

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Belanja Daerah

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah seperti yang dijelaskan dalam Undang - Undang Nomor 33 Tahun 2004 adalah rencana keuangan tahunan Pemerintah Daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah. APBD berisi anggaran mengenai pendapatan dan rincian Belanja Daerah. Pendapatan Daerah berasal dari Pendapatan Asli Daerah, Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan, Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, Dana Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak, Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah, Hibah, Dana Darurat, Dana Bagi Hasil Pajak dari Provinsi dan Pemerintah Daerah lainnya, Dana Penyesuaian dan Otonomi Khusus, dan Bantuan Keuangan dari Propinsi atau Pemda lainnya.

Menurut Undang – Undang Nomor 33 Tahun 2004, Belanja Daerah adalah semua kewajiban Daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan. Struktur Belanja Daerah terbagi menjadi Belanja Langsung dan Belanja Tidak Langsung. Komponen dalam Belanja Langsung adalah Belanja Pegawai Langsung, Belanja Barang dan Jasa, dan Belanja Modal. Sementara komponen dalam Belanja Tidak Langsung adalah Belanja Pegawai Tidak Langsung, Belanja Bunga, Belanja Subsidi, Belanja Hibah, Belanja Bantuan Sosial, Belanja Bagi Hasil kepada

Provinsi/Kabupaten/Kota dan Pemerintah Desa, Belanja Bantuan Keuangan kepada Provinsi/Kabupaten/Kota dan Pemerintah Desa, dan Belanja Tidak Terduga.

2.2 Belanja Modal

2.2.1 Pengertian Belanja Modal

Halim (2008) mengatakan bahwa Belanja Modal merupakan pengeluaran anggaran untuk memperoleh aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi. Pengertian tersebut sesuai dengan Peraturan Pemerintah nomor 58 tahun 2005 dan Undang - undang nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan. Menurut Peraturan Pemerintah nomor 58 tahun 2005, belanja modal merupakan pengeluaran anggaran oleh pemerintah yang sifatnya menambah inventaris atau menambah aset tetap yang memberikan manfaat lebih dari dua belas bulan (satu periode akuntansi) dan digunakan untuk kepentingan umum. Undang - undang nomor 71 tahun 2010 mengatakan bahwa Belanja Modal merupakan pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembelian, pengadaan atau pembangunan aset tetap berwujud yang mempunyai nilai manfaat lebih dari satu periode akuntansi.

Kemudian pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 pasal 53 ayat 2 ditentukan bahwa nilai aset tetap berwujud yang dianggarkan dalam Belanja Modal sebesar harga beli atau bangun aset ditambah seluruh belanja yang terkait dengan pengadaan atau pembangunan aset sampai aset tersebut siap digunakan. Dijelaskan lebih lanjut pada pasal 53 ayat 4 bahwa Kepala Daerah menetapkan batas minimal kapitalisasi sebagai dasar

pembebanan Belanja Modal. Selain memenuhi batas minimal, pengeluaran anggaran untuk belanja barang tersebut harus memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi bersifat tidak rutin.

Berdasarkan beberapa pendapat di atas, dapat disimpulkan bahwa Belanja Modal merupakan pengeluaran pemerintah yang berasal dari suatu anggaran yang digunakan untuk memperoleh aset tetap atau aset lainnya dimana aset tersebut dapat memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi dan digunakan oleh pemerintah untuk meningkatkan kinerja dalam mengemban tugasnya.

2.2.2 Jenis-jenis Belanja Modal

Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 yang merupakan perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 mengklasifikasikan Belanja Modal ke dalam lima kategori utama:

1. Belanja Modal Tanah

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

2. Belanja Modal Peralatan dan Mesin

Belanja Modal Peralatan dan Mesin merupakan pengeluaran anggaran atau biaya yang digunakan untuk pengadaan, penambahan atau penggantian dan peningkatan kapasitas peralatan mesin serta inventaris atau aset kantor yang memberikan manfaat lebih dari satu periode akuntansi (dua belas bulan) sampai dengan peralatan mesin yang dimaksud dalam kondisi siap pakai.

3. Belanja Modal Gedung dan Bangunan

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

4. Belanja Modal Jalan, Irigasi dan Jaringan

Belanja Modal jalan, irigasi dan jaringan merupakan pengeluaran atau biaya yang digunakan untuk pengadaan, penggantian, 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 yang dimaksud dalam kondisi siap pakai.

5. Belanja Modal Fisik Lainnya

Belanja Modal Fisik lainnya merupakan pengeluaran atau biaya yang digunakan untuk pengadaan, penggantian, penambahan, 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 kontrak sewa beli, pembelian barang-barang kesenian, barang purbakala dan barang untuk museum, hewan ternak dan tanaman, buku-buku dan jurnal ilmiah.

Dari jenis-jenis belanja modal diatas, dapat dituliskan bahwa Belanja Modal = Belanja Tanah + Belanja Peralatan dan Mesin + Belanja Gedung dan Bangunan + Belanja Jalan, Irigasi dan Jaringan + Belanja Aset Lainnya.

2.2.3 Peranan Belanja Modal

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 menyebutkan bahwa belanja modal merupakan pengeluaran anggaran yang digunakan dalam rangka memperoleh atau menambah aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi. Belanja Modal meliputi antara lain belanja modal untuk perolehan tanah, gedung dan bangunan, peralatan dan aset tak berwujud. Aset tetap yang dimiliki sebagai akibat adanya Belanja Modal merupakan prasyarat utama bagi pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan publik. Untuk menambah aset tetap, pemerintah daerah mengalokasikan dana dalam bentuk anggaran Belanja Modal dalam APBD. Alokasi Belanja Modal ini didasarkan pada kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana, baik untuk fasilitas publik maupun kelancaran pelaksanaan tugas pemerintah. Biasanya setiap tahun diadakan pengadaan aset tetap oleh

pemerintah daerah sesuai dengan prioritas anggaran dan pelayanan publik yang memberikan dampak jangka panjang secara finansial.

Secara teori, ada tiga cara untuk memperoleh aset tetap tersebut, yaitu dengan membangun sendiri, membeli, atau menukar dengan aset tetap lainnya. Tetapi yang biasanya dilakukan dalam pemerintahan adalah dengan cara membeli. Proses pembelian biasanya dilakukan umumnya melalui sebuah proses lelang atau tender yang cukup rumit.

2.2.4 Faktor-faktor yang Mempengaruhi Belanja Modal

Sesuai dengan Undang - undang Nomor 33 tahun 2004, sumber pendapatan daerah salah satunya adalah Pendapatan Asli Daerah, yang terdiri dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil perusahaan daerah lainnya dan hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan, dan lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah. Belanja Modal yang dilakukan oleh pemerintah daerah akan dipengaruhi oleh Pendapatan Asli Daerah. Semakin tinggi Pendapatan Asli Daerah, biasanya akan diikuti dengan meningkatnya Belanja Modal, tetapi itu semua menyesuaikan dengan kondisi daerah pada saat tahun anggaran tersebut.

Daerah juga menerima transfer dari pusat berupa Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus. Dana Alokasi Umum sendiri merupakan transfer dana dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluaran seperti gaji pegawai negeri sipil. Sesuai dengan Undang - undang Nomor 33 Tahun

2004, penyaluran Dana Alokasi Umum dilaksanakan setiap bulan masing-masing sebesar 1/12 dari alokasi DAU yang bersangkutan. Dana Alokasi Khusus merupakan dana yang dialokasikan oleh pemerintah pusat kepada daerah tertentu untuk mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas Nasional. Kebutuhan khusus dalam Dana Alokasi Khusus antara lain digunakan untuk peningkatan fasilitas kesehatan, perbaikan dan penambahan infrastruktur berupa jalan provinsi atau kota, perbaikan atau pengadaan saluran irigasi, air minum, dan sanitasi, juga bantuan di bidang Pendidikan.

Penerimaan Pinjaman Daerah merupakan salah satu sumber pembiayaan daerah dimana dana tersebut berasal dari pemerintah pusat maupun daerah lain, Lembaga keuangan bank maupun bukan bank, dan masyarakat. Karena otonomi memberi wewenang kepada daerah untuk mengelola daerahnya sendiri, maka Penerimaan Pinjaman Daerah bisa digunakan untuk Belanja Modal sesuai dengan kondisi dan prioritas masing-masing daerah.

2.3 Pendapatan Asli Daerah

2.3.1 Pengertian Pendapatan Asli Daerah

Otonomi daerah sangat menuntut kemandirian pemerintah daerah dalam pembiayaan pembangunan daerah dan pelayanan kepada masyarakat. Oleh karena itu, Pendapatan Asli Daerah adalah salah satu sumber penerimaan yang terus menerus dipacu pertumbuhannya. Menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah bahwa

Pendapatan Asli Daerah adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Menurut Mardiasmo (2002) Pendapatan Asli Daerah adalah penerimaan daerah dari sektor pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah.

Dari dua pendapat mengenai pengertian Pendapatan Asli Daerah di atas, dapat disimpulkan bahwa Pendapatan Asli Daerah adalah penerimaan daerah yang berasal dari daerah itu sendiri dimana dana yang diperoleh dikelola oleh pemerintah daerah dan telah diatur oleh peraturan perundang-undangan.

2.3.2 Sumber Pendapatan Asli Daerah

1. Pajak Daerah

Pajak Daerah merupakan pendapatan daerah yang berasal dari pajak. Pajak pada setiap provinsi dan kabupaten/kota adalah berbeda. Hal ini sesuai dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak dan Retribusi Daerah. Menurut Undang-Undang tersebut, jenis pendapatan pajak untuk provinsi meliputi objek pendapatan berikut:

1. Pajak kendaraan bermotor.
2. Bea balik nama kendaraan bermotor.
3. Pajak bahan bakar kendaraan bermotor
4. Pajak kendaraan di atas air.
5. Pajak air di bawah tanah.

6. Pajak air permukaan.

Selanjutnya, jenis pajak Kabupaten/Kota tersusun atas:

1. Pajak Hotel.
2. Pajak restoran.
3. Pajak hiburan.
4. Pajak reklame.
5. Pajak penerangan jalan.
6. Pajak pengambilan bahan galian golongan C.
7. Pajak Parkir.

2. Retribusi Daerah

Retribusi Daerah juga berperan sebagai penyumbang terhadap Pendapatan Asli Daerah. Retribusi daerah merupakan pendapatan daerah yang berasal dari retribusi. Pendapatan retribusi pada provinsi berbeda dengan kabupaten/kota, terkait dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000. Untuk Provinsi, jenis pendapatan ini meliputi objek pendapatan berikut:

1. Retribusi pelayanan kesehatan
2. Retribusi pemakaian kekayaan daerah
3. Retribusi penggantian biaya cetak peta
4. Retribusi pengujian kapal perikanan.

Selanjutnya, jenis pendapatan retribusi untuk Kabupaten/Kota meliputi objek pendapatan berikut:

1. Retribusi pelayanan kesehatan
2. Retribusi pelayanan persampahan/ kebersihan
3. Retribusi penggantian biaya cetak KTP.
4. Retribusi penggantian biaya cetak akte catatan sipil.
5. Retribusi pelayanan pemakaman.
6. Retribusi pelayanan pengabuan mayat.
7. Retribusi pelayanan parkir di tepi jalan umum.
8. Retribusi pelayanan pasar.
9. Retribusi pengujian kendaraan bermotor.
10. Retribusi pemeriksaan alat pemadam kebakaran.

3. Hasil Pengelolaan Kekayaan Milik Daerah yang Dipisahkan

Hasil Pengelolaan Kekayaan Milik Daerah yang Dipisahkan merupakan penerimaan daerah yang berasal dari pengelolaan 23 kekayaan daerah yang dipisahkan. Jenis pendapatan ini dirinci menurut objek pendapatan yang mencakup:

1. Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik daerah/BUMD
2. Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik Negara/BUMN.
3. Bagian laba atas penyitaan modal pada perusahaan milik swasta atau kelompok usaha masyarakat.

Sebagian laba perusahaan daerah merupakan salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah, terdiri dari perusahaan yang bergerak dibidang jasa keuangan dan perbankan dan bidang lain, seperti jasa air bersih (PDAM), jasa di sektor industri, pertanian, perkebunan dan lain-lain. BUMD merupakan cara yang lebih efisien dalam melayani masyarakat, dan merupakan salah satu sumber pendapatan daerah. Jenis pendapatan yang termasuk hasilhasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan, antara lain laba, deviden, dan penjualan saham milik daerah.

4. Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah

Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah merupakan penerimaan yang berasal dari lain-lain milik pemerintah daerah. Lain-lain milik pemerintah daerah merupakan sumber pendapatan daerah yang tidak dapat diklasifikasikan dalam pajak daerah, retribusi daerah, dan hasil pengelolaan kekayaan milik daerah yang dipisahkan. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 menerangkan yang termasuk dalam lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah diklasifikasikan sebagai berikut:

1. Hasil Pengelolaan kekayaan yang tidak dipisahkan.
2. Jasa Giro
3. Pendapatan Bunga
4. Keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing

5. Komisi, potongan atau bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah

Dari sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah di atas, dapat dituliskan bahwa $PAD = \text{Total Pajak Daerah} + \text{Total Retribusi Daerah} + \text{Pendapatan dari Usaha Perusahaan Daerah} + \text{lain} - \text{lain pendapatan daerah yang sah}$.

2.4 Dana Alokasi Umum

2.4.1 Pengertian Dana Alokasi Umum

Dalam menjalankan tugasnya sebagai daerah otonom, pemerintah daerah sangat bergantung kepada dana perimbangan dari pemerintah pusat berupa bagi hasil pajak, bagi hasil Sumber Daya Alam, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005, Dana Alokasi Umum adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan keuangan daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluaran dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Proporsi Dana Alokasi Umum antara daerah provinsi dan kabupaten/kota ditetapkan berdasarkan imbang kewenangan antara provinsi dan kabupaten/kota. Menurut Kuncoro (2004) Dana Alokasi Umum merupakan *block grant* yang diberikan kepada semua kabupaten dan kota untuk tujuan mengisi kesenjangan antara kapasitas dan kebutuhan fiskal-nya, dan didistribusikan dengan formula berdasarkan prinsip-prinsip tertentu yang secara umum mengindikasikan bahwa daerah miskin dan terbelakang harus menerima lebih banyak dari pada daerah kaya. Dari kedua

definisi mengenai Dana Alokasi Umum (DAU) tersebut, maka yang dimaksud dengan Dana Alokasi Umum adalah dana transfer yang bersumber dari pemerintah pusat yang diserahkan kepada pemerintah daerah yang bertujuan untuk mengisi kesenjangan kapasitas dan kebutuhan setiap daerah yang didistribusikan dengan prinsip-prinsip tertentu sehingga tercapai pemerataan kemampuan keuangan antara setiap daerah.

2.4.2 Penghitungan Dana Alokasi Umum

Mekanisme pengalokasian Dana Alokasi Umum menurut Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPk) terdiri atas tiga tahapan berikut:

a) Tahapan Akademis

Tahapan akademis merupakan konsep awal penyusunan kebijakan atas implementasi formula Dana Alokasi Umum yang dilakukan oleh tim independen dari berbagai universitas dengan tujuan untuk memperoleh kebijakan perhitungan Dana Alokasi Umum yang sesuai dengan ketentuan undang - undang dan karakteristik otonomi daerah di Indonesia.

b) Tahapan Administratif

Dalam tahapan administratif, Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan melakukan koordinasi dengan instansi terkait untuk menyiapkan data dasar perhitungan Dana Alokasi umum. Selain itu juga melakukan kegiatan konsolidasi dan verifikasi data untuk mendapatkan validitas dan keabsahan data yang digunakan.

c) Tahapan Teknis

Tahapan teknis merupakan tahap pembuatan simulasi perhitungan Dana Alokasi Umum yang akan dikonsultasikan pemerintah kepada DPR RI dan dilakukan berdasarkan formula Dana Alokasi Umum sesuai dengan undang - undang dengan menggunakan data yang tersedia serta memperhatikan hasil rekomendasi pihak akademis.

Formula Dana Alokasi Umum untuk suatu daerah menggunakan pendekatan celah fiskal (*fiscal gap*), yaitu selisih antara kebutuhan fiskal (*fiscal needs*) dikurangi dengan kapasitas fiskal (*fiscal capacity*) daerah dan alokasi dasar (AD) berupa jumlah gaji PNS daerah. Rumus yang menjadi formula perhitungan Dana Alokasi Umum menurut Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan adalah sebagai berikut:

$$\text{DAU} = \text{AD} + \text{CF}$$

Keterangan:

DAU = Dana Alokasi Umum

AD = Alokasi Dasar, yaitu gaji PNS Daerah

CF = Celah Fiskal (Kebutuhan Fiskal – Kapasitas Fiskal)

2.5 Dana Alokasi Khusus

2.5.1 Pengertian Dana Alokasi Khusus

Dana Alokasi Khusus juga memengaruhi Belanja Modal, karena Dana Alokasi khusus merupakan dana yang dialokasikan oleh pemerintah pusat kepada daerah tertentu untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang

merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas Nasional. Dana Alokasi Khusus memiliki dasar hukum berupa Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Peraturan Menteri Keuangan Nomor 145/PMK.07/2013 tentang Pengalokasian Anggaran Transfer ke Daerah, dan Peraturan Pemerintah nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan.

Dana Alokasi Khusus yang bersumber dari APBN dimaksudkan untuk membantu membiayai kegiatan-kegiatan tertentu, khususnya untuk membiayai kebutuhan sarana dan prasarana pelayanan dasar masyarakat yang belum mencapai standar tertentu, atau untuk mendorong percepatan pembangunan daerah (Darise, 2008).

Menurut Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, bidang-bidang yang didanai oleh Dana Alokasi Khusus adalah:

- a) Bidang pendidikan, dimana Dana Alokasi Khusus dialokasikan demi mendukung program wajib belajar 9 tahun yang bermutu dan merata.
- b) Bidang kesehatan, Dana Alokasi Khusus dialokasikan untuk meningkatkan akses dan kualitas pelayanan kesehatan yang difokuskan untuk menurunkan angka kematian ibu, bayi, dan anak, perbaikan masalah gizi, serta pencegahan penyakit dan penyehatan lingkungan. Kegiatan tersebut juga diutamakan untuk penduduk miskin dan penduduk di daerah tertinggal, terpencil, perbatasan dan kepulauan.

- c) Bidang infrastruktur jalan, Dana Alokasi Khusus dialokasikan untuk mempertahankan dan meningkatkan kinerja pelayanan prasarana jalan provinsi, kabupaten dan kota. Juga untuk menunjang aksesibilitas keterhubungan wilayah dalam mendukung pengembangan koridor ekonomi wilayah/kawasan.
- d) Bidang infrastruktur irigasi, Dana Alokasi Khusus dialokasikan untuk mempertahankan dan meningkatkan kinerja layanan jaringan irigasi yang menjadi kewenangan pemerintah provinsi/kabupaten/kota dalam rangka mendukung pemenuhan sasaran prioritas nasional di bidang ketahanan pangan menuju surplus beras 10 juta ton pada tahun 2014.
- e) Bidang infrastruktur air minum, Dana Alokasi Khusus dialokasikan untuk meningkatkan cakupan pelayanan air dalam rangka percepatan pencapaian target *Millenium Development Goals* (MGDs) di tahun 2020 ini.
- f) Bidang infrastruktur sanitasi, Dana Alokasi Khusus dialokasikan untuk meningkatkan cakupan dan kehandalan pelayanan sanitasi, terutama dalam pengelolaan air limbah dan sampah secara terdesentralisasi demi meningkatkan kualitas kesehatan masyarakat.
- g) Bidang prasarana pemerintahan desa, Dana Alokasi Khusus dialokasikan untuk meningkatkan kinerja pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pelayanan publik yang diprioritaskan oleh kepala daerah pemekaran dan daerah tertinggal.

- h) Bidang sarana dan prasarana kawasan perbatasan, Dana Alokasi Khusus dialokasikan untuk mendukung kebijakan pembangunan kawasan perbatasan untuk mengatasi ke-terisolasi-an wilayah yang dapat menghambat upaya pengamanan batas wilayah, pelayanan sosial dasar, serta pengembangan kegiatan ekonomi lokal secara berkelanjutan.
- i) Bidang kelautan dan perikanan, Dana Alokasi Khusus dialokasikan untuk sarana prasarana produksi, pengolahan, mutu, pemasaran, pengawasan, penyuluhan, data statistik untuk mendukung industrialisasi, serta penyediaan sarana prasarana terkait pengembangan kelautan dan perikanan di pulau-pulau kecil.
- j) Bidang pertanian, Dana Alokasi Khusus dialokasikan untuk mengembangkan sarana dan prasarana air, lahan, pembangunan dan rehabilitasi balai penyuluhan pertanian serta pengembangan lumbung masyarakat untuk meningkatkan produksi bahan pangan.
- k) Bidang keluarga berencana, Dana Alokasi Khusus dialokasikan untuk mendukung kebijakan peningkatan akses dan kualitas pelayanan keluarga berencana yang merata melalui berbagai program dan kegiatan.
- l) Bidang kehutanan, Dana Alokasi Khusus dialokasikan untuk peningkatan fungsi Daerah Aliran Sungai (DAS) terutama di daerah hulu dalam rangka mempertahankan dan meningkatkan daya dukung wilayah.

- m) Bidang sarana dan prasarana daerah tertinggal, Dana Alokasi Khusus dialokasikan untuk mendukung kebijakan pembangunan daerah tertinggal.
- n) Bidang sarana perdagangan, Dana Alokasi Khusus dialokasikan untuk meningkatkan kuantitas dan kualitas sarana perdagangan demi mendukung pasokan dan ketersediaan barang sehingga dapat meningkatkan daya beli masyarakat, terutama di daerah tertinggal, perbatasan, daerah pemekaran, dan daerah yang minim sarana perdagangan.
- o) Bidang energi pedesaan, Dana Alokasi Khusus dialokasikan untuk memanfaatkan sumber energi terbaru setempat untuk meningkatkan akses masyarakat pedesaan, termasuk masyarakat di daerah tertinggal dan kawasan perbatasan terhadap energi modern.
- p) Bidang perumahan dan pemukiman, Dana Alokasi Khusus dialokasikan untuk meningkatkan penyediaan sarana, prasarana, utilitas perumahan dan kawasan pemukiman dalam rangka meningkatkan pembangunan perumahan dan pemukiman.
- q) Bidang keselamatan transportasi darat, Dana Alokasi Khusus dialokasikan untuk meningkatkan kualitas pelayanan, terutama keselamatan bagi pengguna transportasi jalan guna menurunkan tingkat fatalitas (korban meninggal dunia) akibat kecelakaan lalu lintas.

2.5.2 Pengalokasian Dana Alokasi Khusus

Mekanisme pengalokasian Dana Alokasi Khusus adalah sebagai berikut:

1. Kriteria pengalokasian Dana Alokasi Khusus
 - a. Kriteria Umum, dirumuskan berdasarkan kemampuan keuangan daerah yang dicerminkan dari penerimaan umum APBD setelah dikurangi belanja Pegawai Negeri Sipil Daerah.
 - b. Kriteria Khusus, dirumuskan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mengatur penyelenggaraan otonomi khusus dan karakteristik daerah.
 - c. Kriteria teknis, disusun berdasarkan indikator-indikator kegiatan khusus yang akan didanai dari DAK.
2. Dua tahap penghitungan Dana Alokasi Khusus:
 - a. Pertama, penentuan daerah tertentu yang akan menerima Dana Alokasi Khusus
 - b. Kedua, penentuan besaran alokasi DAK masing-masing daerah.
3. Penentuan Daerah tertentu harus memenuhi kriteria umum, kriteria khusus, dan kriteria teknis.
4. Berdasarkan alokasi DAK masing-masing daerah ditentukan dengan perhitungan indeks berdasarkan kriteria umum, kriteria khusus, dan kriteria teknis.
5. Alokasi DAK per daerah ditetapkan dengan Peraturan Menteri Keuangan.

6. Berdasarkan PMK tersebut, Menteri Teknis menyusun petunjuk teknis penggunaan DAK.

2.6 Pinjaman Daerah

2.6.1 Pengertian Pinjaman Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2018 menerangkan bahwa Pinjaman Daerah adalah semua transaksi yang mengakibatkan daerah menerima sejumlah uang atau menerima manfaat yang bernilai uang dari pihak lain sehingga daerah tersebut dibebani kewajiban untuk membayar kembali. Pinjaman daerah merupakan langkah inisiatif Pemerintah Daerah dalam rangka melaksanakan urusan pemerintahannya. Pemerintah Daerah berhak meminta pinjaman dari Pemerintah Pusat, daerah lain, Lembaga Keuangan Bank, Lembaga Keuangan Bukan Bank, dan masyarakat sekalipun.

2.6.2 Jenis Pinjaman Daerah

Jenis pinjaman daerah terdiri dari pinjaman jangka pendek, jangka menengah, dan jangka Panjang.

- a) Pinjaman jangka pendek sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2018 merupakan Pinjaman Daerah dalam jangka waktu kurang dari atau sama dengan satu tahun anggaran. Kewajiban pembayaran kembali pinjaman jangka pendek meliputi pokok pinjaman, bunga, dan biaya lainnya yang seluruhnya harus dilunasi dalam tahun anggaran berjalan. Pinjaman jangka pendek dipergunakan hanya

untuk menutup kekurangan arus kas dimana sumber pinjamannya bisa berasal dari daerah lain, Lembaga Keuangan Bank maupun Bukan Bank.

b) Pinjaman jangka menengah merupakan pinjaman daerah dalam jangka waktu lebih dari satu tahun anggaran. Kewajiban pembayaran kembali pinjaman meliputi pokok pinjaman, bunga, dan biaya lainnya, dimana harus dilunasi seluruhnya dalam kurun waktu tidak melebihi sisa masa jabatan Kepala Daerah yang bersangkutan. Pinjaman jangka menengah ini dapat bersumber dari Lembaga Keuangan Bank maupun Bukan Bank, juga dari Pemerintah Pusat. Dana tersebut digunakan untuk membiayai kegiatan sarana prasarana pelayanan publik di daerah, yang tidak menghasilkan penerimaan daerah.

c) Pinjaman jangka panjang merupakan Pinjaman Daerah dalam jangka waktu pengembalian pinjaman lebih dari 1 (satu) tahun anggaran dengan kewajiban pembayaran kembali pinjaman yang meliputi pokok pinjaman, bunga, dan biaya lainnya, yang seluruhnya harus dilunasi pada tahun anggaran berikutnya sesuai dengan persyaratan perjanjian pinjaman. Dana ini dapat bersumber dari Pemerintah Pusat, Lembaga Keuangan Bank maupun Bukan Bank, dan masyarakat.

Pinjaman jangka Panjang digunakan untuk membiayai infrastruktur dan atau kegiatan investasi berupa kegiatan pembangunan sarana prasarana dalam rangka penyediaan pelayanan publik yang menjadi urusan pemerintah daerah. Pinjaman jangka Panjang bertujuan untuk menghasilkan penerimaan langsung berupa pendapatan bagi APBD yang

berkaitan dengan pembangunan sarana prasarana daerah. Selain itu, pinjaman jangka panjang bertujuan untuk menghasilkan penerimaan tidak langsung berwujud penghematan belanja APBD yang seharusnya dikeluarkan apabila kegiatan tersebut tidak dilaksanakan.

2.6.3 Ketentuan-ketentuan dalam Pinjaman Daerah

- a. Tertulis dalam Pasal 15 dalam Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2018 bahwa daerah yang hendak melakukan Pinjaman Daerah, daerah harus memenuhi persyaratan dimana jumlah sisa Pinjaman Daerah ditambah dengan jumlah pinjaman yang akan ditarik tidak melebihi 75% dari jumlah penerimaan umum APBD tahun sebelumnya. Nilai rasio kemampuan keuangan daerah untuk mengembalikan Pinjaman Daerah juga harus memenuhi kriteria yang telah ditetapkan oleh Menteri Keuangan, dan daerah tidak boleh memiliki tunggakan atas pengembalian pinjaman yang berasal dari Pemerintah Pusat.
- b. Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2018 pasal 16 juga menegaskan bahwa daerah yang hendak melakukan Pinjaman Jangka Menengah dan Pinjaman Jangka Panjang wajib mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Persetujuan DPRD tersebut dilakukan bersamaan pada saat pembahasan kebijakan umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan prioritas dan plafon anggaran sementara.

2.7 Penelitian yang Relevan

a. Penelitian oleh Fiona Puspita Devi Purwanto (2013)

Penelitian yang dilakukan oleh Fiona Puspita Devi Purwanto (2013) dengan judul Pengaruh Pertumbuhan ekonomi, Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum terhadap Belanja Modal. Dalam penelitian ini, Fiona Puspita Devi Purwanto menggunakan tiga variabel bebas yaitu Pertumbuhan Ekonomi, Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum. Hasil dari penelitian ini adalah variabel Pertumbuhan Ekonomi dan Dana Alokasi Umum berpengaruh positif tetapi tidak signifikan terhadap belanja modal, sedangkan variabel Pendapatan Asli Daerah berpengaruh positif dan signifikan terhadap Belanja Modal. Secara simultan, Pertumbuhan Ekonomi, Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum berpengaruh positif dan signifikan terhadap Belanja Modal.

b. Penelitian oleh Lailatul Mubasiroh (2018)

Penelitian yang dilakukan oleh Lailatul Mubasiroh (2018) dengan judul pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus terhadap Belanja Modal di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2010-2016. Hasil dari penelitian ini adalah Pendapatan asli Daerah, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus secara parsial berpengaruh positif dan signifikan terhadap Belanja Modal di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2010-2016. Secara simultan, Pendapatan asli Daerah, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus berpengaruh positif dan signifikan

terhadap Belanja Modal di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2010-2016.

c. Penelitian oleh Made Ari Juniawan dan Ni Putu Santi Suryantini (2018)

Penelitian yang dilakukan Oleh Made Ari Juniawan dan Ni Putu Santi Suryantini (2018) dengan judul Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus terhadap Belanja Modal Kota dan Kabupaten di Provinsi Bali. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa secara parsial variabel Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus berpengaruh positif terhadap Belanja Modal Kota dan Kabupaten di Provinsi Bali.

d. Penelitian oleh Santika Adhi Karyadi (2017)

Penelitian yang dilakukan oleh Santika Adhi Karyadi (2017) dengan judul Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus terhadap Belanja Modal pada Kabupaten dan Kota di Provinsi Jawa Tengah tahun 2011-2014. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa variabel Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum berpengaruh positif dan signifikan terhadap Belanja Modal pada Kabupaten dan Kota di Provinsi Jawa Tengah tahun 2011-2014. Variabel Dana Alokasi Khusus menunjukkan pengaruh positif tetapi tidak signifikan terhadap Belanja Modal pada Kabupaten dan Kota di Provinsi Jawa Tengah tahun 2011-2014. Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus secara simultan berpengaruh positif dan signifikan terhadap Belanja Modal pada Kabupaten dan Kota di Provinsi Jawa Tengah tahun 2011-2014.

e. Penelitian Atika Nur Oktaviani (2018)

Penelitian yang dilakukan oleh Atika Nur Oktaviani (2018) dengan judul Pengaruh Pinjaman Daerah, Pendapatan Asli Daerah terhadap Kemiskinan dan Pertumbuhan Ekonomi di Jawa Tengah. Penelitian ini menggunakan dua variabel independent yaitu Pinjaman daerah dan Pendapatan Asli Daerah. Variabel dependen pada penelitian ini adalah Kemiskinan dan Pertumbuhan Ekonomi. Hasil dari penelitian ini adalah variabel Pinjaman Daerah dan Pendapatan Asli daerah berpengaruh signifikan terhadap Kemiskinan. Pinjaman Daerah juga berpengaruh signifikan terhadap Pertumbuhan Ekonomi, sedangkan tidak terdapat pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Pertumbuhan Ekonomi.

f. Penelitian Benedictus Didik Ariwibawa (2005)

Penelitian yang dilakukan oleh Benedictus Didik Ariwibawa (2005) dengan judul Kapasitas Pengembalian Pinjaman Daerah dalam Pembiayaan Pembangunan Perkotaan (Studi Kasus Kota Semarang). Hasil yang dapat ditarik dari penelitian ini, selain menggunakan sumber-sumber penerimaan daerah yang dimiliki, Pemerintah Kota Semarang juga memanfaatkan dana pinjaman sebagai sumber pembiayaan guna meningkatkan fasilitas umum berupa jalan perkotaan, air bersih, drainase, air limbah, persampahan, perbaikan kampung dan pasar.

2.8 Kerangka Berpikir

a. Pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Modal

Belanja modal merupakan pengeluaran anggaran oleh pemerintah yang sifatnya menambah inventaris atau menambah aset tetap yang memberikan manfaat lebih dari dua belas bulan (satu periode akuntansi) dan digunakan untuk kepentingan umum. Belanja Modal terdiri dari Belanja Tanah, Belanja Peralatan dan Mesin, Belanja Gedung dan Bangunan, Belanja Jalan, Irigasi dan Jaringan. Pemerintah Pusat sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 telah memberikan kewenangan sepenuhnya kepada daerah untuk mengatur dan mengurus segala urusan pemerintah daerahnya masing-masing dengan tujuan meningkatkan pelayanan publik kepada masyarakat. Jika persentase Belanja Modal meningkat, maka pelayanan publik dan kebutuhan masyarakat juga akan meningkat sehingga kesejahteraan masyarakat dapat tercapai. Untuk meningkatkan alokasi Belanja Modal, setiap daerah harus mampu menggali dan mengelola potensi di daerahnya yang selanjutnya akan memberikan penerimaan untuk daerah yang selanjutnya disebut Pendapatan Asli Daerah.

Pendapatan Asli Daerah merupakan sumber penghasilan asli dari daerah yang harus selalu ditingkatkan agar dapat memenuhi belanja yang diperlukan untuk penyelenggaraan dan kegiatan pembangunan pemerintah daerah. Daerah yang dukung dengan sarana dan prasarana memadai akan mempengaruhi tingkat produktivitas masyarakat sehingga menarik investor untuk menanamkan modal di daerah tersebut, pada akhirnya akan meningkatkan

Pendapatan Asli Daerah. Walaupun proporsi Pendapatan Asli Daerah maksimal hanya 10% dari total pendapatan daerah, namun secara keseluruhan sumber pendapatan daerah berupa Pendapatan Asli Daerah berpengaruh terhadap Belanja Modal.

b. Pengaruh Dana Alokasi Umum terhadap Belanja Modal

Pelaksanaan desentralisasi, dimana pemerintah pusat menyerahkan kewenangannya kepada Pemerintah Daerah menimbulkan konsekuensi pemberian sumber keuangan negara kepada Pemerintah Daerah dengan memperhatikan stabilitas dan keseimbangan fiskal. Selain Pendapatan Asli Daerah, faktor yang mempengaruhi Belanja Modal adalah Dana Alokasi Umum. Dana Alokasi Umum merupakan salah satu dana perimbangan yang berasal dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluaran. Dana Alokasi Umum ditujukan untuk pemerataan keuangan antar daerah, sehingga tidak terjadi kesenjangan fiskal (*fiscal gap*) dalam pelaksanaan kewenangan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Adanya transfer Dana Alokasi Umum dari Pemerintah Pusat, maka pemerintah daerah dapat mengalokasikan pendapatannya untuk membiayai Belanja Modal. Dari penjelasan tersebut, dapat disimpulkan bahwa Dana Alokasi Umum berpengaruh terhadap Belanja Modal.

c. Pengaruh Dana Alokasi Khusus terhadap Belanja Modal

Belanja Modal merupakan komponen dari belanja langsung, dalam pelaksanaannya lebih ditekankan pada kebutuhan daerah berupa sarana dan

prasarana untuk menunjang tugas pemerintah dan juga fasilitas umum. Selain dipengaruhi oleh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum, Belanja Modal juga dipengaruhi oleh Dana Alokasi Khusus. Dana Alokasi Khusus merupakan dana transfer dari Pemerintah Pusat yang juga termasuk dalam dana perimbangan. Dana Alokasi Khusus bersumber dari APBN dan dialokasikan untuk tujuan khusus seperti untuk meningkatkan sarana dan prasarana di daerah miskin dan tertinggal, pada kawasan perbatasan, pengolahan limbah dan lain sebagainya. Berbeda dengan Dana Alokasi Umum, persentase dalam pengalokasian Dana Alokasi Khusus bergantung pada kelayakan suatu daerah untuk menerima dana tersebut dan Indeks Fiskal wilayah tersebut. Dari keterangan yang telah dipaparkan, dapat disimpulkan bahwa Dana Alokasi Khusus berpengaruh terhadap Belanja Modal. Semakin besar Dana Alokasi Umum yang diterima oleh Pemerintah Daerah, maka pengalokasian untuk Belanja Modal juga semakin meningkat, begitu juga sebaliknya.

d. Pengaruh Pinjaman Daerah terhadap Belanja Modal

Pemerintah Daerah dituntut untuk lebih mandiri dalam membiayai pengeluaran-nya. Pinjaman Daerah menjadi salah satu alternatif pendapatan pemerintah daerah selain Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus. Dari Pinjaman Daerah ini, pemerintah Daerah dapat membiayai kebutuhan pemerintahannya seperti meningkatkan sarana dan prasarana. Sarana dan prasarana yang lebih baik diharap mampu meningkatkan pelayanan publik kepada masyarakat. Walaupun pinjaman yang dilakukan daerah berbeda-beda, tetapi Pinjaman Daerah memiliki pengaruh terhadap

Belanja Modal. Jika Pinjaman Daerah tinggi maka penyediaan atau perbaikan sarana dan prasarana juga akan semakin memadai, begitu pula sebaliknya. Dengan catatan, besar kecilnya pinjaman daerah juga harus menyesuaikan kemampuan daerah mengembalikan pinjaman tersebut.

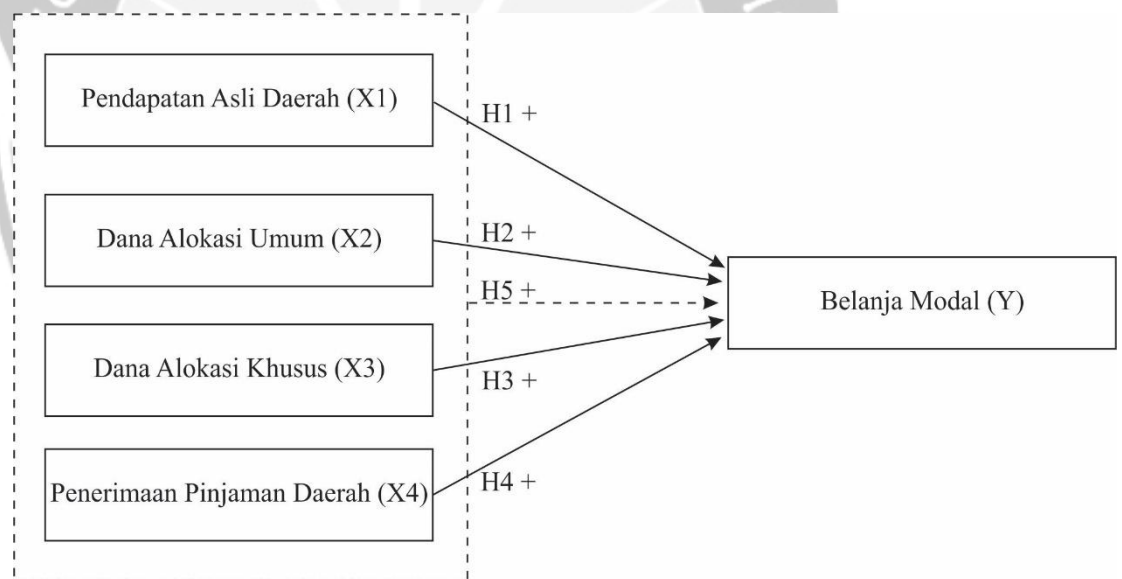
e. Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus dan Penerimaan Pinjaman Daerah terhadap Belanja Modal

Setiap daerah harus mampu menggali dan mengelola potensi di daerahnya yang selanjutnya akan memberikan penerimaan untuk daerah. Pendapatan Asli Daerah merupakan sumber penghasilan asli dari daerah yang harus selalu ditingkatkan agar dapat memenuhi belanja yang diperlukan untuk penyelenggaraan dan kegiatan pembangunan pemerintah daerah. Jika persentase Belanja Modal meningkat, maka pelayanan publik dan kebutuhan masyarakat juga akan meningkat sehingga kesejahteraan masyarakat dapat tercapai.

Berkaitan dengan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus merupakan konsekuensi adanya penyerahan kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Dana Alokasi Umum merupakan salah satu dana perimbangan yang berasal dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluaran. Dana Alokasi Khusus bersumber dari APBN dan dialokasikan untuk tujuan khusus seperti untuk meningkatkan sarana dan prasarana di daerah miskin dan tertinggal, pada kawasan perbatasan, pengolahan limbah dan lain sebagainya.

Dalam meningkatkan kemandirian, Pinjaman Daerah menjadi salah satu alternatif pendapatan pemerintah daerah selain Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus. Dari Pinjaman Daerah ini, pemerintah Daerah dapat membiayai kebutuhan pemerintahannya seperti meningkatkan sarana dan prasarana. Berdasarkan pendapat dan pengertian dari masing-masing variabel bebas yaitu Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus dan Penerimaan Pinjaman Daerah berpengaruh secara bersama-sama terhadap variabel terikat yaitu Belanja Modal.

2.9 Paradigma Penelitian



Gambar 2. 1
Paradigma Penelitian

Keterangan:

X1 = Variabel independent 1, Pendapatan Asli Daerah

X2 = Variabel independent 2, Dana Alokasi Umum

- X3 = Variabel independent 3, Dana Alokasi Khusus
- X4 = Variabel independent 4, Penerimaan Pinjaman Daerah
- Y = Belanja Modal
- = Pengaruh variabel independent terhadap variabel dependen
- > = Pengaruh variabel independent terhadap variabel dependen secara bersama-sama

2.10 Hipotesis Penelitian

H₁ = Pendapatan Asli Daerah berpengaruh positif terhadap Belanja Modal

H₂ = Dana Alokasi Umum berpengaruh positif terhadap Belanja Modal

H₃ = Dana Alokasi Khusus berpengaruh positif terhadap Belanja Modal

H₄ = Penerimaan Pinjaman Daerah berpengaruh positif terhadap Belanja Modal