

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

2.1 Tinjauan Penelitian Sebelumnya

1	Judul/Tahun	Variabel Dalam Penelitian	Hasil Penelitian
	<p>Pengaruh Dana Alokasi Umum dan Pendapatan Asli Daerah Terhadap Belanja Pemerintah Daerah di Indonesia (studi kasus pada Pemerintah Daerah Di Indonesia).</p> <p>Abdullah dan Halim</p> <p>Jurnal Ekonomi STEI Vol. 13 (2) No. 9-109 Tahun 2004</p>	<p>Variabel Dependen :</p> <p>1. Belanja Daerah</p> <p>Variabel Independen :</p> <p>1. Dana Alokasi Umum</p> <p>2. Pendapatan Asli Daerah.</p>	<p>Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara terpisah dan atau bersama-sama DAU dan PAD berpengaruh signifikan positif terhadap Belanja Daerah.</p>
2	<p><i>Flypaper Effect</i> pada Dana Alokasi Umum dan Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Daerah (studi kasus kabupaten/kota di Sumatera).</p> <p>Maimunah</p> <p>Jurnal Riset Akuntansi Indonesia Vol. 11 No. 1 hal.</p>	<p>Variabel Dependen :</p> <p>1. Belanja Daerah</p> <p>Variabel Independen :</p> <p>1. Dana Alokasi Umum</p> <p>2. Pendapatan Asli Daerah.</p>	<p>Hasil menunjukkan bahwa telah terjadi Flypaper Effect pada Belanja Daerah pada kabupaten/Kota di Sumatera dan mempengaruhi prediksi Belanja Daerah periode kedepannya.</p>

	37-51 Tahun 2008.		
3.	<p>Analisis Pengaruh Dana Alokasi Umum dan Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Daerah.</p> <p>Kesit Bambang Prakosa</p> <p>JAAI Vol. 08 No. 02 Tahun 2004</p>	<p>Variabel Dependen :</p> <p>1. Belanja Daerah</p> <p>Variabel Independen :</p> <p>1. Dana Alokasi Umum</p> <p>2. Pendapatan Asli Daerah.</p>	<p>Hasilnya menyatakan bahwa semakin besar Dana Alokasi Umum yang diterima oleh daerah dari pemerintah pusat dan Pendapatan Asli Daerah yang didapat akan menentukan besarnya alokasi Belanja Daerah.</p>
	<p><i>Flypaper Effect</i> pada Belanja Operasi dan Belanja Modal dari Pemerintah Kota di Indonesia.</p> <p>Endah Purbarini, Gregorius N.Masdjoko</p> <p>Jurnal Ekonomi Pembangunan, Vol. 16 No. 1, Juni 2015.</p>	<p>Variabel Dependen :</p> <p>1. Belanja Operasi</p> <p>2. Belanja Modal</p> <p>Variabel Independen :</p> <p>1. Pendapatan Asli Daerah</p> <p>2. Dana Alokasi Umum.</p>	<p>Hasil Penelitian menunjukkan bahwa: PAD dan DAU berpengaruh positif dan signifikan terhadap Belanja Operasi. Selanjutnya ditemukan pula terjadi <i>Flypaper Effect</i> pada Belanja Operasi. DAU berpengaruh tidak signifikan terhadap Belanja Modal sedangkan PAD berpengaruh positif dan signifikan terhadap Belanja Modal. Dengan demikian tidak terjadi <i>Flypaper Effect</i> pada Belanja Modal.</p>
	<p>Pengaruh Belanja Pegawai dan Belanja Modal terhadap fenomena <i>Flypaper Effect</i> (studi pada Kabupatren dan</p>	<p>Variabel Dependen :</p> <p>1. <i>Flypaper Effect</i></p> <p>Variabel Independen :</p> <p>1. Belanja Pegawai</p>	<p>Hasil penelitian menunjukkan bahwa (1) Belanja Pegawai berpengaruh signifikan</p>

<p>kota di Sumatera 2008-2012) Diana Fitri E-Jurnal Universitas Negeri Padang Vol. 2 No. 3 Tahun 2014</p>	<p>2. Belanja Modal</p>	<p>positif terhadap terjadinya <i>Flypaper Effect</i>, dan Belanja Modal berpengaruh signifikan positif terhadap <i>Flypaper Effect</i>.</p>
<p>Predictive Index for the <i>Flypaper Effect</i> Koleman, S. Strumpf. Journal of Public Economics Volume 69, Issue 3 Tahun 1996</p>	<p>Variabel Dependen : 1. <i>Flypaper Effect</i> Variabel Independen : 1. Voter control of social decisions 2. Partial Politician Control 3. Fiskal Illusion/politician Control</p>	<p>Ketiga variabel Independen tersebut mendukung terjadinya <i>Flypaper Effect</i>.</p>
<p>Fiskal Illution and Political Accountability : Theory and Evidence form Two Local Tax Regimes in Britain Norman, Gemmel et al Public Choice Volume 110 page 199-224</p>	<p>Variabel Dependen : 1. Flypaper Effect Variabel Independen : 1. Two Local Tax Regimes 2. Fiskal Illution 3. Political Accountability</p>	<p>Hasil penelitiannya menyimpulkan bahwa terdapat bukti kuat municipal di Inggris dan Wales melakukan ilusi <i>grant</i> atau sering disebut dengan <i>flypaper effect</i>, dengan bukti bahwa terdapat minimnya akuntabilitas atas penerimaan dari pajak property dan ilusi penyewa. Untuk menutupi kekurangan dana membiayai belanja karena minimnya <i>grant</i> makan municipal melakukan penyesuaian pada pajak</p>

			property.
	<p>Wisconsin Local Government, State Shared Revenues and The Illusive Flypaper Effect</p> <p>Deller, Steven,. Maher, Craig, and Liedo Victor</p> <p>Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management</p> <p>Volume 19 No 2 page 200-220 Tahun 2007</p>	<p>Variabel dependen :</p> <p>1. Flypaper Effect</p> <p>Variabel Independen :</p> <p>1. State Shared Revenues</p> <p>2. Pure Economic Theory</p>	<p>Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa pemerintah daerah yang menerima transfer menghabiskan dana tersebut lebih dari yang diprediksi oleh teori pemilih nilai tengah. Teori ekonomi murni memiliki keterbatasan dalam hal belanja pemerintah daerah dan oleh karenanya faktor-faktor politik dan institusi dibutuhkan dalam pertimbangan pemberian DAU.</p>

Sumber Data : Peneliti 2018

Tabel 2.1
Hasil Penelitian yang Relevan

2.2 Landasan Teori

2.2.1 Otonomi Daerah

Pembangunan ekonomi nasional selama pemerintahan Orde Baru yang lebih terfokus pada pertumbuhan ternyata tidak membuat banyak daerah-daerah di tanah air berkembang dengan baik. Proses pembangunan dan peningkatan kemakmuran sebagai hasil dan pada pembangunan selama masa itu lebih terkonsentrasi di pusat (Jawa). Pada tingkat nasional memang laju pertumbuhan ekonomi rata-rata per tahun cukup tinggi dan tingkat pendapatan per kapita naik terus setiap tahun (hingga krisis terjadi).

Masalah ketimpangan ekonomi regional di Indonesia disebabkan antara lain karena selama pemerintah Orde Baru, pemerintah pusat menguasai dan mengontrol hampir semua sumber-sumber pendapatan daerah yang ditetapkan sebagai penerimaan negara, termasuk pendapatan dan hasil SDA sektor-sektor pertambangan, perkebunan, kehutanan dan perikanan / kelautan. Akibatnya, selama itu daerah-daerah yang kaya SDA tidak dapat menikmati hasilnya secara layak juga pinjaman dan bantuan luar negeri, PMA, dan tata niaga di dalam negeri diatur sepenuhnya oleh pemerintah pusat sehingga hasil yang diterima daerah lebih rendah dan pada potensi ekonominya.

Hubungan keuangan pusat dan daerah yang berlaku sejak pemerintah Orde Baru hingga diberlakukannya Otonomi Daerah (OD) menyebabkan relatif kecilnya peranan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di dalam struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Dengan kata lain peranan I kontribusi penerimaan yang berasal dari pemerintah pusat dalam bentuk bagi hasil pajak dan bukan pajak, sumbangan dan bantuan mendominasi konfigurasi APBD. Sumber-sumber penerimaan yang relatif besar pada umumnya dikelola oleh pemerintah daerah.

Pola hubungan pusat daerah seperti ini membuat pemerintah daerah sangat tergantung pada pemerintah pusat. Pada APBN tahun 1990-an menunjukkan bahwa struktur penerimaan Pemerintah Daerah (PEMDA) didominasi oleh transfer pemerintah pusat, baik dalam bentuk bantuan maupun sumbangan.

2.2.2 Sumber Dana Pemerintah Daerah

2.2.2.1 Pendapatan Asli Daerah

Berdasarkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 pasal 285 ayat 1 menyatakan bahwa PAD adalah hak 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 Asli.

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

- A. Pajak Daerah yang selanjutnya disebut Pajak, 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.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Pajak dibagi menjadi 2 (dua) yaitu :

1. Pajak Provinsi 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;

2. 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.
- B. 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 jenis :
1. Retribusi Jasa Umum, yaitu 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;
 2. Retribusi Jasa Usaha yaitu pungutan atas pelayanan yang disediakan dengan pemerintah daerah dengan menganut prinsip komersial meliputi :
 - Pelayanan dengan menggunakan/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/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.

3. Retribusi Perizinan Tertentu, yaitu 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.

C. 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.

D. 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.

Upaya meningkatkan PAD daerah dilarang menetapkan peraturan daerah tentang pendapatan yang menyebabkan ekonomi biaya tinggi dan dilarang menetapkan peraturan daerah tentang pendapatan yang menghambat mobilitas penduduk, lalu lintas barang dan jasa antar daerah, dan kegiatan impor/ekspor.

Penyelenggaraan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab diperlukan kewenangan dan kemampuan yang menggali sumber keuangan sendiri yang didukung oleh perimbangan keuangan antara pusat dan daerah.

Dalam menjamin terselenggaranya otonomi daerah yang semakin mantap, maka diperlukan usaha-usaha untuk meningkatkan kemampuan keuangan sendiri yakni dengan upaya peningkatan penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD), baik dengan meningkatkan penerimaan sumber PAD yang sudah ada maupun dengan penggalan sumber PAD yang baru sesuai dengan ketentuan yang ada serta memperhatikan kondisi dan potensi ekonomi masyarakat. Semakin besar Pendapatan Asli Daerah yang diterima, maka semakin besar pula kewenangan pemerintah daerah tersebut dalam melaksanakan kebijakannya.

2.2.2.2 Dana Transfer

Pendapatan transfer sebagaimana dimaksud pada UU Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 285 ayat 1 huruf b meliputi :

A. Transfer Pemerintah Pusat terdiri atas :

1. Dana Perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada Daerah untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi. Dana Perimbangan selain dimaksudkan 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. Pendanaan tersebut menganut prinsip *money follows function*, yang mengandung makna bahwa pendanaan mengikuti fungsi pemerintahan yang menjadi kewajiban dan tanggung jawab masing-masing tingkat pemerintahan. Dana Perimbangan merupakan pendanaan Daerah yang bersumber dari APBN yang terdiri atas Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Ketiga komponen Dana Perimbangan ini merupakan sistem transfer dana dari Pemerintah pusat serta merupakan satu kesatuan yang utuh. Dana perimbangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 285 ayat (2) huruf a angka 1 terdiri atas:

a. Dana Bagi Hasil (DBH) adalah dana yang bersumber dari APBN yang dibagikan kepada daerah berdasarkan angka persentase tertentu dengan memperhatikan potensi daerah penghasil. Pada dasarnya, selain dimaksudkan untuk menciptakan pemerataan pendapatan daerah, DBH juga bertujuan untuk memberikan keadilan bagi daerah atas potensi yang dimilikinya. Dalam hal ini, walaupun pendapatan atas pajak negara dan pendapatan yang berkaitan dengan sumber daya alam (SDA) merupakan wewenang pemerintah pusat untuk memungutnya, namun sebagai daerah penghasil, pemerintah daerah juga berhak untuk mendapatkan bagian atas pendapatan dari potensi daerahnya tersebut.

Dana Bagi Hasil yang bersumber dari pajak negara, meliputi:

- (a) Pajak Bumi dan Bangunan (PBB);
- (b) Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB); dan
- (c) Pajak Penghasilan (PPh) Pasal 25 dan Pasal 29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri dan PPh Pasal 21.

Sedangkan Dana Bagi Hasil yang bersumber dari sumber daya alam, meliputi:

- (a) Sektor Kehutanan;
- (b) Sektor Pertambangan umum;
- (c) Sektor Perikanan;
- (d) Sektor Pertambangan minyak bumi;
- (e) Sektor Pertambangan gas bumi; dan
- (f) Sektor Pertambangan panas bumi

b. Dana Alokasi Umum

Menurut UU No. 23 Tahun 2014 Dana Alokasi Umum, selanjutnya disebut DAU adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar-daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Sumber penerimaan daerah dalam konteks otonomi dan desentralisasi untuk saat ini masih sangat didominasi oleh bantuan dan sumbangan dari pemerintah pusat baik dalam bentuk Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan bagi hasil, sedangkan porsi PAD masih relatif kecil.

Proporsi DAU antara Daerah provinsi dan kabupaten/kota ditetapkan berdasarkan pertimbangan Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah provinsi dan kabupaten/kota.

Celah fiskal sebagaimana dimaksud pada ayat (2) merupakan kebutuhan fiskal dikurangi dengan kapasitas fiskal Daerah. Kebutuhan fiskal Daerah merupakan kebutuhan pendanaan Daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah, baik Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar dan tidak terkait Pelayanan Dasar maupun Urusan Pemerintahan Pilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1).

DAU merupakan sarana untuk pemerataan kemampuan keuangan antar daerah yang dimaksudkan untuk mengurangi ketimpangan kemampuan keuangan antar daerah melalui penerapan formula yang mempertimbangkan kebutuhan dan potensi daerahnya. Pemberian DAU lebih diprioritaskan pada daerah yang mempunyai kapasitas fiskal rendah dimana daerah tersebut belum

mampu memaksimalkan pendapatan asli daerahnya dikarenakan suatu hal. Untuk daerah yang mempunyai kapasitas fiskal tinggi justru akan mendapat jumlah DAU yang lebih kecil, sehingga diharapkan dapat mengurangi ketidakseimbangan fiskal antar daerah dalam menjalani era otonomi sekarang.

Adapun cara menghitung DAU menurut ketentuan adalah sebagai berikut:

- a. Dana Alokasi umum (DAU) ditetapkan sekurang-kurangnya 25% dari penerimaan dalam negeri yang ditetapkan dalam APBN.
- b. Dana Alokasi umum (DAU) untuk daerah propinsi 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 yang ditetapkan APBN dengan porsi daerah kabupaten/kota yang bersangkutan.
- d. Porsi daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud di atas merupakan proporsi bobot daerah kabupaten/kota di seluruh Indonesia. (Prakosa, 2004)

Dari jumlah DAU 90% yang ditujukan untuk kabupaten dan kota, maka setiap kabupaten dan kota akan mendapatkan DAU sesuai dengan hasil perhitungan “Formula DAU” yang ditetapkan berdasarkan Celah Fiskal dan Alokasi Dasar. Hal ini sesuai dengan PP No. 55 tahun 2005 Pasal 40 yaitu :

- 1) DAU untuk suatu daerah dialokasikan berdasarkan formula yang terdiri atas celah fiskal dan alokasi dasar.
- 2) Celah Fiskal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan selisih antara kebutuhan fiskal dan kapasitas fiskal.
- 3) Kebutuhan fiskal sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diukur dengan menggunakan variabel jumlah penduduk, luas wilayah, Indeks Kemahalan Konstruksi, Produk Domestic Regional Bruto perkapita, dan Indeks Pembangunan Manusia.
- 4) Kapasitas fiskal sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diukur berdasarkan Pendapatan Asli Daerah dan Dana Bagi Hasil.
- 5) Alokasi dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dihitung berdasarkan jumlah gaji Pegawai Negeri Sipil Daerah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, yang berlaku pada setiap daerah di wilayah Republik Indonesia menjadikan

pemerintah daerah memiliki pelimpahan kewenangan dengan cakupan luas untuk mengurus rumah tangganya sendiri serta meminimalisir campur tangan pemerintah pusat. Dengan cakupan tersebut, pemerintah daerah dapat mempermudah dalam mengatur segala kas milik daerah untuk dipergunakan dalam public service di daerah. Cakupan Wilayah adalah Daerah kabupaten/kota yang akan menjadi Cakupan Wilayah Daerah provinsi atau kecamatan yang akan menjadi Cakupan Wilayah Daerah kabupaten/kota.

Dalam Undang-Undang ini ditegaskan kembali mengenai formula celah fiskal dan penambahan variabel DAU. Alokasi DAU bagi Daerah yang potensi fiskalnya besar tetapi kebutuhan fiskal kecil akan memperoleh alokasi DAU relatif kecil. Sebaliknya, daerah yang potensi fiskalnya kecil, namun kebutuhan fiskal besar akan memperoleh alokasi DAU relatif besar. Secara implisit, prinsip tersebut menegaskan fungsi DAU sebagai faktor pemerataan kapasitas fiskal.

Fiscal gap terjadi karena karakteristik daerah di Indonesia yang sangat beraneka ragam. Ada daerah yang dianugerahi kekayaan alam yang sangat melimpah dan ada juga daerah yang sebenarnya tidak memiliki kekayaan alam yang besar namun karena struktur perekonomian yang telah tertata dengan baik maka potensi pajak dapat dioptimalkan sehingga daerah tersebut menjadi kaya. DAU ditetapkan sekurang-kurangnya 25% dari Penerimaan Dalam Negeri yang ditetapkan APBN. Kemudian, dari 25% tersebut dibagi lagi menjadi 90% untuk DAU bagi daerah Kabupten/Kota dan 10% untuk DAU bagi daerah Provinsi. Sebagaimana yang telah diungkapkan sebelumnya, DAU berperan sebagai transfer yang bersifat *block grants*. Artinya besarnya DAU ditentukan oleh suatu formula khusus.

Dengan diberlakukannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang dimulai sejak 1 Januari 2001, maka Pemerintah Daerah diberi kewenangan yang lebih luas, nyata, dan bertanggung jawab untuk mengatur dan mengelola daerahnya sendiri.

Dalam menjalankan tugasnya sebagai daerah otonom, Pemerintah Daerah sangat bergantung pada dana perimbangan dari Pemerintah Pusat berupa bagi hasil pajak, bagi hasil SDA, Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Dana Alokasi Umum yang merupakan penyangga utama pembiayaan APBD sebagian besar terserap untuk belanja pegawai, sehingga

belanja untuk proyek-proyek pembangunan menjadi sangat berkurang. Kendala utama yang dihadapi Pemerintah Daerah dalam melaksanakan otonomi daerah adalah minimnya pendapatan yang bersumber dari Pendapatan Asli Daerah (PAD). Proporsi PAD yang rendah, di lain pihak, juga 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 PAD. Pungutan pajak dan retribusi daerah yang berlebihan dalam jangka pendek dapat meningkatkan PAD, namun dalam jangka panjang dapat menurunkan kegiatan perekonomian, yang pada akhirnya akan menyebabkan menurunnya PAD. (UU No. 25 Tahun 1999)

Kebijakan perimbangan keuangan mempunyai implikasi terhadap semakin besarnya kesenjangan kemampuan keuangan antar daerah, khususnya karena kebijakan pembagian penerimaan sumber daya alam yang hanya diperoleh oleh beberapa daerah. Pengaturan DAU diarahkan untuk mengurangi kesenjangan tersebut, yang berarti daerah yang memiliki kemampuan keuangan yang relatif besar akan memperoleh DAU yang relatif kecil demikian pula sebaliknya.

Kemampuan daerah untuk melakukan perhitungan DAU yang menjadi bagiannya, akan mempercepat dalam penyusunan APBD tanpa menunggu terbitnya Keppres tentang pembagian APBD tersebut. Yang menjadi permasalahan bagi daerah dalam memperhitungkan bagian DAU tersebut adalah mengenai ketersediaan data yang diperlukan, karena tidak semua data variabel DAU tersebut tersedia di daerah, untuk itu perlu adanya suatu sistem informasi yang mampu mengakomodir kebutuhan daerah terhadap data variabel DAU tersebut. Ketidakterediaan data dan kelambanan dalam pemberian informasi mengenai data variabel yang diperlukan, dapat menghambat lancarnya penetapan APBD. DAU dapat dikategorikan sebagai transfer tak bersyarat (*unconditional grant*) atau *block grant* yang merupakan jenis transfer antar tingkat pemerintahan yang tidak dikaitkan dengan program pengeluaran tertentu. Tujuan bantuan ini adalah untuk menyediakan dana yang cukup bagi pemerintah daerah dalam menjalankan fungsi-fungsinya. Sebagai transfer tak bersyarat atau *block grant* maka penggunaan dan DAU ditetapkan sendiri oleh daerah. Meskipun demikian dalam Peraturan Pemerintah No.104 Th.2000 pasal.15, disebutkan bahwa penggunaan DAU tersebut bertujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan daerah dalam rangka

penyediaan pelayanan dasar pada masyarakat. Keutamaan dari penggunaan DAU sebagaimana yang diisyaratkan dalam Undang-Undang tersebut, tampaknya tidak dapat dilaksanakan dengan baik oleh pemerintah daerah mengingat sebagian besar DAU tersebut akan dipergunakan untuk membiayai gaji pegawai, baik pegawai daerah maupun pegawai pusat instansi vertikal yang didaerahkan. Pembiayaan gaji pegawai melalui DAU ini hanyalah merupakan pengalihan pembiayaan dan Subsidi Daerah Otonom (SDO) menurut peraturan lama, di samping bantuan Inpres. Sebagai bentuk pengalihan pembiayaan dan SDO dan Inpres menjadi DAU, maka seyogianya bagian dan DAU tersebut setidaknya-tidaknya harus sama dengan jumlah SDO dan Inpres yang pernah diterima oleh daerah.

Implementasi DAU sebagai dana pemerataan untuk menunjang kecukupan pembiayaan penyelenggaraan pemerintah di daerah, pada awal pelaksanaan otonomi daerah secara efektif (1 Januari 2001) tidak sejalan secara baik. Hal ini terlihat dari adanya reaksi beberapa daerah terhadap DAU yang diterimanya yang dipandang tidak mampu memenuhi kecukupan dana yang diperlukan. Beberapa kepala daerah, terpaksa melakukan lobi kepada pemerintah pusat untuk mendapatkan tambahan dana guna menutupi defisit anggaran daerahnya, utamanya daerah-daerah yang tidak dapat memenuhi persyaratan untuk mendapatkan pinjaman sebagaimana diatur dalam PP Nomor 107 Tahun 2000 tentang "Pinjaman Daerah". Hal ini menunjukkan gambaran masih tingginya ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat, yang mengindikasikan bahwa pada tahun-tahun yang akan datang kondisi ketidakcukupan dana ini akan terus ada. Untuk mengatasi hal tersebut, pemerintah pusat harus mampu menciptakan kebijakan dan program yang dapat mengembangkan potensi untuk meningkatkan kemampuan keuangan daerah. Struktur perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah perlu untuk ditujukan kepada arah yang lebih mempromosikan kemampuan keuangan daerah, yang berorientasi pada sumber-sumber pendapatan daerah sendiri sebagai sumber penerimaan yang utama. Kebijakan yang diambil oleh pemerintah pusat harus diarahkan pada pemberian peluang bagi daerah untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah, tanpa memperburuk alokasi sumber-sumber produksi dan ekonomi serta keadilan bagi masyarakat.

Permasalahan tersebut tidak dapat sepenuhnya dibebankan kepada pemerintah pusat, oleh karena itu pemerintah daerah harus mampu untuk mengoptimalkan penerimaan dan potensi yang ada. Inisiatif dan kemauan

pemerintah daerah sangat diperlukan dalam upaya meningkatkan PAD, yang dijabarkan dalam perubahan cara penetapan anggaran pendapatan dan pendekatan sistem target berdasarkan prosentase tersebut dan realisasi tahun anggaran sebelumnya menjadi pendekatan berdasarkan potensi penerimaan. Perubahan lainnya antara lain dapat berupa perubahan tata cara pemungutan dan peningkatan kualitas sumber daya manusia aparat pelaksana pendapatan daerah.

Dana alokasi umum merupakan bantuan dan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah melalui transfer untuk membantu keuangan daerah (PP No.104 Th.2000, pasal 15). Transfer dan Pempus penting untuk Pemda dalam menjaga / menjamin tercapainya standar pelayanan publik minimum di seluruh negeri. Transfer merupakan konsekuensi dari tidak meratanya kemampuan keuangan dan ekonomi daerah. Selain itu, tujuan transfer adalah mengurangi kesenjangan keuangan horisontal antar-daerah, mengurangi kesenjangan vertikal Pusat-Daerah, mengatasi persoalan efek pelayanan publik antar-daerah, dan untuk menciptakan stabilisasi aktivitas perekonomian di daerah. Di Indonesia, bentuk transfer yang paling penting adalah DAU dan DAK, selain bagi hasil (revenue sharing).

Transfer atau *grants* dari Pempus secara garis besar dapat dibagi 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 terjadi terus menerus berulang 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 (*highway*), jembatan, gedung, pengadaan jaringan listrik dan air minum, dan sebagainya. Belanja pembangunan non fisik di antaranya mencakup pendidikan, pelayanan kesehatan dan pemeliharaan keamanan masyarakat (Sampurna B., 2005).

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. Oleh karena itu, Pemda dapat melakukan *smoothing* atas pengeluaran-pengeluarannya karena memang tidak ada aturan yang secara efektif digunakan untuk mencegahnya.

c. Dana Alokasi Khusus

Dana Alokasi Khusus (DAK) merupakan dana yang bersumber dari APBN yang dimaksudkan untuk membantu membiayai kegiatan-kegiatan khusus di daerah

tertentu yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional, khususnya untuk membiayai kebutuhan sarana dan prasarana pelayanan dasar masyarakat yang belum mencapai standar tertentu atau untuk mendorong percepatan pembangunan daerah.

Pemerintah pusat menetapkan kriteria DAK yang meliputi kriteria umum, kriteria khusus, dan kriteria teknis. Kriteria umum ditetapkan dengan mempertimbangkan kemampuan Keuangan Daerah dalam APBD. Kriteria khusus ditetapkan dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan dan karakteristik Daerah. Sedangkan kriteria teknis ditetapkan oleh kementerian teknis pelaksana program/kegiatan.

Berbeda dengan daerah penerima DBH dan DAU, daerah penerima DAK wajib menyediakan Dana Pendamping sekurang-kurangnya 10% (sepuluh persen) dari alokasi DAK. Dana Pendamping tersebut harus dianggarkan dalam APBD pada periode bersamaan dengan dianggarkannya DAK dalam APBN. Namun, untuk daerah dengan kemampuan fiskal tertentu atau daerah yang selisih antara penerimaan umum APBD dan Belanja Pegawainya sama dengan 0 (nol) atau negatif, tidak diwajibkan menyediakan Dana Pendamping tersebut.

B. Transfer Antar Daerah terdiri atas :

1. Pendapatan bagi hasil sebagaimana dimaksud dalam Pasal 285 ayat (2) huruf b angka 1 adalah dana yang bersumber dari pendapatan tertentu Daerah yang dialokasikan kepada Daerah lain berdasarkan angka persentase tertentu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
2. Bantuan keuangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 285 ayat (2) huruf b angka 2 adalah dana yang diberikan oleh Daerah kepada Daerah lainnya baik dalam rangka kerja sama Daerah maupun untuk tujuan tertentu lainnya.

2.2.2.3 Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah

Berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014 kelompok lain-lain pendapatan daerah yang sah dibagi menurut jenis pendapatan dapat mencakup:

1. Hibah yang berasal dari pemerintah, pemerintah daerah lainnya, badan/lembaga/organisasi swasta dalam negeri, kelompok masyarakat/ perorangan, dan lembaga luar negeri yang tidak mengikat;
2. Dana darurat dari pemerintah pusat dalam bencana nasional dan/atau peristiwa luar biasa yang tidak dapat ditanggulangi oleh daerah dengan menggunakan sumber APBD.

3. Dana penyesuaian dan dana otonomi khusus yang ditetapkan oleh pemerintah;
4. Dana bagi hasil pajak dari provinsi kepada kabupaten/kota;
5. Bantuan keuangan dari provinsi atau dari pemerintah daerah lainnya.

Komponen pendapatan daerah yang meliputi Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, dan Lain-lain Pendapatan Yang Sah, setiap tahunnya harus dianggarkan dan dimasukkan dalam APBD masing-masing Pemerintah Daerah bersamaan dengan anggaran belanja dan pembiayaan daerah. Seluruh pendanaan yang dianggarkan dalam APBD tersebut dikategorikan sebagai dana desentralisasi. Lain halnya dengan dana dekonsentrasi dan/atau dana tugas pembantuan.

Urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah pusat dan tidak dapat didesentralisasikan meliputi: urusan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional serta agama. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan tersebut Pemerintah Pusat menyelenggarakan sendiri atau dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat Pemerintah pusat atau wakil Pemerintah Pusat di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa. Pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu disebut dengan Dekonsentrasi. Sedangkan penugasan dari Pemerintah Pusat kepada pemerintah daerah dan/atau desa, dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa, serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu disebut tugas pembantuan.

Pelaksanaan dekonsentrasi dan tugas pembantuan tersebut didanai oleh Pemerintah Pusat atau dianggarkan dalam APBN pada pos anggaran belanja kementerian terkait, sehingga walaupun pelaksanaan urusan tersebut dilimpahkan atau diserahkan kepada pemerintah daerah, pendanaan pelaksanaannya tidak dapat dianggarkan pada APBD. Inilah yang membedakan dana desentralisasi dengan dana dekonsentrasi dan dana tugas pembantuan. Konsekuensi dari sistem pendanaan ini, jika terdapat sisa anggaran lebih dan/atau saldo kas dari dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan, sisa dan/atau saldo kas tersebut harus disetor kembali ke rekening Kas Umum Negara, dan apabila dalam hal pelaksanaan dekonsentrasi dan tugas pembantuan menghasilkan penerimaan, maka penerimaan

tersebut merupakan penerimaan APBN dan disetor ke Rekening Kas Umum Negara sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Begitupula kaitannya dengan barang yang diperoleh atas pelaksanaan kegiatan tersebut. Jika barang yang diperoleh dari dana desentralisasi, langsung menjadi barang milik daerah. Barang yang diperoleh dari dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan merupakan barang milik negara. Namun, tidak menutup kemungkinan barang milik negara tersebut dihibahkan kepada Daerah, sehingga jika barang milik negara tersebut telah dihibahkan kepada Daerah maka wajib dikelola dan ditatausahakan oleh pemerintah daerah, sedangkan jika barang milik negara tersebut tidak dihibahkan kepada Daerah, wajib dikelola dan ditatausahakan sendiri oleh kementerian negara/lembaga yang memberikan pelimpahan wewenang atau tugas pembantuan tersebut, walaupun barang tersebut berada atau digunakan oleh pemerintah daerah.

2.2.3 Konsep Anggaran Pemerintah

Realitas menunjukkan tidak semua daerah mampu untuk lepas dari pemerintah pusat, dikarenakan tingkat kebutuhan tiap daerah berbeda. Maka dalam kenyataannya, pemerintah pusat tidak dapat lepas tangan begitu saja terhadap kebijakan otonominya. Hal ini tidak hanya terlihat dalam konteks kerangka hubungan politis dan wewenang daerah, namun juga terlihat dalam hubungan keuangan antara pusat dan daerah (Simanjuntak, 2001).

Pada akhirnya pemerintah akan melakukan transfer dana. Transfer dana ini berupa dana perimbangan. Dana perimbangan adalah pengeluaran alokatif anggaran pemerintah pusat untuk pemerintah daerah yang ditujukan untuk keperluan pemerintah daerah (www.ksap.org). Kuncoro (2007) juga menyebutkan bahwa PAD hanya mampu membiayai belanja pemerintah daerah paling tinggi sebesar 20%. Kemandirian bagi daerah belum sepenuhnya terlaksana, karena mereka masih menggantungkan dengan adanya aliran dana dari pemerintah pusat, khususnya DAU. Dana Perimbangan ini terdapat berbagai macam, yaitu DAU (Dana Alokasi Umum), DAK (Dana Alokasi Khusus), dan DBH (Dana Bagi Hasil). Dana perimbangan tersebut diperuntukkan untuk: (i) menjamin terciptanya perimbangan secara vertikal di bidang keuangan antar tingkat pemerintahan; (ii) menjamin terciptanya perimbangan horizontal di bidang keuangan antar pemerintah di tingkat yang sama; (iii) dan menjamin terselenggaranya kegiatan-kegiatan

tertentu di daerah yang sejalan dengan kepentingan nasional. Dana yang biasanya ditransfer dari pemerintah pusat adalah DAU. Pada kenyataannya proporsi DAU terhadap penerimaan daerah masih yang tertinggi dibandingkan dengan penerimaan daerah yang lain, termasuk PAD (Pendapatan Asli Daerah)

Berkaitan dengan hal itu, strategi alokasi belanja daerah memainkan peranan yang tidak kalah penting guna meningkatkan penerimaan daerah. Dalam upaya untuk meningkatkan kontribusi publik terhadap penerimaan daerah, alokasi belanja modal hendaknya lebih ditingkatkan. Belanja Modal yang dilakukan oleh pemerintah daerah diantaranya pembangunan dan perbaikan sektor pendidikan, kesehatan, transportasi, sehingga masyarakat juga menikmati manfaat dari pembangunan daerah. Oleh karena itu, anggaran belanja daerah akan tidak logis jika proporsi anggarannya lebih banyak untuk belanja rutin (Abimanyu, 2005). Semakin banyak pendapatan yang dihasilkan oleh daerah, baik dari DAU maupun pendapatan asli daerah sendiri, daerah akan mampu memenuhi dan membiayai semua keperluan yang diharapkan oleh masyarakat.

2.2.4 Hubungan Keuangan Pusat-Daerah

Menurut pendapat Mardiasmo (2004: 58) keuangan negara merupakan bagian dari ilmu ekonomi yang mempelajari tentang kegiatan-kegiatan pemerintah di dalam bidang ekonomi, terutama mengenai penerimaan dan pengeluarannya serta pengaruhnya di dalam perekonomian. Tujuan suatu kerangka hubungan keuangan pusat-daerah adalah untuk menjelaskan tiga hal pokok, yaitu: pembagian kekuasaan tingkat-tingkat pemerintahan dalam memungut dan membelanjakan sumber dan dana pemerintahan, yakni pembagian yang sesuai dengan pola umum desentralisasi; pembagian yang memadai dari sumber-sumber dana secara keseluruhan untuk membiayai pelaksanaan fungsi-fungsi, penyediaan pelayanan dan pelaksanaan pembangunan yang diselenggarakan oleh pemerintah negara; dan distribusi pengeluaran pemerintah secara merata di antara daerah satu dan daerah lainnya.

Pola pembiayaan terhadap wewenang yang dilimpahkan oleh pusat kepada daerah sebagian besar diperoleh dari pendapatan asli daerah. Namun kenyataannya dominasi pusat masih terlalu kuat bagi daerah di dalam pembiayaan pembangunan daerah. Salah satu bentuknya adalah dengan pemberian sumber dana yang berkaitan dengan wewenang yang diberikan.

Dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan dan melaksanakan fungsi

pelayanan publik di daerah, pemerintah membutuhkan anggaran sebanding dengan kegiatan yang harus dijalankan. Kebutuhan keuangan daerah dapat diperoleh dari Pendapatan Asli Daerah dan bantuan atau subsidi dari pemerintah pusat.

2.2.5 Prospek Keuangan daerah

Prospek keuangan daerah dapat dilihat dari faktor-faktor berikut ini: a) sumber-sumber yang belum tergali, yang meliputi sumber daya alam dan sumber-sumber lainnya; dan b) sumber-sumber keuangan yang telah digali tetapi belum dioptimalkan secara efektif, juga meliputi sumber daya alam dan sumber-sumber lain. Realisasi penilaian prospek keuangan daerah ini tidak begitu saja mudah dilakukan. Dari fakta yang telah sering ditemukan terdapat sejumlah kendala yang menghambat pelaksanaan di lapangan. Adapun faktor yang berpengaruh bagi pelaksanaan antara lain perangkat peraturan daerah, obyek pelaksanaan, dan subyek pelaksanaan.

Ekonomi publik atau ilmu keuangan negara adalah bagian dari ilmu ekonomi yang memepelajari tentang kegiatan pemerintah dalam bidang ekonomi terutama mengenai penerimaan dan pengeluaran serta pengaruhnya di dalam perekonomian tersebut (Mardiasmo, 2004). Sedangkan yang dimaksud dengan keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat di nilai dengan uang maupun berupa barang yang dapat di jadikan milik negara berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut (UU No. 17 Tahun 2003).

Guna menyelenggarakan otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab diperlukan keuangan dengan menggali sumber-sumber keuangan sendiri yang didukung pula oleh pembagian keuangan antara pusat dan daerah. Keuangan daerah merupakan semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut, dalam kerangka Anggaran Pendapatan Belanja Daerah. Dalam upaya penyelenggaraan pemerintah dan pelayanan kepada masyarakat, antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan. Di dalam otonomi daerah bukan hanya terdapat hal-hal yang berupa pelimpahan kewenangan dan pembiayaan dari pemerintah pusat dan daerah saja, akan tetapi yang lebih utama adalah adanya keinginan untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas pengelolaan sumber keuangan daerah dalam rangka peningkatan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat.

Dalam rangka pelaksanaan Otonomi Daerah yang nyata dan bertanggung jawab maka kepada daerah-daerah diberikan hak, wewenang dan kewajiban untuk dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri agar dapat meningkatkan daya guna dan hasil guna dalam penyelenggaraan pemerintahan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dan melaksanakan pembangunan. Demikian juga dalam mengatur sendiri masalah keuangan daerahnya termasuk bagaimana menggali sumber-sumber pendapatan daerah.

Untuk dapat memiliki keuangan yang memadai dengan sendirinya daerah membutuhkan sumber keuangan yang cukup pula. Dalam hal ini daerah dapat memperolehnya melalui beberapa cara, yakni:

1. Pemerintah daerah dapat mengumpulkan dana dan pajak daerah yang sudah disetujui oleh pemerintah pusat.
2. Pemerintah daerah dapat melakukan pinjaman dan pihak ketiga, pasar uang atau melalui pemerintah pusat.
3. Ikut ambil bagian dalam pendapatan pajak sentral yang dipungut daerah, misalnya sekian persen dan pendapatan sentral tersebut.

2.2.6 Belanja Modal

Belanja modal menurut Peraturan Pemerintah RI No. 58/2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah adalah belanja yang dilakukan dalam rangka pembelian / pengadaan aset tetap dan aset lainnya yang mempunyai masa manfaat lebih dari 12 bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintahan, seperti dalam bentuk tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, jaringan, buku perpustakaan, dan hewan. Belanja modal yaitu pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembentukan modal, antara lain untuk pembangunan, peningkatan, dan pengadaan serta kegiatan non fisik yang mendukung pembentukan modal. Dalam belanja ini termasuk untuk tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, jaringan maupun dalam bentuk fisik lainnya seperti buku, binatang dan lain sebagainya yang berpedoman pada Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2005 tentang Standart Akuntansi Pemerintahan dalam SAP, belanja modal dapat dikategorikan ke dalam 5 (lima) kategori utama, yaitu :

1. Belanja modal tanah
2. Belanja modal peralatan dan mesin
3. Belanja modal gedung dan bangunan
4. Belanja modal jalan, irigasi dan jaringan
5. Belanja modal fisik hewan ternak, buku-buku dan jurnal ilmiah.

Belanja modal merupakan salah satu jenis Belanja Langsung dalam APBN/APBD. Menurut Erlina dan Rasdianto (2013) Belanja Modal adalah pengeluaran anggaran untuk aset tetap berwujud yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi. Besaran nilai pembelian/pengadaan atau pembangunan aset tetap berwujud dianggarkan dalam belanja modal hanya sebesar harga beli/bangun aset (Permendagri 13 Tahun 2006).

Mardiasmo (2002) dalam Andria (2009) yang menyatakan bahwa dalam era otonomi daerah, pemerintah daerah harus semakin mendekatkan diri pada pelayanan dasar publik dengan memaksimalkan sumber pendapatan daerahnya untuk peningkatan fasilitas pelayanan publik. Peningkatan fasilitas pelayanan publik ini tentunya dengan memberikan porsi belanja modal yang maksimal. Peningkatan belanja modal ini sebenarnya akan semakin memberikan peluang kepada pemerintah daerah dalam memenuhi indikator keberhasilan otonomi daerah dalam hal kemandirian keuangan daerah memenuhi kebutuhan belanjanya.

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).

2.2.7 Pengembangan Hipotesis

PAD adalah Pendapatan Asli Daerah yang terdiri dari Hasil Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Pendapatan dari Laba Perusahaan Daerah dan lain-lain Pendapatan Yang Sah. Dana alokasi Umum adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Belanja Modal adalah jenis belanja yang berhubungan dengan aktivitas atau pelayanan publik.

Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 disebutkan bahwa untuk pelaksanaan kewenangan Pemerintah Daerah (membiayai belanja daerah), pemerintahan pusat akan mentransfer Dana Perimbangan yang terdiri dari Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, dan bagian daerah dari Dana Bagi Hasil yang terdiri dari Pajak dan Sumber Daya Alam.

Pemasukan pemerintah daerah selain dari dana perimbangan tersebut, juga mempunyai sumber pendanaan sendiri berupa Pendapatan Asli Daerah, Pembiayaan, dan Lain-lain pendapatan.

2.2.7.1 Pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Modal

PAD mempunyai peran penting untuk membiayai pelaksanaan otonomi daerah guna mencapai tujuan utama penyelenggaraan otonomi daerah yang ingin meningkatkan pelayanan publik dan memajukan perekonomian daerah (Mardiasmo, 2002:46). Untuk mewujudkan harapan tersebut, pemerintah daerah melakukan berbagai cara dalam meningkatkan pelayanan publik, salah satunya dengan melakukan belanja untuk kepentingan investasi yang direalisasikan melalui belanja modal.

Sesuai dengan PP No. 58 Tahun 2005 tentang pengelolaan keuangan daerah yang menyatakan bahwa APBD disusun sesuai kebutuhan penyelenggaraan pemerintah dan kemampuan pendapatan daerah. Artinya, setiap penyusunan APBD pemerintah daerah 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 kecinya 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 agar kebutuhan dan kesejahteraan daerah akan dapat terpenuhi.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah pendapatan yang terdiri dari Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Pendapatan dari Laba Perusahaan dan lain-lain Pendapatan Yang Sah. Studi tentang pengaruh pendapatan daerah (local own source revenue) terhadap pengeluaran daerah sudah banyak dilakukan (misalnya Aziz et

al,2000; Blackley, 1986; Joulfaian & Mokeerje, 1990; Legrenzi & Milas, 2001; Von Furstenberg et al, 1986). Hipotesis yang menyatakan bahwa pendapatan daerah (terutama pajak) akan mempengaruhi anggaran belanja pemerintah daerah dikenal dengan nama tax-spend hypothesis (Aziz et al, 2000; Doi, 1998; Von furstenberg et al, 1986). Dalam hal ini, pengeluaran pemerintah daerah akan disesuaikan dengan perubahan dalam penerimaan pemerintah daerah atau perubahan pendapatan terjadi sebelum perubahan pengeluaran.

Daerah yang ditunjang dengan sarana dan prasarana memadai akan berpengaruh pada tingkat produktivitas masyarakatnya dan akan menarik investor untuk menanamkan modalnya pada daerah tersebut yang pada akhirnya akan menambah pendapatan asli daerah. Peningkatan PAD diharapkan mampu memberikan efek yang signifikan terhadap pengalokasian anggaran belanja modal oleh pemerintah. Berdasarkan landasan teoritis dan temuan-temuan empiris di atas, hipotesis dapat dinyatakan sebagai berikut:

H1 : Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh positif terhadap Belanja Modal

2.2.7.2 Pengaruh Dana Transfer terhadap Belanja Modal

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

Pemerintah pusat mengharapkan dengan adanya desentralisasi fiskal pemerintah daerah lebih mengoptimalkan kemampuannya dalam mengelola sumber daya yang dimiliki sehingga tidak hanya mengandalkan Dana Transfer dari pusat. Dengan adanya transfer dari pemerintah pusat maka daerah bisa lebih fokus untuk menggunakan PAD yang dimilikinya untuk membiayai belanja modal yang menunjang tujuan pemerintah yaitu meningkatkan pelayanan publik. Irvan (2016) menyatakan bahwa dalam penelitian yang Ia buat Dana Transfer berpengaruh

signifikan terhadap Belanja Modal pada Pemerintah kota Bandung. Berdasarkan penelitian empiris yang dilakukan oleh Holtz-Eakin et al, (1985) menyatakan bahwa terdapat keterkaitan sangat erat antara transfer dari pemerintah pusat dengan belanja pemerintah daerah. Secara spesifik mereka menegaskan bahwa variabel-variabel kebijakan pemerintah daerah dalam jangka pendek disesuaikan (adjusted) dengan transfer yang diterima, sehingga memungkinkan terjadinya respon yang non-linier dan asymmetric. Landasan teoritis dan temuan-temuan empiris di atas, menghasilkan hipotesis sebagai berikut :

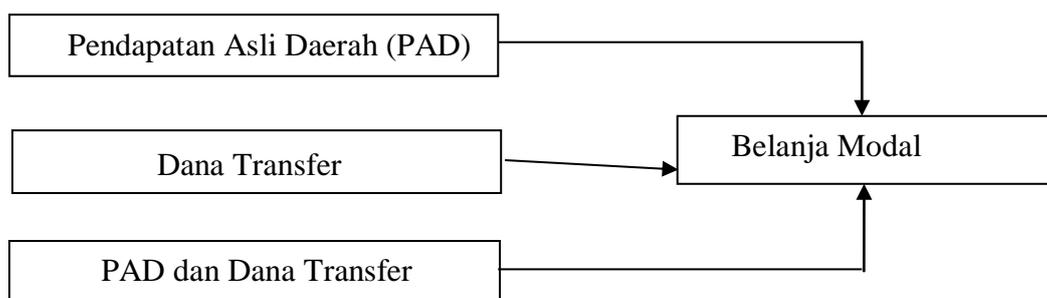
H2 : Dana Transfer berpengaruh positif terhadap Belanja Modal

2.2.7.3 Pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Transfer secara bersamaan terhadap Belanja Modal

Pendapatan Asli Daerah dan Dana Transfer merupakan sumber utama pemasukan daerah dalam untuk mewujudkan pembangunan daerah. Adolph Wagner (1883) mengemukakan sebuah hukum yang dikenal dengan “ The Increasing of State Activity “, yang dikenal hukum wagner yaitu menyatakan bahwa aktivitas pemerintah dalam sebuah perekonomian cenderung meningkat. Ukuran tersebut dinyatakan dengan peningkatan pendapatan pemerintah, dengan diikutinya peningkatan pengeluaran pemerintah dalam hal memberikan pelayanan barang dan jasa publik bagi masyarakat (Wildavsky, 1985; Tridimas 2001). Kadafi (2013) dalam penelitiannya menyatakan bahwa Pendapatan Asli Daerah dan Dana Perimbangan secara bersamaan berpengaruh positif terhadap Belanja Modal. Sesuai landasan teoritis dan temuan-temuan empiris di atas, hipotesis dapat dinyatakan sebagai berikut :

H3 : Pendapatan Asli Daerah dan Dana Transfer secara bersamaan berpengaruh positif terhadap Belanja Modal

Pemaparan keterangan di atas dapat digambarkan sebagai berikut :



Gambar 2.1

Kerangka Pemikiran

Dan kerangka pemikiran tersebut diatas dapat dijelaskan bahwa dana alokasi umum yang berasal dari pemerintah pusat sebagai dana perimbangan akan mempengaruhi belanja modal selain itu juga pendapatan asli daerah yang merupakan sumber pendapatan yang berasal dari daerah sendiri akan mempengaruhi belanja modal. Dengan demikian semakin besar dana alokasi umum dan pendapatan asli daerah akan mampu membiayai belanja modal.