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

Pendapatan asli daerah menurut Ahmad Yani yaitu:

> " Pendapatan Asli Daerah Merupakan Pendapatan Daerah yang bersumber dari hasil Pajak Daerah, hasil Retribusi Daerah, hasil pengelolaan Kekayaan Daerah yang dipisahkan dan Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah, yang bertujuan untuk memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah untuk mendanai pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas Desentralisasi".
>
> (2009:51)

Menurut Halim dan Nasir yaitu:

> "Pendapatan Asli Daerah adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan".
>
> (2006:44)

Sedangkan menurut Abdul Halim menyatakan bahwa:

> "Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah".
>
> (2007:96)

Berdasarkan pengertian diatas dapat dinyatakankan bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan semua penerimaan yang diperoleh daerah yang bersumber dari wilayah sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku di daerahnya.

Dalam upaya meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), daerah dilarang untuk :

1. Menetapkan Peraturan Daerah tentang pendapatan daerah yang menyebabkan ekonomi biaya tinggi.
2. Menetapkan Peraturan Daerah tentang pendapatan yang menghambat mobilitas penduduk, lalu lintas barang dan jasa antar daerah, dan kegiatan impor atau ekspor.

2.1.1.2 Sumber - sumber Pendapatan Asli Daerah

Menurut Ahmad Yani sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah meliputi:

1. Hasil Pajak Daerah
2. Hasil Retribusi Daerah
3. Hasil Pengelolaan kekayaan Daerah yang Dipisahkan
4. Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah

(2009:51)

1. Hasil Pajak Daerah

Pajak Daerah adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbangan, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah.

Berdasarkan pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa pajak daerah merupakan iuran wajib yang dipungut berdasarkan peraturan perundang-undangan yang bersifat memaksa yang akan digunakan untuk penyelenggaraan pemerintah

daerah dan pembangunan daerah.

2. Hasil Retribusi Daerah

Retribusi Daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau perizinan tertentu yang khusus disediakan dan/ atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.

Menurut Ahmad Yani Jenis-jenis retribusi adalah pengelompokan retribusi yang meliputi retribusi jasa umum, retribusi jasa usaha dan retribusi perizinan tertentu.

(2009:64)

a. Retribusi Jasa Umum

Retribusi Jasa Umum adalah retribusi atas jasa yang disediakan oleh pemerintah daerah dengan tujuan untuk kepentingan dan kemanfaatan umum dan dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan.

b. Retribusi Jasa Usaha

Retribusi Jasa Usaha adalah retribusi atas jasa yang disediakan oleh pemerintah daerah dengan menganut prinsip komersial karena pada dasarnya dapat pula disediakan oleh sektor swasta.

c. Retribusi Perizinan Tertentu

Retribusi Perizinan Tertentu adalah retribusi atas kegiatan tertentu pemerintah Daerah dalam rangka pemberian izin kepada orang pribadi atau badan yang dimaksud untuk pembinaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana,

sarana atau fasilitas tertentu untuk melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan.

3. Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan

Hasil pengelolaan kekayaan milik daerah yang dipisahkan merupakan penerimaan daerah yang berasal dari hasil perusahaan milik daerah dan pengelolaan kekayaan daerah yang di pisahkan.

Berdasarkan pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan merupakan penerimaan daerah yang diperoleh dari bagian laba BUMN, kerjasama dengan pihak ketiga dan dari pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan.

Jenis-jenis Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan meliputi objek pendapatan, yaitu :

1. Bagian Laba Perusahaan Milik Daerah
2. Bagian Laba Lembaga Keuangan Bank
3. Bagian Laba Lembaga Keuangan Non Bank
4. Bagian Laba Penyertaan Modal atau Investasi

4. Lain-lain Pendapatan Asli Daerah Yang Sah

Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah merupakan penerimaan daerah yang tidak termasuk dalam jenis pajak daerah, retribusi daerah, dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan.

Berdasarkan pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah merupakan semua penerimaan daerah di luar

pajak daerah, retribusi daerah yang berasal dari penerimaan dari milik pemerintah daerah lainnya.

Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah dapat digunakan untuk membiayai belanja daerah dengan cara yang wajar dan tidak menyalahi peraturan yang berlaku. Alternatif untuk memperoleh pendapatan ini biasa dilakukan dengan melakukan pinjaman kepada pemerintah pusat, pinjaman kepada pemerintah daerah lain, pinjaman kepada lembaga keuangan dan non keuangan, pinjaman kepada masyarakat, dan juga bisa dengan menerbitkan obligasi daerah.

Jenis-jenis Lain-lain pendapatan asli daerah yang Sah meliputi obyek pendapatan yaitu :

1. Hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan
2. Jasa giro
3. Pendapatan bunga
4. Keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing
5. Komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan atau pengadaan barang dan atau jasa oleh daerah.

2.1.2 Dana Alokasi Umum

2.1.2.1 Pengertian Dana Alokasi Umum

Menurut Deddi Nordiawan, Iswahyudi & Maulidah Rahmawati menjelaskan Dana Alokasi Umum sebagai berikut:

> **“**Dana Alokasih Umum adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk menandai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi”.
>
> (2008:56)

Selanjudnya pengertian Dana Alokasi Umum Menurut Ahmad Yani sebagai berikut:

> " Dana Alokasi Umum (DAU) adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antara daerah untuk menandai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi".
>
> (2009:142)

Adapun pengertian Dana Alokasi Umum Menurut Bastian sebagai berikut:

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

(2003:84)

Dana Alokasi Umum menurut Halim 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.

(2009:142)

Sedangkan 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)

Dan menurut Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah jumlah keseluruhan dana alokasi umum ditetapkan sekurang-kurangnya 26% dari pendapatan dalam negeri netto yang ditetapkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Dana alokasi umum suatu daerah dialokasikan atas dasar celah fiskal dan alokasi dasar. Celah fiskal dihitung berdasarkan kebutuhan fiskal daerah dikurangi dengan kapasitas fiskal daerah, sementara alokasi dasar dihitung berdasar jumlah pegawai negeri sipil daerah . Proporsi dana alokasi umum antara daerah Propinsi dan Kabupaten/Kota ditetapkan berdasarkan imbangan kewenangan antara Propinsi dan Kabupaten/Kota. Penyaluran dana alokasi

umumdilaksanakan tiap bulan masing-masing sebesar 1/12 dari dana alokasi umum daerah yang bersangkutan.

2.1.2.2 Tujuan dan Fungsi Dana Alokasi Umum

Menurut UU No.25 Tahun 1999:60, 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".

2.1.2.3 Transfer Dana 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).

Perspektif hubungan keagenan merupakan dasar yang digunakan untuk memahami *good corporate governance*. Hubungan keagenan adalah kontrak antara pemilik perusahaan (*principal*) dan manajemen (*agent*) (Gusnadi, 2008). Menurut teory Agency, *agent* harus bertindak secara rasional untuk kepentingan principalnya. Agen harus menggunakan keahlian, kebijaksanaan, itikad baik, dan tingkah laku yang wajar dan adil dalam memimpin perseroan (Surya, 2008). Namun dalam prakteknya timbul masalah *(agency problem)*, karena ada kesenjangan kepentingan antara para pemegang saham sebagai para pemilik perusahaan dengan pihak pengurus atau manajemen sebagai *agent.* Pemilik

memiliki kepentingan agar dana yang telah diinvestasikannya memberikan pendapatan yang maksimal Sedangkan pihak manajemen memiliki kepentingan terhadap perolehan *incentives* atas pengelolaan dana pemilik perusahaan. Konflik kepentingan ini akan menimbulkan biaya (*cost*) yang biasa disebut *agency cost* (Surya, 2008).

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

Analisis Zou 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 publik.
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.

(2002:4)

2.1.2.4 Cara Menghitung Dana Alokasi Umum (DAU)

Menurut Kesit Bambang Prakosa Adapun cara menghitung dana alokasi umum menurut ketentuan adalah sebagai berikut:

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

(2004:79)

Adapun rumus Perhitungan Dana Alokasi Umum menurut Ahmad Yani adalah sebagai berikut:

DAU = CF + AD

Sumber: Ahmad Yani (2009:145)

Dimana:

DAU = Dana Alokasi Umum

CF = Celah Fiskal

AD = Alokasi Dasar

CF = Kebutuhan Fiskal - Kepastian Fiskal

2.1.3 Belanja Modal

2.1.3.1 Pengertian Belanja Modal

Menurut Deddi Nordiawan & Ayuningtyas yang dimaksud dalam Belanja Modal adalah :

> ”Belanja Modal adalah pengeluaran yang manfaatnya cenderung melebihi satu tahun anggaran dan akan menambah jumlah aset atau kekayaan organisasi sekor publik, yang selanjudnya akan menambah anggaran operasional untuk biaya pemeliharaan“.
>
> (2010:71)

Sedangkan menurut Halim & Kusufi yang dimaksud dalam Belanja Modal adalah :

> “Belanja Modal merupakan pengeluaran untuk perolehan aset lainnya yang memberikan manfaat lebih 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.”
>
> (2012:107)

Menurut Abdul Halim Belanja Bodal adalah :

> “Belanja Modal merupakan pengeluaran anggaran untuk perolehan aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi”.
>
> (2007:101)

2.1.3.2 Jenis – jenis Belanja Modal

Menurut Nordiawan Putra jenis-jenis Belanja Modal meliputi:

1. Belanja Tanah.
2. Belanja Peralatan dan Mesin.
3. Belanja Gedung dan Bangunan.

4. Belanja Modal jalan, Irigasi dan Jaringan.

5. Belanja Modal Fisik Lainnya.

(2008:5)

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. 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.

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.

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.

5. Belanja Modal Fisik Lainnya

Belanja Modal Fisik Lainnya adalah pengeluaran/biaya yang digunakan untuk pengadaan / penambahan / penggantian / peningkatan pembangunan/ 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.

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 (Halim, 2009). 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, 2006).

2.2 Kerangka Pemikiran

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

" Pendapatan Daerah adalah semua pihak yang diakui sebagai penamba nilai kekayaan bersi dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan".

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 masing-masing.

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.

Belanja modal menurut Deddi Nordiawan adalah :

> “ Belanja modal merupakan penngeluaran yang manfaatnya cenderung melebihi satu tahun anggaran dan akan menambah jumlah asset atau kekayaan organisasi sektor publik, yang selanjudnya akan menambah anggaran operasional untuk biaya pemeliharaan”.
>
> (2010:71)

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.

2.2.1 Hubungan antara Pendapatan Asli Daerah dengan Belanja Modal

Selama ini menurut Mardiasmo 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.

(2002:46)

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 dicapai 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.

2.2.2 Hubungan antara Dana Alokasi Umum dengan Belanja Modal

Menurut Saragih Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebenarnya merupakan andalan utama daerah untuk mendukung penyelenggaraan pemerintahan dan pembiayaan pembangunan. (2003:55) Tetapi menurut Saragih 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 sehingga daerah masih tetap membutuh (2003:49) atau dana yang berasal dari pusat. Bantuan pusat ini biasa disebut dengan Dana Alokasi Umum (DAU).

Berdasarkan penelitian yang dilakukan Saragih menyatakan :

> “Setiap transfer DAU yang diterima daerah akan ditujukan 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, Berbagai pemaparan ini menunjukkan bahwa besarnya Dana Alokasi Umum (DAU)

> akan memberikan dampak yang berarti bagi peningkatan Belanja Modal. Dengan demikian Dana Alokasi Umum berpengaruh positif terhadap Belanja Modal"
>
> (2006:6)

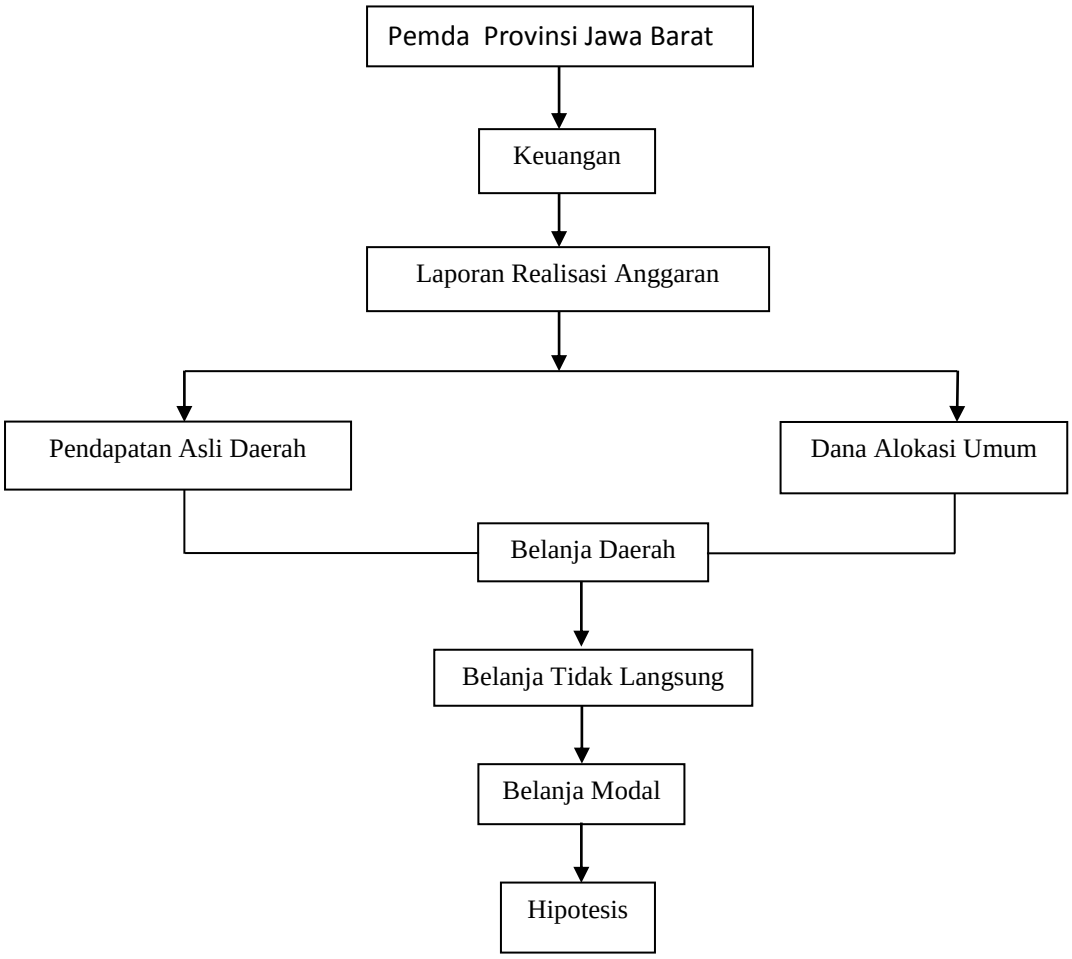
Hubungan positif yang kuat antara Dana Alokasi Umum (DAU) dengan belanja modal ini dapat dipahami mengingat bahwa pelaksanaan otonomi daerah yang bertujuan untuk meningkatkan pelayanan publik yang direalisasikan melalui belanja modal juga ikut dibiayai oleh Dana Alokasi Umum (DAU) tersebut. Bahkan Abdullah 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).

Sedangkan menurut Askam Tuasikal (2008) dalam penelitiannya tentang Pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Pendapatan Asli Daerah (PAD), dan PDRB terhadap Belanja Modal Secara simultan, temuan penelitian menunjukkan bahwa DAU dan DAK, PAD dan PDRB berpengaruh terhadap belanja modal pemerintah daerah kabupaten/kota di Indonesia. Hal ini menandakan bahwa manajemen pengeluaran pemerintah daerah, khusunya dalam hal alokasi belanja modal pemerintah daerah kabupaten/kota di Indonesia sangat tergantung pada alokasi dana dari pemerintah pusat, baik DAU maupun DAK, dan PAD serta PDRB.

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.

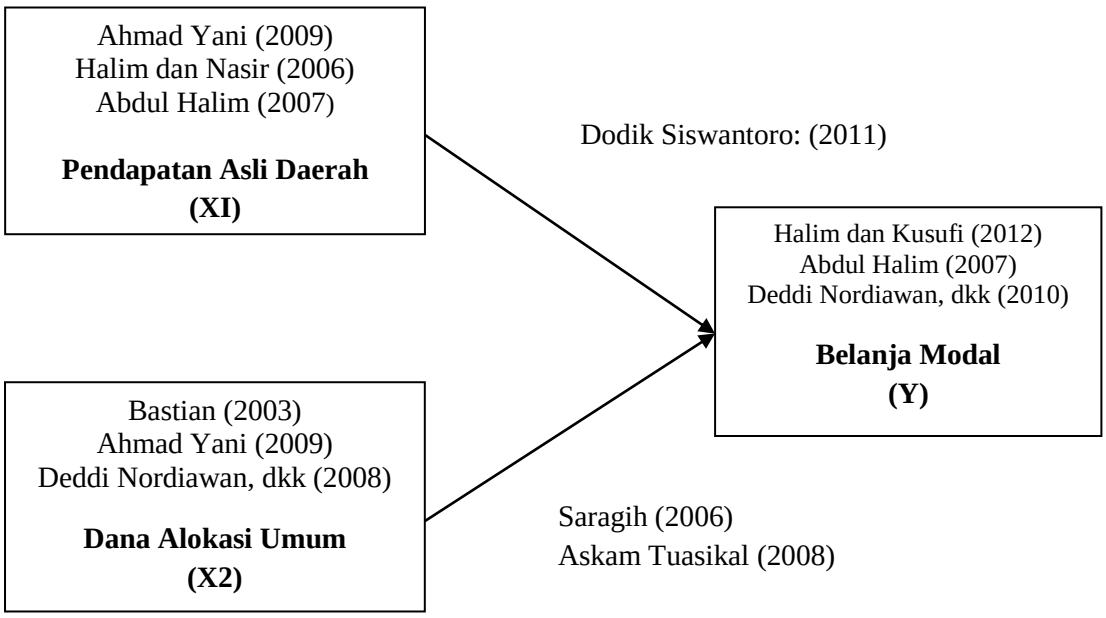
Menurut penelitian yang dilakukan oleh Dodik Siswantoro (2011) dengan judul Pengaruh Dana Alokasi Umum, Pendapatan Asli Daerah, Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran dan Luas Wilayah terhadap Belanja Modal. Secara empiris penelitian ini membuktikan bahwa besarnya alokasi belanja modal dipengaruhi oleh DAU, PAD, SiLPA dan luas wilayah. diketahui bahwa PAD dan DAU secara bersamasama memiliki pengaruh yang signifikan terhadap Belanja Modal. 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 sedangkan perbedaan judul variabel independen yaitu sisa lebih pembiayaan anggaran danluas wilayah. Sedangkan persamaan untuk varibel dependen yang digunakan penulis berbeda yaitu tentang belanja modal.

Brdasarkan teori dan hasil penelitian sebelumnya dapat ditarik satu kerangka pemikiran sebagai berikut:



Gambar 2.1
Skema Kerangka Pemikiran

Berdsarkan dari kerangka pemikiram di atas maka dapat dibuat paradigma penelitian sebagai berikut:



Gambar 2.2
Paradigma Pemikiran

2.3 Hipotesis

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".

$H_{1=}$ Pendapatan asli daerah berhubungan signifikan dengan dana alokasi umum .

$H_{2=}$ Pendapatan asli daerah dan dana alokasi umum secara simultan berpengaruh signifikan terhadap belanja modal.

$H_{3=}$ Biaya Pendapatan asli daerah dan dana alokasi umum kualitas dan biaya produksi secara parsial berpengaruh signifikan terhadap belanja modal.