

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Landasan Teori

2.1.1 Teori Federalisme Fiskal (*Fiscal Federalism*)

Federalisme fiskal adalah studi yang membahas mengenai hubungan keuangan antar tingkatan pemerintah dimana pada sistem ini menggunakan program pemerintah yang meletakkan pada tingkat pemerintah yang berbeda. Federalisme fiskal dijadikan sebagai pedoman bagi pemerintah untuk merancang keuangan pada tingkat nasional maupun subnasional. Federalisme fiskal diterapkan oleh suatu negara yang berusaha mengaplikasikan desentralisasi fiskal dalam pemerintahannya. Pada dasarnya konsep federalisme fiskal yang dimaksudkan adalah pemerintah tingkat II (kabupaten/kota) merupakan kepanjangan tangan dari pemerintah pusat atau dengan kata lain di beberapa negara yang berbentuk federal dimana pemerintahan negara bagian bukan sebagai pelaku otonom menurut Prasetya (2013).

Hubungan teori federalisme fiskal dengan penelitian ini yaitu dengan adanya kebijakan desentralisasi di negara Indonesia diharapkan mampu membangun daerah menjadi lebih baik dengan menciptakan sumber daya manusia yang handal dalam segala bidang agar menjadi masyarakat yang produktif sehingga masyarakat sejahtera. Teori Federalisme Fiskal (*fiscal federalism theory*) adalah

teori yang berupaya memberikan pemahaman bagi masyarakat mengenai bagaimana pengaruh desentralisasi yang dijalankan oleh pemerintah dengan situasi ekonomi, berbagai pelayanan kepada masyarakat umum dan kemakmuran masyarakatnya (Sari dan Supadmi, 2016).

2.1.2 Pendapatan Asli Daerah

Menurut Undang-Undang No. 33 Tahun 2004, Pendapatan Asli Daerah selanjutnya disebut PAD adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 Pasal 6, sumber-sumber PAD terdiri dari:

a. Pajak Daerah

Menurut Undang-Undang No. 28 tahun 2009, pajak daerah yang selanjutnya disebut pajak adalah kontribusi wajib kepada daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan undang-undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

b. Retribusi Daerah

Menurut Undang-Undang No. 28 tahun 2009, retribusi daerah yang selanjutnya disebut retribusi adalah pemungutan

daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan. Retribusi daerah dapat dikelompokkan sebagai berikut:

1) Jasa Umum

Menurut Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 adalah jasa yang disediakan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan.

2) Jasa Usaha

Menurut Undang-Undang No. 28 tahun 2009 adalah jasa yang disediakan oleh pemerintah daerah dengan menganut prinsip komersial karena pada dasarnya dapat pula disediakan oleh sektor swasta.

3) Perizinan Tertentu

Menurut Undang-Undang No. 28 tahun 2009 adalah kegiatan tertentu pemerintah daerah dalam rangka pemberian izin kepada orang pribadi atau badan yang dimaksudkan untuk pembinaan, pengaturan, pengendalian, dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana,

atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan.

c. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan

Jenis hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan terdiri dari :

- 1) Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik daerah/BUMD;
- 2) Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik pemerintah/BUMN;
- 3) Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik swasta atau kelompok usaha masyarakat.

d. Lain-lain PAD yang Sah

Lain-lain pendapatan daerah yang sah terdiri dari:

- 1) Hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan;
- 2) Jasa giro;
- 3) Pendapatan bunga;
- 4) Keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing;
- 5) Komisi, potongan ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah;

2.1.3 Dana Alokasi Umum

Menurut Undang-Undang No. 33 tahun 2004, Dana Alokasi Umum selanjutnya disebut DAU adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

Jumlah keseluruhan DAU ditetapkan sekurang-kurangnya 26% dari Pendapatan Dalam Negeri Neto yang ditetapkan dalam APBN. DAU untuk suatu daerah dialokasikan atas dasar celah fiskal dan alokasi dasar. Celah fiskal yang dimaksudkan adalah kebutuhan fiskal dikurangi dengan kapasitas fiskal daerah, dan alokasi dasar yang dimaksudkan yaitu dihitung berdasarkan jumlah gaji Pegawai Negeri Sipil Daerah (PNSD). Kebutuhan fiskal daerah merupakan kebutuhan pendanaan daerah untuk melaksanakan fungsi layanan dasar umum. Setiap kebutuhan pendanaan diukur secara berturut-turut dengan jumlah penduduk, luas wilayah, Indeks Kemahalan Kontruksi (IKK), Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) per kapita, dan Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Kapasitas fiskal daerah merupakan sumber pendanaan daerah yang berasal dari PAD dan DBH.

2.1.4 Dana Alokasi Khusus

Berdasarkan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004, Dana Alokasi Khusus merupakan dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai

dengan prioritas nasional. Kebijakan Dana Alokasi Khusus (DAK) bertujuan :

- a. Diprioritaskan untuk membantu daerah-daerah dengan kemampuan keuangan di bawah rata-rata nasional, dalam rangka mendanai kegiatan penyediaan sarana dan prasarana fisik pelayanan dasar masyarakat yang telah merupakan urusan daerah.
- b. Menunjang percepatan pembangunan sarana dan prasarana di daerah pesisir dan pulau-pulau terpencil, daerah yang berbatasan dengan negara lain, daerah tertinggal/terpencil, daerah rawan banjir/longsor, serta termasuk kategori daerah ketahanan pangan dan daerah pariwisata.
- c. Mendorong peningkatan produktivitas perluasan kesempatan kerja dan diversifikasi ekonomi terutama pedesaan, melalui kegiatan khusus di bidang pertanian, kelautan dan perikanan serta infrastruktur.
- d. Meningkatkan akses penduduk miskin terhadap pelayanan dasar melalui kegiatan khusus di bidang pendidikan, kesehatan dan infrastruktur.
- e. Menjaga dan meningkatkan kualitas hidup, serta mencegah kerusakan lingkungan hidup dan mengurangi resiko bencana melalui kegiatan khusus di bidang lingkungan hidup, mempercepat persediaan serta pelayanan sarana dan prasarana dasar dalam satu kesatuan sistem yang terpadu melalui kegiatan khusus di bidang infrastruktur.

- f. Mendukung prasarana di daerah yang terkena dampak pemekaran pemerintah kabupaten, kota dan provinsi melalui kegiatan khusus di bidang prasarana pemerintahan.
- g. Meningkatkan keterpaduan dan sinkronisasi kegiatan yang didanai dari Dana Alokasi Khusus (DAK) dengan kegiatan yang didanai dari anggaran Kementrian/Lembaga dan kegiatan yang didanai dari APBD.
- h. Mengalihkan secara bertahap dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan yang digunakan untuk mendanai kegiatan-kegiatan yang telah menjadi urusan daerah ke Dana Alokasi Khusus (DAK). Dana yang dialihkan berasal dari anggaran Departemen Pembantu Umum, Departemen Pendidikan Nasional, dan Departemen kesehatan.

2.1.5 Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SiLPA)

Menurut Peraturan Pemerintah No. 58 tahun 2005, Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran yang selanjutnya disingkat SiLPA adalah selisih lebih realisasi penerimaan dan pengeluaran anggaran selama satu periode anggaran. SiLPA sebagai pelampauan target tahun sebelumnya sangat diharapkan sebagai dana tambahan untuk melaksanakan program/kegiatan pemerintah yang akan datang. SiLPA merupakan gambaran dari kinerja pemerintah daerah. Untuk itu, Jumlah SiLPA yang ideal perlu ditentukan sebagai salah satu dasar dalam evaluasi pelaksanaan program/kegiatan pemda kabupaten/kota.

Menurut Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005, SiLPA tahun anggaran sebelumnya mencakup sisa dana untuk mendanai kegiatan lanjutan, uang fihak ketiga yang belum diselesaikan, dan pelampauan target pendapatan daerah.

2.1.6 Indeks Pembangunan Manusia (IPM)

Indeks Pembangunan Manusia (IPM)/Human Development Index (HDI) adalah pengukuran perbandingan dari harapan hidup, melek huruf, pendidikan dan standar hidup untuk semua negara seluruh dunia. IPM digunakan untuk mengklasifikasikan apakah sebuah negara adalah negara maju, negara berkembang atau negara terbelakang dan juga untuk mengukur pengaruh dari kebijaksanaan ekonomi terhadap kualitas hidup. Paradigma pembangunan manusia merupakan proses atau kegiatan pembangunan yang menempatkan manusia (penduduk) sebagai fokus utama, dan bukan hanya sebagai sasaran akhir, dari seluruh kegiatan tercapainya penguasaan atas sumber daya (pendapatan untuk mencapai hidup layak), peningkatan derajat kesehatan (usia hidup panjang dan sehat), serta meningkatkan pendidikan (keterampilan baca tulis) untuk dapat berpartisipasi dalam masyarakat dan kegiatan ekonomi. Paradigma pembangunan manusia terdiri atas empat komponen, yaitu:

a. Produktivitas

Masyarakat harus dapat meningkatkan produktivitas dan berpartisipasi secara penuh dalam memperoleh penghasilan atau pekerjaan yang berubah.

b. Akses

Masyarakat harus mempunyai akses untuk memperoleh kesempatan yang adil.

c. Kestinambungan

Akses untuk memperoleh kesempatan harus dipastikan tidak hanya untuk generasi sekarang tapi juga untuk generasi yang akan datang.

d. Pemberdayaan

Pembangunan harus dilakukan oleh masyarakat, sehingga masyarakat harus berpartisipasi penuh dalam pengambilan keputusan dan proses-proses yang mempengaruhi hidup masyarakat itu sendiri.

2.2 Penelitian Terdahulu

No.	Judul	Penulis	Kesimpulan
1.	Kemampuan belanja modal memoderasi pengaruh PAD, DAU, DAK dan SILPA pada IPM	I Putu Adita Wahyu dan Anak Agung Dwirandra (2015)	PAD, DAK, dan SiLPA berpengaruh positif dan signifikan pada IPM sedangkan DAU tidak berpengaruh pada IPM di Kabupaten/Kota di Provinsi Bali. Variabel moderasi (belanja modal) mampu memoderasi variabel DAU, DAK, dan SiLPA namun tidak mampu memoderasi variabel PAD pada IPM.
2.	Analisis Pengaruh PAD dan Dana Perimbangan Terhadap Indeks Pembangunan Manusia Kabupaten/Kota di Jawa Timur	Dectra Pitron Lugastoro (2013)	PAD dan DAK terhadap belanja modal dan pertumbuhan ekonomi berpengaruh positif signifikan terhadap IPM sedangkan variabel DAU berpengaruh negatif signifikan. Sementara itu rasio DBH terhadap belanja modal menjadi satu-satunya variabel yang tidak signifikan mempengaruhi IPM. Pertumbuhan ekonomi menjadi variabel dengan pengaruh paling dominan terhadap IPM.
3.	Pengaruh Dana Perimbangan Terhadap Pertumbuhan Ekonomi dan Tingkat Kemiskinan di Provinsi Bali	I Putu Gede Mahendra Putra, dan I Gusti Ketut Agung Ulupui (2015)	PAD, DAU, DAK berpengaruh positif signifikan terhadap IPM.
4.	Pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Belanja Modal pada Peningkatan Indeks Pembangunan Manusia	Ida Ayu Candra Yunita Sari dan Ni Luh Supadmi (2016)	PAD dan Belanja Modal berpengaruh positif dan signifikan pada Peningkatan Indeks Pembangunan Manusia. Pengaruh positif dan signifikan ini berarti semakin meningkat PAD dan Belanja Modal, maka peningkatan IPM juga meningkat. Terjadinya peningkatan disebabkan oleh pengalokasian Pendapatan Asli Daerah dan Belanja Modal telah dimanfaatkan dengan tepat sehingga kegiatan yang direncanakan dapat berjalan dengan baik.
5.	Pengaruh Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi	Riva Ubar Harahap (2017)	Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus dan Dana Bagi

No.	Judul	Penulis	Kesimpulan
	Khusus, dan Dana Bagi Hasil terhadap Indeks Pembangunan Manusia Pada Kab./Kota Propinsi Sumatera Utara		Hasil berpengaruh secara simultan terhadap Indeks Pembangunan Manusia

2.3 Kerangka Pemikiran

Berdasarkan informasi yang telah di uraikan sebelumnya penelitian ini menganalisis tentang Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SiLPA) untuk melihat pengaruhnya terhadap Indeks Pembangunan Manusia (IPM) pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah. Sehingga diketahui apakah kinerja pemerintah terhadap pembangunan manusia sudah baik atau tidak.

2.3.1. Pendapatan Asli Daerah

Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh positif terhadap IPM, PAD adalah dana yang diperoleh pemerintah daerah dari hasil pendapatan daerah itu sendiri dapat digunakan untuk melaksanakan berbagai program yang berhubungan dengan pembangunan masyarakat. Penggunaan dana ini dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat, sehingga dapat meningkatkan IPM.

2.3.2. Dana Alokasi Umum

Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh positif terhadap IPM, DAU yang di alokasikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yaitu untuk mengatasi ketimpangan *horizontal* dengan tujuan utama pemerataan kemampuan keuangan antar daerah dalam melaksanakan desentralisasi. Dengan dana ini diharapkan pemerintah daerah dapat meningkatkan pembangunan bagi masyarakat yang merupakan tuntutan dari otonomi daerah agar kesejahteraan masyarakat tercapai, sehingga dapat meningkatkan Indeks Pembangunan Manusia (IPM).

2.3.3. Dana Alokasi Khusus

Dana Alokasi Khusus (DAK) berpengaruh positif terhadap IPM, sesuai dengan tujuan DAK yang dialokasikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yaitu untuk mendanai kegiatan-kegiatan khusus baik itu yang sudah ditentukan oleh pemerintah pusat maupun yang diusulkan dari daerah itu sendiri untuk meningkatkan daerah agar lebih baik. Program atau kegiatan tersebut dapat digunakan dalam pembangunan masyarakat dengan meningkatkan mutu pendidikan, meningkatkan pelayanan kesehatan, dan paling tidak memperbaiki pekerjaan umum. Untuk itu, DAK diharapkan mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat, sehingga akan meningkatkan nilai Indeks Pembangunan Manusia (IPM).

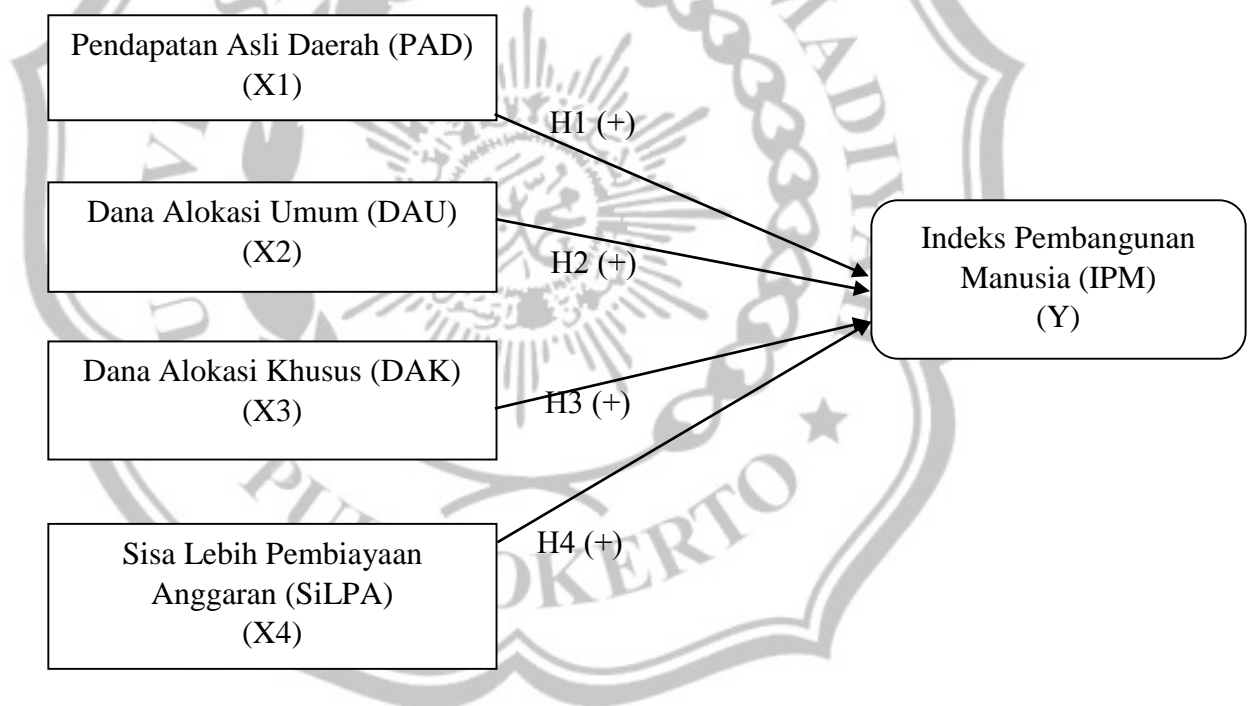
2.3.4 Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran

Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SiLPA) berpengaruh positif terhadap IPM, jika terdapat kegiatan/program yang masih

belum terealisasi, pemerintah daerah dapat menggunakan SiLPA tahun anggaran sebelumnya dalam melaksanakan desentralisasi. SiLPA diharapkan sebagai sumber pembiayaan bagi pembangunan daerah. Dimana tujuan dari pembangunan daerah yaitu untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang diukur melalui Indeks Pembangunan Manusia (IPM).

Gambar 2.3.a

Kerangka Pemikiran



2.4 Hipotesis Penelitian

1. Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh positif, PAD adalah dana yang diperoleh pemerintah daerah dari hasil pendapatan daerah itu

sendiri dapat digunakan untuk melaksanakan berbagai program yang berhubungan dengan pembangunan masyarakat. yaitu penelitian yang dilakukan oleh Ardiansyah dan Widiyaningsih pada tahun 2014 memperoleh hasil penelitian bahwa PAD berpengaruh positif terhadap IPM. Oleh karena itu hipotesis yang akan diajukan sebagai berikut:

H1 : Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh positif terhadap Indeks Pembangunan Manusia (IPM).

2. Dana Alokasi Umum (DAU)

Dana Alokasi Umum (DAU) yang berasal dari pemerintah pusat merupakan dana yang dialokasikan untuk tujuan pembiayaan pengeluaran dan kebutuhan daerah dalam rangka desentralisasi. Penggunaan dana ini diharapkan dapat dialokasikan untuk keperluan yang mendukung untuk mensejahterakan masyarakat yang merupakan tuntutan dari otonomi daerah (Setyowati dan Suparwati, 2012). Dengan kata lain DAU dapat berpengaruh terhadap pembangunan manusia yang dapat diukur melalui Indeks Pembangunan Manusia (IPM) . Penelitian sebelumnya yang relevan dengan penelitian ini yaitu pertama penelitian yang dilakukan oleh Setyowati dan Suparwati (2012) dengan hasil penelitian bahwa DAU terbukti berpengaruh positif terhadap IPM melalui pengalokasian Anggaran Belanja Modal (PBAM). Kedua, penelitian yang dilakukan oleh Wijayanti dan Darsana (2015) dengan hasil penelitian bahwa PAD dan DAU berpengaruh signifikan terhadap kesejahteraan masyarakat. Ketiga, penelitian yang dilakukan oleh Panji dan Indrajaya (2016) dengan hasil penelitian bahwa DAU berpengaruh

positif dan signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi. Ketika pertumbuhan ekonomi di suatu daerah meningkat, maka secara otomatis kesejahteraan masyarakat juga meningkat dan akan berdampak pula terhadap IPM. Oleh Karena itu hipotesis yang akan diajukan sebagai berikut:

H2 : Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh positif terhadap Indeks Pembangunan Manusia (IPM).

3. Dana Alokasi Khusus (DAK)

Dana Alokasi Khusus (DAK) merupakan dana yang dialokasikan oleh pemerintah pusat untuk daerah tertentu sebagai bantuan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan khusus yang akan dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Menurut Setyowati dan Suparwati (2012) pada tahun 2007 DAK telah meliputi tujuh bidang pelayanan pemerintahan, yakni bidang pendidikan, bidang kesehatan, bidang pertanian, bidang pekerjaan umum (jalan, irigasi, dan air bersih), bidang prasarana pemerintahan, bidang kelautan dan perikanan, serta dalam bidang lingkungan hidup. Hal tersebut berarti DAK dapat berpengaruh terhadap pembangunan manusia.

Penelitian sebelumnya yang relevan dengan penelitian ini yaitu, pertama penelitian yang dilakukan oleh Putra dan Ulupui (2015) dengan hasil penelitian bahwa DAK berpengaruh positif terhadap IPM. Oleh Karena itu hipotesis yang akan diajukan sebagai berikut:

H3 : Dana Alokasi Khusus (DAK) berpengaruh positif terhadap Indeks Pembangunan Manusia (IPM).

5. Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SiLPA)

Timbulnya Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SiLPA) yang berasal dari pelampauan target penerimaan daerah tahun sebelumnya sangat diharapkan sebagai sumber penerimaan pembiayaan bagi pemerintah daerah dalam mendukung pembangunan daerah (Wahyu dan Dwirandra, 2015). Dari SiLPA pemerintah dapat melaksanakan program desentralisasi yang belum terealisasi pada tahun yang bersangkutan maupun yang masih direncanakan untuk periode yang akan datang. Salah satu program tersebut yaitu pembangunan manusia. Sesuai dengan tujuan dari pembangunan daerah adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Berdasarkan peneliti sebelumnya yang relevan dengan penelitian ini seperti penelitian yang dilakukan oleh Wahyu dan Dwirandra (2015), Adiputra et al (2015), dengan hasil penelitian bahwa SiLPA berpengaruh positif terhadap IPM. Kemudian, penelitian yang dilakukan oleh Narindra dan Jati (2016) dengan hasil bahwa IPM sebagai variabel pemoderasi memiliki pengaruh positif dan signifikan pada daya saing daerah dan mampu memoderasi pengaruh DBH dan SiLPA pada daya saing daerah. Oleh karena itu hipotesis yang akan diajukan sebagai berikut:

H4: Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SiLPA) berpengaruh positif terhadap Indeks Pembangunan Manusia (IPM).