

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

2.1 Review Hasil Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu dalam E-Jurnal Ekonomi Pembangunan Universitas Udayana, Vol. 3, No. 10, Oktober 2014 (pp.431 - 484) [S.I.], oct. 2014. ISSN 2303-0178. Yang ditulis oleh Rosy Puspita Saridan I Gusti Bagus Indrajaya dengan judul “*Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Perimbangan Terhadap Alokasi Belanja Daerah Kabupaten Bandung*”, dalam penelitiannya peneliti menyatakan pendapatan asli daerah (PAD) dan dana perimbangan mempunyai pengaruh positif dan signifikan terhadap alokasi belanja daerah Kabupaten Bandung Tahun 2001-2012.

I Putu Irvan dan Ni Luh Karmini melalui penelitiannya yang berjudul “*Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Dengan Belanja Modal sebagai Variabel Intervening*”. Dalam E-Jurnal Ekonomi Pembangunan Universitas Udayana Vol.5, No.3 Maret 2016, ISSN 2303 – 0178. Dalam penelitiannya peneliti mengungkapkan pendapatan asli daerah dan dana perimbangan berpengaruh positif dan signifikan terhadap belanja modal dengan pertumbuhan ekonomi. Hubungan positif signifikan antara pendapatan asli daerah dan belanja modal ini sesuai dengan hukum Wagner. Sementara belanja modal berpengaruh negatif dan tidak signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi. Hal ini karena besarnya alokasi belanja langsung yang konsumtif dengan belanja tidak langsung untuk kepentingan publik yang tidak berimbang, sehingga tingginya belanja modal yang diharapkan belum mampu memberi pengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi pada kabupaten / kota di Provinsi Bali.

PANJI, I Putu Barat; INDRAJAYA, I Gusti Bagus. Pengaruh Dana Perimbangan Terhadap Pertumbuhan Ekonomi dan Tingkat Kemiskinan di Provinsi Bali. E-Jurnal Ekonomi Pembangunan Universitas Udayana, [S.I.],

mar. 2016. ISSN 2303-0178 Vol. 5, No. 3, Maret 2016 (pp.316 - 384) dalam penelitian nya dana alokasi umum berpengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi, variabel dana alokasi khusus berpengaruh negative terhadap pertumbuhan ekonomi, dan variabel dana alokasi umum dan dana alokasi khusus berpengaruh positif terhadap tingkat kemiskinan, sedangkan pertumbuhan ekonomi berpengaruh negative terhadap tingkat kemiskinan.

Penelitian yang dilakukan Budi Santosa (2013) yang berjudul “*Pengaruh PAD dan Dana perimbangan Daerah Terhadap Pertumbuhan, Pengangguran dan Kemiskinan 33 Provinsi di Indonesia*” Jurnal Ekonomi dan Bisnis. Vol. 5, No. 2 Juli 2013.. Variabel yang digunakan dalam penelitian ini adalah DAU, DAK, DBH, PAD, Pengangguran, Kemiskinan dan Pertumbuhan dan alat analisis yang digunakan adalah analisis jalur. Hasil penelitian ini pendapatan asli daerah dan dana alokasi umum tidak berpengaruh terhadap peningkatan pertumbuhan, sementara dana alokasi khusus dan dana bagi hasil berpengaruh. Pendapatan asli daerah dan dana alokasi umum berpengaruh terhadap penurunan pengangguran sementara dana alokasi khusus dan dana bagi hasil tidak berpengaruh . PAD, DAU, DAK, DBH berpengaruh menurunkan angka kemiskinan, sementara pertumbuhan tidak berpengaruh pada kemiskinan dan pengangguran. Persamaan penelitian ini adalah sama-sama mengidentifikasi PAD memengaruhi kemiskinan dan pertumbuhan ekonomi serta pertumbuhan ekonomi mempengaruhi kemiskinan dan menggunakan teknik analisis yang sama yaitu analisis jalur.

Pelealu, A. M. 2013. *Pengaruh Dana Alokasi Khusus (DAK), Dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Terhadap Belanja Modal Pemerintah Kota Manado Tahun 2003-2012. Jurnal EMBA*. Vol. 1(4): 1189-1197. ISSN 2303-1174. yang menyatakan bahwa Pendapatan Asli Daerah berpengaruh positif dan signifikan terhadap belanja modal. Hal ini dapat diartikan bahwa semakin tinggi Pendapatan Asli Daerah maka pengeluaran pemerintah atas belanja modal pun akan semakin tinggi. Pendapatan Asli Daerah disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan

pendapatan daerah. Artinya, disetiap penyusunan APBD, jika pemerintah daerah akan mengalokasikan belanja modal maka harus benar-benar disesuaikan dengan kebutuhan daerah dengan mempertimbangkan Pendapatan Asli Daerah yang diterima.

Abba, Mohammed. Ahmed Bawa Bello & Salihu Aliyu Modibbo. (2015). *Expenditure And Internally Generate Revenue Relationship : An Analysis Of Local Government In Adamawa State, Nigeria. Journal Of Arts, Science & Commere.* Vol.3 No.1 PP 67-77. “Revenue generated by local government is used to finance various expenditure programmes. Expenditure is an actual payment or creation of obligation to make a future payment for some benefits items or service received” (Abba et al. 2015) menyatakan bahwa pendapatan yang dihasilkan oleh pemerintah daerah digunakan untuk membiayai berbagai rencana pengeluaran. Pengeluaran adalah pembayaran yang dilakukan saat ini untuk kewajiban pada masa yang akan datang dalam rangka memperoleh beberapa barang atau jasa yang diterima.

Penelitian selanjutnya dari Ejournal EBSCO Vol.1 No.3 tahun 2011 yang ditulis oleh De Gruyter dengan judul “*The Growth Impact Of Intersector And Intergovernmental Allocation Of Public Expenditure : With Application To China*”. Metode analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif Alat analisis yang digunakan dalam pengolahan data adalah metode regresi linier berganda, kesimpulan dari hasil penelitian ini adalah dana alokasi umum berpengaruh signifikan terhadap alokasi anggaran belanja modal.

2.1 Landasan Teori

2.1.1 Otonomi Daerah

Dalam usaha meningkatkan kualitas serta mutu pelayanan pemerintah kepada publik atau masyarakat, pemerintah pusat mengetahui bahwa yang paling memiliki pengetahuan atau masalah tentang permasalahan daerah adalah pemerintah daerah itu sendiri. Karena hal itu

pemerintah pusat menerbitkan Undang-undang Nomor undang-undang no 32 tahun 2004 yang di revisi menjadi undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah yang berisikan kebijakan otonomi daerah. Kebijakan otonomi daerah atau desentralisasi ini menjadi langkah bagi pemerintah daerah mengawali dalam memiliki wewenang yang lebih luas mengatur atau mengelola jalannya roda pemerintahan sesuai dengan aspirasi dan kemampuan daerahnya sendiri.

Dalam Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengenai Pemerintahan daerah, pengertian Otonomi Daerah dan Daerah Otonom adalah sebagai berikut: “*Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.*” untuk memperkuat Otonomi Daerah adalah adanya mekanisme pembinaan, pengawasan, pemberdayaan, serta sanksi yang jelas dan tegas. Adanya pembinaan dan pengawasan serta sanksi yang tegas dan jelas tersebut memerlukan adanya kejelasan tugas pembinaan, pengawasan dari Kementerian yang melakukan pembinaan dan pengawasan umum serta kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian yang melaksanakan pembinaan teknis. Sinergi antara pembinaan dan pengawasan umum dengan pembinaan dan pengawasan teknis akan memberdayakan Daerah dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Untuk pembinaan dan pengawasan terhadap Daerah kabupaten/kota memerlukan peran dan kewenangan yang jelas dan tegas dari gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk melaksanakan dan menjalankan tugas fungsi pembinaan dan pengawasan terhadap Daerah kabupaten/kota. Daerah Otonom yang selanjutnya disebut Daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Menurut penjelasan uraian diatas maka dengan ada nya otonomi

daerah atau desentralisasi ini, pemerintah daerah mendapatkan peningkatan hak dan wewenang yang sejalan dengan peningkatan tanggung jawab atas pengelolaan pemerintahan daerah, dengan meningkatnya wewenang ini pemerintah daerah diharapkan mampu membuat program kerja yang sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat daerahnya. Pemerintah daerah juga harus dapat menggali potensi daerah untuk memenuhi kebutuhan belanja atas program kerjanya.

2.2.2 Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Untuk menjalankan segala sesuatu dibutuhkan perencanaan yang matang agar tujuan yang diinginkan dapat terwujud sesuai harapan. Perencanaan ini berlaku untuk setiap aktifitas, terlebih bagi aktifitas besar dan menyangkut kepentingan orang banyak seperti pelaksanaan pemerintahan daerah. Dibutuhkan perencanaan yang sangat matang agar tujuan pemerintah daerah untuk memberikan pelayanan maksimal kepada masyarakat dapat tercapai. Salah satu perencanaan yang digunakan pemerintah daerah adalah dibuatnya APBD. APBD adalah bagian dari perencanaan yang berkaitan dengan anggaran yang digunakan dalam melaksanakan roda pemerintahan. Anggaran daerah pada hakekatnya merupakan salah satu alat untuk meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Adapun pengertian anggaran menurut M. Nafarin (2007;20) “Anggaran merupakan pedoman tindakan yang akan dilaksanakan pemerintah meliputi rencana pendapatan, belanja, transfer, dan pembiayaan yang diukur dalam satuan rupiah, yang disusun menurut klasifikasi tertentu secara sistematis untuk satu periode”. Dari pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa anggaran merupakan suatu rencana kegiatan keuangan yang terdiri dari pendapatan dan pengeluaran yang mana dalam pelaksanaannya harus direncanakan dengan baik agar tujuan yang telah ditetapkan dapat tercapai.

Adapun Anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) sebagaimana dijelaskan dalam Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dinyatakan dalam pasal 1 butir (32) “*Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya*

disingkat APBD adalah rencana keuangan tahunan Daerah yang ditetapkan dengan Perda.”

Sedangkan menurut Yuwono, dkk (2005:92) mendefinisikan APBD sebagai suatu rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan berdasarkan peraturan daerah tentang APBD yang disetujui oleh DPRD.

Definisi APBD menurut Halim (2001;159) adalah rencana kegiatan pemerintah daerah yang dituangkan dalam bentuk angka dan menunjukkan adanya sumber penerimaan yang merupakan target minimal dan biaya yang merupakan batas maksimal untuk satu periode anggaran.

Menurut Deddi Nordiawan, Iswahyuni Sondi dan Maulidah Rahmawati (2009:30) “Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya disingkat APBD merupakan rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang disetujui oleh DPRD dan ditetapkan oleh peraturan daerah”.

Dari beberapa pengertian - pengertian di atas jelas bahwa APBD haruslah dan wajib disusun dengan baik dan dipertimbangkan dengan seksama dengan memperhatikan skala prioritas dan dalam pelaksanaannya harus mengacu pada sasaran dengan cara yang berdaya guna dan berhasil guna.

2.2.3 Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada Pasal 285 ayat (1), Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah pada Pasal 21 ayat (1) dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah pada Pasal 26 ayat (1). Pendapatan Asli Daerah adalah hak dan wewenang pemerintah daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih yang diperoleh dari Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan serta Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah, Definisi pendapatan asli daerah semestinya tidak perlu lagi menjadi perdebatan dan permasalahan karena sudah tercantum peraturan peundang-undangan dan sudah diatur

dengan jelas, dalam pelaksanaannya objek pendapatan asli daerah wajib mempunyai dasar hukum yang jelas dan tegas untuk dipungut atau tidaknya. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 mengenai Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, dimana pelaksanaannya harus diatur dengan peraturan daerah dan pemerintah daerah dilarang melakukan kegiatan pemungutan diluar yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Peraturan Daerah sebagai dasar pelaksanaan merupakan persyaratan wajib bagi Pemerintah Daerah untuk melakukan pungutan, karena SKPD dilarang melakukan pungutan selain yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah sesuai Pasal 58 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 hal ini juga diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah pada Pasal 128 ayat (2).

Reformasi peraturan perundang-undangan telah memberikan perubahan-perubahan yang mendasar, dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Di dalam Undang-Undang tersebut mengubah sistem yang semulanya *open list* menjadi *close list*, dan menambahkan jenis-jenis pungutan untuk Retribusi Pengendalian Lalu Lintas dan Retribusi Perpanjangan Izin Mempekerjakan Tenaga Kerja Asing diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 97 Tahun 2012. Kebijakan Pemerintah Pusat ini memberikan kewenangan Pemerintah Daerah untuk memperluas basis Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dalam hal kewenangan penetapan tarif. Dalam pengawasan pungutan daerah telah diubah dari represif menjadi preventif yaitu setiap Peraturan Daerah mengenai Pajak Daerah dan Retribusi Daerah wajib mendapatkan persetujuan dari Pemerintah Pusat. Pemerintah Pusat dapat membatalkan Peraturan Daerah karena tidak sesuai dengan aturan yang lebih tinggi dan tidak tercantum atau diatur dalam peraturan perundangan. Karena sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan akan diakui keberadaannya dan memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan

Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan (Pasal 8 ayat (2)). Jika Pemerintah Daerah melakukan pelanggaran dalam membuat suatu peraturan hukum khususnya Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dengan ketentuan peraturan yang lebih tinggi, maka Pemerintah Pusat melalui Menteri Keuangan memberikan sanksi berupa :

1. Pelanggaran terhadap prosedur penetapan Ranperda menjadi Perda berupa sanksi penundaan dana alokasi umum (DAU) dan/atau dana bagi hasil (DBH) Pajak Penghasilan bagi daerah yang tidak memperoleh dana alokasi umum (DAU) sebesar 10% setiap penyaluran.
2. Pelanggaran Perda terhadap larangan pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah (PDRD) berdasarkan peraturan daerah yang dibatalkan berupa pemotongan dana alokasi umum (DAU) dan atau dana bagi hasil (DBH) Pajak Penghasilan sebesar perkiraan penerimaan PDRD yang telah dipungut berdasarkan Perda yang dibatalkan untuk setiap periode penyaluran dana alokasi umum (DAU) dan/atau dana bagi hasil (DBH) Pajak Penghasilan. Apabila belum tercantum dalam Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) maka sanksi sebesar 5% setiap penyaluran dana alokasi umum (DAU) dan/atau dana bagi hasil (DBH) Pajak Penghasilan.

Pendapatan Asli Daerah dibagi berdasarkan jenis pendapatan dalam struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dibagi ke dalam 4 (empat) jenis, yaitu :

1. Pajak Daerah

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Pajak Daerah adalah kontribusi wajib kepada Daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan Daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pajak dibagi menjadi 2 (dua) yaitu :

a) Pajak Provinsi

Pajak Provisinsi meliputi : Pajak Kendaraan Bermotor (PKB), Bea Balik

Nama kendaraan Bermotor (BBNKB), Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor (PBBKB), Pajak Air Permukaan dan Pajak Rokok. Pembagian Pajak Provinsi ke Kabupaten/Kota diatur dalam Pasal 95 dengan persentase yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah Provinsi dan alokasinya dituangkan dalam Surat Keputusan Kepala Daerah. Dalam Undang-Undang tersebut terdapat sisi kelemahan yaitu tidak adanya sanksi yang diberikan oleh Pemerintah Pusat ke Pemerintah Provinsi mengenai keterlambatan penyaluran ke Kabupaten/Kota. Hal ini diperlukan agar Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota memiliki kepastian untuk memprediksi arus kas masuk dan dapat digunakan untuk mendukung program kegiatan yang dianggarkan dalam APBD. Apabila tidak terdapatnya sanksi tentu Pemerintah Provinsi melakukan penyaluran tidak sesuai dengan ketentuan sehingga merugikan daerah secara berkelanjutan. Perubahan regulasi tersebut diperlukan agar Pemerintah memiliki kepastian dalam proses penganggaran dan pelaksanaan.

b) Pajak Kabupaten/Kota

Pajak Kabupaten/Kota meliputi : Pajak Hotel, Pajak Restoran, Pajak Hiburan, Pajak Reklame, Pajak Penerangan Jalan, Pajak Parkir, Pajak Mineral Bukan Logam (Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjadi kewenangan dari Pemerintah Provinsi), Pajak Air Tanah, Pajak Sarang Burung Walet, PBB Perkotaan dan Perdesaan, serta Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan. 11 (sebelas) Objek pajak tersebut dalam pelaksanaan harus diatur lebih lanjut dengan Peraturan Daerah dan besaran persentase pengenaan pajak tidak diperkenankan melanggar aturan tentang Pajak Daerah.

2. Retribusi Daerah

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Retribusi Daerah, yang selanjutnya disebut Retribusi, adalah pungutan Daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau Badan. Retribusi daerah terdiri atas 3

(tiga) jenis, yaitu :

a) Retribusi Jasa Umum:

Pungutan atas pelayanan yang disediakan atau diberikan Pemerintah Daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh pribadi atau badan. Retribusi Jasa umum meliputi Retribusi Pelayanan Kesehatan, Retribusi Persampahan/Kebersihan, Retribusi KTP dan Akte Capil, Retribusi Pemakaman/Pengabuan Mayat, Retribusi Parkir di Tepi Jalan Umum, Pelayanan Pasar, Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor, Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran, Retribusi Penggantian Biaya Cetak Peta, Pelayanan Tera/Tera Ulang, Retribusi Penyedotan Kakus, Retribusi Pengolahan Limbah Cair, Retribusi Pelayanan Pendidikan, sert Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi.

b) Retribusi Jasa Usaha

Pungutan atas pelayanan yang disediakan oleh pemerintah daerah dengan menganut prinsip komersial yang meliputi, Pelayanan dengan menggunakan atau memanfaatkan kekayaan Daerah yang belum dimanfaatkan secara optimal dan/atau Pelayanan oleh Pemerintah Daerah sepanjang belum disediakan secara memadai oleh swasta. Retribusi Jasa Usaha meliputi Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah, Retribusi Pasar Grosir atau Pertokoan. Retribusi Tempat Pelelangan, Retribusi Terminal, Retribusi Tempat Khusus Parkir, Retribusi Tempat Penginapan/pesanggrahan/Villa, Retribusi Rumah Potong Hewan, Retribusi Pelayanan Kepelabuhan, Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga, Retribusi Penyeberangan di Air, serta Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah.

c) Retribusi Perizinan Tertentu

Pungutan atas pelayanan perizinan tertentu oleh Pemerintah Daerah kepada orang pribadi atau Badan yang dimaksudkan untuk pengaturan dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana dan fasilitas tertentu guna melindungi

kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan. Retribusi Perizinan Tertentu meliputi Retribusi Izin Mendirikan Bangunan, Retribusi Izin Tempat Penjualan Minuman Berakohol, Retribusi Izin Gangguan, Retribusi Izin Trayek, Retribusi Izin Usaha Perikanan.

3. Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan

Jenis pendapatan yang mencakup bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik daerah/BUMD, milik pemerintah/BUMN dan perusahaan milik swasta. Peran BUMD dalam peningkatan pendapatan asli daerah sangat dibutuhkan sekali dalam menggerakkan ekonomi. Kinerja dari BUMD dari sisi internal, harus mampu menjadi pemacu utama pertumbuhan dan pengembangan ekonomi, sedangkan dari sisi eksternal BUMD dituntut untuk menarik investasi asing maupun domestik agar pertumbuhan ekonomi di daerah memberikan *multiplier effect* yang besar. Pendapatan dari jenis ini sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah antara lain : Laba Atas Penyertaan Modal pada BUMD, Laba Atas Penyertaan Modal pada BUMD dan Laba Atas Penyertaan Modal pada Perusahaan Patungan/Milik Swasta.

4. Lain-lain Pendapatan Asli Daerah Yang Sah

Jenis pendapatan yang dianggarkan untuk menampung penerimaan daerah yang tidak termasuk jenis pajak daerah, retribusi daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Jenis pendapatan ini seperti : Hasil Penjualan Aset Daerah yang Tidak Dipisahkan, Jasa Giro, Pendapatan Bunga Deposito, Tuntutan Ganti Kerugian Daerah, Komisi, Potongan dan Selisih Nilai Tukar, Pendapatan Denda Atas Keterlambatan Pelaksanaan Pekerjaan, Pendapatan Denda Pajak, Pendapatan Denda BPHTB, Pendapatan Denda Retribusi, Pendapatan Hasil Eksekusi Atas Jaminan, Pendapatan dari Pengembalian, Fasilitas Sosial dan Fasilitas Umum, Pendapatan dari Penyelenggaraan Pendidikan dan Pelatihan, Pendapatan dari Angsuran/Cicilan Penjualan dan Hasil Pengelolaan Dana Bergulir agar tidak terjadi persepsi yang berbeda mengenai Pendapatan Asli Daerah, harus diketahui mana yang

menjadi kewenangan Pemerintahan Daerah. Semua Penerimaan Daerah yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah mekanismenya harus berdasarkan Peraturan Daerah yang telah ditetapkan dan aturan yang ditetapkan tidak dibenarkan melampaui kewenangan yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah (dan revisinya yaitu Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011). Perlu dijelaskan, khususnya untuk sektor perikanan, Pemerintah Daerah hanya dapat melakukan pungutan untuk PAD pada jenis Retribusi Perizinan Tertentu yaitu Retribusi Izin Usaha Perikanan dan Retribusi Jasa Usaha yaitu Retribusi Tempat Pelelangan dan Retribusi Pelayanan Kepelabuhan dengan syarat fasilitasnya sudah disediakan oleh Pemerintah Daerah. Sedangkan dari Dana Bagi Hasil Perikanan dari Pemerintah Pusat seluruh Kabupaten/Kota hanya memperoleh alokasi bagi rata yang sama.

2.2.4 Dana Perimbangan

Dana transfer merupakan inti dari hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Dana transfer atau dana perimbangan merupakan sumber pendapatan daerah yang berasal dari APBN untuk mendukung pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi kepada daerah, yaitu terutama peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik. Pada umumnya, dana perimbangan merupakan bagian terbesar dalam pembiayaan kegiatan pemerintah daerah dan secara teknis pelaksanaannya diatur dalam PP Nomor 55 Tahun 2005.

Kebijakan pemerintah pusat yang memberikan kewenangan lebih besar kepada pemerintah daerah dalam program otonomi daerah ini tentunya meningkatkan tanggung jawab pengelolaan program pada pemerintah daerah, program kerja yang sebelumnya ada dalam kebijakan pemerintah pusat, kini didelegasikan secara langsung kepada pemerintah daerah. Hal ini tentunya berimplikasi kepada peningkatan kebutuhan anggaran pemerintah daerah dalam membiayai program kerja yang meningkat tersebut. Maka untuk menciptakan satu

sistem yang adil dan proporsional diterbitkanlah Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah yang merupakan penyempurnaan dari Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Merujuk pada pengertian Dana perimbangan dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Pasal 1 ayat 18 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah Dana Perimbangan diartikan sebagai dana yang bersumber dari pendapatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Nasional (APBN) yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Peningkatan kebutuhan belanja pemerintah daerah dalam era otonomi ini memang seharusnya di atasi dengan peningkatan kinerja pemerintah daerah dalam menggali potensi pendapatan yang ada didaerahnya. Akan tetapi, kebanyakan daerah memiliki tingkat kemandirian keuangan daerah yang rendah sehingga mengandalkan dana perimbangan ini.

Hal ini sejalan dengan tujuan lahirnya dana perimbangan yang berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan, menyatakan bahwa tujuan Dana Perimbangan adalah untuk membantu daerah dalam mendanai kewenangannya, juga bertujuan untuk mengurangi ketimpangan sumber pendanaan pemerintahan antara pusat dan daerah serta untuk mengurangi kesenjangan pendanaan pemerintahan antar daerah.

Dalam pandangan teori ekonomi publik, fungsi ekonomi pemerintah terdiri dari tiga fungsi pokok, yakni fungsi alokasi, fungsi distribusi dan fungsi stabilisasi. Fungsi distribusi dan fungsi stabilisasi pada umumnya lebih efektif bila kewenangannya ada pada pemerintah pusat, sedangkan fungsi alokasi lebih tepat jika pelaksanaannya ada pada pemerintah daerah, karena pemerintah daerah lebih memahami kebutuhan dan aspirasi masyarakat yang ada didaerahnya. Maka dari itu pembagian ketiga fungsi dimaksud sangat penting sebagai landasan dalam penentuan dasar-dasar perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah (Ambarita,2010).

Perincian pendapatan yang termasuk kedalam dana perimbangan terdapat dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, yakni dana Perimbangan yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Nasional (APBN) itu terdiri dari Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK).

1. Dana Bagi Hasil (DBH)

Dana Bagi Hasil yang selanjutnya disebut DBH adalah dana yang bersumber dari pendapatan tertentu APBN yang di alokasi kan kepada Daerah penghasil berdasarkan angka persentase tertentu dengan tujuan mengurangi ketimpangan kemampuan keuangan antara pemerintah Pusat dan Daerah. Dana Bagi Hasil ini merupakan bagian dari desentralisasi fiskal, yaitu berupa pemberian sebagian persentase (%) pendapatan Nasional dari suatu sumber tertentu kepada daerah dimana pendapatan itu diperoleh. Dana Bagi Hasil bisa berupa Bagi Hasil Pajak dan Bagi Hasil Non-Pajak. Dengan kata lain, sumber Bagi Hasil merupakan bagian Daerah dari Penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan, Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan, dan Penerimaan dari Sumber Daya Alam.

2. Dana Alokasi Umum (DAU)

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. Alokasi dalam DAU disesuaikan dengan tujuan pemerataan dengan memperhatikan potensi daerah, luas daerah, keadaan geografis, jumlah penduduk, dan tingkat pendapatan masyarakat di daerah sehingga perbedaan antara daerah yang maju dengan daerah yang belum berkembang dapat diperkecil. Dengan kata lain, DAU merupakan transfer yang bersifat umum (*block grant*) untuk mengatasi masalah ketimpangan horizontal dengan tujuan utama pemerataan kemampuan keuangan antar daerah.

3. Dana Alokasi Khusus (DAK)

Pengertian DAK diatur dalam Pasal 1 angka 23 Undang-Undang Nomor

33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Keuangan Pusat dan Keuangan Daerah, yang menyebutkan bahwa dana alokasi khusus 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. Dana ini diperuntukkan guna membantu membiayai kebutuhan-kebutuhan khusus daerah. Singkatnya, Dana Alokasi Khusus merupakan transfer yang bersifat khusus (specific grant) untuk memenuhi pembiayaan kebutuhan khusus daerah dan/atau kepentingan Nasional.

2.2.5 Belanja Modal

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah Pasal 53, belanja modal adalah anggaran pengeluaran APBD yang digunakan untuk pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembelian/pengadaan atau pembangunan aset tetap berwujud yang mempunyai nilai manfaat lebih dari 12 bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintahan. Belanja modal merupakan bentuk investasi yang berupa capital expenditure sebagai belanja/biaya/pengeluaran yang memberi manfaat lebih dari satu tahun (Halim 2008:4). Sebagai bentuk investasi sektor publik, belanja modal lebih fokus pada kebijakan pemerintahan dengan dimensi waktu yang bervariasi.

Belanja modal yang dilakukan pemerintah untuk membangun fasilitas pelayanan kesehatan, peningkatan kualitas pendidikan atau perbaikan sarana transportasi tentunya akan langsung dirasakan masyarakat manfaatnya. Dan ketika masyarakat merasakan manfaat dari pembangunan ini maka dengan sendirinya akan tumbuh kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah yang akan mendorong masyarakat meningkatkan investasi yang pada akhirnya menjadi sumber pendapatan asli daerah. Maka dari itu, anggaran belanja daerah akan tidak logis jika proporsinya lebih banyak untuk kebutuhan belanja rutin (Abimanyu, 2005).

Menurut undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah dijelaskan bahwa belanja modal terbagi kedalam :

1. Belanja Modal Tanah

Belanja Modal Tanah adalah pengeluaran/biaya yang digunakan untuk pengadaan/pembelian/pembebasan penyelesaian, balik nama dan sewa tanah, pengosongan, pengurangan, perataan, pematangan tanah, pembuatan sertifikat, 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 kriteria 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.

2.3 Hubungan antar Variable Penelitian

2.3.1 Pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Modal

PP No 58 tahun 2005 menyatakan bahwa APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintah dan kemampuan daerah dalam menghasilkan pendapatan. Setiap penyusunan APBD, alokasi belanja modal harus disesuaikan dengan kebutuhan daerah dengan mempertimbangkan PAD yang diterima. Sehingga apabila Pemda ingin meningkatkan belanja modal untuk pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat, maka Pemda harus menggali PAD yang sebesar-besarnya. Menurut Akbar (2012) menyatakan bahwa Pendapatan Asli Daerah berpengaruh positif dan signifikan terhadap alokasi belanja modal. Menurut Sianipar (2011) variabel Pendapatan Asli Daerah berpengaruh secara signifikan terhadap pengalokasian belanja modal. Berdasarkan hasil penelitian ini dapat mengindikasikan bahwa besarnya PAD menjadi salah satu faktor penentu dalam menentukan alokasi belanja modal. Semakin besar PAD yang diterima maka akan meningkatkan alokasi belanja modal daerah.

Berdasarkan landasan teori dan beberapa hasil penelitian diatas, maka peneliti menetapkan hipotesis sebagai berikut:

H1 : Pendapatan Asli Daerah berpengaruh positif terhadap Alokasi Belanja Modal.

2.3.2 Pengaruh Dana Perimbangan terhadap Belanja Modal

Menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 mengenai Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, menyatakan bahwa Dana Perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Yang tujuannya untuk meminimalkan atau mengurangi kesenjangan fiskal antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah dan Antar Pemerintah Daerah. Pemerintah

pusat berharap dengan adanya desentralisasi fiskal atau otonomi daerah, pemerintah daerah lebih mamaksimalkan atau mengoptimalkan kemampuannya dalam mengelola sumber daya yang dimiliki dengan sebaik mungkin. Dengan adanya Dana Perimbangan dari Pemerintah Pusat maka daerah bisa lebih fokus untuk menggunakan pendapatan asli daerah yang dimilikinya untuk membiayai belanja modal yang menunjang tujuan pemerintah daerah yaitu meningkatkan pelayanan publik. Irvan (2016) menyatakan bahwa dalam penelitian nya dana perimbangan berpengaruh signifikan terhadap belanja modal pada pemerintah kota Bandung, sesuai dengan Holzt-eakin et al (1994), menyatakan terdapat suatu keterkaitan yang sanga erat antara transfer di pemerintah pusat dengan belanja di pemerintah daerah.

Berdasarkan uraian diatas, maka peneliti menetapkan hipotesis kedua adalah:

H2: Dana Perimbangan (Daper) berpengaruh positif terhadap Belanja Modal.

2.3.3 Pendapatan Asli Daerah dan Dana Perimbangan berpengaruh secara simultan terhadap Belanja Modal

Pendapatan asli daerah dan dana perimbangan merupakan sumber utama pemasukan daerah dalam melakukan pembangunan daerah. Adolph wagner (1883) mengemukakan sebuah hukum yang dikenal dengan “*The Increasing of State Activity* “, yang dikenal hukum wagner, yang menyatakan bahwa aktivitas pemerintah dalam perekonomian cenderung meningkat. Ukuran tersebut dinyatakan dengan peningkatan pendapatan pemerintah, diikuti peningkatan pengeluaran pemerintah dalam hal menyediakan pelayanan barang dan jasa publik bagi masyarakat (Wildavsky, 1985; Tridimas 2001). Dalam peneliitan Kadafi (2013) menyatakan pendapatan asli daerah dan dana perimbangan secara simultan berpangaruh terhadap belanja modal.

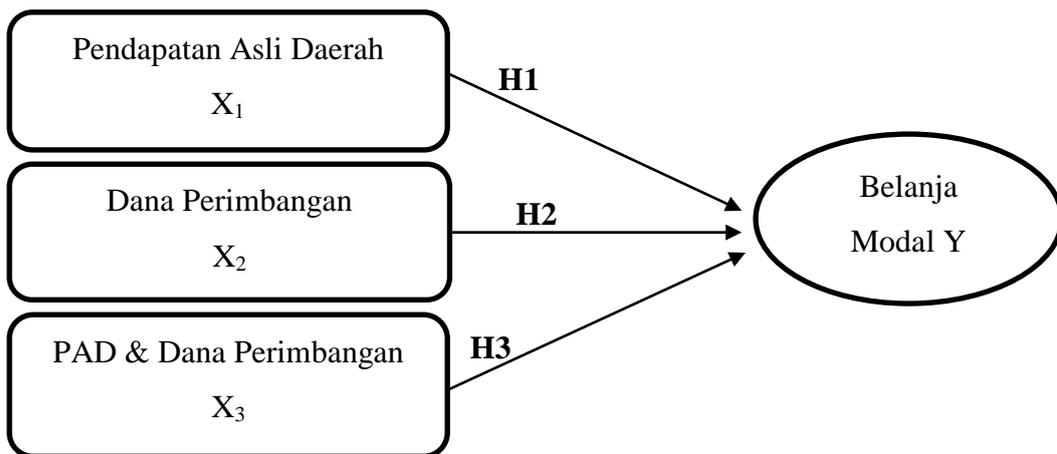
Dari uraian Hipotesis Pertama (PAD) dan Hipotesis Kedua (DP) yang mempunyai pengaruh cukup signifikan terhadap Belanja Modal, maka peneliti menetapkan hipotesis ketiga :

H3: Pendapatan Asli Daerah dan Dana Perimbangan berpengaruh secara simultan terhadap Belanja Modal.

2.4 Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran dalam penelitian ini adalah mengenai pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan serta Pendapatan Asli Daerah dan Dana Perimbangan secara simultan terhadap pengalokasian anggaran belanja modal Pemerintah Daerah. Gambar 2.1 menyajikan kerangka pemikiran untuk pengembangan hipotesis pada penelitian ini.

Gambar 2.1



2.5 Hipotesis

Berdasarkan kerangka pemikiran diatas, hipotesis yang disajikan dalam penelitian ini, sebagai berikut :

- H1 : Pendapatan Asli Daerah berpengaruh secara parsial terhadap belanja modal Pemerintah
- H2 : Dana Perimbangan berpengaruh secara parsial terhadap belanja modal Pemerintah
- H3 : Pendapatan Asli Daerah dan Dana Perimbangan berpengaruh secara simultan terhadap belanja modal Pemerintah.