

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN DAN HIPOTESIS

2.1 Tinjauan Pustaka

2.1.1 Pendapatan Asli daerah

2.1.1.1 Pengertian Pendapatan Asli Daerah

Menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 pasal 1 ayat 18 dijelaskan bahwa yang dikatakan Pendapatan Asli Daerah yang selanjutnya disebut PAD adalah “Pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan”.

Menurut Abdul Halim dan Muhammad Syam Kusufi (2014:101) Pengertian Pendapatan Asli Daerah yaitu:

“Pendapatan Asli Daerah adalah semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah. Pendapatan asli daerah dipisahkan menjadi empat jenis pendapatan, yaitu pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan milik daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah”.

Menurut Deddy Supriady (2011:82), Pendapatan Asli Daerah adalah: “Pendapatan yang berasal dari hasil Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Perusahaan Milik Daerah dan pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan serta lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.”

Pengertian Pendapatan Asli Daerah yang lainnya juga disampaikan oleh Nordiawan (2007:181) dalam Diah Nurdiwaty, dkk (2017) bahwa Pendapatan Asli

Daerah merupakan pendapatan daerah yang bersumber dari pemerintah daerah itu sendiri.

Dari beberapa pengertian yang dikemukakan diatas maka dapat ditarik kesimpulan bahwa pendapatan asli daerah merupakan semua penerimaan yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah yang digunakan untuk membiayai keperluan daerah dalam pelaksanaan roda pemerintahan.

Karena apabila pemerintah hanya mengandalkan penerimaan daerah dari dana perimbangan saja, tentu tidak akan mencukupi untuk mebiayai pengeluaran daerah sebab dana perimbangan merupakan dana yang bersumber dari penerimaan APBN yang dialokasikan kepada daerah dimana pemerintah pusat mempunyai keterbatasan dalam mensubsidi pembiayaan pembangunan daerah.

Oleh sebab itu, setiap daerah diberikan kewenangan dan tanggung jawab untuk menggali dan memaksimalkan sumber-sumber pendapatan yang ada didaerahnya. Peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) ini menjadi sangat penting dalam era otonomi daerah, karena kemandirian keuangan daerah menjadi faktor salah satu tolak ukur dalam keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah.

2.1.1.2 Tujuan Pendapatan Asli Daerah

Tujuan dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah memberikan kewenangan dan kekuasaan kepada pemerintah daerah untuk mendanai pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan potensi daerah sebagai bentuk perwujudan desentralisasi, pelaksanaan pembangunan dan mensejahterakan masyarakat. Kemampuan daerah untuk menyediakan pendanaan yang berasal dari

daerah sangat bergantung pada kemampuan untuk merealisasikan potensi ekonomi suatu daerah sebagai bentuk kegiatan ekonomi yang mampu menjalankan perputaran dana untuk pembangunan daerah yang berkelanjutan.

Dalam pelaksanaan otonomi daerah, sumber keuangan yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah lebih penting dibandingkan dengan sumber-sumber lain diluar pendapatan asli daerah, karena pendapatan asli daerah dapat dipergunakan sesuai dengan prakarsa dan inisiatif daerah, sedangkan bentuk pemberian pemerintah sifatnya lebih terikat.

Jadi, untuk dapat membiayai pembangunan daerah, pemerintah daerah harus dapat meningkatkan pendapatan asli daerah dimana kenaikan jumlah komponen pendapatan asli daerah akan mempengaruhi jumlah pendapatan asli daerah. Dengan demikian, diharapkan dengan meningkatkan komponen pendapatan asli daerah maka pembangunan daerah yang berasal dari pendapatan asli daerah dapat lebih ditingkatkan.

2.1.1.3 Sumber Pendapatan Asli Daerah

Adapun yang menjadi sumber Pendapatan Asli Daerah berdasarkan kepada pasal 6 UU Nomor 33 Tahun 2004 terdiri dari:

1. Pajak Daerah

Berdasarkan UU No. 34 Tahun 2000 tentang perubahan atas UU No. 18 Tahun 1997 tentang pajak daerah dan retribusi daerah, yang dimaksud dengan pajak daerah adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi dan badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang

dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan daerah.

Pajak daerah ini terdiri dari beberapa jenis pajak sesuai dengan ketentuan dalam UU No. 28 Tahun 2009 pasal 2. Jenis-jenis pajak daerahnya yaitu:

a. Jenis Pajak Provinsi terdiri dari:

- 1) Pajak Kendaraan Bermotor
- 2) Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor
- 3) Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor
- 4) Pajak Air Permukaan
- 5) Pajak Rokok

b. Jenis Pajak Kabupaten dan Kota terdiri dari:

- 1) Pajak Hotel
- 2) Pajak Restoran
- 3) Pajak Hiburan
- 4) Pajak Reklame
- 5) Pajak Penerangan Jalan
- 6) Pajak Parkir
- 7) Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan
- 8) Pajak Air Tanah
- 9) Pajak Sarang Burung Walet
- 10) Pajak Bumi dan Bangunan Pedesaan dan Perkotaan

11) Bea Perolehan atas Hak Tanah dan Bangunan Pajak
Parkir

2. Retribusi Daerah

Sumber pendapatan lainnya yang termasuk kedalam Pendapatan Asli Daerah adalah Retribusi Daerah. Bila Pajak Daerah tidak memiliki timbal balik secara langsung terhadap pembayar pajak, maka retribusi daerah ini memiliki timbal balik secara langsung kepada pembayarnya. Hal ini sejalan dengan pengertian Retribusi Daerah dalam UU No. 28 Tahun 2009, bahwa yang dimaksud dengan retribusi daerah adalah: “Pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan”.

Berdasarkan Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 tentang perubahan kedua atas permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagai penjabaran dari UU No. 28 Tahun 2009 tentang perubahan UU No. 24 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang dapat dipungut oleh pemerintah provinsi dan kabupaten/kota dibagi menjadi tiga, yaitu sebagai berikut:

1. Retribusi Jasa Umum, adalah pungutan atas pelayanan yang disediakan atau diberikan pemerintah daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan.

2. Retribusi Jasa Usaha adalah pungutan atas pelayanan yang disediakan oleh pemerintah daerah dengan menganut prinsip komersial yang meliputi:
- a. Pelayanan dengan menggunakan/memanfaatkan kekayaan daerah yang belum dimanfaatkan secara optimal; dan/atau
 - b. Pelayanan oleh pemerintah daerah sepanjang belum dapat disediakan secara memadai oleh pihak swasta.
3. Retribusi Perizinan Tertentu adalah pungutan atas pelayanan perizinan tertentu oleh pemerintah daerah kepada orang pribadi atau badan yang dimaksudkan untuk pengaturan dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana, atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan.

Tabel 2.1

Penggolongan dan Jenis Retribusi Daerah

Retribusi Jasa Umum	Retribusi Jasa Usaha	Retribusi Perizinan Tertentu
Retribusi Pelayanan Kesehatan	Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah	Izin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol
Retribusi Persampahan/Kebersihan	Retribusi Pasar Grosir/Pertokoan	Retribusi Izin Mendirikan Bangunan
Retribusi KTP dan Akte Capil	Retribusi Tempat Pelelangan	Retribusi Izin Gangguan
Retribusi Pemakaman/Pengabuan Mayat	Retribusi Terminal	Retribusi Izin Trayek

Retribusi Parkir di Tepi Jalan Umum	Retribusi Tempat Khusus Parkir	Retribusi Izin Usaha Perikanan
Retribusi Pelayanan Pasar	Retribusi Tempat Penginapan	Retribusi Perpanjangan IMTA
Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor	Retribusi Rumah Potong Hewan	
Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran	Retribusi Pelayanan Kepelabuhan	
Retribusi Penggantian Biaya Cetak Peta	Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga	
Retribusi Pelayanan Tera/ Tera Ulang	Retribusi Penyeberangan di Air	
Retribusi Penyedotan Kakus	Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah	
Retribusi Pengolahan Limbah Cair		
Retribusi Pelayanan Pendidikan		
Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi		
Retribusi Pengendalian Lalu-lintas		

Sumber: UU No. 28 Tahun 2009 dan PP No. 97 Tahun 2012

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

3. Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang dipisahkan

Abdul Halim dan Muhammad Syam Kusufi (2014:104) menegaskan “Hasil Pengelolaan Kekayaan milik Daerah yang dipisahkan merupakan penerimaan daerah yang berasal dari pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan”. Kekayaan daerah yang dipisahkan berarti kekayaan daerah yang dilepaskan dari penguasaan umum yang dipertanggungjawabkan melalui anggaran belanja daerah dan dimaksudkan untuk dikuasai dan dipertanggungjawabkan sendiri.

UU No. 33 Tahun 2004 Mengklasifikasikan jenis hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dirinci menurut objek pendapatan yang mencakup:

- 1) Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik daerah/BUMD;
- 2) Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik pemerintah/BUMN; dan
- 3) Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik swasta atau kelompok usaha masyarakat.

4. Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah

Lain-lain pendapatan daerah yang sah merupakan seluruh pendapatan daerah selain pendapatan asli daerah dan pendapatan transfer, yang meliputi hibah, dana darurat, dan lain-lain pendapatan sesuai dengan

ketentuan peraturan perundang-undangan (UU 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah).

2.1.2 Kinerja Keuangan

2.1.2.1 Pengertian Kinerja Keuangan

Kinerja Keuangan menurut Ikatan Akuntan Indonesia adalah kemampuan perusahaan dalam mengelola dan mengendalikan sumber daya yang dimilikinya. Kinerja keuangan merupakan hasil dari pelaporan keuangan berdasarkan standar keuangan yang telah ditetapkan. Analisis kinerja keuangan pada dasarnya dilakukan untuk menilai kinerja di masa lalu dengan menggunakan berbagai analisis sehingga diperoleh posisi keuangan yang mewakili realitas entitas dan potensi-potensi kinerja yang akan berlanjut. Karena menggunakan indikator keuangan, maka alat analisis yang tepat untuk mengukur kinerja keuangan adalah analisis rasio keuangan. Penggunaan analisis rasio sebagai alat analisis keuangan pada pemerintah daerah masih sangat terbatas. Hal tersebut dikarenakan adanya keterbatasan penyajian laporan keuangan pada pemerintah daerah yang sifat dan cakupannya berbeda dengan penyajian laporan keuangan oleh perusahaan yang bersifat komersil.

Sedangkan menurut Abdul Halim dan Muhammad Syam Kusufi (2014: L-5) bahwa kinerja keuangan adalah hasil kegiatan atau program yang telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah.

Kinerja keuangan daerah adalah tingkat pencapaian dari suatu hasil kerja di bidang keuangan daerah yang meliputi penerimaan dan belanja daerah dengan menggunakan indikator keuangan yang ditetapkan melalui kebijakan atau ketentuan perundang-undangan selama satu periode anggaran (Azhar, 2010).

Menurut Mardiasmo (2009:121) mengatakan bahwa pada dasarnya pengukuran kinerja sektor publik dilakukan untuk memenuhi tiga tujuan, yaitu:

- a. Untuk membantu memperbaiki kinerja pemerintah;
- b. Untuk pengalokasian sumber daya dan pembuatan keputusan; dan
- c. Untuk mewujudkan pertanggungjawaban publik dan memperbaiki komunikasi kelembagaan.

Menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 58 Tahun 2005 Kinerja Keuangan Daerah adalah tingkat pencapaian dari suatu hasil kerja dibidang keuangan daerah yang meliputi penerimaan dan belanja daerah dengan menggunakan sistem keuangan yang ditetapkan melalui suatu kebijakan atau ketentuan perundang-undangan selama satu periode anggaran. Pengukuran kinerja mempunyai manfaat yang besar bagi organisasi, menurut Mardiasmo (2009:122) secara umum manfaat pengukuran kinerja adalah sebagai berikut:

1. Memberikan pemahaman mengenai ukuran yang telah digunakan menilai kinerja manajemen.
2. Menunjukkan arah pencapaian target kinerja yang telah ditetapkan.
3. Memonitor dan mengevaluasi kinerja dengan membandingkan skema kerja dan pelaksanaannya.

4. Membantu mengungkapkan dan memecahkan masalah yang ada.
5. Membantu memahami proses kegiatan instansi pemerintah.
6. Memastikan bahwa pengambilan keputusan dilakukan secara objektif.

2.1.2.2 Tahapan Analisis Kinerja Keuangan

Menurut Fahmi (2011) dalam Ahmad Khudori, dkk (2017), dalam menganalisis kinerja keuangan terdapat lima tahapan. Tahapan-tahapan tersebut adalah:

- a. Melakukan review terhadap data laporan keuangan.
- b. Melakukan perhitungan
- c. Melakukan perbandingan terhadap hasil perhitungan yang diperoleh
- d. Melakukan penafsiran terhadap berbagai permasalahan yang ditemukan
- e. Mencari dan memberikan pemecahan masalah terhadap berbagai permasalahan yang ditemukan

2.1.2.3 Rasio Keuangan Pemerintah Daerah

Alat rasio keuangan yang digunakan oleh pemerintah daerah adalah analisis rasio yang dikembangkan berdasarkan data keuangan yang bersumber dari Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD). Abdul Halim dan Muhammad Syam Kusufi (2014:L-4) menegaskan bahwa “analisis rasio keuangan pada APBD dilakukan dengan membandingkan hasil yang dicapai dari satu periode dibandingkan dengan periode sebelumnya sehingga dapat diketahui bagaimana kecenderungan yang terjadi”. Analisis rasio keuangan yang digunakan untuk

melakukan analisis terhadap laporan keuangan pemerintah daerah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut.

a. Rasio Kemandirian Keuangan Daerah (RKKD)

Rasio Kemandirian Keuangan Daerah (RKKD) menunjukkan kemampuan Pemerintah Daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan yang diperlukan daerah. Kemandirian keuangan daerah ditunjukkan oleh besar kecilnya pendapatan asli daerah dibandingkan dengan pendapatan daerah yang berasal dari sumber yang lain misalnya bantuan pemerintah pusat atau dari pinjaman. Rumus yang digunakan untuk menghitung rasio kemandirian adalah:

$$\text{RKKD} = \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah}}{\text{Pendapatan Transfer} + \text{Pinjaman Daerah}} \times 100\%$$

(Abdul Halim dan Muhammad Syam Kusufi, 2014:L-5)

Pendapatan Transfer ini merupakan Dana Perimbangan yang meliputi:

1. Dana Alokasi Umum : Dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.
2. Dana Alokasi Khusus : Dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk membantu membiayai kebutuhan tertentu.

3. Dana Bagi Hasil : Dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka persentase untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

Sedangkan Pinjaman daerah menurut Abdul Halim dan Muhammad Syam Kusufi (2014: D-12) adalah:

“Semua transaksi yang mengakibatkan daerah menerima sejumlah uang atau menerima manfaat yang bernilai uang dari pihak lain sehingga daerah dibebani kewajiban untuk membiayai kembali”.

b. Rasio Efektivitas Pendapatan Asli Daerah

.Rasio Efektivitas menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan pendapatan asli daerah yang direncanakan dibandingkan dengan target yang ditetapkan berdasarkan potensi riil daerah. Rasio Efektivitas PAD juga menunjukkan kemampuan pemerintah daerah dalam memobilisasi penerimaan PAD sesuai dengan yang ditargetkan. Kemampuan daerah dikategorikan efektif apabila rasio yang dicapai mencapai minimal sebesar 1 (satu) atau 100 persen.

$$\text{Rasio Efektivitas} = \frac{\text{Realisasi PAD}}{\text{Anggaran PAD}} \times 100\%$$

(Abdul Halim dan Muhammad Syam Kusufi, 2014:L-6)

c. Rasio Efisiensi Pendapatan Asli Daerah

Rasio Efisiensi adalah rasio yang menggambarkan perbandingan antara besarnya biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh pendapatan dengan realisasi

pendapatan yang diterima. Untuk itu pemerintah daerah perlu menghitung secara cermat berapa besarnya biaya yang dikeluarkan untuk merealisasikan seluruh pendapatan yang diterimanya sehingga dapat diketahui apakah kegiatan pemungutan tersebut efisien atau tidak. Hal ini perlu dilakukan karena walaupun pemerintah daerah berhasil merealisasikan penerimaan pendapatan sesuai dengan target yang ditetapkan, namun keberhasilan itu kurang memiliki arti apabila ternyata biaya yang dikeluarkan untuk merealisasikan target penerimaan pendapatannya itu lebih besar dari pada realisasi pendapatan yang diterimanya. Kinerja pemerintah daerah dalam melakukan pemungutan pendapatan dikategorikan efisien apabila rasio yang dicapai kurang dari 1(satu) atau dibawah 100 persen.

$$\text{Rasio Efisiensi} = \frac{\text{Biaya yang dikeluarkan untuk memungut PAD}}{\text{Realisasi Penerimaan PAD}} \times 100\%$$

(Abdul Halim dan Muhammad Syam Kusufi, 2014:L-6)

d. Rasio Aktivitas/Keserasian

Rasio Keserasian menggambarkan bagaimana pemerintah daerah memprioritaskan alokasi dananya pada belanja operasi dan belanja modal secara optimal. Semakin tinggi persentase dana yang dialokasikan untuk belanja operasi berarti persentase belanja modal yang digunakan untuk menyediakan sarana dan prasarana ekonomi masyarakat cenderung semakin kecil. Secara sederhana, rasio keserasian itu dapat di formulasikan sebagai berikut:

1) Rasio Belanja Operasi

Rasio Belanja Operasi merupakan perbandingan antara total belanja operasi dengan total belanja daerah.

$$\text{Rasio Belanja Operasi} = \frac{\text{Total Belanja Operasi}}{\text{Total Belanja Daerah}} \times 100\%$$

(Abdul Halim dan Muhammad Syam Kusufi, 2014:L-8)

2) Rasio Belanja Modal

Rasio Belanja Modal merupakan perbandingan antara total realisasi belanja modal dengan total belanja daerah.

$$\text{Rasio Belanja Modal} = \frac{\text{Total Belanja Modal}}{\text{Total Belanja Daerah}} \times 100\%$$

(Abdul Halim dan Muhammad Syam Kusufi, 2014:L-8)

e. Rasio Pertumbuhan

Rasio pertumbuhan (Growth Ratio) mengukur seberapa besar kemampuan pemerintah daerah dalam mempertahankan dan meningkatkan keberhasilannya yang dicapai di periode ke periode berikutnya. Rasio pertumbuhan bermanfaat untuk mengetahui apakah pemerintah daerah dalam tahun anggaran bersangkutan atau selama beberapa periode anggaran, Kinerja anggarannya mengalami pertumbuhan pendapatan atau belanja secara positif atau negatif. Rasio pertumbuhan dikatakan baik, jika setiap tahunnya mengalami pertumbuhan positif atau mengalami peningkatan.

$$\text{Rasio Pertumbuhan} = \frac{RpXn - Xn-1}{RpXn-1} \times 100\%$$

Keterangan:

$RpX_n - X_{n-1}$ = Realisasi tahun yang dikurangi tahun sebelumnya.

RpX_{n-1} = Realisasi penerimaan tahun sebelumnya.

(Abdul Halim dan Muhammad Syam Kusufi, 2014: L-12)

f. Rasio Derajat Desentralisasi

Derajat desentralisasi menunjukkan derajat kontribusi PAD terhadap total pendapatan daerah. Semakin tinggi kontribusi PAD, maka semakin tinggi kemampuan daerah dalam penyelenggaraan desentralisasi. Derajat desentralisasi dihitung dengan formula sebagai berikut:

$$\text{Rasio Derajat Desentralisasi} = \frac{\text{Total PAD}}{\text{Total Pendapatan Daerah}} \times 100\%$$

(BPKP, 2012)

g. Rasio Ketergantungan Keuangan

Ketergantungan keuangan dihitung dengan membandingkan jumlah pendapatan transfer dengan total pendapatan daerah. Ketergantungan keuangan dihitung dengan formula sebagai berikut:

$$\text{Rasio Ketergantungan Keuangan} = \frac{\text{Pendapatan Transfer}}{\text{Total Pendapatan Daerah}} \times 100\%$$

(BPKP, 2012)

2.1.3 Belanja Modal

2.1.3.1 Pengertian Belanja Modal

Menurut PP No. 71 Tahun 2010, Belanja Modal merupakan belanja Pemerintah Daerah yang manfaatnya melebihi 1 tahun anggaran dan akan menambah aset atau kekayaan daerah dan selanjutnya akan menambah belanja yang bersifat rutin seperti biaya pemeliharaan pada kelompok belanja administrasi umum.

Dan menurut Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) Belanja Modal adalah:

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

Belanja Modal seperti yang disampaikan oleh Wahyu Hidayat (2017:82) adalah pengeluaran yang digunakan untuk pembelian/pengadaan atau pembangunan aset tetap berwujud yang nilai manfaatnya lebih setahun, dan atau pemakaian jasa dalam melaksanakan program pemerintah daerah. Pengertian lain mengenai belanja modal juga disampaikan oleh Abdul Halim dan Muhammad Syam Kusufi (2014:107) bahwa Belanja Modal merupakan pengeluaran anggaran untuk perolehan aset tetap dan aset lainnya yang memberikan manfaat lebih dari satu periode akuntansi.

Dari beberapa pengertian yang dikemukakan diatas maka dapat ditarik kesimpulan bahwa Belanja Modal merupakan pengeluaran Pemerintah Daerah yang manfaatnya melebihi satu tahun anggaran dan akan menambah aset atau kekayaan daerah dan selanjutnya akan menambah belanja yang bersifat rutin seperti biaya operasi dan pemeliharaan.

Pendirjen Perbendaharaan Nomor 33 Tahun 2008 tentang pedoman penggunaan akun pendapatan, belanja pegawai, belanja barang dan belanja modal menyatakan bahwa suatu belanja dikategorikan suatu belanja modal apabila:

- a. Pengeluaran tersebut mengakibatkan adanya perolehan aset tetap atau aset lainnya yang menambah masa umur, manfaat dan kapasitas.
- b. Pengeluaran tersebut melebihi batasan minimum kapitalisasi aset tetap atau aset lainnya yang telah ditetapkan pemerintah.
- c. Aset tetap tersebut diniatkan bukan untuk dijual.

2.1.3.2 Klasifikasi Belanja Modal

Pada Peraturan Menteri Keuangan Nomor 101 Tahun 2011 Tentang Klasifikasi Anggaran jenis-jenis belanja modal yaitu:

1. Belanja Modal Tanah

Belanja modal tanah adalah Seluruh pengeluaran untuk pengadaan/pembelian/pembebasan/ penyelesaian, balik nama, pengosongan, penimbunan, perataan, pematangan tanah, pembuatan sertifikat tanah serta pengeluaran-pengeluaran lain yang bersifat administratif sehubungan dengan

perolehan hak dan kewajiban atas tanah pada saat pembebasan/pembayaran ganti rugi sampai tanah tersebut siap digunakan/dipakai.

Belanja modal tanah terdiri atas belanja modal pengadaan tanah, perkampungan, tanah perkebunan, tanah kebun campuran, tanah hutan, tanah kolam ikan, tanah danau, tanah rawa, tanah tandus, tanah padang rumput, tanah untuk bangunan gedung, tanah pertambangan, dan tanah untuk bangunan bukan gedung.

2. Belanja Modal Peralatan dan Mesin

Belanja Modal Peralatan dan Mesin adalah Pengeluaran untuk pengadaan peralatan dan mesin yang digunakan dalam pelaksanaan kegiatan antara lain biaya pembelian, biaya pengangkutan, biaya instalasi, serta biaya langsung lainnya untuk memperoleh dan mempersiapkan sampai peralatan dan mesin tersebut siap digunakan.

3. Belanja Modal Gedung dan Bangunan

Belanja Modal Gedung dan Bangunan adalah Pengeluaran untuk memperoleh gedung dan bangunan secara kontraktual sampai dengan gedung dan bangunan siap digunakan meliputi biaya pembelian atau biaya konstruksi, termasuk biaya pengurusan IMB, notaris, dan pajak (kontraktual). Dalam belanja ini termasuk biaya untuk perencanaan dan pengawasan yang terkait dengan perolehan gedung dan bangunan.

4. Belanja Modal Pengadaan Jalan, Irigasi dan Jaringan

Belanja Modal Pengadaan Jalan, Irigasi dan Jaringan adalah Pengeluaran untuk memperoleh jalan dan jembatan, irigasi dan jaringan sampai siap pakai

meliputi biaya perolehan atau biaya konstruksi dan biaya-biaya lain yang dikeluarkan sampai jalan dan jembatan, irigasi dan jaringan tersebut siap pakai. Dalam belanja ini termasuk biaya untuk penambahan dan penggantian yang meningkatkan masa manfaat, menambah nilai aset, dan di atas batas minimal nilai kapitalisasi jalan dan jembatan, irigasi dan jaringan.

5. Belanja Modal Lainnya

Belanja Modal Lainnya adalah Pengeluaran yang diperlukan dalam kegiatan pembentukan modal untuk pengadaan/pembangunan belanja modal lainnya yang tidak dapat diklasifikasikan dalam perkiraan kriteria belanja modal Tanah, Peralatan dan Mesin, Gedung dan Bangunan, Jaringan (Jalan, Irigasi dan lain-lain). Termasuk dalam belanja modal ini: kontrak sewa beli (*leasehold*), pengadaan/pembelian barang-barang kesenian (*art pieces*), barang-barang purbakala dan barang-barang untuk museum, serta hewan ternak, buku-buku dan jurnal ilmiah sepanjang tidak dimaksudkan untuk dijual dan diserahkan kepada masyarakat.

2.1.3.3 Faktor-faktor Lain yang Mempengaruhi Belanja Modal

Selain Pendapatan Asli Daerah dan Kinerja Keuangan, terdapat faktor-faktor lain yang mempengaruhi belanja modal diantaranya adalah sebagai berikut:

1. Dana Alokasi Umum

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 Dana Alokasi Umum (DAU) adalah dana yang ber asal dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan

pemerataan keuangan antar daerah untuk mem biayai kebutuhan pengeluaran daerah masingmasing dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

Penelitian Febdwi dan Eka (2018) menunjukkan bahwa Dana Alokasi Umum berpengaruh terhadap belanja modal, hasil penelitian ini serupa dengan penelitian Erdi dan Rachmawati (2015) yang menyatakan bahwa terdapat hubungan positif dan signifikan antara Dana Alokasi Umum dan Belanja Modal. Bukti tersebut dapat diartikan bahwa semakin tinggi Dana Alokasi Umum yang diterima daerah maka akan semakin tinggi pula belanja modalnya.

2. Dana Alokasi Khusus

Dana Alokasi Khusus merupakan bagian dari Dana Perimbangan yang menjadi sumber pendapatan daerah. Dasar hukum yang mengatur dana alokasi khusus adalah Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah pasal 1 ayat 23 menyebutkan bahwa Dana Alokasi Khusus (DAK) adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional.

Tujuan Dana Alokasi Khusus adalah membiayai keperluan dasar yang pada dasarnya merupakan kegiatan program nasional baik dibidang pendidikan, kesehatan, lingkungan hidup, pekerjaan umum, air bersih, perikanan, pemerintahan, sanitasi, kelautan, pertanian, kehutanan, keluarga berencana, perdagangan dan sarana prasarana desa (Abdul Halim dan Muhammad Syam Kusufi, 2014:138).

3. Dana Bagi Hasil

Dana Bagi Hasil merupakan dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang kemudian dialokasikan kepada daerah dengan memperhatikan potensi daerah penghasil untuk melihat angka presentase tertentu untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan penyerahan desentralisasi dari pusat kepada daerah. Dana bagi hasil terdiri dari:

1. Bagian Daerah dari Penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB).

Penerimaan negara dari pajak bumi dan bangunan dibagi dengan imbalan 10% (sepuluh persen) untuk pemerintah pusat 90% (sembilan puluh persen) untuk daerah.

2. Bagian Daerah dari Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan.

Penerimaan Negara dari bea perolehan hak atas tanah dan bangunan dibagi dengan imbalan 20% untuk pemerintah pusat dan 80% untuk daerah, dengan rincian sebagai berikut:

a. 16% untuk daerah provinsi yang bersangkutan dan disalurkan ke rekening kas daerah provinsi.

b. 64% untuk daerah kabupaten/kota penghasil, dan disalurkan ke rekening kas daerah kabupaten/kota.

4. Pertumbuhan Ekonomi

Pertumbuhan Ekonomi merupakan perubahan tingkat kegiatan ekonomi yang berlaku dari tahun ke tahun sehingga untuk mengetahuinya harus dilakukan perbandingan pendapatan nasional dari tahun ke tahun, yang dikenal dengan laju pertumbuhan ekonomi.

Perhitungan tingkat pertumbuhan ekonomi suatu daerah umumnya digunakan data PDRB riil atas dasar harga konstan. PDRB atas dasar harga konstan menggambarkan nilai tambah barang dan jasa yang dihitung dengan memakai harga yang berlaku pada satu tahun tertentu sebagai tahun dasar dengan mengabaikan inflasi pada barang dan jasa tersebut. Belanja modal memiliki peran yang sangat penting guna meningkatkan infrastruktur public, sehingga dapat mendukung peningkatan pertumbuhan ekonomi.

2.2 Kerangka Pemikiran

Dengan adanya otonomi daerah, daerah diharapkan mampu mengurus rumah tangganya sendiri, dimana pemerintah pusat memberikan hak sewenang-wenangnya kepada daerah. Sejalan dengan kewenangan tersebut, pemerintah daerah diharapkan lebih mampu menggali sumber-sumber keuangan, khususnya untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan pemerintah dan pembangunan di daerahnya melalui Pendapatan Asli Daerah. Tapi disisi lain ekonomi daerah ini juga menjadi tantangan atau bahkan peningkatan beban bagi pemerintah daerah karena dalam pelaksanaanya dibutuhkan kesiapan yang matang dari pemerintah daerah. Sejalan dengan peningkatan wewenang pemerintah daerah dalam membuat kebijakan dalam pelaksanaan roda pemerintah, pemerintah provinsi jawa barat juga dituntut untuk meningkatkan sumber pendapatan asli daerahnya agar bisa membiayai kebutuhan belanja daerah secara mandiri.

Pendapatan Asli Daerah merupakan tulang punggung pembiayaan setiap pembangunan yang dilakukan oleh suatu pemerintah daerah. Menurut Undang-

undang No. 33 Tahun 2004 PAD adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dan Menurut Abdul Halim dan Muhammad Syam Kusufi (2014:101), Pendapatan Asli Daerah yaitu semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah. Pendapatan asli daerah dipisahkan menjadi empat jenis pendapatan, yaitu pajak daerah, restribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan milik daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Salah satu indikator untuk melihat besarnya alokasi belanja modal terletak pada besar kecilnya kontribusi daerah tersebut dalam PAD.

Menurut penelitian yang dilakukan oleh Fauzan Jauhar (2016) mengatakan bahwa pendapatan asli daerah merupakan sumber pendapatan penting bagi sebuah daerah dalam memenuhi belanjanya. Pendapatan asli daerah berpengaruh positif terhadap alokasi belanja langsung. Salah satu belanja yang termasuk kedalam belanja langsung adalah belanja modal. Menurut Abdul Halim dan Muhammad Syam Kusufi (2014:107), Belanja Modal adalah pengeluaran untuk perolehan aset (aset tetap) yang memberikan manfaat lebih dari satu periode akuntansi. Secara teoritis belanja modal dibiayai oleh pendapatan daerah dimana salah satunya adalah pendapatan asli daerah, dan pendapatan asli daerah sendiri juga digunakan untuk mencapai tujuan pelaksanaan otonomi daerah yakni meningkatkan pelayanan publik dan memajukan perekonomian daerah, dengan melakukan belanja modal. Selaras dengan penelitian yang dilakukan oleh Diah Nurdiwaty, dkk (2017), mengemukakan bahwa pendapatan asli daerah berpengaruh positif signifikan terhadap belanja modal. Artinya, adanya peningkatan pendapatan asli daerah akan

meningkatkan belanja modal daerah tersebut. Namun, penelitian tersebut berbanding terbalik dengan penelitian yang dilakukan oleh Febdwi Suryani dan Eka Pariani (2018), yang dimana hasil penelitiannya mengemukakan bahwa Pendapatan Asli Daerah tidak berpengaruh signifikan terhadap Belanja Modal.

Selain Pendapatan Asli Daerah, Kinerja Keuangan juga dapat mempengaruhi Belanja modal. Menurut Abdul Halim dan Muhammad Syam Kusufi (2014:L-5), Kinerja Keuangan adalah hasil dari kegiatan/program yang telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah. Kinerja Keuangan Daerah juga merupakan salah satu ukuran yang dapat digunakan untuk melihat kemampuan daerah dalam menjalankan otonomi daerah. Salah satu rasio yang digunakan untuk melihat kinerja keuangan daerah adalah rasio kemandirian keuangan daerah yang dimana Kemandirian keuangan dapat dilihat dari besarnya pendapatan asli daerah yang diperoleh oleh tiap pemerintahan kabupaten/kota. Semakin besar pendapatan asli daerah dibandingkan dengan bantuan yang diberikan pemerintah pusat maka pemerintah kota tersebut memiliki tingkat kemandirian keuangan daerah yang tinggi. Kemandirian keuangan daerah juga menunjukkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat, salah satunya adalah pendanaan untuk belanja modal, yang dimana belanja modal itu sendiri berpengaruh langsung terhadap masyarakat. Dengan kinerja keuangan daerah yang baik, maka akan memungkinkan daerah tersebut untuk dapat mengalokasikan dananya untuk belanja modal lebih tinggi dan tidak terikat karena berasal dari penerimaan PAD yang dihasilkan daerah

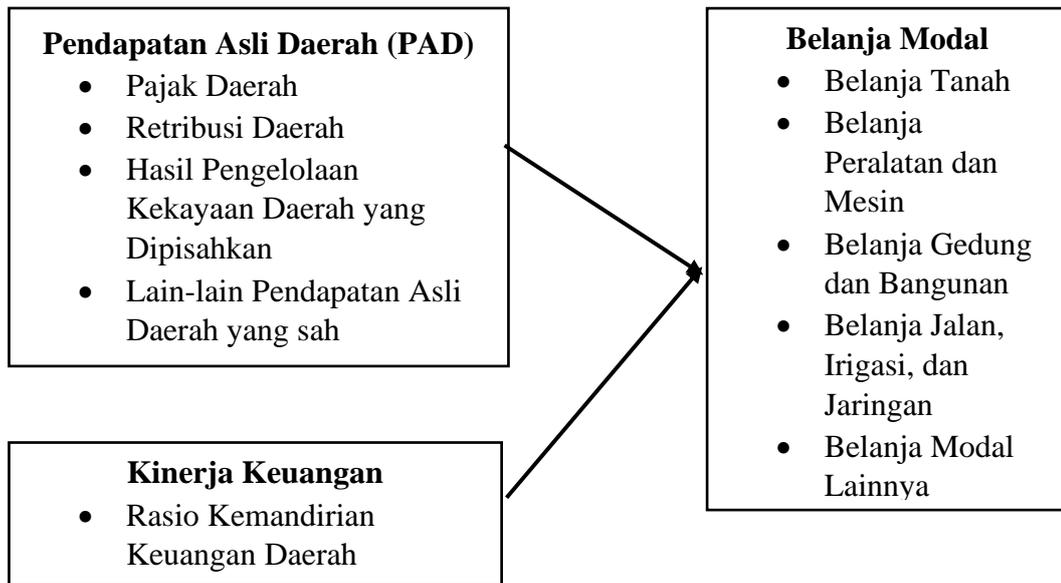
itu sendiri. Dikarenakan daerah tersebut juga mampu untuk mengelola dana nya, baik PAD maupun dana transfer dengan baik dan mengoptimalkan potensi daerah yang dimilikinya maka daerah tersebut mampu menghasilkan kinerja keuangan yang baik pula.

Menurut penelitian yang dilakukan oleh Asepma Hygi Prihastuti, Taufik Taufeni dan Restu Agusti (2015), dalam hasil penelitiannya mengemukakan bahwa Kinerja Keuangan memiliki pengaruh positif signifikan terhadap Belanja Modal. Sedangkan menurut Riri Zelmianti (2016), dalam hasil penelitiannya mengemukakan bahwa Kinerja Keuangan dalam hal kemandirian keuangan daerah berpengaruh negative signifikan terhadap Belanja modal.

Menurut Kemenkeu dalam NK dan RUU APBN (2011:V-2) Keberhasilan suatu daerah dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat, antara lain dipengaruhi oleh kebijakan belanja masing-masing pemerintah daerah. Kebijakan belanja pemerintah daerah dapat tercermin dari besaran alokasi belanja untuk tiap fungsi dan jenis belanja. Belanja Modal merupakan pengeluaran anggaran untuk perolehan aset tetap dan aset lainnya yang memberikan manfaat lebih dari satu periode akuntansi, oleh karena itu diperlukan sumber-sumber penerimaan yang cukup untuk membiayai segala belanja modal yang diperlukan oleh setiap daerah. Pendapatan Asli Daerah merupakan salah satu pendapatan daerah yang dimasukkan kedalam kas daerah dan digunakan untuk mebiayai belanja modal. Yang dimana Belanja Modal itu sendiri mencakup Belanja Tanah, Belanja Peralatan dan Mesin, Belanja Gedung dan Bangunan, Belanja Jalan Irigasi dan Jaringan, Belanja Modal Lainnya serta Belanja BLU. Sehingga dapat dilihat dari indikatornya sendiri

Belanja Modal memerlukan dana yang cukup besar. Besar kecilnya pendapatan dalam suatu daerah mempengaruhi besar kecilnya jumlah transfer dana dari pemerintah pusat ke daerah. Artinya bahwa ketika PAD tidak mampu memenuhi belanja modal maka salah satu penunjang agar terpenuhinya adalah Dana Perimbangan. Hal ini sangat berkaitan erat dengan Kinerja Keuangan Daerah tersebut, karena semakin besar dana yang diberikan oleh pusat kepada daerah, maka tingkat kemandirian daerah tersebut semakin kecil dan sangatlah tergantung pada dana bantuan pusat. Oleh sebab itu ketika daerah mampu menghasilkan PAD yang tinggi, maka daerah akan mampu mendanai belanja modal sendiri tanpa harus bergantung pada pusat dan tingkat kemandirian daerah tersebut juga akan semakin besar. Yang dimana kemandirian daerah adalah suatu indikator dalam mengukur Kinerja Keuangan Daerah. Ketika Kinerja keuangan pemerintah daerah yang baik akan berdampak langsung pada peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakatnya. Peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat (publik) dapat diwujudkan oleh pemerintah daerah, jika pemerintah daerah dalam menggunakan sumber pendapatan daerah lebih banyak untuk belanja modal. Karena belanja modal merupakan pelayanan publik yang bersentuhan langsung dengan kepentingan masyarakat, namun pada prakteknya pemerintah daerah mengalami kesulitan untuk meningkatkan belanja modal.

Berdasarkan penjelasan diatas, maka ketiga variabel tersebut digambarkan menggunakan gambar path analysis, dimana ketiga variabel tersebut memiliki hubungan yang terlihat pada gambar dibawah ini.



Gambar 2.1
Kerangka Pemikiran

2.3 Hipotesis

Berdasarkan kerangka pemikiran diatas maka penulis merumuskan hipotesis yang diuji dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Pendapatan Asli Daerah secara parsial berpengaruh positif terhadap Belanja Modal pada Pemerintah Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Barat Tahun 2014-2018.
2. Kinerja Keuangan secara parsial berpengaruh negatif terhadap Belanja Modal pada Pemerintah Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Barat Tahun 2014-2018.
3. Pendapatan Asli Daerah dan Kinerja Keuangan secara simultan berpengaruh tidak signifikan terhadap Belanja Modal pada pemerintah Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Barat Tahun 2014-2018.