

BAB II

KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN DAN HIPOTESIS

2.1 Kajian Pustaka

Di era otonomi daerah seperti saat ini kemandirian suatu daerah adalah tuntutan utama yang tidak dapat dielakkan lagi. Kesiapan sumber daya pun harus dapat diatasi, mengingat kewenangan yang telah diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam hal mengatur pemerintahan daerahnya masing-masing. Kemandirian yang dituntut tersebut adalah di mana daerah harus mampu mengatur dan mengelola segala bentuk penerimaan dan pembiayaan tanpa harus tergantung kembali dengan pemerintah pusat seperti yang terjadi di era sebelum otonomi daerah direalisasikan.

Untuk menjalankan kewenangan yang telah diberikan oleh pemerintah pusat tersebut, daerah memerlukan suatu instrumen kebijakan. Instrumen kebijakan yang paling utama bagi daerah adalah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). APBD mempunyai peranan penting dalam perencanaan, implementasi, dan pengendalian kinerja pemerintah daerah dalam satu periode. APBD memuat segala bentuk penerimaan, pengeluaran dan pembiayaan daerah dalam bentuk moneter atau rupiah. APBD seharusnya dapat mengakomodir seluruh kebutuhan suatu daerah namun di sisi lain juga tidak membebani secara berlebihan daerah yang bersangkutan.

Untuk itu APBD harus disusun dengan memperhatikan aspek ekonomi, efisiensi, dan efektivitas.

APBD adalah rencana operasional keuangan pemerintah daerah, di mana pada satu pihak menggambarkan perkiraan pengeluaran setinggi-tingginya guna membiayai kegiatan-kegiatan dan proyek-proyek daerah selama satu tahun anggaran tertentu, dan di pihak lain menggambarkan perkiraan dan sumber-sumber penerimaan daerah guna menutupi pengeluaran-pengeluaran yang dimaksud.

APBD sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah Pasal 1 angka 9 menyebutkan bahwa APBD merupakan rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD dan ditetapkan dengan peraturan daerah.

2.1.1 Belanja Daerah

Pendapatan daerah yang diperoleh baik dari pendapatan asli daerah maupun dari dana perimbangan tentunya digunakan oleh pemerintah daerah untuk membiayai belanja daerah. Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, belanja daerah adalah semua kewajiban daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan.

Di dalam ketentuan umum Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 pada Pasal 1 ayat (16) disebutkan bahwa belanja daerah adalah kewajiban pemerintah daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih. Selanjutnya dalam Peraturan

Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 Pasal 20 ayat (3) menyebutkan bahwa Belanja Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf (a) meliputi semua pengeluaran dari rekening kas umum daerah yang mengurangi ekuitas dana lancar, yang merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh daerah.

Belanja adalah semua pengeluaran pemerintah daerah pada suatu periode anggaran. Belanja daerah menurut kelompok belanja berdasarkan Permendagri 13/2006 terdiri atas belanja tidak langsung dan belanja langsung. Kelompok belanja tidak langsung merupakan belanja yang dianggarkan tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Kelompok belanja langsung merupakan belanja yang dianggarkan terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan.

1. Belanja tak langsung adalah bagian belanja yang dianggarkan tidak terkait langsung dengan pelaksanaan program seperti belanja pegawai berupa gaji dan tunjangan yang telah ditetapkan undang-undang, belanja bunga, belanja hibah, belanja bantuan sosial, belanja bagi hasil kepada provinsi/kabupaten/kota dan pemerintah desa, belanja bantuan keuangan dan belanja tak terduga.
2. Belanja langsung adalah bagian belanja yang dianggarkan terkait langsung dengan pelaksanaan program seperti belanja pegawai, belanja barang dan jasa, serta belanja modal untuk melaksanakan program dan kegiatan pemerintah daerah dan telah dianggarkan oleh pemerintah daerah.

2.1.2 Pendapatan Asli Daerah

Dengan adanya otonomi daerah maka daerah mempunyai kewenangan sendiri dalam mengatur urusan pemerintahan di luar urusan pemerintah pusat sebagaimana yang telah ditetapkan dalam undang-undang. Dengan kewenangan tersebut maka daerah juga berwenang juga berwenang membuat kebijakan daerah guna menciptakan dan meningkatkan kesejahteraan rakyat. Untuk dapat mencapai hal tersebut maka pendapatan asli daerah juga harus mampu menopang kebutuhan-kebutuhan daerah (belanja daerah) bahkan diharapkan tiap tahunnya akan selalu meningkat. Dan tiap daerah diberi keleluasaan dalam menggali potensi pendapatan asli daerahnya sebagai wujud asas desentralisasi.

Menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, pendapatan daerah adalah hak pemerintah daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih. Halim (2007: 96) menyatakan bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah. Menurut Mardiasmo (2002:132), pendapatan asli daerah 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.

2.1.2.1 Jenis – jenis Pendapatan Asli Daerah

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah Pasal 26 ayat (1) disebutkan bahwa

pendapatan asli daerah terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.

1. Pajak daerah

Pajak daerah adalah kontribusi wajib kepada daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan UU dengan tidak mendapat imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Wewenang pungutan pajak daerah berada di tangan pemerintah daerah. Menurut Mardiasmo (2008: 12) Pajak Daerah adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepala 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.

Menurut Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 menyebutkan bahwa pajak daerah adalah iuran wajib yang dilaksanakan oleh orang pribadi/badan kepada daerah tanpa adanya imbalan langsung yang seimbang yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan daerah. Menurut UU No 28 Tahun 2009, pajak yang dikelola daerah ada dua jenis yaitu:

- a. Pajak provinsi, terdiri dari:
 - ✓ Pajak kendaraan bermotor
 - ✓ Pajak kendaraan di air
 - ✓ Bea balik nama kendaraan bermotor
 - ✓ Bea balik nama kendaraan di air

- ✓ Pajak bahan bakar kendaraan bermotor
 - ✓ Pajak air permukaan
 - ✓ Pajak rokok
- b. Pajak kabupaten atau kota, terdiri dari:
- ✓ Pajak hotel
 - ✓ Pajak restoran
 - ✓ Pajak hiburan
 - ✓ Pajak reklame
 - ✓ Pajak penerangan jalan
 - ✓ Pajak pengambilan bahan galian golongan c
 - ✓ Pajak lingkungan
 - ✓ Pajak mineral bukan logam dan batuan
 - ✓ Pajak sarang burung walet
 - ✓ Pajak parkir
 - ✓ Pajak bumi dan bangunan perdesaan dan perkotaan
 - ✓ BPHTB

2. Retribusi daerah

Retribusi daerah menurut Mardiasmo (2008: 14) adalah pungutan daerah sebagai pembayaran iuran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan. Retribusi merupakan pendapatan daerah yang berasal dari retribusi. Retribusi dipungut oleh pemerintah provinsi dan kabupaten/kota. Retribusi dibagi menjadi tiga. Yaitu:

a. Retribusi jasa umum

Adalah pelayanan yang disediakan atau diberikan pemerintah daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan.

b. Retribusi jasa usaha

Retribusi jasa usaha adalah pelayanan yang disediakan oleh pemerintah daerah dengan menganut prinsip komersial.

c. Retribusi perizinan tertentu

Retribusi perizinan tertentu oleh pemerintah daerah kepada orang pribadi atau badan yang dimaksudkan untuk pengaturan dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan SDA, barang, prasarana, sarana, atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan.

3. Hasil pengelolaan kekayaan milik daerah yang dipisahkan terdiri dari:

- ✓ Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik daerah / BUMD
- ✓ Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik pemerintah / BUMN
- ✓ Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik swasta atau kelompok usaha masyarakat.

4. Lain – lain PAD yang sah.

Jenis lain-lain pendapatan asli daerah yang sah, disediakan untuk menganggarkan penerimaan daerah yang tidak termasuk dalam jenis pajak daerah, retribusi daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan mencakup: Hasil penjualan asset daerah yang dipisahkan, hasil pemanfaatan atau pendayagunaan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan, Jasa giro, Bunga deposito, Penerimaan atas

tuntutan ganti rugi, Penerimaan komisi, potongan ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah serta keuntungan dari selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing, Pendapatan denda atas keterlambatan pelaksanaan pekerjaan, Pendapatan denda pajak dan denda retribusi, Pendapatan hasil eksekusi atas jaminan, Pendapatan dari pengembalian, Fasilitas sosial dan fasilitas umum, Pendapatan dari penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan, Pendapatan dari angsuran/cicilan penjualan.

2.1.3 Dana Perimbangan

Dana perimbangan merupakan sumber pendapatan daerah yang berasal dari APBN untuk mendukung pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi kepada daerah, yaitu terutama peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik. Dengan demikian, sejalan dengan tujuan pokoknya, dana perimbangan dapat lebih memberdayakan dan meningkatkan kemampuan perekonomian daerah, menciptakan sistem pembayaran yang adil, proposional, rasional, transparan, partisipatif, bertanggungjawab (akuntabel), serta memberikan kepastian sumber keuangan daerah yang berasal dari wilayah daerah yang bersangkutan.

Pada Undang – Undang No. 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah, disebutkan bahwa dana perimbangan terdiri atas:

2.1.3.1 Dana Bagi Hasil

Dana bagi hasil atau disebut juga dengan dana bagian daerah merupakan sumber penerimaan yang ada pada dasarnya memperhatikan potensi daerah penghasil. Dana bagi hasil atau dana bagian daerah terdiri atas:

- a. Bagian Daerah dari Penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB)
- b. Bagian Daerah dari Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan
- c. Bagian Daerah dari Penerimaan Sumber Daya Alam

2.1.3.2 Dana Alokasi Umum

Menurut Undang – Undang No. 33 tahun 2004, dana alokasi umum berdasarkan persentase tertentu dari pendapatan dalam negeri neto yang ditetapkan APBN. Dana alokasi umum untuk suatu daerah ditetapkan berdasarkan kriteria tertentu yang menekankan pada aspek pemerataan dan keadilan yang selaras dengan menyelenggarakan urusan pemerintahan yang formula dan perhitungan dana alokasi umum – nya ditetapkan sesuai dengan undang – undang (pasal 161).

Dana alokasi umum bertujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan daerah. Termasuk di dalam pengertian tersebut adalah jaminan kesinambungan penyelenggaraan pemerintahan di seluruh daerah dalam rangka penyediaan pelayanan dasar kepada masyarakat, dan merupakan satu kesatuan dengan penerimaan umum anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Penggunaan dana alokasi umum ditetapkan oleh daerah. Penggunaan dana alokasi umum dan penerimaan umum lainnya dalam APBD harus tetap dalam

kerangka pencapaian tujuan pemberian otonomi kepada daerah. Yaitu, peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik. Seperti, pelayanan di bidang kesehatan dan pendidikan. Dana alokasi umum terdiri atas berikut ini.

a. Dana alokasi umum untuk daerah propinsi.

Jumlah dana alokasi bagi semua daerah provinsi dan jumlah dana alokasi umum bagi semua daerah Kabupaten / Kota masing – masing ditetapkan setiap tahun dalam APBN.

b. Dana alokasi umum untuk daerah kabupaten/ kota.

Dana alokasi umum ini merupakan jumlah seluruh dana alokasi umum untuk daerah provinsi dan untuk daerah kabupaten/ kota. Perubahan dana alokasi umum akan sejalan dengan penyerahan dan pengalihan kewenangan pemerintah pusat kepada daerah dalam rangka desentralisasi.

Dana alokasi umum ditetapkan sekurang–kurangnya 25% dari penerimaan negara yang berasal dari pajak dan bukan pajak setelah dikurangi dengan penerimaan negara yang dibagikan kepada daerah. Dana alokasi umum untuk daerah provinsi dan untuk daerah kabupaten/ kota ditetapkan masing – masing 10% dan 90% dari dana alokasi umum.

Dana alokasi umum bagi masing – masing daerah provinsi dan daerah kabupaten/ kota dihitung berdasarkan perkalian dari jumlah dana alokasi umum bagi seluruh daerah, dengan bobot daerah yang bersangkutan dibagi dengan jumlah masing – masing bobot seluruh daerah di seluruh Indonesia.

2.1.3.3 Dana Alokasi Khusus

Menurut Undang – Undang No. 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, dana alokasi khusus digunakan untuk:

- a. Mendanai kegiatan khusus yang ditentukan pemerintah atas dasar prioritas nasional.
- b. Mendanai kegiatan khusus yang diusulkan daerah tertentu.

Pengalokasian DAK memperhatikan ketersediaan dana dalam APBN, yang berarti bahwa besaran DAK tidak dapat dipastikan setiap tahunnya. DAK digunakan khusus untuk membiayai investasi pengadaan dan atau peningkatan dan atau perbaikan prasarana dan sarana fisik dengan umur ekonomis yang panjang. Dalam keadaan tertentu, DAK dapat membantu biaya pengoperasian dan pemeliharaan prasarana dan sarana tertentu untuk periode terbatas, tidak melebihi tiga tahun.

Kriteria teknis sektor atau kegiatan yang dapat dibiayai DAK ditetapkan oleh menteri teknis atau instansi terkait setelah berkonsultasi dengan Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah sesuai dengan bidang tugas masing – masing. Sektor atau kegiatan yang tidak dapat dibiayai dari DAK adalah biaya administrasi, biaya penyiapan proyek fisik, biaya penelitian, biaya pelatihan, biaya perjalanan pegawai, dan biaya umum sejenis yang lain – lain.

2.1.4 Teori Pengeluaran Pemerintah

2.1.4.1 Pengeluaran Daerah

Pengeluaran daerah terdiri dari belanja tak langsung, belanja langsung, dan pengeluaran pembiayaan daerah. Belanja tak langsung meliputi bagian belanja yang dianggarkan tidak terkait langsung dengan pelaksanaan program. Belanja tak langsung terdiri dari : Belanja pegawai berupa gaji dan tunjangan yang telah ditetapkan undang-undang, Belanja bunga, Belanja hibah, Belanja bantuan sosial, Belanja bagi hasil kepada propinsi/kabupaten/kota dan pemerintah desa, Belanja bantuan keuangan, serta Belanja tak terduga. Sedangkan belanja langsung meliputi belanja yang dianggarkan terkait langsung dengan pelaksanaan program Belanja langsung terdiri dari belanja pegawai, belanja barang dan jasa, serta belanja modal untuk melaksanakan program dan kegiatan pemerintah daerah dan telah dianggarkan oleh pemerintah daerah.

Belanja langsung terdiri dari belanja pegawai, belanja barang dan jasa, serta belanja modal untuk melaksanakan program dan kegiatan pemerintah daerah dan telah dianggarkan oleh pemerintah daerah. Pengklasifikasian belanja ke dalam Belanja Operasi dan Belanja Modal dalam PP No. 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan dibagi menjadi tiga, yaitu klasifikasi ekonomi, organisasi, dan fungsi. Klasifikasi ekonomi yaitu pengelompokan belanja berdasarkan jenis belanja untuk melaksanakan suatu aktivitas yang dikelompokkan menjadi Belanja Operasi, Belanja Modal, dan Belanja lain-lain/tak terduga. Belanja Operasi meliputi Belanja Pegawai, Belanja Barang, Bunga, Subsidi, Hibah, dan bantuan Sosial.

Belanj Modal meliputi Belanja Aset Tetap, Belanja Aset Lainnya, sedangkan Belanja Tidak Terduga antara lain belanja untuk penanggulangan bencana alam, bencana sosial, dan belanja tidak terduga lainnya. Pengklasifikasian belanja berdasarkan PP No. 58 tahun 2005 dan pemendagri No. 59 tahun 2007 sedikit berbeda dengan klasifikasi belanja menurut PP No. 24 Tahun 2005. Perbedaan tersebut dapat dilihat dalam Tabel 2.1.

Tabel 2.1
Klasifikasi Belanja Berdasarkan PP 24/2005 dan Pemendagri 59/2007

KETERANGAN	PP 58/2005 dan Permendagri 59/2007	PP 24 Tahun 2005
<p style="text-align: center;">Dasar pengklasifikasian belanja</p>	<p>Belanja diklasifikasikan berdasarkan hubungannya dengan aktivitas, sehingga belanja dikelompokkan menjadi:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Belanja Tidak Langsung 2. Belanja Langsung 	<p>Belanja diklasifikasikan berdasarkan masa manfaat belanja, sehingga belanja dikelompokkan menjadi:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Belanja Operasi 2. Belanja Modal 3. Belanja tak Terduga
<p style="text-align: center;">Jenis belanja</p>	<p>Jenis belanja untuk masing masing kelompok belanja terdiri atas :</p> <p>Belanja tidak Langsung:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Belanja Pegawai ➤ Belanja Bunga ➤ Belanja Subsidi ➤ Belanja Hibah ➤ Belanja Bantuan Keuangan ➤ Belanja bantuan sosial ➤ Belanja Tak Terduga <p>Belanja Langsung</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Belanja Pegawai ➤ Belanja Modal ➤ Belanja barang/jasa 	<p>Jenis belanja untuk masing-masing kelompok adalah:</p> <p>Belanja operasional:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Belanja Pegawai ➤ Belanja Barang dan Jasa ➤ Belanja Bunga ➤ Belanja Subsidi ➤ Belanja Hibah ➤ Belanja Bantuan Keuangan ➤ Belanja Bantuan Sosial <p>Belanja Modal :</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Belanja Aset tetap ➤ Belanja Aset Lainnya ➤ Belanja Tidak Terduga

Sumber : Mahmudi, 2010

Tabel 2.2. lanjutan dari Tabel 2.1
Klasifikasi Belanja Berdasarkan PP 24/2005 dan Permendagri 59/2007

KETERANGAN	PP 58/2005 dan Permendagri 59/2007	PP 24 Tahun 2005
Transfer ke Kab/ Kota/Desa	Dimasukkan dalam Belanja Tidak Langsung yaitu Belanja Bantuan Keuangan	Tidak dimasukkan dalam Belanja Operasi tetapi dipisahkan tersendiri dalam pos Transfer
Pengakuan belanja Modal Dalam neraca	Barang modal yang dicatat dalam neraca adalah sebesar nilai barang modalnya saja, tidak termasuk biaya pengadaannya. Belanja Pegawai dan Belanja Barang dan Jasa yang terkait dengan pengadaan barang modal tidak diakumulasikan dalam barang modal	Barang modal yang dicatat dalam neraca meliputi nilai barang modal yang dibeli / diadakan ditambah dengan biaya-biaya yang terjadi terkait dengan pengadaan barang modal

Sumber : Mahmudi, 2010

PP No. 58 Tahun 2005 dan Permendagri No. 59 Tahun 2007 lebih menunjukkan untuk pengelolaan keuangan oleh pihak internal pemerintah daerah (eksekutif), sedangkan PP No. 24 Tahun 2005 lebih ditunjukkan untuk laporan keuangan untuk pihak eksternal.

Pengeluaran pemerintah mencerminkan kebijakan pemerintah. Apabila pemerintah telah menetapkan suatu kebijakan untuk membeli barang dan jasa, pengeluaran pemerintah mencerminkan biaya yang harus dikeluarkan oleh pemerintah untuk melaksanakan kebijakan tersebut. (Mangkoesoebroto, 1994 dalam Maharani, 2011).

Pengeluaran pemerintah mempunyai dasar teori yang dapat dilihat dari identitas keseimbangan pendapatan nasional yaitu $Y = C + I + G + (X-M)$ yang merupakan sumber legitimasi pandangan kaum Keynesian akan relevansi campur

tangan pemerintah dalam perekonomian. Dari persamaan diatas dapat ditelaah bahwa kenaikan atau penurunan pengeluaran pemerintah akan menaikkan atau menurunkan pendapatan nasional. Banyak pertimbangan yang mendasari pengambilan keputusan pemerintah dalam mengatur pengeluarannya. Pemerintah tidak cukup hanya meraih tujuan akhir dari setiap kebijaksanaan pengeluarannya. Tetapi juga harus memperhitungkan sasaran antara yang akan menikmati kebijaksanaan tersebut. Memperbesar pengeluaran dengan tujuan semata-mata untuk meningkatkan pendapatan nasional atau memperluas kesempatan kerja adalah tidak memadai. Melainkan harus diperhitungkan siapa yang akan terpekerjakan atau meningkat pendapatannya. Pemerintah pun perlu menghindari agar peningkatan perannya dalam perekonomian tidak melemahkan kegiatan pihak swasta. (Dumairy, 1997). Teori mengenai pengeluaran pemerintah juga dapat dikelompokkan menjadi 2 bagian yaitu teori makro dan teori mikro. (Mangkoesebroto, 1994).

2.1.4.2 Teori Makro Pengeluaran Pemerintah

Pengeluaran pemerintah dalam arti riil dapat dipakai sebagai indikator besarnya kegiatan pemerintah yang dibiayai oleh pengeluaran pemerintah. Semakin besar dan banyak kegiatan pemerintah semakin besar pula pengeluaran pemerintah yang bersangkutan. (Suparmoko, 1987 dalam Maharani, 2011)

(Mangkoesebroto, 2008 dalam Maharani, 2011) menyebutkan bahwa teori makro mengenai perkembangan pemerintah dikemukakan oleh para ahli ekonom dapat digolongkan dalam tiga golongan; yaitu:

1. Model pembangunan tentang perkembangan pengeluaran pemerintah

Model ini dikembangkan oleh Rostow dan Musgrave yang menghubungkan perkembangan pengeluaran pemerintah dengan tahap-tahap pembangunan ekonomi yang dibedakan antara tahap awal, tahap menengah, dan tahap akhir. Pada tahap awal disebut perkembangan ekonomi, persentase investasi pemerintah terhadap total investasi besar sebab pada tahap ini pemerintah harus menyediakan prasarana, seperti pendidikan, kesehatan, transportasi, dan sebagainya. Pada tahap menengah atau tahap pembangunan ekonomi, investasi pemerintah tetap diperlukan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi agar dapat tinggal landas, namun pada tahap ini peranan investasi swasta sudah semakin membesar. Pada tahap ini peranan pemerintah masih tetap besar, namun karena peranan swasta yang semakin besar dapat menimbulkan kegagalan pasar, dan juga menyebabkan pemerintah harus menyediakan barang dan jasa publik dalam jumlah yang lebih banyak dan kualitas yang lebih baik. Selain itu, perkembangan ekonomi menyebabkan terjadinya hubungan antar sektor yang semakin rumit, misalnya pertumbuhan ekonomi yang ditimbulkan oleh perkembangan sektor industri, menimbulkan semakin tingginya tingkat pencemaran udara dan air, dan pemerintah harus turun tangan untuk mengatur dan mengurangi akibat negatif dari itu terhadap masyarakat.

Pada tingkat ekonomi yang lebih lanjut, Rostow mengatakan bahwa pembangunan ekonomi, aktivitas pemerintah beralih dari penyediaan prasarana ke pengeluaran-pengeluaran untuk aktivitas sosial seperti program kesejahteraan hari tua, program pelayanan kesehatan masyarakat, dan sebagainya.

Teori yang dikemukakan oleh Rostow dan Musgrave adalah suatu pandangan yang timbul dari pengamatan berdasarkan pembangunan ekonomi yang dialami oleh banyak negara, tetapi tidak didasarkan oleh suatu teori tertentu. Selain itu, tidak jelas, apakah tahap pertumbuhan ekonomi terjadi dalam tahap demi tahap ataukah beberapa tahap dapat terjadi secara simultan.

2. Hukum Wagner mengenai perkembangan aktivitas pemerintah

Wagner mengemukakan suatu teori mengenai perkembangan pengeluaran pemerintah yang semakin besar dalam persentase terhadap GNP yang juga didasarkan pula pengamatan di negara-negara Eropa, U.S., dan Jepang pada abad ke-19. Wagner mengemukakan pendapatnya dalam suatu hukum, akan tetapi dalam pandangan tersebut tidak dijelaskan apa yang dimaksud dengan pengeluaran pemerintah dan GNP, apakah dalam pengertian pertumbuhan secara relatif ataukah secara absolut. Apabila yang dimaksud oleh Wagner adalah perkembangan pengeluaran pemerintah secara relatif seperti teori Musgrave, maka hukum Wagner adalah sebagai berikut : Dalam suatu perekonomian, apabila pendapatan per kapita meningkat, secara relatif pengeluaran pemerintah pun akan meningkat.

Dasar dari hukum tersebut adalah pengamatan empiris dari negara-negara maju (USA, German, Jepang), tetapi hukum tersebut memberi dasar akan timbulnya kegagalan pasar dan eksternalitas. Wagner menyadari bahwa dengan bertumbuhnya perekonomian hubungan antara industri dengan industri, hubungan industri dengan masyarakat dan sebagainya menjadi semakin rumit atau kompleks. Dalam hal ini Wagner menerangkan mengapa peranan pemerintah menjadi semakin besar, yang

terutama disebabkan karena pemerintah harus mengatur hubungan yang timbul dalam masyarakat, hukum, pendidikan, rekreasi, kebudayaan, dan sebagainya.

Kelemahan hukum Wagner adalah karena hukum tersebut tidak didasarkan pada suatu teori mengenai pemilihan barang-barang publik. Wagner mendasarkan pandangannya dengan suatu teori yang disebut teori organis mengenai pemerintah (*organic theory of state*) yang menganggap pemerintah sebagai individu yang bebas bertindak, terlepas dari anggota masyarakat lainnya.

Hukum Wagner dapat diformulasikan sebagai berikut:

$$\frac{PkPP}{PPK1} < \frac{PkPP2}{PPK2} < \dots < \frac{PkPPn}{PPKn}$$

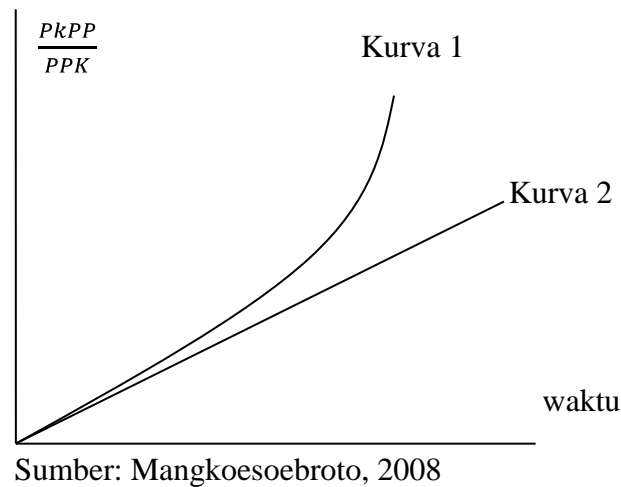
Dimana:

PkPP : Pengeluarn pemerintah per kapita

PPK : pendapatan per kapita, yaitu GDP/jumlah penduduk

1, 2, ... n : jangka waktu (tahun)

Hukum Wagner yang menjelaskan tentang perkembangan pengeluaran pemerintah ditunjukkan dalam gambar berikut, dimana kenaikan pengeluaran pemerintah mempunyai bentuk eksponensial dengan kurva berbentuk cembung dan bergerak naik dari kiri bawah menuju kanan atas, sebagaimana yang ditunjukkan oleh kurva 1, dan bukan seperti pada kurva 2 yang memiliki bentuk linear. Hal tersebut dapat dilihat dalam gambar 2.1.



Gambar 2.1
Pertumbuhan Pengeluaran Pemerintah menurut Wagner

3. Teori Peacock & Wiseman

Peacock dan Wiseman adalah dua orang yang mengemukakan teori mengenai perkembangan pengeluaran pemerintah yang terbaik. Teori mereka didasarkan pada suatu pandangan bahwa pemerintah senantiasa berusaha untuk memperbesar pengeluaran sedangkan masyarakat tidak suka membayar pajak yang semakin besar untuk membiayai pengeluaran pemerintah yang semakin besar tersebut, sehingga teori Peacock dan Wiseman merupakan dasar dari teori pemungutan suara. Peacock dan Wiseman mendasarkan teori mereka pada suatu teori bahwa masyarakat mempunyai suatu tingkat toleransi pajak, yaitu suatu tingkat dimana masyarakat dapat memahami besarnya pungutan pajak yang dibutuhkan oleh pemerintah untuk membiayai pengeluaran pemerintah. Jadi masyarakat menyadari bahwa pemerintah membutuhkan dana untuk membiayai aktivitas pemerintah sehingga mereka mempunyai suatu tingkat kesediaan masyarakat untuk membayar pajak. Tingkat

toleransi pajak ini merupakan kendala bagi pemerintah untuk menaikkan pemungutan pajak secara semena-mena. Teori Peacock dan Wiseman adalah sebagai berikut:

Perkembangan ekonomi menyebabkan pemungutan pajak yang semakin meningkat walaupun tarif pajak tidak berubah, dan meningkatnya penerimaan pajak menyebabkan pengeluaran pemerintah juga semakin meningkat. Oleh karena itu, dalam keadaan normal, meningkatnya GDP menyebabkan penerimaan pemerintah yang semakin besar, begitu juga dengan pengeluaran pemerintah menjadi semakin besar.

2.1.5 Definisi penduduk

BPS SP. 2010, mendefinisikan bahwa yang termasuk penduduk suatu wilayah adalah ketika dilakukan pencacahan memiliki karakteristik : tinggal di wilayah itu secara menetap atau sudah enam bulan atau lebih; tinggal di wilayah kurang dari enam bulan tetapi bermaksud untuk menetap; sedang bepergian ke wilayah lain kurang dari enam bulan dan tidak bermaksud menetap di wilayah tujuan; serta mereka yang yang bertempat tinggal di wilayah itu dengan mengontrak/kos/sewa untuk bekerja atau sekolah yang kemungkinan pindah lagi karena berbagai alasan. Simanjuntak (2012) menyatakan penduduk adalah mereka yang bertempat tinggal atau berdomisili di dalam suatu wilayah negara. Pengertian penduduk pada penelitian ini memakai konsep Badan Pusat Statistik. Penduduk adalah semua orang yang berdomisili di wilayah geografis Indonesia selama enam bulan atau lebih dan atau mereka yang berdomisili kurang dari enam bulan tetapi bertujuan menetap.

Berdasarkan penelitiannya, pertumbuhan penduduk diakibatkan oleh tiga komponen yaitu: fertilitas, mortalitas dan migrasi.

a) Fertilitas (Kelahiran)

Fertilitas sebagai istilah demografi diartikan sebagai hasil reproduksi yang nyata dari seorang wanita atau sekelompok wanita. Dengan kata lain fertilitas ini menyangkut banyaknya bayi yang lahir hidup.

b) Mortalitas (Kematian)

Mortalitas atau kematian merupakan salah satu di antara tiga komponen demografi yang dapat mempengaruhi perubahan penduduk. Informasi tentang kematian, tidak saja bagi pemerintah melainkan juga bagi pihak swasta, yang terutama berkecimpung dalam bidang ekonomi dan kesehatan. Data kematian sangat diperlukan untuk proyeksi penduduk guna perancangan pembangunan. Misalnya, perencanaan fasilitas perumahan, fasilitas pendidikan, dan jasa – jasa lainnya untuk kepentingan masyarakat dan untuk kepentingan evaluasi terhadap program – program kebijakan penduduk.

c) Migrasi

Migrasi adalah perpindahan penduduk dengan tujuan untuk menetap dari suatu tempat ke tempat lain melampaui batas politik/negara ataupun batas administratif/batas bagian dalam suatu negara. Jadi migrasi sering diartikan sebagai perpindahan yang relatif permanen dari suatu daerah ke daerah lain. Migrasi merupakan salah satu faktor dasar yang mempengaruhi pertumbuhan penduduk. Peninjauan migrasi secara regional sangat penting untuk ditelaah secara khusus

mengingat terjadinya kepadatan dan distribusi penduduk yang tidak merata, adanya faktor – faktor pendorong dan penarik bagi orang – orang untuk melakukan migrasi, seperti komunikasi dan transportasi yang semakin lancar. Pada umumnya orang yang datang dan pergi antar negara boleh dikatakan berimbang saja jumlahnya. Peraturan – peraturan atau undang – undang yang dibuat oleh banyak negara umumnya sangat sulit dan ketat bagi seseorang untuk bisa menjadi warga negara atau menetap secara permanen di suatu negara lain.

2.1.6 Teori Kependudukan

Tingginya laju pertumbuhan penduduk di beberapa bagian di dunia ini menyebabkan jumlah penduduk meningkat dengan cepat. Di beberapa bagian di dunia ini telah terjadi kemiskinan dan kekurangan pangan. Fenomena ini menggelisahkan para ahli, dan masing – masing dari mereka berusaha mencari faktor – faktor yang menyebabkan kemiskinan tersebut. Umumnya para ahli dikelompokkan menjadi tiga kelompok. Kelompok pertama terdiri dari penganut aliran *Malthusian*. Aliran *Malthusian* dipelopori oleh Thomas Robert Malthus, dan aliran *Neo Malthusian* dipelopori oleh Garreth Hardin dan Paul Ehrlich. Kelompok kedua terdiri dari penganut aliran *Marxist* yang dipelopori oleh Karl Marx dan Friedrich Engels. Kelompok ketiga terdiri dari pakar-pakar teori kependudukan mutakhir yang merupakan reformulasi teori – teori kependudukan yang ada.

a) Aliran *Malthusian*

Aliran ini dipelopori oleh Thomas Robert Malthus, seorang pendeta Inggris, hidup pada tahun 1766 hingga tahun 1834. Pada permulaan tahun 1798 lewat karangannya yang berjudul: “*Essai on Principle of Populations as it Affect the Future Improvement of Society, with Remarks on the Specculations of Mr. Godwin, M. Condorcet, and Other Writers*”, menyatakan bahwa penduduk (seperti juga tumbuhan dan binatang) apabila tidak ada pembatasan, akan berkembang biak dengan cepat dan memenuhi dengan cepat beberapa bagian dari permukaan bumi ini. Tingginya pertumbuhan penduduk ini disebabkan karena hubungan kelamin antar laki – laki dan perempuan tidak bisa dihentikan. Disamping itu Malthus berpendapat bahwa untuk hidup manusia memerlukan bahan makanan, sedangkan laju pertumbuhan bahan makanan jauh lebih lambat dibandingkan dengan laju pertumbuhan penduduk. Apabila tidak diadakan pembatasan terhadap pertumbuhan penduduk, maka manusia akan mengalami kekurangan bahan makanan. Inilah sumber dari kemelaratan dan kemiskinan manusia. Untuk dapat keluar dari permasalahan kekurangan pangan tersebut, pertumbuhan penduduk harus dibatasi. Menurut Malthus pembatasan tersebut dapat dilaksanakan dengan dua cara yaitu *Preventive Checks*, dan *Positive Checks*. *Preventive Checks* adalah pengurangan penduduk melalui kelahiran. *Positive Checks* adalah pengurangan penduduk melalui proses kematian. Apabila di suatu wilayah jumlah penduduk melebihi jumlah persediaan bahan pangan, maka tingkat kematian akan meningkat mengakibatkan terjadinya kelaparan, wabah penyakit dan lain sebagainya. Proses ini akan terus berlangsung sampai jumlah penduduk seimbang dengan persediaan bahan pangan.

b) Aliran *Neo-Malthusians*

Pada akhir abad ke-19 dan permulaan abad ke-20, teori Malthus mulai diperdebatkan lagi. Kelompok yang menyokong aliran *Malthus* tetapi lebih radikal disebut dengan kelompok *Neo-Malthusianism*. Menurut kelompok ini (yang dipelopori oleh Garrett Hardin dan Paul Ehrlich), pada abad ke-20 (pada tahun 1950-an), dunia baru yang pada jamannya Malthus masih kosong kini sudah mulai penuh dengan manusia. Dunia baru sudah tidak mampu untuk menampung jumlah penduduk yang selalu bertambah. Paul Ehrlich dalam bukunya “*The Population Bomb*” pada tahun 1971, menggambarkan penduduk dan lingkungan yang ada di dunia dewasa ini sebagai berikut. Pertama, dunia ini sudah terlalu banyak manusia; kedua, keadaan bahan makanan sangat terbatas; ketiga, karena terlalu banyak manusia di dunia ini lingkungan sudah banyak yang tercemar dan rusak.

c) Aliran *Marxist*

Aliran ini dipelopori oleh Karl Marx dan Friedrich Engels. Tatkala Thomas Robert Malthus meninggal di Inggris pada tahun 1834, mereka berusia belasan tahun. Kedua – duanya lahir di Jerman kemudian secara sendiri – sendiri hijrah ke Inggris. Pada waktu itu teori *Malthus* sangat berpengaruh di Inggris maupun di Jerman. Marx dan Engels tidak sependapat dengan Malthus yang menyatakan bahwa apabila tidak diadakan pembatasan terhadap pertumbuhan penduduk, maka manusia akan kekurangan bahan pangan.

Menurut Marx tekanan penduduk yang terdapat di suatu negara bukanlah tekanan penduduk terhadap bahan makanan, tetapi tekanan penduduk terhadap

kesempatan kerja. Kemelaratan terjadi bukan disebabkan karena pertumbuhan penduduk yang terlalu cepat, tetapi kesalahan masyarakat itu sendiri seperti yang terdapat pada negara-negara kapitalis. Kaum kapitalis akan mengambil sebagian pendapatan dari buruh sehingga menyebabkan kemelaratan buruh tersebut.

Selanjutnya Marx berkata, kaum kapitalis membeli mesin – mesin untuk menggantikan pekerjaan – pekerjaan yang dilakukan oleh buruh. Jadi penduduk yang melarat bukan disebabkan oleh kekurangan bahan pangan, tetapi karena kaum kapitalis mengambil sebagian dari pendapatan mereka. Jadi menurut Marx dan Engels sistem kapitalisasi yang menyebabkan kemelaratan tersebut. Untuk mengatasi hal – hal tersebut maka struktur masyarakat harus diubah dari sistem kapitalis ke sistem sosialis.

d) Teori *John Stuart Mill*

John Stuart Mill, seorang ahli filsafat dan ahli ekonomi berkebangsaan Inggris dapat menerima pendapat Malthus mengenai laju pertumbuhan penduduk melampaui laju pertumbuhan bahan makanan sebagai suatu aksioma. Namun demikian ia berpendapat bahwa pada situasi tertentu manusia dapat mempengaruhi perilaku demografinya. Selanjutnya ia mengatakan apabila produktifitas seseorang tinggi ia cenderung ingin mempunyai keluarga yang kecil. Dalam situasi seperti ini fertilitas akan rendah. Tidaklah benar bahwa kemiskinan tidak dapat dihindarkan atau kemiskinan itu disebabkan karena sistem kapitalis. Kalau pada suatu waktu di suatu wilayah terjadi kekurangan bahan makanan, maka keadaan ini hanya bersifat

sementara saja. Pemecahannya ada dua kemungkinan yaitu: mengimport bahan makanan, atau memindahkan sebagian penduduk wilayah tersebut ke wilayah lain.

Memperhatikan bahwa tinggi rendahnya tingkat kelahiran ditentukan oleh manusia itu sendiri, maka Mill menyarankan untuk meningkatkan tingkat golongan yang tidak mampu. Dengan meningkatnya pendidikan penduduk maka secara rasional mereka mempertimbangkan perlu tidaknya menambah jumlah anak sesuai dengan karir dan usaha yang ada. Di samping itu Mill berpendapat bahwa umumnya perempuan tidak menghendaki anak yang banyak, dan apabila kehendak mereka diperhatikan maka tingkat kelahiran akan rendah.

Model Pertumbuhan Solow menekankan interaksi antara pertumbuhan populasi dan akumulasi modal, dinyatakan bahwa pertumbuhan yang tinggi mengurangi output perpekerja, karena pertumbuhan jumlah pekerja yang sangat cepat akan membuat persediaan modal dibagi lebih banyak, sehingga dalam kondisi mapan setiap pekerja akan dilengkapi dengan modal sedikit (Mankiw, 2006). Menurut Robert Malthus dalam bukunya (*An Essay on the Principle of Population as it 1834*) dalam (Mankiw,2006) dinyatakan Malthus kemampuan masyarakat untuk memperkirakan bahwa semakin meningkatnya populasi akan secara terus menerus membebani kemampuan masyarakat untuk memenuhi kebutuhannya sendiri, dan menurut prediksinya manusia akan selamanya hidup dalam kemiskinan. Dalam model Kremerian memberikan pendapat bahwa pertumbuhan populasi adalah kunci dalam memajukan kesejahteraan ekonomi, karena menurut Kremerian semakin banyak

penduduk maka akan semakin banyak pula ilmuwan, penemu dan ahli mesin yang akan memberikan kontribusi pada inovasi dan kemajuan teknologi (Mankiw,2006).

2.2 Penelitian Terdahulu

Pertama, Penelitian yang dilakukan oleh Hadi Sasana (2011) tentang “*Analisis Determinan Belanja Daerah Di Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Barat Dalam Era Otonomi Dan Desentralisasi Fiskal tahun 2004-2008*” dengan menggunakan model *ordinary least square* (OLS) hasil penelitian menunjukkan bahwa Produk Domestik regional bruto riil berhubungan positif dan signifikan terhadap Belanja Daerah, Dana Perimbangan berhubungan positif dengan Belanja Daerah, dan mempengaruhi Belanja Daerah, Jumlah Penduduk berhubungan positif dengan Belanja Daerah, dan mempengaruhi Belanja Daerah, Pendapatan Asli Daerah berhubungan positif tetapi tidak berpengaruh secara signifikan terhadap Belanja Daerah.

Kedua; Penelitian yang dilakukan oleh Ridho Argi (2011) “*Analisis Belanja Daerah Dan Faktor-faktor Yang Mempengaruhinya Di Kabupaten Dan Kota Provinsi Jawa Tengah Periode 2004-2009*”. Belanja daerah merupakan semua pengeluaran pemerintah daerah pada suatu periode Anggaran. Belanja daerah merupakan bagian dari pengeluaran daerah, dimana pengeluaran tersebut terdiri dari belanja langsung dan belanja tidak langsung. Untuk penerimaan daerah terdiri dari PAD, dana perimbangan, dan pendapatan yang sah lainnya.

Penelitian ini bertujuan untuk membuktikan secara empiris pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan dana perimbangan, terhadap belanja daerah pada kabupaten dan kota di Jawa Tengah. Penelitian ini menggunakan data kuantitatif dengan jenis *time series data* dan *cross section data* (data panel) dalam bentuk tahunan. Data *time series* yang digunakan dimulai dari periode 2004 sampai 2009, Sedangkan data *cross section*nya adalah 35 daerah Kabupaten dan Kota Se Jawa Tengah. Dari penggabungan dua jenis data tersebut telah menghasilkan 210 observasi. Alat yang digunakan penelitian adalah regresi panel data. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa PAD dan dana perimbangan mempunyai pengaruh positif dan signifikan terhadap belanja daerah.

Ketiga; Penelitian yang dilakukan oleh Elita Herlina (2009) dengan judul “*faktor-faktor yang mempengaruhi belanja daerah serta dampaknya terhadap produk domestik regional bruto kabupaten berau*” Tujuan penelitian ini adalah: 1) Menganalisis pengaruh pendapatan asli daerah (PAD), dana alokasi umum (DAU) dan jumlah penduduk secara langsung terhadap belanja daerah. 2) Menganalisis pengaruh pendapatan asli daerah (PAD), dana alokasi umum (DAU) dan jumlah penduduk secara langsung terhadap PDRB. 3) Menganalisis pengaruh belanja daerah secara langsung terhadap PDRB di Kabupaten Berau. 4) Menganalisis pengaruh pendapatan asli daerah (PAD), dana alokasi umum (DAU) dan jumlah penduduk secara tidak langsung terhadap PDRB melalui belanja daerah. 5) Menganalisis pengaruh pendapatan asli daerah (PAD), dana alokasi umum (DAU) dan jumlah penduduk secara dominan terhadap belanja daerah dan PDRB. Data yang digunakan

dalam penelitian ini data skunder dan time serries Hasil analisis menunjukkan bahwa terdapat pengaruh langsung antara pendapatan asli daerah (PAD), dana alokasi umum (DAU), jumlah penduduk terhadap belanja daerah dan PDRB. Terdapat pengaruh tidak langsung antara pendapatan asli daerah (PAD), dana alokasi umum (DAU), jumlah penduduk terhadap PDRB melalui belanja daerah.

Keempat; Penelitian yang dilakukan oleh Srikandi Cipto Mangunkusumo (2013) dengan judul “*Analisis Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) Dan Dana Alokasi Umum (Dau) Terhadap Alokasi Belanja Daerah (ABD) (Studi Pada Kabupaten/Kota Provinsi Wilayah Pulau Jawa Periode 2009-2011)*” Alat analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis regresi linier berganda. Hasil penelitian menunjukkan bahwa:

- Dari hasil penelitian yang diperoleh bahwa Pendapatan Asli Daerah berpengaruh positif terhadap alokasi belanja daerah. Pemerintah Kabupaten/Kota yang memiliki PAD yang tinggi, maka pengeluaran sebagai alokasi belanja daerahnya semakin tinggi juga.
- Dari hasil penelitian yang diperoleh bahwa Dana Alokasi Umum berpengaruh positif terhadap alokasi belanja daerah. Pemerintah Kabupaten/Kota yang memiliki DAU yang tinggi, maka pengeluaran sebagai alokasi belanja daerahnya semakin tinggi juga.
- Dari hasil penelitian yang diperoleh, telah terbukti secara simultan bahwa Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum berpengaruh positif terhadap

alokasi belanja daerah. Pemerintah Kabupaten/Kota yang memiliki PAD dan DAU yang tinggi, maka pengeluaran sebagai alokasi belanja daerahnya semakin tinggi juga.

2.3 Kerangka Pemikiran

Belanja Daerah sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah pasal 31 ayat (1) menyebutkan bahwa belanja daerah dipergunakan dalam rangka mendanai pelaksanaan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan provinsi atau kabupaten/kota yang terdiri dari urusan wajib, urusan pilihan dan urusan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu yang dapat dilaksanakan bersama antara pemerintah dan pemerintah daerah atau antar pemerintah daerah yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Perkembangan dana alokasi belanja daerah ditentukan oleh penerimaan daerah yang bersangkutan. Pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan asas desentralisasi dilakukan atas beban APBD. Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat berdasarkan asas desentralisasi, kepada daerah diberi kewenangan untuk memungut pajak/ retribusi dan mengelola Sumber Daya Alam. Sumber dana bagi daerah terdiri dari Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan (DBH, DAU, dan DAK) dan Pinjaman Daerah, Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan. Tiga sumber pertama dikelola oleh Pemerintah Daerah

melalui APBD, sedangkan yang lain dikelola oleh Pemerintah Pusat melalui kerja sama dengan Pemerintah Daerah (Halim, 2007).

1. Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Daerah (BD) Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat

Studi tentang pengaruh pendapatan daerah terhadap pengeluaran daerah sudah banyak dilakukan. Aziz et.al (2000); Doi (1998); Von Furstenberg (1998) dalam jurnal Junaidi dkk, menyatakan dalam hipotesis penelitiannya bahwa penerimaan daerah (terutama pajak) akan mempengaruhi anggaran belanja pemerintah daerah dikenal dengan nama *tax spend hypothesis*. Dalam hal ini bahwa pemerintah daerah harus mampu menggali potensi yang dapat meningkatkan pendapatan. Sebab, dengan meningkatnya pendapatan maka akan menambah anggaran belanja bagi masing masing daerah. Menurut Edison (2006) sebagai konsekuensi di dalam melaksanakan otonomi daerah dan desentralisasi, pemerintah daerah dituntut untuk mampu membiayai penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi kewenangannya. Hal ini menandakan bahwa daerah harus berusaha untuk mampu meningkatkan PAD yang merupakan tolak ukur bagi daerah dalam mewujudkan otonomi daerah.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah. Dengan ditambahnya infrastruktur dan perbaikan infrastruktur serta menggali pajak-pajak baru oleh pemerintah daerah, diharapkan akan memacu pertumbuhan perekonomian di daerah. Pertumbuhan ekonomi daerah akan merangsang meningkatnya pendapatan penduduk di daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat, seiring dengan meningkatnya Pendapatan

Asli Daerah. Semakin besar Pendapatan Asli Daerah berarti semakin besar belanja daerah yang dilakukan pemerintah daerah untuk pembangunan di daerahnya masing-masing.

2. Pengaruh Dana Perimbangan (DP) atau dana transfer terhadap Belanja Daerah (BD) Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat

Studi tentang pengaruh transfer atau *grants* dari Pempus terhadap keputusan pengeluaran atau belanja Pemda sudah berjalan lebih dari 30 tahun (Gamkhar & Oates, 1996 dalam jurnal Herlina, 2013). Terkait dengan dana perimbangan (transfer pemerintah pusat), Holtz-Eakin et al (1985) menyatakan bahwa terdapat keterkaitan sangat erat antara transfer dari pemerintah pusat dengan belanja pemerintah daerah. Dalam melaksanakan otonomi dan desentralisasi, pemerintah daerah belum mampu mengelola keuangannya sendiri dan masih bergantung terhadap transfer dari pemerintah pusat atau yang disebut dengan dana perimbangan yang sangat tinggi. Gamkhar dan Oates 1996 (dalam jurnal Herlina, 2013) menyatakan bahwa pengurangan jumlah transfer (*cut in the federal grants*) menyebabkan penurunan dalam pengeluaran daerah. Menurut pendapat Edison (2006) prinsipnya semakin besar sumbangan PAD terhadap pengeluaran akan menunjukkan semakin kecil ketergantungan daerah kepada pusat.

Berdasarkan UU No. 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dinyatakan salah satu sumber penyelenggaraan pembangunan daerah adalah melalui dana perimbangan. Dana Perimbangan merupakan dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan dengan

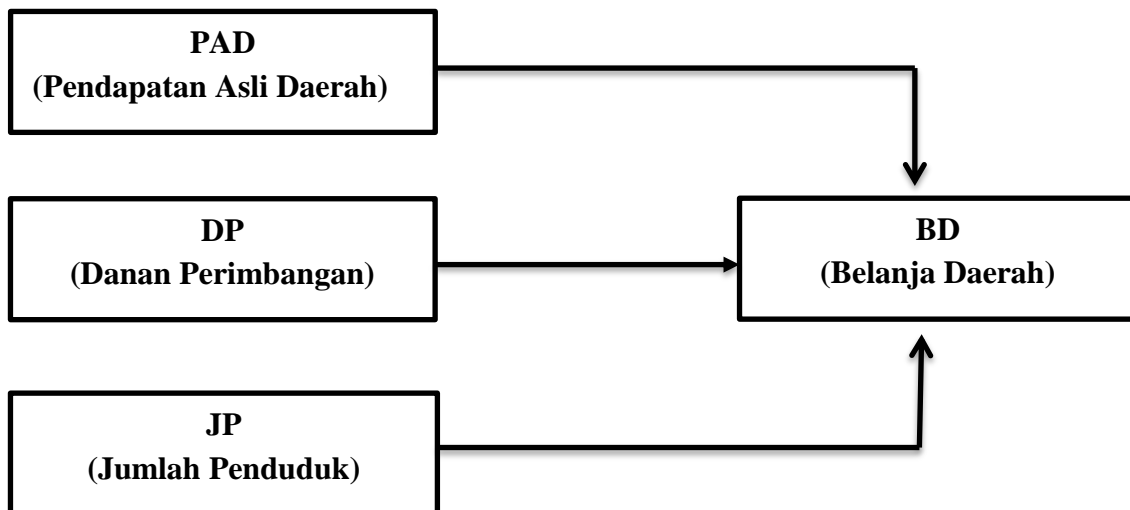
tujuan pemerataan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya didalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Berkaitan dengan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, hal tersebut merupakan konsekuensi adanya penyerahan kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Dengan demikian, bahwa pemerintah daerah tidak mampu menjalankan roda pemerintahannya jika hanya mengandalkan pendapatannya sendiri. Semakin besar dana transfer dari pusat dalam bentuk dana perimbangan ke pemerintah daerah berarti semakin besar belanja yang dilakukan pemerintah daerah.

3. Pengaruh Jumlah Penduduk (JP) terhadap Belanja Daerah (BD) Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat

Jumlah Penduduk juga mempengaruhi Belanja Daerah. Pertumbuhan penduduk bukanlah suatu masalah, melainkan sebaliknya justru merupakan unsur penting yang berdampak positif dan bermanfaat bagi pembangunan ekonomi (Simon dalam jurnal Herlina 2013). Adam Smith juga berpendapat dengan didukung bukti empiris bahwa pertumbuhan penduduk tinggi akan output melalui penambahan tingkat dan ekspansi pasar baik pasar dalam negeri maupun luar negeri. Penambahan penduduk yang tinggi yang diiringi dengan perubahan teknologi dan pemberdayaan manusia akan banyak bermunculan ide-ide baru dan tenaga ahli.

Jumlah dan laju pertumbuhan penduduk adalah indikator kependudukan yang menjadi isu penting dalam pembangunan ekonomi. Tingginya laju pertumbuhan penduduk akan berimplikasi terhadap perencanaan pembangunan yang berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan dasar, pendidikan, kesehatan dan infrastruktur yang

berdampak terhadap besarnya pengeluaran pemerintah untuk membiayai pembangunan guna dapat meningkatkan pendapatan penduduk. Pertumbuhan penduduk dihubungkan dengan belanja daerah dianggap sebagai faktor positif dalam merangsang pendapatan. Sebab, meningkatnya jumlah penduduk akan meningkatkan pendapatan dan meningkatnya pendapatan akan meningkat pula pengeluaran yang dikeluarkan oleh pemerintah.



Gambar 2.2
Paradigma Pemikiran

2.4 Hipotesis

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dirumuskan, maka hipotesis dalam penelitian ini adalah :

Hipotesis 1. Ada pengaruh positif antara Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat.

Hipotesis 2. Diduga ada pengaruh positif antara Dana Perimbangan terhadap Belanja

Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat.

Hipotesis 3. Diduga ada pengaruh positif antara jumlah penduduk terhadap belanja

daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat.