

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Landasan Teori**

##### **2.1.1 Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah**

Dalam melaksanakan 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 dibuatnya Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (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. Tahun anggaran APBD meliputi masa satu tahun, mulai dari tanggal 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember. Berdasarkan Undang-Undang RI Nomor 17 Tahun 2003 tentang keuangan negara merumuskan bahwa fungsi APBD sebagai berikut :

1. Fungsi otorisasi dapat dijelaskan bahwa anggaran daerah sebagai pedoman untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun anggaran yang bersangkutan.
2. Fungsi perencanaan dapat dijelaskan bahwa anggaran daerah sebagai pedoman untuk manajemen merencanakan kegiatan pada tahun anggaran yang bersangkutan.
3. Fungsi pengawasan dapat dijelaskan bahwa anggaran daerah menjadi acuan untuk menilai apakah kegiatan pemerintahan daerah telah sesuai dengan ketentuan maupun peraturan yang telah ditetapkan.
4. Fungsi alokasi dapat dijelaskan bahwa anggaran daerah diarahkan dalam mengurangi pemborosan dan pengangguran anggaran dan mampu meningkatkan efektivitas maupun efisiensi perekonomian.
5. Fungsi distribusi dapat dijelaskan bahwa kebijakan anggaran daerah harus menjunjung rasa kepatutan dan keadilan bagi semua pihak.

6. Fungsi stabilisasi dapat dijelaskan bahwa anggaran daerah sebagai alat dalam memelihara serta mengupayakan tercapainya keseimbangan perekonomian.

Sehubungan dengan fungsi APBD salah satunya yaitu untuk mengurangi pemborosan anggaran dan dapat memelihara serta mengupayakan tercapainya keseimbangan perekonomian, maka penyusunan APBD dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 64 Tahun 2020 Tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2021 ditetapkan prinsip sebagai berikut:

1. Sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dan kemampuan pendapatan daerah
2. Tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundangundangan yang lebih tinggi
3. Berpedoman pada (Rencana Kerja Prioritas Daerah) RKPD, Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan Prioritas Plafon Anggaran Sementara (PPAS)
4. Tepat waktu, sesuai dengan tahapan dan jadwal yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan
5. Dilakukan secara tertib, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan, kepatutan, manfaat untuk masyarakat dan taat pada ketentuan peraturan perundangundangan
6. APBD merupakan dasar bagi pemerintah daerah untuk melakukan penerimaan dan pengeluaran daerah. Kebijakan Penyusunan APBD menurut Permendagri Nomor 64 Tahun 2020 adalah sebagai berikut:
  1. Penerimaan daerah Penerimaan daerah merupakan rencana penerimaan daerah yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber penerimaan daerah dan berdasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan, yang terdiri atas:
    - a. Pendapatan daerah
    - b. Penerimaan pembiayaan daerah.
  2. Pengeluaran daerah Pengeluaran daerah merupakan rencana pengeluaran daerah sesuai dengan kepastian tersedianya dana atas penerimaan daerah dalam jumlah yang cukup dan harus memiliki dasar hukum yang melandasinya, yang terdiri atas:
    - a. Belanja daerah
    - b. Pengeluaran pembiayaan daerah.

Seluruh penerimaan daerah dan pengeluaran daerah dimaksud dianggarkan secara bruto dalam APBD, yaitu jumlah pendapatan daerah yang dianggarkan tidak boleh dikurangi dengan belanja yang digunakan dalam rangka menghasilkan pendapatan tersebut dan/atau dikurangi dengan bagian pemerintah pusat/daerah lain dalam rangka bagi hasil.

Unsur-unsur dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) menurut Halim (2016) adalah :

1. Rencana kegiatan suatu daerah, beserta uraiannya secara rinci.
2. Adanya sumber penerimaan yang merupakan target minimal untuk menutupi biaya-biaya sehubungan dengan aktivitas tersebut, dan adanya biaya-biaya yang merupakan batas maksimal pengeluaran-pengeluaran yang akan dilaksanakan.
3. Jenis kegiatan dan proyek yang dituangkan dalam bentuk angka.
4. Periode anggaran yang biasanya 1 (satu) tahun.

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

Menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, pendapatan asli daerah (PAD) adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sektor pendapatan daerah memegang peranan yang sangat penting, karena melalui sektor ini dapat dilihat sejauh mana suatu daerah dapat membiayai kegiatan pemerintah dan pembangunan daerah.

Menurut Firdausy (2017:119) pendapatan asli daerah (PAD) merupakan penerimaan yang diperoleh dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri, semakin tinggi peranan PAD dalam struktur keuangan daerah, maka semakin tinggi pula kemampuan keuangan yang dimiliki oleh daerah untuk melaksanakan kegiatan pembangunan daerahnya. Pendapatan asli daerah (PAD) bersumber dari pendapatannya yaitu pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan yang dipisahkan, lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Pendapatan asli daerah dikatakan baik untuk memenuhi pembiayaan pembangunan daerahnya apabila pencapaian persentasenya melebihi 70% dari total penerimaan PAD.

Banyak cara yang dapat digunakan untuk meningkatkan pendapatan asli daerah agar mendekati atau bahkan sama dengan penerimaan potensialnya, namun secara umum menurut Firdausy (2017:30) ada dua cara untuk mengupayakan

peningkatan PAD sehingga maksimal, yaitu dengan cara intensifikasi dan ekstensifikasi. Wujud dari intensifikasi adalah untuk retribusi yaitu menghitung potensi seakurat mungkin maka target penerimaan bisa mendekati potensinya, sedangkan cara ekstensifikasi dilakukan dengan mengadakan penggalan sumber-sumber objek pajak atau menjaring wajib pajak baru.

Pendapatan daerah sebagaimana dimaksud bersumber dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), dana perimbangan, dan lain-lain pendapatan. Berdasarkan teori dapat diketahui pendapatan asli daerah merupakan sumber-sumber penerimaan yang dipungut sesuai dengan peraturan daerah yang berlaku yang dananya digunakan dalam membiayai pembangunan daerah. Sumber pendapatan asli daerah terdiri dari:

#### 1. Pajak daerah

Pajak daerah yang selanjutnya di sebut pajak merupakan 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 ditinjau dari segi lembaga pemungut pajak dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang pajak daerah dan retribusi daerah dalam pasal 1 menerangkan bahwa pajak daerah terdiri dari:

- a. Pajak hotel
- b. Pajak restoran dari rumah makan
- c. Pajak hiburan
- d. Pajak reklame
- e. Pajak penerangan jalan
- f. Pajak pengambilan bahan galian golongan c
- g. Pajak pemanfaatan air bawah tanah

#### 2. Retribusi daerah

Dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang retribusi daerah menyebutkan bahwa retribusi daerah adalah pungutan sebagai pembayaran dari jasa dan pemberian izin tertentu yang khusus di sediakan oleh pemerintah daerah demi kepentingan orang pribadi atau hokum. Retribusi daerah terdiri dari retribusi jasa umum, retribusi jasa usaha, dan retribusi perizinan tertentu. Retribusi daerah adalah iuran daerah sebagai pembayaran atas jasa tau

pemberian izin tertentu yang khusus disediakan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan pribadi atau badan. Peningkatan retribusi daerah yang memiliki potensi yang baik akan meningkatkan pendapatan asli daerah, retribusi yang diterima oleh pemerintah daerah digunakan untuk membiayai kembali pembangunan daerah yang bersangkutan. Menurut Putra (2018:186) terdapat ciri-ciri retribusi daerah:

- a. Retribusi dipungut oleh pemerintah daerah.
  - b. Dapat dipungut apabila ada jasa yang disediakan oleh pemerintah daerah dan digunakan oleh orang atau badan.
  - c. Pihak yang membayar retribusi mendapatkan imbalan secara langsung dari pemerintah daerah atas pembayaran yang dilakukannya.
  - d. Wajib retribusi yang tidak memenuhi kewajiban pembayaran retribusi daerah dapat dikenakan sanksi ekonomis.
  - e. Hasil penerimaan retribusi daerah disetor ke kas daerah
3. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang di pisahkan

Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan adalah susunan kegiatan dan tindakan yang meliputi perencanaan, penentuan kebutuhan, pengendalian, pemeliharaan, pengamanan, pemanfaatan, dan perubahan status hukum serta penatausahaannya. Hasil pengelolaan kekayaan yang dipisahkan meliputi bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik daerah dan bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik negara. Jenis hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan meliputi:

- a. Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik daerah atau BUMD
  - b. Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik pemerintah atau BUMN
  - c. Bagian laba atas penyertaan modal milik swasta atau kelompok usaha Masyarakat
4. Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah

Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang dimaksud dengan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah antara lain penerimaan daerah di luar pajak daerah dan retribusi daerah seperti jasa giro dan hasil penjualan aset daerah.

Identifikasi sumber Pendapatan Asli Daerah adalah meneliti, menentukan dan menetapkan mana sesungguhnya yang menjadi sumber Pendapatan Asli Daerah dengan cara meneliti dan mengusahakan serta mengelola sumber pendapatan tersebut dengan benar sehingga memberikan hasil yang maksimal. Kendala utama yang dihadapi Pemerintah daerah dalam melaksanakan otonomi daerah adalah minimnya pendapatan yang bersumber dari Pendapatan Asli Daerah (PAD). Proporsi Pendapatan Asli Daerah yang rendah, di lain pihak menyebabkan Pemerintah daerah memiliki derajat kebebasan rendah dalam mengelola keuangan daerah. Sebagian besar pengeluaran, baik rutin maupun pembangunan, dibiayai dari dana perimbangan, terutama Dana Alokasi Umum. Alternatif jangka pendek peningkatan penerimaan Pemerintah Daerah adalah menggali dari Pendapatan Asli Daerah.

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

Menurut PMK RI Nomor 50/PMK.07/2017 tentang Pengelolaan Transfer ke Daerah dan Dana Desa bahwa Dana Alokasi Umum yang selanjutnya disingkat DAU adalah dana yang dialokasikan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara kepada daerah dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar Daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dana Alokasi Umum (DAU) menurut Halim (2016:16) yaitu Dana Alokasi Umum (DAU) adalah transfer dana yang bersifat “block grant”, yang artinya ketika dana tersebut diberikan Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah, maka Pemerintah Daerah bebas untuk menggunakan dan mengalokasikan dana ini sesuai prioritas dan kebutuhan daerah untuk peningkatan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah sehingga pemerintah daerah mempunyai keleluasaan di dalam penggunaan DAU sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masing-masing daerah. Menurut Awaniz (2011:19) “Dana alokasi umum merupakan jenis transfer dana antar tingkat pemerintahan yang tidak terikat dengan program pengeluaran tertentu”.

Berdasarkan beberapa definisi di atas, dapat disimpulkan bahwa Dana alokasi umum merupakan salah satu dana perimbangan atau pendapatan transfer yang ditujukan untuk pemerintah daerah guna mencapai pemerataan kemampuan

keuangan antar daerah dalam pelaksanaan desentralisasi dan memenuhi kebutuhan daerah masing-masing. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah menyatakan Dana Alokasi Umum bertujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan daerah, termasuk di dalam pengertian tersebut adalah jaminan kesinambungan penyelenggaraan pemerintahan daerah di seluruh daerah dalam rangka penyediaan pelayanan dasar kepada masyarakat, dan merupakan satu kesatuan dengan penerimaan umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Penggunaan Dana Alokasi Umum dan penerimaan umum lainnya dalam APBD, harus tetap dalam kerangka pencapaian tujuan pemberian otonomi kepada daerah yaitu peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, seperti pelayanan di bidang kesehatan dan pendidikan.

Menurut Halim (2016:127) bahwa tujuan dibentuknya DAU adalah sebagai berikut: Dana Alokasi Umum mengurangi ketimpangan dalam kebutuhan pembiayaan daerah, DAU akan memberikan kepastian bagi daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluaran yang menjadi tanggung jawab masing-masing daerah dengan proporsi sekurang-kurangnya 26% dari pendapatan dalam negeri netto yang telah ditetapkan dalam APBN. Ketimpangan ekonomi antara satu provinsi dengan provinsi lain tidak dapat dihindari dengan adanya desentralisasi fiskal. Disebabkan oleh minimnya sumber pajak dan sumber daya alam yang kurang dapat digali oleh Pemerintah daerah. Untuk menanggulangi ketimpangan tersebut, Pemerintah pusat berinisiatif untuk memberikan subsidi berupa DAU kepada daerah. Bagi daerah yang tingkat kemiskinannya lebih tinggi, akan diberikan DAU lebih besar dibanding daerah yang kaya dan begitu juga sebaliknya.

Menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 dasar penghitungan Dana Alokasi Umum (DAU) adalah sebagai berikut :

1. Jumlah keseluruhan DAU ditetapkan sekurang-kurangnya 26% (dua puluh enam persen) dari Pendapatan Dalam Negeri Neto yang ditetapkan dalam APBN.
2. DAU untuk suatu Daerah dialokasikan atas dasar celah fiskal dan alokasi dasar.
3. Celah fiskal yang dimaksud adalah kebutuhan fiskal dikurangi dengan kapasitas fiskal Daerah.

4. Alokasi dasar yang dimaksud dihitung berdasarkan jumlah gaji Pegawai Negeri Sipil Daerah.

Siregar (2015:17) menyatakan bahwa prinsip dasar untuk alokasi DAU adalah sebagai berikut:

1. Kecukupan Prinsip mendasar yang pertama adalah prinsip kecukupan. Sebagai suatu bentuk penerimaan, sistem DAU harus memberikan sejumlah dana yang cukup kepada daerah. Hal ini berarti, perkataan cukup harus diartikan dalam kaitannya dengan beban fungsi sebagaimana diketahui, beban finansial dalam menjalankan fungsi tidaklah statis, melainkan cenderung meningkat karena satu atau berbagai faktor. Oleh karena itulah maka penerimaan pun seharusnya naik sehingga pemerintah daerah mampu membiayai beban anggarannya. Bila alokasi DAU mampu merespon terhadap kenaikan beban anggaran yang relevan, maka sistem DAU dikatakan memenuhi prinsip kecukupan.
2. Netralitas dan efisiensi desain dari sistem alokasi harus netral dan efisien. Netral artinya suatu sistem alokasi harus diupayakan sedemikian rupa sehingga efeknya justru memperbaiki (bukannya menimbulkan) distorsi dalam harga relatif dalam perekonomian daerah. Efisien artinya sistem alokasi DAU tidak boleh menciptakan distorsi dalam struktur harga input, untuk itu sistem alokasi harus memanfaatkan berbagai jenis instrumen finansial alternatif relevan yang tersedia.
3. Akuntabilitas sesuai dengan namanya yaitu Dana Alokasi Umum, maka penggunaan terhadap dana fiskal ini sebaiknya dilepaskan ke daerah, karena peran daerah akan sangat dominan dalam penentuan arah alokasi, maka peran lembaga DPRD, pers dan masyarakat di daerah bersangkutan amatlah penting dalam proses penentuan prioritas anggaran yang perlu dibiayai DAU. Format yang seperti ini, format akuntabilitas yang relevan adalah akuntabilitas kepada elektoral (*accountability to electorates*) dan bukan akuntabilitas finansial kepada pusat (*financial accountability to the centre*).
4. Relevansi dengan tujuan sistem alokasi DAU sejauh mungkin harus mengacu pada tujuan pemberian alokasi sebagaimana dimaksudkan dalam Undang-Undang. Alokasi DAU ditujukan untuk membiayai sebagian dari beban fungsi yang dijalankan, hal-hal yang merupakan prioritas dan target-target nasional yang harus dicapai. Perlu diingat bahwa kedua Undang-Undang telah mencantumkan secara eksplisit beberapa hal yang menjadi tujuan yang ingin dicapai lewat program desentralisasi.
5. Keadilan Prinsip dasar keadilan alokasi DAU bertujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi.
6. Objektivitas dan transparansi sebuah sistem alokasi DAU yang baik harus didasarkan pada upaya untuk meminimumkan kemungkinan manipulasi, maka sistem alokasi DAU harus dibuat sejelas mungkin dan



formulanya pun dibuat setransparan mungkin. Prinsip transparansi akan dapat dipenuhi bila formula tersebut bisa dipahami oleh khalayak umum. Oleh karena itu maka indikator yang digunakan sedapat mungkin adalah indikator yang sifatnya obyektif sehingga tidak menimbulkan interpretasi yang ambivalen.

7. Kesederhanaan rumusan alokasi DAU harus sederhana (tidak kompleks). Rumusan tidak boleh terlampau kompleks sehingga sulit dimengerti orang, namun tidak boleh dasapula terlalu sederhana sehingga menimbulkan perdebatan dan kemungkinan ketidak-adilan. Rumusan sebaiknya tidak memanfaatkan sejumlah besar variabel dimana jumlah variabel yang dipakai menjadi relatif terlalu besar ketimbang jumlah dana yang ingin dialokasikan.

Dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 disebutkan bahwa untuk pelaksanaan kewenangan Pemda, Pempus akan mentransfer Dana Perimbangan yang terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil yang terdiri dari pajak dan Sumber Daya Alam. Disamping Dana Perimbangan tersebut, Pemerintah Daerah memiliki sumber pendanaan sendiri berupa Pendapatan Asli Daerah (PAD), pembiayaan, dan lain-lain pendapatan yang sah. Kebijakan penggunaan semua dana tersebut diserahkan kepada Pemerintah Daerah. Dana transfer dari Pemerintah Pusat diharapkan digunakan secara efektif dan efisien oleh Pemerintah Daerah untuk meningkatkan pelayanannya kepada masyarakat.

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

Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2019 adalah selisih lebih realisasi penerimaan dan pengeluaran anggaran selama satu periode anggaran. SiLPA tahun anggaran sebelumnya mencakup pelampauan penerimaan PAD, pelampauan penerimaan pendapatan transfer, pelampauan penerimaan lain-lain pendapatan daerah yang sah, pelampauan penerimaan pembiayaan, penghematan belanja, kewajiban kepada pihak ketiga sampai dengan akhir tahun belum terselesaikan, dan sisa dana kegiatan lanjutan. Salah satu penggunaan SiLPA adalah mendanai pelaksanaan kegiatan lanjutan atas beban belanja langsung yang dalam hal ini mencakup belanja barang dan jasa, belanja modal, dan belanja pegawai.

Dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2019 Pasal 155 SiLPA merupakan penerimaan pembiayaan yang digunakan untuk:

- a. Menutupi defisit anggaran
- b. Mendanai kewajiban Pemerintah Daerah yang belum tersedia anggarannya
- c. Membayar bunga dan pokok Utang dan/atau obligasi daerah yang melampaui anggaran yang tersedia mendahului perubahan APBD
- d. Melunasi kewajiban bunga dan pokok Utang
- e. Mendanai kenaikan gaji dan tunjangan Pegawai ASN akibat adanya kebijakan Pemerintah
- f. Mendanai Program dan Kegiatan yang belum tersedia anggarannya
- g. Mendanai Kegiatan yang capaian Sasaran Kinerjanya ditingkatkan dari yang telah ditetapkan dalam DPA SKPD tahun anggaran berjalan, yang dapat diselesaikan sampai dengan batas akhir penyelesaian pembayaran dalam tahun anggaran berjalan.

Sumber atau cakupan SiLPA tahun anggaran tertentu dapat dikelompokkan ke dalam SiLPA Aktif dan SiLPA Pasif. SiLPA Aktif terdiri dari kewajiban kepada pihak ketiga sampai dengan akhir tahun belum terselesaikan dan sisa dana kegiatan lanjutan. SiLPA Aktif diartikan sebagai selisih lebih realisasi penerimaan dan pengeluaran anggaran selama satu periode anggaran atau Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Tahun Sebelumnya yang sudah jelas peruntukannya atau pemanfaatannya dan sudah diatur di dalam peraturan perundang-undangan. SiLPA Aktif diartikan juga sebagai anggaran “bertuan yang ada pemiliknya”.

SiLPA Pasif terdiri dari pelampauan penerimaan PAD, pelampauan penerimaan dana perimbangan, pelampauan penerimaan lain-lain pendapatan daerah yang sah, pelampauan penerimaan pembiayaan, dan penghematan belanja. SiLPA Pasif diartikan sebagai selisih lebih realisasi penerimaan dan pengeluaran anggaran selama satu periode anggaran atau Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Tahun Sebelumnya yang belum jelas peruntukannya atau pemanfaatannya. SiLPA Pasif dapat diartikan sebagai anggaran “tidak bertuan atau tidak ada pemiliknya”.

### **2.1.5 Belanja Modal**

Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 127/PMK.02/2015 Belanja Modal adalah pengeluaran untuk pembayaran perolehan aset tetap dan/atau aset lainnya untuk menambah nilai aset tetap dan/atau aset lainnya yang memberi

manfaat lebih dari satu periode akuntansi dan melebihi batas minimal yang kapitalis aset tetap/aset lainnya yang ditetapkan pemerintah. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 belanja modal adalah pengeluaran anggaran untuk perolehan aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi.

Hoesada (2016:238) menjelaskan bahwa Belanja Modal tidak dapat ditujukan kepada masyarakat rumah tangga atau perorangan. Dalam hal ini Belanja Modal merupakan salah satu indikator produktif dari penggunaan anggaran oleh pemerintah daerah sehingga tidak dapat ditujukan kepada masyarakat perorangan atau rumah tangga karena dalam pelaksanaannya haruslah bersinggungan dengan pelayanan publik. Semakin besar persentase alokasi belanja modal menandakan bahwa pemerintah daerah lebih produktif. Hal ini dikarenakan umumnya dalam penggunaan aset yang dihasilkan selalu bersinggungan dengan pelayanan publik dan digunakan oleh masyarakat umum. Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa alokasi belanja modal berhubungan dengan pelayanan publik, sehingga jumlah alokasi belanja modal setiap tahunnya harus relatif besar. Semakin besar alokasi belanja modal, maka pelayanan pemerintah daerah kepada publik dapat dikatakan meningkat, begitu juga sebaliknya.

Dalam Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010, Belanja Modal dapat diklasifikasikan 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 dan mesin yang dimaksud dalam kondisi siap pakai.
3. Belanja Modal Gedung dan Bangunan

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

4. Belanja Modal Jalan, Irigasi dan Jaringan

Belanja Modal Jalan, Irigasi dan Jaringan merupakan pengeluaran anggaran atau biaya yang digunakan untuk pengadaan, penggantian, peningkatan, pembangunan, pembuatan serta perawatan, termasuk pengeluaran untuk perencanaan, pengawasan dan pengelolaan jalan, irigasi dan jaringan yang dimaksud dalam kondisi siap pakai.

5. Belanja Modal Fisik Lainnya

Belanja Modal Fisik Lainnya merupakan pengeluaran anggaran atau biaya yang digunakan untuk pengadaan, penambahan, penggantian, peningkatan pembangunan, pembuatan serta perawatan terhadap fisik lainnya yang tidak dapat dikategorikan dalam Belanja Modal Tanah, Belanja Modal Peralatan dan Mesin, Belanja Modal Gedung dan Bangunan, serta Belanja Modal Irigasi, Jalan, dan Jaringan. Belanja Modal Fisik Lainnya juga termasuk Belanja Modal kontak sewa beli, pembelian barang-barang kesenian, barang purbakala dan barang untuk museum, hewan, ternak dan tumbuhan, buku-buku, dan jurnal ilmiah.

Aset tetap yang dimiliki sebagai akibat adanya Belanja Modal merupakan prasyarat utama dalam memberikan pelayanan publik oleh pemerintah daerah. Pemerintah daerah mengalokasikan dana dalam bentuk Belanja Modal dalam APBD dalam rangka untuk menambah aset tetap yang dimiliki oleh daerah. Pada umumnya setiap tahun diadakan pengadaan aset tetap oleh pemerintah daerah sesuai dengan prioritas anggaran dan pelayanan publik yang memberikan dampak jangka panjang secara finansial. Belanja Modal merupakan suatu bentuk kegiatan pengelolaan keuangan daerah yang harus dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efektif, efisien, ekonomis transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatuhan dan memberikan manfaat untuk masyarakat.

Menurut Halim (2016:229) ukuran keberhasilan dari pemanfaatan belanja modal sendiri adalah tepat mutu, tepat jumlah, tepat waktu, tepat sasaran dan tepat harga. Dalam hal ini Belanja Modal dikatakan berhasil dalam pelaksanaannya jika alokasi Belanja Modal untuk pengadaan aset tetap daerah telah memenuhi kelima kriteria, yaitu tepat mutu, tepat jumlah, tepat waktu, tepat sasaran dan tepat harga.

Terdapat tiga cara untuk memperoleh aset tetap, yaitu dengan membangun sendiri, menukarkan dengan aset tetap lainnya dan membeli.

## **2.2 Penelitian Terdahulu**

Beberapa peneliti telah melakukan penelitian tentang faktor-faktor yang mempengaruhi Belanja Modal. Hasil dari beberapa peneliti terdahulu akan digunakan sebagai bahan referensi dan perbandingan dalam penelitian ini. Penelitian terdahulu yang menjadi referensi dalam penelitian ini yang berkaitan dengan faktor-faktor yang mempengaruhi Belanja Modal dapat dilihat pada tabel berikut:

**Tabel 2.1**  
**Penelitian Terdahulu**

<b>No.</b>	<b>Nama (Tahun)</b>	<b>Judul</b>	<b>Variabel</b>	<b>Hasil Penelitian</b>
1.	Maulana, Fadhila. 2020	Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Khusus dan Luas Wilayah terhadap Belanja Modal pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Aceh	X1 : Pendapatan Asli Daerah X2 : Dana Alokasi Khusus X3 : Luas Wilayah Y : Belanja Modal	<ul style="list-style-type: none"> <li>- PAD, DAK dan Luas Wilayah berpengaruh secara bersama-sama terhadap belanja modal pada pemerintah kabupaten/kota provinsi aceh</li> <li>- PAD berpengaruh terhadap belanja modal pada pemerintah kabupaten/kota di provinsi aceh</li> <li>- DAK berpengaruh terhadap belanja modal pada pemerintah kabupaten/kota di provinsi aceh</li> <li>- Luas wilayah berpengaruh terhadap belanja modal pada pemerintah kabupaten/kota provinsi aceh</li> </ul>

No.	Nama (Tahun)	Judul	Variabel	Hasil Penelitian
2.	Aditya, Dirgantari. 2017	Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus dan Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran terhadap Belanja Modal Kabupaten/Kota di Jawa Tengah Tahun 2013-2015.	X1 : PAD X2 : DAU X3 : DAK X4 : SiLPA Y : Belanja Modal	<ul style="list-style-type: none"> <li>- PAD berpengaruh positif terhadap belanja modal</li> <li>- DAK berpengaruh positif terhadap belanja modal</li> <li>- DAU tidak berpengaruh positif terhadap belanja modal</li> <li>- SiLPA tidak berpengaruh positif terhadap belanja modal</li> </ul>
3.	Marseno, Mulyani. 2020	Pengaruh Pertumbuhan Ekonomi, Pendapatan Asli Daerah, Jumlah Penduduk dan Luas Wilayah terhadap Belanja Modal Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Sumatera Barat	X1 : Pertumbuhan Ekonomi X2 : PAD X3 : Jumlah Penduduk X4 : Luas Wilayah Y : Belanja Modal	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pertumbuhan ekonomi tidak berpengaruh signifikan terhadap belanja modal pemerintah daerah</li> <li>- PAD berpengaruh terhadap belanja modal pemerintah daerah</li> <li>- Jumlah penduduk tidak berpengaruh terhadap belanja modal pemerintah daerah</li> <li>- Luas wilayah berpengaruh terhadap belanja modal pemerintah daerah</li> </ul>

No.	Nama (Tahun)	Judul	Variabel	Hasil Penelitian
4.	Subianto, Yusrizal, Sipatuhar. 2020	Pengaruh Pajak Daerah dan Retribusi Daerah terhadap Belanja Modal Pemerintah Daerah Kota LubukLinggau	X1 : Pajak Daerah X2 : Retribusi Daerah Y : Belanja Modal	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pajak daerah tidak berpengaruh terhadap belanja modal</li> <li>- Retribusi daerah tidak berpengaruh terhadap belanja modal</li> </ul>
5.	Suryani, Pariani. 2018	Pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum terhadap Belanja Modal pada Kabupaten/Kota di Provinsi Riau	X1 : PAD X2 : DAU Y : Belanja Modal	<ul style="list-style-type: none"> <li>- PAD tidak berpengaruh signifikan terhadap belanja modal</li> <li>- DAU berpengaruh signifikan terhadap belanja modal</li> </ul>
6.	Setiawan, Andris. 2019	Analisis Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Pengalokasian Anggaran Belanja Modal Provinsi Jawa Barat	X1 : PAD X2 : Dana Perimbangan X3 : Lain-Lain Pendapatan yang Sah Y : Belanja Modal	<ul style="list-style-type: none"> <li>- PAD, Dana Perimbangan dan Lain-Lain Pendapatan yang Sah secara bersama-sama berpengaruh terhadap belanja modal</li> <li>- PAD berpengaruh terhadap belanja modal</li> <li>- Dana perimbangan berpengaruh terhadap belanja modal</li> <li>- Lain-lain pendapatan yang sah berpengaruh terhadap belanja modal.</li> </ul>



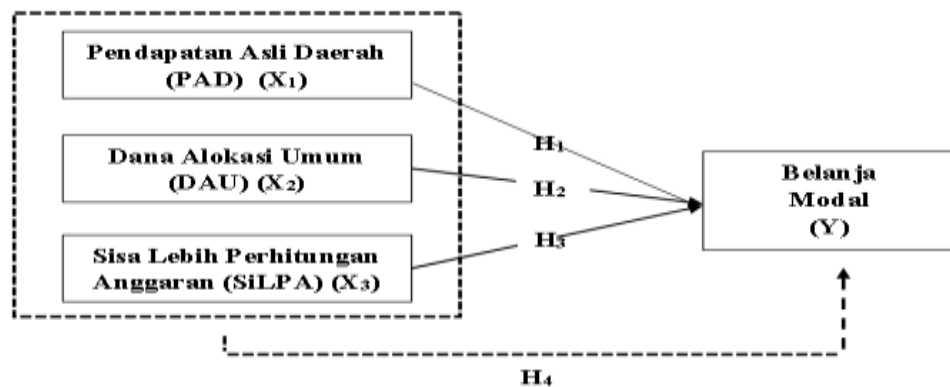
	<b>Nama (Tahun)</b>	<b>Judul</b>	<b>Variabel</b>	<b>Hasil Penelitian</b>
7.	Sartika, Kirmizi, Indrawati. 2017	Analisis Faktor- Faktor dalam Struktur APBD dan Kinerja Keuangan Daerah yang Mempengaruhi Belanja Modal pada Kab/Kota di Provinsi Riau	X1 : DBH X2 : DAU X3 : DAK X4 : SiLPA X5 : Rasio Ketergantungan Keuangan Daerah X6 : Rasio Derajat Desentralisasi Y : Belanja Modal	- DBH dan DAU berpengaruh positif terhadap belanja modal - DAK, SiLPA, Rasio ketergantungan keuangan daerah dan Rasio derajat desentralisasi terbukti secara empiris tidak memberikan pengaruh terhadap belanja modal
8.	Malau, Calen, Victor, Kharisma. 2020	Pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Perimbangan terhadap Belanja Modal di Kab/Kota di Provinsi Sumatera Utara	X1 : PAD X2 : Dana Perimbangan Y : Belanja Modal	- PAD berpengaruh positif terhadap belanja modal - Dana perimbangan berpengaruh positif terhadap belanja modal
9.	Savira, Wijayanti, Noviansyah. 2019	Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus terhadap Belanja Modal pada Pemerintah Provinsi di Indonesia	X1 : PAD X2 : DAU X3 : DAK Y : Belanja Modal	- PAD berpengaruh positif terhadap belanja modal - DAU berpengaruh positif terhadap belanja modal - DAK tidak berpengaruh terhadap belanja modal.

No.	Nama (Tahun)	Judul	Variabel	Hasil Penelitian
10.	Santy, Amir, Wahyudi. 2020	Pengaruh Penerimaan Pajak Daerah, Retribusi Daerah dan Dana Bagi Hasil terhadap Belanja Modal Kab/Kota di Provinsi Jambi	X1 : Pajak Daerah X2 : Retribusi Daerah X3 : DBH Y : Belanja Modal	- Pajak Daerah dan DBH berpengaruh terhadap belanja modal - Retribusi Daerah tidak berpengaruh terhadap belanja modal

Sumber : Data yang diolah, 2023

### 2.3 Kerangka Pemikiran

Menurut Sugiyono (2017:60) bahwa kerangka berpikir merupakan model konseptual tentang bagaimana teori berhubungan dengan berbagai faktor yang telah diidentifikasi sebagai masalah yang penting. Kerangka pemikiran teoritis dapat ditunjukkan oleh model gambar sebagai berikut:



Sumber : Data yang diolah, 2023

**Gambar 2.1**  
**Kerangka Pemikiran**

Keterangan :

—→ : Pengaruh secara parsial

- - - → : Pengaruh secara simultan

## **2.4 Hipotesis**

### **2.4.1 Pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Modal**

PAD merupakan sumber pembiayaan bagi pemerintah daerah dalam rangka menciptakan infrastruktur daerah. PAD bersumber dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain PAD yang sah. PAD sebagai sumber penerimaan daerah perlu terus ditingkatkan agar dapat menanggung sebagian belanja yang diperlukan untuk penyelenggaraan pemerintah kegiatan pembangunan yang setiap tahun meningkat sehingga kemandirian otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab dapat dilaksanakan.

Peningkatan PAD diharapkan mampu memberikan efek positif terhadap anggaran belanja modal oleh pemerintah. Selain itu, diharapkan meningkatnya kualitas pelayanan publik terhadap pembangunan daerah yang tercermin pada peningkatan PAD.

Menurut penelitian yang telah dilakukan oleh Maulana & Fadhila (2020) yang menyatakan bahwa PAD berpengaruh positif terhadap belanja modal. Sedangkan, berbanding terbalik dengan penelitian yang dilakukan oleh Suryani & Pariani (2018) yaitu PAD tidak berpengaruh signifikan terhadap belanja modal. Berdasarkan teori di atas, maka hipotesis pertama penelitian ini adalah:

H1 : Pendapatan asli daerah berpengaruh positif terhadap belanja modal

### **2.4.2 Pengaruh Dana Alokasi Umum terhadap Belanja Modal**

DAU merupakan salah satu dari Dana Perimbangan yang disediakan oleh pemerintah pusat yang bersumber dari APBN, dengan tujuan untuk pemerataan keuangan antar daerah demi mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Pemerintah daerah banyak yang mengandalkan DAU karena kemampuan keuangan lemah sehingga DAU digunakan untuk membiayai segala kegiatan pemerintahannya, karena DAU merupakan salah satu sumber pendanaan bagi daerah dalam pelaksanaan desentralisasi. Setiap transfer DAU yang diterima daerah akan ditujukan untuk belanja pemerintah daerah. Sehingga melalui alokasi dana perimbangan (DAU, DAK dan DBH) dalam bentuk alokasi belanja daerah

baik untuk belanja rutin dan belanja modal, pemerintah daerah menentukan skala prioritas dalam alokasi anggaran belanja.

Menurut penelitian yang dilakukan oleh Sartika dkk. (2017) menyatakan bahwa DAU berpengaruh positif terhadap belanja modal. Sedangkan berbanding terbalik dengan penelitian yang dilakukan oleh Aditya & Dirgantari (2017) menyatakan bahwa DAU tidak berpengaruh positif terhadap belanja modal. Berdasarkan teori di atas, maka hipotesis kedua penelitian ini adalah:

H2 : Dana alokasi umum berpengaruh positif terhadap belanja modal

#### **2.4.3 Pengaruh Sisa Lebih Perhitungan Anggaran terhadap Belanja Modal**

SiLPA adalah suatu indikator yang menggambarkan efisiensi pengeluaran pemerintah. SiLPA sebenarnya merupakan indikator efisiensi karena SiLPA hanya akan terbentuk bila terjadi surplus pada APBD dan sekaligus terjadi pembiayaan neto yang positif, dimana komponen penerimaan lebih besar dari komponen pengeluaran pembiayaan. SiLPA digunakan untuk mendanai pelaksanaan kegiatan lanjutan atas beban belanja langsung, yaitu belanja pegawai, belanja barang dan jasa serta belanja modal. Sebagian besar SiLPA disumbangkan ke belanja langsung berupa belanja modal yang secara langsung menyentuh kebutuhan masyarakat.

Belanja modal digunakan untuk memperoleh keuntungan pada masa yang akan datang sesuai dengan masa manfaat ekonomis aset yang bersangkutan. Maka perhitungan antara biaya yang dikeluarkan dan manfaat yang akan diperoleh harus dapat dipertimbangkan. SiLPA akan meningkat bila belanja modal naik, sebaliknya bila SiLPA relatif menurun, maka belanja modal cenderung menurun.

Menurut penelitian yang dilakukan oleh Aditya & Dirgantari (2017) menyatakan bahwa SiLPA tidak berpengaruh terhadap belanja modal. Sedangkan menurut Kasdy dkk. (2018) bahwa SiLPA berpengaruh positif terhadap belanja modal. Berdasarkan teori di atas, maka hipotesis ketiga penelitian ini adalah:

H3 : Sisa lebih perhitungan anggaran berpengaruh positif terhadap belanja modal

#### **2.4.4 Pengaruh PAD, DAU dan SiLPA terhadap Belanja Modal**

Peningkatan PAD akan searah dengan peningkatan belanja modal, demikian juga sebaliknya jika terjadi penurunan pada penerimaan PAD maka akan terjadi penurunan pada belanja modal. PAD harus tetap digali sebagai sumber penerimaan yang optimal misalnya yang bersumber dari pajak dan retribusi daerah sehingga belanja modal dapat direalisasikan untuk membangun atau memperbaiki infrastruktur dan fasilitas publik.

Peningkatan dana perimbangan khususnya DAU akan searah dengan peningkatan belanja modal, demikian juga sebaliknya jika terjadi penurunan pada penerimaan dana perimbangan maka akan terjadi penurunan pada belanja modal. Begitu juga SiLPA, SiLPA akan meningkat bila belanja modal naik, sebaliknya bila SiLPA relatif menurun, maka belanja modal cenderung menurun. Berdasarkan teori di atas, maka hipotesis keempat penelitian ini adalah:

H4 : PAD, DAU dan SiLPA secara bersama-sama berpengaruh positif terhadap belanja modal.