

BAB II

KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN DAN HIPOTESIS

2.1. Kajian Pustaka

Dalam penelitian ini sangat diperlukan landasan teori serta aturan-aturan pemerintah daerah, penggunaan keuangan daerah dan pembangunan daerah. Nantinya menjadi acuan penelitian ini sehingga diharapkan tidak keluar dari kerangka dan tujuan penelitian.

2.1.1. Pendapatan Asli Daerah (PAD)

2.1.1.1. Pengertian Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 pasal 1, Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Menurut UU No.23 tahun 2014 Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah pendapatan yang diperoleh daerah dan dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan Pendapatan Asli Daerah berupa pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Menurut Carunia (2017: 118-119) definisi Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah sebagai berikut:

“Pendapatan Asli Daerah merupakan (PAD) penerimaan yang diperoleh dari sumber-sumber dan wilayahnya sendiri berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, semakin tinggi peranan PAD dalam struktur keuangan daerah, maka semakin tinggi pula kemampuan keuangan yang dimiliki oleh daerah untuk melaksanakan kegiatan pembangunan daerahnya. Pendapatan Asli Daerah yang bersumber dari pendapatannya yaitu pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Pendapatan Asli Daerah dikatakan baik untuk

memenuhi pembangunan daerahnya apabila pencapaian persentasinya melebihi 70% dari penerimaan PAD”.

Definisi Pendapatan Asli Daerah (PAD) Menurut Nunuy Nur Afiah, dkk (2020:44)

adalah sebagai berikut:

“Pendapatan Asli Daerah (PAD) didefinisikan sebagai sumber keuangan daerah yang digali dari wilayah daerah masing-masing dan diperoleh dengan dasar peraturan daerah mengacu pada peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

Definisi Pendapatan Asli Daerah (PAD) Menurut Badan Pusat Statistik (2019:10-

12) adalah sebagai berikut:

“Pendapatan asli daerah adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pengumpulan dana tersebut bertujuan untuk membiayai berbagai keperluan daerah yang bersangkutan. PAD terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah”.

Dari definisi diatas dapat disimpulkan bahwa Pendapatan Asli Daerah merupakan pendapatan maupun penerimaan yang diperoleh dari daerah itu sendiri yang bersumber dari ekonomi asli daerah berdasarkan undang-undang.

2.1.1.2. Indikator Pendapatan Asli Daerah

a. Pajak Daerah

Pajak daerah adalah pungutan yang dilakukan pemerintah daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pajak daerah ini dapat dibedakan dalam dua katagori yaitu pajak daerah yang ditetapkan oleh peraturan daerah dan pajak Negara yang pengelolaan dan penggunaannya diserahkan kepada daerah. Penerimaan pajak daerah antara lain pajak hotel, restoran, hiburan, reklame penerangan jalan, galian golongan c, parkir, dan lain-lain.

b. Retribusi Daerah

Retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atau jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan diberikan oleh pemerintah daerah untuk

kepentingan orang pribadi atau badan retribusi daerah. Retribusi daerah terdiri dari retribusi jasa umum, retribusi jasa usaha, dan retribusi perijinan tertentu. Retribusi jasa umum meliputi retribusi pelayanan kesehatan, persampahan, kebersihan, biaya KTP dan akte catatan sipil, pelayanan pemakaman, pelayanan parkir tepi jalan umum, pasar, pengujian kendaraan bermotor, pemeriksaan alat pemadam kebakaran, penggantian biaya cetak peta dan retribusi pelayanan pendidikan. Retribusi jasa usaha mencakup retribusi pemakaian kekayaan daerah, pasar grosir/pertokoan, terminal, rumah potong hewan, tempat rekreasi/olahraga dan sejenisnya. Retribusi perijinan tertentu meliputi retribusi ijin mendirikan bangunan, ijin peruntukan penggunaan tanah, ijin trayek dan lain-lain.

Menurut Yani (2008) retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/ atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan. Daerah kabupaten/kota diberi peluang untuk dapat menggali potensi sumber-sumber keuangannya dengan menentukan jenis retribusi selain yang telah ditetapkan, berdasarkan kriteria yang telah ditetapkan dan sesuai dengan aspirasi masyarakat.

c. Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan

Pendapatan yang berupa hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, terdiri dari bagian laba atas penyertaan modal/investasi Pada perusahaan milik daerah/BUMD, bagian laba atas penyertaan modal/investasi pada perusahaan milik pemerintah/BUMN dan bagian laba atas penyertaan modal/investasi pada perusahaan milik swasta.

d. Lain-Lain Pendapatan Asli Daerah Yang Sah.

Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah terdiri dari hasil penjualan asset daerah yang tidak dipisahkan, penerimaan jasa giro, penerimaan bunga, penerimaan ganti rugi atas kekayaan daerah (TGR), komisi, potongan dan keuntungan selisih nilai tukar

rupiah, denda keterlambatan pelaksanaan pekerjaan, denda pajak, denda retribusi hasil eksekusi atas jaminan, pendapatan dari pengembalian, fasilitas sosial dan fasilitas umum, pendapatan dari penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan, pendapatan dari angsuran /cicilan penjualan, dan lain-lain.

2.1.2. Dana Alokasi Umum (DAU)

2.1.2.1. Pengertian Dana Alokasi Umum (DAU)

Definisi Dana Alokasi Umum (DAU) Menurut Damas Dwi Anggoro , (2017:24) adalah sebagai berikut:

“Dana Alokasi Umum adalah pendapatan yang diperoleh dari alokasi APBN untuk pemerataan kemampuan keuangan antar daerah guna mengurangi ketimpangan kemampuan keuangan antar daerah. Alokasi DAU merupakan pelaksanaan asas desentralisasi dalam otonomi daerah”.

Definisi Dana Alokasi Umum (DAU) Menurut Nordiawan (2017:87) adalah sebagai berikut:

“DAU adalah pendapatan yang diperoleh dari alokasi APBN untuk pemerataan kemampuan keuangan antar daerah guna mengurangi ketimpangan kemampuan keuangan antar daerah. Alokasi DAU merupakan pelaksanaan asas desentralisasi dalam otonomi daerah”.

Sedangkan Definisi Dana Alokasi Umum (DAU) Menurut Rachim (2016: 97) adalah sebagai berikut:

“Dana Alokasi Umum adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar-Daerah untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi”.

Dari pengertian dan tujuan diatas dapat disimpulkan bahwa Dana Alokasi Umum (DAU) adalah dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan untuk provinsi dan kabupaten/kota dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. DAU bertujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antar daerah yang dimaksudkan untuk mengurangi

ketimpangan kemampuan keuangan antar daerah melalui penerapan formula yang mempertimbangkan kebutuhan dan potensi daerah.

2.1.2.2. Indikator Dana Alokasi Umum (DAU)

Menurut Baldric Siregar (2017:87) terdapat dua komponen dalam menghitung Dana Alokasi Umum yaitu alokasi dasar dan celah fiskal. Adapun menurut Ahmad Yani (2009:143) untuk menghitung Dana Alokasi Umum digunakan penjumlahan celah fiskal (CF) dan alokasi dasar (AD).

Dana Alokasi Umum dialokasikan berdasarkan persentase tertentu dari pendapatan dalam negeri neto yang ditetapkan dalam APBN. Dana Alokasi Umum untuk suatu daerah ditetapkan berdasarkan kriteria tertentu yang menekankan pada aspek pemerataan dan keadilan yang selaras dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang formula dari perhitungan Dana Alokasi Umum-nya ditetapkan sesuai Undang-undang (pasal 161). Sedangkan untuk kapasitas fiskal dicerminkan dengan faktor dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Bagi Hasil Pajak dan Sumber Dana Alam. Alokasi DAU bagi daerah yang potensi fiskalnya besar namun kebutuhan fiskalnya kecil akan memperoleh alokasi DAU yang relatif kecil. Sebaliknya daerah yang memiliki potensi fiskalnya kecil namun kebutuhan fiskalnya besar akan memperoleh alokasi DAU yang relatif besar.

Proporsi Dana Alokasi Umum antara Provinsi dan Kabupaten/Kota dihitung dari perbandingan antara bobot urusan pemerintah yang menjadi kewenangan Provinsi dan Kabupaten/Kota. Dalam hal penentuan proporsi belum dapat dihitung secara 26 kuantitatif, proporsi Dana Alokasi Umum antara Provinsi dan Kabupaten/Kota ditetapkan dengan imbang 10% (sepuluh persen) untuk Provinsi dan 90% (sembilan puluh persen) untuk Kabupaten/Kota. Dana Alokasi Umum untuk satu daerah dihitung dengan menggunakan formula:

$$\text{DAU} = \text{CF (Celah Fiskal)} + \text{AD (Alokasi Dasar)}$$

Keterangan:

1. Celah Fiskal (CF) : Kebutuhan Fiskal - Kapasitas Fiskal
2. Alokasi Dasar (AD) : Gaji PNS

Celah Fiskal merupakan selisih antara kebutuhan fiskal dan kapasitas fiskal. Kebutuhan fiskal daerah merupakan kebutuhan pendanaan daerah untuk melaksanakan fungsi layanan dasar umum, antara lain adalah penyediaan layanan kesehatan dan pendidikan, penyediaan infrastruktur dan pengentasan masyarakat dari kemiskinan. Kapasitas fiskal diukur berdasarkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Bagi Hasil (DBH). Alokasi Dasar dihitung berdasarkan jumlah gaji Pegawai Negeri Sipil Daerah meliputi gaji pokok, tunjangan keluarga, tunjangan jabatan sesuai dengan peraturan penggajian Pegawai Negeri sipil termasuk di dalamnya tunjangan beras dan tunjangan Pajak Penghasilan (PPH Pasal 21). Kebutuhan fiskal diukur secara berturut-turut dengan jumlah penduduk, luas wilayah, indeks kemahalan konstruksi, Produk Regional Bruto per Kapita dan IPM.

Adapun cara menghitung Dana Alokasi Umum menurut ketentuan adalah sebagai berikut (Halim, 2009):

- a) Dana Alokasi Umum (DAU) ditetapkan sekurang-kurangnya 26% dari penerimaan dalam negeri yang ditetapkan dalam APBN.
- b) Dana Alokasi Umum (DAU) untuk daerah propinsi dan untuk Kabupaten/Kota ditetapkan masing-masing 10% dan 90% dari Dana Alokasi Umum sebagaimana ditetapkan diatas.
- c) Dana Alokasi Umum (DAU) untuk suatu Kabupaten/Kota tertentu ditetapkan berdasarkan perkalian jumlah Dana Alokasi Umum untuk Kabupaten/Kota yang ditetapkan APBN dengan porsi Kabupaten/Kota yang bersangkutan.

- d) Porsi Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud di atas merupakan proporsi bobot Kabupaten/Kota di seluruh Indonesia. (Bambang Prakosa, 2004).

2.1.3. Belanja Daerah

2.1.3.1. Pengertian Belanja Daerah

Dalam Undang – Undang No. 32 Tahun 2004 dinyatakan bahwa belanja daerah dilaksanakan untuk mendanai urusan pemerintah yang menjadi kewenangan daerah, sedangkan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan pemerintah pusat didanai dan dari atas beban APBN (Undang-Undang RI, 2004).

Menurut Wempy Banga (2017 : 102), mendefinisikan Belanja Daerah sebagai berikut:

“Belanja daerah diartikan sebagai keseluruhan pengeluaran keuangan daerah dalam satu tahun anggaran tertentu, guna membiayai penyelenggaraan tugas-tugas pemerintah, pembangunan dan pelayanan publik daerah”.

Budi S Purnomo (2009:40) menyatakan bahwa Belanja Daerah adalah sebagai berikut Belanja Daerah adalah semua kewajiban daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan.

Nunuy Nur Afiah, dkk (2020:13) mengemukakan bahwa belanja daerah adalah semua pengeluaran dari rekening kas umum daerah yang mengurangi ekuitas dalam periode tahun anggaran bersangkutan yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali.

Belanja Daerah adalah semua pengeluaran kas daerah atau kewajiban yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode satu tahun anggaran yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh pemerintah. (Abdul Halim, 2007). Belanja daerah diprioritaskan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat. Perlindungan dan peningkatan kualitas kehidupan masyarakat dimaksud diwujudkan dalam bentuk pelayanan dasar, pendidikan, penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan, fasilitas sosial

dan fasilitas umum yang layak, serta mengembangkan sistem jaminan sosial. Belanja daerah harus mempertimbangkan analisis standar belanja, standar harga, tolak ukur kinerja, dan standar pelayanan minimal yang ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan (pasal 167).

Dari pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa Belanja daerah merupakan semua pengeluaran pemerintah daerah pada satu periode anggaran.

2.1.3.2. Indikator Belanja Daerah

Belanja daerah menurut kelompok belanja berdasarkan Permendagri 13/ 2006 terbagi atas : di dalam struktur Belanja Langsung (BL) dan Belanja Tidak Langsung (BTL) terdapat apa yang di namakan dengan Belanja Pegawai.

1. Belanja Tidak Langsung

Belanja tidak langsung adalah merupakan belanja yang dianggarkan tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan, antara lain ; belanja pegawai, bunga, subsidi, hibah, bantuan sosial, belanja bagi hasil, bantuan keuangan dan belanja tidak terduga.

Ada juga yang menyatakan bahwa belanja tidak langsung adalah belanja yang tidak secara langsung terkait dengan produktivitas atau tujuan organisasi. Contohnya Belanja Pegawai : Gaji.

2. Belanja Langsung

Belanja langsung adalah merupakan belanja yang dianggarkan terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan, antara lain ; belanja pegawai, belanja barang dan jasa, belanja modal. Selanjutnya belanja langsung : Belanja yang terkait langsung dengan produktivitas kegiatan atau terkait langsung dengan tujuan organisasi.

Contohnya Belanja Pegawai : Honor : merupakan sesuatu yang harus dibayarkan oleh pemerintah kepada pegawai, tetapi apabila pegawai tidak melakukan pekerjaan maka upah tidak akan dibayarkan. (dia bekerja/ produktivitas dan berkaitan dengan tujuan organisasi).

Berdasarkan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006, Belanja Daerah dihitung menggunakan rumus :

$$BD = BTL + BL$$

Keterangan :

BD = Belanja Daerah

BTL = Belanja tidak langsung

BL = Belanja langsung

2.2. Kerangka Pemikiran

Belanja daerah merupakan 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 (DAU, DAK, dan DBH) dan Pinjaman Daerah, Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan. Tiga sumber pertama dikelola oleh Pemerintah Daerah melalui APBD, sedangkan yang dikelola oleh Pemerintah Pusat melalui kerja sama dengan Pemerintah Daerah.

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. 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 Pendapatan Asli Daerah yang merupakan tolak ukur bagi daerah dalam mewujudkan otonomi daerah.

Pendapatan Asli Daerah merupakan semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah. Dengan ditambahnya 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, seiring dengan meningkatnya Pendapatan Asli Daerah. Semakin besar Pendapatan Asli Daerah berarti semakin besar juga belanja daerah yang dilakukan pemerintah daerah untuk pembangunan di daerahnya masing-masing.

Studi tentang pengaruh transfer atau *grants* dari Pempus terhadap keputusan pengeluaran atau belanja Pemda sudah berjalan lebih 30 tahun. Terkait dengan dana alokasi umum bahwa terdapat keterikatan 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 alokasi umum yang sangat tinggi. Pengurangan jumlah transfer (*cut in the federal grants*) menyebabkan penurunan dalam pengeluaran daerah. Semakin besar sumbangan Pendapatan Asli Daerah 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 alokasi umum. Dana Alokasi Umum merupakan dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemertaan 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 alokasi umum ke pemerintah daerah berarti semakin besar belanja yang dilakukan pemerintah daerah.

2.2.1. Pengaruh Pendapatan Asli Daerah Terhadap Belanja Daerah

Menurut Deddi Nordiawan (2012) yang menyatakan bahwa:

“Selisih antara anggaran pendapatan daerah dengan anggaran belanja daerah mengakibatkan terjadinya surplus atau defisit APBD. Surplus terjadi ketika anggaran pendapatan daerah diperkirakan lebih besar dari anggaran belanja daerah. Dan sebaliknya jika pendapatan daerah dalam satu tahun diperkirakan lebih kecil dari anggaran belanjanya, maka akan terjadi defisit APBD.”

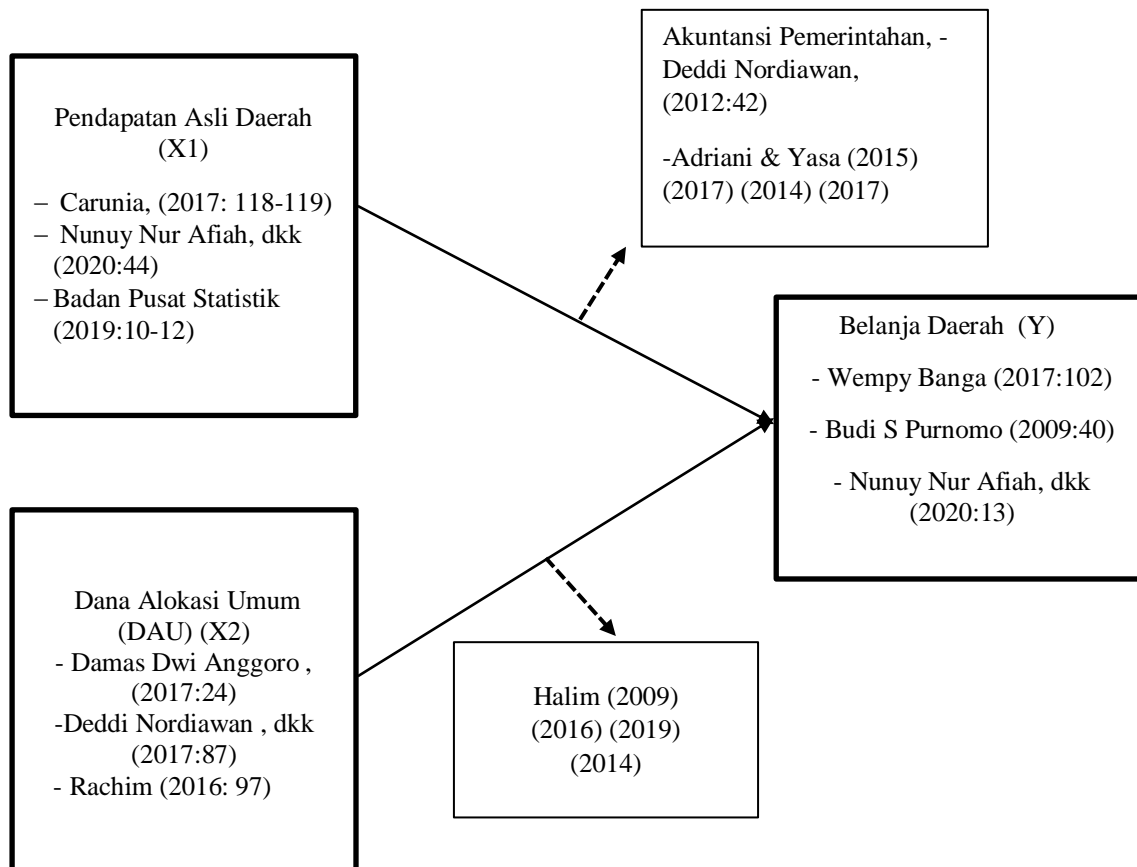
Menurut Adriani & Yasa (2015) yang menyatakan bahwa semakin besar pendapatan asli daerah akan membuat belanja daerah juga meningkat dan akan lebih banyak pengeluaran untuk kesejahteraan masyarakat.

2.2.2. Pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) Terhadap Belanja Daerah

Menurut Halim (2009) yang menyatakan bahwa:

“Alokasi dana alokasi umum bagi daerah yang potensi fiskalnya besar namun kebutuhan fiskalnya kecil akan memperoleh alokasi dana alokasi umum yang relative kecil. Sebaliknya daerah yang memiliki potensi fiskalnya kecil namun kebutuhan fiskalnya besar akan memperoleh alokasi dana alokasi umum relative besar. Dengan maksud melihat kemampuan APBD dalam membiayai kebutuhankebutuhan daerah dalam rangka pembangunan daerah yang dicerminkan dari penerimaan umum APBD dikurangi dengan belanja pegawai.”

Berdasarkan uraian tersebut maka paradigma dalam penelitian ini sebagai berikut:



Gambar 2.1

Paradigma Penelitian

2.3. Hipotesis

Hipotesis merupakan jawaban sementara terhadap rumusan masalah penelitian, dimana rumusan masalah penelitian telah dinyatakan dalam bentuk kalimat pertanyaan (Sugiyono, 2018:63). Maka penulis dapat merumuskan hipotesis sebagai berikut :

H₁ : Pendapatan Asli Daerah berpengaruh terhadap Belanja Daerah.

H₂ : Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh terhadap Belanja Daerah.