal Pengosongan dan Pembongkaran Bangunan Lama Gedung dan Bangunan</p> <p>g. Belanja Modal Honor Perjalanan Gedung dan Bangunan</p>
Belanja Modal dan Peralatan Mesin	<p>a. Belanja Modal Bahan Baku Peralatan dan Mesin</p> <p>b. Belanja Modal Upah Tenaga Kerja dan</p>

	<p>Honor Pengelola Teknis Peralatan dan Mesin</p> <p>c. Belanja Modal Sewa Peralatan, Peralatan dan Mesin</p> <p>d. Belanja Modal Perencanaan dan Pengawasan Peralatan dan Mesin</p> <p>e. Belanja Modal Perizinan Peralatan dan Mesin</p> <p>f. Belanja Modal Pemasangan Peralatan dan Mesin</p> <p>g. Belanja Modal Perjalanan Peralatan dan Mesin</p>
<p>Belanja Modal Jalan, Irigasi dan jaringan</p>	<p>a. Belanja Modal Bahan Baku Jalan dan Jembatan</p> <p>b. Belanja Modal Upah Tenaga Kerja dan Honor Pengelola Teknis Jalan dan Jembatan</p> <p>c. Belanja Modal Sewa Peralatan Jalan dan Jembatan</p> <p>d. Belanja Modal Perencanaan dan Pengawasan Jalan dan Jembatan</p> <p>e. Belanja Modal Perizinan Jalan dan Jembatan</p> <p>f. Belanja Modal Pengosongan dan</p>

	<p>Pembongkaran Bangunan Lama Jalan dan Jembatan</p> <p>Belanja Modal Perjalanan Jalan dan Jembatan</p> <p>g. Belanja Modal Bahan Baku Irigasi dan Jaringan</p> <p>h. Belanja Modal Upah Tenaga Kerja dan Honor Pengelola Teknis Irigasi dan Jaringan</p> <p>i. Belanja Modal Sewa Peralatan Irigasi dan Jaringan</p> <p>j. Belanja Modal Perencanaan dan Pengawasan Irigasi dan Jaringan</p> <p>k. Belanja Modal Perizinan Irigasi dan Jaringan</p> <p>l. Belanja Modal Pengosongan dan Pembongkaran Bangunan Lama Irigasi dan Jaringan</p> <p>m. Belanja Modal Perjalanan Irigasi dan Jaringan</p>
<p>Belanja Modal Fisik Lainnya</p>	<p>a. Belanja Modal Bahan Baku Fisik Lainnya</p> <p>b. Belanja Modal Upah Tenaga Kerja dan Pengelola Teknis Fisik Lainnya</p> <p>c. Belanja Modal Sewa Peralatan Fisik</p>

	Lainnya d. Belanja Modal Perencanaan dan Pengawasan Fisik Lainnya e. Belanja Modal Perizinan Fisik Lainnya f. Belanja Modal Jasa Konsultan Fisik Lainnya
--	---

Sumber : [www.ksap.org/riset&Artikel/Art16.pdf](http://www.ksap.org/riset&Artikel/Art16.pdf)

## 2.2 Kerangka Pemikiran

Pergeseran komposisi belanja merupakan upaya logis yang dilakukan pemerintah daerah setempat dalam rangka meningkatkan tingkat kepercayaan publik. Hal ini ditujukan untuk peningkatan investasi modal dalam bentuk aset tetap, yakni peralatan, bangunan, infrastruktur, dan harta tetap lainnya. Semakin tinggi tingkat investasi modal diharapkan mampu meningkatkan kualitas layanan publik, karena aset tetap yang dimiliki sebagai akibat adanya belanja modal merupakan prasyarat utama dalam memberikan pelayanan publik oleh pemerintah daerah (Darwanto dan Yustikasari, 2007:3). Pemerintah daerah mengalokasikan dana dalam bentuk anggaran belanja modal dalam APBD untuk menambah aset tetap. Alokasi belanja modal ini didasarkan pada kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana, baik untuk kelancaran pelaksanaan tugas pemerintah maupun untuk fasilitas publik.

Pemerinta Kota Bandung, belanja modal yang notabene merupakan belanja produktif ternyata masih banyak mengalami berbagai permasalahan di bidang infrastruktur khususnya yang merupakan bagian dari belanja modal, permasalahan

ini di ungkapkan oleh Aan Andi Purnama yang merupakan Anggota DPRD Kota Bandung, menurut Andi "Keluhan paling banyak soal infrastruktur terutama jalan lingkungan. Heran, padahal anggaran jalan lingkungan itu besar," ujar Andi saat ditemui disela kegiatan Gerakan Pungut Sampah (GPS) di Kel. Sukarasa, Kec. Cicendo, Kota Bandung, Jumat (28/11/2014). Meski setiap tahunnya pembangunan infrastuktur di Kota Bandung selalu mendapat porsi anggaran yang cukup besar, namun masih banyak masyarakat yang mengeluhkan kurang ideal atau optimalnya sarana yang tersedia. Hal itu terungkap pada saat anggota DPRD Kota Bandung melakukan reses selama tiga hari, mulai tanggal 23-25 November lalu. Setidaknya keluhan-keluhan itulah yang ditampung oleh anggota DPRD Kota Bandung, Aan Andi Purnama. Masyarakat, masih banyak yang mengeluhkan kondisi jalan, penerangan jalan, trotoar, air bersih, sampah dan infrastruktur lainnya yang semakin tahun dirasakan semakin tidak ideal. (<http://zzz.klik-galamedia.com/2014-11-28/warga-keluhkan-buruknya-infrastruktur-di-kota-bandung>, diunduh pada tanggal 15 Oktober 2014). Hal ini menunjukkan perlu adanya suatu desain sistem pengeluaran yang mampu mengendalikan pola konsumsi sumberdaya ekonomi, khususnya anggaran publik yang tidak tepat sasaran.

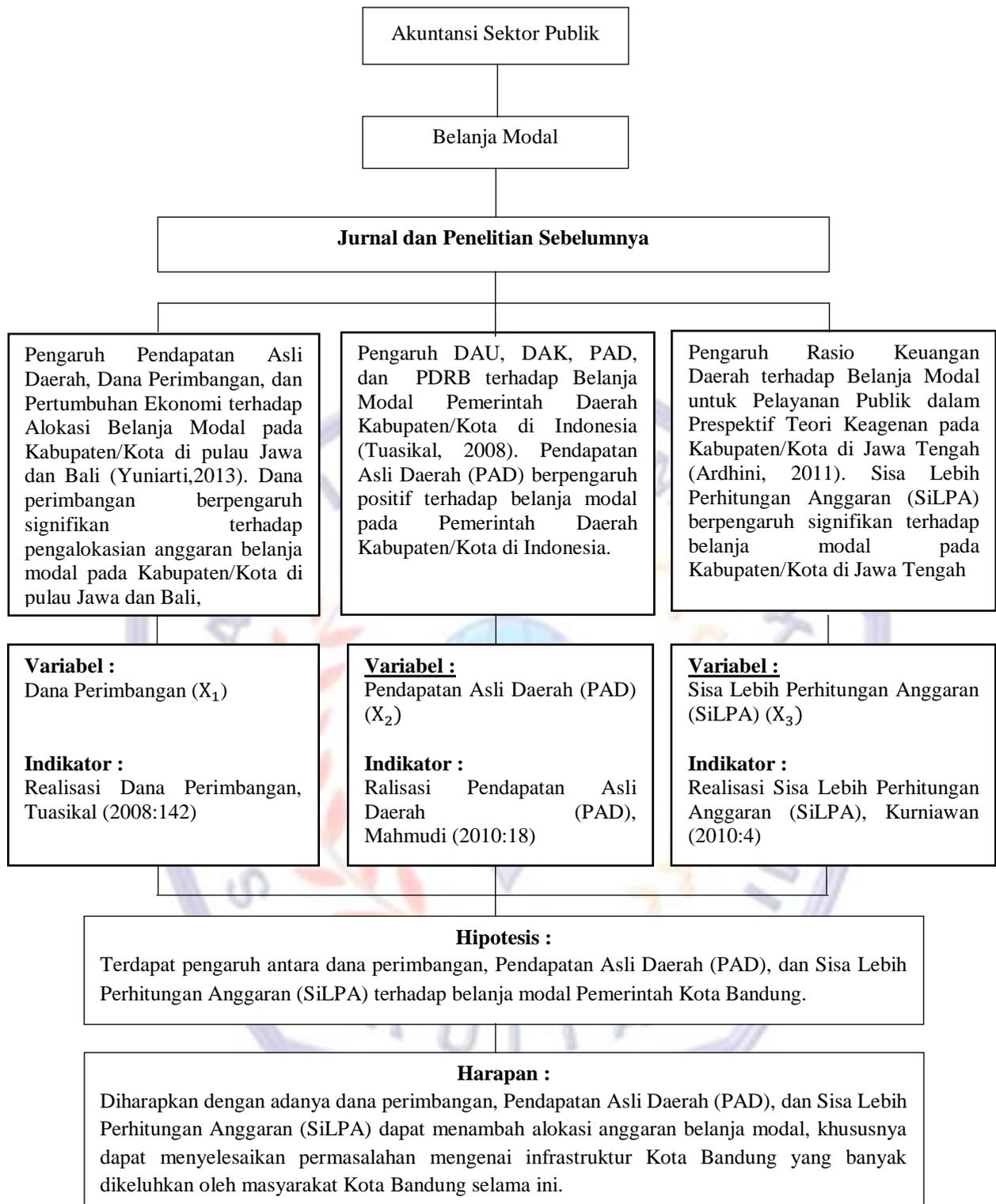
Menurut Tuasikal (2008:142) Dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah dan UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Ditegaskan bahwa pemerintah daerah diberi kesempatan secara luas untuk mengembangkan dan membangun daerahnya sesuai dengan kebutuhan dan prioritasnya masing-masing, termasuk dalam hal penyusunan dan pertanggungjawaban atas pengalokasian dana

yang dimiliki dengan cara yang efisien dan efektif, khususnya dalam upaya peningkatan kesejahteraan dan pelayanan umum kepada masyarakat. Dalam penelitian sebelumnya Yuniarti (2013) menyebutkan bahwa Dana perimbangan berpengaruh signifikan terhadap pengalokasian anggaran belanja modal pada Kabupaten/Kota di pulau Jawa dan Bali.

Sejalan dengan peningkatan wewenang pemerintah daerah dalam membuat kebijakan dan pelaksanaan roda pemerintahan untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat dan meningkatkan pelayanan publik, pemerintah daerah dituntut untuk mampu meningkatkan sumber pendapatan asli daerah nya agar bisa membiayai kebutuhan belanja daerah secara mandiri. Karena memang salah satu tujuan dari otonomi daerah adalah tingkat kemandirian keuangan pemerintah daerah yang semakin tinggi dalam memenuhi kebutuhan belanjanya. Menurut Mahmudi (2010:18) salah satu tujuan pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal adalah untuk meningkatkan kemandirian daerah dan mengurangi ketergantungan fiskal terhadap pemerintah pusat. Peningkatan kemandirian daerah sangat erat kaitannya dengan kemampuan daerahnya dalam mengelola Pendapatan Asli Daerah (PAD). Semakin tinggi kemampuan daerah dalam menghasilkan PAD maka semakin besar pula diskresi daerah untuk menggunakan PAD tersebut sesuai dengan aspirasi, kebutuhan, dan prioritas pembangunan daerah. Dalam penelitian sebelumnya Tuasikal (2008) menyebutkan bahwa pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh positif terhadap belanja modal pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Indonesia.

Selain penerimaan pembiayaan seperti PAD dan bantuan pusat seperti dana perimbangan, menurut Kurniawan (2010:4) menjelaskan bahwa Sumber

pendanaan lainnya untuk alokasi belanja modal penyediaan berbagai fasilitas publik adalah penerimaan pembiayaan daerah yang bersumber dari Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) tahun anggaran sebelumnya, pencairan dana cadangan, hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan, penerimaan pinjaman, dan penerimaan kembali pemberian pinjaman. Untuk itu, besarnya SiLPA seharusnya dipandang sebagai tambahan pembiayaan untuk memberikan porsi yang lebih besar kepada belanja yang lebih produktif, seperti belanja modal. Dengan adanya dana dari pemerintah pusat berupa dana perimbangan, Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA), pemerintah daerah memiliki anggaran yang lebih besar untuk mendanai belanjanya. Pemerintah daerah seharusnya memandang hal ini sebagai peluang untuk menambah proporsi belanja yang bersifat produktif, seperti belanja modal. Dalam penelitian sebelumnya Ardhini (2011) menyebutkan bahwa Pendapatan Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) berpengaruh signifikan terhadap belanja modal pada Kabupaten/Kota di Jawa Tengah. Dari uraian di atas maka peneliti membuat kerangka pemikiran mengenai keterkaitan antar variabel X yaitu dana perimbangan sebagai variabel  $X_1$ , Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebagai variabel  $X_2$ , dan Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) sebagai variabel  $X_3$ , serta belanja modal sebagai variabel Y yaitu sebagai berikut :



**Gambar 2.2**  
**Kerangka Pemikiran**

### 2.3 Hipotesis Penelitian

Menurut Sugiyono (2013:93) hipotesis merupakan jawaban sementara terhadap rumusan masalah penelitian, dimana rumusan masalah penelitian telah dinyatakan dalam bentuk kalimat pertanyaan. Dikatakan sementara, karena jawaban yang diberikan baru didasarkan pada teori yang relevan belum didasarkan pada fakta-fakta empiris yang diperoleh melalui pengumpulan data. Jadi hipotesis juga dapat dinyatakan sebagai jawaban teoritis terhadap rumusan masalah penelitian, belum jawaban yang empirik. Berdasarkan kerangka pemikiran yang telah dijelaskan sebelumnya maka, dapat dirumuskan hipotesis penelitian sebagai berikut :

- a.  $H_1 : \beta_1 \neq 0$  : Dana perimbangan berpengaruh signifikan terhadap belanja modal.
- b.  $H_2 : \beta_2 \neq 0$  : Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh signifikan terhadap belanja modal.
- c.  $H_3 : \beta_3 \neq 0$  : Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) berpengaruh signifikan terhadap belanja modal.
- d.  $H_0 : \beta_1 \neq \beta_2 \neq \beta_3 \neq 0$  : Dana perimbangan, Pendapatan Asli Daerah (PAD), dan Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) berpengaruh signifikan terhadap belanja modal.