

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Penelitian Sebelumnya

Penelitian Masdjojo (2009) melakukan penelitian pada Kabupaten/Kota di Jawa Tengah dengan periode waktu Tahun 2006-2008. Tujuan penelitian tersebut untuk menganalisis pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Perimbangan terhadap Belanja Daerah serta analisis *Flypaper Effect* Kabupaten/Kota di Jawa Tengah. Hasil penelitian menunjukkan PAD, DAU, DBH berpengaruh positif terhadap Belanja Daerah diterima secara signifikan. Sedangkan DAK berpengaruh positif terhadap Belanja Daerah namun tidak signifikan. Belanja daerah pada Kabupaten/Kota di Jawa Tengah mengalami flypaper effect karena respon Belanja Daerah masih lebih besar disebabkan oleh Dana Perimbangan khususnya yang berasal dari komponen DAU.

Solikin, Ahmad. (2016) melakukan penelitian dengan tujuan mengetahui pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, dan SILPA terhadap Belanja Pemerintah Daerah serta untuk mengetahui terjadi atau tidak terjadi *flypaper effect* dengan periode waktu tahun 2012-2014. Hasil penelitian menunjukkan bahwa PAD, DAU, dan SILPA berpengaruh signifikan dan mempunyai hubungan positif terhadap Belanja Daerah. Hal ini menunjukkan terjadinya *flypaper effect* pada pengelolaan keuangan pemerintah daerah di Indonesia selama periode tahun 2012-2014.

Wati (2017) melakukan penelitian di Kota Bandung pada tahun anggaran 2004-2015. Tujuan penelitian ini untuk menguji pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Perimbangan terhadap Belanja Daerah Kota Bandung. Hasil dari penelitian tersebut menunjukkan secara parsial maupun simultan dapat diketahui terdapat pengaruh yang signifikan variabel PAD dan Dana Perimbangan terhadap Belanja Daerah Kota Bandung.

Surya & Darwanis (2015) melakukan penelitian pada Kabupaten/Kota di Aceh dengan periode tahun waktu 2011-2013. Tujuan penelitian tersebut untuk menguji secara empiris pengaruh Sisa Anggaran, Pendapatan Asli Daerah, dan Dana Bagi Hasil terhadap Belanja Modal Bidang Pendidikan, Kesehatan, Dan Pekerjaan Umum Dalam Perubahan Anggaran Kabupaten/Kota Di Aceh. Hasil dari penelitian menunjukkan BDH berpengaruh terhadap perubahan Belanja Modal bidang pendidikan, kesehatan, dan pekerjaan umum. Sedangkan Sisa Anggaran berpengaruh negatif terhadap perubahan Belanja Modal bidang kesehatan dan variabel PAD berpengaruh negatif terhadap perubahan Belanja Modal pada bidang pendidikan.

Harmana (2006) melakukan penelitian pada Kota Mempawah Kabupaten Pontianak yang bersumber dari APBD tahun anggaran 2006. Tujuan penelitian tersebut untuk mengetahui faktor-faktor pembiayaan kesehatan daerah dihubungkan dengan besarnya jumlah anggaran dan alokasi pembiayaan. Hasil dari penelitian tersebut Dana Perimbangan, Komitmen Daerah, Kemampuan Advokasi, Kemampuan Perencanaan, Prioritas Masalah Kesehatan, Pemilihan Intervensi Program, Lain-Lain Pendapatan Yang Sah, Informasi Alur Pembiayaan,

Dan Keseimbangan Antara Mata Anggaran berpengaruh terhadap pembiayaan kesehatan daerah Kabupaten Pontianak. Sedangkan PAD tidak berpengaruh terhadap pembiayaan kesehatan daerah di Kabupaten Pontianak.

2.2 Landasan Teori

2.2.1 Teori Keagenan (*Agency Theory*)

Teori keagenan menjelaskan hubungan prinsipal dan agen yang salah satunya merupakan akar dari teori ekonomi, teori keputusan, teori sosiologi, dan teori organisasi. Teori prinsipal agen menganalisis susunan kontraktual diantara dua atau lebih individu, kelompok, atau organisasi. Salah satu pihak (prinsipal) membuat suatu kontrak, baik secara implisit maupun eksplisit, dengan pihak lain (agen) dengan harapan bahwa agen akan bertindak/melakukan pekerjaan sesuai yang diinginkan oleh prinsipal. Hubungan keagenan tersebut juga terjadi di pemerintahan antara rakyat sebagai prinsipal dan pemerintah sebagai agen. Pemerintah dapat melakukan kebijakan yang hanya memetingkan pemerintah dan penguasa serta mengorbankan kepentingan dan kesejahteraan rakyat. Untuk mengurangi konflik maka diperlukan monitoring oleh prinsipal atas apa yang dilakukan oleh agen (Halim, 2006).

1. Hubungan keagenan antara eksekutif dan legislatif

Dalam hubungan keagenan di pemerintahan antara eksekutif dan legislatif eksekutif adalah agen dan legislatif adalah prinsipal. Dalam konteks pembuatan kebijakan oleh legislatif, legislatur adalah prinsipal yang mendelegasikan kewenangan kepada agen seperti pemerintah atau panitia di legislatif untuk

membuat kebijakan baru. Hubungan keagenan ini terjadi setelah agen membuat usulan kebijakan dan berakhir setelah usulan tersebut diterima atau ditolak (Halim, 2006).

2. Hubungan Keagenan Dalam Penyusunan Anggaran Daerah

Konflik kepentingan antara prinsipal dan agen memunculkan permasalahan keagenan seperti tidak adanya kesinkronan dalam hal utilitas. Sebagai *agent*, manajer secara moral bertanggung jawab untuk mengoptimalkan keuntungan para pemilik (*principal*), namun disisi lain manajer juga mempunyai kepentingan memaksimalkan kesejahteraan mereka. Sehingga ada kemungkinan besar *agent* tidak selalu bertindak demi kepentingan terbaik principal (Halim, 2006).

2.2.3 Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Menurut Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 menyatakan bahwa APBD merupakan rencana keuangan tahunan Pemerintah Daerah dalam bentuk peraturan daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). APBD di dalamnya menggambarkan jumlah pendapatan, belanja, surplus/defisit, pembiayaan daerah. Dengan adanya APBD, pemerintah memiliki gambaran mengenai pendapatan dan sumber pendapatan yang akan diperoleh Pemerintah Daerah dalam satu tahun anggaran. Berdasarkan ketentuan dalam UU No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Fungsi APBD adalah sebagai berikut :

1. Fungsi Otorisasi

Dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan.

2. Fungsi Perencanaan
Pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan.
3. Fungsi Pengawasan
Pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan Pemerintah Daerah sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
4. Fungsi Alokasi
Dialokasikan untuk mengurangi pengangguran, pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi perekonomian.
5. Fungsi Distribusi
Anggaran Daerah harus mengandung arti atau harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.
6. Fungsi Stabilisasi
Anggaran Daerah harus mengandung arti atau harus menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian.

Struktur APBD menurut Sumarsono (2010;118) dan PP Nomor 58 Tahun 2005 pasal 20 ayat (1) sampai (4) meliputi :

1. Anggaran pendapatan terdiri atas :
 - a. Pendapatan Asli Daerah (PAD), yang meliputi pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah, dan penerimaan lain-lain.
 - b. Bagian Dana Perimbangan, yang meliputi Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK).

- c. Lain-lain pendapatan yang sah seperti dana hibah atau dana darurat.
2. Anggaran belanja, yang digunakan untuk keperluan penyelenggaraan tugas pemerintah di daerah meliputi semua pengeluaran dari Rekening Kas Umum Daerah yang mengurangi ekuitas dana lancar, yang merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran yang tidak akan diperoleh pembayaran kembali oleh Daerah.
3. Pembiayaan Daerah
Pembiayaan Daerah meliputi setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya.

2.2.4 Pendapatan Asli Daerah

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah Pasal 1 ayat 18 menyatakan bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah pendapatan yang diperoleh daerah dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pendapatan Asli Daerah bertujuan untuk memberikan keleluasaan kepada daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai wujud asas desentralisasi, melaksanakan pembangunan, dan mensejahterakan masyarakat.

Sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten atau Kota sebagaimana dimaksud PP Nomor 58 Tahun 2005 dalam pasal 21 ayat (1) dan (2) terdiri atas :

- a. Pajak Daerah;
- b. Retribusi Daerah;
- c. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan
- d. Lain-lain PAD yang sah.

Lain-lain PAD yang sah, meliputi :

- a. Hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan;
- b. Hasil pemanfaatan atau pendayagunaan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan.
- c. Jasa giro;
- d. Pendapatan bunga;
- e. Tuntutan ganti rugi;
- f. Keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing; dan
- g. Komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah.

2.2.5 Dana Perimbangan

Menurut UU No. Nomor 33 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005, Dana Perimbangan atau disebut juga dana transfer merupakan dana yang bersumber dari penerimaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

(APBN) yang dialokasikan kepada daerah untuk membiayai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

Menurut Sumarsono (2010;119) penggunaan Dana Perimbangan agar diprioritaskan untuk kebutuhan sebagai berikut :

1. Penerimaan Dana Bagi Hasil pajak supaya diprioritaskan untuk mendanai perbaikan lingkungan pemukiman di perkotaan dan di pedesaan, pembangunan irigasi, jaringan jalan dan jembatan.
2. Penerimaan Dana Bagi Hasil sumber daya alam agar diutamakan pengalokasiannya untuk mendanai pelestarian lingkungan areal pertambangan, perbaikan dan penyediaan fasilitas umum dan fasilitas sosial, fasilitas pelayanan kesehatan dan pendidikan untuk tercapainya standar pelayanan minimal yang ditetapkan peraturan perundang-undangan.
3. Dana Alokasi Umum agar diprioritaskan penggunaannya untuk mendanai gaji dan tunjangan pegawai, kesejahteraan pegawai, kegiatan operasional dan pemeliharaan serta pembangunan fisik sarana dan prasarana dalam rangka peningkatan pelayanan dasar dan pelayanan umum yang dibutuhkan masyarakat.
4. Dana Alokasi Khusus digunakan berdasarkan pedoman yang ditetapkan pemerintah yakni sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 tentang dana perimbangan Pasal 1 Ayat 24, bahwa Dana Alokasi Khusus adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan

tujuan membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional.

2.2.6 Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran

Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA) menurut Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 adalah selisih lebih realisasi penerimaan dan pengeluaran anggaran dalam satu periode anggaran. Selisih antara pendapatan disatu pihak dengan belanja dan transfer dilain pihak merupakan surplus/defisit. Surplus terjadi apabila pendapatan lebih besar dibanding dengan belanja dan transfer, sedangkan jika pendapatan lebih kecil dibanding dengan belanja dan transfer maka akan terjadi defisit.

Menurut Permendagri Nomor 13 Tahun 2006, SILPA tahun anggaran sebelumnya mencakup pelampauan penerimaan PAD, pelampauan penerimaan Dana Perimbangan, pelampauan penerimaan lain-lain pendapatan daerah yang sah, pelampauan penerimaan pembiayaan, penghematan belanja, kewajiban kepada pihak ketiga sampai dengan akhir tahun belum terselesaikan, dan sisa dana kegiatan lanjutan.

Menurut Halim (2014;25) pembiayaan adalah sumber-sumber penerimaan dan pengeluaran daerah yang digunakan untuk menutup defisit anggaran atau sebagai alokasi surplus anggaran. Pembiayaan dikelompokkan menurut sumber-sumber pembiayaan, yaitu :

1. Sumber penerimaan daerah

Sumber pembiayaan berupa penerimaan daerah adalah sisa lebih perhitungan anggaran tahun lalu, penerimaan pinjaman dan obligasi, hasil penjualan aset daerah yang dipisahkan, dan transfer dari dana cadangan.

2. Sumber pengeluaran daerah

Sumber pembiayaan berupa pengeluaran daerah terdiri atas pembayaran utang pokok yang telah jatuh tempo, penyertaan modal, pembentukan dana cadangan, dan pemberian pinjaman daerah.

Jadi, Selisih antara penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan akan menghasilkan Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA) tahun berkenaan.

2.2.7 Belanja Daerah

Menurut PP No. 58 Tahun 2005 Pasal 26, Belanja Daerah adalah semua pengeluaran dan rekening kas umum daerah yang mengurangi ekuitas dana lancar, yang merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran. Belanja daerah dipergunakan dalam rangka pelaksanaan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan provinsi atau kabupaten/kota yang terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan yang ditetapkan dengan ketentuan perundang-undangan.

Menurut Sumarsono (2010;118), Belanja Daerah yang dianggarkan dalam APBD harus mendominasi hal-hal sebagai berikut :

1. Belanja Daerah diprioritaskan dalam rangka pelaksanaan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan Kabupaten, terdiri dari urusan

wajib dan urusan pilihan yang ditetapkan berdasarkan perundang-undangan.

2. Belanja dalam rangka penyelenggaraan urusan wajib digunakan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat dalam upaya memenuhi kewajiban daerah yang diwujudkan dalam bentuk peningkatan pelayanan dasar, pendidikan, kesehatan, fasilitas sosial, dan fasilitas umum yang layak serta mengembangkan sistem jaminan sosial.
3. Belanja Daerah disusun berdasarkan pendekatan prestasi kerja yang berorientasi pada pencapaian hasil dari input yang direncanakan.
4. Penyusunan Belanja Daerah diprioritaskan untuk menunjang efektifitas pelaksanaan tugas dan fungsi Satuan Perangkat Kerja Daerah (SKPD) dalam rangka melaksanakan urusan pemerintah daerah yang menjadi tanggungjawabnya.

Belanja Daerah sebagaimana diatur dalam PP No. 58 Tahun 2005 Pasal 20 ayat (3), diklasifikasikan menurut jenis belanja, fungsi, organisasi, serta program dan kegiatan. Klasifikasi Belanja Daerah berdasarkan Permendagri No. 13 Tahun 2006 adalah :

1. Klasifikasi menurut jenis belanja

Klasifikasi jenis belanja urusan pemerintah terdiri dari belanja urusan wajib dan belanja urusan pilihan. Belanja penyelenggaraan urusan wajib diprioritaskan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat dalam upaya memenuhi kewajiban daerah yang diwujudkan dalam bentuk peningkatan pelayanan dasar, pendidikan, kesehatan, fasilitas

social, dan fasilitas umum yang layak serta mengembangkan system jaminan social. Belanja menurut urusan pilihan terdiri dari bidang pertanian, kehutanan energy, dan sumber daya mineral, pariwisata kelautan dan perikanan perdagangan, perindustrian dan transmigrasi.

2. Klasifikasi belanja menurut fungsi

Klasifikasi belanja menurut fungsi digunakan untuk tujuan keselarasan dan keterpaduan pengelolaan keuangan Negara yang terdiri dari pelayanan umum, ketertiban dan ketentraman, ekonomi, lingkungan hidup, perumahan dan fasilitas umum, kesehatan, pariwisata dan budaya, pendidikan dan perlindungan sosial.

3. Klasifikasi belanja menurut organisasi

Klasifikasi belanja menurut organisasi disesuaikan dengan susunan organisasi pada masing-masing pemerintah daerah.

4. Klasifikasi belanja menurut program dan kegiatan

Klasifikasi belanja menurut program dan kegiatan disesuaikan dengan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan daerah.

2.3 Hipotesis Penelitian

2.3.1. Pengaruh Pendapatan Asli Daerah Terhadap Alokasi Belanja Kesehatan

Dalam teori keagenan menyatakan adanya hubungan antara legislatif sebagai prinsipal yang membuat undang-undang dan eksekutif sebagai agen yang akan menjalankan undang-undang. Legislatif memiliki hak untuk menolak atau

menyetujui usulan anggaran yang diajukan eksekutif. Legislatif akan merekomendasikan eksekutif untuk menaikkan alokasi pada sektor-sektor yang akan mendukung kepentingan legislatif. Semakin banyak pendapatan daerah alokasi untuk belanja daerah juga bisa ditingkatkan khususnya untuk kuliatas layanan publik (Halim, 2006). Dalam hal ini, kenaikan PAD dapat mengoptimalkan peningkatan aktivitas sektor-sektor lainnya yang terkait dengan pertumbuhan ekonomi seperti sektor industri dan perdagangan, sektor jasa, dan sektor lainnya. Tingginya PAD juga menggambarkan tingkat partisipasi masyarakat yang besar terhadap jalannya pemerintahan. Peningkatan PAD akan menambah dana pemerintah daerah yang selanjutnya digunakan untuk menyediakan layanan publik (Imam, 2017).

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Surya & Darwanis (2015) bahwa perubahan belanja modal bidang kesehatan secara bersama-sama dapat dipengaruhi oleh perubahan PAD. Hal tersebut juga sejalan dengan PP No. 58 Tahun 2005 tentang pengelolaan keuangan daerah yang menyatakan bahwa PAD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah. Artinya, disetiap penyusunan APBD, jika pemerintah daerah akan mengalokasikan belanja daerah maka harus benar-benar disesuaikan dengan kebutuhan daerah dengan mempertimbangkan PAD yang diterima. Berdasarkan uraian diatas, maka dapat dirumuskan hipotesis sebagai berikut :

H1 : Pendapatan Asli Daerah berpengaruh terhadap alokasi Belanja Daerah Bidang Kesehatan.

2.3.2. Pengaruh Dana Perimbangan Terhadap Alokasi Belanja Kesehatan

Dalam teori keagenan, proses penyusunan APBD diawali dari rencana pelayanan yang akan diberikan oleh pemerintah daerah. Pihak Eksekutif kemudian mengalokasikan anggaran untuk setiap kegiatan, program, dan prioritas anggaran (Halim, 2006). Dalam hal ini, Dana Perimbangan atau disebut juga dana transfer yang bersumber dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah yang bertujuan untuk membiayai layanan tertentu seperti pendidikan dasar, pelayanan sosial, dan jalan. Kemandirian keuangan pemerintah daerah merupakan kebalikan dari rasio penerimaan transfer di dalam pemenuhan pembelanjaan pemerintah (Wati, 2017).

Hasil penelitian Harmana (2006) menunjukkan bahwa Dana Perimbangan menjadi sumber pendapatan yang paling besar memberikan kontribusi terhadap pembiayaan kesehatan daerah kabupaten Pontianak yang bersumber pada APBD. Dana Perimbangan menentukan besar kecilnya alokasi untuk pembiayaan kesehatan di Kabupaten Pontianak. Semakin besar Dana Perimbangan khususnya DAU maka semestinya semakin besar pula alokasi kesehatan. Berdasarkan uraian diatas maka dapat dirumuskan hipotesis sebagai berikut :

H2 : Dana Perimbangan berpengaruh terhadap alokasi Belanja Daerah Bidang Kesehatan.

2.3.3. Pengaruh Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran Terhadap Alokasi Belanja Kesehatan

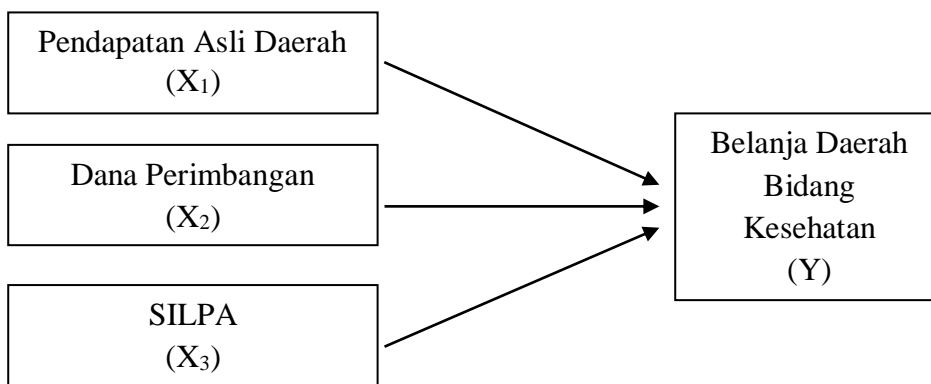
Dalam perspektif keagenan, sisa anggaran akan diestimasi untuk dipindahkan ke tahun anggaran berikutnya sebagai komponen penerimaan pembiayaan, yang secara tidak langsung akan disesuaikan dengan perubahan alokasi belanja pada saat terjadinya perubahan anggaran (Abdullah, 2014). Dalam hal ini, Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA) yang berasal dari peningkatan kinerja pendapatan dan efisiensi belanja daerah, merupakan dana segar yang dapat digunakan oleh pemerintah daerah untuk meningkatkan pelayanan publik (Kosim, 2017).

Penelitian yang dilakukan oleh Solikin (2016) dengan hasil penelitian yang menunjukkan bahwa SILPA berpengaruh positif dan signifikan terhadap belanja daerah. Hal ini berarti bahwa salah satu sumber pembiayaan belanja daerah berasal dari SILPA sebagai salah satu komponen penerimaan pembiayaan daerah dalam struktur APBD. Berdasarkan uraian diatas, maka dapat dirumuskan hipotesis sebagai berikut :

H3 : Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran berpengaruh terhadap alokasi Belanja Daerah Bidang Kesehatan.

2.4 Kerangka Konseptual

Berdasarkan latar belakang, rumusan masalah, landasan teori dan penelitian terdahulu sebagaimana yang telah dikemukakan di atas, maka hubungan antar variabel dalam penelitian ini dapat digambarkan melalui kerangka konseptual pada gambar berikut ini:



Gambar 2.1 Kerangka Konseptual

Pada gambar diatas menunjukkan alur kerangka berpikir terdapat dua variabel bebas (independen) dan variabel terikat (dependen). Variabel bebas (independen) meliputi Pendapatan Asli Daerah (X₁), Dana Perimbangan (X₂), dan Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (X₃). Sedangkan variabel terikat (dependen) yaitu Belanja Daerah Bidang Kesehatan (Y). Variabel independen ini (PAD, Dana Perimbangan, dan SILPA) diprediksi akan mempengaruhi variabel dependen (Belanja Daerah Bidang Kesehatan).