

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Penelitian Terdahulu**

Untuk mengetahui serta menganalisis permasalahan secara objektif, perlu adanya pedoman yang ada hubungannya dengan pembahasan masalah, pedoman ini penting untuk menggambarkan keterkaitan antara permasalahan yang akan diajukan dengan teori yang ada.

Penelitian sebelumnya pernah dilakukan oleh Darwanto dan Yulia Yustikasari (2007). Permasalahan dalam penelitian ini adalah apakah Pertumbuhan Ekonomi, Pendapatan Asli Daerah (PAD), dan Dana Alokasi Umum (DAU) mempunyai pengaruh terhadap Anggaran Belanja Modal. Kesimpulan yang dapat diambil antara lain: bahwa 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.

Penelitian yang dilakukan Adi (2006) mengangkat permasalahan Apakah terdapat dampak antara belanja pembangunan terhadap pertumbuhan ekonomi dan peningkatan kemandirian daerah dan apakah terdapat dampak pertumbuhan ekonomi terhadap kemandirian daerah. Kesimpulan yang dapat diambil adalah Hasil uji hipotesis menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi daerah mempunyai dampak yang signifikan terhadap peningkatan PAD. Sayangnya pertumbuhan ekonomi penda kabupaten dan kota masih kecil, akibatnya penerimaan PAD-nya pun kecil. Terkait dengan PAD, penerimaan yang menjadi andalan adalah retribusi dan pajak daerah. Tingginya retribusi bisa jadi merupakan indikasi semakin tingginya itikad pemerintah untuk memberikan layanan publik yang lebih berkualitas. Belanja pembangunan diarahkan pada sektor yang langsung dinikmati oleh publik (Mardiasmo, 2002). Disisi lain menunjukkan bahwa belanja pembangunan memberikan dampak yang positif dan signifikan terhadap PAD maupun pertumbuhan ekonomi.

Penelitian Harianto dan Adi (2007), dari Hasil uji hipotesis menunjukkan bahwa Dana Alokasi Umum sangat berpengaruh terhadap Belanja Modal. Sayangnya kontribusi dari DAU terhadap Belanja Modal masih kurang efektif akibatnya pembangunan yang terjadi di daerah kurang merata (masih banyak desa terbelakang di daerah Jawa dan Bali). Belanja Modal mempunyai dampak yang signifikan dan negatif terhadap Pendapatan Per Kapita dalam hubungan langsung, tetapi juga mempunyai hubungan yang positif dalam hubungan tidak langsung melalui

Pendapatan Asli Daerah. Pendapatan Asli Daerah sangat berpengaruh terhadap Pendapatan Per Kapita, tetapi pertumbuhan yang terjadi masih kurang merata sehingga banyak ketimpangan/jarak ekonomi antar daerah Dan Dana Alokasi Umum mempunyai dampak yang signifikan terhadap Pendapatan Asli Daerah melalui Belanja Modal (efek tidak langsung).

Abdullah dan Halim (2003) meneliti Pengaruh DAU dan PAD terhadap (total) Belanja Pemerintah Daerah di 90 kabupaten/kota di Jawa dan Bali menunjukkan bahwa secara terpisah, DAU dan PAD berpengaruh signifikan terhadap (total) Belanja Daerah, baik dengan maupun tanpa *lag*. Ketika tidak digunakan *lag*, pengaruh PAD terhadap (total) Belanja Daerah lebih kuat dari pada DAU, tetapi dengan digunakan *lag*, pengaruh DAU terhadap (total) Belanja Daerah justru lebih kuat dari pada PAD. Hal ini berarti terjadi *flypaper effect* dalam respon Pemda terhadap DAU dan PAD.

Persamaan dari penelitian terdahulu dengan penelitian sekarang adalah membahas tentang pengaruh variabel-variabel Pendapatan Daerah terhadap Belanja Modal dan data – data yang mendukung penelitian ini diperoleh dari situs Dirjen Perimbangan Keuangan Pemerintah Daerah. Variabel yang diteliti oleh Darwanto, dkk (2007) adalah Pertumbuhan Ekonomi, Pendapatan Asli Daerah, dan Dana Alokasi Umum dengan variabel dependen adalah Belanja Modal. Sedangkan variabel yang digunakan dalam penelitian Adi (2006) adalah Pertumbuhan Ekonomi Daerah, Belanja Pembangunan dan Pendapatan Asli Daerah. Dan yang diteliti oleh Harianto, dkk (2007) menggunakan variabel Dana Alokasi Umum, Belanja Modal, Pendapatan

Asli Daerah dan Pendapatan Perkapita. Dalam Penelitian ini Peneliti ingin mengembangkan dari penelitian-penelitian sebelumnya dengan menambahkan variabel independen yaitu Dana Alokasi Khusus dan Dana Bagi Hasil.

## **2.2 Landasan teori**

Dalam melaksanakan Pemerintahan Otonomi Daerah, Pemerintah Daerah diharuskan mengutamakan kesejahteraan masyarakat daerah, sesuai dengan tujuan Otonomi Daerah yang tercantum dalam undang-undang. Pemerintah Daerah juga dituntut untuk dapat memenuhi kebutuhan dan hak publik melalui pelayanan publik yang baik. APBD dapat dikatakan sebagai refleksi dari usaha Pemerintah Daerah dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui Otonomi Daerah yang baik. Darwanto dan Yulia mengungkapkan bahwa anggaran merupakan hal penting dilingkungan Pemerintah, karena anggaran sangat mempengaruhi kinerja Pemerintah dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat.

Penyusunan APBD diharapkan dapat menampung dan memenuhi kebutuhan serta kepentingan masyarakat sebagai refleksi pemerintahan Otonomi Daerah yang baik. Pada kenyataannya penyusunan APBD menjadi sangat sulit dimana keterbatasan dana menjadi masalah besar yang harus dihadapi Pemerintah Daerah. Berbagai kebutuhan dan kepentingan masyarakat yang begitu banyak dengan sumberdaya daerah yang terbatas menyebabkan Pemerintah Daerah tidak dapat memenuhi seluruh permintaan publik. Pemerintah Daerah diharapkan dapat memilih bidang mana saja yang dianggap penting untuk memenuhi kebutuhan dan

kepentingan masyarakat. Anggaran berfungsi sebagai alat politis yang digunakan untuk memutuskan prioritas dan kebutuhan keuangan tersebut (Mardiasmo 2002).

Pada bab ini akan dibahas lebih mendalam mengenai teori-teori dan pendekatan-pendekatan yang menjelaskan pengertian Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan dan Belanja Modal Pemerintah Daerah serta teori-teori yang menjelaskan hubungan dari variabel-variabel tersebut berupa hasil penemuan terdahulu yang menjadi landasan teori dan sebagai acuan dalam pemecahan masalah yang sedang diteliti.

### **2.2.1 Belanja Modal**

Mardiasmo 2002 menjelaskan Anggaran Sektor Publik terbagi menjadi dua, yaitu Anggaran Operasional dan Anggaran Modal. Dalam penjelasannya Anggaran Operasional digunakan untuk merencanakan kebutuhan sehari-hari dalam menjalankan pemerintahan. Sedangkan Anggaran Modal menunjukkan rencana jangka panjang dan pembelanjaan atas aktiva tetap seperti gedung, peralatan, kendaraan, perabot dan sebagainya. Halim (2004) menyatakan bahwa Belanja Modal adalah “Belanja yang manfaatnya melebihi satu tahun anggaran dan menambah aset atau kekayaan daerah serta akan menimbulkan konsekuensi menambah belanja yang bersifat rutin seperti biaya pemeliharaan. Di dalam pembagian atau klasifikasi belanja, maka belanja rutin termasuk atau sama dengan biaya administrasi dan umum. Jadi belanja rutin adalah biaya yang dikeluarkan perusahaan untuk lingkungan kantor meliputi belanja pegawai, belanja barang dan pemeliharaan serta yang lainnya yang

berhubungan dengan administrasi kantor. Dalam Keputusan Presiden No. 33 Tahun 1969, dinyatakan bahwa “Anggaran belanja rutin memuat seluruh pengeluaran aparatur pemerintah sehari-hari yang tiap tahun diperlukan untuk mengamankan dalam menjamin kelangsungan tugas dan kewajiban secara efektif.”

Pengalokasian Belanja Modal akan berdampak pada keberhasilan Pemerintah dalam memenuhi pelayanan publik yang baik kepada masyarakat. Semakin tinggi tingkat investasi modal diharapkan mampu meningkatkan kualitas layanan publik karena asset tetap yang dimiliki sebagai akibat adanya Belanja Modal merupakan prasyarat utama dalam memberikan pelayanan publik oleh pemerintah daerah. Saragih (2003) menyatakan bahwa pemanfaatan belanja hendaknya dialokasikan untuk hal-hal produktif, misal untuk melakukan aktivitas pembangunan (Darwanto dan Yulia, 2007)

### **2.2.2 Pendapatan Asli Daerah**

Menurut Halim (2002), dalam bukunya yang berjudul “Akuntansi Sektor Publik, Akuntansi Keuangan Daerah” beliau menyatakan bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah. Adapun kelompok Pendapatan Asli Daerah dipisahkan menjadi empat jenis pendapatan, yaitu:

1. Pajak Daerah.

Pajak Daerah merupakan pendapatan daerah yang berasal dari pajak.

2. Retribusi Daerah.

Retribusi Daerah merupakan pendapatan daerah yang berasal dari retribusi daerah. Dalam struktur APBD baru dengan pendekatan kinerja, jenis pendapatan yang berasal dari pajak daerah dan retribusi daerah berdasarkan UU No.34 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas UU No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Rertibusi Daerah, dirinci menjadi:

- a. Pajak Provinsi. Pajak ini terdiri atas: (i) Pajak kendaraan bermotor dan kendaraan di atas air, (ii) Bea balik nama kendaraan bermotor (BBNKB) dan kendaraan di atas air, (iii) Pajak bahan bakar kendaran bermotor, dan (iv) Pajak pengambilan dan pemanfaatan air bawah tanah dan air permukaan.
  - b. Jenis pajak Kabupaten/kota. Pajak ini terdiri atas: (i) Pajak Hotel, (ii) Pajak Restoran, (iii) Pajak Hiburan, (iv) Pajak Reklame, (v) Pajak penerangan Jalan, (vi) Pajak pengambilan Bahan Galian Golongan C, (vii) Pajak Parkir.
  - c. Retribusi. Retribusi ini dirinci menjadi: (i) Retribusi Jasa Umum, (ii) Retribusi Jasa Usaha, (iii) Retribusi Perijinan Tertentu.
3. Hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan milik daerah yang dipisahkan. Hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan milik daerah yang dipisahkan merupakan penerimaan daerah yang berasal dari hasil perusahaan milik daerah dan pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Jenis pendapatan ini meliputi objek pendapatan berikut: a) Bagian laba perusahaan milik daerah. b) Bagian laba lembaga keuangan bank. c) Bagian laba lembaga keuangan non bank. d) Bagian laba atas pernyataan modal/investasi.

4. lain-lain PAD yang sah. Pendapatan ini merupakan penerimaan daerah yang berasal dari lain-lain milik pemerintah daerah. Jenis pendapatan ini meliputi objek pendapatan berikut: a) Hasil penjualan aset daerah yang tidak dipisahkan. b) Penerimaan jasa giro. c) Penerimaan bunga deposito. d) Denda keterlambatan pelaksanaan pekerjaan. e) Penerimaan ganti rugi atas kerugian/kehilangan kekayaan daerah.

### **2.2.3 Dana Perimbangan**

UU no 33 tahun 2004 menjelaskan tentang definisi Dana Perimbangan adalah “dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada Daerah untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi”. Definisi tersebut menjelaskan bahwa Dana Perimbangan dapat dipakai sebagai sumber pembiayaan dalam Pemerintah Daerah, namun Pemerintah Daerah tidak boleh melupakan Pendapatan Asli Daerahnya sehingga tidak terlalu bergantung pada Dana Perimbangan tersebut. Berdasarkan UU no 33 tahun 2004 Dana perimbangan yang diperoleh Pemerintah Daerah terdiri dari:

#### **2.2.3.1 Dana bagi hasil**

Dana Bagi Hasil adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka persentase untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi (UU no 33 tahun 2004). Dalam undang-undang tersebut menjelaskan bahwa Dana bagi hasil terbagi menjadi 2 yaitu dana bagi hasil yang bersumber dari pajak dan bersumber dari sumber daya alam.

Berdasarkan undang-undang no 33 tahun 2004 Dana bagi hasil yang bersumber berasal dari pajak terdiri dari Pajak Bumi dan Bangunan (PBB); Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB); dan Pajak Penghasilan (PPh) Pasal 25 dan Pasal 29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri dan PPh Pasal 21. Sedangkan Dana Bagi Hasil yang bersumber dari sumber daya alam berasal dari kehutanan pertambangan umum, perikanan, pertambangan minyak bumi, pertambangan gas dan pertambangan panas bumi.

#### **JENIS PENERIMAAN DBH SDA**

1. Kehutanan, berasal dari:
  - a. Iuran Izin Usaha Pemanfaatan Hutan (IIUPH);
  - b. Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH); dan
  - c. Dana Reboisasi.
2. Pertambangan Umum, berasal dari:
  - a. Iuran Tetap (*Landrent*); dan
  - b. Iuran Eksplorasi dan Eksploitasi (*royalty*).
3. Perikanan, berasal dari:
  - a. Pungutan Pengusahaan Perikanan; dan
  - b. Pungutan Hasil Perikanan.
4. Pertambangan Minyak dan Gas Bumi, berasal dari:
  - a. Penerimaan Negara dari pertambangan minyak bumi dalam bentuk dana bagi hasil dialokasikan kepada pemerintah daerah sebesar 15,5% setelah dikurangi komponen pajak dan pungutan lainnya serta bagian Pemerintah Pusat sebesar

84,5%; dan Penerimaan Negara dari pertambangan gas bumi dalam bentuk dana bagi hasil dialokasikan kepada pemerintah daerah sebesar 30,5% setelah dikurangi komponen pajak dan pungutan lainnya serta bagian pemerintah Pusat sebesar 69,5%.

5. Pertambangan Panas Bumi, berasal dari:
  - a. Setoran Bagian Pemerintah; atau
  - b. Iuran Tetap dan Iuran Produksi.

#### **TAHAP PENETAPAN DBH SDA**

1. Menteri teknis menetapkan daerah penghasil dan dasar penghitungan DBH SDA paling lambat 60 hari sebelum tahun anggaran bersangkutan dilaksanakan, setelah berkonsultasi dengan Menteri Dalam Negeri dan disampaikan kepada Menteri Keuangan.
2. Dalam hal sumber daya alam berada pada wilayah yang berbatasan atau berada pada lebih dari satu daerah, Menteri Dalam Negeri menetapkan daerah penghasil sumber daya alam berdasarkan pertimbangan menteri teknis terkait paling lambat 60 hari setelah diterimanya usulan pertimbangan dari Menteri Teknis.
3. Ketetapan Menteri Dalam Negeri sebagaimana disebutkan dalam butir 2 di atas menjadi dasar penghitungan DBH SDA oleh Menteri Teknis.
4. Menteri Keuangan menetapkan perkiraan alokasi DBH SDA untuk masing-masing daerah paling lambat 30 hari setelah diterimanya ketetapan dari Menteri Teknis.

5. Perkiraan alokasi DBH SDA Minyak Bumi dan/atau Gas Bumi untuk masing-masing daerah ditetapkan paling lambat 30 hari setelah menerima ketetapan dari Menteri Teknis sebagaimana dimaksud pada butir 1, perkiraan bagian Pemerintah, dan perkiraan unsur-unsur pengurang lainnya.

#### **PENGHITUNGAN REALISASI PRODUKSI DBH SDA**

1. Penghitungan realisasi DBH SDA dilakukan secara triwulanan melalui mekanisme rekonsiliasi data antara Pemerintah dan daerah penghasil kecuali untuk DBH SDA Perikanan.
2. Penghitungan realisasi DBH SDA Minyak Bumi dan Gas Bumi didasarkan atas realisasi *lifting* minyak bumi dan/atau gas bumi dari departemen teknis.

#### **PEMANTAUAN DAN EVALUASI DBH SDA**

1. Pemantauan dan evaluasi teknis pelaksanaan kegiatan yang didanai dari DBH Dana Reboisasi (DR) dilaksanakan oleh Menteri Teknis;
2. Pemantauan dan evaluasi atas penggunaan anggaran rehabilitasi hutan dan lahan yang berasal dari DBH DR dan penggunaan anggaran pendidikan dasar (sebesar 0,5% dari minyak bumi dan gas bumi) dilaksanakan oleh Menteri Keuangan;
3. Dalam hal terdapat indikasi adanya penyimpangan, Menteri Keuangan dapat meminta aparat pengawasan fungsional untuk melakukan pemeriksaan.

### **2.2.3.2 Dana Alokasi Umum**

Menurut penjelasan UU no 33 tahun 2004 yang dimaksud Dana Alokasi umum adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan ke daerah untuk membiayai kebutuhan daerah dan untuk pemerataan kemampuan keuangan antar daerah dalam rangka desentralisasi. Dana alokasi umum besarnya tidak akan sama untuk tiap daerah. Daerah yang mempunyai Pendapatan Asli Daerah rendah akan mendapatkan dana alokasi umum yang tinggi, sebaliknya daerah yang mempunyai Pendapatan Asli Daerah tinggi akan mendapatkan dana alokasi umum yang rendah hal tersebut sesuai dengan penjelasan pembagian DAU dalam UU no 33 tahun 2004.

Adapun cara menghitung dana alokasi umum menurut ketentuan adalah sebagai berikut:

1. Dana Alokasi Umum (DAU) di tetapkan sekurang-kurangnya 25% dari penerimaan dalam negeri yang di tetapkan 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 di tetapkan di atas.
3. Dana Alokasi Umum (DAU) untuk suatu daerah kabupaten/kota tertentu ditetapkan berdasarkan perkalian jumlah dana alokasi umum untuk seluruh daerah kabupaten/kota yang ditetapkan dalam APBN dengan porsi daerah kabupaten/kota yang bersangkutan.

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

### **ALOKASI DAU**

1. DAU dialokasikan untuk daerah provinsi dan kabupaten/kota.
2. Besaran DAU ditetapkan sekurang-kurangnya 26% dari Pendapatan Dalam Negeri (PDN) *Netto* yang ditetapkan dalam APBN.
3. Proporsi DAU untuk daerah provinsi dan untuk daerah kabupaten/kota ditetapkan sesuai denganimbangan kewenangan antara provinsi dan kabupaten/kota.

### **TAHAPAN PENGHITUNGAN DAU**

1. Tahapan Akademis

Konsep awal penyusunan kebijakan atas implementasi formula DAU dilakukan oleh Tim Independen dari berbagai universitas dengan tujuan untuk memperoleh kebijakan penghitungan DAU yang sesuai dengan ketentuan UU dan karakteristik Otonomi Daerah di Indonesia.

2. Tahapan Administratif

Dalam tahapan ini Depkeu c.q. DJPK melakukan koordinasi dengan instansi terkait untuk penyiapan data dasar penghitungan DAU termasuk didalamnya kegiatan konsolidasi dan verifikasi data untuk mendapatkan validitas dan kemutakhiran data yang akan digunakan.

### 3. Tahapan Teknis

Merupakan tahap pembuatan simulasi penghitungan DAU yang akan dikonsultasikan Pemerintah kepada DPR RI dan dilakukan berdasarkan formula DAU sebagaimana diamanatkan UU dengan menggunakan data yang tersedia serta memperhatikan hasil rekomendasi pihak akademis.

### 4. Tahapan Politis

Merupakan tahap akhir, pembahasan penghitungan dan alokasi DAU antara Pemerintah dengan Panja Belanja Daerah Panitia Anggaran DPR RI untuk konsultasi dan mendapatkan persetujuan hasil penghitungan DAU.

## **FORMULASI DAU**

### 3. Formula DAU

Formula DAU menggunakan pendekatan celah fiskal (*fiscal gap*) yaitu selisih antara kebutuhan fiskal (*fiscal needs*) dikurangi dengan kapasitas fiskal (*fiscal capacity*) daerah dan Alokasi Dasar (AD) berupa jumlah gaji PNS daerah.

Rumus formula DAU

$$\mathbf{DAU = Alokasi Dasar (AD) + Celah Fiskal (CF)}$$

Dimana:

$$AD = \text{Gaji PNS Daerah}$$

$$CF = \text{Kebutuhan Fiskal} - \text{Kapasitas Fiskal}$$

### 4. Variabel DAU

Komponen variabel kebutuhan fiskal (*fiscal needs*) yang digunakan untuk pendekatan perhitungan kebutuhan daerah terdiri dari: jumlah penduduk, luas wilayah, indeks

pembangunan manusia (IPM), indeks kemahalan konstruksi (IKK), dan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) per kapita.

Komponen variabel kapasitas fiskal (*fiscal capacity*) yang merupakan sumber pendanaan daerah yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Bagi Hasil (DBH).

#### 5. Metode Penghitungan DAU

##### Alokasi Dasar (AD)

Besaran Alokasi Dasar dihitung berdasarkan realisasi gaji Pegawai Negeri Sipil Daerah tahun sebelumnya (t-1) yang meliputi gaji pokok dan tunjangan-tunjangan yang melekat sesuai dengan peraturan penggajian PNS yang berlaku.

##### Celah Fiskal (CF)

Untuk mendapatkan alokasi berdasar celah fiskal suatu daerah dihitung dengan mengalikan bobot celah fiskal daerah bersangkutan (CF daerah dibagi dengan total CF nasional) dengan alokasi DAU CF nasional. Untuk CF suatu daerah dihitung berdasarkan selisih antara KbF dengan KpF, sebagai berikut:

#### **2.2.3.3 Dana Alokasi Khusus**

Dana Alokasi Khusus, selanjutnya disebut DAK adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan Daerah dan sesuai dengan prioritas nasional. pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah

tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional ( UU no 33 tahun 2004).

### **MEKANISME PENGALOKASIAN DAK**

Kriteria Pengalokasian DAK, yaitu:

- a. Kriteria Umum, dirumuskan berdasarkan kemampuan keuangan daerah yang tercermin dari penerimaan umum APBD setelah dikurangi belanja PNSD;
  - b. Kriteria Khusus, dirumuskan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mengatur penyelenggaraan otonomi khusus dan karakteristik daerah; dan
  - c. Kriteria Teknis, yang disusun berdasarkan indikator-indikator yang dapat menggambarkan kondisi sarana dan prasarana, serta pencapaian teknis pelaksanaan kegiatan DAK di daerah. Penghitungan alokasi DAK dilakukan melalui dua tahapan, yaitu:
    - a. Penentuan daerah tertentu yang menerima DAK; dan
    - b. Penentuan besaran alokasi DAK masing-masing daerah.
- Penentuan Daerah Tertentu harus memenuhi criteria umum, kriteria khusus, dan kriteria teknis.
  - Besaran alokasi DAK masing-masing daerah ditentukan dengan perhitungan indeks berdasarkan kriteria umum, kriteria khusus, dan kriteria teknis.
  - Alokasi DAK per daerah ditetapkan dengan Peraturan Menteri Keuangan.

## **ARAH KEGIATAN DAK**

- DAK Pendidikan, yang diarahkan untuk menunjang pelaksanaan program Wajib Belajar (Wajar) Pendidikan Dasar 9 tahun yang bermutu, yang diperuntukkan bagi SD, baik negeri maupun swasta, yang diprioritaskan pada daerah tertinggal, daerah terpencil, daerah perbatasan, daerah rawan bencana, dan daerah pesisir dan pulau-pulau kecil.
- DAK Kesehatan, yang diarahkan untuk meningkatkan pelayanan kesehatan terutama dalam rangka mempercepat penurunan Angka Kematian Ibu (AKI) dan Angka Kematian Bayi (AKB); meningkatkan pelayanan kesehatan bagi keluarga miskin serta masyarakat di daerah terpencil, tertinggal, perbatasan, dan kepulauan, melalui peningkatan jangkauan dan kualitas pelayanan kesehatan, khususnya untuk pengadaan, peningkatan, dan perbaikan sarana dan prasarana puskesmas, dan jaringannya termasuk poskesdes, dan rumah sakit provinsi/kabupaten/kota untuk pelayanan kesehatan rujukan, serta penyediaan sarana/prasarana penunjang pelayanan kesehatan di kabupaten/kota.
- DAK Keluarga Berencana, yang diarahkan untuk meningkatkan daya jangkau dan kualitas pelayanan tenaga lini lapangan Program KB, sarana dan prasarana pelayanan Komunikasi, Informasi, dan Edukasi (KIE)/ advokasi Program KB; sarana dan prasarana pelayanan di klinik KB; dan sarana pengasuhan dan pembinaan tumbuh kembang anak dalam rangka menurunkan angka kelahiran dan

laju pertumbuhan penduduk, serta meningkatkan kesejahteraan dan ketahanan keluarga.

- DAK Infrastruktur Jalan dan Jembatan, yang diarahkan untuk mempertahankan dan meningkatkan tingkat pelayanan prasarana jalan provinsi, kabupaten, dan kota dalam rangka memperlancar distribusi penumpang, barang dan jasa, serta hasil produksi yang diprioritaskan untuk mendukung sektor pertanian, industri, dan pariwisata sehingga dapat memperlancar pertumbuhan ekonomi regional.
- DAK Infrastruktur Irigasi, yang diarahkan untuk mempertahankan dan meningkatkan tingkat pelayanan prasarana sistem irigasi termasuk jaringan reklamasi rawa dan jaringan irigasi desa yang menjadi urusan kabupaten/ kota dan provinsi khususnya di daerah lumbung pangan nasional dan daerah tertinggal dalam rangka mendukung program peningkatan ketahanan pangan.
- DAK Infrastruktur Air Minum dan Sanitasi, yang diarahkan untuk meningkatkan cakupan dan kehandalan pelayanan air minum dan meningkatkan cakupan dan kehandalan pelayanan penyehatan lingkungan (air limbah, persampahan, dan drainase) untuk meningkatkan kualitas kesehatan masyarakat.
- DAK Pertanian, yang diarahkan untuk meningkatkan sarana dan prasarana pertanian di tingkat usaha tani, dalam rangka meningkatkan produksi guna mendukung ketahanan pangan nasional.
- DAK Kelautan dan Perikanan, yang diarahkan untuk meningkatkan sarana dan prasarana produksi, pengolahan, peningkatan mutu, pemasaran, dan pengawasan,

serta penyediaan sarana dan prasarana pemberdayaan di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil.

### **2.3 Analisa Hipotesis**

Penelitian tentang pengaruh PAD dan Dana Perimbangan telah banyak dilakukan oleh peneliti-peneliti terdahulu, Holtz-Eakin et. al. (1985) dalam Darwanto dan Yulia mengungkapkan keterkaitannya sangat erat antara transfer dari pemerintah pusat dengan belanja pemerintah daerah. Aziz et al, 2000; Doi, 1998; Von Furstenberg et all dalam Kesit (2004) mengajukan hipotesis bahwa pendapatan daerah (terutama pajak) akan mempengaruhi anggaran belanja pemerintah daerah dikenal dengan nama *tax spend hypothesis*. Dalam penelitian yang dilakukan oleh Darwanto dan Yulia (2006), menunjukkan bahwa besarnya Belanja Modal dipengaruhi oleh jumlah Pendapatan Asli Daerah DAU yang diterima dari Pemerintah Pusat. Dari hasil penelitian tersebut, menunjukkan bahwa DAU dan PAD berpengaruh signifikan terhadap Belanja Modal. Hal tersebut diperkuat oleh penelitian Simanjuntak dan Erlina di Sumatra Utara yang menunjukkan bahwa Dana Perimbangan berpengaruh signifikan terhadap Belanja Modal.

#### **2.3.1 Pengaruh PAD terhadap Belanja Modal**

Studi tentang pengaruh pendapatan daerah (local own source revenue) terhadap pengeluaran daerah sudah banyak dilakukan (misalnya Aziz et al, 2000; Blackley, 1986; Joulfaian & Mokeerjee, 1990; Legrensi & milas, 2001; Von Furstenberg et al, 1986) dalam Maimunah 2006. Hoover & Sheffrin (1992), dalam Kesit 2004 secara

empiris menemukan bahwa pada pertengahan 1960an pajak berpengaruh terhadap Belanja Daerah sedang untuk sampel sesudah tahun 1960an menunjukkan bahwa pajak tidak berpengaruh terhadap Belanja Daerah. Darwanto dan Yulia (2006) mengungkapkan untuk pembangunan infrastruktur terdapat penambahan alokasi PAD untuk Belanja Modal tetapi terjadi penurunan dalam bidang pendidikan dan bidang kesehatan. Hal tersebut memperlihatkan pemerintah berusaha melakukan pembangunan untuk peningkatan layanan publik namun kurang memperhatikan kepentingan publik lainnya kesehatan dan pendidikan yang juga bersifat penting dalam memenuhi kebutuhan masyarakat. Penelitian Kesit (2004) menunjukkan jika PAD berpengaruh positif dan signifikan terhadap Belanja Daerah. Hal tersebut diperkuat oleh penelitian Darwanto dan Yulia (2006) yang mengungkapkan bahwa Pendapatan Asli Daerah berpengaruh signifikan terhadap alokasi Belanja Modal.

Berdasar analisis-analisis diatas, hipotesis yang disusun untuk melihat pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Modal adalah:

H<sub>1</sub>: Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh Signifikan terhadap Belanja Modal Pemerintah Daerah pada Kabupaten/Kota di Jawa Timur.

### **2.3.2 Pengaruh Dana Perimbangan terhadap Belanja Modal**

Holtz-Eakin et.al (1985) dalam Darwanto dan Yulia mengungkapkan keterkaitan yang sangat erat antara transfer dari pemerintah pusat dengan belanja pemerintah daerah dan modal. Dalam jurnalnya Abdullah dan Halim mengungkapkan bahwa pengurangan jumlah transfer dapat menyebabkan penurunan dalam pengeluaran

belanja daerah. Penelitian Adi (2006) menunjukkan jika DAU berpengaruh dan signifikan terhadap Belanja Modal. Gunawan dan Erlina juga menunjukkan bahwa Dana Perimbangan berpengaruh signifikan terhadap Belanja Modal. Berdasarkan konsep-konsep tersebut diatas, maka hipotesis yang disusun untuk melihat pengaruh dana perimbangan yang kemudian dipisah menjadi Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus dan Dana Bagi Hasil terhadap alokasi anggaran Belanja Modal adalah sebagai berikut:

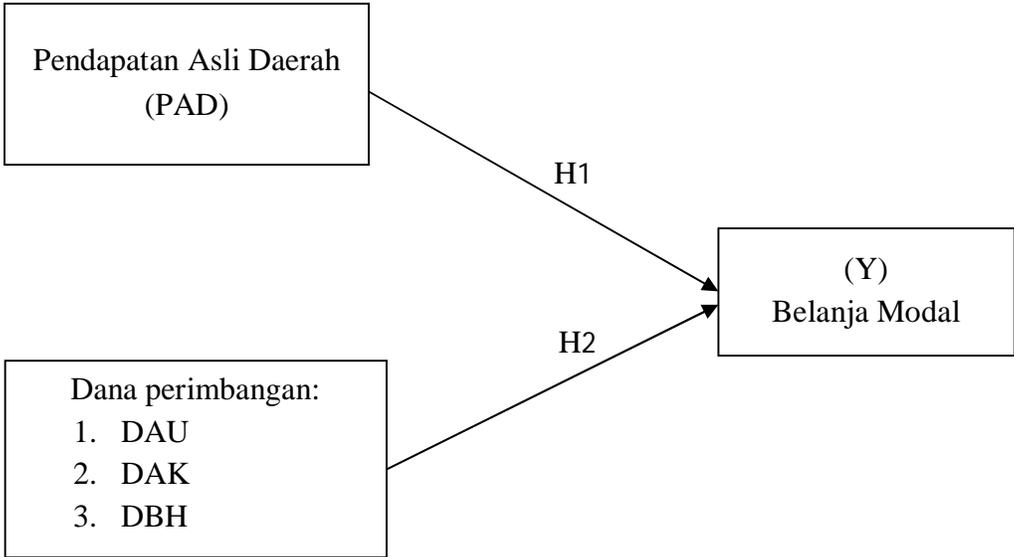
H<sub>2</sub>: Dana Perimbangan berpengaruh Signifikan terhadap Belanja Modal Pemerintah Daerah pada Kabupaten/Kota di Jawa Timur.

#### **2.4 Rerangka Konseptual**

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah yang terdiri dari Hasil Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Pendapatan dari Laba Perusahaan Daerah dan lain-lain Pendapatan Yang Sah (Halim 2002). Dana Perimbangan adalah sumber pembiayaan dalam Pemerintah Daerah, namun Pemerintah Daerah tidak boleh melupakan Pendapatan Asli Daerahnya sehingga tidak terlalu bergantung pada Dana Perimbangan tersebut. Berdasarkan UU no 33 tahun 2004 Dana perimbangan yang diperoleh pemerintah daerah terdiri dari DAK, DAU, DBH. Belanja Modal adalah “Belanja yang manfaatnya melebihi satu tahun anggaran dan menambah aset atau kekayaan daerah serta akan menimbulkan konsekuensi menambah belanja yang bersifat rutin seperti biaya pemeliharaan. ”Pengalokasian Belanja Modal akan berdampak pada

keberhasilan Pemerintah dalam memenuhi pelayanan publik yang baik kepada masyarakat, Halim (2004).

Secara skematis, desain penelitian untuk menggambarkan alur permasalahan dan jawaban yang diharapkan serta model pengujiannya dapat digambarkan sebagai berikut:



**Gambar 2.1**  
Kerangka Konsep Penelitian