BAB II

Kajian Pustaka, Kerangka Pemikiran dan Hipotesis

2.1 Kajian Pustaka

Berawal dari pembahasan mengenai fungsi atau peranan dari sebuah anggaran dalam sektor publik selanjutnya membawa kita untuk lebih mekmanai arti penting kebijakan yang diambil oleh pemerintah daerah baik dalam pemilihan maupun penetapan besaran otonomi belanja yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah baik untuk mendanai kegiatan operasionalnya maupun untuk mendanai kegiatan pembangunan di dalam daerah. Sesuai dengan topik permasalahan, hal-hal menjadi bahasan dalam penelitian ini adalah seputar APBD komponen pendukung pendapatan dan belanja daerah, jenis-jenis belanja yang dikeluarkan pemerintah daerah serta kebijakan alokasi dana dalam komponen belanja pemerintah daerah tersebut.

2.1.1 Pengertian Akuntansi Keuangan Daerah

Pengertian akuntansi keuangan daerah menurut Abdulah Halim (2004:19) adalah sebagai berikut:

"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/dikuasai oleh Negara atau Daerah yang lebih tinggi serta pihak-pihak lain sesuai ketentuan/peraturan perundangan yang berlaku".

2.1.2 Tujuan Akuntansi pemerintahan

Akuntansi pemerintahan mempunyai beberapa tujuan, yaitu:

1. Pertanggungjawaban

   Tujuan pertanggungjawaban memiliki arti memberikan informasi keuangan yang lengkap, cermat, dalam bentuk dan waktu yang tepat, yang berguna bagi pihak yang bertanggung jawab yang berkaitan dengan operasi unit-unit pemerintahan. Lebih lanjut, tujuan pertanggungjawaban ini mengharuskan tiap orang atau badan yang mengelola keuangan negara harus memberikan pertanggungjawaban atau perhitungan.

2. Manajerial

   Tujuan manejerial berarti bahwa akuntansi pemerinthan harus menyediakan informasi keuangan yang diperlukan untuk perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pemantauan, pengendalian anggaran, perumusan kebijaksanaan dan pengambilan keputusan serta penilaian kinerja pemerintah.

3. Pengawasan

   Tujuan pengawasan memiliki arti bahwa akuntansi pemerintah harus memungkinkan terselenggaranya pemeriksaan oleh aparat pengawasan fungsional secara efektif dan efisien.

2.1.3 Konsep Otonomi Daerah

Menurut Rondinelli dalam Cheema dan Rondinelli dalam buku Indra Bastian yang dimaksud dengan desentralisasi (2006:331) adalah sebagai berikut :

"Desentralisasi sebagai perpindahan kewenangan atau pembagian kekuasaan dalam perencanaan pemerintah, manajemen dan pengambilan keputusan dari tingkat nasional ke tingkat daerah".

Menurut Indra Bastian dalam bukunya Akuntansi Sektor Publik : Suatu Pengantar mengemukakan bahwa desentralisasi sering di maknai sebagai kepemilikan kekuasaan untuk menentukan nasib sendiri dan mengelolanya untuk mencapai tujuan yang telah disepakati bersama. Pemaknaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya merupakan prinsip utama otonomi daerah. Dengan kata lain, salah satu makna yang selalu melekat dalam otonomi daerah adalah pembagian kekuasaan di antara berbagai level pemerintahan.

Dalam prakteknya, pemahaman desentralisasi sangat bervariasi. Warga di daerah pada umumnya memahami prinsip-prinsip otonomi daerah dengan interpretasi yang berbeda-beda. Perbedaan pengertian otonomi ini ditentukan, baik di jajaran pemerintah yang setingkat maupun berbeda tingkat.

Ragam pemahaman konsep otonomi daerah sangat tergantung pada kemajuan implementasi desentralisasi itu sendiri. Kemajuan penerapan konsep desentralisasi ini juga sangat terkait dengan kemajuan pembangunan ekonomi dan pengalaman praktik-praktik demokrasi dari Negara tersebut. Ketimpangan yang sering dimanifestasikan ke dalam bentuk ketimpangan antara pusat dan daerah disebabkan oleh model pertumbuhan ekonomi selama Orde Baru yang cenderung menguntungkan pusat.

Kemajuan pembangunan ekonomi tidak terlepas dari sistem pemerintahan yang sangat sentralistis. Oleh karena itu, banyak pemerintah kabupaten/kota berharap menguasai sumber-sumber daya potensial yang menyumbang pada pendapatan daerah. Pemaknaan sumber daya cenderung mendorong daerah untuk lebih menggali sumber pendapatannya.

Variasi pemahaman otonomi daerah terkait dengan pemaknaan terhadap asal-usul otonomi daerah. Otonomi daerah adalah hak yang dimiliki dan melekat sejak berdirinya daerah tersebut. Pemaknaan ini dapat membuat daerah bertindak semaunya tanpa kontrol sama sekali dari pusat. Pemaknaan ini berlawanan dengan pemahaman yang menyatakan bahwa daerah tidak memiliki hak otonom karena hak tersebut sesungguhnya baru muncul setelah pusat mendesentralisasikan sebagian kewenangannya kepada daerah. Dengan kata lain, otonomi daerah adalah pemberian pemerintah pusat melalui asas desentralisasi.

Pembagian kekuasaan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dilakukan berdasarkan prinsip Negara kesatuan. Jenis kekuasaan yang ditangani mirip dengan kekuasaan pemerintah di Negara Federal, yaitu hubungan luar negeri, pertahanan dan keamanan, peradilan, moneter, agama dan berbagai jenis urusan yang memang lebih efisien ditangani secara sentral oleh Pemerintah Pusat. Sebagai contoh, kebijakan makroekonomi, standarisasi nasional, administrasi pemerintahan, badan usaha milik negara, dan pengembangan sumber daya manusia. Semua jenis kekuasaan yang ditangani Pemerintah Pusat disebutkan secara spesifik dan terbatas. Dalam proses pengajuan perundang-undangan Pemda diajukan Pemerintah, agama

termasuk yang diserahkan kepada daerah otonom sebagai bagian dari otonomi daerah.

Selain itu, otonomi daerah yang diserahkan bersifat luas, nyata, dan bertanggung jawab. Luas, kewenangan justru berada di Pusat (seperti pada Negara Federal). Nyata, kewenangan yang diselenggarakan itu menyangkut kebutuhan untuk bertahan dan bekembang di suatu daerah. Dan bertanggung jawab, kewenangan yang diserahkan itu harus diselenggarakan dalam konteks tujuan otonomi daerah, yaitu peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan, serta pemeliharaan hubungan yang serasi antar pusat dan daerah dan antar daerah. Selain itu, otonomi seluas-luasnya juga mencangkup kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraan melalui perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi. Kewenangan yang diserahkan kepada daerah otonom dalam rangka desentralisasi, harus pula disertai penyerahan dan pengalihan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia.

2.1.4 Dasar Hukum Pelaksanaan Otonomi Daerah

Menurut Indra Bastian, amandemen UUD 1945 menjadi acuan konstitisi dalam penetapan konsep dasar tentang kebijakan otonomi kepada daerah-daerah. Dalam perkembangan sejarahnya, ide otonomi daerah itu mengalami berbagai perubahan bentuk kebijakan yang disebabkan oleh kuatnya tarik-menarik di kalangan elit politik pada masanya. Apabila perkembangan otonomi daerah dianalisis sejak tahun 1945, maka perubahan-perubahan konsep otonomi terlihat banyak ditentukan oleh para elit

politik yang berkuasa pada saat itu. Hal itu terlihat jelas dalam aturan-aturan mengenai pemerintahan daerah sebagaimana yang terdapat dalam UU berikut :

a. UU No. 1 Tahun 1945. Kebijakan Otonomi daerah pada masa ini lebih menitikberatkan pada dekonsentrasi. Kepala Daerah hanyalah kepanjangan tangan pemerintah pusat.
b. UU No. 22 Tahun 1948. mulai tahun ini, kebijakan otonomi daerah lebih menitikberatkan kepada desentalisasi.
c. UU No. 1 Tahun 1957. Kebijakan otonomi daerah pada masa ini masih bersifat dualism, di mana kepala daerah bertanggung jawab penuh pada DPRD, tetapi juga masih alat pemerintah pusat.
d. Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959. Pada masa ini kebijakan otonomi daerah lebih menekankan pada dekonsentrasi.
e. UU No. 18 Tahun 1965. Pada masa ini kebijakan otonomi daerah menitikberatkan pada desentralisasi yang memberikan otonomi yang seluas-luasnya bagi daerah, sedangkan dekonsentrasi diterapkan hanya sebagai pelengkap saja.
f. UU No. 5 Tahun 1974. Setelah terjadinya G.30.S PKI pada dasarnya telah terjadi kevakuman dalam pengaturan penyelenggaraan pemerintahan di daerah sampai dengan dikeluarkannya UU No. 5 Tahun 1974, yaitu desentralisasi, dan tugas pembantu. Sejalan dengan kebijakan ekonomi pada awal Orde Baru, pada masa berlakunya UU No. 5 Tahun 1974 pembangunan menjadi isu sentral dibanding dengan politik.

g. UU No. 22 Tahun 1999. Pada masa ini terjadi lagi perubahan yang menjadikan pemerintah daerah sebagai titik sentral dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dengan mengedepankan otonomi luas, nyata, dan bertanggung jawab.

2.1.5 Dana Perimbangan

Menurut Deddi Nordiawan (2008:48) menyatakan bahwa:

"Dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi".

Adanya transfer dana dari pusat ke daerah antara lain untuk mengatasi ketimpangan fiskal vertikal (antara pusat dan daerah), mengatasi ketimpangan fiskal horizontal, serta guna mencapai standar pelayanan untuk masyarakat. Ketimpangan fiskal horizontal muncul akibat tidak seimbangnya kapasitas fiskal daerah dengan kebutuhan fiskalnya. Dengan kata lain, kemampuan daerah untuk menghasilkan pendapatan asli tidak mampu menutup kebutuhan belanjanya. Peraturan perundangan yang secara lengkap mengatur mengenai dana perimbangan adalah PP Nomor 55 tahun 2005.

Perimbangan Keuangan antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah merupakan suatu sistem yang menyeluruh dalam rangka pendanaan penyelenggaraan asas Desentralisasi, Dekonsentrasi, dan Tugas Pembantuan. Dana perimbangan merupakan pendanaan Daerah yang bersumber dari APBN yang terdiri atas Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Pemberian

Dana Perimbangan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah adalah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi didasarkan atas penyerahan tugas oleh pemerintah kepada pemerintah daerah dengan memperhatikan stabilitas dan keseimbangan fiskal. Dana Perimbangan kewenangannya, juga bertujuan untuk mengurangi ketimpangan sumber pendanaan pemerintahan antara Pusat dan Daerah serta untuk mengurangi kesenjangan pendanaan Pemerintah antar Daerah.

Dana Perimbangan terdiri atas:

a. Dana Bagi Hasil (DBH) adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada Daerah berdasarkan angka persentase untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi.
b. Dana Alokasi Umum (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.
c. Dana Alokasi Khusus (DAK) adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah sesuai dengan prioritas nasional.

Ketiga komponen perimbangan di atas merupakan sistem transfer dana Pemerintah serta merupakan satu kesatuan yang utuh. Dana Alokasi Umum 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. Dana Alokasi Umum suatu daerah ditentukan atas besar kecilnya celah fiskal *(fiscal gap)* suatu

daerah, yang merupakan selisih antara kebutuhan Daerah *(fiscal need)* dan potensi Daerah *(fiscal capacity).*

Kebutuhan fiskal daerah merupakan kebutuhan pendanaan daerah untuk melaksanakan fungsi pelayanan dasar umum. Kebutuhan dana pendanaan tersebut diukur secara berturut-turut dengan jumlah penduduk, luas wilayah, indeks kemahalan kontruksi, Produk Domestik Regional Bruto per kapita, dan indeks pembangunan manusia. Kapasitas fiskal Daerah merupakan sumber pendanaan daerah yang berasal dari PAD dan Dana Bagi Hasil.

Dalam Undang-Undang No.33 tahun 2004 ditegaskan kembali mengenai formula celah fiskal dan penambahan variabel Dana Alokasi Umum. Alokasi Dana Alokasi Umum bagi daerah yang potensi fiskalnya kecil, namun kebutuhan fiskal besarakan memperoleh alokasi Dana Alokasi Umum relatife besar. Secara implicit, prinsip tersebut menegaskan fungsi Dana Alokasi Umum sebagai faktor pemerataan kapasitas fiskal.

2.1.6 Pengertian Dana Alokasi Umum

Menurut Deddi Nordiawan (2008:56) menyatakan bahwa:

> "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".

Menurut Bastian (2003:84) menyatakan bahwa:

> "Dana Alokasi Umum adalah dana perimbangan dalam rangka untuk pemerataan kemampuan keuangan antar daerah".

Menurut Brojonegoro dan C. Risyana (2002:160) menyatakan bahwa:

"Dana Alokasi Umum adalah transfer bersifat umum yang jumlahnya sangat signifikan dimana penggunannya menjadi kewenangan daerah".

Maka dari beberapa pengertian di atas dapat di simpulkan bahwa:

"Dana Alokasi Umum adalah dana perimbangan dari APBN, yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah dan penggunaannya ditetapkan sepenuhnya oleh daerah".

2.1.6.1 Tujuan dan Fungsi Dana Alokasi Umum

Menurut Deddi Nordiawan (2008:62) Beberapa alasan perlunya dilakukan pemberian Dana Alokasi Umum dari Pemerintah pusat ke daerah, yaitu:

1. Untuk mengatasi permasalahan ketimpangan *fiscal vertical*. Hal ini disebabkan sebagian besar sumber-sumber penerimaan utama di Negara bersangkutan. Jadi pemerintah daerah hanya menguasai sebagian kecil sumber-sumber penerimaan Negara atau hanya berwenang untuk memungut pajak yang bersifat lokal dan mobilitas yang rendah dengan karakteristik besaran penerimaan relatife kurang signifikan.
2. Untuk menanggulangi persoalan ketimpangan *fiscal horizontal*. Hal ini disebabkan karena kemampuan daerah untuk menghimpun dana pendapatan sangat bervariasi, tergantung kepada kondisi daerah dan sangat bergantung pada sumber daya alam yang dimiliki daerah tersebut.

3. Untuk menjaga standar pelayanan minimum di setiap daerah tersebut.
4. Untuk stabilitas ekonomi. Dana Alokasi Umum dapat dikurangi pada saat perekonomian daerah sedang maju pesat, dan dapat ditingkatkan ketika perekonomian daerah sedang melaju pesat, dan dapat ditingkatkan ketika perekonomian sedang lesu.

Sedangkan tujuan umum dari Dana Alokasi Umum adalah untuk:

a. Meniadakan dan meminimumkan Ketimpangan *fiscal vertical*.
b. Meniadakan dan meminimumkan Ketimpangan *fiscal horizontal.*
c. Menginternalisasikan/memperhitungkan sebagian atau seluruh limpahan manfaat/biaya kepada daerah yang menerima limpahan manfaat tersebut.
d. Sebagai bahan edukasi bagi pemerintah daerah agar secara intensif menggali sumber-sumber penerimaannya, sehingga hasil yang diperoleh menyamai bahkan melebihi kapasitasnya.

2.1.7 Pengertian Dana Alokasi Khusus

Menurut Budi Purnomo (2009:37) menyatakan bahwa:

> "Dana Alokasi Khusus adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan Daerah dan sesuai dengan prioritas nasional".

Menurut Sonny Sumarsono (2010:90) menyatakan bahwa:

> "Dana Alokasi Khusus adalah alokasi dari anggaran Pendapatan dan Belanja Negara kepada provinsi/kabupaten/kota tertentu dengan tujuan untuk mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan Pemerintah Daerah dan sesuai dengan prioritas nasioanal".

Maka dapat disimpulkan bahwa:

"Dana Alokasi Khusus adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN, dialokasikan/ditransfer kepada daerah untuk membiayai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah".

2.1.7.1 Kebijakan Dana Alokasi Khusus

Kebijakan DAK dapat dibagi menjadi 4 kelompok besar yaitu penetapan program dan kegiatan, penghitungan alokasi DAK, arah kegiatan dan penggunaan DAK, dan administrasi pengelolaan DAK.

a. Penetapan Program dan Kegiatan

Pasal 52 Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 55 Tahun 2005 menyatakan bahwa program yang menjadi prioritas nasional dimuat dalam Rencana Kerja Pemerintah (RKP) tahun anggaran bersangkutan. Sementara itu, menteri teknis mengusulkan kegiatan khusus yang akan di danai dari DAK dan ditetapkan setelah berkoordinasi dengan Menteri Dalam Negeri, Menteri Keuangan, dan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional, sesuai dengan RKP. Selanjutnya, menteri teknis menyampaikan ketetapan mengenai kegiatan khusus tersebut kepada Menteri Keuangan, yang akan dipergunakan oleh Menteri Keuangan untuk melakukan perhitungan alokasi DAK.

b. Penghitungan Alokasi DAK

Pasal 54 PP Nomor 55 Tahun 2005 mengatur bahwa perhitungan alokasi DAK dilakukan melalui 2 tahap, yaitu:

1) penentuan daerah tertentu yang menerima DAK; dan

2) penentuan besaran aloksi DAK masing-masing daerah.

Adapun penentuan daerah tertentu tersebut harus memenuhi kriteria umum, kriteria khusus, dan kriteria teknis. Sedangkan besaran alokasi untuk masing-masing daerah ditentukan dengan perhitungan indeks berdasarkan kriteria umum, kriteria khusus, dan kriteria teknis. Penentuan masing-masing kriteria sebagai berikut:

1) Kriteria Umum

Kriteria umum dirumuskan berdasarkan kemampuan keuangan daerah yang tercermin dari penerimaan umum APBD setelah dikurangi belanja Pegawai Negeri Sipil Daerah (Pasal 55 PP No. 55/2005). Dalam bentuk formula, kriteria umum tersebut dapat ditunjukkan pada beberapa persamaan di bawah ini, perhitungan sebagai berikut :

Kemampuan Keuangan Daerah = Penerimaan Umum APBD – Belanja Pegawai

Penerimaan Umum = PAD + DAU + (DBH – DBHDR)

Belanja Pegawai Daerah = Belanja PNSD

Keterangan:

PAD = Pendapatan Asli Daerah

APBD = Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

DAU = Dana Alokasi Umum

DBH = Dana Bagi Hasil

DBHDR = Dana Bagi Hasil Dana Reboisasi

PNSD = Pegawai Negeri Sipil Daerah

Untuk menjaga peruntukan DAK agar tepat sasaran, maka alokasi DAK ditentukan dengan melihat keberadaan dana lainnya di daerah yang bersangkutan, seperti DBH, dan DAU.

2) Kriteria Khusus

Kriteria khusus ditetapkan dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan yang mengatur otonomi khusus dan karakteristik daerah. Untuk perhitungan alokasi DAK, kriteria khusus yang digunakan yaitu:

a) Seluruh daerah kabupaten/kota di Provinsi Papua, Provinsi Papua Barat, dan daerah tertinggal/terpencil.
b) Karakteristik daerah yang meliputi: daerah pesisir dan pulau-pulau kecil, daerah perbatasan dengan negara lain, daerah rawan banjir/longsor, daerah yang masuk dalam kategori ketahanan pangan, dan daerah pariwisata. Dari hal ini, seluruh daerah kabupaten/kota di Provinsi Papua, Papua Barat, dan daerah tertinggal/terpencil diprioritaskan untuk mendapatkan alokasi DAK.

3) Kriteria Teknis

Kriteria Teknis disusun berdasarkan indikator-indikator yang dapat menggambarkan kondisi sarana dan prasarana, dan tingkat kinerja pelayanan masyarakat serta pencapaian teknis pelaksanaan kegiatan DAK di daerah.

Kriteria teknis kegiatan DAK dirumuskan oleh masing-masing menteri teknis terkait, yakni:

a) Bidang Pendidikan dirumuskan oleh Menteri Pendidikan;
b) Bidang Kesehatan dirumuskan oleh Menteri Kesehatan;

c) Bidang Infrastruktur Jalan, Infrastruktur Irigasi dan Infrastruktur Air Minum dan Senitasi dirumuskan oleh Menteri Pekerjaan Umum;

d) Bidang Prasarana Pemerintahan dirumuskan oleh Menteri Dalam Negeri;

e) Bidang Kelautan dan Perikanan dirumuskan oleh Menteri Kelautan dan Perikanan;

f) Bidang Pertanian dirumuskan oleh Menteri Pertanian;

g) Bidang Lingkungan Hidup dirumuskan oleh Menteri Lingkungan Hidup;

h) Bidang Keluarga Berencana dirumuskan oleh Kepala Badan Koordinator Keluarga Berencana Nasional;

i) Bidang Kehutanan dirumuskan oleh Menteri Kehutanan;

j) Bidang Sarana dan Prasaranan Pedesaan dirumuskan oleh Menteri Negara Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal dan Bidang Perdagangan dirumuskan oleh Menteri Perdagangan.

2.1.8 Pengertian Belanja Daerah

Menurut Purnomo (2009:40) menyatakan bahwa:

"Belanja Daerah adalah semua kewajiban Daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam peiode tahun anggaran yang bersangkutan".

Menurut Halim (2002:68) menyatakan bahwa:

"Belanja Daerah adalah semua pengeluaran pemerintah daerah pada suatu periode anggaran.

Maka dari beberapa pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa:

"Belanja Daerah adalah kewajiban pemerintah daerah yang diakui sebagai nilai kekayaan".

2.1.8.1 Rincian Belanja Daerah

Belanja daerah meliputi semua pengeluaran dari rekening kas umum daerah yang mengurangi ekuitas dana, merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran dan tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh daerah.

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 dengan ketentuan perundang-undangan.

Belanja penyelenggaraan urusan wajib diprioritaskan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat dalam upaya memenuhi kewajiban daerah yang diwujudkan dalam bentuk peningkatan pelayanan dasar, pendidikan, kesehatan, fasilitas umum yang layak serta mengembangkan sistem jaminan social. Peningkatan kualitas kehidupan masyarakat diwujudkan melalui prestasi kerja dalam pencapaian standar pelayanan minimal sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pada pelaksanaannmya anggaran belanja daerah dirinci menurut urusan pemerintah daerah, organisasi, fungsi, program kegiatan, kelompok, jenis, obyek dan rincian obyek belanja.

Berikut ini adalah rincian anggaran belanja daerah:

a. Belanja Daerah menurut urusan pemerintah misalnya pendidikan, kesehatan dan lain-lain.

b.Belanja Daerah menurut fungsi misalnya pelayanan umum, ketertiban & ketentraman, lingkungan hidup.

c.Belanja Daerah menurut organisasi adalah suatu kesatuan pengguna anggaran seperti Sekretariat Daerah, Dinas Daerah, dan lembaga teknis Daerah lainnya.

d.Bagian belanja misalnya belanja aparatur daerah dan belanja pelyanan publik.

e.Belanja Daerah menurut kelompok belanja terdiri atas belanja langsung dan belanja tidak langsung, misalnya belanja pegawai, belanja barang dan jasa, belanja modal/pembangunan, hibah, bantuan sosial.

f.Jenis belanja misalnya belanja pegawai/personalia, belanja barang dan jasa, belanja perjalanan dinas, dan belanja pemeliharaan.

Klasifikasi belanja menurut urusan pemrintah terdiri dari belanja urusanwajib dan belanja urusan pilihan. Klasifikasi belanja menurut urusan wajib mencakup atas 26 urusan, yang meliputi:

1. Pendidikan;
2. Kesehatan;
3. Pekerjaan umum;
4. Perumahan Rakyat;
5. Penata Ruang;
6. Perencanaan Pembangunan;
7. Perhuungan;

8. Lingkungan Hidup;
9. Pertahanan;
10. Kependudukan dan Catatan Sipil;
11. Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
12. Keluarga berencana dan keluarga sejahtera;
13. Sosial;
14. Ketenagakerjaan;
15. Koperasi dan usaha kecil dan menengah;
16. Penanaman modal;
17. Kebudayaan;
18. Kepemudaan dan olah raga;
19. Kesatuan bangsa dan politik dalam negeri;
20. Otonomi daerah, pemerinthan umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah, kepegawaian dan personalia;
21. Ketahanan pangan;
22. Pemberdayaan masyarakat dan desa;
23. Statistik;
24. Kaersipan;
25. Komunikasi dan informatika; dan
26. Perpustkaan.

Klasifikasi belanja menurut urusan pilihan mencakup:

1. Pertanian;
2. Kehutanan;

3. Energi dan Sumber daya mineral;
4. Pariwisata;
5. Kelautan dan perikanan;
6. Perdagangan;
7. Industri; dan
8. Ketransmigrasian.

Klasifikasi belanja menurut fungsi yang digunakan untuk tujuan keselarasan dan keterpaduan pengelolaan keuangan Negara terdiri dari:

1. Pelayanan umum;
2. Ketertiban dan ketentraman;
3. Ekonomi;
4. Lingkungan Hidup;
5. Perumahan dan fasilitas umum;
6. Kesehatan;
7. Pariwisata dan budaya;
8. Pendidikan; dan
9. Perlindungan sosial.

Untuk klasifikasi belanja berdasarkan organisasi disesuaikan dengan susunan organisasi pada masing-masing pemerintah daerah. Sedangkan klasifikasi belanja menurut program dan kegiatan disesuaikan dengan urusan pemrintah yang menjadi kewenangan daerah.

Adapun struktur belanja berdasarkan kelompok belanja terdiri dari belanja tidak langsung dan belanja langsung.

Belanja tidak merupakan belanja yang dianggarkan tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Kelompok belanja ini lebih lanjut dirinci menurut jenis belanja yang terdiri dari atas:

1. Belanja pegawai;
2. Bunga;
3. Subsidi;
4. Hibah;
5. Bantuan sosial;
6. Belanja bagi hasil;
7. Bantuan keuangan; dan
8. Belanja tidak terduga.

Belanja langsung merupakan belanja yang dianggarkan terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan pemerintah daerah. Belanja langsung ini dianggarkan pada belanja SKPD yang melaksanakan/terkait dengan program dan kegiatan. Kelompok ini lebih lanjut dirinci menurut jenis belanja yang terdiri atas:

a. Belanja pegawai, digunakan untuk pengeluaran honorarium/upah dalam melaksanakan program dan kegiatan pemerintah daerah.
b. Belanja barang dan jasa, digunakan untuk pengeluaran pembeli.pengadaan barang yang nilai manfaatnya kurang dari 12 bulan dan/atau pemakaian jasa dalam melaksanakan program dan kegiatan permerintahan daerah. Termasuk dalam

kelompok ini adalah belanja barang pakai habis, bahan/material, jasa kantor, premi asuransi, perawatan kendaraan bermotor, cetak/penggandaan, sewa rumah/gedung/gudang/parkir, sewa sarana mobilitas, sewa alat berat, sewa perlengkapan dan peralatan kantor, makanan dan minuman, pakaian khusus dan hari-hari tertentu, perjalanan dinas pindah tugas dan pemulangan pegawai.

c. Belanja modal, digunakan untuk pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembelian/pengadaan atau pembangunan asset tetap berwujud yang mempuyai nilai manfaat lebih dari 12 bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintahan, seperti dalam bentuk tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, jalan, irigasi dan jaringan, aktiva tetap lainnya.

2.1.9 Hubungan Dana Alokasi Umum terhadap Belanja Daerah

Dana Alokasi Umum (DAU) merupakan salah satu transfer dana Pemerintah kepada pemerintah daerah yang bersumber dari pendapatan APBN, yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

Chabib Soleh dan Heru Rochmanjah dalam bukunya yang berjudul pengelolaan keuangan dan aset daerah (2010:79) menyatakan bahwa:

> "Beberapa daerah mengeluhkan bagian Dana Alokasi Umum yang diterima tidak cukup untuk membiayai pengeluaran daerah. Idealnya penerimaan daerah yang berasal dari dana bagian daerah atas PPh perseorangan,PPB,BPATB, dan penerimaan SDA serta DAU sudah cukup untuk membiayai Belanja Pegawai dan Belanja non pegawai".

Berdasarkan Uraian di atas dapat disimpulkan bahwa Dana Alokasi Umum dana yang bersumber dari pendapatan APBN untuk mendanai kebutuhan daerah. DAU sudah cukup untuk membiayai Belanja Pegawai dan Belanja non pegawai. Belanja Pegawai dan Belanja non pegawai termasuk ke dalam Belanja Langsung yang merupakan bagian dari Belanja Daerah.

2.1.10 Hubungan Dana Alokasi Khusus terhadap Belanja Daerah

Dana Alokasi Khusus merupakan alokasi dari anggaran Pendapatan dan Belanja Negara kepada provinsi/kabupaten/kota tertentu dengan tujuan untuk mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan Pemerintah Daerah.

Deddi Nordiawan, Iswahyudi Sondi Putradan Maulidah Rahmawati dalam bukunya yang berjudul Akuntansi Pemerinthan (2008:58) menyatakan bahwa:

> "Dana Alokasi Khusus merupakan dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan pada daerah tertentu untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan merupakan bagian dari program yang menjadi prioritas nasional".

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa Dana Alokasi Khusus adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN, dialokasikan/ditransfer kepada daerah untuk membiayai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah. Dana Alokasi Khusus merupakan dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan pada daerah tertentu untuk membantu mendanai kegiatan khusus, mendanai kegiatan khusus merupakan bagian dari Belanja Daerah.

2.2 Kerangka Pemikiran

Dana Alokasi Umum berkaitan dengan perimbangan keuangan antar 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.

Dana Alokasi Umum merupakan salah satu alat bagi pemerintah pusat sebagai alat pemerataan pembangunan di Indonesia yang bertujuan untuk mengurangi ketimpangan dalam kebutuhan pembiayaan dan penguasaan pajak antrara pusat dan daerah telah diatasi dengan adanya perimbangan keuangan antara Pusat dan Daerah (dengan kebijakan bagi hasil dan Dana Alokasi Umum minimal sebesar 25% dari Penerimaan Dalam Negeri). Dengan perimbangan tersebut dari Dana Alokasi Umum akan memberikan kepastian bagi daerah dalam memperoleh sumber-sumber pembiayaan untuk membiayai kebutuhan pengeluaran yang menjadi tanggung jawabnya. Hal ini sesuai dengan prinsip fiskalgap yang dirumuskan oleh Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Departemen Keuangan yang sejalan sesuai dengan UU nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah bahwa kebutuhan Dana Alokasi Umum oleh suatu Daerah (Propinsi, Kabupaten dan Kota) ditentukan dengan menggunakan pendekatan konsep fiskal gap, dimana kebutuhan Dana Alokasi Umum suatu daerah ditentukan oleh kebutuhan daerah *(fiscal needs)* dan potensi daerah *(fiscal capacity).*

Hasil peneliatian sebelumnya menunjukan bahwa DAU dan PAD mempengaruhi besarnya nilai Belanja Daerah (pengaruh positif). (Mutiara Maimunah dan Rusdi Akbar, 2008).

Pelaksanaan DAK sendiri diarahkan pada kegiatan investasi pembangunan, pengadaan, peningkatan, dan/atau perbaikan sarana dan prasarana fisik pelayanan masyarakat dengan umur ekonomis yang panjang, termasuk pengadaan sarana fisik penunjang, dan tidak termasuk penyertaan modal.

DAK dialokasikan dalam APBN untuk daerah tertentu dalam rangka pendanaan desentralisasi untuk:

(1) membiayai kegiatan khusus yang ditentukan Pemerintah Pusat atas dasar prioritas nasional.

(2) membiayai kegiatan khusus yang diusulkan daerah tertentu.

Untuk menyatakan komitmen dan tanggung jawabnya, daerah penerima wajib mengalokasikan dana pendamping dalam APBD-nya sebesar minimal 10% dari jumlah DAK yang diterimanya. Untuk daerah dengan kemampuan fiskal tertentu tidak diwajibkan menyediakan dana pendamping yakni daerah yang selisih antara Penerimaan Umum APBD dan belanja pegawainya sama dengan nol atau negatif. Namun, dalam pelaksanaannya tidak ada daerah penerima DAK yang mempunyai selisih antara Penerimaan Umum APBD dan belanja pegawainya sama dengan nol atau negatif.

Hasil penelitian sebelumnya menunjukkan bahwa pengaruh dana alokasi umum, Dana Alokasi Khusus terhadap peningkatan pendapatan asli daerah dengan belanja

daerah sebagai variabel intervening berpengaruh positif terhadap belanja daerah (Hasrina Husni,2010)

Belanja daerah meliputi semua pengeluaran dari rekening kas umum daerah yang mengurangi ekuitas dana, merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran dan tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh daerah.

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 dengan ketentuan perundang-undangan.

Tabel 2.1
Perbedaan dan Persamaan dengan jurnal sebelumnya

No	Penulis	Tahun	Judul	Kesimpulan	Persamaan
1	Mutiara Maimunah dan Rusdi Akbar	2008	Flypaper Effect pada Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota di Pulau Sumatera. *Sumber: ISSN 1410-6817 Vol. 11, No.1, Januari 2008*	1. Hasil pengujian dari hipotesis alternatif pertama dan kedua adalah diterima,artinya besarnya nilai DAU dan PAD mempengaruhi besarnya nilai Belanja Daerah (pengaruh positif). 2. Hasil pengujian hipotesis alternatif ketiga yang tujuannya adalah untuk mengetahui terjadi tidaknya	**Persamaan:** Variabel independent sama Dana Alokasi Umum dan variabel dependent belanja daerah. **Perbedaan:** Variabel Independent peneliti Pendapatan Asli Daerah

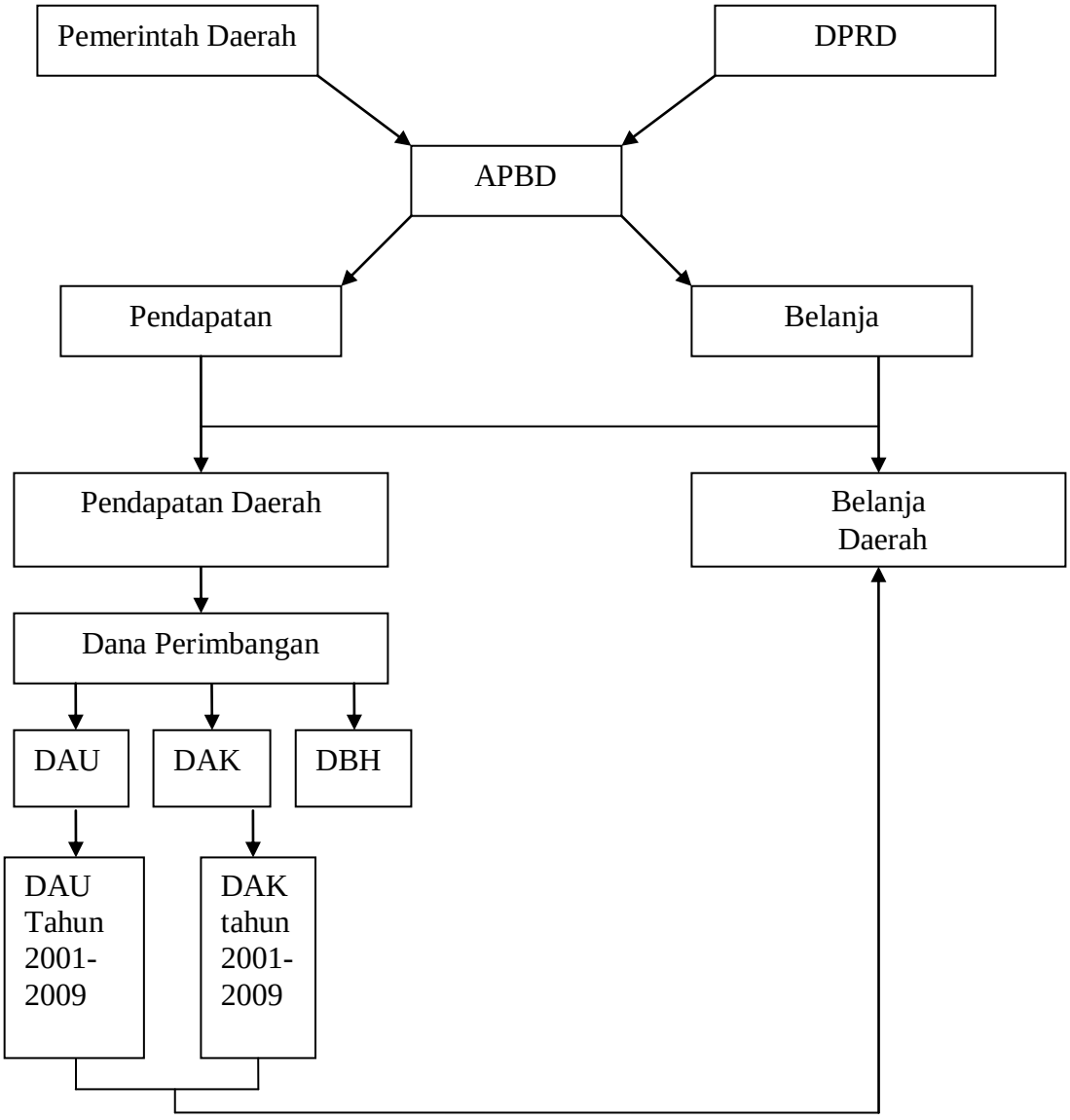
				flypaper effect, juga diterima.Hal tersebut membuktikan bahwa telah terjadi flypaper effect pada belanja daerah pada kabupaten/kota di Sumatera. 3. Hasil pengujian hipotesis alternatif keempat yang tujuannya adalah untuk mengetahui pengaruh flypaper effect dalam memprediksi Belanja Daerah periode ke depan juga diterima.	Sedangkan penulis Dana Alokasi Khusus
2	NOVI PRATIWI MAULIDA	2007	PENGARUH DANA ALOKASI UMUM (DAU) DAN PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD) TERHADAP PREDIKSI BELANJA DAERAH. Sumber: http://*rac.uii.ac.id*	Penelitian ini menganalisis pengaruh Dana Alokasi Umum dan Pendapatan Asli Daerah terhadap pengeluaran atau Belanja Daerah di Indonesia dengan mengambil sampel pada 100 Kabupaten/Kota di Indonesia yang dipilih secara acak. Belanja Daerah adalah jumlah total pengeluaran daerah selama satu tahun anggaran yang terdapat dalam Laporan APBD. Berdasarkan tujuan yang hendak dicapai, maka ada	**Persamaan :** Varibel Independent sama dengan penulis yaitu Dana Alokasi Umum. Dan dependent belanja daerah. **Perbedaan:** Variabel Indevendent peneliti Pendapatan Asli Daerah Sedangkan penulis Dana Alokasi

				beberapa kesimpulan yang merupakan hasil penelitian yang telah dilakukan, yaitu: 1.Hasil pengujian hipotesis pertama adalah diterima, artinya Dana Alokasi Umum dengan *lag* 1 tahun (DAU_{t-1}) mempengaruhi besarnya prediksi Belanja Daerah (BD_t). 2. Hasil pengujian hipotesis kedua juga diterima, artinya Pendapatan Asli Daerah dengan *lag* 1 tahun (PAD_{t-1}) mempengaruhi besarnya prediksi Belanja Daerah (BD_t). 3.Apabila dilakukan pengujian secara serentak tampak bahwa pengaruh DAU_{t-1} lebih kuat daripada pengaruh PAD_{t-1}, hal tersebut membuktikan bahwa terjadi *flypaper effect* pada Belanja Daerah di Indonesia, dengan demikian hipotesis ketiga juga	Khusus.

				diterima.	
3	HASRINA HUSNI	2010	PENGARUH DANA ALOKASI UMUM, DANA ALOKASI KHUSUS TERHADAP PENINGKATAN PENDAPATAN ASLI DAERAH DENGAN BELANJA DAERAH SEBAGAI VARIABEL INTERVENING STUDI EMPIRIS DI KABUPATEN/ KOTA PROVINSI ACEH *Sumber: http://library.usu.ac.id/*	Hasil penelitian menunjukkan bahwa Dana Alokasi Khusus berpengaruh positif terhadap belanja daerah. Pada lag satu tahun, Dana Alokasi Umum, belanja daerah berkontribusi signifikan sedangkan Dana Alokasi Khusus tidak terhadap Peningkatan Pendapatan Asli Daerah. Pada lag dua tahun Dana Alokasi Umum, belanja daerah berkontribusi signifikan terhadap peningkatan Pendapatan Asli Daerah sedangkan Dana Alokasi Khusus tidak. Pada lag tiga tahun, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus dan belanja daerah berkontribusi signifikan terhadap Peningkatan Pendapatan Asli Daerah.	**Persamaan:** Variabel independent sama Dana Alokasi Umum dan Dana lokasi Khusus. **Perbedaan:** Variabel dependent berbeda peneliti menggunakan peningkatan pendapatan asli daerah sedangkan penulis Belanja Daerah.
4	Kesit Bambang Prakosa	2004	ANALISIS PENGARUH DANA ALOKASI	Secara empiris penelitian ini membuktikan bahwa besarnya	**Persamaan :** Varibel Independent

			UMUM (DAU) DAN PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD) TERHADAP PREDIKSI BELANJA DAERAH (Studi Empirik di Wilayah Propinsi Jawa Tengah dan DIY) *Sumber:* *JAAI volume 8 NO.2,* *Desember 2004* *ISSN 1410-2420*	Belanja Daerah dipengaruhi oleh jumlah DAU yang diterima dari Pemerintah Pusat. Dari hasil penelitian tersebut, menunjukan bahwa DAU dan PAD berpengaruh signifikan terhadap belanja daerah. Dalam model prediksi BJD, daya prediksi DAU terhadap BJD tetap lebih tinggi dibanding daya prediksi PAD. Hal ini menunnjukkan telah terjadi flypa-per effect.	1sama dengan penulis yaitu Dana Alokasi Umum. **Perbedaan:** Varibel Independent berbeda dengan penulis independent ke 2 peneliti menggunakan PAD sedangkan penulis menggunakan DAK

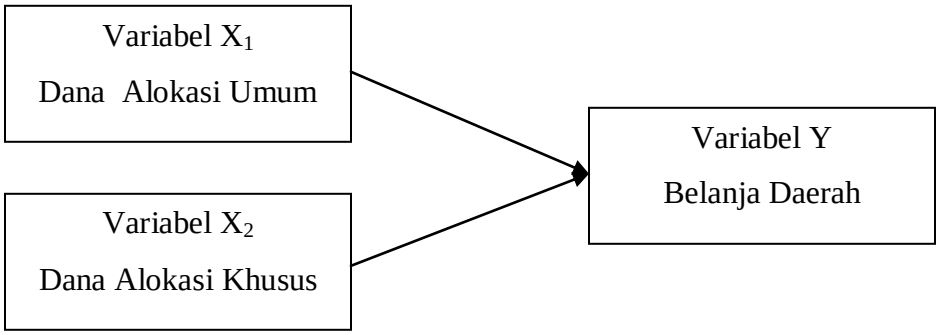
Berdasarkan uraian diatas, penulis menuangkan kerangka pemikirannya dalam bentuk skema kerangka pemikiran sebagai berikut:



Gambar 2.1
Skema Kerangka Pemikiran

Dari kerangka pemikiran diatas maka dapat dibuat Paradigma Penelitian. Dengan Paradigma Penelitian, penulis dapat menggunakannya sebagai panduan untuk hipotesis penelitian yang selanjutnya dapat digunakan dalam mengumpulkan data dan analisis.

Paradigma pada penelitian ini adalah sebagai berikut:



Gambar 2.2
Gambar Paradigma Penelitian

2.3 Hipotesis

Penelitian mengasumsikan bahwa hal-hal yang tidak berhubungan dengan penelitian tidak berpengaruh terhadap variabel yang diteliti.

Menurut Sugiono (2007:93) bahwa "hipotesis adalah jawaban sementara terhadap rumusan masalah penelitian, biasanya dalam bentuk kalimat pernyataan".

Berdasarkan teori dan permasalahan yang terjadi, maka dapat dikemukakan hipotesis sebagai berikut:

"Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) berpengaruh Terhadap Belanja Daerah secara Parsial dan Simultan".