

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Tinjauan Pustaka

2.1.1. Landasan hasil penelitian sebelumnya

2.1.1.1. Darwanto, Yulia Sari (2007)

penelitian yang pernah dilakukan oleh Darwanto, Yulia Sari (2007) dengan judul “Pengaruh pertumbuhan ekonomi, pendapatan asli daerah, dan dana alokasi umum terhadap pengalokasian anggaran belanja modal”. Adapun permasalahan yang dibahas adalah apakah pertumbuhan ekonomi, PAD, DAU berpengaruh terhadap anggaran belanja modal. Kesimpulan dari penelitian ini memberikan bukti bahwa pertumbuhan ekonomi, PAD (Pendapatan Asli Daerah), DAU (Dana Alokasi Umum) berpengaruh positif terhadap alokasi Belanja Modal.

2.1.1.2. Mutiara Maimunah (2008)

penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Mutiara Maimunah, 2008 dengan judul “*Fly Effect* pada Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Daerah (Studi kasus kabupaten/kota di Jawa dan Bali)”. Pada penelitian yang dilakukan Mutiara Maimunah bertujuan untuk memberikan bukti empiris pada pengaruh DAU dan PAD terhadap belanja pemerintah, terjadi flypaper pada belanja pemerintah, flypaper menyebabkan peningkatan jumlah belanja daerah, ada perbedaan flypaper effect antara pemerintah yang PAD tinggi dan rendah dan pengaruh DAU dan PAD pada pengeluaran sektor yang

berhubungan langsung dengan publik (belanja bidang pendidikan, kesehatan, dan pekerjaan umum).

Kesimpulan dari penelitian ini, memberikan bukti bahwa variable DAU (Dana Alokasi Umum) dan PAD (Pendapatan Asli Daerah) berpengaruh positif. Sedangkan variable flypaper effect berpengaruh negatif terhadap Belanja Daerah .

Adapun perbedaan penelitian obyek, subyek pada poenelitian terdahulu di lakukan di Kabupaten/Kota se Jawa dan Bali. Sedangkan penelitian sekarang pada Se- Provinsi Jawa Timur. Untuk teknik terdahulu keduanya menggunakan teknik analisis regresi, tetapi dalam penalitian sekarang menggunakan teknik deskriptif.

Persamaan dalam penelitian ini dengan penelitian sebelumnya terletak pada teknik penelitian yang sama menggunakan Uji Regresi linier Berganda. Penelitian ini sekarang berbeda dengan penelitian diatas. Perbedaannya adalah variable yang diteliti. Variable yang digunakan dalam penelitian ini adalah DAU, PAD, dan Belanja Modal. Pada lokasi yang diteliti terdahulu di Kabupaten se Jawa-Bali sedangkan plokasi penelitian sekarang Se Provinsi Jawa Timur.

2.2. Landasan Teori

2.2.1. Anggaran Sektor Publik

2.2.1.1 Pengertian Anggaran Sektor Publik

Anggaran publik berisi rencana kegiatan yang direpresentasikan dalam bentuk rencana perolehan pendapatan dan belanja dalam satuan moneter. Anggran publik merupakan suatu dokumen yang menggambarkan kondisi keuangan dari suatu

organisasi yang meliputi informasi mengenai pendapatan, belanja, dan aktivitas. Anggaran berisi estimasi mengenai apa yang akan dilakukan organisasi di masa yang akan datang (Mardiasmo,2005). Setiap anggaran memberikan informasi mengenai apa yang hendak dilakukan dalam beberapa periode yang akan datang.

Secara singkat dapat dinyatakan bahwa anggaran publik merupakan suatu rencana finansial yang menyatakan :

1. Berapa biaya atas rencana-rencana yang dibuat (pengeluaran/belanja)
2. Berapa banyak dan bagaimana caranya memperoleh uang untuk mendanai rencana tersebut (pendapatan).

2.2.1.2. Pentingnya Anggaran Sektor Publik

Anggaran sektor publik dibuat untuk membantu menentukan tingkat kebutuhan masyarakat agar terjamin secara layak. tingkat kesejahteraan masyarakat dipengaruhi oleh keputusan yang diambil oleh pemerintah melalui anggaran yang mereka buat.

Negara demokrasi, pemerintah mewakili kepentingan rakyat, uang yang dimiliki pemerintah adalah uang rakyat dan anggaran menunjukkan rencana pemerintah untuk membekanjakan uang rakyat tersebut. Anggaran merupakan blue print keberadaan sebuah negara dan merupakan arahan di masa yang akan datang.

Anggaran sektor publik penting karena beberapa alasan, yaitu :

- a. Anggaran merupakan alat bagi pemerintah untuk mengarahkan pembangunan sosial-ekonomi, menjamin kesinambungan, dan meningkatkan hidup masyarakat.

b. Anggaran diperlukan karena adanya kebutuhan dan keinginan masyarakat yang tak terbatas dan terus berkembang, sedangkan sumber daya yang ada terbatas karena masalah keterbatasan sumber daya (*scarcity of resources*), pilihan (*choise*), dan *trade offs*.

c. Diperlukan untuk meyakinkan bahwa pemerintah telah bertanggung jawab terhadap rakyat. yang merupakan instrumen pelaksanaan akuntabilitas publik oleh lembaga-lembaga publik yang ada.

2.2.2. Dana Alokasi Umum

2.2.2.1. Pengertian DAU

Untuk Memberikan dukungan terhadap pelaksanaan otonomi daerah telah diterbitkan UU 33/2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Sumber pembiayaan pemerintah daerah didalam rangka perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah dilaksanakan atas dasar desentralisasi, dekonsentrasi, dan pembantuan. Adapun sumber-sumber pembiayaan pelaksanaan desentralisasi terdiri atas Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, Pinjaman Daerah, dan lain-lain penerimaan yang sah.

Dana Alokasi Umum (DAU), adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya didalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Berkaitan dengan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah hal tersebut merupakan kosekuensi adanya peyerahan kewenangan pemerintah pusat kepada

pemerintah daerah. Dengan demikian, terjadi transfer yang cukup signifikan didalam APBN dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, dan pemerintah daerah secara leluasa dapat menggunakan dana ini apakah untuk memberi pelayanan kepada masyarakat atau keperluan lain yang tidak penting.

4.2.1.2. Tujuan Dana Alokasi Umum (DAU)

Dana Perimbangan merupakan sumber Pendapatan Daerah yang berasal dari APBN untuk mendukung pelaksanaan kewenangan pemerintahan Daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi kepada Daerah, yaitu terutama peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik.

Dana Alokasi Umum dialokasikan dengan tujuan pemerataan dengan memperhatikan potensi daerah, luas daerah, keadaan geografi, jumlah penduduk, dan tingkat pendapatan masyarakat di daerah, sehingga perbedaan antara daerah yang maju dengan daerah yang belum berkembang dapat diperkecil.

sesuai dengan pasal 15 ayat (1) menjelaskan tentang Dana Alokasi Umum bertujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan Daerah, termasuk di dalam pengertian tersebut adalah jaminan kesinambungan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di seluruh Daerah dalam rangka penyediaan pelayanan dasar kepada masyarakat, dan merupakan satu kesatuan dengan penerimaan umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Sedangkan Ayat (2) menjelaskan tentang Penggunaan Dana Alokasi Umum dan penerimaan umum lainnya dalam APBD, harus tetap dalam kerangka pencapaian tujuan pemberian otonomi kepada Daerah yaitu peningkatan pelayanan dan kesejahteraan

masyarakat yang semakin baik, seperti pelayanan dibidang kesehatan dan pendidikan.

2.2.2.3. Pertanggungjawaban Dana Alokasi Umum (DAU)

Dana Alokasi Umum mempertanggung jawabkan untuk semua aktivitas layanan kepada masyarakat umum yang bersifat rutin. Ruang lingkup aktifitas Dana Alokasi Umum relative lebih luas dan lebih pokok dibandingkan dengan dana lain dalam suatu unit pemerintah.

Aktifitas yang dipertanggungjawabkan dalam Dana Alokasi Umum adalah aktivitas yang langsung menyentuh kepentingan masyarakat umum seperti kepolisian, perijinan, perparkiran, penerangan, pemadam kebakaran, pendidikan, perpustakaan, kebersihan, serta sanitasi dan kesehatan. Semua aktifitas umum pemerintah rangka melayani masyarakat dipertanggungjawabkan melalui Dana Alokasi Umum (DAU).

Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi khusus (DAK) memiliki persamaan dalam sifat aktifitas dan akuntansi. Karenanya, pembahasan kedua dana tersebut dilakukan bersamaan. Walaupun sama dalam sifat aktifitas dan akuntansi, kedua dana tersebut memiliki perbedaan dalam ruang lingkup aktivitas yang di lakukan dan pembatasan penggunaan sumber keuangan. Dana Alokasi Umum (DAU). Memiliki aktivitas yang jauh lebih luas dari aktifitas Dana Alokasi Khusus (DAK) dan dalam Dana Alokasi Umum (DAU) ini tidak terdapat pembatasan (*restriction*) penggunaan sumber keuangan yang ditujukan untuk tujuan tertentu. Sementara Dana Pendapatan Khusus memiliki aktivitas khusus yang spesifik dan sumber keuangannya dibatasi penggunaannya hanya untuk

aktifitas yang telah ditentukan tersebut. Pajak properti yang telah ditentukan hanya digunakan untuk aktivitas perpustakaan kota dan penghasilan dari parkir yang hanya digunakan untuk kepolisian downtown (pusat kota) adalah contoh-contoh aktivitas yang diakuntansikan dalam Dana Pendapatan Khusus.

2.2.2.4. Hubungan antara APBD dan APBN

Hubungan antara pemerintah Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) dan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) erat sekali. sebagai alasan dapat dikemukakan bahwa (Kansil, C.S.T. & Kansil, S.T,2002;14-16) :

- a. Tahun anggaran daerah sama dengan tahun anggaran Negara
- b. Daerah baru dapat menyusun APBD sesudah mengetahui besarnya subsidi yang akan diterima dari pemerintahan pusat.

Dalam kenyataa, proses penyusunan, pengesahan, dan pengundangan APBD terlambat beberapa bulan sesudah tahun anggaran dimulai. Namun, APBD harus sudah dapat diselesaikan dalam waktu paling lambat tiga bulan setelah APBN ditetapkan.

Sehingga dapat disimpulkan bahwa APBD erat sekali hubungannya dengan kegiatan pemerintah daerah. Peranan APBD itu penting karena APBD:

- a. Menentukan jumlah pajak yang dibebankan kepada rakyat daerah yang bersangkutan;
- b. Merupakan sarana untuk mewujudkan otonomi yang nyata dan bertanggung jawab;

- c. Memberi isi dan arti tanggung jawab pemerintah daerah;
- d. Merupakan sarana untuk melaksanakan pengawasan terhadap daerah dengan cara yang mudah dan berhasil;
- e. Merupakan pemberian kuasa kepada kepala daerah untuk melakukan penyelenggaraan keuangan daerah di dalam batas-batas tertentu.

Oleh karena itu, penyusunan APBD haruslah dipertimbangkan secara cermat dengan memperhatikan skala prioritas dan kepentingan daerah. Hubungan antara instansi vertikal dan pemerintah daerah dapat dijelaskan sebagai berikut. Instansi Vertikal adalah perangkat departemen atau lembaga pemerintah nondepartemen yang ditetapkan di daerah untuk melaksanakan berbagi urusan departemen atau lembaga pemerintah nondepartemen yang bersangkutan.

Dinas Daerah adalah unsur pelaksanaan pemerintah daerah yang melaksanakan urusan-urusan yang menjadi urusan rumah tangga daerah. Karena hubungan penyelenggaraan urusan berbagi instansi vertikal dan hubungan antara penyelenggaraan urusan pemerintah daerah dan instansi vertikal erat sekali, penyelenggaraan urusan-urusan itu perlu dikoordinasikan dengan sebaik-baiknya agar hasil guna dan daya guna yang maksimal dapat dicapai. Dalam melaksanakan koordinasi itu, kepala daerah harus selalu memperhatikan ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang berlaku sehingga tidak bertentangan dengan ketentuan-ketentuan itu.

2.2.3. Pendapatan Asli Daerah (PAD)

2.2.3.1. Pengertian Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Pelaksanaan kebijakan Otonomi Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menurut pengamatan kami telah menimbulkan kecemasan dari kalangan dunia usaha terhadap kemungkinan pengenaan berbagai pajak, retribusi atau pungutan lainnya oleh Pemerintah Daerah terhadap dunia usaha untuk memacu peningkatan PAD. Namun menurut hemat kami hal tersebut sangat tidak beralasan, karena penetapan pajak dan retribusi daerah serta pungutan lainnya harus diatur dengan Peraturan Daerah yang mengacu kepada peraturan perundang-undangan secara nasional. Upaya yang dilakukan Pemerintah Daerah untuk meningkatkan PAD tentu saja dilakukan sepanjang koridor regulasi yang ada, karena penetapan suatu kebijakan dalam bentuk Peraturan Daerah bukan lagi monopoli Pemerintah Daerah tetapi juga diawasi oleh legislatif dan masyarakat.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah maupun penggantinya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, mengatur tentang Pendapatan asli Daerah (PAD) tersebut. Dalam UU 5/1974 dinyatakan bahwa PAD terdiri dari; 1) hasil pajak Daerah, 2) hasil retribusi Daerah, 3) hasil Perusahaan Daerah, 4) lain-lain usaha Daerah yang sah.

2.2.3.2. Sumber-Sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Kebijakan Otonomi Daerah dengan desentralisasi otoritas dan desentralisasi fiskal yang diatur dengan UU 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah, dijelaskan bahwa sumber pendapatan Asli Daerah terdiri dari :

- a. Hasil pajak Daerah.
- b. Hasil retribusi Daerah
- c. Hasil perusahaan milik Daerah, dan hasil penge-lolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan.
- d. Lain-lain pendapatan asli Daerah yang sah.
- e. Dana Perimbangan, yaitu: Bagian Daerah dari penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan, dan penerimaan dari sumber daya alam.
- f. Dana Alokasi Umum (DAU).
- g. Dana Alokasi Khusus (DAK).
- h. Pinjaman Daerah.
- i. Lain-lain pendapatan Daerah yang sah.

Ketentuan di atas jelas bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) bersumber dari pajak dan retribusi Daerah serta hasil usaha Daerah sendiri. Sedangkan jenis Pajak Daerah dan Retribusi Daerah diatur lebih lanjut oleh Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang merupakan perubahan dari Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997.

Pajak Daerah Kabupaten/Kota menurut UU 34/2000 terdiri dari:

- a. Pajak Hotel.
- b. Pajak Restoran.
- c. Pajak Hiburan.
- d. Pajak Reklame.
- e. Pajak Penerangan Jalan.
- f. Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C
- g. Pajak Parkir.

Selain jenis Pajak Daerah di atas dapat ditetapkan Pajak Daerah lainnya dengan Peraturan Daerah dengan memenuhi kriteria tertentu, antara lain; bersifat pajak dan bukan retribusi, objek pajak berada dalam wilayah Kabupaten/Kota serta dasar pengenaan tidak bertentangan dengan kepentingan umum, bukan merupakan objek Pajak Propinsi atau Pajak Pusat, tidak memberikan dampak ekonomi yang negatif, memperhatikan aspek keadilan, dan menjaga kelestarian lingkungan.

Sedangkan Retribusi daerah dibagi atas 3 (tiga) golongan yaitu; Retribusi Jasa Umum, Retribusi Jasa Usaha, dan Retribusi Perizinan Tertentu. Jenis-jenis ketiga golongan retribusi tersebut ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah berdasarkan kriteria tertentu. Selain jenis Retribusi Daerah yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah tersebut juga dapat ditetapkan Retribusi daerah lainnya dengan Peraturan Daerah sesuai dengan kewenangan Otonomi Daerah dan memenuhi kriteria yang telah ditetapkan.

2.2.4. Belanja Modal

2.2.4.1. Pengertian Modal

Aset adalah sumber daya ekonomi yang dikuasai dan/atau dimiliki oleh pemerintah sebagai akibat dari peristiwa masa lalu dan dari mana manfaat ekonomi dan/atau sosial di masa depan diharapkan dapat diperoleh, baik oleh pemerintah maupun masyarakat, serta dapat diukur dalam satuan uang, termasuk sumber daya non keuangan yang diperlukan untuk penyediaan jasa bagi masyarakat umum dan sumber-sumber daya yang dipelihara karena alasan sejarah dan budaya.

Aset tetap adalah aset berwujud yang mempunyai masa manfaat lebih dari 12 (dua belas) bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintah atau dimanfaatkan oleh masyarakat umum

Belanja Modal adalah pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembentukan modal yang sifatnya menambah aset tetap/inventaris yang memberikan manfaat lebih dari satu periode akuntansi, termasuk didalamnya adalah pengeluaran untuk biaya pemeliharaan yang sifatnya mempertahankan atau menambah masa manfaat, meningkatkan kapasitas dan kualitas aset.

Menurut Halim (2004:73), Belanja Modal merupakan belanja yang manfaatnya melebihi satu tahun anggaran dan akan menambah asset atau kekayaan daerah serta menimbulkan konsekuensi menambah belanja yang bersifat rutin seperti biaya pemeliharaan. Munir (2004:36) juga menyatakan hal yang senada. Belanja Modal memiliki spesifik yang menunjukkan adanya berbagai pertimbangan dalam pengalokasiannya.

2.2.4.2. Tujuan Belanja Modal

Tujuan belanja modal untuk mendapatkan asset tetap pemerintah, yakni peralatan, pembangunan, infrastruktur, dan harta tetap lainnya. Secara teoritis ada tiga cara untuk memperoleh asset tetap yakni:

1. Membangun sendiri
2. Menukarkan dengan asset tetap lainnya
3. Membeli asset.

Namun, untuk kasus dipemerintah, biasanya cara yang dilakukan dengan cara membeli aset. Proses pembelian yang dilakukan umumnya melalui sebuah proses lelang atau tender yang cukup rumit.

2.2.5. Hubungan Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Belanja Modal

Dana Alokasi Umum (DAU), adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya didalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Berkaitan dengan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, hal tersebut merupakan konsekuensi adanya penyerahan kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Dengan demikian, terjadi transfer yang cukup signifikan didalam APBN dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, dan pemerintah daerah secara leluasa dapat menggunakan dana ini apakah untuk memberi pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat atau untuk keperluan lain yang tidak penting.

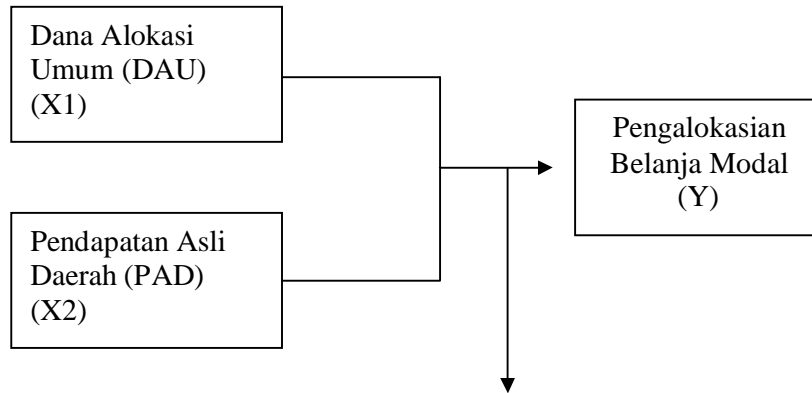
Berdasarkan penelitian empiris yang dilakukan oleh Holtz-Eakin et. al. (1985) menyatakan bahwa terdapat keterkaitan sangat erat antara transfer dari pemerintah pusat dengan belanja pemerintah daerah. Secara spesifik mereka menegaskan bahwa variabel-variabel kebijakan pemerintah daerah dalam jangka pendek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

2.2.6. Hubungan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Modal

Kebijakan desentralisasi ditujukan untuk mewujudkan kemandirian daerah, pemerintah daerah otonom mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasar aspirasi masyarakat (UU 32/2004). Kemampuan daerah untuk menyediakan pendanaan yang berasal dari daerah sangat tergantung pada kemampuan merealisasikan potensi ekonomi tersebut menjadi bentuk-bentuk kegiatan ekonomi yang mampu menciptakan perguliran dana untuk pembangunan daerah yang berkelanjutan.

Studi Abdullah (2004) menemukan adanya perbedaan preferensi antara eksekutif dan legislative dalam pengalokasian Spread PAD ke dalam belanja sektoral. Alokasi untuk infrastruktur dan DPRD mengalami kenaikan, tapi alokasi untuk pendidikan dan kesehatan justru mengalami penurunan. Abdullah (2004) menduga power legislative yang sangat besar menyebabkan diskresi atas penggunaan spread PAD tidak sesuai dengan preferensi publik. Temuan ini mengkonfirmasi pendapat Colombatto (2001).

2.3. Kerangka Berpikir



Regresi Linier Berganda

Dalam kerangka pemikiran ini menjelaskan DAU (X1) dan PAD (X2) terhadap pengalokasian Belanja Modal. Dengan dasar kerangka diatas maka dalam menganalisa digunakan regresi linier berganda sebagai alat analisis data.

2.4. Hipotesis

Berdasarkan pumusan masalah, hipotesis yang di hasilkan untuk uji secara empiris dalam penelitian ini :

H1 : Dana Alokasi Umum dan Pendapatan Asli Daerah berpengaruh terhadap Belanja Modal secara simultan dan parsial.