

BAB 2

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Landasan Teori

2.1.1. Anggaran Daerah Sektor Publik

Anggaran daerah merupakan salah satu alat yang memegang peranan dalam rangka meningkatkan pelayanan publik dan didalamnya tercermin kebutuhan masyarakat dengan memperhatikan potensi dan sumber-sumber kekayaan daerah. Tujuan utama proses perumusan anggaran adalah menterjemahkan perencanaan ekonomi pemerintah, yang terdiri dari perencanaan input dan output dalam satuan keuangan. Proses perumusan anggaran harus dapat menggali dan mengendalikan sumber-sumber dana publik. Proses pembuatan satu tahun anggaran dikenal dengan istilah penganggaran.

Keterbatasan sumber daya yang dimiliki menyebabkan proses pembuatan keputusan pengalokasian menjadi sangat dinamis, terlebih lagi dalam kondisi dimana terdapat banyak pihak dengan kepentingan dan preferensi yang berbeda (Rubin, 1993:83). Penganggaran terbagi ke dalam empat tahapan, yaitu executive planning, legislative approval, executive implementation, dan ex post accountability (Von Hagen, 2002). Pada kedua tahapan pertama terjadi interaksi antara eksekutif dan legislatif dan politik anggaran paling mendominasi, sementara pada dua tahap terakhir hanya melibatkan birokrasi sebagai perantara.

2.1.2. Proses Penyusunan Anggaran

Penerapan otonomi daerah di Indonesia tak terlepas dari perubahan paradigma dalam pengelolaan dan penganggaran daerah. Penganggaran kinerja (performance budgeting) merupakan konsep dalam penganggaran yang menjelaskan keterkaitan antara pengalokasian sumberdaya dengan pencapaian hasil yang dapat diukur.

Pembahasan anggaran melibatkan eksekutif dan legislatif dalam membuat kesepakatan-kesepakatan yang dicapai melalui bargaining (dengan acuan Kebijakan Umum APBD dan Prioritas serta plafon anggaran) sebelum anggaran ditetapkan sebagai suatu peraturan daerah (Darwanto dan Yustikasari, 2007). Anggaran yang telah ditetapkan menjadi dasar bagi eksekutif untuk melaksanakan aktivitasnya dalam pemberian pelayanan publik dan acuan bagi legislatif untuk melaksanakan fungsi pengawasan dan penilaian kinerja eksekutif dalam hal pertanggungjawaban kepala daerah.

2.1.3. Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Pengertian Pendapatan Asli Daerah (PAD) berdasarkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah Pasal 1 angka 18 adalah sebagai berikut:

“Pendapatan Asli Daerah, selanjutnya disebut PAD adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.”

Menurut Halim (2004:167), pengertian Pendapatan Asli Daerah (PAD) yaitu:

“Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah. Pendapatan Asli Daerah dipisahkan menjadi empat jenis pendapatan, yaitu pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan milik daerah yang dipisahkan, lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah.”

Adapun menurut Mardiasmo (2002:99), pengertian Pendapatan Asli Daerah (PAD) yaitu:

“Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah penerimaan yang diperoleh dari sektor pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah. Sebagaimana disebutkan bahwa Pendapatan Asli Daerah merupakan penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah, maka diharapkan tiap-tiap pemerintah daerah dapat membangun infrastruktur ekonomi, baik di daerahnya masing-masing guna meningkatkan pendapatannya.”

Berdasarkan beberapa kutipan diatas dapat disimpulkan bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan pendapatan yang diperoleh dari penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah dan dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan-peraturan. Adapun kelompok Pendapatan Asli Daerah (PAD) dipisahkan menjadi empat jenis pendapatan, yaitu sebagai berikut (Mardiasmo, 2002:101):

1. Pajak Daerah.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, yang dimaksud dengan pajak daerah adalah iuran yang dilakukan oleh pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang dan dapat dipaksakan berdasarkan peraturan Perundang-

undangan yang berlaku. Pajak daerah digunakan untuk membiayai penyelenggaraan Pemerintah Daerah. Jenis-jenis pajak daerah adalah:

a. Pajak Hotel.

Pajak hotel adalah pajak atas pelayanan hotel. Hotel adalah bangunan yang khusus disediakan bagi orang yang menginap/istirahat, memperoleh pelayanan dan/atau fasilitas lainnya yang menyatu, dikelola dan dimiliki oleh pihak yang sama, kecuali untuk perkotaan atau perkantoran.

b. Pajak Restoran dan Rumah Makan.

Pajak restoran dan rumah makan adalah pajak atas pelayanan restoran. Restoran atau rumah makan adalah tempat menyantap makanan dan/atau minuman yang disediakan dengan dipungut bayaran, tidak termasuk jasa boga atau catering.

c. Pajak Hiburan.

Pajak hiburan adalah pajak atas penyelenggaraan hiburan. Hiburan adalah semua jenis pertunjukan, permainan ketangkasan dan/atau keramaian dengan nama dan bentuk apapun yang ditonton atau dinikmati oleh setiap orang dengan dipungut bayaran, tidak termasuk penggunaan fasilitas untuk berolahraga.

d. Pajak Reklame.

Pajak reklame adalah pajak atas penyelenggara reklame. Reklame adalah benda, alat, pembuatan atau media yang menurut bentuk dan corak ragamnya untuk tujuan komersial.

e. Pajak Penerangan Jalan.

Pajak penerangan jalan adalah pajak atas penggunaan tenaga listrik dengan ketentuan bahwa di wilayah daerah tersebut tersedia penerangan jalan yang dibayarkan oleh pemerintah daerah.

f. Pajak Bahan Galian Golongan C.

Pajak pengambilan bahan galian golongan C adalah pajak atas kegiatan pengambilan bahan galian golongan C sesuai dengan peraturan Perundang-Undangan yang berlaku. Bahan galian golongan C terdiri dari asbes, batu tulis, batu setengah permata, batu kapur, batu apung, gips, pasir, fosfat, tanah liat dan lain-lain.

g. Pajak Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukiman.

Pajak yang dikenakan terhadap pengambilan dan pemanfaatan air, baik air bawah tanah maupun air permukaan untuk digunakan orang pribadi atau badan kecuali untuk keperluan dasar rumah tangga dan pertanian rakyat.

2. Retribusi Daerah.

Sumber pendapatan lain yang dapat dikategorikan dalam pendapatan asli daerah adalah retribusi daerah. Retribusi daerah 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 (UU No. 28 Tahun 2009). Retribusi daerah dapat dibagi dalam beberapa kelompok, yakni retribusi jasa umum, retribusi jasa usaha, retribusi perizinan, yang diuraikan sebagai berikut:

- a. Retribusi jasa umum adalah retribusi atas jasa yang disediakan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan.
 - b. 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 adalah retribusi atas kegiatan tertentu pemerintah daerah dalam rangka pemberian izin kepada orang pribadi atau badan yang dimaksudkan untuk pembinaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana, atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan.
3. Pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan.

Salah satu penyebab diberlakukannya otonomi daerah adalah tingginya campur tangan pemerintah pusat dalam pengelolaan roda pemerintahan daerah. Termasuk di dalamnya adalah pengelolaan kekayaan daerah berupa sumber daya alam, sumber daya manusia dan sektor industri. Dengan adanya otonomi daerah maka daerah dapat mengelola kekayaan daerahnya seoptimal mungkin guna meningkatkan pendapatan asli daerah. Undang-undang mengizinkan pemerintah daerah untuk mendirikan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), BUMD ini bersama sektor swasta atau Asosiasi Pengusaha

Daerah diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi daerah, sehingga dapat menunjang kemandirian daerah dalam pembangunan perekonomian daerah.

4. Lain-Lain Pendapatan yang sah.

Lain-lain pendapatan yang sah dapat digunakan untuk membiayai belanja daerah dapat diupayakan oleh daerah dengan cara-cara yang wajar dan tidak menyalahi peraturan yang berlaku. Alternatif untuk memperoleh pendapatan ini bisa 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.

2.1.4. Dana Alokasi Umum (DAU)

Dana Alokasi Umum (DAU) adalah dana yang bersumber dari pendapatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi (Sidik, 2002:158). Desentralisasi mengandung pengertian penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah sebagai daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Implikasinya, DAU dialokasikan kepada setiap daerah dalam rangka menjalankan kewenangan Pemerintah Daerah dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat. DAU yang merupakan transfer Pemerintah Pusat kepada Pemerintahan Daerah bersifat “block grant”, yang

berarti kepada Pemerintahan Daerah diberi keleluasaan dalam penggunaannya sesuai dengan prioritas dan kebutuhan daerah dengan tujuan untuk menyeimbangkan kemampuan keuangan antar daerah atau bisa dikatakan DAU sebagai alat pemerataan (equalization grants).

Beberapa prinsip dasar dalam pengalokasian DAU antara lain adalah:

1. Kecukupan (adequacy). Prinsip mendasar yang pertama adalah prinsip kecukupan. Sebagai suatu bentuk penerimaan daerah, sistem DAU harus memberikan sejumlah dana yang cukup kepada daerah. Dalam hal ini, perkataan “cukup” diartikan dalam kaitannya dengan beban fungsi. Sebagaimana diketahui, beban finansial dalam menjalankan fungsi tidaklah statis, melainkan cenderung meningkat karena satu atau berbagai faktor. Oleh karena itulah maka penerimaan pun seharusnya naik, sehingga pemerintah daerah mampu membiayai beban anggarannya. Bila alokasi DAU mampu merespon terhadap kenaikan beban anggaran yang relevan, maka sistem DAU dikatakan memenuhi prinsip kecukupan.
2. Netralitas dan efisiensi (neutrality and efficiency). Desain dari sistem alokasi harus netral dan efisien. Netral artinya suatu sistem alokasi harus diupayakan sedemikian rupa sehingga efeknya justru memperbaiki (bukannya menimbulkan) distorsi dalam harga relatif dalam perekonomian daerah. Efisien artinya sistem alokasi DAU tidak boleh menciptakan distorsi dalam struktur harga input. Untuk itu, sistem lokasi harus memanfaatkan berbagai jenis instrumen finansial alternatif relevan yang tersedia.

3. Akuntabilitas (accountability). Sesuai dengan namanya, yaitu Dana Alokasi Umum, maka penggunaan dana fiskal ini sebaiknya dilepaskan ke daerah.
4. Relevansi dengan tujuan (relevance). Sistem alokasi DAU sejauh mungkin mengacu pada tujuan pemberian alokasi sebagaimana dimaksudkan dalam UU. Alokasi DAU layak ditujukan untuk membiayai sebagian dari beban fungsi yang dijalankan dan hal-hal yang merupakan prioritas dan target-target nasional yang harus dicapai. UU telah mencantumkan secara eksplisit beberapa hal yang menjadi tujuan yang ingin dicapai lewat program desentralisasi, yakni (1) stimulasi ekonomi daerah; (2) peningkatan demokrasi; (3) keadilan/pemerataan; dan (4) kemampuan daerah dalam melayani masyarakat.
5. Keadilan (equity). Kaitan penting dengan isu pemerataan ini adalah apa yang ingin diratakan lewat instrumen DAU. Pendapat umum terhadap DAU adalah bertujuan untuk meratakan pendapatan antar daerah (dalam pengertian nominal ataupun per kapita). Meskipun tujuan ini menarik, namun secara konseptual dan praktis, tujuan tersebut bukanlah tujuan yang secara langsung dapat dicapai oleh instrumen DAU. Pertimbangannya, tujuan pemerataan pendapatan antar daerah hanya baik untuk dipakai sebagai referensi ideal (atau tujuan pemerataan yang sifatnya primer), tapi bukan tujuan yang bisa dicapai secara fungsional.
6. Obyektivitas dan transparansi (objectivity and transparency). Sebuah sistem alokasi DAU yang baik harus didasarkan pada upaya untuk meminimumkan kemungkinan manipulasi. Maka dari itu sistem alokasi DAU harus dibuat

sejelas mungkin dan formulanya pun dibuat setransparan mungkin. Prinsip transparansi akan dapat dipenuhi bila formula tersebut bisa dipahami oleh khalayak umum. Dalam kaitan itulah maka indikator yang digunakan sedapat mungkin adalah indikator yang sifatnya obyektif, sehingga tidak menimbulkan interpretasi yang ambivalen.

7. Kesederhanaan (*simplicity*). Rumusan alokasi DAU harus sederhana (tidak kompleks). Rumusan yang kompleks akan sulit dimengerti umum, namun tidak boleh pula terlalu sederhana sehingga menimbulkan perdebatan dan kemungkinan ketidakadilan. Rumusan sebaiknya tidak memanfaatkan sejumlah besar variabel dimana jumlah variabel yang dipakai menjadi relatif terlalu besar ketimbang jumlah dana yang ingin dialokasikan.

Tiga faktor penting dalam desain DAU adalah sumber dana untuk alokasi DAU (*distributable pool*), formula distribusi, dan kondisionalitas (*conditionality*) (Sidik, 2002:160). Menyangkut sumber dana, ciri yang baik dari sistem transfer keuangan pusat ke daerah adalah stabilitas dan juga fleksibilitas. Meski terkesan bertentangan bukan tidak mungkin hal tersebut dapat dicapai. Berdasarkan contoh di banyak negara, ada tiga cara untuk menentukan jumlah dana yang akan dialokasikan, yaitu (1) proporsi tertentu dari penerimaan pemerintah atau persentase tertentu dari Produk Domestik Bruto (PDB); (2) secara *ad hoc*, seperti halnya belanja yang lain; dan (3) berdasarkan formula, misalnya sebagai proporsi dari pengeluaran tertentu atau dikaitkan dengan berbagai karakteristik umum daerah penerima transfer.

Terkait dengan formula distribusi, meskipun fokus utama kepada hasil atau efek dari distribusi, desain formula yang baik tetap harus diupayakan. Desain yang baik akan memberikan efisiensi dan akuntabilitas daerah. Transfer yang terjadi jangan hanya bertujuan untuk mengisi celah fiskal dalam rangka mencapai pemerataan. Akan tetapi hal yang penting adalah bagaimana mendefinisikan kebutuhan belanja dan kapasitas fiskal secara akurat dengan menggunakan faktor-faktor yang obyektif. Database yang baik akan mendukung terciptanya hal tersebut.

Dana untuk transfer, baik jumlah maupun sumbernya sudah ditentukan dan formula sudah ditetapkan, maka hal selanjutnya yang harus ditentukan dalam sistem transfer yaitu apakah transfer tersebut akan dilakukan bersyarat (conditional), dalam arti terkait dengan penyediaan standar pelayanan publik tertentu. Dikarenakan dana DAU adalah unconditional block grant, maka tidak ada persyaratan apapun dimana tujuan dari DAU adalah untuk menjamin semua daerah memiliki sumber dana dalam menyediakan pelayanan publik dengan standar tertentu. Menurut pengalaman beberapa negara, penggunaan transfer bersyarat sangat efektif digunakan sebagai sarana mencapai sasaran di berbagai sektor tertentu, misalnya kesehatan, pendidikan dan infrastruktur.

Dalam penyusunan formula DAU, terdapat 3 (tiga) tahapan umum yang dilakukan, yaitu:

1. Tahapan akademis. Tahap pertama ini, konsep awal penyusunan formula DAU dilakukan oleh Tim Independen dari berbagai universitas dengan tujuan

untuk memperoleh formula DAU yang sesuai dengan karakteristik otonomi daerah di Indonesia.

2. Tahapan administratif. Penghitungan DAU berdasarkan formula DAU sebagaimana diamanatkan UU dengan memperhatikan hasil rekomendasi pihak akademis termasuk di dalamnya konsolidasi, verifikasi, dan validasi data DAU yang bersumber dari instansi terkait dan daerah.
3. Tahapan politis. Tahapan akhir pembahasan formula dan penghitungan DAU antara pemerintah dengan Panja Belanja Daerah Panitia Anggaran DPR RI untuk menyetujui formula dan hasil penghitungan DAU.

2.1.5. Pertumbuhan Ekonomi

Secara umum pertumbuhan ekonomi dapat diartikan sebagai peningkatan kemampuan dari suatu perekonomian dalam memproduksi barang atau jasa. Secara lebih rinci, Jhingan (2008:117) mendefinisikan pertumbuhan ekonomi sebagai kenaikan kapasitas dalam jangka panjang suatu negara untuk menyediakan berbagai jenis barang ekonomi kepada penduduknya, dimana kenaikan kapasitas/kemampuan tumbuh sesuai dengan kemajuan teknologi dan penyesuaian kelembagaan dan ideologis yang diperlukannya. Definisi ini memiliki tiga komponen, yaitu (1) pertumbuhan ekonomi suatu bangsa terlihat dari meningkatnya secara terus menerus persediaan barang; (2) teknologi maju merupakan faktor dalam pertumbuhan ekonomi yang menentukan derajat pertumbuhan kemampuan dalam penyediaan aneka macam barang kepada penduduk; dan (3) penggunaan teknologi secara luas dan efisien memerlukan

adanya penyesuaian di bidang kelembagaan dan ideologi, sehingga inovasi yang dihasilkan dapat dimanfaatkan secara tepat.

Berdasarkan definisi tersebut, tersirat bahwa suatu perekonomian dikatakan mengalami pertumbuhan ekonomi jika jumlah produk barang dan jasa yang dihasilkan melalui aktivitas ekonomi mengalami peningkatan atau kenaikan dalam jangka panjang. Pertumbuhan ekonomi daerah sangat penting dan dibutuhkan, sebab tanpa pertumbuhan ekonomi tidak akan terjadi peningkatan kesejahteraan, kesempatan kerja, produktivitas dan distribusi pendapatan. Pertumbuhan ekonomi juga penting untuk mempersiapkan perekonomian menjalani kemajuan selanjutnya.

Produk Domestik Bruto (PDB) atau Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) sering digunakan untuk mengukur kinerja ekonomi atau tingkat pertumbuhan ekonomi, dimana PDB atau PDRB meringkas aktivitas ekonomi dalam suatu nilai uang tertentu selama periode tertentu (Badan Pusat Statistik, 2008). PDRB per kapita dapat dijadikan sebagai salah satu indikator guna melihat keberhasilan pembangunan perekonomian di suatu wilayah. PDRB merupakan nilai bersih barang dan jasa akhir yang dihasilkan oleh berbagai kegiatan ekonomi di suatu daerah dalam suatu periode. PDRB mengukur pengeluaran total dari suatu perekonomian terhadap berbagai barang dan jasa yang baru diproduksi pada suatu saat atau tahun atau pendapatan total yang diterima dari adanya seluruh produksi barang dan jasa tersebut.

PDRB dapat menggambarkan kemampuan suatu daerah mengelola sumber daya alam yang dimilikinya. Besaran PDRB yang dihasilkan oleh masing-

masing daerah sangat bergantung kepada potensi sumber daya alam dan faktor produksi daerah tersebut. Adanya keterbatasan dalam penyediaan faktor-faktor tersebut menyebabkan besaran PDRB bervariasi antar daerah.

Menurut Badan Pusat Statistik (2008:67) angka PDRB dapat diperoleh melalui tiga pendekatan, yaitu pendekatan produksi, pendekatan pendapatan dan pendekatan pengeluaran yang dijelaskan sebagai berikut:

1. Menurut pendekatan produksi.

PDRB adalah jumlah nilai barang dan jasa akhir yang dihasilkan oleh berbagai unit produksi yang berada di suatu wilayah/provinsi dalam jangka waktu tertentu (satu tahun). Unit-unit produksi tersebut dalam penyajiannya dikelompokkan menjadi 9 sektor atau lapangan usaha, yaitu pertanian, pertambangan dan penggalian, industri pengolahan, listrik, gas dan air bersih, bangunan, perdagangan, hotel dan restoran, pengangkutan dan komunikasi, jasa keuangan, persewaan dan jasa perusahaan, dan jasa-jasa.

2. Menurut Pendekatan Pendapatan.

PDRB merupakan balas jasa yang diterima oleh faktor-faktor produksi yang ikut serta dalam proses produksi di suatu wilayah dalam waktu tertentu. Balas jasa faktor produksi adalah upah dan gaji, sewa tanah, bunga modal dan keuntungan, sebelum dipotong pajak penghasilan dan pajak langsung lainnya. Dalam definisi ini, PDRB mencakup juga penyusutan netto. Jumlah semua komponen pendapatan per sektor disebut sebagai nilai tambah bruto sektoral. PDRB merupakan jumlah dari nilai tambah bruto seluruh sektor.

3. Menurut pendekatan pengeluaran.

PDRB adalah penjumlahan semua komponen permintaan akhir, yaitu:

- a. Pengeluaran konsumsi rumah tangga dan lembaga swasta yang tidak mencari untung.
- b. Konsumsi pemerintah.
- c. Pembentukan modal tetap domestik bruto.
- d. Perubahan stok.
- e. Ekspor netto.

2.1.6. Belanja Modal

Vogt (2007:128) menjelaskan bahwa belanja modal atau capital expenditure memiliki dua definisi. Definisi dari sudut pandang ekonomi dan dari sudut pandang akuntansi. Sudut pandang ekonomi memberikan konsep belanja modal yang lebih luas, yakni setiap pengeluaran yang akan menghasilkan manfaat di masa yang akan datang disebut belanja modal. Menurut sudut pandang akuntansi, belanja modal merupakan pengeluaran yang tidak hanya menghasilkan manfaat di masa mendatang, tetapi juga menghasilkan perolehan, menambah, atau meningkatkan asset yang telah ada yang masa ekonomisnya panjang. Bahkan, apabila menurut *Government Accounting Board's Statement 34 (1999) of United State*, belanja modal yang nilainya kurang dari \$ 5.000 dianggap sebagai pengeluaran rutin atau pengeluaran operasional. Definisi akuntansi inilah yang umum digunakan dalam keuangan negara dan daerah (Vogt, 2007:133).

Menurut Halim (2004:173) belanja modal merupakan belanja pemerintah daerah yang manfaatnya melebihi satu tahun anggaran dan akan menambah aset atau kekayaan daerah dan selanjutnya akan menambah belanja yang bersifat rutin, seperti biaya pemeliharaan pada Kelompok Belanja Administrasi Umum.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 Pasal 53 ayat (1):

“Belanja modal sebagaimana dimaksud dalam pasal 50 huruf c digunakan untuk pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembelian/pengadaan atau pembangunan aset tetap berwujud yang mempunyai nilai manfaat lebih dari dua belas bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintahan, seperti dalam bentuk tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, jalan, irigasi dan jaringan dan aset tetap lainnya.”

Menurut Standar Akuntansi Pemerintah (SAP), pengertian belanja modal adalah pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembentukan modal yang sifatnya menambah aset tetap/inventaris yang memberikan manfaat lebih dari satu periode akuntansi, termasuk di dalamnya adalah pengeluaran untuk biaya pemeliharaan yang sifatnya mempertahankan atau menambah masa manfaat, serta meningkatkan kapasitas dan kualitas aset (Mardiasmo, 2002:155). Dalam SAP, belanja modal dapat dikategorikan ke dalam lima kategori utama, yaitu (Mardiasmo, 2002:157):

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 ke dalam 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.

Belanja modal akan diakui pada saat terjadinya pengeluaran dari rekening kas umum daerah, dimana khusus pengeluaran melalui bendahara pengeluaran maka pengakuannya terjadi pada saat pertanggungjawaban atas pengeluaran tersebut disahkan oleh unit yang mempunyai fungsi perbendaharaan. Pengeluaran atas belanja modal tersebut diakui sebagai asset tetap dalam neraca daerah. Asset tetap adalah asset berwujud yang mempunyai masa manfaat lebih dari dua belas bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintah atau dimanfaatkan oleh masyarakat umum.

Asset tetap dinilai dengan biaya perolehan. Apabila penilaian asset tetap dengan menggunakan biaya perolehan tidak dimungkinkan maka nilai asset tetap didasarkan pada nilai wajar pada saat perolehan. Penilaian awal asset tetap barang berwujud yang memenuhi kualifikasi untuk diakui sebagai suatu asset dan dikelompokkan sebagai asset tetap. Pada awalnya harus diukur berdasarkan biaya perolehannya. Bila asset tetap diperoleh dengan tanpa nilai, biaya asset tersebut

adalah sebesar nilai wajar pada saat perolehan asset tersebut. Didasarkan atas keperluan penyusunan neraca awal suatu entitas, biaya perolehan asset tetap yang digunakan adalah nilai wajar pada saat penyusunan neraca awal tersebut. Pada periode selanjutnya setelah tanggal neraca awal, atas perolehan asset tetap baru, suatu entitas menggunakan biaya perolehan atau harga wajar bila biaya perolehan tidak diketahui.

Biaya perolehan suatu asset tetap terdiri dari harga belinya atau konstruksinya, termasuk bea impor dan setiap biaya yang dapat diatribusikan secara langsung dalam membawa asset tersebut ke kondisi yang membuat aset tersebut dapat bekerja untuk penggunaan yang dimaksud. Belanja modal yang dilaksanakan secara swakelola dan memiliki output berupa asset tetap, seluruh pengeluaran termasuk upah, perjalanan dinas, dan bahan-bahan/asistensi dan komponen biaya tersebut diatas diakui sebagai nilai perolehan asset tetap.

Apabila pembangunan dan perolehan terhadap asset tetap tidak bersifat final dan berkelanjutan dimana harus ada keseimbangan antara arus uang dan arus barang, maka menurut standar perlu ada perkiraan untuk melakukan pencatatan tersebut. Perkiraan yang dimaksud adalah konstruksi dalam pengerjaan yang terjadi karena belanja modal yang dikeluarkan untuk tujuan pembentukan barang modal yang masa pembangunannya belum selesai sampai pada saat tanggal pelaporan keuangan. Penyajian perkiraan dimaksud diikuti dengan memberikan penjelasan di dalam catatan atas laporan keuangan. Penyajian perkiraan konstruksi dalam pengerjaan ini dilakukan pada saat penyusunan laporan keuangan semester dan tahunan.

Asset tetap yang dimiliki pemerintah daerah sebagai hasil belanja modal merupakan syarat utama dalam memberikan pelayanan publik. Dengan tujuan menambah aset tetap, pemerintah daerah mengalokasikan dana dalam bentuk anggaran belanja modal dalam APBD. Setiap tahun diadakan pengadaan aset tetap oleh pemerintah daerah sesuai dengan prioritas anggaran dan pelayanan publik yang memberikan dampak jangka panjang secara finansial. Belanja modal dimaksudkan untuk mendapatkan aset tetap pemerintah daerah, yaitu peralatan, bangunan, infrastruktur dan harta tetap lainnya. Secara teoritis ada tiga cara untuk memperoleh aset tetap tersebut, yakni dengan membangun sendiri, menukarkan dengan aset tetap lain dan membeli. Namun biasanya cara yang dilakukan dalam pemerintahan adalah dengan cara membeli. Proses pembelian yang dilakukan umumnya melalui sebuah proses lelang atau tender yang cukup rumit.

2.1.7. Pembangunan Manusia

2.1.9.1. Definisi Pembangunan Manusia

Definisi pembangunan manusia menurut UNDP (United Nation Development Program) adalah suatu proses untuk memperluas pilihan-pilihan bagi penduduk (BPS dan UNDP, 2001:144). Mengacu pada pengertian tersebut, maka penduduk menjadi tujuan akhir dari pembangunan, sedangkan upaya pembangunan merupakan sarana (principal means) untuk mencapai tujuan tersebut. Definisi ini lebih luas dari definisi pembangunan yang hanya menekankan pada pertumbuhan ekonomi. Pembangunan seharusnya dianalisis

serta dipahami dari sisi manusianya, bukan hanya dari sisi pertumbuhan ekonomi, menurut konsep pembangunan manusia.

Berdasarkan definisi yang diberikan oleh UNDP tersebut mencerminkan bahwa manusia dalam suatu wilayah selayaknya memiliki dan diberikan pilihan-pilihan yang luas dan dibutuhkan dukungan dari pemerintah guna memberikan sarana bagi masyarakat untuk dapat memanfaatkan dan mengambil keputusan sesuai dengan pilihan yang diambilnya. Paradigma tersebut memunculkan pilihan-pilihan yang lebih luas bagi masyarakat seperti kebebasan politik, ekonomi dan sosial serta kesempatan untuk menjadi lebih kreatif dan produktif sesuai dengan hak-hak manusia yang menjadi bagian dari paradigma tersebut.

Empat hal pokok yang perlu diperhatikan dalam rangka menjamin tercapainya tujuan pembangunan manusia adalah produktivitas, pemerataan, kesinambungan, pemberdayaan (UNDP, 1995:89). Secara ringkas empat hal pokok tersebut mengandung prinsip-prinsip sebagai berikut:

1. Produktivitas. Penduduk harus dimampukan untuk meningkatkan produktivitas dan berpartisipasi penuh dalam proses penciptaan pendapatan dan nafkah. Pembangunan ekonomi, dengan demikian merupakan himpunan bagian dari model pembangunan manusia.
2. Pemerataan. Penduduk harus memiliki kesempatan/peluang yang sama untuk mendapatkan akses terhadap semua sumber daya ekonomi dan sosial. Semua hambatan yang memperkecil kesempatan untuk memperoleh akses tersebut harus dihapus, sehingga mereka dapat mengambil manfaat dari kesempatan

yang ada dan berpartisipasi dalam kegiatan produktif yang dapat meningkatkan kualitas hidup.

3. Kestinambungan. Akses terhadap sumber daya ekonomi dan sosial harus dipastikan tidak hanya untuk generasi-generasi yang akan datang. Semua sumber daya fisik, manusia, dan lingkungan selalu diperbaharui.
4. Pemberdayaan. Penduduk harus berpartisipasi penuh dalam keputusan dan proses yang akan menentukan (bentuk/arah) kehidupan mereka, serta untuk berpartisipasi dan mengambil manfaat dari proses pembangunan.

Pembangunan manusia pada hakikatnya adalah memperluas pilihan bagi masyarakat dengan tujuan akhir mencapai kesejahteraan tiap-tiap anggota masyarakat sehingga pembangunan manusia dalam hal ini juga mencakup berbagai aspek lainnya yaitu selain aspek ekonomi terdapat pula aspek sosial, politik, budaya serta aspek lainnya untuk menjadikan manusia lebih produktif dalam berkegiatan. Dengan demikian paradigma pembangunan manusia mencakup dua sisi yaitu berupa informasi kapabilitas manusia seperti perbaikan taraf kesehatan, pendidikan dan keterampilan. Sisi lainnya adalah pemanfaatan kapabilitas mereka untuk kegiatan-kegiatan yang bersifat produktif, kultural, sosial dan politik.

Aspek pembangunan manusia ini dapat dilihat dari Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Indeks Pembangunan Manusia ini merupakan salah satu alternatif pengukuran pembangunan selain menggunakan Gross Domestic Bruto. Nilai IPM suatu negara atau wilayah menunjukkan seberapa jauh negara atau wilayah itu telah mencapai sasaran yang ditentukan yaitu angka harapan hidup, pendidikan

dasar bagi semua lapisan masyarakat (tanpa kecuali), dan tingkat pengeluaran dan konsumsi yang telah mencapai standar hidup yang layak.

Tingkat pendidikan dan kesehatan individu penduduk merupakan faktor dominan yang perlu mendapat prioritas utama dalam peningkatan kualitas sumber daya manusia. Dengan tingkat pendidikan dan kesehatan penduduk yang tinggi menentukan kemampuan untuk menyerap dan mengelola sumber-sumber pertumbuhan ekonomi baik dalam kaitannya dengan teknologi sampai kelembagaan yang penting dalam upaya meningkatkan tingkat kesejahteraan penduduk itu sendiri yang semuanya bermuara pada aktivitas perekonomian yang maju.

2.1.9.2. Indeks Pembangunan Manusia

Menurut UNDP (1995:65), Indeks pembangunan manusia (IPM) atau Human Development Index (HDI) adalah pengukuran perbandingan dari angka harapan hidup, melek huruf, pendidikan dan standar hidup untuk semua negara seluruh dunia. HDI digunakan untuk mengklasifikasikan apakah sebuah negara adalah negara maju, negara berkembang atau negara terbelakang dan juga untuk mengukur pengaruh dari kebijaksanaan ekonomi terhadap kualitas hidup.

Indeks ini pada 1990 dikembangkan oleh pemenang nobel India Amartya Sen dan Mahbub ul Haq seorang ekonom pakistan dibantu oleh Gustav Ranis dari Yale University dan Lord Meghnad Desai dari London School of Economics. Sejak itu dipakai oleh program pembangunan PBB pada laporan HDI tahunannya. Indeks ini lebih fokus pada hal-hal yang lebih sensitif dan berguna daripada hanya

sekedar pendapatan perkapita yang selama ini digunakan, dan indeks ini juga berguna sebagai jembatan bagi peneliti yang serius untuk mengetahui hal-hal yang lebih terinci dalam membuat laporan pembangunan manusianya.

Indeks pembangunan manusia (IPM) merupakan indeks komposit yang digunakan untuk mengukur pencapaian rata-rata suatu negara dalam tiga hal mendasar pembangunan manusia, yaitu lama hidup, yang diukur dengan angka harapan hidup ketika lahir dan angka kematian bayi (Infant Mortality Rate), pendidikan yang diukur berdasarkan rata-rata lama sekolah dan angka melek huruf penduduk usia 15 tahun ke atas, dan standar hidup yang diukur dengan pengeluaran per kapita yang telah disesuaikan menjadi paritas daya beli. Nilai indeks ini berkisar antara 0-100.

Indeks Pembangunan Manusia (IPM) terdiri dari tiga komponen, yaitu sebagai berikut:

1. Indeks Harapan Hidup.

Indeks Harapan Hidup menunjukkan jumlah tahun hidup yang diharapkan dapat dinikmati penduduk suatu wilayah. Dengan memasukkan informasi mengenai angka kelahiran dan kematian per tahun, diharapkan akan mencerminkan rata-rata lama hidup sekaligus hidup sehat masyarakat. Sehubungan dengan sulitnya mendapatkan informasi orang yang meninggal pada kurun waktu tertentu, maka untuk menghitung angka harapan hidup digunakan metode tidak langsung. Data dasar yang dibutuhkan dalam metode ini adalah rata-rata anak lahir hidup dan rata-rata anak masih hidup dari wanita pernah kawin.

2. Indeks Pendidikan.

Penghitungan Indeks Pendidikan (IP) mencakup dua indikator yaitu angka melek huruf dan rata-rata lama sekolah. Populasi yang digunakan adalah penduduk berumur 15 tahun ke atas karena pada kenyataannya penduduk usia tersebut sudah ada yang berhenti sekolah. Batasan ini diperlukan agar angkanya lebih mencerminkan kondisi sebenarnya mengingat penduduk yang berusia kurang dari 15 tahun masih dalam proses sekolah atau akan sekolah sehingga belum pantas untuk rata-rata lama sekolahnya. Kedua indikator pendidikan ini dimunculkan dengan harapan dapat mencerminkan tingkat pengetahuan, dimana angka melek huruf merupakan proporsi penduduk yang memiliki kemampuan baca tulis dalam suatu kelompok penduduk secara keseluruhan. Sedangkan cerminan angka rata-rata lama sekolah merupakan gambaran terhadap keterampilan yang dimiliki penduduk.

3. Indeks Hidup Layak.

Indeks Hidup Layak digunakan untuk mengukur dimensi standar hidup layak (daya beli), UNDP menggunakan indikator yang dikenal dengan real per kapita GDP adjusted. Perhitungan IPM sub nasional (provinsi atau kabupaten/kota) tidak memakai PDRB per kapita karena PDRB per kapita hanya mengukur produksi suatu wilayah dan tidak mencerminkan daya beli riil masyarakat yang merupakan concern IPM. Dalam mengukur daya beli penduduk antar provinsi di Indonesia, BPS menggunakan data rata-rata konsumsi 27 komoditi terpilih dari Survei Sosial Ekonomi Nasional (SUSENAS) yang dianggap paling dominan dikonsumsi oleh masyarakat Indonesia dan telah distandarkan

agar bisa dibandingkan antar daerah dan antar waktu yang disesuaikan dengan indeks PPP (Purchasing Power Parity).

2.1.8. Hubungan Antara Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), Pertumbuhan Ekonomi, Belanja Modal dan Pembangunan Manusia

2.1.8.1. Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Belanja Modal

Otonomi daerah dan desentralisasi fiskal mengharapkan pemerintah daerah memiliki kemandirian yang lebih besar dalam keuangan daerah. Peranan PAD sangat menentukan kinerja keuangan daerah. Potensi yang dimiliki oleh masing-masing daerah diharapkan dapat dimanfaatkan untuk meningkatkan penerimaan daerah. Penerimaan daerah tersebut dapat digunakan untuk membiayai segala kewajibannya dalam menjalankan pemerintahan, termasuk digunakan dalam meningkatkan infrastruktur daerah.

PAD dapat mempengaruhi Pemda dalam pengalokasian belanja modal tahun berikutnya. Peningkatan investasi modal (belanja modal) diharapkan mampu meningkatkan kualitas layanan publik yang pada gilirannya mampu meningkatkan tingkat partisipasi (kontribusi) publik terhadap pembangunan yang tercermin dari adanya peningkatan PAD (Mardiasmo, 2002:118).

Volden (1999) menyatakan bahwa masing-masing Pemerintah Daerah memiliki reaksi yang berbeda atas alokasi dana yang disediakan Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Hal ini tergantung pada proses keputusan politis dan birokrasi dari masing-masing Pemerintah Daerah. Ketika terjadi kenaikan alokasi

dana dari pemerintah pusat maka pemerintah daerah akan meningkatkan belanja daerahnya. Saat alokasi dana dari pemerintah pusat dikurangi, belanja pemerintah daerah pada sebagian besar pemerintah daerah berganti mengandalkan pada pendapatan daerahnya sendiri. Hal ini menunjukkan pentingnya pendapatan daerah dalam mempengaruhi belanja modalnya.

Ewing dan Payne (1998) mengungkapkan bahwa pendapatan pemerintah yang diperoleh dari pajak berkaitan dengan besarnya belanja yang dilakukan pemerintah. Pemerintah harus menaikkan pendapatannya untuk menanggulangi defisit pada anggaran belanjanya. Penerimaan pemerintah dari pajak sangat penting dalam mempengaruhi besarnya belanja modal pemerintah, karena bila pengeluaran lebih besar dari penerimaan maka akan terjadi defisit pada anggaran belanja pemerintah. Hal ini didukung oleh Taha (2008), bahwa pendapatan langsung dan tidak langsung pemerintah dari pajak berpengaruh terhadap belanja pemerintah. Pajak langsung merupakan porsi utama yang menyumbangkan pendapatan bagi pemerintah yang diikuti dengan pajak tidak langsung. Terdapat indikasi bahwa pengurangan tingkat pajak langsung dan tidak langsung akan berakibat pada berkurangnya belanja pemerintah di masa mendatang. Selain itu pendapatan non-pajak cenderung berkontribusi lebih rendah pada pendapatan pemerintah, dibandingkan dengan pajak langsung dan tidak langsung.

Nuarisa (2013) juga menyatakan bahwa PAD berpengaruh signifikan terhadap belanja modal, dan pengaruhnya bersifat positif. Hal ini menunjukkan bahwa semakin tinggi PAD maka pengeluaran pemerintah atas belanja modal pun akan semakin tinggi. Sejalan dengan PP No. 58 Tahun 2005 tentang pengelolaan

keuangan daerah yang menyatakan bahwa PAD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah. Artinya, pada setiap penyusunan APBD, apabila pemerintah daerah akan mengalokasikan belanja modal maka harus benar-benar disesuaikan dengan kebutuhan daerah dengan mempertimbangkan PAD yang diterima. Semakin tinggi PAD maka semakin tinggi pula belanja modal.

2.1.8.2. Pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) Terhadap Belanja Modal

Peningkatan PAD sebenarnya merupakan akses dari pertumbuhan ekonomi. Kenaikan PAD dapat berpengaruh terhadap jumlah DAU yang ditransfer dari pemerintah pusat. Sejak diterapkannya desentralisasi fiskal, pemerintah pusat mengharapkan daerah dapat mengelola sumber daya yang dimiliki, sehingga tidak hanya mengandalkan DAU. Pada beberapa daerah peran DAU sangat signifikan karena kebijakan belanja daerah lebih didominasi oleh jumlah DAU daripada PAD (Sidik, 2002).

Setiap transfer DAU yang diterima daerah akan ditujukan untuk belanja pemerintah daerah, maka tidak jarang pemerintah daerah menetapkan rencana daerah secara pesimis dan rencana belanja cenderung optimis supaya transfer DAU yang diterima daerah lebih besar. Ada keterkaitan sangat erat antara transfer dari pemerintah pusat dengan belanja modal. Bahwasanya dalam jangka panjang transfer berpengaruh terhadap belanja modal dan pengurangan jumlah transfer dapat menyebabkan penurunan dalam pengeluaran belanja modal (Abdullah dan Halim, 2006). Daerah lebih mengandalkan penerimaan DAU daripada PAD untuk

kepentingan pembiayaan daerah. Perilaku belanja daerah lebih ditentukan oleh besar kecilnya DAU daripada PAD. Hal ini menunjukkan bahwa besarnya DAU akan memberikan dampak yang berarti bagi peningkatan belanja modal.

Susilo dan Adi (2007) juga memperkuat kecenderungan ini, bahwasanya kemandirian daerah tidak menjadi lebih baik, bahkan yang terjadi adalah sebaliknya yaitu ketergantungan pemerintah daerah terhadap transfer pemerintah pusat (DAU) menjadi semakin tinggi. Hal ini memberikan adanya indikasi kuat bahwa perilaku belanja daerah khususnya belanja modal akan sangat dipengaruhi sumber penerimaan ini.

Nuarisa (2013) juga menyatakan bahwa DAU berpengaruh positif terhadap belanja modal. Semakin tinggi DAU maka pengeluaran pemerintah atas belanja modal pun akan semakin tinggi. Terdapat keterkaitan yang erat antara dana transfer dari pemerintah pusat dengan belanja modal. Pengurangan jumlah transfer menyebabkan penurunan dalam pengeluaran daerah. Jumlah belanja modal akan dipengaruhi oleh dana alokasi umum yang diterima dari pemerintah pusat. Daerah yang memperoleh alokasi DAU yang besar maka akan memiliki peningkatan dalam alokasi untuk anggaran belanja modalnya.

Legrenzi (2009) mengungkapkan bahwa belanja pemerintah masih sangat dipengaruhi oleh besarnya transfer yang diterima dari pemerintah pusat. Pemerintah daerah lebih memaksimalkan pendapatan yang diperoleh dari transfer pemerintah pusat untuk belanja daripada mengandalkan pendapatan yang diperoleh dari pajak lokal. Hal ini bisa mengakibatkan desentralisasi tidak berjalan sesuai dengan yang diharapkan, karena belanja pemerintah daerah tetap tinggi tapi

tidak dimanfaatkan sebagaimana mestinya, sedangkan kebijakan fiskal daerah masih belum maksimal dalam menyumbangkan pendapatan kepada pemerintah daerah.

2.1.8.3. Pengaruh Pertumbuhan Ekonomi Terhadap Belanja Modal

Kebijakan otonomi daerah merupakan pendelegasian kewenangan yang disertai dengan penyerahan dan pengalihan pendanaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia (SDM) dalam kerangka desentralisasi fiskal. Dalam menghadapi desentralisasi fiskal menunjukkan bahwa potensi fiskal pemerintah daerah antara satu dengan daerah yang lain bisa jadi sangat beragam. Perbedaan ini pada gilirannya dapat menghasilkan pertumbuhan ekonomi yang beragam pula.

Lin dan Liu (2000) menunjukkan bahwa desentralisasi memberikan dampak yang sangat berarti bagi pertumbuhan ekonomi daerah. Ada hubungan yang positif dan signifikan antara desentralisasi fiskal dengan pertumbuhan ekonomi. Hal ini mendukung sintesa yang menyatakan bahwa pemberian otonomi yang lebih besar akan memberikan dampak yang lebih besar bagi pertumbuhan ekonomi, yang kemudian mendorong daerah untuk mengalokasikan secara lebih efisien berbagai potensi lokal untuk kepentingan pelayanan publik.

2.1.8.4. Pengaruh Belanja Modal Terhadap Kualitas Pembangunan Manusia

Melalui belanja modal yang semakin besar maka alokasi dana untuk mensejahterakan masyarakat juga akan semakin baik. Pengalokasian dana belanja

modal untuk kesejahteraan khususnya di bidang pendidikan, diharapkan lebih besar untuk kemajuan daerah dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Belanja modal ini dapat berupa pembangunan gedung, sarana dan prasarana yang memadai untuk kenyamanan bersekolah. Jadi yang dipikirkan saat ini bukan hanya alokasi tinggi bagi kemajuan bangsa yang dilihat dari kekayaan, melainkan juga pengalokasian dana yang lebih tinggi bagi belanja untuk peningkatan kesejahteraan. Saat ini yang terjadi, belanja modal total untuk gedung, peralatan dan kendaraan bermotor meliputi lebih dari setengah total belanja modal pemerintah daerah secara keseluruhan (World Bank, 2006).

Hal ini dipengaruhi salah satunya oleh PAD masing-masing daerah, serta berapa banyak sektor yang harus dibiayai oleh Pemkot/Pemda. Daerah yang nilai PAD-nya tinggi mungkin bisa merealisasikan anggaran minimal 20% dari APBD untuk belanja modal dalam peningkatan aset untuk masyarakat. Sementara daerah yang PAD-nya kecil atau bahkan tidak ada sumber pendapatan yang bisa diandalkan akan merasa terbebani. Kemajuan dalam pendidikan juga akan meningkatkan kualitas manusia. Dalam UU No. 20 Tahun 2003, Bab XIII tentang Pendanaan Pendidikan pasal 46 ayat 1, dinyatakan bahwa pendanaan pendidikan menjadi tanggung jawab bersama antara pemerintah pusat, pemerintah daerah dan masyarakat.

Penggunaan indikator kesejahteraan yang komprehensif dan akomodatif terhadap konsepsi pembangunan yang berkelanjutan sangat penting. Arah peningkatan, perluasan dan pemerataan pendidikan untuk belanja modal dilaksanakan melalui antara lain, penyediaan fasilitas layanan pendidikan berupa

pembangunan unit sekolah baru, penambahan ruang kelas dan penyediaan fasilitas. Kemajuan pendidikan ini dilihat dari indikator dapat membaca dan menulis, penduduk usia sekolah, penduduk masih sekolah, sekolah, angka partisipasi kasar, angka partisipasi murni, dan tamat sekolah (BPS dan UNDP, 2001:51).

Peningkatkan pelayanan dasar kesehatan dan pemerataan pembangunan di bidang kesehatan, fokus pada kegiatan yang ditekankan pada (1) peningkatan akses, pemerataan, keterjangkauan dan kualitas pelayanan kesehatan terutama bagi masyarakat miskin; (2) peningkatan ketersediaan tenaga medis dan paramedis, terutama untuk pelayanan kesehatan dasar di daerah terpencil dan tertinggal; (3) pencegahan dan pemberantasan penyakit menular; (4) penanganan masalah gizi kurang dan gizi buruk pada ibu hamil, bayi dan anak balita; (5) peningkatan pemanfaatan obat generik esensial, pengawasan obat, makanan dan keamanan pangan; serta (6) revitalisasi program KB (BPS dan UNDP, 2001).

Mardiasmo (2002:158) menyatakan bahwa dalam era otonomi, pemerintah daerah harus semakin mendekati diri pada berbagai pelayanan dasar masyarakat. Alokasi belanja modal memegang peranan penting guna peningkatan pelayanan ini. Sejalan dengan peningkatan pelayanan ini (yang ditunjukkan dengan peningkatan belanja modal) diharapkan dapat meningkatkan kualitas pembangunan manusia yang diharapkan. Alokasi belanja modal akan memberikan dampak yang berarti bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat yang tercermin dari meningkatnya Indeks Pembangunan Manusia (IPM).

Mirza (2012) juga mengungkapkan keterkaitan antara belanja modal dengan Indeks Pembangunan Manusia yang sangat erat, dimana kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk meningkatkan kualitas SDM didasarkan kepada pemikiran bahwa pendidikan tidak sekedar menyiapkan peserta didik agar mampu masuk dalam pasaran kerja, namun lebih dari itu, pendidikan merupakan salah satu upaya pembangunan watak bangsa (national character building) seperti kejujuran, keadilan, keikhlasan, kesederhanaan dan keteladanan.

Ranis et al. (2000) juga mendukung pengaruh positif belanja modal terhadap kualitas pembangunan manusia. Peningkatan pertumbuhan ekonomi akan dapat meningkatkan belanja modal pemerintah di bidang sosial, terutama belanja untuk pendidikan dan kesehatan. Peningkatan pendidikan pada wanita dapat mempengaruhi tingkat belanja rumah tangga sehingga juga mempengaruhi kualitas pembangunan manusia. Peningkatan pada pertumbuhan ekonomi dapat meningkatkan belanja modal atas kesehatan sehingga dapat meningkatkan harapan hidup penduduk lebih baik, dan meningkatkan kualitas pembangunan manusia. Kondisi ini menunjukkan bahwa belanja modal atas pendidikan dan kesehatan yang dihasilkan dari pertumbuhan ekonomi dapat meningkatkan kualitas pembangunan manusia yang lebih baik.

2.2. Penelitian Sebelumnya

Indarti dan Sugiartana (2012) menelaah tentang pengaruh pertumbuhan ekonomi (PDRB), pendapatan asli daerah (PAD), dana alokasi umum (DAU) terhadap pengalokasian belanja modal. Penelitian berfokus meneliti data keuangan

Kota Semarang periode tahun 2005 – 2009. Metode analisis yang digunakan adalah analisis regresi berganda. Hasil analisis menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi (PDRB) menunjukkan kolinearitas tinggi, sehingga harus dikeluarkan dari model. Adapun sisa kedua variabel yaitu PAD dan DAU, yang menunjukkan pengaruh signifikan hanya variabel DAU (pada tingkat signifikansi 10%), sedangkan PAD tidak berpengaruh terhadap belanja modal kota Semarang.

Persamaan dengan penelitian yang dilakukan oleh Indarti dan Sugiartana (2012), penelitian ini menganalisa pengaruh PAD, DAU, dan pertumbuhan ekonomi terhadap pertumbuhan ekonomi. Perbedaannya, pada penelitian kali ini juga menganalisa tentang pengaruh alokasi belanja modal terhadap kualitas pembangunan manusia. Metode analisis yang digunakan juga berbeda yaitu menggunakan analisis path.

Darwanto dan Yustikasari (2007) menguji tentang pengaruh pertumbuhan ekonomi (PDRB), pendapatan asli daerah (PAD), dan Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap belanja modal. Sampel yang digunakan dalam penelitian adalah pemerintah daerah se Jawa-Bali, baik kabupaten dan kota dari tahun 2004 – 2005. Teknik analisis yang digunakan adalah analisis regresi berganda. Hasil analisis menunjukkan bahwa hanya variabel PAD dan DAU yang memiliki pengaruh positif signifikan pada tingkat signifikansi (α) 5%, sedangkan PDRB hanya berpengaruh signifikan pada tingkat signifikansi (α) 10%.

Persamaan penelitian dengan Darwanto dan Yustikasari (2007), penelitian ini menganalisa pengaruh PAD, DAU, dan pertumbuhan ekonomi terhadap pertumbuhan ekonomi. Perbedaannya, pada penelitian kali ini juga

menganalisa tentang pengaruh alokasi belanja modal terhadap kualitas pembangunan manusia. Metode analisis yang digunakan juga berbeda yaitu menggunakan analisis path. Sampel dan lokasi penelitian juga berbeda.

Christy dan Adi (2009) menelaah tentang keterkaitan antara variabel Dana Alokasi Umum (DAU), belanja modal dan kualitas pembangunan manusia. penelitiannya menguji pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap belanja modal, dan pengaruh belanja modal terhadap kualitas pembangunan manusia. Sampel penelitian adalah kabupaten dan kota se Jawa Tengah pada kurun waktu periode penelitian tahun 2004 – 2006. Teknik analisis yang digunakan adalah analisis regresi sederhana. Hasil analisis menunjukkan bahwa Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh positif signifikan terhadap belanja modal, dan belanja modal juga terbukti berpengaruh signifikan positif terhadap kualitas pembangunan manusia.

Pembedaan penelitian dengan Christy dan Adi (2009), penelitian tidak hanya meneliti pengaruh DAU terhadap belanja modal, tetapi juga meneliti pengaruh PAD dan pertumbuhan ekonomi terhadap belanja modal. Teknik analisis juga berbeda, yaitu menggunakan analisis path. Persamaannya dengan penelitian ini yaitu sama-sama menganalisa tentang pengaruh belanja modal terhadap kualitas pembangunan manusia.

2.3. Hipotesis Penelitian

Berdasarkan telaah atas tinjauan literatur dan penelitian sebelumnya maka dapat diajukan hipotesis penelitian sebagai berikut:

1. Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh signifikan terhadap alokasi belanja modal Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Propinsi Jawa Timur.
2. Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh signifikan terhadap alokasi belanja modal Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Propinsi Jawa Timur.
3. Pertumbuhan ekonomi berpengaruh signifikan terhadap alokasi belanja modal Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Propinsi Jawa Timur.
4. Alokasi belanja modal berpengaruh signifikan terhadap kualitas pembangunan manusia Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Propinsi Jawa Timur.

2.4. Kerangka Konseptual

Gambar 2.1 memperlihatkan kerangka konseptual tentang pola hubungan antara variabel Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), Pertumbuhan Ekonomi (PDRB), belanja modal, dan kualitas pembangunan manusia.

Gambar 2.1

Kerangka Konseptual

