

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Penelitian Sebelumnya

Penelitian Surya, A., & Darwanis, S. A. (2015) melakukan penelitian pada Kabupaten/Kota di Aceh Tahun 2011-2013. Tujuan penelitian ini 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 penelitian menunjukkan perubahan DBH berpengaruh terhadap perubahan Belanja Modal pada Bidang Pendidikan, Kesehatan, dan Pekerjaan Umum. Sedangkan perubahan Sisa Anggaran berpengaruh negatif terhadap perubahan Belanja Modal Bidang Pekerjaan Umum dan variabel PAD berpengaruh Negatif terhadap perubahan Belanja Modal pada Bidang Pendidikan.

Purpitasari, P., & Kurnia, K. (2016) melakukan penelitian pada Kabupaten/Kota di Jawa Timur pada Tahun 2009-2013. Tujuan penelitian bertujuan untuk menguji pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap alokasi Belanja Daerah. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Pendapatan Asli Daerah berpengaruh secara signifikan positif terhadap Belanja Daerah, dimana Pendapatan Asli Daerah yang terdiri dari pajak, retribusi, perusahaan milik daerah dan lain – lain pendapatan asli daerah yang sah, merupakan sumber pendapatan penting bagi sebuah daerah dalam memenuhi belanjanya. Dana Alokasi Umum berpengaruh signifikan positif terhadap Belanja Daerah, dimana Dana Alokasi Umum merupakan sumber

pendapatan penting bagi sebuah daerah dalam memenuhi belanjanya sekaligus dapat menunjukkan tingkat kemandirin suatu daerah. Pendapatan Asli Daerah mulai tahun 2009 – 2013 mengalami peningkatan di Jawa Timur, sehingga Provinsi Jawa Timur dapat mencukupi pembangunan di tiap – tiap daerah tanpa harus bergantung pada dana yang bersumber dari pemerintah pusat yaitu Dana Alokasi Umum.

Hediyanto, L., & Rahayu, S. (2014) melakukan penelitian di Kota Bandung Tahun 2008-2012. Tujuan penelitian untuk menganalisis pengaruh PAD dan DAU terhadap Belanja Daerah dan kemudian menganalisis *flypaper effect*. Hasil penelitian menjelaskan bahwa PAD dan DAU secara simultan memiliki pengaruh signifikan terhadap Belanja Daerah. Secara parsial PAD memiliki pengaruh signifikan terhadap Belanja Daerah dan DAU tidak berpengaruh signifikan terhadap Belanja Daerah. Selama periode penelitian tidak terjadi *flypaper effect* di Kota Bandung karena pengaruh PAD terhadap Belanja Daerah lebih besar dari pada pengaruh DAU terhadap Belanja Daerah.

Maimunah, Mutiara (2006) melakukan penelitian pada Kabupaten/Kota di Pulau Sumatera pada Tahun 2004. Tujuan penelitian ini untuk memberikan bukti empiris terjadinya *flypaper effect* pada DAU dan PAD terhadap Belanja Daerah di Kabupaten/Kota di Sumatera, kemungkinan perbedaan *flypaper effect* pada daerah yang PAD-nya rendah dengan daerah yang PAD-nya tinggi, dan *flypaper effect* tetap terjadi atau tidak, pada Belanja Daerah bidang Pendidikan, Kesehatan, dan Infrastruktur (PU). Hasil penelitian ini membuktikan adanya perilaku asimetris yang ditunjukkan oleh pengaruh Dana Alokasi Umum terhadap Belanja

Daerah dan Pendapatan Asli Daerah. Besarnya proporsi Dana Alokasi Umum berpengaruh terhadap Belanja Daerah, tetapi besarnya proporsi Pendapatan Asli Daerah tidak berpengaruh secara signifikan terhadap Belanja Daerah. Hal ini menunjukkan bahwa transfer pemerintah khususnya Dana Alokasi Umum begitu dominan dalam membiayai Belanja Pemerintah Daerah.

Gani, W., & Kristanto, S. B. (2013) melakukan penelitian pada Kabupaten/Kota di Pulau Sumatera pada Tahun 2007-2010. Tujuan penelitian ini untuk menguji pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus Dana (DAK) yang terjadi di kabupaten / kota di Pulau Sumatera, pada Belanja Pemerintah. Hasil penelitian menunjukkan bahwa ada pengaruh yang signifikan dari DAU dan DAK terhadap pengeluaran pemerintah. Dampak dari penelitian ini diharapkan menjadi pemerintah yang lebih cerdas dalam mengatur pengeluaran lokal terutama yang berkaitan dengan APBN dan APBD.

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 (Principal) membuat suatu kontrak, baik secara implisit maupun eksplisit, dengan pihak lain (agent) dengan harapan bahwa agen akan bertindak/melakukan pekerjaan sesuai yang diinginkan oleh prinsipal (Halim dan Abdullah, 2006).

Hubungan keagenan tersebut juga terjadi di pemerintahan antara rakyat sebagai prinsipal dan pemerintah sebagai agen. Pemerintah dapat melakukan kebijakan yang hanya mementingkan pemerintah dan penguasa serta mengorbankan kepentingan dan kesejahteraan rakyat. Untuk mengurangi konflik maka diperlukan monitoring oleh prinsipal atas apa yang dilakukan oleh agen.

2.2.2. 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 didalamnya 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 Nomer 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 dan efektivitas 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 PP Nomor 58 Tahun 2005 pasal 20 ayat (1) sampai (4) meliputi :

1. APBD merupakan satu kesatuan yang terdiri dari :
 - a. Pendapatan Daerah;
 - b. Belanja Daerah; dan
 - c. Pembiayaan Daerah.
2. Pendapatan Daerah meliputi semua penerimaan uang melalui Rekening Kas Umum Daerah, yang menambah ekuitas dana lancar, yang merupakan hak daerah dalam satu tahun anggaran yang tidak perlu dibayar kembali oleh Daerah.
3. Belanja 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 pembayarannya kembali oleh Daerah.

4. Pembiayaan Daerah meliputi semua penerimaan yang perlu dibayar kembali atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya.

2.2.3. Pendapatan Asli Daerah

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah bahwa Pendapatan Asli Daerah adalah penerimaan yang diperoleh dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang di pungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pendapatan Asli Daerah bertujuan untuk memberikan keleluasan 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;
- e. Keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing; dan
- f. Komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh Daerah.

2.2.4. Dana Alokasi Umum

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah bahwa Dana Alokasi Umum adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan Daerah otonom dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Setiap daerah memperoleh besaran Dana Alokasi Umum yang tidak sama, karena harus dialokasikan atas dasar besar kecilnya celah fiskal (*fiscal gap*) dan alokasi dasar.

Adapun cara menghitung Dana Alokasi Umum sesuai ketentuan adalah sebagai berikut :

1. Dana Alokasi Umum ditetapkan sekurang-kurangnya 26 % dari Penerimaan Dalam Negeri yang ditetapkan dalam APBN.
2. Dana Alokasi Umum untuk daerah provinsi dan untuk daerah Kabupaten atau Kota ditetapkan masing-masing 10 % dan 90 % dari Dana Alokasi Umum sebagaimana ditetapkan di atas.
3. Dana Alokasi Umum untuk suatu daerah Kabupaten atau Kota tertentu ditetapkan berdasarkan perkalian jumlah dana alokasi umum untuk seluruh

daerah kabupaten atau kota yang ditetapkan dalam APBN dengan porsi daerah kabupaten atau kota yang bersangkutan.

4. Porsi daerah kabupaten atau kota sebagaimana dimaksud di atas merupakan proporsi bobot daerah Kabupaten atau Kota yang bersangkutan terhadap jumlah bobot semua daerah Kabupaten atau Kota di seluruh Indonesia.

Pengalokasian Dana Alokasi Umum menurut PP Nomor 55 Tahun 2005 pasal 37 ayat (1) sampai (3) yang meliputi :

1. DAU dialokasikan untuk daerah provinsi dan Kabupaten/Kota.
2. Jumlah keseluruhan DAU ditetapkan sekurang-kurangnya 26% (dua puluh enam persen) dari Pendapatan Dalam Negeri Neto.
3. Proporsi DAU antara provinsi dan Kabupaten/Kota dihitung dari perbandingan antara bobot urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan provinsi dan Kabupaten/Kota.

2.2.5. Dana Alokasi Khusus (DAK)

Menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 pasal 38 dan 39 ayat (1) dan (2) tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Dana Alokasi Khusus adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN setiap tahun yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan fungsi yang telah ditetapkan dalam APBN.

Penetapan kriteria pengalokasian Dana Alokasi Khusus menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang pasal 40 ayat (2) sampai (4) meliputi :

- a. Kriteria umum ditetapkan dengan mempertimbangkan kemampuan Keuangan Daerah dalam APBD.
- b. Kriteria khusus ditetapkan dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan dan karakteristik Daerah.
- c. Kriteria teknis ditetapkan oleh Kementerian Negara / Departemen Teknis.

Penghitungan alokasi Dana Alokasi Khusus dalam PP Nomor 55 Tahun 2005 Pasal 53 dilakukan melalui 2 (dua) tahapan, yaitu :

- a. Penentuan daerah tertentu yang menerima DAK.
- b. Penentuan besaran alokasi DAK masing-masing daerah.

2.2.6. Belanja Daerah

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

Belanja daerah sebagaimana dalam PP Nomor 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 sosial dan fasilitas umum yang layak serta mengembangkan sistem jaminan sosial. Belanja menurut urusan pilihan terdiri dari bidang pertanian, kehutanan energi, 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

Pendapatan asli daerah berpengaruh positif terhadap alokasi belanja daerah pemerintah daerah yang memiliki PAD tinggi maka pengeluaran untuk alokasi belanja daerahnya juga semakin tinggi Rahmawati, Nur Indah. (2010). Semakin banyak pendapatan asli daerah yang didapat semakin memungkinkan daerah tersebut untuk memenuhi kebutuhan belanjanya sendiri, tanpa harus tergantung pada pemerintah pusat. Berdasarkan uraian diatas maka dapat dirumuskan hipotesis sebagai berikut :

H1 : Pendapatan Asli Daerah berpengaruh signifikan terhadap Alokasi Belanja Kesehatan

2.3.2. Pengaruh Dana Alokasi Umum Terhadap Alokasi Belanja Kesehatan

Penelitian yang dilakukan oleh Yustikasari, Y. Darwanto. (2007) dan Putro, Nugroho Suratno (2009), menunjukkan hasil bahwa variabel dana alokasi umum berpengaruh secara signifikan terhadap variabel belanja modal. Hal ini disebabkan karena dengan adanya transfer DAU dari pemerintah pusat maka pemerintah daerah bisa mengalokasikan pendapatannya untuk membiayai belanja modal. Berdasarkan uraian diatas maka dapat dirumuskan hipotesis sebagai berikut :

H2 : Dana Alokasi Umum berpengaruh signifikan terhadap Alokasi Belanja Kesehatan

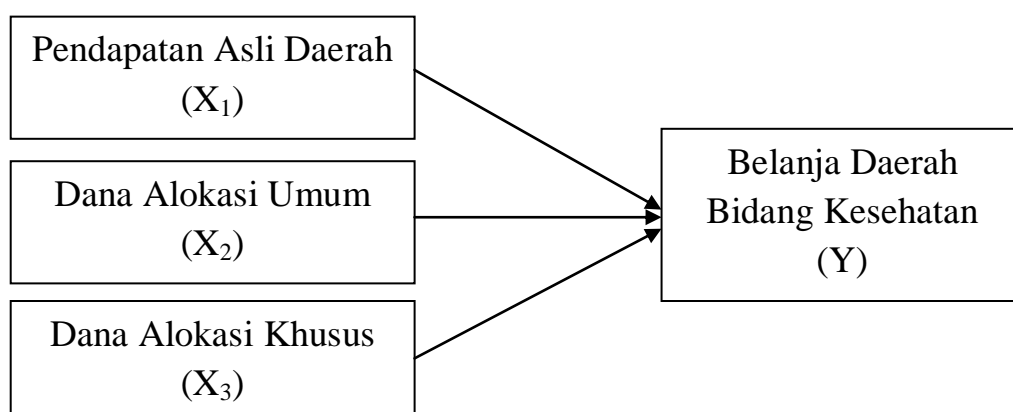
2.3.3. Pengaruh Dana Alokasi Khusus Terhadap Alokasi Belanja Kesehatan

Masdjojo, G. N., & Sukartono, S. (2009) membuktikan bahwa DAK berpengaruh positif terhadap belanja daerah namun tidak signifikan. Ketika terjadi peningkatan DAK, maka belanja daerah juga meningkat namun tidak signifikan. Berdasarkan uraian diatas maka dapat dirumuskan hipotesis sebagai berikut :

H3 : Dana Alokasi Khusus berpengaruh signifikan terhadap Alokasi Belanja Kesehatan

2.4. Kerangka Konseptual

Alur kerangka berpikir terdapat dua variabel yaitu variabel bebas (independen) dan variabel terikat (dependen). Variabel bebas (independen) meliputi Pendapatan Asli Daerah (X_1), Dana Alokasi Umum (X_2) dan Dana Alokasi Khusus (X_3). Sedangkan variabel terikat (dependen) yaitu Belanja Daerah Bidang Kesehatan (Y). Teknis analisis datanya menggunakan analisis regresi linier berganda. Berdasarkan uraian diatas maka kerangka konseptual dalam penelitian ini dapat digambarkan sebagai berikut :



Gambar 2.1
Kerangka Konseptual