

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Tinjauan Penelitian Sebelumnya

2.1.1 Penelitian Darwanto, dkk. (2007)

Penelitian ini meneliti Pengaruh Pertumbuhan Ekonomi, Pendapatan Asli Daerah (PAD), dan Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Pengalokasian Anggaran Belanja Modal. Permasalahan yang dihadapi adalah: (1)Apakah pertumbuhan ekonomi berpengaruh terhadap anggaran belanja modal?;(2)Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh terhadap anggaran belanja modal?; dan (3)Apakah Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh terhadap anggaran belanja modal?Sampel yang diteliti meliputi Kabupaten/Kota se Jawa–Bali dengan periode tahun 2004-2005.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa variabel Pertumbuhan Ekonomi (PDRB) memiliki korelasi positif namun tidak signifikan terhadap variabel belanja modal. Hal tersebut ditunjukkan dengan tingkat signifikan t sebesar 0,055 yang lebih besar dari tingkat signifikansi yang digunakan dalam penelitian ini yaitu 0,05 dan nilai korelasi antara variabel ini dengan belanja modal yang sebesar 0,226 atau 22,6 persen. Artinya pertumbuhan ekonomi kurang memiliki pengaruh yang nyata terhadap belanja modal.

PAD memiliki korelasi positif dan signifikan terhadap belanja modal. Hal tersebut ditunjukkan dengan tingkat signifikan t sebesar 0,000 yang lebih kecil dari tingkat signifikan yang digunakan dalam penelitian ini yaitu 0,05 dan nilai

korelasi antara variabel ini dengan belanja modal yang sebesar 0,613 atau 61,3 persen. Artinya PAD memiliki pengaruh yang nyata terhadap belanja modal dan hubungan positif.

Variabel DAU memiliki korelasi positif yang signifikan terhadap variabel belanja modal. Hal tersebut ditunjukkan dengan signifikan t sebesar 0,000 yang lebih kecil dari tingkat signifikansi yang digunakan dalam penelitian ini yaitu 0,05 dan nilai korelasi sebesar 0,456 atau 45,6 persen. Artinya variabel DAU memiliki korelasi (hubungan) yang nyata dengan belanja modal dan hubungan positif.

2.1.2 Penelitian Prakosa (2004)

Penelitian ini menguji pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap prediksi Belanja Daerah pada Propinsi Jawa Tengah dan DIY. Permasalahan yang dihadapi adalah: (1) Apakah DAU dan PAD merupakan faktor-faktor yang signifikan mempengaruhi belanja daerah Pemerintah Daerah?; (2) Apakah DAU dan PAD merupakan faktor yang signifikan untuk prediksi belanja Pemerintah Daerah?

Hasilnya adalah secara empiris penelitian ini membuktikan bahwa besarnya Belanja Daerah dipengaruhi oleh jumlah DAU yang diterima dari Pemerintah Pusat. Dari hasil penelitian tersebut, menunjukkan bahwa DAU dan PAD berpengaruh signifikan terhadap belanja daerah. Dalam model prediksi belanja daerah, daya prediksi DAU terhadap belanja daerah lebih tinggi dibanding daya prediksi PAD.

2.1.3 Penelitian Kusumadewi dan Rahman (2007)

Penelitian ini meneliti tentang *flypaper effect* pada Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota di Indonesia pada kurun waktu 2001-2004. Permasalahan yang dihadapi adalah: (1) Apakah DAU dan PAD berpengaruh terhadap Belanja Pemerintah Kabupaten/Kota di Indonesia?; (2) Antara DAU dan PAD, manakah yang berpengaruh paling signifikan terhadap Belanja Pemerintah Kabupaten/Kota di Indonesia?; (3) Apakah terjadi *flypaper effect* dalam kurun waktu 2001-2004?; (4) Apakah *flypaper effect* terjadi pada daerah dengan PAD tinggi atau daerah dengan PAD rendah?

Hasil pengujian menunjukkan bahwa *P value* *t* hitung yang diperoleh masing-masing variabel independen yaitu PAD dan DAU, signifikan terhadap belanja daerah. Namun jika dibandingkan, ternyata *P value* *t* hitung variabel DAU jauh lebih kecil daripada *P value* *t* hitung variabel PAD, sehingga dapat dikatakan bahwa pengaruh DAU terhadap belanja daerah lebih kuat daripada pengaruh PAD terhadap belanja daerah.

2.1.4 Penelitian Situngkir (2009)

Penelitian ini meneliti tentang Pengaruh Pertumbuhan Ekonomi, Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus Terhadap Anggaran Belanja Modal Pada Pemkot/Pemkab di Propinsi Sumatera Utara. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisa apakah Pertumbuhan Ekonomi,

Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus berpengaruh terhadap Anggaran Belanja Modal.

Hasil penelitian ini membuktikan bahwa secara simultan Pertumbuhan Ekonomi, Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus berpengaruh signifikan terhadap Belanja Modal di Kabupaten/Kota di Propinsi Sumatera Utara.

2.2 Landasan Teori

2.2.1 Pendapatan Asli Daerah

Menurut Halim (2004: 67), Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah. Menurut Undang-Undang No. 33 tahun 2004 Pasal 1, Pendapatan Asli Daerah adalah penerimaan yang diperoleh daerah dari sumber-sumber di dalam daerahnya sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sedangkan menurut Mardiasmo (2002: 132), Pendapatan Asli Daerah adalah penerimaan daerah dari sektor pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah.

Pendapatan Asli Daerah merupakan sumber penerimaan daerah yang asli digali di daerah yang digunakan untuk modal dasar pemerintah daerah dalam membiayai pembangunan dan usaha-usaha daerah untuk memperkecil ketergantungan dana dari pemerintah pusat.

Pasal 157 UU No. 32 tahun 2004 dan Pasal 6 UU No. 33 tahun 2004 menjelaskan bahwa sumber Pendapatan Asli Daerah terdiri dari:

1. Pajak Daerah
2. Retribusi Daerah
3. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan
4. Lain-lain Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang sah

1. Pajak Daerah

Menurut Undang-Undang nomor 18 tahun 1997 disebutkan bahwa pajak daerah adalah, yang selanjutnya disebut pajak, yaitu iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah.

2. Retribusi Daerah

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 (Kusumadewi dan Rahman, 2007).

3. Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan

Hasil perusahaan milik Daerah dan hasil pengelolaan kekayaan Daerah lainnya yang dipisahkan. Yang termasuk dalam jenis pendapatan ini yaitu deviden atau bagian laba yang diperoleh oleh Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang

dibagikan bagi pemegang saham, dalam hal ini merupakan pendapatan bagi Pemerintah Daerah (Bastian, 2001 dalam Kusumadewi dan Rahman, 2007).

4. Lain-lain Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang sah

Situngkir (2009), menyatakan bahwa pendapatan ini merupakan penerimaan daerah yang berasal dari lain-lain milik Pemda. Rekening ini disediakan untuk mengakuntansikan penerimaan daerah selain yang disebut di atas. Jenis pendapatan ini meliputi objek pendapatan berikut:

- 1) Hasil penjualan aset daerah yang tidak dipisahkan.
- 2) Jasa giro.
- 3) Pendapatan bunga.
- 4) Penerimaan atas tuntutan ganti kerugian daerah.
- 5) Penerimaan komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan pengadaan barang, dan jasa oleh daerah.
- 6) Penerimaan keuangan dari selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing.
- 7) Pendapatan denda atas keterlambatan pelaksanaan pekerjaan.
- 8) Pendapatan denda pajak.
- 9) Pendapatan denda retribusi.
- 10) Pendapatan eksekusi atas jaminan.
- 11) Pendapatan dari pengembalian.
- 12) Fasilitas sosial dan umum.
- 13) Pendapatan dari penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan.
- 14) Pendapatan dari angsuran/cicilan penjualan.

2.2.2 Dana Alokasi Umum

Dana Alokasi Umum adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pembelanjaan. Adapun cara menghitung DAU menurut ketentuan adalah sebagai berikut:

1. Dana Alokasi Umum (DAU) ditetapkan sekurang-kurangnya 25% dari penerimaan dalam negeri yang ditetapkan dalam APBN;
2. Dana Alokasi Umum (DAU) untuk daerah propinsi dan untuk daerah kabupaten/kota ditetapkan masing-masing 10% dan 90% dari dana alokasi umum sebagaimana ditetapkan diatas;
3. Dana Alokasi Umum (DAU) untuk suatu daerah kabupaten/kota tertentu ditetapkan berdasarkan perkalian jumlah Dana Alokasi Umum untuk daerah/kabupaten yang ditetapkan APBN dengan porsi daerah kabupaten/kota yang bersangkutan;
4. Porsi daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud di atas merupakan proporsi bobot daerah kabupaten/kota di seluruh Indonesia (Prakosa, 2004).

Dalam UU No.32/2004 disebutkan bahwa untuk pelaksanaan kewenangan Pemerintah Daerah, Pemerintah Pusat akan mentransfer Dana Perimbangan yang terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil yang terdiri dari pajak dan sumber daya alam. Disamping Dana Perimbangan tersebut, Pemerintah Daerah memiliki sumber pendanaan sendiri berupa Pendapatan Asli Daerah (PAD), pembiayaan, dan lain-lain pendapatan yang sah. Kebijakan penggunaan semua dana tersebut diserahkan kepada Pemerintah Daerah. Dana transfer dari Pemerintah Pusat diharapkan digunakan

secara efektif dan efisien oleh Pemerintah Daerah untuk meningkatkan pelayanannya kepada masyarakat.

Namun pada praktiknya, transfer dari Pemerintah Pusat merupakan sumber pendanaan utama Pemerintah Daerah untuk membiayai operasi utamanya sehari-hari, yang oleh Pemerintah Daerah “dilaporkan” di perhitungan APBD. Tujuan dari transfer ini adalah untuk mengurangi (kalau tidak mungkin menghilangkan) kesenjangan fiskal antar pemerintah dan menjamin tercapainya standar pelayanan publik minimum di seluruh negeri. Hal ini seperti disebutkan oleh Putri, 2010.

2.2.3 Belanja Daerah

Belanja daerah atau pengeluaran daerah (*local expenditure*) adalah pengeluaran yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah untuk melaksanakan wewenang dan tanggung jawabnya kepada masyarakat dan pemerintahan di atasnya (Pemerintahan Propinsi/Pemprop dan Pempus).

Pada praktiknya belanja dibagi ke dalam dua kelompok: belanja rutin dan belanja pembangunan. Belanja rutin adalah belanja yang keluarannya tidak berupa fisik dan terjadi berulang-ulang sepanjang waktu atau periode, misalnya gaji pegawai, belanja barang/alat-alat tulis kantor, dan belanja perjalanan dinas. Belanja pembangunan adalah belanja yang menghasilkan wujud fisik, seperti: jalan, jembatan, gedung, irigasi, dan sebagainya, yang masa manfaatnya lebih dari satu tahun. Belanja pembangunan ini pada akhirnya akan melahirkan kapital publik (menurut Kepmendagri no.29/2002 disajikan di Neraca Daerah dalam Abdullah, dkk, 2003).

2.2.3.1 Belanja Rutin

Dengan telah diberikannya wewenang untuk mengelola keuangan daerah, maka Belanja Rutin diprioritaskan pada optimalisasi fungsi dan tugas rutin perangkat daerah, termasuk perangkat eks Kanwil/Kandep yang telah dan akan dilimpahkan kepada Pemerintah Daerah. Selain itu, perlu diupayakan penghematan untuk Belanja Rutin non Pegawai dengan cara memprioritaskan pembiayaan terhadap belanja yang benar-benar urgen disertai dengan peningkatan disiplin anggaran (Halim,2002).

2.2.3.2 Belanja Pembangunan

Belanja Pembangunan disusun atas dasar kebutuhan nyata masyarakat sesuai dengan tuntutan dan dinamika yang berkembang untuk meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang lebih baik. Dalam pembangunan daerah, masyarakat perlu dilibatkan dalam proses perencanaannya, sehingga kebutuhan mereka dapat dijabarkan dalam kebijakan-kebijakan yang akan ditetapkan berdasarkan prioritas dan kemampuan daerah. (Halim, 2002)

Kelompok Belanja meliputi Belanja Administrasi Umum, Belanja Operasi dan Pemeliharaan, dan Belanja Modal (untuk Bagian Belanja Aparatur Daerah), dan meliputi Belanja Administrasi Umum, Belanja Operasi dan Pemeliharaan, Belanja Modal, Belanja Bagi Hasil dan Bantuan Keuangan, dan Belanja Tidak Tersangka (Untuk Bagian Belanja Pelayanan Publik).

a. Belanja Administrasi Umum

Belanja Administrasi Umum adalah semua pengeluaran pemerintah daerah yang tidak berhubungan secara langsung dengan aktivitas atau pelayanan publik dan bersifat periodik. Kelompok belanja administrasi umum terdiri atas empat jenis belanja, yaitu:

1. Belanja Pegawai/Personalia.
2. Belanja Barang dan Jasa.
3. Belanja Perjalanan Dinas.
4. Belanja Pemeliharaan.

b. Belanja Operasi dan Pemeliharaan

Kelompok Belanja ini merupakan semua belanja pemerintah daerah yang berhubungan dengan aktivitas atau pelayanan publik. Kelompok belanja ini meliputi jenis belanja:

1. Belanja Pegawai/Personalia.
2. Belanja Barang dan Jasa.
3. Belanja Perjalanan Dinas.
4. Belanja Pemeliharaan.

Jenis belanja antara Belanja Operasi dan Pemeliharaan dengan Belanja Administrasi Umum memang sama, tapi yang berbeda adalah pada objek belanjanya.

c. Belanja Modal

Belanja Modal merupakan belanja Pemerintah Daerah yang manfaatnya melebihi satu anggaran dan akan menambah asset atau kekayaan daerah dan

selanjutnya akan menambah belanja yang bersifat rutin seperti biaya pemeliharaan pada kelompok belanja Belanja Administrasi Umum. Kelompok belanja ini mencakup jenis belanja baik untuk bagian belanja aparatur daerah maupun pelayanan publik.

d. Belanja Bagi Hasil dan Bantuan Keuangan

Belanja Bagi Hasil dan Bantuan Keuangan berbentuk kegiatan pengalihan uang dan atau barang dari Pemerintah Daerah. Kelompok Belanja ini terdiri atas Jenis Belanja yang hanya untuk Bagian Belanja Pelayanan Publik, seperti Belanja Bagi Hasil Pajak kepada Pemerintah Kabupaten/Kota (bagi Propinsi), Belanja Bantuan Keuangan kepada Organisasi Kemasyarakatan, Belanja Bantuan Keuangan kepada Organisasi Profesi, dan belanja lainnya.

e. Belanja Tidak Tersangka

Kelompok Belanja Tidak Tersangka adalah belanja Pemerintah Daerah untuk Pelayanan Publik dalam rangka mengatasi bencana alam dan atau bencana sosial. Kelompok Belanja ini terdiri atas Jenis Belanja Tidak Tersangka.

2.3 Pengembangan Hipotesis

2.3.1 Pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Belanja Daerah (BD)

Dalam UU Nomor 32 tahun 2004 disebutkan bahwa untuk pelaksanaan kewenangan Pemerintah Daerah, Pemerintah Pusat akan mentransfer Dana Perimbangan yang terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil yang terdiri dari pajak dan sumber daya alam. Dana transfer dari Pemerintah Pusat diharapkan digunakan secara efektif dan efisien oleh Pemerintah Daerah untuk meningkatkan pelayanannya kepada masyarakat. Dana Alokasi Umum adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pembelanjaan.

Berdasarkan penelitian empiris yang dilakukan oleh Holtz-Eakin et. al., 1985 dalam Darwanto dan Yustikasari, 2007, menyatakan bahwa terdapat keterkaitan sangat erat antara transfer dari pemerintah pusat dengan belanja pemerintah daerah. Secara spesifik mereka menegaskan bahwa variabel-variabel kebijakan pemerintah daerah dalam jangka pendek disesuaikan (*adjusted*) dengan transfer yang diterima, sehingga memungkinkan terjadinya respon yang *non-linier* dan *asymmetric*.

Melihat beberapa hasil penelitian di atas telah menunjukkan bahwa Dana Alokasi Umum berpengaruh terhadap alokasi belanja daerah. DAU dialokasikan untuk Propinsi dan Kabupaten/Kota. Tujuan dari pemberian Dana Alokasi Umum ini adalah pemerataan dengan memperhatikan potensi daerah, luas daerah, keadaan geografi, jumlah penduduk, dan tingkat pendapatan. Jaminan keseimbangan penyelenggaraan Pemerintah Daerah dalam rangka penyediaan pelayanan dasar kepada masyarakat. Oleh karena itu DAU merupakan sumber

dana yang dominan dan dapat meningkatkan pelayanan pada masyarakat. Sebagai tujuan dari desentralisasi yaitu untuk mempercepat pembangunan di samping itu tetap memaksimalkan potensi daerah untuk membiayai kebutuhan daerah.

H₁ : DAU berpengaruh terhadap alokasi Belanja Daerah.

2.3.2. Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Daerah (BD)

Studi tentang pengaruh pendapatan daerah (*local own resources revenue*) terhadap pengeluaran daerah sudah banyak dilakukan, sebagai contoh penelitian yang pernah dilakukan oleh Prakosa (2004), Syukriy dan Halim (2003) menyatakan pendapatan (terutama pajak) akan mempengaruhi Anggaran Belanja Pemerintah Daerah, dikenal dengan nama *tax spend hypothesis*.

Friedman (1978) dalam Prakosa (2004) menyatakan bahwa kenaikan dalam pajak akan meningkatkan belanja daerah, sehingga akhirnya akan memperbesar defisit. Dalam hal ini pengeluaran Pemerintah Daerah akan disesuaikan dengan perubahan dalam penerimaan Pemerintah Daerah atau perubahan pendapatan terjadi sebelum perubahan pengeluaran.

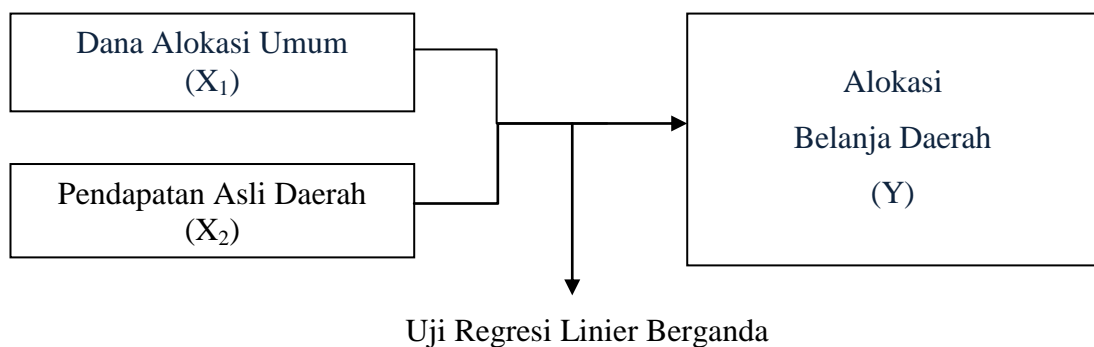
Melihat beberapa hasil penelitian di atas telah menunjukkan bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan sumber pendapatan penting bagi sebuah daerah dalam memenuhi belanjanya dan Pendapatan Asli Daerah ini sekaligus dapat menunjukkan tingkat kemandirian suatu daerah. Semakin banyak Pendapatan Asli Daerah yang didapat semakin memungkinkan daerah tersebut untuk memenuhi kebutuhan belanjanya sendiri tanpa harus tergantung pada

Pemerintah Pusat, yang berarti ini menunjukkan bahwa Pemerintah Daerah tersebut telah mampu untuk mandiri, dan begitu juga sebaliknya. Pendapatan Asli Daerah berpengaruh terhadap alokasi belanja daerah. PAD memiliki peran yang cukup signifikan dalam menentukan kemampuan daerah untuk melakukan aktivitas pemerintah dan program-program pembangunan daerah. Pemerintah mempunyai kewajiban untuk meningkatkan taraf kesejahteraan rakyat serta menjaga dan memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat.

H_2 : PAD berpengaruh terhadap alokasi Belanja Daerah.

2.4. Kerangka Pemikiran

Berdasarkan permasalahan yang telah dikemukakan, kajian teoritis, tinjauan penelitian terdahulu dan pengembangan hipotesis maka kerangka pemikiran di penelitian ini dapat digambarkan sebagai berikut ini:



Gambar 1
Kerangka Pemikiran