

## **BAB II**

### **LANDASAN TEORI**

#### **2.1. Teori Keagenan (*Agency Theory*)**

Teori keagenan merupakan teori yang berakar dari sinergi antara teori ekonomi, teori keputusan, sosiologi dan teori organisasi (Darwanto dan Yustikasari, 2007). Untuk meminimalkan masalah keagenan yang muncul akibat konflik kepentingan ini maka dibuatlah kontrak antara *prinsipal* dan agen. Organisasi sektor publik sebenarnya memiliki prinsip yang sama dengan perusahaan pada umumnya dimana di dalamnya terdapat dua belah pihak yang memiliki hubungan, yaitu kontrak antara agen (pemerintah) dengan *principal* (rakyat).

Anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) menjadi kontrak formal antara rakyat dan pemerintah dituangkan dalam Undang – Undang (UU) No 32 tahun 2004 yang menyatakan bahwa bupati dan walikota dipilih oleh rakyat dan bertanggung jawab atas perencanaan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban program pemerintah. Mekanisme pemilihan menunjukkan bahwa terdapat pelimpahan wewenang dari rakyat kepada kepala daerah. Proses ini menunjukkan adanya hubungan keagenan antara rakyat dan kepala daerah, kepala daerah berperan sebagai agen dan rakyat merupakan prinsipal dalam rerangka hubungan keagenan. Dalam hal ini DPRD yang dipilih oleh rakyat menjadi perwakilan rakyat, sama seperti dewan komisaris yang dipilih oleh para pemegang saham untuk mewakili mereka.

#### **2.2 Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)**

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 13 tahun 2006 anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) diartikan sebagai rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD serta ditetapkan dengan peraturan daerah. APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah. APBD mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi, dan stabilisasi. APBD ini menjadi dasar

pemerintah daerah dalam melakukan pengelolaan keuangan daerah untuk memberikan pelayanan kepada publik dalam waktu satu tahun anggaran. Menurut Mardiasmo (2009), APBD dipresentasikan setiap tahun oleh eksekutif, memberi informasi rinci kepada DPRD dan masyarakat tentang program-program apa yang direncanakan pemerintah. Penyusunan dan pelaksanaan anggaran tahunan merupakan rangkaian proses anggaran. Proses penyusunan anggaran bertujuan untuk membantu pemerintah mencapai tujuan fiskal dan meningkatkan koordinasi antar bagian dalam lingkungan pemerintah, menciptakan efisiensi dan keadilan, memenuhi prioritas belanja, serta meningkatkan transparansi dan pertanggungjawaban pemerintah.

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

Menurut Halim (2004), Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah sedangkan berdasarkan pasal 1 ketentuan umum UU No 33 Tahun 2004 menjelaskan bahwa PAD adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pasal 157 UU No 32 Tahun 2004 dan pasal 6 UU No 33 Tahun 2004 menjelaskan bahwa sumber dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) terdiri dari: (1) hasil pajak daerah (2) hasil retribusi daerah (3) hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan (4) lain-lain PAD yang sah. Pajak daerah dan retribusi daerah bersifat limitatif (*closed-list*) artinya bahwa Pemerintah daerah tidak dapat memungut jenis pajak dan retribusi selain yang telah ditetapkan dalam undang-undang.

PAD dapat digunakan sebagai indikator tingkat kemandirian suatu daerah dalam mengelola keuangannya, dimana semakin tinggi rasio PAD dalam suatu pemerintah daerah terhadap total pendapatannya maka akan semakin tinggi pula tingkat kemandirian daerah tersebut (Kusnandar dan Siswantoro, 2012). Pada saat penyusunan APBD, telah ditetapkan besaran target PAD yang hendak dicapai pada tahun anggaran tersebut. Semakin besar realisasi PAD yang dicapai maka hal ini dapat mempengaruhi besarnya anggaran belanja modal daerah untuk meningkatkan pelayanan kepada publik. Pelayanan kepada publik semakin baik

serta infrastruktur yang lebih merata dan lebih baik pula, maka hal ini juga akan kembali lagi bisa menaikkan PAD daerah tersebut.

#### **2.4 Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SiLPA)**

Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) menurut Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 adalah selisih lebih realisasi penerimaan dan pengeluaran anggaran selama satu periode anggaran. SiLPA merupakan sumber penerimaan pembiayaan dalam struktur APBD. SiLPA dapat digunakan untuk menutupi defisit anggaran apabila realisasi pendapatan lebih kecil daripada realisasi belanja, mendanai pelaksanaan kegiatan lanjutan atas beban belanja langsung, dan mendanai kewajiban lainnya yang sampai dengan akhir tahun anggaran belum diselesaikan.

SiLPA dapat menjadi salah satu sumber penerimaan internal pemerintah daerah yang dapat digunakan untuk mendanai kegiatan-kegiatan pada tahun berjalan, akan tetapi jumlah dari sisa anggaran ini belum pasti karena dalam penetapan anggaran untuk tahun sekarang belum ada pertanggungjawaban atas pelaksanaan anggaran tahun sebelumnya, sehingga penetapan jumlah SiLPA ini masih dalam bentuk taksiran atau belum sesuai dengan berapa yang sesungguhnya dicantumkan (Abdullah dan Rona, 2015). SiLPA adalah suatu indikator yang dapat menggambarkan efisiensi pengeluaran pemerintah, karena SiLPA hanya akan terbentuk bila terjadi Surplus pada APBD dan sekaligus terjadi pembiayaan neto yang positif, dimana komponen penerimaan lebih besar dari komponen pengeluaran pembiayaan (Balai Litbang NTT, 2008 dalam Kusnandar dan Siswantoro, 2012).

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

Dalam UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dijelaskan bahwa Dana Alokasi Umum bertujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antar-daerah yang dimaksudkan untuk mengurangi ketimpangan kemampuan keuangan antar daerah. melalui penerapan formula yang mempertimbangkan kebutuhan dan potensi daerah. Jumlah keseluruhan DAU ditetapkan sekurang-kurangnya 26% dari

Pendapatan Dalam Negeri Neto yang ditetapkan dalam APBN. Berdasarkan Dirjen Perimbangan Keuangan, DAU bersifat *block grant* yaitu penggunaannya diserahkan kepada daerah sesuai dengan prioritas dan kebutuhan daerah untuk meningkatkan pelayanan dalam rangka melaksanakan otonomi daerah. Perhitungan DAU menggunakan pendekatan celah fiskal yaitu selisih antara kebutuhan fiskal (*fiscal needs*) dikurangi kapasitas fiskal (*fiscal capacity*) daerah dan alokasi dasar yaitu jumlah gaji PNS Daerah.

Alokasi dasar dihitung berdasarkan realisasi gaji PNS Daerah pada tahun sebelumnya yang meliputi gaji pokok dan tunjangan sesuai dengan peraturan penggajian PNS. Celah fiskal dihitung dengan mengalikan bobot celah fiskal pada daerah  $x$  (celah fiskal daerah  $x$  dibagi dengan total celah fiskal nasional) dengan alokasi DAU CF nasional. CF daerah juga dapat dihitung berdasarkan selisih antara kebutuhan fiskal dan kapasitas fiskal. Kebutuhan fiskal yang digunakan dalam perhitungan kebutuhan daerah terdiri dari jumlah penduduk, luas wilayah, indeks pembangunan manusia (IPM), indeks kemahalan konstruksi (IKK), dan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) per kapita. Komponen variabel kapasitas fiskal yang berasal dari sumber pendanaan daerah terdiri dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Bagi Hasil.

## **2.6 Dana alokasi khusus (DAK)**

Penentuan kemampuan DAK ini disyaratkan sesuai dengan peraturan yang dibuat dalam Undang-Undang. Menurut UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah menyatakan bahwa kriteria dalam DAK terdiri dari kriteria umum, kriteria khusus, dan kriteria teknis. Kriteria umum yaitu ditetapkan dengan mempertimbangkan kemampuan keuangan daerah dalam APBD, Kriteria khusus yaitu dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan dan karakteristik daerah, kriteria teknis yaitu yang ditetapkan oleh kementerian negara/departemen teknis. Kriteria khusus dirumuskan berdasarkan:

1. Peraturan perundang-undangan yang mengatur penyelenggaraan otonomi khusus misalnya UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus

Provinsi Papua dan UU Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Provinsi Nangroe Aceh Darussalam.

2. Karakteristik daerah antara lain adalah daerah pesisir dan kepulauan, daerah perbatasan darat dengan negara lain, daerah tertinggal/terpencil, daerah yang termasuk rawan banjir dengan longsor, serta daerah yang termasuk daerah ketahanan pangan. Menteri teknis mengusulkan kegiatan khusus yang akan didanai dari DAK dan ditetapkan setelah berkoordinasi dengan Menteri Dalam Negeri, Menteri Keuangan dan Menteri Negara Perencanaan pembangunan nasional, sesuai dengan rencana kerja pemerintah. Menteri keuangan melakukan perhitungan alokasi DAK, yang dilakukan melalui dua tahapan, yaitu:
  - a) Penentuan daerah tertentu yang menerima DAK.
  - b) Penentuan besaran alokasi DAK masing-masing Daerah. Kriteria khusus ditetapkan setiap tahun oleh pemerintah sesuai dengan kebijakan pembangunan nasional pada tahun anggaran bersangkutan. Kriteria khusus sudah ditetapkan oleh beberapa menteri yang dibuat sesuai dengan yang dibutuhkannya. Kriteria teknis disusun berdasarkan indikator yang didanai oleh DAK dilakukan oleh menteri keuangan.

## **2.7 Dana Perimbangan (DP)**

Dalam rangka menciptakan suatu sistem perimbangan keuangan yang proposional, demokratis, adil, dan transparan berdasarkan atas pembagian kewenangan pemerintahan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, maka telah dikeluarkan UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang merupakan penyempurnaan dari UU Nomor 25 Tahun 1999. Penyempurnaan Undang-Undang tersebut meliputi penegasan prinsip-prinsip dasar perimbangan keuangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah sesuai asas Desentralisasi, Dekonsentrasi, dan Tugas Pembantu, Penambahan Jenis Dana Bagi Hasil dari sektor Pertambangan Panas Bumi, Pajak Penghasilan (PPh) Pasal 25/29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri dan PPh Pasal 21, Pengelompokkan Dana

Reboisasi yang semula termasuk dalam komponen DAK menjadi DBH, penyempurnaan prinsip pengalokasian DAU, dan Penyempurnaan prinsip pengalokasian DAU, dan penyempurnaan prinsip pengalokasian DAK (Nordiawan,2006:19)

## **2.8 Belanja Modal**

Menurut Permendagri No 13 Tahun 2006, belanja modal adalah segala bentuk pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembelian atau pengadaan atau pembangunan aset tetap berwujud yang mempunyai nilai manfaat lebih dari 12 bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintah. Dalam PP No 71 Tahun 2010 juga disebutkan bahwa belanja modal merupakan pengeluaran anggaran untuk perolehan aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi. Belanja modal dapat berbentuk tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, jalan, irigasi dan jaringan, serta aset tetap lainnya. Buletin Teknis SAP Nomor 09 tentang Akuntansi Aset Tetap menjelaskan bahwa suatu belanja pemerintah akan dianggap sebagai belanja modal apabila memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

1. Pengeluaran mengakibatkan adanya perolehan aset tetap atau aset lainnya yang menambah aset Pemerintah.
2. Pengeluaran tersebut melebihi batasan minimal kapitalisasi aset tetap atau aset lainnya yang telah ditetapkan oleh Pemerintah.
3. Perolehan aset tetap tersebut diniatkan bukan untuk dijual atau diserahkan ke masyarakat atau pihak lainnya. Buletin Teknis Nomor 04 tentang penyajian dan pengungkapan Belanja Pemerintah mengklasifikasikan belanja modal menjadi lima jenis yang terdiri dari belanja tanah, belanja peralatan dan mesin, belanja gedung dan bangunan, belanja jalan, irigasi, dan jaringan, dan belanja aset tetap lainnya. Di samping belanja modal untuk perolehan aset tetap dan aset lainnya, belanja untuk pengeluaran- pengeluaran sesudah perolehan aset tetap atau aset lainnya dapat juga dimasukkan sebagai Belanja Modal. Pengeluaran tersebut dapat dikategorikan sebagai Belanja Modal jika memenuhi persyaratan sebagai berikut:

- a) Pengeluaran tersebut mengakibatkan bertambahnya masa manfaat kapasitas, kualitas dan volume aset yang telah dimiliki.
- b) Pengeluaran tersebut memenuhi batasan minimal nilai kapitalisasi aset tetap/aset lainnya.

## 2.9 Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu yang berkaitan dengan variabel-variabel dalam penelitian ini antara lain:

Peneliti	Hasil penelitian
Darwanto dan Yustikasari (2007)	melakukan penelitian untuk menguji pengaruh pertumbuhan ekonomi, pendapatan asli daerah, dan dana alokasi umum terhadap pengalokasian anggaran belanja modal, hasil penelitian menunjukkan bahwa baik secara parsial maupun simultan pendapatan asli daerah, dan dana alokasi umum berpengaruh positif terhadap belanja modal dalam APBD.
Kusnandar dan Siswantoro (2012)	meneliti tentang pengaruh dana alokasi umum, pendapatan asli daerah, sisa lebih pembiayaan anggaran dan luas wilayah terhadap belanja modal. Hasil dari penelitian ini menyebutkan bahwa dana alokasi umum tidak berpengaruh terhadap alokasi belanja modal, sedangkan pendapatan asli daerah, sisa lebih pembiayaan anggaran dan luas wilayah mempunyai pengaruh positif terhadap belanja modal.
Arwati dan Hadiati (2013)	meneliti tentang pengaruh pertumbuhan ekonomi, pendapatan asli daerah, dan dana alokasi umum terhadap pengalokasian anggaran belanja modal pada pemerintah daerah kabupaten/kota di provinsi Jawa Barat. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa secara parsial pendapatan asli daerah yang berpengaruh signifikan

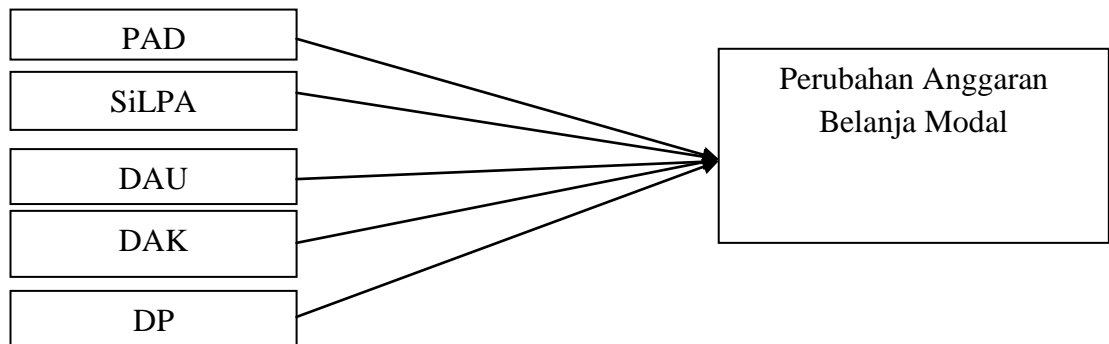
	terhadap pengalokasian anggaran belanja modal, sedangkan pertumbuhan ekonomi dan dana alokasi umum tidak berpengaruh signifikan terhadap pengalokasian anggaran belanja modal.
Abdullah dan Junita (2015)	meneliti tentang bukti empiris pengaruh <i>budget ratcheting</i> terhadap hubungan antara pendapatan sendiri dan belanja daerah pada kabupaten/kota di Aceh. Hasil dari penelitian yang telah dilakukan, yaitu bahwa pendapatan sendiri berpengaruh terhadap belanja daerah dan <i>budget ratcheting</i> memoderasi di antara keduanya.
Abdullah dan Rona (2015)	meneliti tentang pengaruh sisa anggaran, pendapatan sendiri, dan dana perimbangan terhadap belanja modal studi kasus atas perubahan anggaran kabupaten/kota tahun 2012 di Indonesia. Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara parsial hanya variabel dana perimbangan yang berpengaruh terhadap perubahan anggaran belanja modal, sedangkan variabel sisa anggaran dan pendapatan sendiri tidak mempunyai pengaruh terhadap belanja modal

## 2.10 Kerangka Pemikiran

Sesuai dengan telaah *literature* yang telah dikemukakan diatas serta dengan melihat hasil-hasil penelitian yang berkaitan dengan pendapatan asli daerah (PAD), sisa lebih perhitungan anggaran (SiLPA), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana alokasi khusus (DAK), dan Dana perimbangan (DP) terhadap perubahan anggaran belanja modal, maka penulis mengembangkan kerangka teoritis penelitian tentang pendapatan asli daerah (PAD), sisa lebih pembiayaan anggaran (SiLPA), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana alokasi khusus (DAK), Dana perimbangan (DP) dan terhadap perubahan anggaran belanja modal sebagai dasar



penentuan hipotesis dalam bentuk diagram sistematis melalui bagan yang digambarkan sebagai berikut ini.



**Gambar2.1 Kerangka Teoritis Hubungan Antar Variabel**

## 2.11 Pengembangan Hipotesis

### 2.11.1 Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Pengaruh Pendapatan Asli Daerah tahun sebelumnya terhadap belanja adalah saling berkaitan secara sebab akibat, dimana penerimaan pendapatan daerah tahun sebelumnya akan mempengaruhi proses penganggaran belanja oleh pemerintah daerah. Studi tentang pengaruh pendapatan daerah terhadap pengeluaran daerah sudah banyak dilakukan, sebagai contoh penelitian yang pernah dilakukan oleh Abdullah & Halim (2004) menyatakan pendapatan (terutama pajak) akan mempengaruhi Anggaran Belanja Pemerintah Daerah dikenal dengan memakai *tax spend hypothesis*. Dalam hal ini pengeluaran Pemerintah Daerah akan disesuaikan dengan penerimaan Pemerintah Daerah tahun sebelumnya. Hasil penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Darwanto dan Yustikasari (2007), Kusnandar dan Siswantoro (2012), dan Arwati dan Hadiati (2013) menyatakan bahwa pendapatan asli daerah berpengaruh positif terhadap anggaran belanja modal. Berdasarkan uraian tersebut diatas, maka hipotesis yang diajukan dalam penelitian ini sebagai berikut.

H1: Realisasi Pendapatan asli daerah (PAD) berpengaruh terhadap perubahan anggaran belanja modal.

### **2.11.2 Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SiLPA)**

SILPA tahun sebelumnya yang merupakan penerimaan pembiayaan digunakan untuk menutupi defisit anggaran apabila realisasi pendapatan lebih kecil daripada realisasi belanja, mendanai pelaksanaan kegiatan lanjutan atas beban belanja langsung (belanja barang dan jasa, belanja modal, dan belanja pegawai) dan mendanai kewajiban lainnya yang sampai dengan akhir tahun anggaran belum diselesaikan. Hasil penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Kusnandar dan Siswanto (2012), dan Maryadi (2014) menyatakan bahwa sisa lebih perhitungan anggaran berpengaruh positif terhadap anggaran belanja modal. Berdasarkan uraian tersebut diatas, maka hipotesis yang diajukan dalam penelitian ini sebagai berikut.

H2 : Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran berpengaruh terhadap perubahan anggaran belanja modal.

### **2.11.3 Dana Alokasi Umum**

Dalam rangka pelaksanaan desentralisasi, maka pemerintah pusat mengalokasikan dana perimbangan yang berasal dari APBN yang bertujuan untuk mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah itu sendiri. Pendanaan ini untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah pusat yang ada di daerah (UU No. 33/2004). Hasil penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Darwanto dan Yustikasari (2007) menyatakan bahwa terdapat hubungan positif dan signifikan antara DAU dan belanja modal. Berdasarkan uraian tersebut diatas, maka hipotesis yang diajukan dalam penelitian ini sebagai berikut.

H3 : Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh terhadap perubahan anggaran belanja modal.

### **2.11.4 Dana Alokasi Khusus**

Darise (2008:137) Dana Alokasi Khusus (DAK) dimaksudkan untuk membiayai kegiatan-kegiatan khusus di daerah tertentu yang merupakan urusan daerah dan

sesuai dengan prioritas nasional, khususnya untuk membiayai kebutuhan sarana dan prasarana pelayanan dasar masyarakat yang belum mencapai standar tertentu atau untuk mendorong percepatan pembangunan daerah. DAK merupakan dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk diserahkan kepada masyarakat dengan mendanai kegiatan tertentu. DAK ini dialokasikan pada daerah yang mempunyai kemampuan fiskal yang rendah maka hipotesis yang diajukan dalam penelitian ini sebagai berikut.

H4 : Dana Alokasi khusus (DAK) berpengaruh terhadap perubahan anggaran belanja modal.

#### **2.11.5 Dana Perimbangan (DP)**

Berdasarkan UU Nomor 14 Tahun 2015 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2016 menyatakan bahwa dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhandaerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi yang terdiri atas Dana Transfer Umum dan Dana Tranfser Khusus. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 mengatur tentang pembagian dana perimbangan, sumber-sumber dana bagi hasil, mekanisme pengalokasian dana bagi hasil, mekanisme pengalokasian dana alokasi umum, mekanisme pengalokasian dana alokasi khusus, pemantauan serta evaluasi.

H5 : Dana Perimbangan berpengaruh terhadap perubahan anggaran belanja modal.