BAB II

KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN, DAN HIPOTESIS

2.1 Kajian Pustaka

2.1.1 Pendapatan Asli Daerah

2.1.1.1 Pengertian Pendapatan Asli Daerah

Menurut Marihot P. Siahaan, menjelaskan Pendapatan asli daerah sebagai berikut :

"yaitu pendapatan yang diperoleh daerah dan dipunggut berdasarkan perturan daerah sesuai dengan perturan perundang-undangan, meliputi Pajak daerah, Retribusi Daerah, termasuk hasil dan pelayanan badan umum (BLU) daerah. Hasil pengelolaan kekayaan pisahkan, antara lain bagian laba dari BUMD, hasil kerja sama dengan pihak ketiga dan Lain-lain PAD yang sah. Pendapatan Asli Daerah adalah hasil berupa uang maupun barang yang dijadikan sebagai kekayaan daerah dalam rangka pembiayaan pembangunan masyarakat dikota".

(2005:15)

Menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 (pasal 3) adalah :

"Pendapatan Asli Daerah merupakan pendapatan daerah dari hasil pajak, hasil retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, dan hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan".

Menurut Abdul Halim, pendapatan asli daerah adalah :

"merupakan sumber semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah"

(2002:64)

Penerimaan Pendapatan Asli Daerah merupakan akumulasi dari Pos Penerimaan Pajak yang berisi Pajak Daerah dan Pos Retribusi Daerah, Pos Penerimaan Non Pajak yang berisi hasil perusahaan milik daerah, Pos Penerimaan Investasi serta Pengelolaan Sumber Daya Alam (Bastian, 2002). Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah. Identifikasi sumber Pendapatan Asli Daerah adalah meneliti, menentukan dan menetapkan mana sesungguhnya yang menjadi sumber Pendapatan Asli Daerah dengan cara meneliti dan mengusahakan serta mengelola sumber pendapatan tersebut dengan benar sehingga memberikan hasil yang maksimal (Elita dalam Pratiwi, 2007).

Proporsi Pendapatan Asli Daerah yang rendah, di lain pihak menyebabkan Pemerintah Daerah memiliki derajat kebebasan rendah dalam mengelola keuangan daerah. Sebagian besar pengeluaran, baik rutin maupun pembangunan, dibiayai dari dana perimbangan, terutama Dana Alokasi Umum. Alternatif jangka pendek peningkatan penerimaan Pemerintah Daerah adalah menggali dari Pendapatan Asli Daerah (Pratiwi, 2007).

Wujud dari desentralisasi fiskal adalah pemberian sumber-sumber penerimaan bagi daerah yang dapat digunakan sendiri sesuai dengan potensi daerah. Kewenangan

daerah untuk memungut pajak dan retribusi diatur dalam Undang-undang No.34 Tahun 2000 ditindaklanjuti dengan peraturan pelaksanaan dalam PP No.65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah dan PP No.66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah. Berdasarkan ketentuan daerah diberikan kewenangan untuk memungut 11 jenis pajak dan 28 jenis retribusi (Halim, 2009). Menurut Brahmantio (2002) pungutan pajak dan retribusi daerah yang berlebihan dalam jangka pendek dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah, namun dalam jangka panjang dapat menurunkan kegiatan perekonomian, yang pada akhirnya akan menyebabkan menurunnya Pendapatan Asli Daerah.

2.1.1.2 Sumber-sumber Pendapatan Asli daerah

Adapun kelompok Pendapatan Asli Daerah dipisahkan menjadi empat jenis pendapatan, yaitu (Halim, 2002):

> " 1. Pajak Daerah merupakan pendapatan daerah yang berasal dari pajak.
> 2. 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 restribusi daerah berdasarkan UU No.34 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas UU No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Rertibusi Daerah.
> 3. 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".

Berdasarkan uraian diatas pajak daerah dan retribusi daerah terdiri dari :

a. Pajak Provinsi. Pajak ini terdiri atas:

- Pajak kendaraan bermotor dan kendaraan di atas air

- Bea balik nama kendaraan bermotor (BBNKB) dan kendaraan di atas air
- Pajak bahan bakar kendaran bermotor
- Pajak pengambilan dan pemanfaatan air bawah tanah dan air permukaan.

b. Jenis pajak Kabupaten/kota. Pajak ini terdiri atas:

- Pajak Hotel
- Pajak Restoran
- Pajak Hiburan
- Pajak Reklame
- Pajak penerangan Jalan
- Pajak pegambilan Bahan Galian Golongan C
- Pajak Parkir.

c. Retribusi ini dirinci menjadi:

- Retribusi Jasa Umum
- Retribusi Jasa Usaha
- Retribusi Perijinan Tertentu.

d. Jenis hasil pengelolaan kekayaan milik daerah yang dipisahkan pendapatan ini meliputi objek pendapatan berikut:

- Bagian laba perusahaan milik daerah.
- Bagian laba lembaga keuangan bank.
- Bagian laba lembaga keuangan non bank.
- Bagian laba atas pernyataan modal/investasi.

2.1.2 Dana Alokasi Umum

Menurut Deddi Nordiawan menyatakan bahwa:

> "Dana Alokasi Umum adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi".

(2008:56)

Menurut Bastian menyatakan bahwa:

> "Dana Alokasi Umum adalah dana perimbangan dalam rangka untuk pemerataan kemampuan keuangan antar daerah".

(2003:84)

Menurut Brojonegoro dan C. Risyana menyatakan bahwa:

> "Dana Alokasi Umum adalah transfer bersifat umum yang jumlahnya sangat signifikan dimana penggunannya menjadi kewenangan daerah".

(2002:160)

Dana Alokasi Umum adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi. Pembagian dana untuk daerah melalui bagi hasil berdasarkan daerah penghasil cenderung menimbulkan ketimpangan antar daerah dengan mempertimbangkan kebutuhan dan

potensi daerah. Alokasi Dana Alokasi Umum bagi daerah yang potensi fiskalnya besar namun kebutuhan fiskalnya kecil akan memperoleh alokasi Dana Alokasi Umum yang relatif kecil. Sebaliknya daerah yang memiliki potensi fiskalnya kecil namun kebutuhan fiskalnya besar akan memperoleh alokasi Dana alokasi Umum relatif besar. Dengan maksud melihat kemampuan APBD dalam membiayai kebutuhan-kebutuhan daerah dalam rangka pembangunan daerah yang dicerminkan dari penerimaan umum APBD dikurangi dengan belanja pegawai (Halim, 2009).

Ketimpangan ekonomi antara satu Provinsi dengan Provinsi lain tidak dapat dihindari dengan adanya desentralisasi fiskal. Disebabkan oleh minimnya sumber pajak dan Sumber Daya Alam yang kurang dapat digali oleh Pemerintah Daerah. Untuk menanggulangi ketimpangan tersebut, Pemerintah Pusat berinisiatif untuk memberikan subsidi berupa DAU kepada daerah. Bagi daerah yang tingkat kemiskinanya lebih tinggi, akan diberikan DAU lebih besar dibanding daerah yang kaya dan begitu juga sebaliknya. Selain itu untuk mengurangi ketimpangan dalam kebutuhan pembiayaan dan penugasaan pajak antara pusat dan daerah telah diatasi dengan adanya kebijakan bagi hasil dan Dana Alokasi Umum minimal sebesar 26% dari Penerimaan Dalam Negeri. Dana Alokasi Umum akan memberikan kepastian bagi daerah dalam memperoleh sumber pembiayaan untuk membiayai kebutuhan pengeluaran yang menjadi tanggung jawab masing-masing daerah (Halim, 2009).

Dana Alokasi Umum adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk membiayai

kebutuhan pembelanjaan. Adapun cara menghitung DAU menurut ketentuan adalah sebagai berikut (Halim, 2009):

a. Dana Alokasi Umum (DAU) ditetapkan sekurang-kurangnya 26% dari penerimaan dalam negeri yang ditetapkan dalam APBN.
b. Dana Alokasi Umum (DAU) untuk daerah propinsi dan untuk Kabupaten/Kota ditetapkan masing-masing 10% dan 90% dari Dana Alokasi Umum sebagaimana ditetapkan diatas.
c. Dana Alokasi Umum (DAU) untuk suatu Kabupaten/Kota tertentu ditetapkan berdasarkan perkalian jumlah Dana Alokasi Umum untuk Kabupaten/Kota yang ditetapkan APBN dengan porsi Kabupaten/Kota yang bersangkutan.
d. Porsi Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud di atas merupakan proporsi bobot Kabupaten/Kota di seluruh Indonesia.

Dalam UU No.32/2004 disebutkan bahwa untuk pelaksanaan kewenangan Pemda, Pempus akan mentransfer Dana Perimbangan yang terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil yang terdiri dari pajak dan Sumber Daya Alam. Disamping Dana Perimbangan tersebut,

Pemerintah Daerah memiliki sumber pendanaan sendiri berupa Pendapatan Asli Daerah (PAD), pembiayaan, dan lain-lain pendapatan yang sah. Kebijakan penggunaan semua dana tersebut diserahkan kepada Pemerintah Daerah. Dana transfer dari Pemerintah Pusat diharapkan digunakan secara efektif dan efisien oleh Pemerintah Daerah untuk meningkatkan pelayanannya kepada masyarakat.

Menurut Undang-undang No.33 Tahun 2004 tentang Perimbangan

Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah bahwa kebutuhan DAU oleh suatu daerah (Provinsi, Kabupaten, dan Kota) ditentukan dengan menggunakan pendekatan *Fiscal Gap*, dimana kebutuhan DAU suatu daerah ditentukan atas kebutuhan daerah dengan potensi daerah. Dana Alokasi Umum digunakan untuk menutup celah yang terjadi karena kebutuhan daerah melebihi dari potensi penerimaan daerah yang ada.

2.1.2.1 Tujuan dan Fungsi Dana Alokasi Umum

Beberapa alasan perlunya dilakukan pemberian Dana Alokasi Umum dari Pemerintah pusat ke daerah, yaitu:

1. Untuk mengatasi permasalahan ketimpangan *fiscal vertical*. Hal ini disebabkan sebagian besar sumber-sumber penerimaan utama di Negara bersangkutan. Jadi pemerintah daerah hanya menguasai sebagian kecil sumber-sumber penerimaan Negara atau hanya berwenang untuk memungut pajak yang bersifat lokal dan mobilitas yang rendah dengan karakteristik besaran penerimaan relatife kurang signifikan.
2. Untuk menanggulangi persoalan ketimpangan *fiscal horizontal*. Hal ini disebabkan karena kemampuan daerah untuk menghimpun dana pendapatan sangat bervariasi, tergantung kepada kondisi daerah dan sangat bergantung pada sumber daya alam yang dimiliki daerah tersebut.
3. Untuk menjaga standar pelayanan minimum di setiap daerah tersebut.

4. Untuk stabilitas ekonomi. Dana Alokasi Umum dapat dikurangi pada saat perekonomian daerah sedang maju pesat, dan dapat ditingkatkan ketika perekonomian daerah sedang melaju pesat, dan dapat ditingkatkan ketika perekonomian sedang lesu.

   Sedangkan tujuan umum dari Dana Alokasi Umum adalah untuk:

   a. Meniadakan dan meminimumkan Ketimpangan *fiscal vertical*.
   b. Meniadakan dan meminimumkan Ketimpangan *fiscal horizontal*.
   c. Menginternalisasikan/memperhitungkan sebagian atau seluruh limpahan manfaat/biaya kepada daerah yang menerima limpahan manfaat tersebut.
   d. Sebagai bahan edukasi bagi pemerintah daerah agar secara intensif menggali sumber-sumber penerimaannya, sehingga hasil yang diperoleh menyamai bahkan melebihi kapasitasnya.

2.1.2.2 Transfer Dana dan Alokasi Umum (DAU)

Di Indonesia, seperti ditegaskan dalam UU No. 25/1999, bentuk transfer yang paling penting adalah DAU dan DAK, selain bagi hasil (*revenue sharing*). Transfer merupakan konsekuensi dari tidak meratanya kemampuan keuangan dan ekonomi daerah. Selain itu, tujuan transfer adalah mengurangi kesenjangan keuangan horizontal antar daerah, mengurangi kesenjangan vertikal Pusat-Daerah, mengatasi persoalan efek pelayanan publik antar daerah, dan untuk menciptakan stabilisasi aktifitas perekonomian di daerah.

Transfer atau *grants* dari Pempus secara garis besar dapat dibagi menjadi dua, yakni *matching grant* dan *non-matching grant*. Kedua *grants* tersebut digunakan oleh Pemda untuk memenuhi belanja rutin dan belanja pembangunan. Belanja rutin adalah belanja yang sifatnya terus menerus untuk setiap tahun fiskal dan umumnya tidak menghasilkan wujud fisik (contoh: belanja gaji dan honorarium pegawai), sementara belanja pembangunan umumnya menghasilkan wujud fisik, seperti jalan, jalan bebas hambatan (*higway*), jembatan, gedung, pengadaan jaringan listrik dan air minum, dan sebagainya. Belanja pembangunan non-fisik diantaranya mencakup pendidikan, pelayanan kesehatan, dan pemeliharaan keamanan masyarakat.

Bagaimana pemerintah daerah mengalokasikan sumber daya yang dimilikinya merupakan pertanyaan penelitian yang menarik sejak lama. Peneliti terdahulu menggunakan berbagai pendekatan untuk menjelaskan perilaku Pemda dalam mengalokasikan dana yang dimilikinya, baik dana yang bersumber dari transfer pemerintah di atasnya ataupun dari pendapatanya sendiri. Pemda bisa merespon transfer dari Pempus secara simetris dan tidak simetris (Gamkhar & Oates, 1996). Beberapa peneliti menemukan bahwa respon Pemda berbeda untuk transfer dan pendapatan sendiri (seperti pajak). Artinya, ketika penerimaan daerah berasal dri transfer, maka stimulus atas

belanja yang ditimbulkan berbeda dengan stimulus yang muncul dari pendapatan daerah (terutama pajak daerah). Ketika respon (belanja) daerah lebih besar terhadap transfer, maka disebut *flypaper effect* (Oates, 1999).

Dalam perspektif teori keagenan, Inman (1979) dan Rubinfeld(1987) (dalam Holzt-Eakin et al, 1994), Aaberge & Langorgen (1997), dan Slack (1980) menyatakan bahwa agen (*agents*) atau politisi di Pemda bersikap seolah-olah mereka memaksimalkan utilitas individu (*voter*) berpendapatan menengah ke bawah di dalam masyarakat. Apabila dikaitkan dengan belanja publik untuk periode tertentu, agen akan mengalokasikan sumber daya yang dimilikinya berdasarkan pada ekspektasinya terhadap lingkungan ekonomi pada masa yang akan datang. Secara teoritis diasumsikan bahwa semua pengeluaran pada suatu periode tertentu tergantung pada ketersediaan sumber daya pada periode yang bersangkutan, namun dengan batasan aturan anggaran yang ada, misalnya anggaran berimbang (*balanced-budget rule*).

Dalam konsep anggaran berimbang Pemda diharuskan menyerahkan anggarannya kepada legislatif sebelum tahun fiskal berjalan,tetapi tidak mengatur bagaimana pengeluaran harus diprioritaskan atau bagaimana komponen-komponen pengeluaran ditentukan (Holzt-Eakin et al, 1994). Oleh karena itu, pemda dapat melakukan *smoothing* atas pengeluaran-pengeluarannya karena memang tidak ada aturan yang secara efektif digunakan untuk mencegahnya. Hal ini juga terjadi di Norwegia (Aaberge & Langorgen, 1997), dimana Pemda memiliki kebebasan untuk membuat prioritas atas pengeluaran untuk tujuan melayani masyarakatnya, meskipun tidak mutlak. Misalnya belanja untuk pendidikan untuk usia anak 7-15 tahun harus tetap dianggarkan dalam jumlah tertentu. Menurut Inman (1983, dalam Holzt-eakin et al, 1994), pembuatan keputusan dalam sektor publik bersifat backward-looking. Di sisi lain, time horizon agen lebih panjang dari satu tahun anggaran, sehingga pada

praktiknya beberapa Pemda membentuk *rainy day funds* untuk memudahkan *smooth* atas pengeluaranya atau menyusun anggaran untuk siklus beberapa tahun (*multiyear budget*).

Analisis Zou (1994) berhasil mengidentifikasi beberapa kosekuensi dari perubahan *grants*, yakni:

1. Kenaikan permanen dalam matching grants akan mempercepat investasi publik, memperbesar kapital jangka panjang, dan memperbesar belanja rutin jangka panjang.
2. Kenaikan permanen dalam *matching grants* untuk investasi dan belanja rutin mungkin mempercepat atau memperlambat investasi.
3. Kenaikan temporer atas *grants* sekarang (apapun bentuk *grants*) akan mendorong investasi public.
4. Kenaikan temporer *non-matching grants* pada masa yang akan datang akan mengurangi investasi sekarang dan meningkatkan belanja rutin sekarang.
5. Kenaikan temporer *matching grants* pada masa yang akan datang untuk belanja rutin akan mengurangi investasi publik sekarang dan memperbesar belanja rutin sekarang, tapi (6) kenaikan sementara dalam *matching grants* pada masa yang akan datang untuk investasi mempunyai dampak ambigu terhadap investasi publik. Esensi dari temuan-temuan tersebut adalah adanya perubahan dalam total belanja daerah (rutin dan pembangunan) sebagai akibat perubahan dalam *grants* atau transfer dari Pempus.

2.1.3 Belanja Modal

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.

Belanja modal menurut Halim & Abdullah adalah :

> "Belanja modal merupakan pengeluaran untuk perolehan aset lainnya yang memberikan manfaat lebuh dari periode akuntansi. Belanja modal termasuk, 1) belanja tanah, 2) belanja peralatan dan mesin, 3) belanja modal gedung dan bangunan 4) belanja modal jalan, irigasi, dan jaringan, 5) belanja aset tetap lainnya"
>
> (2007:101)

2.1.3.1 Belanja Modal Tanah

Belanja Modal Tanah adalah pengeluaran/biaya yang digunakan untuk pengadaan/pembeliaan/pembebasan penyelesaian, balik nama dan sewa tanah, pengosongan, pengurugan, perataan, pematangan tanah, pembuatan sertipikat, dan pengeluaran lainnya sehubungan dengan perolehan hak atas tanah dan sampai tanah dimaksud dalam kondisi siap pakai.

2.1.3.2 Belanja Modal Peralatan dan Mesin

Belanja Modal Peralatan dan Mesin adalah pengeluaran/biaya yang digunakan untuk pengadaan/penambahan/penggantian, dan peningkatan kapasitas peralatan dan mesin serta inventaris kantor yang memberikan manfaat lebih dari 12 (dua belas) bulan dan sampai peralatan dan mesin dimaksud dalam kondisi siap pakai.

2.1.3.3 Belanja Modal Gedung dan Bangunan

Belanja Modal Gedung dan Bangunan adalah pengeluaran/ biaya yang digunakan untuk pengadaan/penambahan/penggantian, dan termasuk pengeluaran untuk perencanaan, pengawasan dan pengelolaan pembangunan gedung dan bangunan yang menambah kapasitas sampai gedung dan bangunan dimaksud dalam kondisi siap pakai.

2.1.3.4 Belanja Modal Jalan, Irigasi dan Jaringan

Belanja Modal Jalan, Irigasi dan Jaringan adalah pengeluaran/biaya yang digunakan untuk pengadaan/penambahan/penggantian/peningkatan pembangunan/pembuatan serta perawatan, dan termasuk pengeluaran untuk perencanaan, pengawasan dan pengelolaan jalan irigasi dan jaringan yang menambah kapasitas sampai jalan irigasi dan jaringan dimaksud dalam kondisi siap pakai.

2.1.3.5 Belanja Modal Fisik Lainnya

Belanja Modal Fisik Lainnya adalah pengeluaran/biaya yang digunakan untuk pengadaan/penambahan/penggantian/peningkatanpembangunan/ -pembuatan serta perawatan terhadap Fisik lainnya yang tidak dapat dikategorikan kedalam criteria belanja modal tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, dan jalan irigasi dan jaringan, termasuk dalam belanja ini adalah belanja modal kontrak sewa beli, pembelian barang-barang kesenian, barang purbakala dan barang untuk museum, hewan ternak dan tanaman, buku-buku, dan jurnal ilmiah.

Menurut Halim (2004), 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. 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, 2002).

2.1.4 Hubungan antara Pendapatan Asli Daerah dengan Belanja Modal

Selama ini Pendapatan Asli Daerah memiliki peran untuk membiayai pelaksanaan otonomi daerah guna mencapai tujuan utama penyelenggaraan otonomi daerah yang ingin meningkatkan pelayanan publik dan memajukan perekonomian daerah (Mardiasmo, 2002:46). Bermula dari keinginan untuk mewujudkan harapan tersebut, Pemda melakukan berbagai cara dalam meningkatkan pelayanan publik, yang salah satunya dilakukan dengan melakukan belanja untuk kepentingan investasi yang direalisasikan melalui belanja modal.

Berdasarkan buku teori Bahtiar Arif, Muchlis dan iskandar menyatakan :

> "Pendapatan merupakan bagian utama dari suatu anggaran, baik untuk entitas bisnis maupun pemerintahan. Anggaran pendapatan merupakan target yang akan dicapain untuk membiayai anggaran belanja-belanja diantaranya termasuk belanja modal".

(2009:171)

Hal ini sesuai dengan PP No 58 tahun 2005 tentang pengelolaan keuangan daerah yang menyatakan bahwa APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah. Artinya, disetiap penyusunan APBD, jika Pemda akan mengalokasikan belanja modal maka harus benar-benar disesuaikan dengan kebutuhan daerah dengan mempertimbangkan PAD yang diterima. Besar kecilnya belanja modal akan ditentukan dari besar kecilnya PAD. Sehingga jika Pemda ingin meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat dengan jalan meningkatkan belanja modal, maka Pemda harus berusaha keras untuk menggali PAD yang sebesar-besarnya.

2.1.5 Hubungan antara Dana Alokasi Umum dengan Belanja Modal

Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebenarnya merupakan andalan utama daerah untuk mendukung penyelenggaraan pemerintahan dan pembiayaan pembangunan (Saragih, 2003:55). Tetapi penerimaan daerah dari unsur Pendapatan Asli Daerah saja belum mampu memenuhi kebutuhan daerah apalagi dengan penambahan wewenang

daerah jelas akan membutuhkan dana tambahan bagi daerah (Saragih, 2003:49) sehingga daerah masih tetap membutuhkan bantuan atau dana yang berasal dari pusat. Bantuan pusat ini biasa disebut dengan Dana Alokasi Umum (DAU).

Berdasarkan penelitian yang dilakukan Gamkhar dan Oates menyatakan :

> "Yang menyatakan bahwa pengurangan jumlah transfer (*cut in the federal grants*) menyebabkan penurunan dalam pengeluaran daerah. Hal ini mengindikasikan bahwa terdapat hubungan antara pemberian dana transfer dari pemerintah pusat yaitu DAU, dengan alokasi pengeluaran daerah melalui alokasi belanja modal".
>
> (dalam Maimunah, 2006:5)

Hubungan positif yang kuat antara Dana Alokasi Umum (DAU) dengan belanja modal ini dapat dipahami mengingat bahwa pelaksanaan otonomi daerah yang bertujuan untuk meningkatkan pelayanan publik -yang direalisasikan melalui belanja modaljuga ikut dibiayai oleh Dana Alokasi Umum (DAU) tersebut. Bahkan Abdullah dan Halim (2006:26) menyatakan bahwa pendapatan dari pemerintah pusat berupa dana perimbangan di pemerintah daerah di Indonesia merupakan sumber pendapatan utama dalam APBD. Sayangnya kontribusi Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap belanja modal masih belum efektif sehingga masih banyak daerah yang belum merata pembangunannya, juga masih kurangnya pelayanan publik sehingga kesejahteraan masyarakat pun belum efektif (masih banyaknya masyarakat dibawah garis kemiskinan, belum meratanya fasilitas pendidikan dan kesehatan, sector usaha kecil masih terabaikan –contoh PKL).

2.1.6 Hubungan Antara PAD Dan DAU Dengan Belanja Modal

PAD dan DAU merupakan sumber pendapatan daerah yang memiliki peran utama dalam pelaksanaan otonomi daerah dalam rangka mencapai tujuan utama penyelenggaraan otonomi daerah yang ingin meningkatkan pelayanan publik dan memajukan perekonomian daerah.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan Mardiasmo menyatakan :

> ”Berdasarkan penelitian dapat diketahui bahwa PAD dan DAU memiliki hubungan positif yang kuat dengan belanja modal. Hal ini dapat diartikan bahwa semakin tinggi PAD dan DAU yang didapat daerah maka akan semakin tinggi pula belanja modal yang dikeluarkan daerah.”
>
> (2002:46).

Kedua sumber pendapatan daerah ini memang sulit untuk dipisahkan. Pemerintah daerah belum mampu mengandalkan PAD-nya sendiri untuk membiayai desentralisasi. Begitu pun dengan pemerintah pusat yang tidak mau sepenuhnya memberikan DAU karena akan menambah ketergantungan daerah kepada pusat. Kombinasi kedua sumber pendapatan ini -jika melihat kepada hasil penelitian- maka akan menghasilkan pendapatan yang lebih besar bagi daerah guna meningkatkan belanja modal. Semakin tinggi PAD disertai dengan semakin meningkatnya DAU akan meningkatkan belanja modal daerah. Sebab daerah akan memiliki pendapatan yang besar sehingga belanja pun dapat ikut ditingkatkan. Meskipun pada kenyataannya peningkatan PAD tidak selalu diikuti dengan peningkatan DAU, sebab melihat bahwa penentuan DAU ikut ditentukan pula oleh besarnya PAD (PP No 55 tahun 2005 tentang dana perimbangan.

2.2 Kerangka Pemikiran dan Hipotesis

2.2.1 Kerangka Pemikiran

Menurut UU No. 33 Tahun 2004 Pasal 1 ayat (13), adalah:

"Pendapatan Daerah adalah semua hak daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan".

PAD ini merupakan sumber penerimaan daerah yang dikelola dan dipungut oleh pemerintah daerah sendiri berdasarkan potensi, jenis dan tariff pungutan sesuai dengan peraturan yang berlaku. Dalam UU No. 33 Tahun 2004 Pasal 3, PAD bertujuan memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mendanai pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki daerah sebagai perwujudan desentralisasi. Dalam upaya meningkatkan PAD dilarang:

a. Menetapkan peraturan daerah tentang pendapatan yang menyebabkan ekonomi biaya tinggi; dan
b. Menetapkan peraturan daerah tentang pendapatan yang menghambat mobilitas penduduk, lalu lintas barang dan jasa antar daerah, dan kegiatan ekspor/impor.

PAD merupakan pendapatan daerah yang berasal dari sumber-sumber penerimaan murni daerah. PAD dipergunakan untuk pembiayaan penyelenggaraan otonomi daerah. Untuk itu, PAD harus diupayakan agar selalu meningkat seiring dengan peningkatan pelayanan kepada masyarakat. Dalam sejarah pemerintahan daerah di Indonesia, sejak Indonesia merdeka sampai saat ini pajak daerah dan retribusi daerah telah menjadi sumber penerimaan yang dapat diandalkan bagi daerah. Akan tetapi, secara umum untuk kabupaten/kota, besarnya kontribusi dari pajak

daerah dan retribusi daerah terhadap APBN sangat bervariatif sesuai potensi yang dimiliki daerah masingmasing.

Dana alokasi umum menurut UU Nomor 33 Tahun 2004 adalah :

"DAU adalah dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi".

Dana alokasi umum (DAU) diberikan pemerintah pusat untuk membiayai kekurangan dari pemerintah daerah dalam memanfaatkan PAD-nya. DAU bersifat *"Block Grant"* yang berarti penggunaannya diserahkan kepada daerah sesuai dengan prioritas dan kebutuhan daerah untuk peningkatan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah. DAU terdiri dari:

a. Dana Alokasi Umum untuk Daerah Propinsi
b. Dana Alokasi Umum untuk Daerah Kabupaten /Kota

Dana alokasi umum (DAU) dialokasikan untuk daerah provinsi dan kabupaten/kota. Besaran DAU ditetapkan sekurang-kurangnya 26% dari Pendapatan Dalam Negeri (PDN) *Netto* yang ditetapkan dalam APBN. Proporsi DAU untuk daerah provinsi dan untuk daerah

kabupaten/kota ditetapkan sesuai dengan imbangan kewenangan antara provinsi dan kabupaten/kota.

Belanja modal menurut Halim adalah :

> "Belanja modal merupakan belanja yang manfaatnya melebihi satu tahun anggaran dan akan menambah asset atau kekayaan daerah serta akan menimbulkan konsekuensi menambah belanja yang bersifat rutin seperti biaya pemeliharaan".
>
> (2004:73)

Belanja modal dimaksudkan untuk mendapatkan aset tetap pemerintah daerah, yakni peralatan, bangunan, infrastruktur, dan harta tetap lainnya. Secara teoritis ada tiga cara untuk memperoleh aset tetap tersebut, yakni membangun sendri, menukarkan dengan aset tetap lain, dan membeli. Namun, untuk kasus dipemerintahan biasanya cara yang dulakukan dengan cara membeli. Proses pembelian yang dilakukan umumnya dilakukan melalui sebuah proses lelang atau teneder yg cukup rumit.

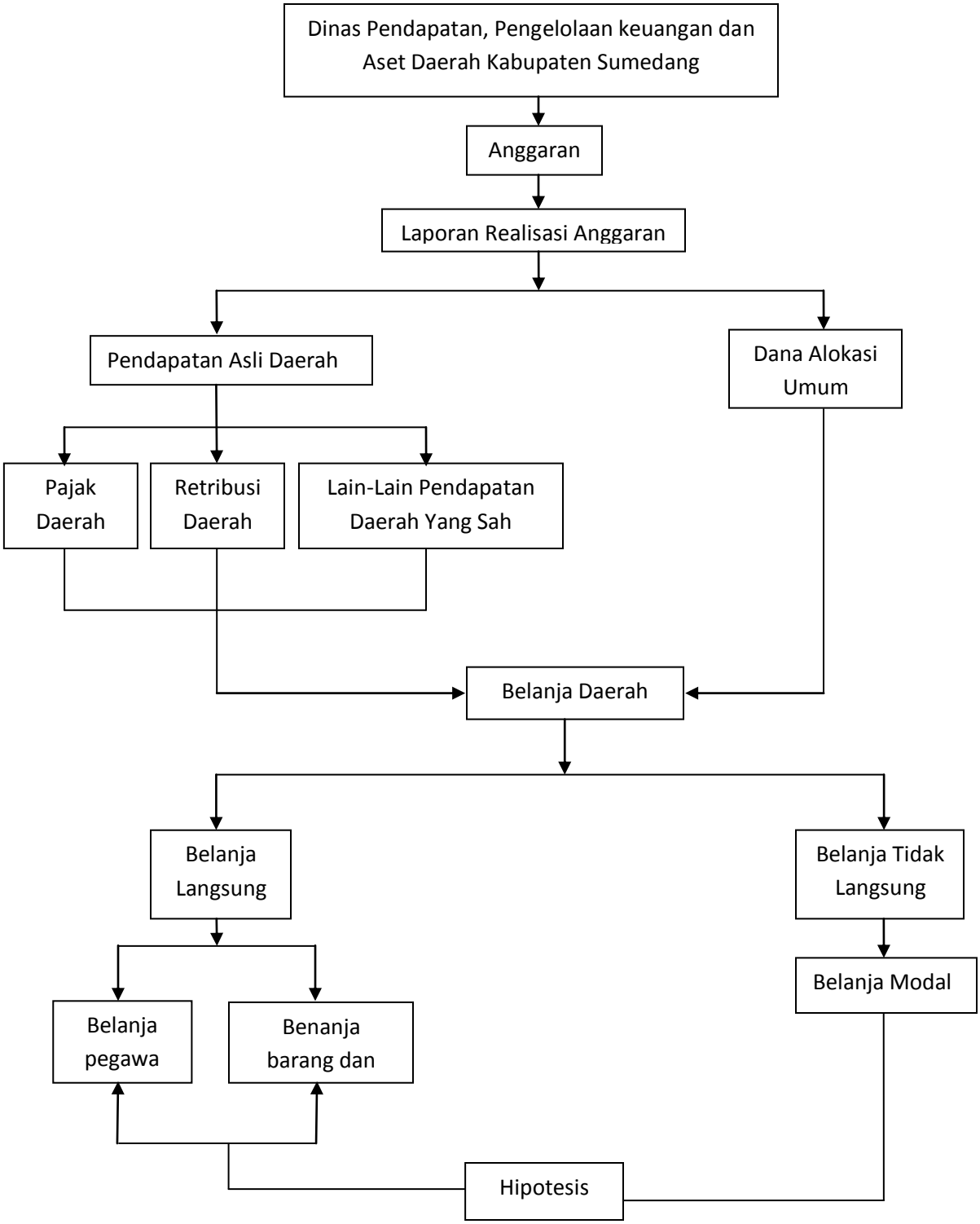
Menurut penelitian yang dilakukan oleh Mulia Andirfa (2009) dengan judul pengaruh pertumbuhan ekonomi, pendapatan asli daerah, dana perimbangan dan lain-lain pendapatan yang sah terhadap pengalokasian anggaran belanja modal dan hasil penelitiannya menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi, PAD, dana perimbangan, lain-lain pendapatan yang sah mempunyai hubungan yang sangat kuat dengan pengalokasian anggaran belanja modal. Adapun persamaan judul variabel independen yang digunakan penulis sama yaitu pendapatan asli daerah, selain itu varibel dependen yang digunakan penulis sama yaitu tentang belanja modal. Dan adapun perbedaan judul varibel independen yang digunakan penulis yang berbeda yaitu tentang dana alokasi umum.

Menurut penelitian yang dilakukan oleh David Harianto, Priyo Hari Adi (2007) dengan judul Hubungan antara dana alokasi umum, belanja modal, pendapatan asli daerah dan pendapatan perkapita dan hasil penelitiannya menunjukan bahwa DAU sangat berpengaruh terhadap belanja modal. Sayangnya kontribusi dari DAU terhadap belanja modal masih kurang efektif akibat pembangunan yang terjadi di daerah kurang merata. Adapun persamaan judul variabel independen yang digunakan penulis sama yaitu dana alokasi umum dan pendapan asli daerah. Dan adapun perbedaan judul variabel dependen yang digunakan penulis berbeda yaitu tentang belanja modal.

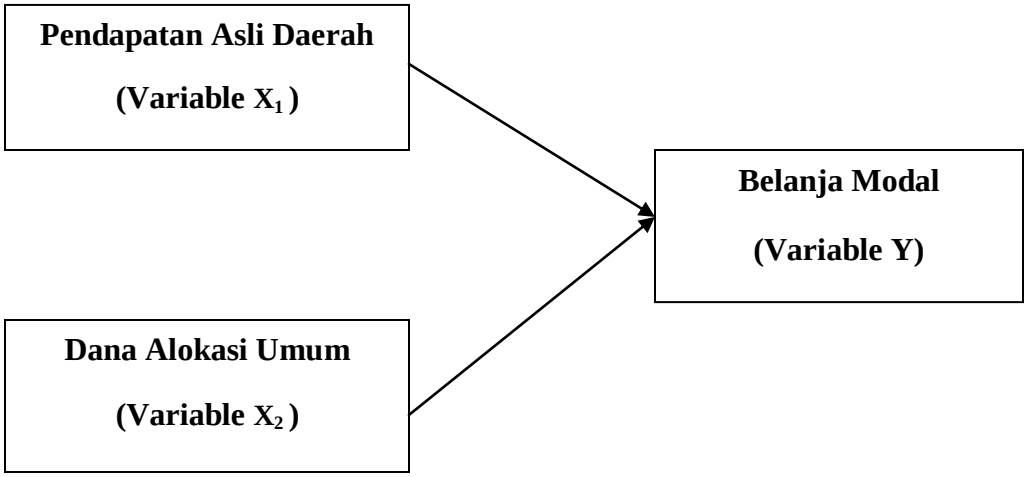
Menurut penelitian yang dilakukan oleh Nur Indah Rahmawati (2010) dengan judul Pengaruh pendapatan asli daerah (PAD) dan dana alokasi umum (DAU) terhadap alokasi belanja daerah dan hasil penelitiannya diperoleh bahwa Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum berpengaruh positif terhadap alokasi belanja daerah. Pemerintah Daerah yang memiliki PAD dan DAU tinggi maka pengeluaran untuk alokasi belanja daerahnya juga semakin tinggi. Adapun persamaan judul Variabel independen yang digunakan penulis sama yaitu dana alokasi umum dan pendapan asli daerah. Dan adapun perbedaan judul varibel dependen yg digunakan penulis berbeda yaitu tentang belanja modal.

Menurut penelitian yang dilakukan oleh Diah Ayu Kusumadewi dan Arief Rahman (2004) dengan judul *Flypaper effect* pada dana alokasi umum (DAU) dan pendapatan asli daerah (PAD) terhadap belanja daerah pada kabupaten/kota di indonesia dan hasil penelitiannya melalui regresi berganda, diketahui bahwa PAD dan

DAU secara bersamasama memiliki pengaruh yang signifikan terhadap Belanja Daerah. Sehingga dapat dikatakan, pemerintah daerah dalam melakukan belanja tahun berjalan dipengaruhi oleh jumlah PAD dan DAU yang diperoleh pada tahun yang sama. Adapun persamaan judul variabel independen yang digunakan penulis sama yaitu dana alokasi umum dan pendapatan asli daerah. Dan adapun perbedaan judul varibel dependen yang digunakan penulis berbeda yaitu tentang belanja modal.



Gambar 2.1
Skema Kerangka Pemikiran



Gambar 2.2
Paradigma Penelitian

2.2.2 Hipotesis

Hipotesis merupakan jawaban sementara terhadap rumusan masalah penelitian, di mana rumusan masalah penelitian telah dinyatakan dalam bentuk kalimat pertanyaan. Dikatakan sementara, karena jawaban yang diberikan baru didasarkan pada fakta-fakta empiris yang diperoleh melalui pengumpulan data.

Menurut Uma Sekaran mengemukakan pengertian hipotesis sebagai berikut:

"Hipotesis adalah hubungan yang diperkirakan secara logis diantara dua atau lebih variabel yang diungkapkan dalam bentuk pernyataan yang dapat diuji".

(2006: 135)

Berdasarkan pernyataan di atas, dapat disimpulkan bahwa hipotesis penelitian dapat diartikan sebagai jawaban yang bersifat sementara terhadap masalah penelitian, sampai terbukti melalui data yang terkumpul dan harus diuji secara empiris.

Berdasarkan kerangka pemikiran di atas maka penulis mencoba merumuskan hipotesis yang merupakan kesimpulan sementara dari penelitian sebagai berikut:

"Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh Terhadap Belanja Modal".

H_1o = Pendapatan asli daerah berhubungan signifikan dengan dana alokasi umum .

H_2o = Pendapatan asli daerah dan dana alokasi umum secara simultan berpengaruh signifikan terhadap belanja modal.

H_3o = Biaya Pendapatan asli daerah dan dana alokasi umum kualitas dan biaya produksi secara parsial berpengaruh signifikan belanja modal.