

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### 2.1 Landasan Teori

##### 2.1.1 Teori Keagenan (*Agency Theory*)

Dalam hubungan keagenan, terdapat dua pihak yang melakukan kesepakatan atau kontrak, yakni yang memberikan kewenangan atau kekuasaan (disebut prinsipal) dan yang menerima kewenangan (disebut agen). Dalam suatu organisasi hubungan ini berbentuk vertikal, yakni antara pihak atasan (sebagai prinsipal) dan pihak bawahan (sebagai agen). Teori tentang hubungan kedua pihak tersebut populer dikenal sebagai teori keagenan (Halim & Abdullah, 2006)

Teori keagenan dapat diterapkan dalam organisasi publik. Lane (dalam Halim & Abdullah, 2006) menyatakan “negara demokrasi modern didasarkan pada serangkaian hubungan prinsipal-agen”. Moe (dalam Abdullah & Nazry, 2015) menyebutkan “hubungan keagenan pada pemerintahan terjadi dalam hubungan antara eksekutif-legislatif, legislatif-pemilih, eksekutif-pemilih, dan eksekutif-birokrasi”.

Halim (2017) menyatakan:

Berdasarkan *agency theory* di sektor publik, kinerja pemerintah dinilai melalui anggaran yang dibuatnya, sehingga diharapkan pengeluaran pemerintah yang menyentuh pada fungsi pelayanan kepada masyarakat, yang berwujud dalam belanja modal, harus mendapatkan porsi yang relatif besar.

Hubungan keagenan merupakan suatu kontrak dimana satu orang atau lebih (prinsipal) memerintah orang lain (agen) untuk melakukan suatu jasa atas nama prinsipal serta memberi wewenang kepada agen untuk membuat keputusan yang terbaik bagi prinsipal (Jensen dan Meckling dalam Abdullah & Nazry, 2015). Teori keagenan akan terjadi pada berbagai organisasi termasuk dalam organisasi pemerintahan dan berfokus pada persoalan ketimpangan/asimetri informasi antara pengelola (agen/pemerintah) dan publik (diwakili prinsipal/dewan). Prinsipal harus memonitor kerja agen, agar tujuan organisasi dapat dicapai dengan efisien serta tercapainya akuntabilitas publik. Akuntabilitas publik dapat dimaknai dengan adanya kewajiban pihak pemegang amanah (agen)

untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan, dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggungjawabnya kepada pihak pemberi amanah (prinsipal) yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut (Mardiasmo, 2018).

Berkaitan dengan masalah keagenan, praktek pelaporan keuangan dalam organisasi sektor publik merupakan suatu konsep yang didasari oleh teori keagenan. Pemerintah yang bertindak sebagai agen mempunyai kewajiban menyajikan informasi yang bermanfaat bagi para pengguna informasi keuangan pemerintah yang bertindak sebagai prinsipal dalam menilai akuntabilitas dan membuat keputusan baik keputusan ekonomi, sosial, maupun politik. Suatu pemerintahan demokrasi, hubungan antara pemerintah dan para pengguna informasi keuangan pemerintah dapat digambarkan sebagai suatu hubungan keagenan (*agency relationship*). Pemerintah berfungsi sebagai agen yang diberi kewenangan untuk melaksanakan kewajiban tertentu yang ditentukan oleh para pengguna informasi keuangan pemerintah sebagai prinsipal, baik secara langsung atau tidak langsung melalui wakil-wakilnya. Dalam hubungan keagenan, pemerintah sebagai agen harus melaksanakan apa yang menjadi kepentingan para pengguna informasi keuangan pemerintah sebagai prinsipalnya.

## **2.1.2 Belanja Modal**

### **2.1.2.1 Pengertian Belanja Modal**

Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah mengklasifikasikan belanja daerah menurut program dan kegiatan terdiri dari belanja langsung dan belanja tidak langsung. Kelompok belanja langsung merupakan belanja yang dianggarkan terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan pemerintah daerah yang terdiri dari tiga komponen, yaitu: Belanja Pegawai; Belanja Barang dan Jasa; dan Belanja Modal. Belanja Modal adalah kelompok belanja langsung yang digunakan untuk membiayai kegiatan investasi (menambah aset) (Mardiasmo, 2018). Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) menyatakan:

Belanja Modal adalah pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembentukan modal yang sifatnya menambah aset tetap atau inventaris yang memberikan manfaat lebih dari satu periode akuntansi, termasuk di dalamnya adalah pengeluaran untuk biaya pemeliharaan yang sifatnya mempertahankan atau menambah masa manfaat, serta meningkatkan kapasitas dan kualitas aset.

Buletin Teknis Komite Standar Akuntansi Pemerintahan (KSAP) tahun 2006 tentang Penyajian dan Pengungkapan Belanja Pemerintah menyebutkan “Belanja Modal adalah pengeluaran anggaran yang digunakan untuk perolehan aset tetap dan aset lainnya yang memberi masa manfaat lebih dari satu periode (dua belas bulan)”. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 91/PMK.06/2007 tentang Bagan Akun Standar mendefinisikan:

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 serta melebihi batasan minimal kapitalisasi aset tetap atau aset lainnya yang ditetapkan oleh pemerintah dimana aset tersebut dipergunakan untuk operasional kegiatan sehari-hari suatu satuan kerja bukan untuk dijual.

Belanja Modal (Mahsun, Sulistyowati, & Purwanugraha, 2012) adalah “belanja untuk pembelian/pengadaan atau pembangunan aset tetap berwujud yang mempunyai nilai manfaat lebih dari 12 (dua belas) bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintahan, seperti dalam bentuk tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, jalan, irigas dan jaringan, dan aset tetap lainnya”.

Berdasarkan beberapa pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa Belanja Modal adalah pengeluaran anggaran yang merupakan bagian dari klasifikasi belanja daerah menurut program dan kegiatan yang termasuk ke dalam kelompok belanja langsung, dimana Belanja Modal digunakan dalam rangka pembentukan modal yang sifatnya memperoleh atau menambah aset tetap atau inventaris yang memberikan manfaat lebih dari dua belas bulan (satu periode akuntansi), termasuk didalamnya pengeluaran untuk biaya pemeliharaan yang sifatnya mempertahankan atau menambah masa manfaat, meningkatkan kapasitas dan kualitas aset.

#### **2.1.2.2 Jenis-Jenis Belanja Modal**

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, dimana peraturan tersebut sudah diperbaharui dan diatur dalam

Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 menjelaskan Belanja Modal dikategorikan dalam 5 (lima) kategori utama, yaitu:

1. Belanja Modal Tanah  
Belanja Modal Tanah adalah pengeluaran/biaya yang digunakan untuk pengadaan/pembelian/pembebasan penyelesaian, balik nama dan sewa tanah, pengosongan, pengurangan, perataan, pematangan tanah, pembuatan sertifikat dan pengeluaran lainnya sehubungan dengan pemerolehan hak atas tanah, sampai tanah yang dimaksud dalam kondisi siap pakai.
2. Belanja Modal Peralatan dan Mesin  
Belanja Modal Peralatan dan Mesin adalah pengeluaran atau biaya yang digunakan untuk pengadaan, penambahan atau penggantian dan peningkatan kapasitas peralatan, mesin serta inventaris kantor yang memberikan manfaat lebih dari 12 (dua belas) bulan sampai peralatan dan 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, penambahan, atau penggantian, termasuk di dalamnya 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 adalah pengeluaran atau biaya yang digunakan untuk pengadaan, penambahan, penggantian, peningkatan, pembangunan, pembuatan dan perawatan, termasuk pengeluaran untuk perencanaan, pengawasan dan pengelolaan jalan, irigasi, jaringan yang menambah kapasitas sampai dengan jalan, irigasi, dan jaringan yang dimaksud dalam kondisi siap pakai.
5. Belanja Modal Fisik Lainnya  
Belanja Modal Fisik Lainnya adalah pengeluaran atau biaya yang digunakan untuk pengadaan, penambahan, penggantian, peningkatan, pembangunan, pembuatan serta perawatan terhadap fisik lainnya yang tidak dapat dikategorikan ke dalam kriteria Belanja Modal Tanah, Belanja Peralatan dan Mesin, Belanja Modal Gedung dan Bangunan, serta Belanja Modal Irigasi, Jalan dan Jaringan, termasuk di dalam belanja ini juga terdapat Belanja Modal Kontrak Sewa Beli, pembelian barang-barang kesenian, barang purbakala dan barang untuk museum, hewan ternak dan tanaman, buku-buku dan jurnal ilmiah.

Kategori Belanja Modal (Halim & Kusufi, 2014) terdiri dari: Belanja Tanah; Belanja Peralatan dan Mesin; Belanja Modal Gedung dan Bangunan; Belanja Modal Jalan, Irigasi, dan Jaringan; Belanja Aset Tetap Lainnya; dan Belanja Aset Lainnya.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 dan pendapat Halim dan Kusufi mengenai kategori Belanja Modal, terdapat beberapa jenis Belanja Modal yaitu: Belanja Tanah; Belanja Peralatan dan Mesin; Belanja Modal Gedung dan Bangunan; Belanja Jalan, Irigasi, dan Jaringan; Belanja Aset Tetap Lainnya atau Belanja Aset Lainnya.

### 2.1.2.3 Peranan Belanja Modal

Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) mengungkapkan:

Belanja Modal adalah pengeluaran anggaran untuk perolehan 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, aset tak berwujud.

Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 menyatakan “Belanja Modal merupakan bagian dari klasifikasi belanja daerah dijadikan salah satu indikator produktifitas dari penggunaan anggaran oleh pemerintah daerah dalam rangka pembelian, pengadaan atau pembangunan aset tetap dan aset lainnya baik untuk kelancaran pelaksanaan tugas pemerintah maupun untuk meningkatkan fasilitas publik”. Aset tetap yang dimiliki sebagai akibat adanya Belanja Modal merupakan prasyarat utama dalam memberikan standar pelayanan minimum untuk masyarakat oleh pemerintah daerah. Belanja Modal yang dialokasikan pemerintah untuk membangun sarana dan prasarana atau infrastruktur dengan nilai yang relatif besar diharapkan memiliki efek jangka panjang (*multiplier effect*) khususnya bagi daerah.

Belanja Modal merupakan komponen dari belanja daerah yang terdapat pada struktur APBD dimana Belanja Modal merupakan output APBD yang paling dapat mempengaruhi pembangunan khususnya Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Sifat Belanja Modal yang berupa aset tetap dan bernilai manfaat jangka panjang menjadikan Belanja Modal sebagai modal atau pondasi untuk meningkatkan pembangunan dalam sektor kesehatan, pendidikan dan kemampuan daya beli masyarakat karena mempercepat akses hubungan antar pelaku ekonomi sehingga biaya transaksi dapat diminimalkan (Lugastoro & Ananda, 2013).

Kegiatan Belanja Modal merupakan bagian dari suatu bentuk 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. Ukuran keberhasilan dari kegiatan Belanja Modal adalah 5 (lima) tepat yaitu tepat mutu, tepat jumlah, tepat waktu, tepat sasaran, dan tepat harga (Halim, 2017). Dengan demikian pengalokasian Belanja Modal dikatakan berhasil jika dalam pelaksanaannya digunakan untuk pengadaan aset tetap daerah telah memenuhi kelima kriteria tersebut.

#### **2.1.2.4 Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Belanja Modal**

Dalam anggaran pemerintah daerah, porsi alokasi Belanja Modal dalam APBD merupakan komponen belanja yang sangat penting karena realisasi atas Belanja Modal yang dilaksanakan pemerintah daerah akan memiliki efek jangka panjang (*multiplier effect*) dalam mewujudkan pembangunan infrastruktur untuk menggerakkan roda perekonomian daerah. (Abdullah & Nazry, 2015) memberikan gambaran tentang beberapa faktor yang mempengaruhi alokasi untuk Belanja Modal yaitu faktor lingkungan, faktor keuangan, dan faktor organisasional. Faktor lingkungan (*environmental factors*) terdiri dari kondisi yang tidak terprediksi sebelumnya seperti bencana alam, sosial, *political cultures*, *budget actor*. Faktor keuangan (*financial factors*) terdiri dari pergeseran antar-kelompok atau antar-jenis anggaran, pendapatan, dan pembiayaan. Faktor organisasional (*organizational factors*) diantaranya terdapat kebijakan pemerintah, arah dan strategi dalam penganggaran, regulasi, prosedur perencanaan anggaran.

Faktor utama yang mempengaruhi Belanja Modal adalah kualitas SDM, pemahaman mengenai tugas pokok dan fungsi pejabat pelaksana kegiatan dan penyedia barang atau jasa, ketersediaan anggaran yang meliputi pendapatan, belanja dan pembiayaan, komitmen pimpinan daerah, pengawasan dan evaluasi secara berkala dan terus menerus (Gaghauna, Saerang, & Warongan, 2017).

Berdasarkan penjelasan di atas mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi Belanja Modal, dalam penelitian ini membahas salah satu faktor yang mempengaruhi Belanja Modal dari segi faktor keuangan (*financial factors*) yaitu pendapatan. Belanja (Adi & Ekaristi, 2009) merupakan “variabel terikat yang besarnya akan sangat bergantung pada sumber-sumber pembiayaan

daerah, baik yang berasal dari penerimaan sendiri maupun dari transfer pemerintah pusat. Pertambahan besarnya komponen penerimaan seharusnya menjadi hubungan positif dengan belanja”.

Logika penyusunan anggaran di Indonesia sendiri menggunakan *tax-spending hypothesis*, yang mengasumsikan bahwa besaran target penerimaan (yang terdiri dari pendapatan dan penerimaan pembiayaan) akan menentukan estimasi pengeluaran (yang meliputi belanja dan pengeluaran pembiayaan). Artinya, perubahan anggaran pendapatan dan penerimaan pembiayaan akan menyebabkan perubahan dalam anggaran belanja dan pengeluaran pembiayaan. Sama seperti halnya pendapatan yang diterima oleh pemerintah daerah dapat mempengaruhi besar kecilnya pengeluaran pemerintah daerah yang berkaitan dengan pengalokasian Belanja Modal.

### **2.1.3 Pajak Daerah**

#### **2.1.3.1 Pengertian Pajak Daerah**

Sumber pendapatan bagi pemerintah daerah salah satunya berasal dari hasil pemungutan Pajak Daerah. Sumber pajak sangat penting bagi pemerintah daerah untuk memperoleh pendapatan dari sumber tersebut. Pajak Daerah merupakan salah satu sumber penerimaan asli daerah yang termasuk ke dalam faktor keuangan yang mempengaruhi Belanja Modal. Pajak Daerah (Mustaqiem, 2008) adalah “pajak yang dipungut oleh daerah berdasarkan peraturan pajak yang ditetapkan oleh daerah untuk kepentingan pembiayaan rumah tangganya sebagai badan hukum publik”.

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah menyatakan “Pajak Daerah adalah kontribusi wajib pajak kepada daerah yang terutang oleh orang-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 (Darise, 2008) adalah:

Iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang yang dapat dilaksanakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan

untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah.

Berdasarkan berbagai definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud Pajak Daerah adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah yang bersifat memaksa dengan berdasarkan undang-undang yang berlaku, dimana tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan hasilnya digunakan untuk membiayai pengeluaran daerah guna melaksanakan pembangunan, penyelenggaraan daerah, dan untuk pelayanan masyarakat. Karakteristik Pajak Daerah (Mustaqiem, 2008) dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Dipungut oleh pemerintah daerah berdasarkan kekuatan peraturan perundang-undangan.
2. Pemungutan tersebut dilakukan dalam hal terdapat keadaan atau peristiwa yang menurut peraturan perundang-undangan dapat dikenakan Pajak Daerah.
3. Dapat dipaksakan pemungutannya, apabila wajib pajak tidak memenuhi kewajiban pembayaran Pajak Daerah dapat dikenakan sanksi administrasi maupun pidana.
4. Tidak terdapat hubungan langsung atas pembayaran Pajak Daerah dengan imbalan atau jasa secara langsung.
5. Hasil penerimaan Pajak Daerah disetor ke kas daerah
6. Digunakan untuk keperluan daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

#### **2.1.3.2 Jenis-Jenis Pajak Daerah**

Pajak Daerah (Mardiasmo, 2016) secara garis besar dibedakan menjadi 2 (dua), yaitu Pajak Daerah yang dipungut oleh pemerintah daerah di tingkat provinsi (Pajak Provinsi) dan Pajak Daerah yang dipungut oleh pemerintah daerah di tingkat Kabupaten/Kota (Pajak Kabupaten/Kota). Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 menyebutkan Pajak Daerah yang dipungut oleh pemerintah daerah di tingkat provinsi (Pajak Provinsi) terdiri dari:

1. Pajak Kendaraan Bermotor;
2. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor;
3. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor;
4. Pajak Air Permukaan; dan
5. Pajak Rokok.

Peraturan Pemerintah Nomor 91 Tahun 2010 tentang Jenis Pajak Daerah yang Dipungut Berdasarkan Penetapan Kepala Daerah atau Dibayar Sendiri oleh

Wajib Pajak yang telah diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2016 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Pemungutan Pajak Daerah mengklasifikasikan jenis pajak yang dipungut berdasarkan Penetapan Kepala Daerah atau Dibayar Sendiri Oleh Wajib Pajak terdiri atas Pajak Provinsi dan Pajak Kabupaten/kota. Jenis-jenis Pajak Provinsi menurut peraturan ini sebagai berikut:

1. Jenis Pajak Provinsi yang dipungut berdasarkan penetapan Kepala Daerah terdiri atas:
  - a. Pajak Kendaraan Bermotor. Objek Pajak Kendaraan Bermotor adalah kepemilikan dan/atau penguasaan Kendaraan Bermotor.
    1. Tarif Pajak Kendaraan Bermotor pribadi ditetapkan sebagai berikut:
      - a. untuk kepemilikan Kendaraan Bermotor pertama paling rendah sebesar 1% (satu persen) dan paling tinggi sebesar 2% (dua persen);
      - b. untuk kepemilikan Kendaraan Bermotor kedua dan seterusnya tarif dapat ditetapkan secara progresif paling rendah sebesar 2% (dua persen) dan paling tinggi sebesar 10% (sepuluh persen).
    2. Tarif Pajak Kendaraan Bermotor angkutan umum, ambulans, pemadam kebakaran, sosial keagamaan, lembaga sosial dan keagamaan Pemerintah/TNI/POLRI, Pemerintah Daerah, dan kendaraan lain yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah, ditetapkan paling rendah sebesar 0,5% (nol koma lima persen) dan paling tinggi sebesar 1% (satu persen).
    3. Tarif Pajak Kendaraan Bermotor alat-alat berat dan alat-alat besar ditetapkan paling rendah sebesar 0,1% (nol koma satu persen) dan paling tinggi sebesar 0,2% (nol koma dua persen).
  - b. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor. Objek Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor adalah penyerahan kepemilikan kendaraan bermotor.
    1. Tarif Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor ditetapkan paling tinggi masing-masing sebagai berikut:
      - a. Penyerahan pertama sebesar 20% (dua puluh persen); dan
      - b. Penyerahan kedua dan seterusnya sebesar 1% (satu persen).
    2. Khusus untuk Kendaraan Bermotor alat-alat berat dan alat-alat besar yang tidak menggunakan jalan umum tarif pajak ditetapkan paling tinggi masing-masing sebagai berikut:
      - c. Penyerahan pertama sebesar 0,75% (nol koma tujuh puluh lima persen); dan
      - d. Penyerahan kedua dan seterusnya sebesar 0,075% (nol koma nol tujuh puluh lima persen).

- c. Pajak Air Permukaan. Objek Pajak Air Permukaan adalah pengambilan dan/atau pemanfaatan Air Permukaan. Pengertian air permukaan adalah semua air yang terdapat pada permukaan tanah, tidak termasuk air laut, baik yang berada di laut maupun di darat. Tarif Pajak Air Permukaan ditetapkan paling tinggi sebesar 10% (sepuluh persen).
- 2. Jenis Pajak Provinsi yang dibayar sendiri berdasarkan penghitungan oleh wajib pajak terdiri atas:
  - 2.1.3.1 Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor. Objek Pajak Bahan Kendaraan Bermotor adalah bahan bakar kendaraan bermotor yang disediakan atau dianggap digunakan untuk kendaraan termasuk bahan bakar yang digunakan untuk kendaraan air. Bahan bakar kendaraan bermotor adalah semua jenis bahan bakar cair atau gas yang digunakan untuk kendaraan bermotor.
  - 2.1.3.2 Pajak Rokok. Objek Pajak Rokok adalah konsumsi rokok. Rokok meliputi sigaret, cerutu, dan daun rokok. Tarif Pajak Rokok ditetapkan sebesar 10% (sepuluh persen) dari cukai rokok.

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa penerimaan Pajak Daerah pada Pemerintah Provinsi bersumber dari Pajak Kendaraan Bermotor; Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor; Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor; Pajak Air Permukaan; dan Pajak Rokok dengan ketentuan yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan.

### **2.1.3.3 Permasalahan Pemungutan Pajak Daerah**

Pajak Daerah merupakan salah satu sumber utama Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang sangat penting bagi negara berkembang. Tanpa pajak, sebagian besar kegiatan pemerintahan sulit untuk dapat dilaksanakan. Untuk mengumpulkan uang dari sektor pajak tersebut tentu bukan suatu pekerjaan yang mudah, sehingga diperlukan suatu kesadaran yang tinggi baik oleh wajib pajak dalam melaksanakan kewajiban perpajakannya dengan didukung oleh aparat perpajakan yang tangguh serta sistem administrasi perpajakan yang memadai disamping juga adanya piranti hukum yang memberikan rasa keadilan serta kepastian hukum. Dalam pemungutan pajak harus dilakukan sesuai dengan syarat-syarat pemungutan pajak yang telah ditetapkan, mengingat membebankan pajak kepada masyarakat bukanlah suatu hal yang mudah. Dalam pemungutan pajak diperlukan mekanisme yang tepat baik dari aparat yang melakukan pengawasan pemungutan pajak maupun kendala-kendala yang dihadapi dalam mekanisme

pengawasan pemungutan pajak. Lisasih (2011) berpendapat bahwa dalam pemungutan Pajak Daerah, petugas pajak seringkali menjumpai kendala-kendala yang melemahkan pemungutan Pajak Daerah. Kendala-kendala tersebut yaitu:

1. Realisasi pengawasan peraturan daerah tentang pajak daerah relatif lemah;
2. Sentralisasi kekuasaan pemerintah pusat dalam pengawasan pemungutan pajak daerah;
3. Kurang siapnya daerah dalam menangani sengketa pajak;
4. Pemberian perizinan, rekomendasi dan pelaksanaan pelayanan umum yang kurang atau tidak sesuai dengan ruang lingkup tugasnya;
5. Kurangnya pembinaan terhadap seluruh perangkat dinas;
6. Kurangnya pengkoordinasian pendapatan terhadap unit kerja penghasil pendapatan daerah;
7. Kurangnya kemampuan untuk mendengar, menanggapi dan mencari solusi dari keluhan staf, baik yang bertugas sebagai pendata, penganalisis data, perhitungan, penerbitan SKPD, ataupun penagihan; dan
8. Belum dapat diterapkannya sistem *self assessment system* dalam pemungutan pajak daerah.

Sedangkan hambatan terhadap pemungutan pajak menurut Mardiasmo (2016) dikelompokkan menjadi:

1. Perlawanan Pasif  
Perlawanan yang inisiatifnya bukan dari wajib pajak itu sendiri tetapi terjadi karena keadaan yang ada di sekitar wajib pajak itu. Perlawanan pasif terdiri dari hambatan-hambatan yang mempersukar pemungutan pajak dan yang erat hubungannya dengan struktur ekonomi suatu negara, perkembangan intelektual dan moral penduduk, dan dengan teknik pemungutan pajak itu sendiri.
2. Perlawanan Aktif  
Perlawanan aktif adalah perlawanan yang inisiatifnya berasal dari wajib pajak itu sendiri. Hal ini merupakan usaha dan perbuatan yang secara langsung ditujukan terhadap fiscus dan bertujuan untuk menghindari pajak atau mengurangi kewajiban pajak yang seharusnya dibayar. Ada tiga bentuk perlawanan aktif terhadap pajak, yaitu penghindaran pajak (*tax avoidance*); pengelakan pajak (*tax evasion*); dan melalaikan pajak.

Selain itu, Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (2018) menyebutkan terdapat beberapa permasalahan ketika merancang sistem pajak yang adil, khususnya di negara berkembang, karena:

1. Tingkat rata-rata pajak rendah di mana penghasilan dan jumlah orang kaya relatif kecil, berarti tidak ada alternatif lain kecuali mengenakan pajak pada masyarakat miskin;
2. Kurangnya data yang akurat berkaitan dengan dasar pengenaan pajak;
3. Ketidak-akuratan penilaian ditambah dengan penyelundupan (*evation*) pajak yang dilakukan oleh orang kaya, menyebabkan apapun bentuk dan sistem pajak cenderung akan memberikan beban lebih berat pada masyarakat miskin; dan
4. Dorongan atas pengaruh negatif dari pajak progresif berdampak pada pertumbuhan ekonomi.

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan terdapat permasalahan dalam pemungutan Pajak Daerah diantaranya, peraturan tentang Pajak Daerah yang lemah, terdapat perlawanan pasif dan perlawanan aktif dari wajib pajak, jumlah wajib pajak yang relatif sedikit, dan dasar pengenaan pajak yang kurang akurat. Permasalahan pemungutan Pajak Daerah yang diuraikan di atas dapat berdampak terhadap penerimaan Pajak Daerah yang rendah. Hal ini berakibat pada kemandirian keuangan Pemerintah Daerah yang rendah, sehingga dalam mendanai pengeluaran daerah masih mengandalkan sumber pendapatan dari Pemerintah Pusat berupa Dana Transfer.

## **2.1.4 Dana Bagi Hasil**

### **2.1.4.1 Pengertian Dana Bagi Hasil**

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 48/PMK.07/2016 tentang Transfer Ke Daerah dan Dana Desa mendefinisikan “Dana Bagi Hasil (DBH) adalah dana yang dialokasikan dalam APBN kepada daerah dengan berdasarkan angka persentase tertentu untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi”. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah pasal 1 angka 20 menyatakan “DBH adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka persentase untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi”.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pasal 1 ayat 49 mendefinisikan “DBH adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah penghasil berdasarkan angka

persentase tertentu dengan tujuan mengurangi ketimpangan kemampuan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah”. DBH adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah dengan angka persentase tertentu didasarkan atas daerah penghasil untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi (Nordiawan & Hertianti, 2010).

Berdasarkan penjelasan di atas dapat disintesis bahwa yang dimaksud dengan DBH adalah dana bantuan yang berasal dari pemerintah pusat yang diperuntukan untuk memenuhi kebutuhan daerah berdasarkan persentase tertentu.

#### **2.1.4.2 Jenis-Jenis Dana Bagi Hasil**

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 pasal 11 ayat 1 menyatakan “DBH bersumber dari pajak dan sumber daya alam”. Undang-undang ini mengatur ketentuan mengenai pembagian DBH sebagai berikut:

1. DBH yang bersumber dari pajak yaitu:
  - a. Pajak Bumi dan Bangunan (PBB)
 

DBH Penerimaan PBB sebesar 90% (Sembilan puluh persen) untuk Daerah dengan rincian:

    1. 16,2% (enam belas dua persepuluh persen) untuk daerah provinsi yang bersangkutan dan disalurkan ke Rekening Kas Umum Daerah Provinsi;
    2. 64,8% (enam puluh empat delapan persepuluh persen) untuk daerah kabupaten/kota yang bersangkutan dan disalurkan ke Rekening Kas Umum Daerah kabupaten/kota; dan
    3. 9% (sembilan persen) untuk biaya pemungutan, 10% (sepuluh persen) bagian Pemerintahan dari penerimaan PBB dibagikan kepada seluruh daerah kabupaten dan kota didasarkan atas realisasi penerimaan PBB tahun anggaran berjalan, dengan imbalan 65% (enam puluh lima persen ) dibagikan secara merata kepada seluruh daerah kabupaten dan kota dan 35% (tiga puluh lima persen) dibagikan sebagai insentif kepada daerah kabupaten dan kota yang realisasi tahun sebelumnya mencapai/melampaui rencana penerimaan sektor tertentu.
  - b. Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB)
 

DBH dari penerimaan BPHTB adalah sebesar 80% (delapan puluh persen) dengan rincian sebagai berikut:

    1. 16% (enam belas persen) untuk daerah provinsi yang bersangkutan dan disalurkan ke Rekening Kas Umum Daerah provinsi; dan

2. 64% (enam puluh empat persen) untuk daerah kabupaten dan kota penghasil dan disalurkan ke Rekening Kas Umum Daerah kabupaten/kota
- c. Pajak Penghasilan (PPH) Pasal 25 dan Pasal 29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri dan PPh Pasal 21  
DBH dari penerimaan PPh Pasal 25 dan Pasal 29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri dan PPh Pasal 21 terdiri dari:
  1. DBH dari penerimaan PPh Pasal 25 dan Pasal 29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri dan PPh Pasal 21 sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) huruf c yang merupakan bagian Daerah adalah sebesar 20% (dua puluh persen).
  2. DBH dari penerimaan PPh sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibagi antara Pemerintah Daerah provinsi dan kabupaten/kota.
  3. DBH dari penerimaan PPh Pasal 25 dan Pasal 29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri dan PPh Pasal 21 sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibagi dengan imbangan 60% (enam puluh persen) untuk kabupaten/kota dan 40% (empat puluh persen) untuk provinsi.
2. DBH yang bersumber dari sumber daya alam yaitu:
  - a. Kehutanan
    1. Penerimaan Kehutanan yang berasal dari penerimaan Iuran Hak Pengusahaan Hutan (IHPH) dan Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH) yang dihasilkan dari wilayah Daerah yang bersangkutan dibagi dengan imbangan 20% (dua puluh persen) untuk Pemerintah dan 80% (delapan puluh persen) untuk Daerah. DBH dari penerimaan IHPH dibagi dengan rincian 16% (enam belas persen) untuk provinsi dan 64% (enam puluh empat persen) untuk kabupaten/kota. DBH dari penerimaan PSDH dibagi dengan rincian 16% (enam belas persen) untuk provinsi yang bersangkutan, 32% (tiga puluh dua persen) untuk kabupaten/kota penghasil, dan 32% (tiga puluh dua persen) dibagikan dengan porsi yang sama besar untuk kabupaten/kota lainnya dalam provinsi yang bersangkutan.
    2. Penerimaan Kehutanan yang berasal dari Dana Reboisasi dibagi dengan imbangan sebesar 60% (enam puluh persen) untuk Pemerintah yang digunakan untuk rehabilitasi hutan dan lahan secara nasional dan 40% (empat puluh persen) untuk pemerintah daerah yang digunakan untuk kegiatan rehabilitasi hutan dan lahan di kabupaten/kota penghasil.
  - b. Pertambangan Umum  
Penerimaan Pertambangan Umum yang dihasilkan dari wilayah Daerah yang bersangkutan, dibagi dengan imbangan 20% (dua puluh persen) untuk Pemerintah dan 80% (delapan puluh persen) untuk Daerah. Penerimaan Pertambangan Umum terdiri dari Penerimaan Iuran Tetap (*land-rent*) dan Penerimaan Iuran Eksplorasi dan Iuran Eksploitasi (*royalti*). Rincian Penerimaan Negara Iuran Tetap yaitu

16% (enam belas persen) untuk provinsi yang bersangkutan dan 64% (enam puluh empat persen) untuk kabupaten/kota penghasil. Rincian Penerimaan Negara Iuran Eksplorasi dan Eksploitasi yaitu 16% (enam belas Persen) untuk provinsi yang bersangkutan, 32% (tiga puluh dua persen) untuk kabupaten/kota penghasil dan 32% (tiga puluh dua persen) untuk kabupaten/kota lainnya dalam provinsi yang bersangkutan.

c. Perikanan

Penerimaan Perikanan yang diterima secara nasional dibagi dengan imbangan 20% (dua puluh persen) untuk Pemerintah dan 80% (delapan puluh persen) untuk seluruh kabupaten/kota. Penerimaan Perikanan terdiri atas Penerimaan Pungutan Pengusahaan Perikanan dan Penerimaan Pungutan Hasil Perikanan. Penerimaan Negara Sektor Perikanan dibagikan dengan porsi yang sama besar kepada kabupaten/kota di seluruh Indonesia.

d. Pertambangan Minyak Bumi

Penerimaan Pertambangan Minyak Bumi yang dihasilkan dari wilayah Daerah yang bersangkutan setelah dikurangi komponen pajak dan pungutan lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dibagi dengan imbangan yaitu 84,5% (delapan puluh empat koma lima persen) untuk Pemerintah; dan 15,5% (lima belas koma lima persen) untuk Daerah. Pertambangan Minyak Bumi dibagi dengan rincian 3% (tiga persen) untuk Provinsi yang bersangkutan, 6% (enam persen) untuk kabupaten/kota penghasil dan 6% (enam persen) untuk kabupaten/kota lainnya dalam provinsi yang bersangkutan dan sisanya sebesar 0,5% (nol koma lima persen) dialokasikan untuk menambah anggaran pendidikan dasar dengan rincian 0,1% (nol koma satu persen) untuk provinsi yang bersangkutan, 0,2% (nol koma dua persen) untuk kabupaten/kota penghasil dan 0,2% (nol koma dua persen) untuk kabupaten/kota dalam provinsi yang bersangkutan.

e. Pertambangan Gas Bumi

Penerimaan Pertambangan Gas Bumi yang dihasilkan dari wilayah Daerah yang bersangkutan setelah dikurangi komponen pajak dan pungutan lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dibagi dengan imbangan: 69,5% (enam puluh sembilan koma lima persen) untuk Pemerintah dan 30,5% (tiga puluh koma lima persen) untuk Daerah. Pertambangan Gas Bumi 30% (tiga puluh persen) dibagi dengan rincian 6% (enam persen) untuk provinsi yang bersangkutan, 12% (dua belas persen) untuk kabupaten /kota penghasil dan 12% (dua belas persen) untuk kabupaten/kota lainnya dalam provinsi bersangkutan kemudian 0,5% (nol koma lima persen) dialokasikan untuk menambah anggaran pendidikan dasar dengan rincian 0,1% (nol koma satu persen) untuk provinsi yang bersangkutan, 0,2% (nol koma dua persen) untuk kabupaten/kota

penghasil dan 0,2% (nol koma dua persen) untuk kabupaten/kota dalam provinsi yang bersangkutan.

f. **Pertambangan Panas Bumi**

Pertambangan Panas Bumi yang dihasilkan dari wilayah Daerah yang bersangkutan yang merupakan Penerimaan Negara Bukan Pajak yang terdiri dari Setoran Bagian Pemerintah dan Iuran Tetap dan Iuran Produksi dibagi dengan imbalan 20% (dua puluh persen) untuk Pemerintah dan 80% (delapan puluh persen) untuk Daerah. Penerimaan Pertambangan Panas Bumi dibagi dengan rincian 16% (enam belas persen) untuk provinsi yang bersangkutan, 32% (tiga puluh dua persen) untuk kabupaten/kota penghasil dan 32% (tiga puluh dua persen) untuk kabupaten/kota lainnya dalam provinsi yang bersangkutan.

Penerimaan DBH bersumber dari pajak dan Sumber Daya Alam (SDA). Penerimaan DBH dari pajak terdiri dari Pajak Bumi dan Bangunan (PBB); Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB); dan Pajak Penghasilan (PPh) Pasal 21, Pasal 25 dan Pasal 29. Sedangkan penerimaan DBH dari SDA terdiri dari Kehutanan; Pertambangan Umum; Perikanan; Pertambangan Minyak Bumi; Pertambangan Gas Bumi; dan Penerimaan Panas Bumi. Ketentuan besarnya penerimaan DBH untuk Pemerintah Daerah baik Pemerintah Kabupaten/Kota maupun Pemerintah Provinsi telah diatur dalam peraturan perundang-undangan.

## **2.1.5 Dana Alokasi Khusus**

### **2.1.5.1 Pengertian Dana Alokasi Khusus**

Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan menyatakan “Dana Alokasi Khusus (DAK) adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional”. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menyebutkan “DAK adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah”. DAK merupakan dana yang dialokasikan untuk membantu pembiayaan kebutuhan tertentu, yaitu merupakan program nasional atau program kegiatan yang tidak terdapat di daerah lain (Mardiasmo, 2018).

Berdasarkan beberapa pengertian mengenai DAK tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan DAK adalah dana transfer dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu untuk mendanai kegiatan khusus yang merupakan kewenangan daerah dalam hal penyediaan sarana dan prasarana daerah (fasilitas fisik).

#### **2.1.5.2 Pengalokasian Dana Alokasi Khusus**

Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan pasal 51 ayat 2 menyatakan “ketentuan daerah yang dapat memperoleh DAK berdasarkan kriteria umum, khusus dan juga teknik”. Kriteria umum dirumuskan berdasarkan kemampuan keuangan daerah yang dicerminkan dari penerimaan umum APBD setelah dikurangi belanja Pegawai Negeri Sipil Daerah. Kriteria khusus dirumuskan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mengatur penyelenggaraan otonomi khusus dan karakteristik daerah. Kriteria teknis disusun berdasarkan indikator-indikator kegiatan khusus yang akan didanai dari DAK.

Bidang-bidang yang menjadi arah kegiatan DAK menurut Undang-Undang Nomor 88 Tahun 2019 tentang Petunjuk Teknis Dana Alokasi Khusus Fisik Tahun Anggaran 2020 sebagai berikut:

1. Pendidikan  
DAK Fisik Bidang Pendidikan dimaksudkan untuk mendanai kegiatan pendidikan yang merupakan urusan pelayanan dasar yang wajib dilaksanakan oleh pemerintah daerah, yang menjadi prioritas nasional. Tujuan DAK Fisik Bidang Pendidikan adalah guna mewujudkan pemenuhan standar sarana dan prasarana belajar pada setiap satuan pendidikan yang mengacu pada Standar Nasional Pendidikan (SNP).
2. Kesehatan dan Keluarga Berencana  
DAK Fisik Bidang Kesehatan dan Keluarga Berencana dimaksudkan untuk meningkatkan akses dan mutu pelayanan kesehatan, keluarga berencana dan kesehatan reproduksi, pemerataan pelayanan kesehatan, mendukung pencapaian Standar Pelayanan Minimal (SPM) lingkup kesehatan serta pencapaian akreditasi fasilitas pelayanan kesehatan di daerah.
3. Perumahan dan Permukiman  
DAK Fisik Bidang Perumahan dan Permukiman dimaksudkan untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat melalui penyediaan perumahan dan permukiman beserta PSU layak di permukiman

kumuh serta mendukung pelayanan dasar daerah kabupaten/kota pada Standar Pelayanan Minimum SPM Perumahan Rakyat.

4. **Industri Kecil dan Menengah**  
DAK Fisik Bidang Industri Kecil dan Menengah ditujukan untuk membantu mendanai kegiatan industri kecil dan menengah yang merupakan urusan daerah sesuai dengan prioritas pembangunan industri nasional serta untuk meningkatkan penyebaran dan pemerataan serta nilai tambah dan daya saing sentra industri kecil dan industri menengah (IKM).
5. **Pertanian**  
Kebijakan Pemanfaatan DAK Fisik Bidang Pertanian diarahkan untuk pembangunan/renovasi sarana dan prasarana fisik dasar pembangunan pertanian guna mendukung pencapaian sasaran pemantapan ketahanan pangan dan nilai tambah ekonomi komoditas pertanian.
6. **Kelautan dan Perikanan**  
Arah kebijakan DAK Fisik Bidang Kelautan dan Perikanan tahun 2020 adalah mendukung sasaran Pembangunan Nasional (PN) khususnya PN Infrastruktur dan Pemerataan Wilayah; PN Nilai Tambah Sektor Riil, Industrialisasi, dan Kesempatan Kerja; PN Ketahanan Pangan, Air, Energi dan Lingkungan Hidup; dan PN Stabilitas Pertahanan dan Keamanan pada Rencana Kerja Pemerintah (RKP) tahun 2020 melalui: peningkatan sarana dan prasarana produksi perikanan, garam, dan pengolahan hasil perikanan; pengelolaan kawasan konservasi dan pulau-pulau kecil; pengawasan sumber daya kelautan dan perikanan; serta pemberdayaan nelayan dan pembudidaya ikan.
7. **Pariwisata**  
DAK Fisik Bidang Pariwisata ditujukan untuk membangun sarana dan prasarana aksesibilitas, amenitas, dan atraksi (3A) secara terintegrasi di dalam kawasan pariwisata yang menjadi prioritas nasional.
8. **Jalan**  
Tujuan dan sasaran DAK Fisik Bidang Jalan adalah untuk meningkatkan konektivitas dalam rangka mewujudkan integrasi fungsi jaringan jalan, meningkatkan akses-akses ke daerah potensial Kawasan Industri/Kawasan Ekonomi Khusus, Pertanian, Perkebunan), pelabuhan, bandar udara, membuka daerah terisolasi, terpencil, tertinggal, perbatasan serta kawasan pulau-pulau kecil dan terluar, transmigrasi, dan pariwisata (Kawasan Strategis Pariwisata Nasional dan Daerah).
9. **Air Minum**  
Arah Kebijakan DAK Fisik Bidang Air Minum untuk mewujudkan pemenuhan 100% akses layanan air minum yang layak, aman, dan berkelanjutan sesuai target *Sustainable Development Goals* (SDGs) atau Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (TPB) Goal 6.1.1 dan untuk mewujudkan pemenuhan Standar Pelayanan Minimum (SPM) serta

untuk mendukung program prioritas nasional, dengan komitmen dan upaya pemerintah daerah.

10. Sanitasi

Tujuan dan sasaran DAK Fisik Bidang Sanitasi untuk meningkatkan cakupan pelayanan sanitasi melalui penyediaan sarana dan prasarana pengelolaan air limbah domestik untuk mendukung pencapaian akses sanitasi layak 78,10% (termasuk aman 9,65%).

11. Irigasi

Kebijakan DAK Fisik Bidang Irigasi ditujukan untuk mendukung kedaulatan pangan yang pelaksanaannya dilakukan melalui kegiatan pembangunan, peningkatan dan rehabilitasi jaringan irigasi serta pembangunan dan peningkatan infrastruktur pengendali banjir yang menjadi kewenangan daerah.

12. Pasar

Kebijakan DAK Fisik Bidang Pasar diarahkan untuk meningkatkan kualitas pasar rakyat dan sarana perdagangan lainnya melalui aktivitas pembangunan, revitalisasi, penyediaan peralatan, dan untuk menciptakan efisiensi distribusi. Selain itu, DAK Fisik Bidang Pasar juga diarahkan untuk meningkatkan perlindungan konsumen dan daya saing produk Indonesia.

13. Lingkungan Hidup dan Kehutanan

Kebijakan DAK Fisik Bidang Lingkungan Hidup dan Kehutanan dilakukan dengan melaksanakan upaya pengendalian pencemaran lingkungan dan upaya perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, serta pengendalian kerusakan ekosistem yang disesuaikan dengan kondisi karakteristik masing-masing daerah serta peningkatan kesejahteraan masyarakat melalui Kelompok Tani Hutan dengan pemberian akses kepada masyarakat berupa sarana dan prasana produksi hasil hutan dan jasa lingkungan dalam rangka mendukung Prioritas Nasional Pengembangan Wilayah (Program Perdesaan) dan Prioritas Nasional Penanggulangan Kemiskinan.

14. Transportasi Perdesaan

Kebijakan DAK Fisik Bidang Transportasi Perdesaan diarahkan untuk mendukung pengentasan kesenjangan wilayah sesuai Agenda Nawacita ketiga yaitu membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah-daerah dan desa dalam kerangka negara kesatuan melalui penyediaan sarana dan prasarana transportasi.

15. Transportasi Laut; dan

Kebijakan DAK Fisik Bidang Transportasi Laut diarahkan untuk mendukung peningkatan keselamatan, kualitas pelayanan transportasi perairan, serta sebagai *feeder / subfeeder* tol laut melalui pemenuhan infrastruktur yang memadai dalam rangka meningkatkan konektivitas, aksesibilitas dan mobilitas penumpang dan barang yang diprioritaskan di 8 (delapan) Provinsi Kepulauan yang merupakan Daerah Afirmatif yang mengandalkan transportasi perairan sebagai moda utama.

## 16. Sosial.

Kebijakan DAK Fisik Bidang Sosial ditujukan untuk meningkatkan kualitas layanan dan keterjaminan akses kesejahteraan sosial bagi penyandang disabilitas, lanjut usia dan anak melalui peningkatan sarana dan prasarana rehabilitasi sosial, untuk mendorong percepatan penurunan kemiskinan kesenjangan, dan peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Pengalokasian DAK digunakan untuk pembangunan sarana dan prasarana serta meningkatkan pelayanan publik yang dikhususkan pada bidang Pendidikan; Kesehatan dan Keluarga Berencana; Perumahan dan Permukiman; Industri Kecil dan Menengah; Pertanian; Kelautan dan Perikanan; Pariwisata; Jalan; Air Minum; Sanitasi; Irigasi; Pasar; Lingkungan Hidup dan Kehutanan; Transportasi Perdesaan; Transportasi Laut; dan Sosial.

## 2.2 Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu yang dijadikan referensi dalam penelitian ini disajikan pada Tabel 2.1.

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

No.	Judul Penelitian dan Nama Peneliti	Variabel Penelitian	Hasil Penelitian
1.	Pengaruh Pajak Daerah, Retribusi Daerah, dan Dana Perimbangan terhadap Belanja Modal pada Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di Provinsi Jawa Tengah Tahun 2012-2016 (Intani, 2018)	Variabel Bebas: Pajak Daerah, Retribusi Daerah, dan Dana Perimbangan  Variabel Terikat: Belanja Modal	Pajak Daerah, Retribusi Daerah, dan Dana Perimbangan berpengaruh positif baik secara parsial maupun simultan terhadap Belanja Modal.
2.	Pengaruh PAD, DAU, DAK dan DBH Terhadap Pengalokasian Belanja Modal (Wandira, 2013)	Variabel Bebas: PAD, DAU, DAK dan DBH  Variabel Terikat: Belanja Modal	PAD tidak berpengaruh terhadap pengalokasian Belanja Modal; DAU berpengaruh signifikan dengan arah negatif terhadap pengalokasian Belanja Modal; sedangkan DAK dan DBH berpengaruh positif dan signifikan terhadap pengalokasian Belanja

No.	Judul Penelitian dan Nama Peneliti	Variabel Penelitian	Hasil Penelitian
			Modal.
3.	Pengaruh Penerimaan Pajak Daerah, Retribusi Daerah dan Dana Bagi Hasil (DBH) Terhadap Belanja Modal di Kabupaten / Kota di Provinsi Aceh (Handayani, Abdullah, & Fahlevi, 2015)	Variabel Bebas: Pajak Daerah, Retribusi Daerah dan Dana Bag Hasil (DBH)  Variabel Terikat: Belanja Modal	Pajak Daerah dan Retribusi Daerah tidak berpengaruh terhadap Belanja Modal; DBH berpengaruh terhadap Belanja Modal; sedangkan secara simultan Pajak Daerah, Retribusi Daerah dan DBH berpengaruh terhadap Belanja Modal.
4.	Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, Dana Bagi Hasil dan Belanja Pegawai terhadap Pengalokasian Anggaran Belanja Modal (Studi Empiris pada Pemerintah Provinsi di Indonesia) (Prasetya, 2017)	Variabel Bebas: Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, Dana Bagi Hasil dan Belanja Pegawai  Variabel Terikat: Belanja Modal	Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Khusus tidak berpengaruh terhadap pengalokasian Belanja Modal; Dana Alokasi Umum berpengaruh signifikan negatif terhadap pengalokasian Belanja Modal; sedangkan Dana Bagi Hasil dan Belanja Pegawai berpengaruh signifikan positif terhadap pengalokasian Belanja Modal.
5.	Analisis Faktor-Faktor yang Memengaruhi Alokasi Belanja Modal di Provinsi Sumatera Barat (Rahayu, 2019)	Variabel Bebas: PAD, Dana Perimbangan, dan SILPA  Variabel Terikat: Belanja Modal	Variabel PAD dan Dana Perimbangan berpengaruh positif dan signifikan terhadap Belanja Modal, sedangkan variabel SILPA berpengaruh positif dan tidak signifikan terhadap Belanja Modal. Secara simultan, variabel PAD, Dana Perimbangan dan SILPA berpengaruh signifikan terhadap variabel terikat yaitu Belanja Modal.
6.	Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Alokasi Belanja Modal dan Pengaruhnya Terhadap Pertumbuhan Ekonomi (Studi Empiris pada	Variabel Bebas: DAU, DAK, DBH, Belanja Pegawai dan Jumlah Penduduk	DAU, DAK, dan DBH berpengaruh positif dan signifikan terhadap alokasi Belanja Modal; Belanja Pegawai berpengaruh negatif dan signifikan terhadap

No.	Judul Penelitian dan Nama Peneliti	Variabel Penelitian	Hasil Penelitian
	Kabupaten / Kota di Indonesia) (Laksono, 2016)	Variabel Terikat: Belanja Modal	alokasi Belanja Modal; dan Jumlah Penduduk tidak berpengaruh signifikan terhadap alokasi Belanja Modal. Sedangkan alokasi Belanja Modal berpengaruh negatif dan signifikan terhadap Pertumbuhan Ekonomi.
7.	Pengaruh Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus terhadap Belanja Modal Provinsi Bali (Sudika & Budiarta, 2017)	Variabel Bebas: Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus  Variabel Terikat: Belanja Modal	Pajak Daerah, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus berpengaruh positif dan signifikan terhadap Belanja Modal. Sedangkan Retribusi Daerah tidak berpengaruh terhadap Belanja Modal.
8.	Analisis Belanja Modal dan Faktor-Faktor yang Mempengaruhinya pada Pemerintah Kabupaten / Kota di Indonesia (Sugiyanta, 2016)	Variabel Bebas: Kemandirian, Dana Perimbangan (DAU, DAK, DBH), SiLPA dan Belanja Pegawai  Variabel Terikat: Belanja Modal	DAK dan SiLPA berpengaruh positif dan signifikan terhadap Belanja Modal. Sedangkan DAU, DBH dan Belanja Pegawai berpengaruh signifikan dengan arah negatif, dan Kemandirian tidak berpengaruh terhadap Belanja Modal.
9.	Pengaruh Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus terhadap Pengalokasian Belanja Modal dengan Luas Wilayah sebagai Variabel Moderating pada Pemerintah Kabupaten / Kota di Sulawesi Selatan (Hasnur, 2016)	Variabel Bebas: Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus  Variabel Moderating: Luas Wilayah  Variabel Terikat: Belanja Modal	Pajak Daerah, Retribusi Daerah dan Dana Alokasi Khusus berpengaruh signifikan positif terhadap pengalokasian Belanja Modal, sedangkan Dana Alokasi Umum tidak berpengaruh terhadap pengalokasian Belanja Modal. Secara simultan Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus berpengaruh signifikan terhadap pengalokasian

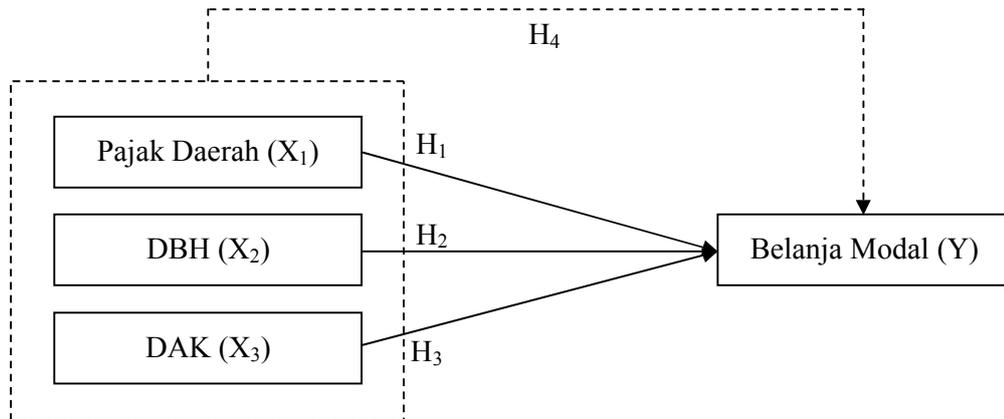
No.	Judul Penelitian dan Nama Peneliti	Variabel Penelitian	Hasil Penelitian
			Belanja Modal
10.	Pengaruh Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus terhadap Alokasi Belanja Modal Kabupaten / Kota di Provinsi Sumatera Utara (Mutia, 2017)	Variabel Bebas: Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus Variabel Terikat: Belanja Modal	Pajak Daerah dan Dana Alokasi Khusus berpengaruh signifikan positif terhadap alokasi Belanja Modal, sedangkan Retribusi Daerah dan Dana Alokasi Umum tidak berpengaruh terhadap alokasi Belanja Modal.

Sumber: Data yang Diolah, 2020

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian-penelitian terdahulu pada tabel di atas terdapat pada pemilihan variabel independen (variabel bebas), objek penelitian, dan periode pengamatan yang diambil. Variabel independen yang digunakan pada penelitian ini hanya Pajak Daerah, DBH, dan DAK. Objek penelitian ini adalah seluruh populasi sebanyak 34 Pemerintah Provinsi di Indonesia. Periode pengamatan yang diambil pada penelitian ini selama 3 (tiga) tahun yaitu 2016-2018.

### 2.3 Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran adalah alur sederhana yang mendeskripsikan pola hubungan variabel penelitian. Hubungan antara variabel Pajak Daerah, DBH dan DAK terhadap Belanja Modal digambarkan sebagai berikut:



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

Keterangan:

-----▶ = Pengaruh secara Simultan

————▶ = Pengaruh secara Parsial

H<sub>1</sub> = Hipotesis 1

H<sub>2</sub> = Hipotesis 2

H<sub>3</sub> = Hipotesis 3

H<sub>4</sub> = Hipotesis 4

#### 2.4 Hipotesis Penelitian

Berdasarkan kerangka pemikiran di atas, maka hipotesis dari penelitian adalah:

H<sub>1</sub> : Terdapat pengaruh Pajak Daerah terhadap Belanja Modal pada Pemerintah Provinsi di Indonesia.

H<sub>2</sub> : Terdapat pengaruh DBH terhadap Belanja Modal pada Pemerintah Provinsi di Indonesia.

H<sub>3</sub> : Terdapat pengaruh DAK terhadap Belanja Modal pada Pemerintah Provinsi di Indonesia.

H<sub>4</sub> : Terdapat pengaruh secara simultan Pajak Daerah, DBH dan DAK terhadap Belanja Modal pada Pemerintah Provinsi di Indonesia.

## **2.5 Pengembangan Hipotesis**

Hipotesis (Sugiyono, 2017) merupakan jawaban sementara terhadap rumusan masalah penelitian, di mana rumusan masalah penelitian telah dinyatakan dalam bentuk kalimat pertanyaan.

### **2.5.1 Pengaruh Pajak Daerah terhadap Belanja Modal pada Pemerintah Provinsi di Indonesia**

Desentralisasi fiskal memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan dengan membuat kebijakan daerah yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan cara meningkatkan pengalokasian Belanja Modal seperti pembangunan infrastruktur daerah, meningkatkan fasilitas dan pelayanan publik, serta meningkatkan pemberdayaan masyarakat daerah setempat. Salah satu faktor yang mempengaruhi peningkatan Belanja Modal dari segi keuangan (*financial factors*) yaitu melalui pendapatan (*revenue*). Pemerintah daerah sebagai organisasi sektor publik mempunyai sumber-sumber pendapatan daerah baik yang berasal dari pemerintah pusat maupun yang berasal dari daerah itu sendiri. Kemampuan daerah untuk menyediakan sumber-sumber pendapatan yang berasal dari daerah itu sendiri yaitu melalui penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD). PAD terdiri dari Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan, dan Lain-lain PAD yang Sah. Pajak Daerah mempunyai kontribusi terbesar dalam PAD. Peningkatan pendapatan daerah yang bersumber dari Pajak Daerah diharapkan mampu memberikan dampak yang signifikan terhadap Belanja Modal, yang nantinya akan digunakan untuk meningkatkan sarana dan prasarana publik.

$H_1$  : Terdapat pengaruh Pajak Daerah terhadap Belanja Modal pada Pemerintah Provinsi di Indonesia.

### **2.5.2 Pengaruh Dana Bagi Hasil terhadap Belanja Modal pada Pemerintah Provinsi di Indonesia**

Dana Bagi Hasil (DBH) merupakan dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka persentase untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Sumber

penerimaan DBH berasal dari penerimaan pajak dan bukan pajak (SDA) yang dialokasikan oleh Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah. DBH merupakan sumber pendapatan daerah yang cukup potensial yang dapat digunakan Pemerintah Daerah untuk pembangunan dan belanja daerah. Dengan angka persentase penerimaan DBH untuk Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan menjadikan Pemerintah Daerah dengan mudah mengalokasikan DBH untuk pengeluaran yang bersifat jangka panjang seperti membiayai pembangunan infrastruktur serta sarana dan prasarana publik yang diwujudkan dalam bentuk Belanja Modal. Selain itu, sejalan dengan kebijakan Pemerintah Pusat yang tertuang dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2017 yang menjelaskan bahwa DBH merupakan Dana Transfer Umum yang penggunaannya diarahkan paling sedikit 25% untuk belanja infrastruktur daerah yang langsung terkait dengan percepatan pembangunan fasilitas pelayanan publik. Belanja infrastruktur termasuk ke dalam komponen Belanja Modal, sehingga dengan diarahkannya DBH untuk belanja infrastruktur, artinya DBH dialokasikan untuk membiayai Belanja Modal.

H<sub>2</sub> : Terdapat pengaruh DBH terhadap Belanja Modal pada Pemerintah Provinsi di Indonesia.

### **2.5.3 Pengaruh Dana Alokasi Khusus terhadap Belanja Modal pada Pemerintah Provinsi di Indonesia**

DAK dialokasikan dari APBN kepada daerah tertentu dalam rangka pendanaan pelaksanaan desentralisasi untuk mendanai kegiatan khusus yang ditentukan pemerintah atas dasar prioritas nasional dan mendanai kegiatan khusus yang diusulkan daerah tertentu yang diarahkan kepada kegiatan investasi, pembangunan, pengadaan, peningkatan, perbaikan sarana dan prasarana fisik pelayanan publik dengan umur ekonomis jangka panjang. Selain itu, DAK dimaksudkan untuk membantu membiayai kegiatan-kegiatan khusus di daerah tertentu yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional, khususnya untuk membiayai kebutuhan sarana dan prasarana dasar masyarakat

yang belum mencapai standar pelayanan minimum (SPM) serta mendorong percepatan pembangunan daerah yang direalisasikan dalam Belanja Modal.

Sebagaimana pernyataan Menteri Keuangan Sri Mulyani yang diberitakan CNN Indonesia ([www.cnnindonesia.com](http://www.cnnindonesia.com)) pada 06/12/2017 bahwa “Belanja Modal di daerah pun sangat tergantung pada DAK Fisik jadi bukan dari APBD daerah”. Selain itu, kontribusi DAK terhadap Pendapatan Daerah di sebagian besar provinsi tergolong besar, berkisar di atas 20%. Hal ini mengindikasikan DAK memberikan pengaruh dalam membiayai Belanja Modal. Peningkatan penerimaan DAK akan memberikan dampak terhadap peningkatan alokasi Belanja Modal.

H<sub>3</sub> : Terdapat pengaruh DAK terhadap Belanja Modal pada Pemerintah Provinsi di Indonesia.

#### **2.5.4 Pengaruh Pajak Daerah, DBH dan DAK terhadap Belanja Modal pada Pemerintah Provinsi di Indonesia**

Pajak Daerah merupakan komponen utama dalam PAD yang merupakan wujud kemandirian keuangan Pemerintah Daerah dalam membiayai pengeluaran daerah termasuk Belanja Modal, sebagaimana pernyataan Novalistia (2016) bahwa daerah yang memiliki penerimaan Pajak Daerah yang tinggi dapat menciptakan kemandirian keuangan daerah sehingga tidak bergantung pada Pemerintah Pusat. Sedangkan DBH merupakan komponen Dana Perimbangan yang termasuk dalam Dana Transfer Umum yang pengalokasiannya diarahkan minimal 25% untuk Belanja Modal sebagaimana telah diatur dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2017. Pernyataan Menteri Keuangan sebagaimana yang diberitakan CNN Indonesia ([www.cnnindonesia.com](http://www.cnnindonesia.com)) pada 06/12/2017 bahwa Belanja Modal Pemerintah Daerah bergantung pada alokasi DAK Fisik bukan dari APBD. Hal ini berarti, Pajak Daerah, DBH dan DAK memiliki pengaruh terhadap Belanja Modal.

Belanja Modal merupakan komponen belanja yang sangat penting bagi pemerintah daerah untuk meningkatkan sarana dan prasarana untuk pelayanan publik dan memperlancar kegiatan perekonomian di suatu daerah. Belanja Modal

merupakan klasifikasi dari Belanja Daerah, dimana sumber-sumber yang mempengaruhi Belanja Modal adalah besar kecilnya pendapatan daerah yang diterima. Salah satu faktor yang mempengaruhi Belanja Modal yaitu faktor keuangan yang salah satunya bersumber dari pendapatan. Pajak Daerah, DBH, dan DAK merupakan sumber-sumber pendapatan daerah yang digunakan oleh pemerintah daerah untuk mendanai pengeluaran daerah termasuk Belanja Modal. Peningkatan Pajak Daerah, DBH dan DAK akan berpengaruh terhadap peningkatan alokasi Belanja Modal.

H<sub>4</sub> : Terdapat pengaruh secara simultan Pajak Daerah, DBH dan DAK terhadap Belanja Modal pada Pemerintah Provinsi di Indonesia.