

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Penelitian Terdahulu

Penelitian mengenai Pengaruh Pertumbuhan Ekonomi, Pendapatan Asli Daerah (PAD), dan Dana Alokasi Umum (DAU) Terhadap Pengalokasian Anggaran Belanja Modal yang diteliti oleh Darwanto dkk. (2007).

Penelitian ini meneliti tentang Pengaruh Pertumbuhan Ekonomi, Pendapatan Asli Daerah, dan Dana Alokasi Umum terhadap Pengalokasian Anggaran Belanja Modal. Permasalahan yang dihadapi adalah: Pertama, apakah pertumbuhan ekonomi berpengaruh terhadap anggaran belanja modal? Kedua, apakah pendapatan asli daerah (PAD) berpengaruh terhadap anggaran belanja modal? dan Ketiga, apakah dana alokasi umum (DAU) berpengaruh terhadap anggaran belanja modal?"

Variabel Pertumbuhan Ekonomi (PDRB) memiliki korelasi positif namun tidak signifikan terhadap variabel belanja modal. Hal tersebut ditunjukkan dengan tingkat signifikansi 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 signifikansi t sebesar 0,000 yang lebih kecil dari tingkat signifikansi 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 hubungannya positif.

Variabel DAU memiliki korelasi positif yang signifikan terhadap variabel belanja modal. Hal tersebut ditunjukkan dengan tingkat signifikansi 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 hubungannya negatif.

Penelitian lainnya pernah dilakukan oleh Harianto dkk. (2007), yang menguji tentang Hubungan antara Dana Alokasi Umum, Belanja Modal, Pendapatan Asli Daerah dan Pendapatan Per Kapita. Permasalahan yang dihadapi adalah: " Pertama, Bagaimana Hubungan Dana Alokasi Umum dengan Belanja Modal ? Kedua, Bagaimana Hubungan Belanja Modal daerah dengan Pendapatan Asli Daerah? Ketiga, Bagaimana Hubungan Belanja Modal daerah dengan Pendapatan Per Kapita? Dan Keempat Bagaimana Hubungan Pendapatan Asli Daerah dengan Pendapatan Per Kapita?"

Hasil pengujian menunjukkan bahwa Dana Alokasi Umum berpengaruh positif dan signifikan terhadap perubahan Belanja Modal. Sedangkan Belanja Modal berpengaruh positif dan signifikan terhadap perubahan Pendapatan Asli Daerah. Akan tetapi, Belanja Modal berpengaruh negatif dan signifikan terhadap perubahan Pendapatan Asli Daerah. Dan Pendapatan Asli Daerah berpengaruh positif dan signifikan terhadap perubahan Pendapatan Per Kapita.

Selain itu juga ada penelitian oleh Sulistyawan (2006), yang menguji tentang Pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Terhadap Belanja Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Sumatera. Permasalahan yang dihadapi adalah: "Apakah ada pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap belanja pemerintah daerah?"

Hasil pengujian menunjukkan bahwa Pendapatan Asli Daerah berpengaruh signifikan positif terhadap belanja pemerintah daerah.

Selain ketiga penelitian tersebut, penelitian mengenai pendapatan asli daerah pernah dilakukan oleh Abdullah dkk. (2003), meneliti tentang Pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Pemerintah Daerah: Studi Kasus Kabupaten/Kota di Jawa dan Bali. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui apakah transfer atau DAU dari pemerintah pusat (Pempus) dan PAD berpengaruh terhadap belanja pemerintah daerah (pemda) di Indonesia dengan sampel kabupaten dan kota di provinsi Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, DIY, dan Bali. Hasil analisis menunjukkan bahwa DAU dan PAD secara terpisah dan serentak berpengaruh terhadap Belanja Daerah, baik untuk prediksi tanpa maupun dengan lag.

Persamaan penelitian yang akan dilakukan dengan penelitian terdahulu, yaitu Penelitian ini mempunyai persamaan pada variabel independennya dengan penelitian Darwanto dan Yulia Yustikasari yang berjudul Pengaruh Pertumbuhan Ekonomi, Pendapatan Asli Daerah, dan Dana Alokasi Umum terhadap Pengalokasian Anggaran Belanja Modal. Sedangkan pada variabel dependennya

mempunyai persamaan dengan penelitian yang dilakukan oleh Sulistyawan dan penelitian yang dilakukan oleh Abdullah dkk.

Metode penelitian yang digunakan juga tidak jauh berbeda dengan penelitian Darwanto dkk.. Pada Sampel yang digunakan dalam penelitian ini adalah pemerintah daerah se Jawa-Bali baik kabupaten dan kota dari tahun 2004 – 2005 dengan alasan ketersediaan data. Data yang dianalisis dalam penulisan ini adalah data sekunder, yang bersumber dari dokumen Laporan Realisasi APBD yang diperoleh dari situs Dirjen Perimbangan Keuangan Pemerintah Daerah melalui internet. Dari laporan Realisasi APBD ini diperoleh data mengenai jumlah realisasi anggaran Belanja Modal, Pendapatan Asli Daerah (PAD), dan Dana Alokasi Umum (DAU). Data Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Per Kapita diperoleh dari Badan Pusat Statistik (BPS).

Pada pengujian asumsi klasik diketahui bahwa data telah terdistribusi secara normal, bebas dari multikolinearitas, heterokedastisitas dan autokorelasi. Hasil pengujian terhadap hipotesis-hipotesis menunjukkan bahwa secara simultan variabel pertumbuhan ekonomi, pendapatan asli daerah dan dana alokasi umum berpengaruh secara signifikan terhadap variabel belanja modal. Hasil pengujian terhadap hipotesis-hipotesis menunjukkan hasil perhitungan statistik uji F dengan hasil nilai signifikansi sebesar 0,01 berada di bawah 0,05 yang berarti secara simultan seluruh variabel independen tersebut berpengaruh signifikan terhadap variabel belanja modal. Pengujian secara parsial variabel dependen yang digunakan dalam model menyimpulkan bahwa pendapatan asli daerah, dan dana alokasi umum berpengaruh positif terhadap belanja modal dalam APBD.

Sedangkan perbedaan penelitian yang akan dilakukan dengan penelitian terdahulu, yaitu perbedaan pada penelitian yang dilakukan oleh Darwanto dkk. adalah pada variabel dependen, peneliti mengurangi satu variabel yaitu pertumbuhan ekonomi akan tetapi menambah variabel dana alokasi khusus (DAK). Begitu juga dengan penelitian Sulistyawan dkk., peneliti menambah variabel dana alokasi khusus (DAK).

2.2. Landasan Teori

2.2.1. Pendapatan Asli Daerah

PAD adalah Pendapatan Asli Daerah yang terdiri dari Hasil Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Pendapatan dari Laba Perusahaan Daerah dan lain-lain Pendapatan Yang Sah.

PAD dapat didefinisikan sebagai penerimaan yang diperoleh dari sumber-sumber atau potensi dalam wilayahnya yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah (Perda) sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. PAD dapat pula bersumber dari potensi daerah guna membiayai program/kegiatan daerahnya yang bertujuan memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah untuk mendanai pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan Desentralisasi. PAD merupakan pendapatan daerah yang bersumber dari Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang dipisahkan, dan lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah, yang bertujuan untuk memberikan keleluasaan kepada daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas desentralisasi.

PAD merupakan semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah (Halim, 2002) dalam Sulistyawan dkk.(2004), seperti pajak, retribusi daerah, bagian laba usaha daerah, dan lain-lain. Besarnya PAD menunjukkan kemampuan daerah untuk memenuhi kebutuhannya sendiri dan memelihara serta mendukung hasil-hasil pembangunan yang telah dilaksanakan dan yang akan dilaksanakan di masa yang akan datang (Mamesah, 1995) dalam Abdullah dkk.(2003).

Menurut Ratih dkk.(1990) dalam Abdullah dkk.(2003) pendapatan asli daerah adalah seluruh penerimaan yang masuk ke kas daerah, yang diatur dengan peraturan yang berlaku, yang digunakan untuk menutupi pengeluaran daerah. PAD merupakan salah satu modal dasar pemerintah daerah dalam mendapatkan dana pembangunan dalam memenuhi belanja daerah, selain itu merupakan usaha daerah guna memperkecil ketergantungan dalam mendapatkan dana (subsidi) dari pemerintah pusat.

Sumber PAD merupakan penerimaan murni daerah dan peranannya merupakan indikator sejauh mana telah dilaksanakan otonomi tersebut secara luas, nyata, dan bertanggungjawab. Dalam UU No. 25 Tahun 1999 menjelaskan bahwa sumber-sumber pendapatan asli daerah adalah: (a) Hasil pajak daerah; (b) Hasil retribusi daerah; (c) Hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan; (d) Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.

2.2.2. Dana Alokasi Umum

Dana alokasi umum dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antardaerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi, yang penggunaannya ditetapkan sesuai dengan prioritas dan kebutuhan masing-masing daerah (*block grant*). DAU untuk suatu daerah dialokasikan atas dasar celah fiskal dan alokasi dasar. Celah fiskal merupakan kebutuhan fiskal dikurangi dengan kapasitas fiskal daerah, sedangkan alokasi dasar dihitung berdasarkan jumlah gaji pegawai negeri sipil daerah (PNSD). Kebutuhan fiskal daerah merupakan kebutuhan pendanaan daerah untuk melaksanakan fungsi layanan dasar umum, yang antara lain berupa penyediaan layanan kesehatan, pendidikan, penyediaan infrastruktur, dan pengentasan masyarakat dari kemiskinan. Sementara itu, kapasitas fiskal daerah merupakan sumber pendanaan daerah yang berasal dari pendapatan asli daerah (PAD) dan dana bagi hasil. Adapun persentase alokasi DAU dalam tahun 2007 ditetapkan sebesar 26 persen dari PDN net0 (Mardiasmo, 2006)

DAU merupakan salah satu komponen dalam Dana Perimbangan yang dialokasikan kepada daerah dengan tujuan untuk pemeratakan kemampuan keuangan antar daerah dan penyediaan pelayanan publik antar pemerintah daerah di Indonesia. Adanya faktor distribusi SDA di Indonesia yang tidak merata menyebabkan ketimpangan kemampuan keuangan antar daerah. Sesuai amanat UU Nomor 25 Tahun 1999, DAU dialokasikan kepada daerah berdasarkan potensi ekonomi dan kebutuhan wilayah otonomi daerah. Dengan demikian daerah yang memiliki potensi fiskal yang relatif besar dibandingkan dengan kebutuhan

fiskalnya dapat memperoleh alokasi DAU relatif lebih kecil, demikian pula sebaliknya. Beberapa kriteria yang digunakan dalam pengalokasian DAU adalah sebagai berikut:

a. Keadilan (*equity*)

Besarnya dana transfer dari pusat kepada daerah seyogyanya berhubungan positif dengan kebutuhan fiskal daerah dan berbanding terbalik dengan besarnya kapasitas fiskal daerah yang bersangkutan.

b. Transparan dan stabil (*transparency & stable*)

Formula dan perhitungan DAU dapat dipublikasikan secara terbuka sehingga mudah diakses oleh masyarakat (transparan). Kriteria ini akan memudahkan daerah dalam proses penyusunan APBD. Selain itu, formula tersebut disusun untuk dapat digunakan dalam jangka menengah misalnya 3-5 tahun (stabil), agar perencanaan jangka menengah dan panjang dapat dilakukan dengan baik.

c. Sederhana (*simplicity*)

Formula yang dipakai seyogyanya relatif mudah untuk dipahami. Untuk mengalokasikan DAU tersebut dipergunakan suatu formula atas dasar pendekatan *fiscal gap* dimana kebutuhan DAU suatu daerah ditentukan atas kebutuhan fiskal daerah (*fiscal needs*) dan kapasitas fiskal daerah (*fiscal capacity*).

Dalam perhitungan DAU, kebutuhan daerah tersebut dicerminkan dari variabel-variabel kebutuhan fiskal sebagai berikut:

a. Jumlah Penduduk

Besarnya penduduk suatu daerah mencerminkan tingginya kebutuhan pelayanan sehingga semakin besar jumlah penduduk semakin tinggi biaya yang diperlukan.

b. Luas Wilayah

Daerah dengan cakupan wilayah yang luas, akan membutuhkan pembiayaan yang besar guna memberikan pelayanan kepada masyarakat.

c. Indeks Kemahalan Konstruksi (IKK)

Tingkat kesulitan kondisi geografis suatu daerah dapat dicerminkan dari IKK yang merupakan indikator variasi tingkat kemahalan harga komponen bahan bangunan, upah sewa, dan biaya transportasi antar daerah.

d. Indeks Kemiskinan Relatif (IKR)

IKR merupakan target pelayanan yang dibutuhkan untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat di suatu daerah. Untuk itu, semakin besar jumlah penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan, semakin besar pula kebutuhan pembiayaan suatu daerah.

Kajian tentang peranan DAU sebagai salah satu sumber keuangan daerah otonom ini dilatar-belakangi adanya kekhawatiran pada sebagian masyarakat bahwa otonomi daerah yang diimplementasikan mulai 1 Januari 2001 akan gagal, karena sebagian besar daerah tidak akan mampu membiayai pengeluaran daerah. Otonomi Daerah telah disambut dengan berbagai harapan dan kecemasan oleh berbagai masyarakat di daerah. Sebagian daerah bermimpikan bahwa dengan adanya otonomi daerah akan membuat masyarakat di suatu kabupaten/kota menjadi lebih makmur, namun tidak sedikit yang menyambutnya dengan penuh kekhawatiran, karena menyadari minimnya potensi sumber daya alam serta potensi ekonomi yang dimiliki. Bahkan ada satu studi yang menyimpulkan bahwa

apabila otonomi daerah diterapkan, hanya empat provinsi yang diperkirakan akan bertambah makmur, sementara sepuluh provinsi lainnya terancam bangkrut. Simpulan studi tersebut diambil berdasarkan rendahnya pendapatan asli daerah (PAD) dari provinsi-provinsi tersebut.

2.2.3. Dana Alokasi Khusus

Sesuai dengan UU Nomor 25 Tahun 1999 *juncto*. Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 104 tahun 2000, DAK bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu untuk membiayai kebutuhan khusus dengan memperhatikan tersedianya dana dalam APBN. Kebutuhan khusus tersebut adalah (i) kebutuhan yang tidak dapat diperkirakan dengan menggunakan rumus alokasi umum dan/atau (ii) kebutuhan yang merupakan komitmen atau prioritas nasional, dan/atau (iii) kebutuhan untuk membiayai kegiatan reboisasi. DAK ditujukan untuk mengisi kesenjangan penyediaan kebutuhan pelayanan dasar yang telah menjadi kewenangan daerah sesuai dengan peraturan yang berlaku dan diprioritaskan bagi daerah yang kemampuan fiskalnya rendah. Dengan demikian secara bertahap keserasian tingkat pelayanan publik di berbagai daerah dapat teratasi. Didalam Undang-undang tersebut DAK dapat dibedakan atas DAK Dana Reboisasi (DAK DR) dan DAK non Reboisasi (DAK non DR).

Dana alokasi khusus merupakan dana yang dialokasikan kepada daerah tertentu untuk mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional, terutama untuk membantu membiayai kebutuhan sarana dan prasarana pelayanan dasar masyarakat atau untuk mendorong percepatan pembangunan daerah. Daerah yang akan mendapatkan alokasi DAK

adalah daerah-daerah yang memenuhi kriteria umum, kriteria khusus, dan kriteria teknis. Kriteria umum ditetapkan dengan mempertimbangkan kemampuan keuangan daerah dalam APBD untuk membiayai kebutuhan pembangunan daerah. Sementara itu, kriteria khusus ditetapkan dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan, terutama ketentuan yang mengatur kekhususan suatu daerah, seperti UU tentang Otonomi Khusus bagi Propinsi Papua, serta karakteristik daerah yang meliputi antara lain daerah pesisir dan kepulauan, daerah perbatasan dengan negara lain, daerah tertinggal/terpencil, daerah yang termasuk rawan banjir dan longsor, serta daerah yang termasuk daerah ketahanan pangan. Selanjutnya, kriteria teknis ditetapkan oleh kementerian negara/departemen teknis terkait, dengan menggunakan indikator-indikator yang dapat menggambarkan kondisi sarana atau prasarana pada masing-masing bidang/kegiatan yang akan didanai oleh DAK. Bidang-bidang yang akan dibiayai dengan DAK tahun 2007 ini, terdiri dari: (i) bidang pendidikan; (ii) bidang kesehatan; (iii) bidang infrastruktur yang meliputi jalan, irigasi, dan air bersih; (iv) bidang kelautan dan perikanan; (v) bidang pertanian; (vi) bidang prasarana pemerintah; dan (vii) bidang lingkungan hidup (Mardiasmo, 2006).

Dalam tahun 2007, kebijakan alokasi DAK diprioritaskan untuk: (i) membantu daerah-daerah dengan kemampuan keuangan di bawah rata-rata nasional dalam rangka mendanai kegiatan penyediaan sarana dan prasarana fisik pelayanan dasar yang sudah merupakan urusan daerah; (ii) menunjang percepatan pembangunan sarana dan prasarana di wilayah pesisir dan kepulauan, perbatasan darat dengan negara lain, daerah tertinggal/terpencil, serta termasuk daerah

ketahanan pangan; (iii) mendorong penyediaan lapangan kerja, mengurangi jumlah penduduk miskin, serta mendorong pertumbuhan ekonomi melalui penciptaan sel-sel pertumbuhan di daerah; (iv) menghindari tumpang tindih kegiatan yang didanai dari DAK dengan kegiatan yang didanai dari anggaran kementerian/lembaga; serta (v) mengalihkan kegiatan-kegiatan yang didanai dari dekonsentrasi dan tugas pembantuan yang telah menjadi urusan daerah secara bertahap ke DAK (Mardiasmo, 2006).

2.2.4. Pengalokasian Anggaran Belanja Modal

Perimbangan keuangan antara pemerintah dan pemerintahan daerah pada hakekatnya mencakup pembagian keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah secara proporsional, demokratis, adil, dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi dan kebutuhan daerah. Hal ini sebagai konsekuensi dari adanya pembagian tugas antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah. Dengan demikian, perimbangan keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah adalah merupakan suatu sistem yang menyeluruh dalam rangka penyelenggaraan asas Desentralisasi, Dekonsentrasi, maupun Tugas Pembantuan. Dari pengertian perimbangan keuangan tersebut mengandung cakupan pengertian yang cukup luas, yaitu (i) bahwa pelaksanaan otonomi daerah ingin diwujudkan dalam suatu bentuk keadilan horisontal maupun vertikal; dan (ii) berusaha mewujudkan tatanan penyelenggaraan pemerintahan (dari sisi keuangan) yang lebih baik menuju terwujudnya *clean government* dan *good governance*.

Implementasi kebijakan perimbangan keuangan dilakukan melalui alokasi anggaran belanja untuk daerah termasuk didalamnya dana perimbangan. Sejalan dengan itu, selain dimaksudkan untuk membantu daerah dalam membiayai berbagai urusan dan kewenangan pemerintahan yang telah dilimpahkan, diserahkan dan atau ditugaskan kepada daerah, pengalokasian dana perimbangan juga bertujuan untuk mengurangi ketimpangan sumber pendanaan antara pemerintah pusat dan daerah, serta mengurangi kesenjangan pendanaan pemerintahan antardaerah. Dalam UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan dijelaskan bahwa dana perimbangan merupakan transfer dana yang bersumber dari APBN ke daerah, berupa dana bagi hasil (DBH), dana alokasi umum (DAU), dan dana alokasi khusus (DAK).

Dana bagi hasil merupakan dana yang bersumber dari pendapatan APBN, yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka persentase untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Selain mengacu pada peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, penentuan besarnya DBH untuk daerah juga berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai otonomi khusus. DBH dilaksanakan dengan prinsip menurut sumbernya, dalam arti bahwa bagian daerah atas penerimaan yang dibagi hasilkan didasarkan atas daerah penghasil. Prinsip tersebut berlaku untuk semua komponen DBH, kecuali DBH perikanan yang dibagi sama rata ke seluruh kabupaten/kota.

Selain itu, penyaluran DBH baik pajak maupun SDA dilakukan berdasarkan realisasi penerimaan tahun anggaran berjalan. Kebijakan dana bagi hasil dalam tahun 2007 lebih dititikberatkan pada penyempurnaan dan percepatan dalam proses perhitungan, pengalokasian, dan penetapan dana bagi hasil ke daerah. Hal ini dilakukan agar penyaluran DBH ke daerah dapat dilakukan tepat waktu. Untuk mendukung kebijakan tersebut, pemerintah akan melakukan langkah-langkah aktif dalam penyempurnaan proses dan mekanisme penyaluran DBH ke daerah, antara lain melalui peningkatan koordinasi antardepartemen/instansi terkait serta peningkatan akurasi data oleh departemen/instansi terkait.

2.2.4.1. Anggaran

Ketentuan mengenai penyusunan dan penetapan APBN/APBD dalam UU Nomor 17 Tahun 2003 meliputi penegasan tujuan dan fungsi penganggaran pemerintah, peran DPR/DPRD dan pemerintah dalam proses penyusunan dan penetapan anggaran, pengintegrasian sistem akuntabilitas kinerja dalam sistem penganggaran, penyempurnaan klasifikasi anggaran, penyatuan anggaran, dan penggunaan kerangka pengeluaran jangka menengah dalam penyusunan anggaran.

Anggaran adalah alat akuntabilitas, manajemen, dan kebijakan ekonomi. Sebagai instrumen kebijakan ekonomi, anggaran berfungsi untuk mewujudkan pertumbuhan dan stabilitas perekonomian serta pemerataan pendapatan dalam rangka mencapai tujuan bernegara. Dalam upaya menyempurnakan tujuan dan fungsi anggaran tersebut perlu dilakukan pengaturan secara jelas peran DPR/DPRD dan pemerintah dalam proses penyusunan dan penetapan anggaran

sebagai penjabaran aturan pokok yang telah ditetapkan dalam UUD 1945. Sehubungan dengan itu, dalam UU Nomor 17 Tahun 2003 disebutkan bahwa belanja negara/belanja daerah dirinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja. Hal tersebut berarti bahwa setiap pergeseran anggaran antarunit organisasi, antarkegiatan, dan antarjenis belanja harus mendapat persetujuan DPR/DPRD.

Masalah lain yang tidak kalah pentingnya dalam upaya memperbaiki proses penganggaran di sektor publik adalah penerapan anggaran berbasis prestasi kerja. Sistem anggaran berbasis prestasi kerja/ hasil memerlukan kriteria pengendalian kinerja dan evaluasi. Serta untuk menghindari duplikasi dalam penyusunan rencana kerja dan anggaran kementerian negara/ lembaga/perangkat daerah. Untuk itu perlu dilakukan penyatuan sistem akuntabilitas kinerja dalam sistem penganggaran dengan memperkenalkan sistem penyusunan rencana kerja dan anggaran kementerian negara/ lembaga/perangkat daerah. Hal ini tidak dimaksudkan dengan penyusunan rencana kerja dan anggaran kementerian/ lembaga/perangkat daerah tersebut dapat terpenuhi sekaligus kebutuhan akan anggaran berbasis prestasi kerja dan pengukuran akuntabilitas kinerja kementerian/ lembaga/perangkat daerah yang bersangkutan.

Selama ini anggaran belanja pemerintah dikelompokkan atas anggaran belanja rutin dan anggaran belanja pembangunan. Pengelompokan dalam anggaran belanja rutin dan anggaran belanja pembangunan yang semula bertujuan untuk memberikan penekanan pada arti pentingnya pembangunan dalam pelaksanaannya telah menimbulkan peluang terjadinya duplikasi, penumpukan,

dan penyimpangan anggaran. Sementara itu, penguangan rencana pembangunan dalam suatu dokumen perencanaan nasional lima tahunan yang ditetapkan dengan undang-undang dirasakan tidak realistis dan semakin tidak sesuai dengan dinamika kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dalam era globalisasi.

2.2.4.2. Belanja

Pada dasarnya, Pemerintah Daerah memiliki peranan yang penting dalam penyediaan layanan publik. Hal ini didasarkan pada asumsi bahwa permintaan terhadap pelayanan publik dapat berbeda-beda antar daerah. Sementara itu, Pemerintah Daerah juga memiliki kedudukan yang paling dekat dengan publik untuk mengetahui dan mengatasi perbedaan-perbedaan dalam permintaan dan kebutuhan pelayanan tersebut. Satu hal yang menjadi sangat penting untuk dibahas adalah bagaimana memutuskan untuk mendelegasikan tanggung jawab pelayanan publik atau fungsi belanja pada berbagai tingkat pemerintahan.

Secara teoritis, terdapat dua pendekatan yang berbeda dalam pendelegasian fungsi belanja, yaitu pendekatan “pengeluaran/belanja” dan pendekatan “pendapatan/penerimaan”. Menurut pendekatan “pengeluaran”, kewenangan sebagai tanggung jawab antar tingkat pemerintahan dirancang sedemikian rupa agar tidak saling tumpang tindih. Pendelegasian ditentukan berdasarkan kriteria yang bersifat obyektif, seperti tingkat lokalitas dampak dari fungsi tertentu, pertimbangan keseragaman kebijakan dan penyelenggaraan, kemampuan teknik dan manajerial pada umumnya, pertimbangan faktor-faktor luar yang berkaitan dengan kewilayahan, efisiensi, dan skala ekonomi (*economy of scale*).

Sementara itu menurut pendekatan “pendapatan”, sumber pendapatan publik dialokasikan antar berbagai tingkat pemerintah yang merupakan hasil dari tawar-menawar politik. Pertukaran iklim politik sangat mempengaruhi dalam pengalokasian sumber dana antar tingkat pemerintahan. Selanjutnya, meskipun pertimbangan prinsip di atas masih relevan, namun kemampuan keuangan daerah menjadi pertimbangan yang utama. Dalam kaitannya dengan APBD, belanja APBD terdiri dari belanja aparatur dan belanja publik. Keduanya digunakan untuk mendanai penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari, seperti belanja pegawai, belanja operasional dan pemeliharaan, serta belanja perjalanan dinas. Sedangkan belanja modal digunakan untuk mendanai peningkatan kualitas pelayanan publik, berupa pembangunan prasarana dan sarana publik.

Belanja daerah atau pengeluaran daerah (*local Ependitures*) adalah pengeluaran yang dilakukan oleh Pemda untuk melaksanakan wewenang dan tanggungjawabnya kepada masyarakat dan pemerintahan di atasnya (Pemerintah Provinsi/Pemprov dan Pmpus). Pada praktiknya belanja dibagi kedalam 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).

2.2.4.2.1. Belanja Modal

Aset tetap merupakan prasyarat utama dalam memberikan pelayanan publik oleh pemerintah daerah. Untuk menambah aset tetap, pemerintah daerah mengalokasikan dana dalam bentuk anggaran belanja modal dalam APBD. Alokasi belanja modal ini didasarkan pada kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana, baik untuk kelancaran pelaksanaan tugas pemerintahan maupun untuk fasilitas publik. Biasanya setiap tahun diadakan pengadaan aset tetap oleh pemerintahan daerah, sesuai dengan prioritas anggaran dan pelayanan publik yang memberikan dampak jangka panjang secara finansial.

Belanja modal dimaksudkan untuk mendapatkan aset tetap pemerintah daerah, yakni peralatan, bangunan, infrastruktur, dan harta tetap lainnya. Secara teoretis ada tiga cara untuk memperoleh aset tetap tersebut, yakni dengan membangun sendiri, menukarkan dengan aset tetap lain, dan membeli. Namun, untuk kasus di pemerintahan, biasanya cara yang dilakukan adalah membangun sendiri atau membeli.

Menurut Halim (2004a:73) dalam Sulistyawan (2006), belanja modal merupakan belanja yang manfaatnya melebihi satu tahun anggaran dan akan menambah aset atau kekayaan daerah serta akan menambah belanja yang bersifat rutin seperti biaya pemeliharaan. Munir (2003:36) dalam Sulistyawan (2006) juga menyatakan menyatakan hal senada. Bahwa belanja modal memiliki karakteristik spesifik menunjukkan adanya berbagai pertimbangan dalam pengalokasiannya. Pemerolehan aset tetap juga memiliki konsekuensi pada beban operasional dan

pemeliharaan pada masa yang akan datang (Bland & Nunn, 1992) dalam Sulistyawan (2006).

2.2.5. Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan Pengalokasian Anggaran Belanja Modal

Infrastruktur dan sarana prasarana yang ada di daerah akan berdampak pada pertumbuhan ekonomi daerah. Jika sarana dan prasarana memadai maka masyarakat dapat melakukan aktivitas sehari-harinya secara aman dan nyaman yang akan berpengaruh pada tingkat produktivitasnya yang semakin meningkat, dan dengan adanya infrastruktur yang memadai akan menarik investor untuk membuka usaha di daerah tersebut. Dengan bertambahnya belanja modal maka akan berdampak pada periode yang akan datang yaitu produktivitas masyarakat meningkat dan bertambahnya investor akan meningkatkan pendapatan asli daerah. (Abimanyu, 2005) dalam Harianto dkk. (2007).

Peningkatan Pemerintah Daerah dalam investasi modal (belanja modal) diharapkan mampu meningkatkan kualitas layanan publik dan pada gilirannya mampu meningkatkan tingkat partisipasi (kontribusi) publik terhadap pembangunan yang tercermin dari adanya peningkatan PAD (Mardiasmo, 2002). Wong (2004) dalam Harianto dkk. (2007) menunjukkan bahwa pembangunan infrastruktur industri mempunyai dampak yang nyata terhadap kenaikan pajak daerah. Dalam penelitian Adi (2006) dalam Harianto dkk. (2007) menyatakan bahwa belanja pembangunan memberikan dampak yang positif dan signifikan terhadap pendapatan asli daerah. Dengan kata lain, pembangunan berbagai fasilitas sektor publik akan berujung pada peningkatan pendapatan daerah. Dalam

penerapan desentralisasi, pembangunan menjadi prioritas utama pemerintah daerah untuk menunjang peningkatan PAD.

2.2.6. Pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) dengan Pengalokasian Anggaran Belanja Modal

Sejak diterapkannya desentralisasi fiskal, pemerintah pusat mengharapkan daerah dapat mengelola sumber daya yang dimiliki sehingga tidak hanya mengandalkan DAU. Di beberapa daerah peran DAU sangat signifikan karena kebijakan belanja daerah lebih didominasi oleh jumlah DAU dari pada PAD (Sidik et al, 2002). Setiap transfer DAU yang diterima daerah akan ditunjukkan untuk belanja pemerintah daerah, maka tidak jarang apabila pemerintah daerah menetapkan rencana daerah secara pesimis dan rencana belanja cenderung optimis supaya transfer DAU yang diterima daerah lebih besar (<http://www.Balipost.co.id>).

Dalam penelitiannya Holtz-Eakin et al (1994) dalam Harianto dkk. (2007) menyatakan terhadap keterkaitan sangat erat antara transfer dari pemerintah pusat dengan belanja modal. Pada studi yang dilakukan oleh legrenzi & Milas (2001) dalam Abdullah dkk. (2003) menemukan bukti empiris bahwasanya dalam jangka panjang transfer berpengaruh terhadap belanja modal dan pengurangan jumlah transfer dapat menyebabkan penurunan dalam pengeluaran belanja modal. Prakoso (2004) memperoleh temuan empiris yang sama yang menunjukkan bahwa jumlah belanja modal dipengaruhi oleh dana alokasi umum yang diterima dari pemerintah pusat. Hasil penelitian Susilo dkk. (2007) semakin memperkuat kecenderungan ini. Mereka menemukan bahwa kemandirian daerah tidak menjadi lebih baik, bahkan yang terjadi adalah sebaliknya yaitu ketergantungan

pemerintah daerah terhadap transfer pemerintah pusat (dhi DAU) menjadi semakin tinggi. Hal ini memberikan adanya indikasi kuat bahwa perilaku belanja daerah khususnya belanja modal akan sangat dipengaruhi sumber penerimaan ini.

2.2.7. Pengaruh Dana Alokasi Khusus (DAK) dengan Pengalokasian Anggaran Belanja Modal

Adapun komponen Konsumsi Pemerintah dalam stimulus fiskal sejak tahun 2001 terdiri dari : (1) belanja pegawai dalam negeri; (2) belanja barang dalam negeri; (3) sebagian besar dari Dana Alokasi Umum; (4) Dana Alokasi Khusus dan Penyeimbang; dan (5) pengeluaran rutin lainnya. Sementara itu, komposisi Pembentukan Modal Tetap Domestik Bruto (PMTDB) pemerintah terdiri dari : (1) pengeluaran pembangunan yang dikelola pemerintah pusat (Pembelajaan dalam Rupiah dan Pinjaman Proyek); (2) sebagian dari Dana Alokasi Umum; dan (3) seluruh Dana Bagi Hasil dan Dana Alokasi Khusus.

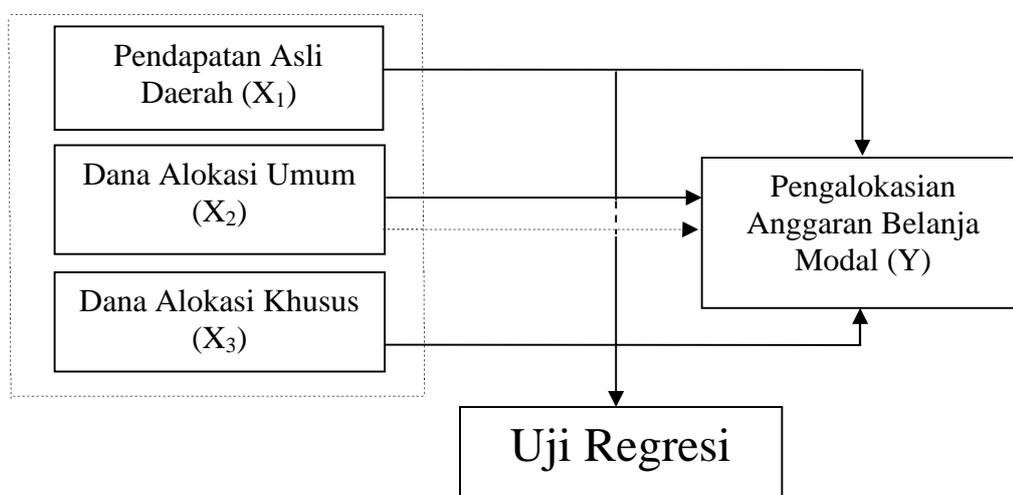
Kriteria umum dari Dana Alokasi Khusus ditetapkan dengan mempertimbangkan kemampuan keuangan daerah dalam APBD untuk membiayai kebutuhan pembangunan daerah serta mempertimbangkan kinerja pelayanan pemerintah daerah. Untuk menjaga peruntukan DAK agar tepat sasaran, maka alokasi DAK ditentukan dengan melihat keberadaan dana lainnya di daerah yang bersangkutan, seperti PAD, DBH, dan DAU. Kriteria teknis ditetapkan dengan menggunakan indikator-indikator yang dapat menggambarkan kondisi sarana atau prasarana dan tingkat kinerja pelayanan pada masing-masing bidang dan disesuaikan dengan kegiatan yang akan didanai oleh DAK.

Kebanyakan Pemda menggunakan sebagian besar DAU untuk membiayai belanja birokrasi, sementara sebagai sumber utama modal, terutama untuk pembangunan sarana dan prasarana fisik, pemda mengandalkan DAK. DAK digunakan untuk menutup kesenjangan pelayanan publik antardaerah dengan memberi prioritas pada bidang pendidikan, kesehatan, infrastruktur, kelautan dan perikanan, pertanian, prasarana pemerintahan daerah, dan lingkungan hidup. DAK menjadi kian penting sebagai bagian dari transfer keuangan Pemerintah Pusat ke pemerintah daerah dan kemungkinan besar akan menjadi semakin penting lagi pada masa-masa mendatang. Walaupun mencakup proporsi yang relatif kecil dalam APBN, DAK telah menjadi sumber utama bagi pendanaan pembangunan di daerah. Ini memberikan indikasi yang kuat bahwa perilaku belanja daerah khususnya belanja modal dipengaruhi oleh sumber penerimaan ini.

2.3. Kerangka Berpikir

Berdasarkan uraian di atas dapat ditarik model alur kerangka pikir sebagai berikut:

Gambar 2.1
Kerangka Berpikir



Dari uraian diatas, pengaruh ketiga faktor yaitu Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap pengalokasian anggaran belanja modal dapat disusun kerangka pikir sebagai berikut:

Dalam diagram kerangka pikir ini dijelaskan penelitian ini menggunakan pengujian analisis Regresi dengan menggunakan uji t dan uji F setelah dilakukan pengujian dengan regresi.

2.4. Hipotesis

Berdasarkan masalah yang dirumuskan dan kajian teoritis maka hipotesis penelitian yang diajukan adalah sebagai berikut:

- H1 : Pendapatan asli daerah (PAD) berpengaruh terhadap alokasi anggaran belanja modal.
- H2 : Dana alokasi umum (DAU) berpengaruh terhadap alokasi anggaran belanja modal.
- H3 : Dana alokasi khusus (DAK) berpengaruh terhadap alokasi anggaran belanja modal.
- H4 : Pendapatan asli daerah (PAD), dana alokasi umum (DAU), dan dana alokasi khusus (DAK) secara bersama-sama berpengaruh terhadap alokasi anggaran belanja modal.