

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Landasan Teori

1. Teori Agensi

Teori agensi merupakan teori yang menjelaskan hubungan kontraktual antara *principals* dan *agents*. Pihak *principals* adalah pihak yang memberikan mandat kepada pihak lain yaitu *agent*. Untuk melakukan semua kegiatan atas nama *principals* dalam kapasitasnya sebagai pengambil keputusan (Jensen dan Smith, 1984). Tujuan dari teori agensi adalah untuk meningkatkan kemampuan individu (baik prinsipal maupun agen) dalam mengevaluasi lingkungan dimana keputusan harus diambil (*The belief revision role*). Serta untuk mengevaluasi hasil dari keputusan yang telah diambil guna mempermudah pengalokasian hasil antara prinsipal dan agen sesuai dengan kontrak kerja (*The performance evaluation role*). Secara garis besar teori agensi dikelompokkan menjadi dua (Eisenhardt, 1989), yaitu *positive agency research* dan *principal agent research*. *Positive agent research* memfokuskan pada identifikasi situasi dimana agen dan prinsipal mempunyai tujuan yang bertentangan dan mekanisme pengendalian yang terbatas hanya menjaga perilaku *self serving* agen. Secara eksklusif, kelompok ini hanya memperhatikan konflik tujuan antara pemilik (*stockholder*) dengan manajer. Sementara itu *principal agent research* memfokuskan pada kontrak optimal antara perilaku dan hasilnya, secara garis besar penekanan pada hubungan *principal* dan *agent*. *Principal-agent research* mengungkapkan bahwa hubungan *agent-principal* dapat diaplikasikan secara lebih luas, misalnya untuk menggambarkan hubungan pekerja dan pemberi kerja, *lawyer* dengan kliennya, *auditor* dengan *auditee*.

Agency theory tidak dapat dilepaskan dari kedua belah pihak diatas, baik prinsipal maupun agen merupakan pelaku utama dan keduanya mempunyai *bargaining position* masing-masing dalam menempatkan posisi, peran dan kedudukannya. Prinsipal sebagai pemilik modal memiliki akses pada informasi internal perusahaan sedangkan agen sebagai pelaku dalam praktek operasional perusahaan mempunyai informasi tentang operasi dan kinerja perusahaan secara riil dan menyeluruh. Posisi, fungsi, situasi, tujuan, kepentingan dan latar belakang prinsipal dan agen yang berbeda dan saling bertolak belakang tersebut akan menimbulkan pertentangan dengan saling tarik menarik kepentingan (*conflict of interest*) dan pengaruh antara satu sama lain. Berkaitan dengan auditing, baik prinsipal maupun agen diasumsikan sebagai orang yang memiliki rasionalitas ekonomi, dimana setiap tindakan yang dilakukan termotivasi oleh kepentingan pribadi atau akan memenuhi kepentingannya terlebih dahulu sebelum memenuhi kepentingan orang lain.

Teori keagenan mengatakan sulit untuk mempercayai bahwa manajemen (*agent*) akan selalu bertindak berdasarkan kepentingan pemegang saham (*principal*) sehingga diperlukan monitoring dari pemegang saham (Copeland dan Weston, 1992). *Shareholder* atau prinsipal mempekerjakan agen untuk melaksanakan tugas termasuk pengambilan keputusan ekonomik, dalam lingkungan yang tidak pasti seperti perusahaan dalam kondisi *financial distress*. Agen sebagai seorang manajer akan mengambil keputusan untuk melakukan berbagai strategi guna mempertahankan kelangsungan usaha perusahaan. Disisi lain agen merupakan pihak yang diberikan kewenangan oleh prinsipal berkewajiban mempertanggungjawabkan apa yang telah diamanahkan kepadanya. Teori keagenan menyatakan bahwa dalam pengelolaan perusahaan selalu ada konflik kepentingan (Brigham dan Gapenski, 1996)

antara (1) manajer dan pemilik perusahaan (2) Manajer dan bawahannya, (3) Pemilik perusahaan dan kreditor.

Dibutuhkan adanya pihak yang melakukan proses pemantauan dan pemeriksaan terhadap aktivitas yang dilakukan oleh pihak-pihak tersebut diatas. Aktivitas pihak-pihak tersebut, dinilai lewat kinerja keuangannya yang tercermin dalam laporan keuangan. Lebih lanjut dalam *agency theory*, pemilik perusahaan membutuhkan auditor untuk memverifikasi informasi yang diberikan manajemen kepada pihak perusahaan. Sebaliknya, manajemen memerlukan auditor untuk memberikan legitimasi atas kinerja yang mereka lakukan (dalam bentuk laporan keuangan), sehingga mereka layak mendapatkan insentif atas kinerja tersebut. Disisi lain, kreditor membutuhkan auditor untuk memastikan bahwa uang yang mereka kucurkan untuk membiayai kegiatan perusahaan, benar-benar digunakan sesuai dengan persetujuan yang ada, sehingga kreditor bisa menerima bunga atas pinjaman yang diberikan.

Pengawasan atau monitoring yang dilakukan oleh pihak independen memerlukan biaya atau *monitoring cost* dalam bentuk biaya audit, yang merupakan salah satu dari *agency cost* (Jensen dan Meckling,1976). Biaya pengawasan (*monitoringcost*) merupakan biaya untuk mengawasi perilaku *agen* apakah *agen* telah bertindak sesuai kepentingan *principal* dengan melaporkan secara akurat semua aktivitas yang telah ditugaskan kepada manajer. Uraian tersebut diatas memberi makna bahwa auditor merupakan pihak yang dianggap dapat menjembatani kepentingan pihak pemegang saham (*principal*) dengan pihak manajer (*agent*) dalam mengelola keuangan perusahaan (Setiawan, 2006) termasuk menilai kelayakan strategi manajemen dalam upaya untuk mengatasi kesulitan keuangan perusahaan.

2. Pertumbuhan Ekonomi

Menurut Setiawan (2006) pertumbuhan ekonomi adalah suatu proses naiknya *output* perkapita yang terjadi dalam kurun waktu yang cukup lama dan terus menerus. Pertumbuhan ekonomi ada dua bentuk: *extensively* yaitu dengan penggunaan banyak sumber daya (seperti fisik, manusia atau natural capital), atau *intensively* yaitu dengan penggunaan sejumlah sumber daya yang lebih efisien (lebih produktif). Ketika pertumbuhan ekonomi dicapai menggunakan banyak tenaga kerja, hal tersebut tidak menghasilkan pertumbuhan pendapatan per kapita. Namun ketika pertumbuhan ekonomi dicapai melalui penggunaan sumber daya yang lebih produktif, termasuk tenaga kerja, hal tersebut menghasilkan pendapatan perkapita yang lebih tinggi dan meningkatkan standar hidup rata-rat masyarakat.

Faktor-faktor yang mempengaruhi pertumbuhan dan pembangunan ekonomi baik di negara maju maupun di negara berkembang pada dasarnya sama, meliputi sumber daya manusia, sumber daya alam, modal, dan penguasaan teknologi.

a) Sumber Daya manusia

SDM merupakan salah satu faktor penting, karena manusia dapat menciptakan teknologi baru dan mengembangkan teknologi yang sudah ada yang diperlukan dalam kegiatan produksi.

b) Sumber Daya Alam

SDA diperlukan dalam kegiatan produksi karena sumber daya alam merupakan bahan baku dalam kegiatan produksi, sehingga negara yang mempunyai sumber daya alam yang cukup banyak akan mempunyai kesempatan untuk memproduksi segala macam kebutuhan hidupnya.

c) Penguasaan Teknologi

Penguasaan teknologi merupakan faktor yang sangat penting dalam kegiatan produksi suatu negara, dimana dengan adanya teknologi yang maju dapat mengurangi partisipasi sumber daya manusia maupun sumber daya alam yang digunakan secara berlebihan sehingga penggunaan faktor-faktor pertumbuhan ekonomi tersebut dapat digunakan secara efisien dan efektif.

Pembangunan yang dilakukan tanpa perencanaan adalah pekerjaan yang sia-sia. Dalam perencanaan pembangunan ekonomi, diperlukan dasar pijakan dalam menentukan strategi kebijakan, agar sasaran pembangunan dapat dicapai dengan tepat. Strategi dan kebijakan yang telah diambil pada masa lalu juga perlu dimonitor dan dievaluasi hasil-hasilnya. Oleh karena itu, diperlukan berbagai macam data statistik untuk memberikan gambaran tentang keadaan pada masa lalu, masa kini, serta sasaran-sasaran yang akan dicapai pada masa yang akan datang.

Pembangunan ekonomi bertujuan untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat, memperluas lapangan kerja, meratakan pendapatan masyarakat, meningkatkan hubungan ekonomi regional, dan mengawal pergeseran kegiatan ekonomi dari sektor primer ke sektor sekunder dan tersier. Dengan kata lain arah dari pembangunan ekonomi adalah mengusahakan agar pendapatan masyarakat naik, disertai dengan tingkat pemerataan yang sebaik mungkin.

Perekonomian suatu daerah sangat tergantung dari sumber daya alam dan faktor produksi yang dimilikinya. Pertumbuhan ekonomi yang terjadi selama satu periode tertentu tidak terlepas dari perkembangan masing-masing sektor yang ikut membentuk nilai tambah perekonomian suatu daerah. Kesanggupan mencapai pertumbuhan tersebut juga merupakan refleksi dari kondisi ekonomi pada periode yang bersangkutan. Untuk mempelajari ekonomi suatu negara haruslah melihat

data keluaran total, pendapatan total, konsumsi total dan sejenisnya. Salah satu sumber data itu adalah laporan pendapatan nasional dan neraca produk, yang menggambarkan komponen pendapatan nasional perekonomian. Laporan pendapatan nasional dan neraca produk berfungsi pula untuk kerangka konseptual yang digunakan oleh para ahli ekonomi makro untuk berpikir tentang bagaimana potongan-potongan ekonomi bisa bersesuaian satu sama lain.

Menurut Case dan Fair (2001) dalam Tim Kabupaten Aceh Tengah (2008), pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan prosesnya yang berkelanjutan merupakan kondisi utama bagi kelangsungan pembangunan ekonomi. Pertumbuhan ekonomi terjadi apabila masyarakat mendapatkan lebih banyak sumber daya, atau masyarakat menemukan cara penggunaan sumber daya yang tersedia secara lebih efisien. Agar pertumbuhan ekonomi menaikkan standar hidup. Tingkat pertumbuhan harus melebihi tingkat kenaikan penduduk.

Pertumbuhan ekonomi umumnya didefinisikan sebagai kenaikan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) perkapita. Dalam pengertian ekonomi makro. Pertumbuhan ekonomi adalah penambahan PDRB atau peningkatan output agregat yang berarti juga penambahan pendapatan nasional (PN). Produk Domestik Regional Bruto sebagai suatu indikator mempunyai peranan yang sangat penting dalam mengukur keberhasilan pembangunan yang telah dicapai serta menentukan arah pembangunan di masa yang akan datang. Produk Domestik Regional Bruto merupakan suatu alat yang dapat digunakan untuk mengetahui tingkat dan pertumbuhan pendapatan masyarakat. Pendapatan nasional/regional dapat digunakan sebagai bahan perencanaan pembangunan nasional dan regional, khususnya dibidang ekonomi. Angka-angka pendapatan nasional atau Regional juga dapat dipakai sebagai bahan evaluasi dari hasil pembangunan

ekonomi yang telah dilaksanakan oleh berbagai pihak, baik pemerintah pusat dan daerah, maupun swasta.

Produk Domestik Regional Bruto yang disajikan atas dasar harga konstan akan menggambarkan tingkat pertumbuhan riil perekonomian suatu daerah baik secara agregat maupun sektoral. Sehingga PDRB yang terbentuk tersebut apabila dibandingkan dengan jumlah penduduk masing-masing tahun, maka akan dapat pula mencerminkan tingkat perkembangan per kapita penduduk. Jika pendapatan per kapita penduduk suatu daerah dibandingkan dengan pendapatan per kapita daerah lain, maka angka-angka tersebut dapat dipakai sebagai indikator untuk membandingkan tingkat kemakmuran daerah lainnya.

Penyajian PDRB baik atas dasar harga berlaku maupun atas dasar harga konstan, juga dapat digunakan sebagai indikator untuk melihat inflasi maupun deflasi yang terjadi. Dan apabila disajikan secara sektoral akan dapat juga memberikan gambaran tentang struktural perekonomian daerah.

Dapat disimpulkan bahwa PDRB yang disajikan secara berkala akan dapat digunakan untuk mengetahui:

- a. Tingkat pertumbuhan perekonomian
- b. Tingkat perkembangan pendapatan perkapita
- c. Tingkat kemakmuran masyarakat
- d. Tingkat inflasi dan deflasi
- e. Gambaran struktural perekonomian suatu daerah

3. Pengelolaan Pemerintah Daerah dalam Desentralisasi Fiskal

Penerapan otonomi daerah atau desentralisasi fiskal oleh pemerintah pusat di Negara Indonesia memiliki tujuan untuk kemandirian pemerintah daerah dalam pengelolaan rumah tangganya. Dalam penerapannya pemerintah pusat tidak lepas tangan secara penuh dan masih memberikan bantuan kepada pemerintah daerah berupa dana perimbangan yang dapat digunakan oleh pemerintah daerah dalam pembangunan dan menjadi komponen pendapatan daerah dalam APBD. Pemerintah daerah harus dapat menjalankan rumah tangganya secara mandiri dan dalam upaya peningkatan kemandirian ini, pemerintah daerah dituntut untuk meningkatkan pelayanan publiknya. Anggaran belanja daerah akan tidak logis jika proporsi anggarannya lebih banyak untuk belanja rutin (Abimanyu, 2005). Belanja Modal yang dilakukan oleh pemerintah daerah diantaranya untuk pembangunan dan perbaikan sektor pendidikan, kesehatan, transportasi, sehingga masyarakat juga menikmati manfaat dari pembangunan daerah. Tersedianya infrastruktur yang baik diharapkan dapat menciptakan efisiensi dan efektifitas di berbagai sektor, produktifitas masyarakat diharapkan menjadi semakin tinggi dan pada gilirannya terjadi pertumbuhan ekonomi.

Pembangunan dalam sektor pelayanan kepada publik akan merangsang masyarakat untuk lebih aktif dan bergairah dalam bekerja karena ditunjang oleh fasilitas yang memadai, selain itu investor juga akan tertarik kepada daerah karena fasilitas yang diberikan oleh daerah. Dengan bertambahnya produktivitas masyarakat dan investor yang berada di daerah, akan berdampak pada peningkatan pendapatan asli daerah. Pendapatan asli daerah yang semakin tinggi akan merangsang pemerintah daerah untuk lebih meningkatkan mutu pelayanan kepada publik sehingga tingkat pertumbuhan ekonomi daerah akan meningkat seiring dengan meningkatnya pendapatan per kapita.

Agar pelaksanaan tugas otonomi dapat berjalan dengan baik, maka perlu memperhatikan sumber pendapatan daerah, teknologi, struktur organisasi pemerintah daerah, dukungan hukum, perilaku masyarakat, dan faktor kepemimpinan. Disamping itu hal-hal yang mempengaruhi pengembangan otonomi daerah menurut Prakoso (2004) sebagai berikut:

- a. Faktor manusia pelaksana yang baik
- b. Faktor keuangan daerah yang cukup dan baik
- c. Faktor peralatan yang cukup dan baik
- d. Faktor organisasi dan manajemen yang baik

4. Anggaran Daerah

Anggaran daerah merupakan suatu alat yang memegang peran penting dalam rangka meningkatkan pelayanan publik, dan didalamnya tercermin kebutuhan masyarakat dengan memperhatikan potensi dan sumber-sumber kekayaan daerah. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) merupakan rencana keuangan tahunan pemerintah negara yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat (UU Keuangan Negara, 2002 dalam Darwanto dan Yustikasari,2007).

Tujuan utama proses penyusunan anggaran adalah menterjemahkan perencanaan *input* dan *output* dalam satuan keuangan. Proses perumusan anggaran harus dapat menggali dan mengendalikan sumber-sumber dana publik. Proses pembuatan satu tahun anggaran tersebut dikenal dengan istilah penganggaran. Penganggaran setidaknya memiliki tiga tahapan, yaitu perumusan prosposal anggaran, pengesahan proposal anggaran, dan pengimplementasian anggaran yang telah ditetapkan sebagai produk hukum (Samuel2000 dalam Darwanto dan Yustikasari2007). Sedangkan menurut Hagen (2002) dalam Darwanto dan Yustikasari (2007), penganggaran terbagi ke dalam empat tahapan,yaitu: *executive planning*, *legislative approval*, *executive implementation*, dan

ex post accountability. Pada tahapan pertama terjadi interaksi antara eksekutif dan legislatif, tetapi politik anggaran paling mendominasi, sementara pada dua tahap terakhir hanya melibatkan birokrasi sebagai *agent*.

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

Pengertian daerah otonom dimaksudkan agar daerah yang bersangkutan dapat berkembang sesuai dengan kemampuannya sendiri yang tidak bergantung kepada pemerintah pusat, oleh karena itu daerah otonom harus mempunyai kemampuan sendiri untuk mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri melalui sumber-sumber pendapatan yang dimiliki. Hal ini meliputi kekayaan yang dikuasai oleh daerah dengan batas-batas kewenangan yang ada, selanjutnya digunakan untuk membiayai semua kebutuhan dalam rangka penyelenggaraan urusan rumah tangganya sendiri. Ada beberapa faktor yang mempengaruhi kemampuan penyelenggaraan otonomi daerah, seperti yang dikemukakan oleh Kaho (1985) dalam Dewi (2002), faktor-faktor tersebut adalah kemampuan struktural organisasinya, kemampuan aparatur daerah, kemampuan mendorong partisipasi masyarakat dan kemampuan keuangan daerah. Di antara faktor-faktor tersebut, faktor keuangan merupakan faktor penting untuk mengukur tingkat kemampuan daerah dalam melaksanakan otonominya. Dikatakan demikian, karena pelaksanaan otonomi daerah yang nyata dan bertanggungjawab harus didukung dengan tersedianya dana guna pembiayaan pembangunan, sehingga daerah otonom diharapkan mempunyai pendapatan sendiri untuk membiayai penyelenggaraan urusan rumah tangganya. Hal ini sejalan dengan pendapat Pamudji (2000) dalam Dewi (2002) yang menyatakan bahwa pemerintah daerah tidak dapat melaksanakan fungsinya dengan

efektif dan efisien tanpa biaya yang cukup untuk memberikan pelayanan dan pembangunan. Pendapat diatas didukung juga oleh Krishna (2000) dalam Dewi (2002), yang menyatakan bahwa keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, demikian pula segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan kekayaan daerah sepanjang belum dimiliki atau dikuasai oleh negara atau daerah yang lebih tinggi serta pihak-pihak lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam pelaksanaan otonomi daerah, sumber keungan yang berasal dari pendapatan asli daerah lebih penting dibandingkan dengan sumber-sumber dari luar pendapatan asli daerah, karena pendapatan asli daerah dapat digunakan sesuai dengan prakarsa dan inisiatif daerah, sedangkan bentuk pemberian (*non* PAD) sifatnya lebih terikat. Dengan penggalan dan peningkatan pendapatan asli daerah diharapkan pemerintah daerah juga mampu meningkatkan kemampuannya dalam penyelenggaraan urusan daerah.

5. Penerimaan Pendapatan Asli Daerah

Menurut UU Nomor 22 tahun 1999 pasal 79, disebutkan bahwa pendapatan asli daerah sebagai berikut:

- a. Hasil pajak daerah
- b. Hasil retribusi daerah
- c. Hasil perusahaan milik daerah, dan hasil pengelolaan milik daerah yang dipisahkan
- d. Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah

Menurut Dirjen Perimbangan Keuangan Daerah (2004) Pendapatan asli daerah adalah pendapatan yang dihasilkan dari hasil pajak daerah, retribusi daerah, pendapatan dari laba usaha perusahaan daerah, dan pendapatan lain-lain yang sah dan diakui oleh pemerintah daerah. Menurut Dewi (2002) “Pendapatan asli daerah adalah pendapatan

yang diperoleh dari sumber-sumber pendapatan daerah dan dikelola oleh pemerintah daerah”.

Dari ketiga definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa pendapatan asli daerah adalah pendapatan yang berasal dari hasil pengelolaan sumber daya daerah yang dikelola oleh daerah itu sendiri yang pemanfaatannya ditujukan untuk kemakmuran rakyat di daerah tersebut. Dari definisi ini dapat dirinci lebih lanjut unsur-unsur yang dapat mendatangkan pendapatan bagi pemerintah daerah antara lain:

a. Pajak Daerah

Menurut Kaho (1985) dalam Dewi (2002), Pajak daerah adalah peralihan kekayaan dari pihak rakyat kepada kas negara untuk membiayai pengeluaran rutin dan surplusnya untuk membiayai *public investment*. Pajak daerah adalah pungutan daerah menurut peraturan yang ditetapkan sebagai badan hukum publik dalam rangka membiayai rumah tangganya. Dengan kata lain, pajak daerah adalah pajak yang wewenang pungutannya ada pada daerah yang digunakan untuk pembangunan daerah.

Davey (2000) dalam Dewi (2002) menyatakan pendapatnya tentang pajak daerah, yaitu sebagai berikut:

- 1) Pajak yang dipungut oleh pemerintah daerah dengan peraturan sendiri
- 2) Pajak yang dipungut oleh pemerintah daerah berdasarkan peraturan nasional tetapi penetapan tarifnya dilakukan oleh Pemda
- 3) Pajak yang dipungut atau ditetapkan oleh Pemda

Menurut Undang Undang Nomor 18 tahun 1997 disebutkan bahwa pajak daerah adalah, yang selanjutnya disebut dengan pajak, yaitu iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan

daerah. Pasal 2 ayat (1) dan (2) di dalam UU No.18 tahun 1999, disebutkan bahwa jenis pajak daerah yaitu:

- 1) Jenis pajak daerah tingkat I, terdiri dari:
 - a) Pajak kendaraan bermotor
 - b) Bea cukai balik nama kendaraan bermotor
 - c) Pajak bahan bakar kendaraan bermotor
- 2) Jenis pajak daerah tingkat II, terdiri dari :
 - a) Pajak hotel dan restoran
 - b) Pajak hiburan
 - c) Pajak reklame
 - d) Pajak penerangan jalan
 - e) Pajak pengambilan dan pengelolaan bahan galian golongan C
 - f) Pajak pemanfaatan air bawah tanah dan air permukaan

Selanjutnya pasal 3 ayat (1) Undang Undang Nomor 18 tahun 1999, dicantumkan tarif pajak paling tinggi masing-masing jenis pajak adalah:

- 1) Pajak kendaraan bermotor 5%
- 2) Pajak balik nama kendaraan bermotor 10%
- 3) Pajak bahan kendaraan bermotor 5%
- 4) Pajak hotel dan restoran 10%
- 5) Pajak hiburan 35%
- 6) Pajak reklame 25%
- 7) Pajak penerangan jalan 20%
- 8) Pajak pengambilan dan pengelolaan bahan galian golongan C
- 9) Pajak pemanfaatan air bawah tanah dan air permukaan 20%

Tarif pajak untuk daerah tingkat I diatur dengan peraturan pemerintah dan penetapannya seragam di seluruh Indonesia, sedangkan untuk daerah tingkat II, selanjutnya ditetapkan oleh peraturan daerah masing-masing dan peraturan daerah tentang pajak tidak dapat berlaku surut.

b. Retribusi Daerah

Retribusi daerah adalah pembayaran kepada negara yang dilakukan kepada mereka yang menggunakan jasa-jasa negara. Artinya retribusi daerah sebagai pembayaran atas pemakaian jasa atau karena mendapat pekerjaan atau usaha atau milik daerah bagi yang berkepentingan, atau jasa yang diberikan oleh daerah, baik secara langsung maupun tidak langsung. Oleh karena itu, setiap pungutan yang dilakukan oleh pemerintah daerah senantiasa berdasarkan prestasi dan jasa yang diberikan kepada masyarakat, sehingga keleluasaan retribusi daerah terletak pada yang dapat dinikmati oleh masyarakat. Sehingga retribusi sangat berkaitan erat dengan jasa layanan yang diberikan pemerintah kepada yang membutuhkan. Pembayaran retribusi oleh masyarakat menurut Davey (2000) dalam Dewi (2002) adalah:

- 1) Dasar untuk mengenakan retribusi biasanya harus didasarkan pada *total cost* daripada pelayanan-pelayanan yang disediakan.
- 2) Dalam beberapa hal retribusi biasanya harus didasarkan pada kesinambungan harga jasa suatu pelayanan, yaitu atas dasar mencari keuntungan.

Disamping itu, menurut Kaho (1985) dalam Dewi (2002) ada beberapaciri-ciri retribusi yaitu:

- 1) Retribusi dipungut oleh negara
- 2) Dalam pungutan terdapat pemaksaan secara ekonomis
- 3) Adanya kontrak prestasi yang secara langsung dapat ditunjuk

- 4) Retribusi yang dikenakan kepada setiap orang atau badan yang menggunakan jasa-jasa yang disediakan oleh negara.

Sedangkan jenis-jenis retribusi yang diserahkan kepada daerah tingkat II adalah sebagai berikut:

- 1) Uang leges
- 2) Biaya jalan/jembatan/tol
- 3) Biaya pangkalan
- 4) Biaya penambangan
- 5) Biaya potong hewan
- 6) Uang muka sewa tanah atau bangunan
- 7) Uang sempadan dan izin bangunan
- 8) Uang pemakaian tanah milik daerah
- 9) Biaya penguburan
- 10) Biaya pengerukan wc
- 11) Retribusi pengelangan uang
- 12) Izin perusahaan industri kecil
- 13) Retribusi pengujian kendaraan bermotor
- 14) Retribusi jembatan timbang
- 15) Retribusi stasiun dan taksi
- 16) Balai pengobatan
- 17) Retribusi reklame
- 18) Sewa pesanggrahan
- 19) Pengeluaran hasil pertanian, hutan dan laut
- 20) Biaya pemeriksaan susu dan lainnya
- 21) Retribusi tempat rekreasi

Dari uraian di atas dapat kita lihat pengelompokan retribusi yang meliputi:

- 1) Retribusi jasa umum,yaitu: retribusi atau jasa yang disediakan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk tujuan kepentingan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan.
- 2) Retribusi jasa usaha,yaitu: retribusi atau jasa yang disediakan oleh Pemda dengan menganut prinsip komersial karena pada dasarnya disediakan oleh sektor swasta.

c. Perusahaan Daerah

Dalam usaha menggali sumber pendapatan daerah dapat dilakukan dengan berbagai cara, selama tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Salah satu sumber pendapatan asli daerah yang sangat penting dan perlu mendapat perhatian khusus adalah perusahaan daerah. Menurut Wayang (1991) dalam Dewi (2002) pengertian mengenai perusahaan daerah sebagai berikut:

- 1) Perusahaan daerah adalah kesatuan produksi yang bersifat:
 - a) Memberi jasa
 - b) Menyelesaikan pemanfaatan umum
 - c) Menghasilkan pendapatan
- 2) Tujuan perusahaan daerah untuk turut serta melaksanakan pembangunan daerah khususnya dan pembangunan kebutuhan rakyat dengan mengutamakan industrialisasi dan ketentraman serta ketenangan kerja menuju masyarakat yang adil dan makmur.
- 3) Perusahaan daerah bergerak dalam lapangan yang sesuai dengan urusan rumah tangganya menurut perundang-undangan yang mengatur pokok-pokok pemerintahan daerah.

- 4) Cabang-cabang produksi yang penting bagi daerah dan menguasai hajat hidup orang banyak di daerah, yang modal untuk seluruhnya merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan.

d. Pendapatan Asli Daerah yang Sah

Pendapatan asli daerah tidak seluruhnya memiliki kesamaan, terdapat pula sumber-sumber pendapatan lainnya, yaitu penerimaan lain-lain yang sah, menurut Davey (2000) dalam Dewi (2002) menyatakan bahwa, kelompok penerimaan lain-lain dalam pendapatan daerah Tingkat II mencakup berbagai penerimaan kecil-kecil, seperti hasil penjualan alat berat dan bahan jasa. Penerimaan dari sewa, bunga simpanan giro dari denda kontraktor. Walaupun demikian sumber penerimaan daerah sangat bergantung pada potensi daerah itu sendiri.

e. Kemampuan Keuangan Daerah Dalam Era Otonomi (Tinjauan Atas Kinerja PAD)

Desentralisasi Fiskal (dalam otonomi daerah) ditujukan untuk menciptakan kemandirian daerah. Sidik (2002) menyatakan bahwa dalam era ini, pemerintah daerah diharapkan mampu menggali dan mengoptimalkan potensi (keuangan lokal), khususnya pendapatan asli daerah. Pemerintah daerah diharapkan mampu mengurangi ketergantungan terhadap pemerintah pusat mengingat ketergantungan semacam ini akan mengurangi kreatifitas lokal untuk mengambil kebijakan terkait dengan penerimaan lokal yang lebih efisien. Otonomi daerah adalah pelimpahan wewenang oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam rangka untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas, akuntabilitas sektor publik di Indonesia. Peran pemerintah daerah dalam era otonomi sangat besar, karena pemerintah daerah dituntut kemandiriannya dalam menjalankan fungsinya dan melakukan pembiayaan seluruh kegiatan daerahnya (Setiadi dan Hariadi, 2006).

Upaya peningkatan (pertumbuhan) PAD dapat dilakukan dengan intensifikasi pemungutan pajak dan retribusi yang sudah ada (Sidik,2002). Peningkatan PAD melalui kedua penerimaan ini harus diimbangi dengan peningkatan kualitas pelayanan publik. Kenyataan menunjukkan kualitas layanan publik masih banyak yang memprihatinkan, akibatnya produk yang seharusnya bisa dijual justru direspon secara negatif Mardiasmo (2002). Hal ini berarti peningkatan kemandirian ini tidak akan mungkin terjadi apabila tidak terjadi peningkatan peran serta masyarakat yang tercermin dalam pembayaran pajak atau retribusi (Heriansyah, 2005 dalam Setiadi dan Hariadi, 2006) hasil penelitian Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (2003) dalam Setiadi dan Hariadi (2006) menunjukkan bahwa peningkatan PAD di seluruh provinsi dalam era otonomi daerah. Lewis (2003) menemukan hal yang sama, yaitu terjadi peningkatan PAD, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Setiadi dan Hariadi (2006) menemukan hal yang sama adanya peningkatan PAD pada kabupaten dan kota di Jawa Tengah. Peningkatan PAD ini disebabkan karena meningkatnya penerimaan dari pajak daerah dan retribusi daerah. Hal ini memberikan indikasi adanya upaya keras dari daerah untuk mengoptimalkan potensi lokal yang sangat menganalkan kontribusi langsung dari masyarakat.

Namun demikian, pemerintah daerah harus mencegah eksploitasi yang berlebihan terhadap upaya peningkatan PAD ini. Eksploitasi pajak secara berlebihan justru akan dapat menyebabkan masyarakat semakin terbebani, menjadi negatif bagi daerah sehingga mengancam perekonomian secara makro (Mardiasmo, 2002). Akibatnya bukan peningkatan PAD yang terjadi tetapi justru sebaliknya. Lewis (2003) menemukan bahwa dalam era otonomi ini, pemerintah daerah sangat agresif dalam mengeluarkan produk-produkperundangan terkait dengan pajak maupun retribusi daerah. Upaya peningkatan PAD melalui pajak ataupun retribusi daerah akan berhasil bila pemerintah daerah menunjukkan itikad yang sungguh-sungguh untuk meningkatkan pelayanan publiknya.

Peningkatan pelayanan publik ini tercermin dengan meningkatnya proporsi belanja pembangunan. Dengan peningkatan proporsi anggaran belanja modal untuk pembangunan diharapkan akan dapat meningkatkan pendapatan per kapita daerah karena adanya partisipasi masyarakat, sehingga diharapkan pertumbuhan ekonomi akan semakin meningkat dengan semakin mudahnya masyarakat dapat menikmati pelayanan publik.

6. Pengertian Dana Alokasi Umum

Dana alokasi umum merupakan salah satu transfer dana pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang bersumber dari pendapatan APBN, yang di alokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antara daerah untuk menandai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

Dana alokasi umum bersifat *Block Grant* yang berarti penggunaannya diserahkan kepada daerah sesuai dengan prioritas dan kebutuhan daerah untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah. Dasar hukum dana alokasi umum Undang Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang perimbangan daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana perimbangan.

Dana alokasi umum dialokasikan untuk daerah propinsi dan kabupaten/kota, besaran dana alokasi umum ditetapkan sekurang-kurangnya 26% dari Pendapatan Dalam Negeri (PDN) *Netto* yang ditetapkan dalam APBN. Proporsi dana alokasi umum untuk daerah propinsi dan untuk daerah kabupaten/kota ditetapkan sesuai dengan imbangannya kewenangan antara propinsi dan kabupaten atau kota. Menurut Dirjen Perimbangan Keuangan Daerah (2004) Dana alokasi umum adalah transfer yang bersifat umum dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah untuk mengatasi ketimpangan horizontal dengan tujuan utama pemerataan kemampuan keuangan antar daerah.

DAU untuk suatu daerah dialokasikan atas dasar celah fiskal dan alokasi dasar. Celah fiskal merupakan kebutuhan fiskal dikurangi kapasitas fiskal daerah, sedangkan alokasi dasar dihitung berdasarkan jumlah gaji pegawai negeri sipil daerah (PNSD). Kebutuhan fiskal daerah merupakan kebutuhan pendanaan daerah untuk melaksanakan fungsi layanan dasar umum, yang antara lain berupa penyediaan layanan kesehatan, pendidikan, penyediaan infrastruktur, dan pengentasan masyarakat dari kemiskinan. Sementara itu, kapasitas fiskal daerah merupakan sumber pendanaan daerah yang berasal dari PAD dan Dana Bagi Hasil (DBH). Adapun persentase alokasi DAU dalam tahun 2007 ditetapkan sebesar 26 persen dari PDN *neto* (Mardiasmo, 2006 dalam Darwanto dan Yustikasari, 2007).

Sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah adalah bagian dari sistem fiskal. Antara lain berfungsi sebagai alat untuk memberikan kepada pemerintah daerah sebagian dari penerimaan pajak nasional. Hal itu dilakukan dengan cara transfer dari anggaran pemerintah pusat ke anggaran pemerintah daerah. Dengan demikian, DAU merupakan bagian dari mekanisme distribusi yang harus mengutamakan prinsip keadilan, yang merupakan komponen terpenting dalam tujuan alokasi. Karena DAU merupakan komponen terbesar pembentuk anggaran pemerintah daerah, maka cara perhitungan jumlah dana yang akan dialokasikan metode distribusi, dan mekanisme administrasi menjadi sangat penting untuk diketahui secara transparan oleh pemerintah daerah. Sedangkan sebelum dilakukan transfer dana dari pemerintah pusat ke daerah, maka perlu diketahui prinsip-prinsip dasar alokasi DAU yang terdiri dari:

a. Kecukupan (Adequency)

Prinsip mendasar yang pertama adalah prinsip kecukupan. Sebagai suatu bentuk penerimaan, sistem DAU harus memberikan sejumlah dana yang cukup kepada daerah. Dalam hal ini, perkataan cukup harus 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 mampu membiayai beban anggarannya. Bila alokasi DAU mampu berpengaruh terhadap kenaikan beban anggaran yang relevan, maka sistem DAU dikatakan memenuhi prinsip kecukupan.

b. 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. Efisiensi artinya sistem alokasi DAU tidak boleh menciptakan distorsi dalam struktur harga input. Untuk itu, sistem alokasi harus memanfaatkan berbagai jenis instrumen finansial alternative relevan yang tersedia.

c. Akuntabilitas (*Accountability*)

Sesuai dengan namanya yaitu DAU, maka penggunaan terhadap dana fiskal ini sebaiknya dilepaskan ke daerah. Karena peran daerah akan sangat dominan dalam penentuan arah alokasi, maka peran lembaga DPRD, pers, dan masyarakat di daerah bersangkutan amatlah penting dalam proses penentuan prioritas anggaran yang perlu dibiayai DAU. Dalam format seperti ini, format akuntabilitas yang relevan adalah akuntabilitas kepada elektoral (*accountability to electorates*) dan bukan akuntabilitas finansial kepada pusat (*financial accountability to the centre*). Implikasi finansial dari format akuntabilitas seperti ini adalah pada diperlukannya format anggaran yang baru, yang memungkinkan rakyat di daerah dan DPRD bisa secara transparan memonitor langsung implementasi program yang dibiayai oleh DAU. Hal ini akan mengurangi

kebutuhan akan proses pertanggungjawaban administratif yang panjang dan tidak efisien, yang pada akhirnya akan membuka celah bagi terjadinya penyelewengan keuangan.

d. Relevansi dengan tujuan (*Relevan*)

Sistem alokasi DAU sejauh mungkin harus mengacu pada tujuan pemberian alokasi sebagaimana dimaksudkan dalam undang-undang. DAU ditujukan untuk membiayai sebagian dari beban fungsi yang dijalankan hal-hal yang merupakan prioritas dan target-target nasional yang harus dicapai. Antara lain: **Pertama**, stimulasi ekonomi daerah. **Kedua**, peningkatan demokrasi. **Ketiga**, keadilan/pemerataan. **Keempat**, kemampuan daerah dalam melayani masyarakat.

Dengan demikian jelas terlihat bahwa sistem alokasi DAU bukanlah semata-mata ditujukan untuk pembiayaan pelayanan jasa publik. Sistem alokasi DAU bukan pula semata-mata ditujukan untuk pencapaian keadilan/pemerataan. DAU yang diterima daerah mampu menstimulasi ekonomi daerah lewat tiga cara Yaitu :

Pertama, alokasi DAU mampu mengurangi dampak negatif dari eksternalitas negatif yang ditimbulkan oleh daerah sekitarnya. Lewat alokasi DAU, misalnya, kemampuan daerah Bekasi dalam membangun jalan akan dapat ditingkatkan sehingga dampak negatif dari kemacetan lalu lintas di perbatasan Jakarta-Bekasi dapat dikurangi. Bila ini terjadi maka DAU sebenarnya menyumbang pada penciptaan efisiensi alokasi yang pada gilirannya akan membantu stimulasi ekonomi daerah.

Kedua, lewat alokasi DAU maka daerah-daerah yang kekurangan modal akan bisa terbantu. Dampak DAU dengan demikian adalah membantu menciptakan

kombinasi input produksi yang lebih optimal. Artinya, DAU menyumbang pada stimulasi ekonomi daerah lewat efeknya terhadap perbaikan efisiensi produksi.

Ketiga, alokasi DAU biasa didesain sedemikian rupa dikaitkan dengan upaya peningkatan PAD dan bagi hasil sehingga upaya penerimaan pajak, retribusi dan bagi hasil menjadi semakin meningkat.

e. Keadilan (*Equity*)

Keadilan dalam penyaluran DAU ke daerah adalah upaya adanya pemerataan. Tujuan pemerataan yang dimaksud adalah meratakan ketersediaan sumber dana antar pemerintah daerah. Dengan demikian perkataan lain, alokasi DAU seharusnya berupaya menciptakan kondisi dimana setiap pemerintah daerah memiliki pijakan yang samatanpa perlu menciptakan variasi antar daerah yang besar dalam beban perpajakan.

f. Objektivitas dan Transparansi (*Objectivity and Transparency*)

Sebuah sistem alokasi DAU yang baik harus didasarkan pada upaya untuk meminimumkan kemungkinan manipulasi. Untuk itulah maka sistem alokasi DAU harus sejelas mungkin dan formulanya pun dibuat setransparan mungkin. Prinsip transparansi akan dapat dipenuhi bila formula tersebut dipahami oleh masyarakat umum. Dalam kaitannya itulah maka indikator yang digunakan adalah indikator yang sifatnya obyektif sehingga tidak menimbulkan interpretasi yang membingungkan.

g. Kesederhanaan (*Simplicity*)

Rumusan alokasi DAU harus sederhana (tidak kompleks). Rumusan tidak boleh terlampau kompleks sehingga dimengerti orang, namun tidak boleh pula terlalu sederhana sehingga menimbulkan perdebatan dan kemungkinan ketidakadilan. Rumusan sebaiknya tidak memanfaatkan sejumlah variabel dimana

jumlah variabel yang dipakai menjadi relatif terlalu besar ketimbang jumlah dana yang ingin dialokasikan.

7. Pengertian Pengalokasian Anggaran Belanja Modal

Anggaran belanja negara menurut klasifikasi ekonomi (jenis belanja) terdiri dari belanja pegawai, belanja barang, belanja modal, pembayaran bunga utang, subsidi, hibah, bantuan sosial, dan belanja lain-lainnya. Sedangkan anggaran belanja untuk daerah, sebagaimana yang berlaku selama ini terdiri dari dana perimbangan, dan dana otonomi khusus dan penyesuaian. Dengan adanya perubahan format dan struktur belanja negara menurut jenis belanja, secara otomatis tidak ada lagi pemisahan antara belanja rutin dan belanja pembangunan (*united budget*).

Sedangkan Pengalokasian Anggaran Belanja Modal (PABM) menampung rencana seluruh pengeluaran negara yang dialokasikan untuk pembelian barang-barang kebutuhan investasi (dalam bentuk aset tetap dan aset lainnya). Pos belanja modal dalam dana yang dianggarkan dirinci menjadi belanja modal aset tetap atau fisik, dan belanja modal aset lainnya/nonfisik. Dalam prakteknya belanja terdiri dari belanja pegawai, bunga dan perjalanan yang tidak terkait langsung dengan investasi untuk pembangunan.

Halim (2002) dalam Setiawan (2008) mengatakan bahwa anggaran belanja modal merupakan pengeluaran pemerintah daerah yang manfaatnya melebihi satu tahun anggaran dan akan menambah aset atau kekayaan daerah dan selanjutnya akan menambah belanja yang sifatnya rutin seperti biaya operasi dan pemeliharaan. Selanjutnya belanja modal dibagi menjadi:

- a. Belanja publik yaitu belanja yang manfaatnya dapat dinikmati secara langsung oleh masyarakat umum, belanja operasi dan pemeliharaan, serta belanja modal atau pembangunan yang dialokasikan pada atau yang digunakan untuk membiayai kegiatan yang akan mendatangkan hasil (*income*), manfaat (*benefit*),

dan dampaknya (*impact*) secara langsung dinikmati oleh masyarakat (*public*). Contoh belanja publik yaitu: pembangunan jembatan dan jalan raya, pembelian alat transportasi masa, dan pembelian mobil ambulan;

- b. belanja aparatur yaitu belanja yang manfaatnya tidak secara langsung dinikmati oleh masyarakat, tetapi dirasakan secara langsung oleh aparatur. Contoh belanja aparatur yaitu: pembelian kendaraan dinas, pembangunan gedung pemerintahan, dan pembangunan rumah dinas.

Menurut Syaiful (2006), anggaran belanja modal merupakan rencana pengeluaran yang akan 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, meningkatkan kapasitas dan kualitas aset. Belanja Modal dapat dikategorikan dalam 5 (lima) kategori utama, antara lain:

- a. 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 dan sampai tanah dimaksud dalam kondisi siap pakai.

- b. Belanja Modal Peralatan dan Mesin

Belanja modal peralatan dan mesin adalah pengeluaran biaya yang digunakan untuk pengadaan penambahanpenggantian, 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.

c. 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.

d. Belanja Modal Jalan,Irigasi,dan Jaringan

Belanja modal jalan,irigasi, dan jaringan adalah pengeluaran biaya untuk pengadaan penambahan penggantian 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.

e. Belanja Modal Fisik Lainnya

Belanja modal fisik lainnya adalah pengeluaran biaya yang digunakan untuk pengadaan penambahan penggantian 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.

8. Pengertian Kesejahteraan Masyarakat

Menurut suharto (2009) pengertian kesejahteraan sosial adalah suatu instusi atau bidang kegiatan yang melibatkan aktivitas terorganisir yang diselenggarakan baik oleh lembaga-lembaga pemerintah maupun swasta yang bertujuan untuk mencegah,

mengatasi atau memberikan kontribusi terhadap pemecahan masalah sosial dan peningkatan kualitas hidup individu, kelompok dan masyarakat.

Penjelasan diatas mengandung pengertian bahwa masalah kesejahteraan sosial tidak bisa ditangani oleh sepihak dan tanpa terorganisir secara jelas kondisisosial yang dialami masyarakat. Perubahan sosial yang secara dinamis menyebabkan penanganan masalah sosial ini harus direncanakan dengan matang dan berkesinambungan. Karena masalah sosial akan selalu ada dan muncul selama pemerintahan masih berjalan dan kehidupan manusia masih ada.

Sejalan dengan itu menurut Adi (2003) kesejahteraan sosial sebagai suatu keadaan yang dirumuskan pada pasal 2 ayat 1 undang-undang Nomor 6 tahun 1974 tentang ketentuan-ketentuan pokok kesejahteraan sosial yaitu: kesejahteraan sosial ialah suatu tata kehidupan dan penghidupan sosial materiil maupun spiritual yang diliputih oleh rasa keselamatan, kesusilaan dan ketentraman lahir batin, yang memungkinkan bagi setiap warga negara untuk mengadakan usaha pemenuhan kebutuhan-kebutuhan jasmania, rohaniah dan sosial yang sebaik-baiknya bagi diri, keluarga serta masyarakat dengan menjunjung tinggi hak-hak asasi serta kewajiban manusia sesuai dengan pancasila.

B. Penelitian Terdahulu dan Pengembangan Hipotesis

1. Pengaruh Pertumbuhan Ekonomi Terhadap Pengalokasian Anggaran 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.

Pertumbuhan ekonomi adalah proses kenaikan *output* per kapita (Boediono, 1985). Secara tradisional, pertumbuhan ekonomi ditujukan untuk peningkatan yang berkelanjutan PDRB (Saragih 2003 dalam Kuncoro, 2004). Hasil penelitian yang dilakukan Lin & Liu (2000) menunjukkan desentralisasi memberikan dampak yang sangat berarti bagi pertumbuhan ekonomi daerah. Oates (1995), Lin dan Liu (2000) yang membuktikan adanya hubungan yang positif dan signifikan antara desentralisasi fiskal dengan pertumbuhan ekonomi. mendukung sintesa yang menyatakan bahwa, pemberian otonomi yang lebih besar akan memberikan dampak yang lebih besar bagi pertumbuhan ekonomi, hal inilah yang mendorong daerah untuk mengalokasikan secara lebih efisien berbagai potensi lokal untuk kepentingan pelayanan publik Wong 2004 dalam Lin dan Liu 2000)

Pasal 26 Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah bagian keempat tentang Belanja Daerah ayat 1 berbunyi “Belanja Daerah digunakan dalam rangka pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan propinsi atau kabupaten atau kota yang terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan yang ditetapkan dengan ketentuan perundang-undangan”. Selanjutnya di ayat 2 disebutkan bahwa “Belanja penyelenggaraan urusan wajib sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diprioritaskan untuk melindungi masyarakat dalam upaya memenuhi kewajiban daerah yang diwujudkan dalam bentuk peningkatan pelayanan dasar, pendidikan, kesehatan, fasilitas sosial, dan fasilitas umum yang layak serta mengembangkan sistem jaminan sosial, tetapi dalam praktiknya dalam penyusunan anggaran, usulan yang diajukan oleh eksekutif memiliki muatan mengutamakan kepentingan eksekutif (Smith dan Bertozzi, 1998). Eksekutif mengajukan anggaran yang dapat memperbesar *agency*-nya, baik dari segi finansial maupun nonfinansial. Sementara Keefer dan Khemani, 2003 dalam Von

Hagen, 2002, secara implisit menyatakan bahwa anggaran juga digunakan oleh legislatif untuk memenuhi *self-interestnya*. Sehingga hipotesis yang terbentuk:

H₁: Pertumbuhan ekonomi berpengaruh negatif terhadap pengalokasian anggaran Belanja Modal

2. Pengaruh Pendapatan Asli Daerah Terhadap Pengalokasian Anggaran Belanja Modal

Kebijakan desentralisasi ditujukan untuk mewujudkan kemandirian daerah, pemerintah daerah otonom mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat (Undang Undang Nomor 32 tahun 2004). Kemampuan daerah untuk menyediakan pendanaan yang berasal dari daerah sangat tergantung pada kemampuan merealisasikan potensi ekonomi tersebut menjadi bentuk-bentuk kegiatan ekonomi yang mampu menciptakan perguliran dana untuk pembangunan daerah yang berkelanjutan.

Besarnya kewenangan legislatif dalam proses penyusunan anggaran (Undang Undang Nomor 32 tahun 2004) membuka ruang bagi legislatif untuk “memaksakan” kepentingan pribadinya. Posisi legislatif sebagai pengawas bagi pelaksanaan kebijakan pemerintah daerah, dapat digunakan untuk memprioritaskan preferensinya dalam penganggaran. Untuk merealisasikan kepentingan pribadinya, politisi memiliki preferensi atas alokasi yang mengandung lucrative opportunities dan memiliki dampak politik jangka panjang. Oleh karena itu, legislatif akan merekomendasi eksekutif untuk menaikkan alokasi pada sektor-sektor yang mendukung kepentingannya. Legislatif cenderung mengusulkan pengurangan atas alokasi untuk pendidikan, kesehatan, dan belanja publik lainnya yang tidak bersifat *job programs* dan *targetable*.

Studi Abdullah (2004) menemukan adanya perbedaan preferensi antara eksekutif dan legislatif dalam pengalokasian *spread* PAD ke dalam belanja sektoral. Alokasi untuk infrastruktur dan DPRD mengalami kenaikan, tapi alokasi untuk pendidikan dan kesehatan justru mengalami penurunan. Abdullah (2004) menduga *power* legislatif yang sangat besar menyebabkan diskresi atas penggunaan *spread* PAD tidak sesuai dengan preferensi publik. Temuan ini mengkonfirmasi pendapat Colombatto (2001). Sehingga Hipotesis yang terbentuk:

H₂: Pendapatan asli daerah berpengaruh positif terhadap pengalokasian anggaran Belanja Modal.

3. Pengaruh Dana Alokasi Umum Terhadap Pengalokasian Anggaran 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.

Dana Alokasi Umum (DAU), adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya didalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Berkaitan dengan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, hal tersebut merupakan konsekuensi adanya penyerahan kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Dengan demikian, terjadi transfer yang cukup signifikan didalam APBN dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, dan pemerintah daerah secara leluasa dapat

menggunakan dana ini apakah untuk memberi pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat atau untuk keperluan lain yang tidak penting.

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-linear* dan *asymmetric*. Sehingga hipotesis yang terbentuk adalah:

H₃: Dana Alokasi Umum berpengaruh positif terhadap pengalokasian anggaran Belanja Modal.

4. Pengaruh Pertumbuhan Ekonomi Terhadap Kesejahteraan Masyarakat

Berdasarkan hasil estimasi antara pertumbuhan ekonomi terhadap kesejahteraan masyarakat, menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi berpengaruh positif terhadap kesejahteraan masyarakat atau dapat dikatakan bahwa semakin tinggi pertumbuhan ekonomi, semakin tinggi kesejahteraan masyarakat. Hal ini menunjukkan bahwa hipotesis keempat yang menyatakan pertumbuhan ekonomi berpengaruh positif terhadap kesejahteraan masyarakat” dapat diterima. Hasil estimasi ini didukung oleh data, dimana pertumbuhan ekonomi mengalami pertumbuhan positif tiap tahunnya seiring dengan membaiknya kesejahteraan masyarakat yang diproksi dengan Indeks Pembangunan Manusia (IPM).

Hasil studi ini mendukung hipotesis “*trickle down effect*” (dampak merembes ke bawah) yang melekat pada “*growth paradigm*” yang menyebutkan bahwa pertumbuhan ekonomi yang cepat akan menetes ke kesejahteraan masyarakat, Bhalla (1994) yang menghubungkan demokrasi, pertumbuhan ekonomi, dan kesejahteraan masyarakat, dan Mankiw (2007).

Senada sebagaimana yang disampaikan Boediono (2009) Pertumbuhan ekonomi, yang berarti perluasan kegiatan ekonomi, adalah satu-satunya cara untuk meningkatkan penghasilan anggota masyarakat dan membuka lapangan kerja baru. Sementara itu, stabilitas ekonomi adalah satu-satunya cara untuk melindungi agar penghasilan masyarakat kita upayakan meningkat tidak tergerogoti oleh kenaikan harga pertumbuhan dan stabilitas ekonomi bersama-sama adalah kunci peningkatan kesejahteraan rakyat. Sehingga hipotesis yang terbentuk adalah :

H₄: Pertumbuhan Ekonomi berpengaruh positif terhadap kesejahteraan masyarakat

5. Pengaruh Pendapatan Asli Daerah Terhadap Kesejahteraan Masyarakat

Menurut Bahl (2001) desentralisasi fiskal harus diikuti oleh kemampuan pemerintah daerah dalam memungut pajak (*taxing power*). Secara teori adanya kemampuan pajak, maka pemerintah daerah akan memiliki sumber dana pembangunan yang besar. Pajak yang dikenakan oleh pemerintah ini secara teori dapat berdampak positif maupun negatif terhadap pertumbuhan ekonomi daerah. Dampak positif pajak daerah (*local tax rate*) adalah tax revenue digunakan pemerintah untuk membangun berbagai infrastruktur dan membiayai berbagai pengeluaran publik. Sebaliknya, dampak negatif pajak bagi pertumbuhan ekonomi dapat dijelaskan karena pajak menimbulkan ‘*deadweight loss*’. Ketika pajak dikenakan pada barang, maka pajak akan mengurangi surplus konsumen dan produsen. Sehingga hipotesis yang terbentuk adalah :

H₅ : Pendapatan Asli Daerah berpengaruh positif terhadap kesejahteraan masyarakat

6. Pengaruh Dana Alokasi Umum Terhadap Kesejahteraan Masyarakat

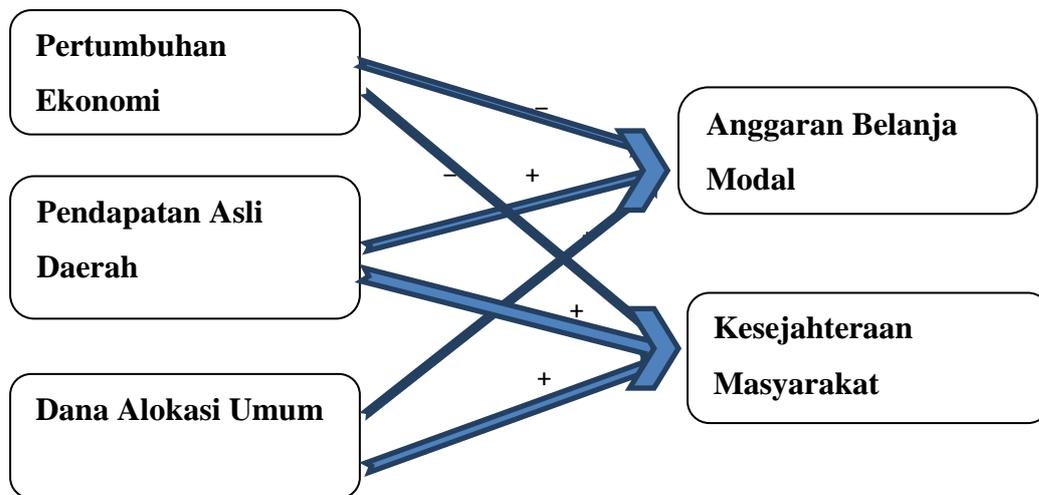
Berdasarkan hasil estimasi antara desentralisasi fiskal terhadap kesejahteraan masyarakat, menunjukkan bahwa desentralisasi fiskal berpengaruh positif terhadap kesejahteraan masyarakat atau dapat dikatakan bahwa semakin tinggi desentralisasi fiskal, semakin tinggi kesejahteraan masyarakat. Desentralisasi fiskal berpengaruh positif

terhadap kesejahteraan masyarakat dapat diterima. Lindahman dan Thurmainr (2002), serta penelitian yang dilakukan di Indonesia seperti Soesilowati, DKK (2005), Hirawan (2007) dan Simanjatak (2010). Hal ini sesuai dengan argumentasi di mana desentralisasi fiskal akan membuat pemerintah daerah lebih mengetahui apa yang menjadi keinginan dan kebutuhan masyarakat. Pemberian otonomi daerah melalui desentralisasi fiskal dan kewenangan daerah memberikan keleluasan kepada daerah dalam melaksanakan pembangunan daerah guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Dengan desentralisasi pemerintah daerah lebih mengetahui apa yang menjadi kebutuhan dan keinginan masyarakat lokal (*local needs and local demand*) sehingga *service delivery* semakin responsif dan mampu mengantarkan masyarakat menjadi lebih sejahtera. Semakin tinggi pertumbuhan ekonomi makin tinggi pula kesejahteraan masyarakat; dan desentralisasi fiskal berpengaruh positif terhadap kesejahteraan masyarakat, yang berarti bahwa semakin tinggi desentralisasi fiskal makin tinggi pula kesejahteraan masyarakat. Sehingga hipotesis yang terbentuk adalah:

H₆ : Dana alokasi umum berpengaruh positif terhadap kesejahteraan masyarakat

C. Kerangka Pikir dan Model Penelitian



Gambar 2.1

Kerangka Pikir dan Model Penelitian