

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Konsep, Konstruk, Variabel Penelitian**

##### **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 Nomor 22 Tahun 1999 yang direvisi menjadi Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah yang berisikan kebijakan otonomi daerah. Kebijakan otonomi daerah ini menjadi langkah awal bagi pemerintah dalam memiliki wewenang yang lebih luas mengatur jalannya roda pemerintahan sesuai dengan aspirasi daerahnya sendiri.

Menurut Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, pengertian otonomi daerah dan daerah otonom adalah sebagai berikut:

“Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan perundang-undangan”

“Daerah otonomi 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 system 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)**

Dalam melaksanakan segala sesuatu dibutuhkan perencanaan yang matang agar tujuan yang didambakan dapat terwujud sesuai harapan. Perencanaan ini berlaku untuk setiap aktifitas, terlebih lagi aktifitas besar dan menyangkut kepentingan banyak orang seperti pelaksanaan pemerintahan daerah. Diperlukan perencanaan yang matang agar tujuan pemerintah daerah untuk memberi pelayanan maksimal kepada masyarakat dapat tercapai. Salah satu perencanaan yang digunakan pemerintah daerah adalah dengan dibuatnya APBD. APBD adalah bagian dari perencanaan yang berkaitan dengan anggaran yang digunakan dalam melaksanakan roda pemerintahan. Anggaran daerah pada hakekatnya merupakan salah satu alat untuk meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Adapun pengertian anggaran menurut M. Nafarin (2007:20)

“Anggaran merupakan pedoman tindakan yang akan dilaksanakan pemerintah meliputi rencana pendapatan, belanja, transfer, dan pembiayaan yang diukur dalam satuan rupiah, yang disusun menurut klasifikasi tertentu secara sistematis untuk satu periode.”

Dari pengertian tersebut dapat dikatakan bahwa anggaran merupakan suatu rencana keuangan yang terdiri dari pendapatan dan pengeluaran yang mana dalam pelaksanaannya harus direncanakan dengan baik agar tujuan yang telah ditetapkan dapat tercapai.

Adapun anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) sebagaimana dijelaskan dalam Undang-undang Nomor 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dinyatakan dalam pasal 1 butir (17):

“Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah selanjutnya disingkat APBD adalah suatu rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah dan ditetapkan dengan peraturan daerah”

Sedangkan menurut Yuwono (2005:92) mendefinisikan APBD sebagai suatu rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan berdasar peraturan daerah tentang APBD yang disetujui DPRD.

Definisi APBD menurut Abdul (2001:159) adalah rencana kegiatan pemerintah daerah yang dituangkan dalam bentuk angka dan menunjukkan adanya sumber penerimaan yang merupakan target minimal dan biaya yang merupakan batas maksimal untuk satu periode anggaran.

Dari kedua pengertian diatas jelas bahwa APBD haruslah disusun dengan baik dan dipertimbangkan dengan seksama dengan memperhatikan skala prioritas dan

dalam pelaksanaannya harus mengacu pada sasaran dengan cara yang berdaya guna dan berhasil guna.

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

Pendapatan asli daerah terdapat dalam APBD, terdiri dari beberapa sumber pendapatan. Yang pertama adalah pendapatan asli daerah.

Menurut UU No. 33 Tahun 2004 dalam pasal 1 Ayat 17, yang dimaksud dengan pendapatan asli daerah adalah sebagai berikut:

“Pendapatan asli daerah yang selanjutnya disebut sebagai PAD adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah yang sesuai dengan peraturan perundang undangan”

Setiap daerah diberikan kewenangan dan tanggung jawab untuk menggali dan memaksimalkan sumber sumber pendapatan yang ada di daerahnya. Peningkatan PAD ini menjadi sangat penting dalam era otonomi daerah, karena kemandirian keuangan daerah menjadi salah satu tolak ukur dalam keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah (Abdul, 2001)

Sedangkan menurut Ahmad (2008):

“PAD merupakan pendapatan yang bersumber dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, dan lain-lain PAD yang sah, yang bertujuan untuk memberikan keleluasaan pada pemerintah daerah dalam menggali pendanaan dalam melaksanakan otonomi daerah sebagai perwujudan asas desentralisasi dan juga untuk membiayai belanja daerah dan tercapainya anggaran dalam APBD”

Adapun yang menjadi sumber pendapatan asli daerah berdasarkan kepada pasal 6 UU No 3 Tahun 2004 terdiri dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain PAD yang sah.

### **2.1.3.1 Pajak Daerah**

Pajak daerah merupakan salah satu sumber dari pendapatan asli daerah, menurut Rochmat yang dikutip Mardiasmo (2002) pajak adalah:

“Pajak adalah iuran rakyat kepada kas negara berdasarkan undang-undang (yang dapat dipaksakan) dengan tiada mendapat jasa timbal yang langsung ditunjukkan dan dapat digunakan untuk membayar pengeluaran umum”

Berdasarkan pengertian diatas, 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 UU No 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 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:

1. Jenis Pajak Provinsi terdiri dari:

- a. Pajak Kendaraan Bermotor
  - b. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor
  - c. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotot
  - d. Pajak Air Permukaan
  - e. Pajak Rokok
2. Jenis Pajak Kabupaten dan Kota terdiri dari:
- a. Pajak Hotel
  - b. Pajak Restoran
  - c. Pajak Hiburan
  - d. Pajak Reklame
  - e. Pajak Penerangan Jalan
  - f. Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan
  - g. Pajak Parkir
  - h. Pajak Air Tanah
  - i. Pajak Sarang Burung Walet
  - j. Pajak Bumi dan Bangunan Pedesaan dan Perkotaan
  - k. Bea Perolehan Ha katas Tanah dan Bangunan

### **2.1.3.2 Retribusi Daerah**

Sumber pendapatan lainnya yang dapat dimasukkan dalam pos PAD 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 pembayarannya. Hal ini sejalan dengan pengertian Retribusi Daerah dalam Undang-undang No 28 tahun 2009, bahwa yang dimaksud dengan retribusi daerah adalah:

“Pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemebrian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan”

Pendapatan retribusi daerah ini erat kaitannya dengan banyaknya pelayanan pemerintah kepada masyarakat dan juga tingkat kualitas pelayanan pemerintah kepada masyarakat, karena semakin banyak pelayanan yang diberikan akan semakin banyak pembayaran retribusi kepada daerah (Juli, 2003).

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

Hasil Perusahaan Milik Daerah dan Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang dipisahkan meliputi: bagian laba perusahaan milik daerah, bagian laba lembaga keuangan bank, bagian laba lembaga keuangan non bank, bagian laba atas penyeteroran modal/investasi kepada pihak ketiga

#### **2.1.3.4 Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah**

Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah, meliputi: hasil penjualan asset daerah yang tidak dipisahkan, penerimaan jasa giro, penerimaan dinas pertanian tanaman pangan, penerimaan bunga deposito, denda keterlamabatan pelaksanaan pekerjaan, penerimaan ganti rugi atas kekayaan daerah, dan penerimaan lainnya.



#### **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 suatu sistem yang adil dan proposional diterbitkanlah Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah 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 Pemerintah Daerah Dana Perimbangan diartikan sebagai dana yang bersumber dari penadpaatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Nasional (APBN) yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentraliasi.

Peningkatan kebutuhan belanja pemerintah daerah dalam era otonomi ini memang seharusnya diatasi dengan peningkatan kinerja pemerintah daerah dalam menggali potensi pendapatan yang ada di daerahnya. Akan tetapi, kebanyakan daerah memiliki



tingkat kemandirina keuangan yang rendah sehingga mengandalkan dana perimbangan ini. Hal ini sejalan dengan tujuan lahirnya dana perimbangan yang berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 untuk membantu daerah dalam mendanai kewenangannya, juga bertujuan untuk mengurangi ketimpangan sumber pendanaan pemerintahan antara pusat dan daerah serta untuk mengurangi kesenjangan pendanaan pemerintahan antar daerah.

Dalam pandangan teori ekonomi publik, fungsi ekonomi pemerintah terdiri dari tiga fungsi pokok, yakni fungsi alokasi, fungsi distribusi, dan fungsi stabilisasi. Fungsi distribusi dan fungsi stabilisasi pada umumnya lebih efektif bila kewenangannya ada pada pemerintah pusat, sedangkan fungsi alokasi lebih tepat jika pelaksanaannya ada pada pemerintah daerah, karena pemerintah daerah lebih memahami kebutuhan dan aspirasi masyarakat yang ada didaerahnya. Maka dari itu pembagian ketiga fungsi ini dimaksud sangat penting sebagai landasan dalam penentuan dasar-dasar perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Perincian pendapatan yang termasuk kedalam dana perimbangan terdapat dalam Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, yakni 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 (DBH)**

Menurut Undang-undang Nomor 22 Tahun 2004 Pasal 1 ayat 20, Dana Bagi Hasil (DBH) merupakan dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka persentase untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Pembagian dana bagi hasil iniditinjau 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:

1. Penerimaan Pajak
  - a. Pajak Bumi dan Bangunan (PBB)

Penerimaan negara dari pajak bumi dan bangunan dibagi dengan imbalan 10% untuk pemerintah dan 90% untuk daerah. Dana bagi hasil PBB untuk daerah 90% sebagaimana dimaksud diatas dibagi dengan rincian sebagai berikut

- 1) 16,2% untuk daerah provinsi yang bersangkutan
- 2) 64,8% untuk kabupaten/kota yang bersangkutan
- 3) 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:

- 1) 6,5% dibagikan secara merta kepada seluruh kabupaten dan kota
- 2) 3,5% dibagikan secara intensif kepada kabupaten dan/kota yang realisasi penerimaan pajak bumi dan bangunan sektor pedesaan dan perkotaan sebelumnya mencapai/melampaui rencana penerimaan yang ditetapkan.

b. Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB)

Penerimaan negara dari bea perolehan hak atas tanah dan bangunan dibagi dengan imbangannya 20% untuk pemerintah pusat dan 80% untuk daerah. DBH BPHTB untuk daerah sebesar 80% dibagi untuk daerah dengan rincian

- 1) 16% untuk provinsi yang bersangkutan
- 2) 64% untuk kabupaten/kota yang bersangkutan

Selanjutnya bagian pemerintah sebesar 20% dialokasikan dengan porsi yang sama besar untuk seluruh kabupaten dan kota.

c. Pajak Penghasilan (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

- 1) 60% untuk kabupaten/kota
- 2) 40% untuk provinsi

## 2. Penerimaan Bukan Pajak (Sumber Daya Alam)

### a. Sektor Kehutanan

Penerimaan kehutanan yang berasal dari penerimaan Iuran Hak Pengusahaan Hutan (IHPH) dari Provinsi Sumber Daya Hutan (PSDH) yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan dibagi dengan imbangan 20% untuk pemerintah dan 80% untuk pemerintah daerah. Penerimaan kehutanan yang berasal dari dana reboisasi dibagi dengan imbangan 60% untuk pemerintah dan 40% untuk daerah.

### b. Sektor Pertambangan Umum

Penerimaan pertambangan umum yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan, dibagi dengan imbangan 20% untuk pemerintah dan 80% untuk daerah.

### c. Sektor Pertambangan Minyak Bumi

Penerimaan pertambangan minyak bumi yang dihasilkan dari wilayah daerah bersangkutan setelah dikurangi komponen pajak dan pungutan lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan dibagi dengan imbangan 84,5% untuk pemerintah dan 15,5% untuk daerah.

### d. Sektor Pertambangan Gas Bumi

Penerimaan pertambangan minyak bumi yang dihasilkan dari wilayah daerah bersangkutan setelah dikurangi komponen pajak dan pungutan lainnya sesuai

dengan peraturan perundang-undangan dibagi dengan imbang 69,5% untuk pemerintah dan 30,5% untuk daerah

e. Sektor Perikanan

Penerimaan perikanan yang diterima secara nasional dibagi dengan perimbangan 20% untuk pemerintah dan 80% untuk daerah.

f. Sektor Pertambangan Panas Bumi

Pertambangan panas bumi yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan yang merupakan penerimaan negara bukan pajak, dibagi dengan imbang 20% untuk pemerintah dan 80% untuk daerah.

#### **2.1.4.2 Dana Alokasi Umum (DAU)**

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 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 PAD 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 APBD, dinyatakan bahwa DAU 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 DAU kepada setiap daerah ini ditentukan oleh celah fiskal yang merupakan selisih antara kebutuhan fiskal satu daerah dengan kapasitas fiskal yang dimiliki daerah tersebut. DAU 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.

#### **2.1.4.3 Dana Alokasi Khusus (DAK)**

Dana Alokasi Khusus (DAK) merupakan bagian dari Dana Perimbangan yang menjadi sumber pendapatan daerah berdasar UU Nomor 33 Tahun 2004. Berdasar Undang-undang tersebut, DAK diartikan sebagai dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk membiayai kebutuhan tertentu.

DAK ini dialokasikan untuk daerah daerah yang memiliki kemampuan fiskal rendah dibanding kemampuan fiskal daerah secara nasional. Penentuan penerimaan DAK ini diatur dengan kriteria penerima DAK yang terdapat dalam undang-undang. Sesuai pengertiannya, DAK 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 Belanja Modal**

Berdasarkan Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 pasal 53 ayat 1:

“Belanja modal sebagaimana dimaksud dalam pasal 50 huruf c digunakan untuk pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembelian/pengadaan atau pembangunan asset tetap berwujud yang mempunyai nilai manfaat lebih dari dua belas bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintahan, seperti dalam bentuk tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, jalan, irigasi dan jaringan dan asset tetap lainnya”

Menurut Abdul (2011) tentang pengertian belanja modal, yaitu:

“Belanja Modal adalah belanja yang manfaatnya melebihi satu tahun anggaran dan akan menambah asset atau kekayaan daerah serta akan menambah belanja yang bersifat rutin seperti biaya pemeliharaan.”

Dengan pengertian tersebut maka belanja modal akan menambah asset tetap pemerintah daerah sehingga perlu diperhatikan secara matang dalam pemenuhan belanja modal ini. Tentunya belanja modal harus sangat disesuaikan dengan kebutuhan daerah agar kelak asset tetap yang bertambah tersebut tidak menjadi sia sia atau malah menambah beban keuangan pemerintah daerah karena peningkatan asset



akan meningkatkan biaya pemeliharaan. Kebijakan otonomi daerah yang memberikan kewenangan daerah dalam menjalankan aktifitas pemerintahannya harus dimaksimalkan untuk semakin mendekatkan pelayanan terbaik kepada masyarakat. Pemerintah daerah harus mampu menggunakan anggaran pendapatan untuk belanja modal secara proposional agar tujuan dari otonomi daerah dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik dapat tercapai.

Menurut Nordiawan dalam Moch. Edwin (2014), belanja modal adalah belanja yang dilakukan pemerintah yang menghasilkan aktiva tertentu. Alokasi belanja modal ini akan meningkatkan sara penunjang aktifitas masyarakat yang diharapkan dapat meningkatkan aktifitas perekonomian masyarakat. Peningkatan perekonomian masyarakat ini lahir karena fasilitas pendukung yang diberikan pemerintah dalam bentuk belanja modal dapat meningkatkan daya Tarik investasi dari masyarakat. Sebagai bagian dari belanja daerah, belanja modal pada hakikatnya memiliki peranan yang penting dalam upaya meningkatkan pembangunan daerah. Mardiasmo (2002) yang menyatakan bahwa dalam era otonomi daerah, pemerintah daerah harus semakin mendekatkan diri pada pelayanan dasar publik dengan mamaksimalkan sumber pendapatan daerahnya untuk peningkatan fasilitas pelayanan publik. Peningkatan fasilitas pelayanan publik ini tentunya dengan memberikan porsi belanja modal yang maksimal. Peningkatan belanja modal ini sebenarnya akan semakin memberikan peluang kepada pemerintah daerah dalam memenuhi indikator keberhasilan otonomi daerah dalam hal kemandirian keuangan daerah memenuhi kebutuhan belanjanya.

Belanja modal yang dilakukan pemerintah untuk membangun fasilitas pelayanan kesehatan, peningkatan kualitas pendidikan atau perbaikan sarana transportasi tentunya akan langsung dirasakan masyarakat manfaatnya, dan ketika masyarakat merasakan manfaat dari pembangunan ini maka dengan sendirinya akan tumbuh kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah yang akan mendorong masyarakat meningkatkan investasi yang pada akhirnya menjadi pendapatan asli daerah.

Menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah dijelaskan bahwa belanja modal terbagi kedalam:

1. 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 dipakai
2. Belanja Modal Peralatan dan Mesin adalah pengeluaran/biaya yang digunakan untuk pengadaan/penambahan/penggantian, dan peningkatan kapasitas peralatan dan mesin serta inventaris kantor yang lebih dari 12 bulan dan sampai peralatan dan mesin dimaksud dalam kondisi siap pakai.
3. Belanja Modal Gedung dan Bangunan adalah pengeluaran/biaya yang digunakan untuk pengadaan/penggantian, dan termasuk pengeluaran untuk perencanaan, pengawasan dan pengelolaan pembangunan gedung dan bangunan dimaksud dalam kondisi siap pakai.

4. Belanja Modal Jalan, Irigasi, dan Jaringan adalah pengeluaran/biaya yang digunakan untuk pengadaan/ penambahan/ 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 adalah pengeluaran/biaya yang digunakan untuk pengadaan/penambahan/penggantian/peningkatan pembangunan/pembuatan serta perawatan terhadap fisik lainnya yang tidak dapat dikategorikan kedalam kriteria belanja modal tanah, gedung dan bangunan, dan jalan irigasi dan jaringan, termasuk belanja ini adalah belanja modal kontrak sewa beli, pembelian barang-barang kesenian, barang purbakala dan barang untuk museum, hewan ternak dan tanaman, buku-buku, jurnal ilmiah.

Berikut ini adalah tabel komponen biaya yang termasuk dalam belanja modal:

**Tabel 2.1**

**Jenis Belanja Modal dan Komponen-komponennya**

<b>Jenis Belanja Modal</b>	<b>Komponen Biaya yang Dimungkinkan di dalam Belanja Modal</b>
Belanja Modal Tanah	1) Belanja Modal Pembebasan Tanah 2) Belanja Modal 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"> <li>1) Belanja Modal Bahan Baku Gedung dan Bangunan</li> <li>2) Belanja Modal Upah Tenaga Kerja dan Honor Pengelola Teknis Gedung dan Bangunan</li> <li>3) Belanja Modal Sewa Peralatan Gedung dan Bangunan</li> <li>4) Belanja Modal Perencanaan dan Pengawasan Gedung dan Bangunan</li> <li>5) Belanja Modal Perizinan Gedung dan Bangunan</li> <li>6) Belanja Modal Pengosongan dan Pembongkaran Bangunan Lama Gedung dan Bangunan</li> <li>7) Belanja Modal Honor Perjalanan Gedung dan Bangunan</li> </ol>
Belanja Modal Peralatan dan Mesin	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Belanja Modal Bahan Baku Peralatan dan Mesin</li> <li>2) Belanja Modal Upah Tenaga Kerja dan Honor Pengelola Teknis Peralatan dan Mesin</li> <li>3) Belanja Modal Sewa Peralatan Peralatan dan Mesin</li> <li>4) Belanja Modal Perencanaan dan Pengawasan Peralatan dan Mesin</li> <li>5) Belanja Modal Perizinan Peralatan dan Mesin</li> <li>6) Belanja Modal Pemasangan Peralatan dan Mesin</li> <li>7) Belanja Modal Honor Perjalanan Peralatan dan Mesin</li> </ol>
Belanja Modal Jalan, Irigasi dan Jaringan	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Belanja Modal Bahan Baku Jalan dan Jembatan</li> <li>2) Belanja Modal Upah Tenaga Kerja dan Honor Pengelola Teknis Jalan dan Jembatan</li> <li>3) Belanja Modal Sewa Peralatan Jalan dan Jembatan</li> <li>4) Belanja Modal Perencanaan dan</li> </ol>

	<p>Pengawasan Jalan dan Jembatan</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>5) Belanja Modal Perizinan Jalan dan Jembatan</li> <li>6) Belanja Modal Pengosongan dan Pembongkaran Bangunan Lama Jalan dan Jembatan</li> <li>7) Belanja Modal Honor Perjalanan Jalan dan Jembatan</li> <li>8) Belanja Modal Bahan Baku Irigasi dan Jaringan</li> <li>9) Belanja Modal Upah Tenaga Kerja dan Honor Pengelola Teknis Irigasi dan Jaringan</li> <li>10) Belanja Modal Sewa Peralatan Irigasi dan Jaringan</li> <li>11) Belanja Modal Perencanaan dan Pengawasan Irigasi dan Jaringan</li> <li>12) Belanja Modal Perizinan Irigasi dan Jaringan</li> <li>13) Belanja Modal Pengosongan dan Pembongkaran Bangunan Lama Irigasi dan Jaringan</li> <li>14) Belanja Modal Honor Perjalanan Irigasi dan Jaringan</li> </ol>
Belanja Modal Fisik Lainnya	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Belanja Modal Bahan Baku Fisik Lainnya</li> <li>2) Belanja Modal Upah Tenaga Kerja dan Honor Pengelola Teknis Fisik Lainnya</li> <li>3) Belanja Modal Sewa Peralatan Fisik Lainnya</li> <li>4) Belanja Modal Perencanaan dan Pengawasan Fisik Lainnya</li> <li>5) Belanja Modal Perizinan Fisik Lainnya</li> <li>6) Belanja Modal Jasa Konsultan Fisik Lainnya</li> </ol>

Sumber: Pemendagri Nomor 13 Tahun 2006

### 2.1.6 Penelitian Terdahulu

Beberapa penelitian sebelumnya mengenai hubungan antara pendapatan asli daerah terhadap belanja modal sudah cukup banyak dilakukan. Adapun yang meneliti tentang pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Modal menunjukkan bahwa PAD sebagai salah satu variabelnya berpengaruh positif dan signifikan terhadap belanja modal (Imam, 2014). Hasil penelitian selanjutnya mengenai Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) Terhadap Belanja Modal Pada Kota/Kabupaten di Jawa Barat tahun 2009-2013 oleh Yogi (2015) mengatakan bahwa PAD dan DAU berpengaruh sangat kuat terhadap Belanja Modal secara simultan.

Beberapa penelitian mengenai pengaruh PAD terhadap Belanja Modal diantaranya dapat dijelaskan pada penelitian terdahulu sebagai berikut:

1. Penelitian Yogi Pratama Sudarna (2015) yang meneliti tentang Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) Terhadap Belanja Modal Pada Kota/Kabupaten di Jawa Barat tahun 2009-2013, menyimpulkan bahwa PAD dan DAU berpengaruh sangat kuat terhadap Belanja Modal secara simultan.
2. Penelitian selanjutnya Novita Rizki Saraswati (2015) yang meneliti tentang Pengaruh Pertumbuhan Ekonomi dan Pendapatan Asli Daerah Terhadap Pengalokasian Anggaran Belanja Modal menyatakan bahwa pertumbuhan

ekonomi memiliki pengaruh signifikan terhadap Anggaran Belanja Modal, PAD memiliki pengaruh yang signifikan terhadap anggaran belanja modal.

3. Penelitian Imam Himan (2014) tentang Pengaruh Pertumbuhan Ekonomi, Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum Terhadap Effektivitas Pengalokasian Anggaran Belanja Modal pada Kabupaten/Kota di Jawa Barat menyimpulkan bahwa Pertumbuhan ekonomi, pendapatan asli daerah, dan dana alokasi umum masing-masing berpengaruh positif signifikan terhadap alokasi anggaran belanja modal
4. Penelitian oleh I Putu Ngurah Panji Kartika Jaya dan A.A.N.B Dwirandra (2012) yang meneliti tentang Pengaruh Pendapatan Asli Daerah Pada Belanja Modal Dengan Pertumbuhan Ekonomi Sebagai Variabel Pemoderasi menyimpulkan PAD berpengaruh positif terhadap belanja modal, pertumbuhan ekonomi tidak berpengaruh positif terhadap belanja modal.
5. Penelitian Qonita Kamilah (2014) tentang Pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum Terhadap Alokasi Belanja Modal Daerah Kota Bandung. Menyimpulkan secara parsial terdapat pengaruh positif dan signifikan antara PAD dan Belanja Modal pada Pemerintahan Kota Bandung, secara parsial DAU tidak berpengaruh secara signifikan terhadap pengalokasian anggaran belanja modal, secara simultan PAD dan DAU memberi pengaruh positif dan signifikan terhadap Belanja Modal.



**Tabel 2.2**  
**Ringkasan Penelitian Sebelumnya**

No	Penelitian (Tahun)	Judul	Variabel Penelitian	Hasil Penelitian
1	Yogi Pratama Sudarna (2015)	Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) Terhadap Belanja Modal Pada Kota/Kabupaten di Jawa Barat tahun 2009-2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pendapatan Asli Daerah (X1)</li> <li>- Dana Alokasi Umum (X2)</li> <li>- Belanja Modal (Y)</li> </ul>	PAD dan DAU berpengaruh sangat kuat terhadap Belanja Modal secara simultan
2	Novita Rizki Saraswati (2015)	Pengaruh Pertumbuhan Ekonomi dan Pendapatan Asli Daerah Terhadap Pengalokasian Anggaran Belanja Modal	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pertumbuhan Ekonomi (X1)</li> <li>- Pendapatan Asli Daerah (X2)</li> <li>- Pengalokasian Anggaran Belanja Daerah (Y)</li> </ul>	Pertumbuhan ekonomi memiliki pengaruh signifikan terhadap Anggaran Belanja Modal, PAD memiliki pengaruh yang signifikan terhadap anggaran belanja modal
3	Imam Himan (2014)	Pengaruh Pertumbuhan Ekonomi, Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum Terhadap Efektifitas Pengalokasian Anggaran Belanja Modal pada Kabupaten/Kota di Jawa Barat	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pertumbuhan Ekonomi (X1)</li> <li>- Pendapatan Asli Daerah (X2)</li> <li>- Dana Alokasi Umum (X3)</li> <li>- Efektifitas Pengalokasian Anggaran Belanja Modal (Y)</li> </ul>	Pertumbuhan ekonomi, pendapatan asli daerah, dan dana alokasi umum masing-masing berpengaruh positif signifikan terhadap alokasi anggaran belanja modal

4	I Putu Ngurah Panji Kartika Jaya dan A.A.N.B Dwirandra (2012)	Pengaruh Pendapatan Asli Daerah Pada Belanja Modal Dengan Pertumbuhan Ekonomi Sebagai Variabel Pemoderasi	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pendapatan Asli Daerah (X1)</li> <li>- Pertumbuhan Ekonomi (X2)</li> <li>- Belanja Modal (Y)</li> </ul>	PAD berpengaruh positif terhadap belanja modal, pertumbuhan ekonomi tidak berpengaruh positif terhadap belanja modal
5	Qonita Kamilah (2014)	Pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum Terhadap Alokasi Belanja Modal Daerah Kota Bandung	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pendapatan Asli Daerah (X1)</li> <li>- Dana Alokasi Umum (X2)</li> <li>- Alokasi Belanja Modal (Y)</li> </ul>	Secara parsial terdapat pengaruh positif dan signifikan antara PAD dan Belanja Modal pada Pemerintahan Kota Bandung, secara parsial DAU tidak berpengaruh secara signifikan terhadap pengalokasian anggaran belanja modal, secara simultan PAD dan DAU memberi pengaruh positif dan signifikan terhadap Belanja Modal

**Sumber: Penelitian-penelitian terdahulu**

## 2.2 Kerangka Pemikiran

Menurut Ahmad (2008) Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan pendapatan yang bersumber dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan

kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah, yang bertujuan untuk memberikan keleluasaan pada pemerintah daerah dalam menggali pendanaan dalam melaksanakan otonomi daerah sebagai perwujudan asas desentralisasi dan juga untuk membiayai belanja daerah dan tercapainya anggaran dalam APBD. Dari pengertian tentang PAD tersebut, cukup jelas diketahui bahwa salah satu fungsi PAD adalah untuk membiayai belanja daerah. Salah satu unsur yang dapat dirasakan langsung manfaatnya oleh masyarakat dalam belanja daerah adalah belanja modal. Hal ini karena belanja modal merupakan anggaran yang telah dialokasikan pemerintah daerah dalam APBD berkaitan dengan pembiayaan untuk mendukung peningkatan kualitas pelayanan terhadap masyarakat (Sri, 2015), misalnya pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur.

Belanja modal menurut Abdul (2011) merupakan pengeluaran anggaran untuk perolehan aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi. Dengan kata lain belanja modal adalah belanja yang mengakibatkan penambahan kekayaan (asset). Belanja asset berupa infrastruktur berdampak pada pertumbuhan ekonomi dan penciptaan lapangan kerja sehingga akhirnya dapat berdampak pada peningkatan penerimaan daerah. Tetapi fakta yang terjadi belanja modal kurang mendapat perhatian serius atau belum menjadi prioritas utama dalam anggaran pemerintah daerah (Abdul, 2011). Hal ini diperkuat dengan kenyataan bahwa realisasi belanja modal dalam APBD periode 2012-2015 masih dibawah 29%, sedangkan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Pemendagri) No.22/2011 dan

Pemendagri No.37/2012 mewajibkan Pemda mengalokasikan belanja modal minimal 29% dari belanja daerah.

Penelitian terdahulu oleh I Putu Ngurah Panji Kartika Jaya dan A.A.N.B Dwirandra (2012) yang meneliti tentang Pengaruh Pendapatan Asli Daerah Pada Belanja Modal Dengan Pertumbuhan Ekonomi Sebagai Variabel Pemoderasi menyimpulkan PAD berpengaruh positif terhadap belanja modal, pertumbuhan ekonomi tidak berpengaruh positif terhadap belanja modal. Persamaan penelitian terletak pada salah satu variable independen yaitu PAD dan variabel dependen yaitu belanja modal, sedangkan perbedaannya terletak pada variabel independen pemoderasi yang tidak penulis gunakan pada penelitian ini.

Penelitian Qonita Kamilah (2014) tentang Pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum Terhadap Alokasi Belanja Modal Daerah Kota Bandung. Menyimpulkan secara parsial terdapat pengaruh positif dan signifikan antara PAD dan Belanja Modal pada Pemerintahan Kota Bandung, secara parsial DAU tidak berpengaruh secara signifikan terhadap pengalokasian anggaran belanja modal, secara simultan PAD dan DAU memberi pengaruh positif dan signifikan terhadap Belanja Modal.

Penelitian selanjutnya Novita Rizki Saraswati (2015) yang meneliti tentang Pengaruh Pertumbuhan Ekonomi dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Terhadap Pengalokasian Anggaran Belanja Modal menyatakan bahwa pertumbuhan ekonomi

memiliki pengaruh signifikan terhadap Anggaran Belanja Modal, PAD memiliki pengaruh yang signifikan terhadap Anggaran Belanja modal.

Hubungan antar variabel bersifat positif karena penerimaan PAD yang semakin bertambah diharapkan mampu meningkatkan alokasi belanja daerah khususnya belanja modal daerah sehingga berdampak pada kualitas pelayanan publik yang baik (I Putu dan Dwirandra, 2012).

Berdasarkan kerangka pemikiran di atas, maka dapat digambarkan suatu model kerangka pemikiran sebagai berikut:



**Gambar 2.2**  
**Paradigma Penelitian**

### 2.3 Hipotesis Penelitian

Berdasarkan kerangka pemikiran diatas, maka hipotesis yang akan diajukan dalam peneltian ini adalah:

$H_0$  : artinya Pendapatan Asli Daerah tidak berpengaruh positif dan tidak signifikan terhadap belanja modal pada Kabupaten/Kota di Jawa Barat.

$H_a$  : artinya Pendapatan Asli Daerah berpengaruh positif dan signifikan terhadap belanja modal pada Kabupaten/Kota di Jawa Barat.