

BAB IV

GAMBARAN UMUM DAN OBYEK PENELITIAN

Yang menjadi obyek dalam penelitian ini adalah pemerintah propinsi DIY dengan menggunakan sampel pemerintah Kabupaten/Kota yang menyampaikan tentang laporan realisasi APBD tahun 1976 sampai dengan 2011. Dalam penelitian ini bertujuan untuk mengetahui peranan antara Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum terhadap Belanja Daerah di kabupaten dan kota Daerah Istimewa Yogyakarta.

Pendapatan Asli Daerah merupakan sumber pendanaan belanja bagi pemerintah daerah disamping pendapatan yang lain. Dana Alokasi Umum merupakan dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada pemerintah daerah untuk membiayai pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum dapat dikatakan sebagai sumber utama yang membiayai belanja daerah, karena jumlahnya yang signifikan. Sehingga dapat dikatakan bahwa posisi Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum memegang peranan yang sangat penting dalam APBN. Data yang diperoleh dari Badan Pusat Statistik dengan variabel

... dan Dana Alokasi Umum dan Belanja Daerah adalah

Tabel 4.1
Sampel Penelitian

Tahun	PAD	DAU	BD
1976	1.491.434,75	1.067.644,00	9.004.185,75
1977	1.440.295,25	1.685.687,25	2.396.035,75
1978	3.734.477,50	2.909.888,25	15.678.655,00
1979	2.944.413,25	3.861.382,00	8.481.032,75
1980	3.580.735,50	5.896.221,25	25.474.816,75
1981	4.398.055,25	8.962.973,25	1.962.478,50
1982	5.581.645,50	11.338.838,00	36.994.351,25
1983	5.954.244,75	12.584.284,50	41.428.107,00
1984	6.449.884,75	14.122.871,25	46.511.719,75
1985	7.479.123,50	14.306.654,00	60.419.873,00
1986	9.644.990,25	44.687.987,25	61.848.689,00
1987	9.881.771,50	55.784.237,50	62.263.831,00
1988	10.728.212,50	66.945.236,00	66.428.219,50
1989	12.437.912,75	72.333.699,50	70.630.644,50
1990	15.200.812,75	78.167.486,25	77.330.014,00
1991	18.348.804,25	97.325.084,25	94.731.621,50
1992	21.562.584,00	112.856.158,80	108.529.850,50
1993	26.581.505,50	134.771.971,30	132.826.582,80
1994	36.307.290,00	143.162.668,30	146.654.802,30
1995	44.788.728,25	153.611.007,00	164.539.066,50
1996	51.795.727,75	143.716.121,00	160.456.411,80
1997	58.463.950,50	135.200.973,50	157.861.135,30
1998	45.475.612,50	88.238.283,75	100.339.023,50
1999	53.556.702	92.057.410,25	98.275.440,50
2000	84.225.979	109.671.177	107.722.084
2001	142.284.892	110.234.799	274.975.337
2002	200.808.257	214.480.000	317.275.739
2003	263.266.249	201.960.000	510.827.264
2004	347.404.225	248.049.000	639.238.851
2005	401.912.338	238.692.000	676.198.526
2006	436.482.095	402.484.000	850.630.248
2007	488.890.620	437.379.000	977.994.235
2008	632.872.312	511.773.394	1.453.286.282
2009	645.145.551	523.919.948	1.327.487.848
2010	621.738.060	527.471.247	1.394.446.100
2011	700.339.192	620.812.328	1.590.785.711

Dari tabel di atas menunjukkan bahwa realisasi pada Pendapatan Asli Daerah mengalami naik-turun dari tahun ke tahun, sedangkan realisasi pada Dana Alokasi Umum dan Belanja Daerah juga sama mengalami naik-turun seperti yang terlihat pada tabel 4.1 diatas. Pada dasarnya pemerintah daerah melakukan pembangunan secara berskala, sehingga ditahun sebelumnya pemerintah daerah mulai mendapatkan potensi-potensi Pendapatan Asli Daerah dari daerah dengan melakukan pembangunan sarana dan prasarana untuk masyarakatnya yang membutuhkan DAU yang lumayan besar dan diharapkan dapat meningkatkan PAD pada tahun berikutnya.

A. Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Pendapatan Asli Daerah adalah pendapatan yang peroleh dari hasil pajak daerah, retribusi daerah, pendapatan dari laba perusahaan daerah dan pendapatan lain-lain yang sah serta diakui oleh daerah. Yuwono dkk (2005), menyatakak bahwa pendapatan asli daerah adalah semua penerimaan kas yang menjadi hak daerah dan diakui sebagai penambahan nilai kekayaan bersih dalam satu tahun anggaran dan tidak perlu dibayar kembali oleh pemerintah

Tabel 4.2
Pertumbuhan PAD

Tahun	PAD	Growth (%)
1976	1.491.434,75	
1977	1.440.295,25	19,40
1978	3.734.477,50	159,28
1979	2.944.413,25	-21,15
1980	3.580.735,50	21,61
1981	4.398.055,25	22,82
1982	5.581.645,50	26,91
1983	5.954.244,75	6,67
1984	6.449.884,75	8,32
1985	7.479.123,50	15,95
1986	9.644.990,25	28,95
1987	9.881.771,50	2,45
1988	10.728.212,50	8,56
1989	12.437.912,75	15,93
1990	15.200.812,75	22,21
1991	18.348.804,25	20,70
1992	21.562.584,00	17,51
1993	26.581.505,50	23,27
1994	36.307.290,00	36,58
1995	44.788.728,25	23,36
1996	51.795.727,75	15,64
1997	58.463.950,50	12,87
1998	45.475.612,50	-22,21
1999	53.556.702,00	17,77
2000	84.225.979	57,26
2001	142.284.892	68,93
2002	200.808.257	41,13
2003	263.266.249	31,10
2004	347.404.225	31,95
2005	401.912.338	15,69
2006	436.482.095	8,60
2007	488.890.620	12,00
2008	632.872.312	29,45
2009	645.145.551	1,93
2010	621.738.060	-3,62
2011	700.339.192	12,64

Dari data sumber APBD diatas dapat diketahui bahwa realisasi PAD kabupaten/kota di provinsi DIY pada tahun 1976 adalah sebesar Rp 1.491.434,75 mengalami penurunan pada tahun berikutnya yaitu tahun 1977 hingga 19,40% yaitu Rp 144.029,25. Namun pada tahun berikutnya mengalami kenaikan yang cukup tinggi dengan 159,28% yaitu sebesar Rp 3.734.477,5, akan tetapi keadaan menjadi terus menerus tiap beberapa tahun mengalami naik turun, hal ini menyebabkan terjadinya ketidak seimbangan antar variabel. Dari tahun 1979 sampai 1997 terlihat mengalami kenaikan yang sangat signifikan yaitu dari (-21,15%) sampai 12,87% yaitu sebesar Rp 2.944.413,25 hingga Rp 58.463.950,5 merupakan kenaikan yang cukup bagus pertahunnya. Dan seperti biasa kembali mengalami penurunan (-22,21%) dari tahun 1998 dengan realisasi pendapatan sebesar Rp 45.475.612,5, kemudian kembali naik 17,77% sampai 1,93% di tahun 1999 sampai tahun 2009 dengan realisasi pendapatan sebesar Rp 645.145.551 dan hingga akhirnya turun lagi ditahun 2010 yaitu dengan realisasi pendapatan Rp 621.738.060 kemudian di tahun 2011 naik kembali. PAD minimal pada tahun 1977 dengan presentase 19,40% dan realisasi Rp 1.440.295,25, maksimal pada tahun 2011 dengan presentase 12,64% dan realisasi Rp 700.339.192 dan rata-rata Rp 150.644.407,9. Dalam peneitian ini pendapatan asli daerah dibagi menjadi beberapa jenis pendapatan, yaitu:

B.1. Pajak Daerah

Berdasarkan undang-undang No.34 tahun 2000 tentang tentang perubahan atas UU No.18 tahun 1997 tentang pajak daerah dan retribusi

daerah. Pajak daerah adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi dan badan lembaga kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah. Juga merupakan untuk daerah kabupaten/kota yang meliputi: pajak hotel, pajak restoran, pajak hiburan, pajak reklame dan lain seagainya. Sedangkan pajak daerah untuk propinsi meliputi: pajak kendaraan bermotor. Ada beberapa kriteria yang harus dipenuhi dalam menciptakan pajak yaitu:

- Memperhatikan aspek keadilan dan kemampuan masyarakat menjaga kelestarian lingkungan hidup.
- Objek dan dasar pengenaan pajak tidak bertentangan dengan kepentingan umum.
- Tidak berdampak negatif terhadap perekonomian.

B.2. Retribusi Daerah

Merupakan pungutan daerah yang tidak hanya didasarkan atas objeknya, tetapi juga berdasarkan perbedaan atas pendekatan tarif. Menurut Halim (2004), mengatakan bahwa hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan milik daerah yang dipisahkan merupakan penerimaan daerah yang berasal dari hasil perusahaan milik daerah dan pengelolaan daerah yang dipisahkan. Jenis pendapatan ini meliputi: Bagian laba perusahaan milik daerah, Lembaga Keuangan Bank, Lembaga

Keuangan Non Bank dan Bagian Laba atas Penyertaan Modal/Investasi

B.3. Pendapatan lain-lain yang sah

Merupakan penerimaan daerah yang berasal dari lain-lain milik pemerintah daerah. Pendapatan ini memiliki jenis sebagai berikut:

- Hasil penjualan asset daerah yang tidak dipisahkan
- Penerimaan ganti rugi atas kerugian/kehilangan kekayaan daerah
- Denda keterlambatan pelaksanaan pekerjaan
- Penerimaan bunga deposito
- Penerimaan jasa giro

B. Dana Alokasi Umum (DAU)

Dana Alokasi Umum adalah dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan dengan tujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antar daerah tertentu serta mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi, selain itu juga

Tabel 4.3
Pertumbuhan DAU

Tahun	DAU	Growth (%)
1976	1.067.644,00	
1977	1.685.687,25	57,88
1978	2.909.888,25	72,62
1979	3.861.382,00	32,69
1980	5.896.221,25	52,69
1981	8.962.973,25	52,01
1982	11.338.838,00	26,50
1983	12.584.284,50	10,98
1984	14.122.871,25	12,22
1985	14.306.654,00	1,30
1986	44.687.987,25	212,35
1987	55.784.237,50	24,83
1988	66.945.236,00	20,00
1989	72.333.699,50	8,04
1990	78.167.486,25	8,06
1991	97.325.084,25	24,50
1992	112.856.158,80	15,95
1993	134.771.971,30	19,41
1994	143.162.668,30	6,22
1995	153.611.007,00	7,29
1996	143.716.121,00	-6,44
1997	135.200.973,50	-5,92
1998	88.238.283,75	-34,73
1999	92.057.410,25	4,32
2000	109.671.177	19,13
2001	110.234.799	0,51
2002	214.480.000	94,56
2003	201.960.000	-5,83
2004	248.049.000	22,82
2005	238.692.000	-3,77
2006	402.484.000	68,62
2007	437.379.000	8,66
2008	511.773.394	17,00
2009	523.919.948	2,37
2010	527.471.247	0,67
2011	620.812.328	17,69

Sumber : Badan Pusat Statistik

Pada Dana Alokasi Umum dari data yang bersumber dari Badan Pusat Statistik dan dari laporan APBD dapat di ketahui bahwa Dana Alokasi Umum mengalami kenaikan yang cukup baik dari tahun 1976 sampai 1995 yaitu sampai 7,29% dengan realisasi sebesar Rp 1.067.644 hingga Rp153.611.007. Hal ini merupakan kenaikan yang cukup bagus karena melalui 20 tahun periode dan dengan kenaikan secara berturut-turut, berbeda dengan yang dialami pada PAD. Diawal tahun periode sudah mengalami penurunan dan terjadi naik-turun secara terus-menerus.

Pada awal penurunan ditahun 1996 yaitu -6,44% dengan jumlah realisasi sebesar Rp 143.716.121 merupakan penurunan yang cukup besar sampai tahun 1998 dengan presentasi -34,73%, hal ini tidak terjadi sebelumnya pada PAD namun terjadi pada DAU dan penurunan yang terjadi 4 tahun berturut-turut. DAU minimal pada tahun 1976 dengan realisasi sebesar Rp 1.067.644 dan maksimal pada tahun 2011 dengan presentase 17,69% realisasi yaitu sebesar Rp 620.812.328, sedangkan rata-ratanya adalah Rp 156.736.712,8. Sama seperti yang terjadi pada PAD mengalami naik-turun, namun dalam DAU terjadi di akhir-akhir tahun periode, sedangkan PAD terjadi pada awal-awal tahun periode dan akhir. Adapun beberapa cara untuk menghitung DAU menurut ketentuan PP No.55 tahun 2005 pasal 37 adalah seperti berikut ini:

1) Dana Alokasi Umum (DAU) untuk daerah propinsi dan daerah

100% dari dana alokasi

- 2) Keseluruhan jumlah DAU yang ditetapkan kurang lebih 26% dari Pendapatan Dalam Negri Neto.
- 3) Proporsi dari DAU yaitu antara provinsi dan kabupaten/kota dihitung dari perbandingan antara bobot urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan antara provinsi dan kabupaten.

Pemerintah pusat mentransfer dalam menjalankan tugasnya sebagai daerah otonom, dan pemerintah daerah sangat bergantung pada dana perimbangan yang bersumber dari pemerintah pusat berupa bagi hasil pajak, bagi hasil Sumber Daya Alam (SDA), DAU dan DAK. Dana Alokasi Umum yang merupakan penyangga utama dari pembiayaan APBD yang sebagian besar terserap untuk belanja pegawai, sehingga belanja untuk proyek-proyek pembangunan menjadi sangat berkurang (Maulia, 2007). Dana alokasi umum juga berperan dalam pemerataan horizontal yaitu dengan menutup celah fiskal yang berada diantara potensi ekonomi dan kebutuhan fiskal yang dimiliki oleh daerah, maka kebutuhan Dana Alokasi Umum suatu daerah adalah selisih antara potensi penerimaan daerah kebutuhan daerah.

$$\text{kebutuhan Daerah} - \text{Potensi Penerimaan Daerah} = \text{Kebutuhan DAU}$$

Kebutuhan Daerah dihitung dengan cara memperhatikan beberapa faktor yaitu: jumlah penduduk, indeks harga bangunan, luas wilayah dan jumlah penduduk miskin. Sedangkan potensi penerimaan daerah dapat diketahui dengan cara memperhatikan variabel-variabel potensi, seperti PDRB pada

lainnya (non-primer) dan besarnya angkatan kerja (Kusuma Dewi dan Arif Rahman, 2007).

Antara pemerintah pusat dan daerah berkaitan dengan perimbangan keuangan, hal tersebut merupakan konsekuensi dari adanya penyerahan kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Dengan demikian, maka terjadi transfer yang cukup signifikan dalam APBN dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Dan pemerintah daerah secara leluasa dapat menggunakan tersebut, apakah untuk memberi pelayanan yang lebih baik pada masyarakat atau untuk keperluan lain yang mungkin tidak begitu penting (Darwanto dan Yustikasari, 2007).

C. Belanja Daerah

Belanja Daerah menurut Halim (2002) merupakan penurunan dalam manfaat ekonomi selama periode akuntansi dalam bentuk arus keluar atau terjadinya hutang yang mengakibatkan berkurangnya dana. Atau merupakan semua pengeluaran pemerintah daerah pada suatu periode anggaran

Tabel 4.4
Pertumbuhan Belanja Daerah

Tahun	BD	Growth (%)
1976	9.004.185,75	
1977	2.396.035,75	37,66
1978	15.678.655,00	26,48
1979	18.481.032,75	17,87
1980	25.474.816,75	37,84
1981	31.962.478,50	25,46
1982	36.994.351,25	15,74
1983	41.428.107,00	11,98
1984	46.511.719,75	12,27
1985	60.419.873,00	29,9
1986	61.848.689,00	2,36
1987	62.263.831,00	0,67
1988	66.428.219,50	6,68
1989	70.630.644,50	6,32
1990	77.330.014,00	9,48
1991	94.731.621,50	22,5
1992	108.529.850,50	14,56
1993	132.826.582,80	22,38
1994	146.654.802,30	10,41
1995	164.539.066,50	12,19
1996	160.456.411,80	-2,48
1997	157.861.135,30	-1,61
1998	100.339.023,50	-36,43
1999	98.275.440,50	-2,05
2000	107.722.084	9,61
2001	274.975.337	155,26
2002	317.275.739	15,38
2003	510.827.264	61
2004	639.238.851	25,13
2005	676.198.526	5,78
2006	850.630.248	25,79
2007	977.994.235	14,97
2008	1.453.286.282	48,59
2009	1.327.487.848	-8,65
2010	1.394.446.100	5,04
2011	1.590.785.711	14,08

Dalam membiayai kebutuhan daerah maka belanja yang dianggarkan oleh pemerintah daerah, data dari sumber APBD diatas pada tabel 4.4 dapat diketahui bahwa Belanja Daerah pada tahun periode awal yaitu tahun 1976-1995 mengalami kenaikan hingga 12,19% dengan realisasi sebesar Rp 9.004.185,75 sampai Rp 164.539.066,5 dan kemudian turun dari tahun 1995-1999 secara bertahap dalam kurun waktu sampai 5 tahun yaitu dari 12,19% sampai -2,05%. Kemudian mengalami kenaikan kembali 9,61% di tahun 2000 dengan realisasi sebesar Rp 107.722.084 sampai tahun 2008 dengan realisasi sebesar Rp 1.453.286.282 dan resentase 48,59%. Hingga akhirnya turun dan naik kembali di akhir tahun periode yaitu turun pada tahun 2009 dan kemudian naik pada tahun 2010 dan 2011. Belanja Daerah minimal pada tahun 1976 yaitu Rp 9.004.185,75 dan maksimal pada tahun 2011 dengan presentasi 14,08% dan realisasi sebesar Rp 1.590.785.711, sedangkan rata-ratanya adalah Rp 331.164.855,9.

Realisasi pada variabel-variabel tersebut tidak jauh berbeda dari PAD dan DAU, yaitu dimana realisasi dari tahun ke tahun terus mengalami kenaikan dan penurunan. Pada PAD pada awal dan akhir tahun periode serta dipertengahan mengalami naik-turun, sedangkan pada DAU dan Belanja Daerah di pertengahan dan akhir yang mengalami naik-turun. Hal ini memiliki perbedaan akan tetapi hasil penelitian dari data realisasi APBD tersebut memiliki nilai yang signifikan, dan hasil penelitian tersebut dapat di lihat pada sub-bab berikut secara rinci dan jelas. Seperti pada hasil penelitian terdahulu, pada penelitian sebelumnya memiliki hasil yang sama yaitu signifikan

Belanja daerah sesuai dengan Permendagri No.13 tahun 2006 yang berisi tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, yang terbagi menjadi dua yaitu: belanja langsung dan belanja tidak langsung. Belanja langsung merupakan belanja yang dipengaruhi secara langsung oleh adanya program dan kegiatan yang berkontribusi terhadap pencapaian prestasi kerja dapat diukur. Belanja tidak langsung merupakan belanja yang dianggarkan tidak terkait secara langsung dalam pelaksanaan program dan kegiatan (Halim dan Abdullah, 2007).

D.1. Belanja langsung

Belanja langsung sesuai dengan Permendagri No.13 tahun 2006 pasal 50, mempunyai beberapa macam jenis yaitu:

D.1.1. Belanja Modal yaitu seluruh pengeluaran daerah yang manfaatnya melebihi satu tahun anggaran dan akan menambah aset atau kekayaan daerah. Belanja modal digunakan untuk pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembelian atau pembanguna asset tetap yang digunakan dalam kegiatan pemerintah, seperti dalam bentuk tanah, mesin dan peralatan, pembangunan jalan dan gedung, irigasi dan jaringan asset tetap lainnya yang memiliki kriteria sebagai berikut:

- Pengadaan software dalam rangka pengembangan sistem informasi manajemen dianggarkan dalam belanja modal.

Jumlah nilai material jumlahnya sesuai dengan kebijakan

- Masa manfaat lebih dari 12 tahun dan merupakan objek pemerintahan.

D.1.2. Belanja barang dan jasa yang digunakan untuk pengeluaran pengadaan atau pembelian yang nilai manfaatnya kurang dari 12 bulan dalam melaksanakan berbagai program pemerintah daerah.

D.1.3. Belanja pegawai merupakan belanja yang dikhususkan untuk pengeluaran upah atau honorarium dalam melaksanakan kegiatan dan program pemerintah daerah.

D.2. Belanja Tidak Langsung

Belanja tidak langsung sesuai dengan Permendagri No.13 tahun 2006 pasal 37, mempunyai beberapa jenis sebagai berikut:

D.2.1. Belanja pegawai merupakan belanja sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 37 huruf a yaitu belanja kompensasi dalam bentuk gaji dan tunjangan, serta penghasilan lainnya yang diberikan pada Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Tunjangan pimpinan, uang representasi dan anggota DPRD serta gaji dan tunjangan kepala daerah dan wakil kepala daerah, kemudian juga penghasilan dan penerimaan lainnya yang ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan seluruhnya dianggarkan dalam belanja pegawai.

D.2.2. Belanja bantuan sosial merupakan belanja yang digunakan untuk anggaran pemberian bantuan dalam bentuk uang atau barang yang

diberikan kepada masyarakat bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Belanja bantuan sosial juga tidak diberikan secara terus menerus atau berulang setiap tahun anggaran, namun diberikan secara selektif dan memiliki kejelasan untuk penggunaannya.

D.2.3. Belanja bunga merupakan belanja yang digunakan untuk anggaran pembayaran bunga, utang yang dihitung berdasarkan kewajiban pokok hutang berdasarkan perjanjian jangka pendek, jangka menengah dan jangka panjang.

D.2.4. Belanja hibah merupakan belanja pemerintah pusat dalam bentuk uang, barang atau jasa kepada pemerintahan dan pemerintah lainnya, masyarakat, organisasi kemasyarakatan, perusahaan daerah dan yang secara spesifik telah ditetapkan oleh permendagri, bersifat tidak wajib dan tidak mengikat, serta tidak secara terus-menerus.

D.2.5. Belanja subsidi merupakan belanja pemerintah yang diberikan kepada perusahaan atau lembaga tertentu yang bertujuan untuk membantu biaya produksi agar harga jual barang/jasa yang dihasilkan dapat dijangkau oleh masyarakat.

D.2.6. Bantuan keuangan yang digunakan untuk anggaran bantuan keuangan yang bersifat umum/khusus dari propinsi kepada kabupaten/kota, pemerintah desa dan pemerintah daerah lainnya.

D.2.7. Belanja bagi hasil merupakan belanja yang telah dianggarkan sebagai dana bagi hasil yang bersumber dari pendapatan propinsi

kepada kabupaten/kota dan pendapatan pemerintah daerah lainnya sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

D.2.8. Belanja tidak terduga merupakan belanja untuk kegiatan yang bersifat tidak biasa atau tidak diharapkan terjadi secara berulang kali seperti penanggulangan bencana alam dan bencana sosial yang tidak bisa diperkirakan sebelumnya.