

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN TEORITIS**

#### **2.1 Tinjauan Pustaka**

##### **2.1.1 Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah**

##### **2.1.1.1 Pengertian APBD**

Menurut penjelasan atas Undang-Undang Republik Indonesia No 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Republik Indonesia menyelenggarakan pemerintahan negara dan pembangunan nasional untuk mencapai masyarakat adil, makmur, dan merata berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional dilaksanakan berdasarkan prinsip otonomi daerah dan pengaturan sumber daya nasional yang memberikan kesempatan bagi peningkatan demokrasi dan kinerja daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat menuju masyarakat madani yang bebas korupsi, kolusi, dan nepotisme (Djaenuri,2012).

Menurut Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 Pasal 1 ayat 8 tentang Keuangan Negara, APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Namun dalam Peraturan Pemerintah No. 55 Tahun 2005 Pasal 1 ayat 7 tentang Dana Perimbangan. APBD adalah rencana keuangan tahunan yang disetujui oleh Pemerintah Daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan peraturan daerah.

Pengertian APBD juga terdapat dalam PP No. 58 Tahun 2005 Pasal 20 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah yang menyebutkan bahwa APBD merupakan satu kesatuan yang terdiri dari :

a. Pendapatan Daerah

Pendapatan daerah meliputi sama penerimaan uang yang melalui Rekening Kas Umum Daerah, yang menambah ekuitis dana lancar yang merupakan hak daerah dalam satu tahun anggaran yang tidak perlu dibayar kembali oleh daerah.

b. Belanja Daerah

Belanja daerah meliputi semua pengeluaran dari Rekening Kas Umum Daerah yang mengurangi ekuitis dana lancar, yang merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran yang tidak diperoleh kembali pembayarannya oleh daerah.

c. Pembiayaan Daerah

Pembiayaan daerah meliputi semua penerimaan yang perlu dibayar kembali atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya.

Selain pengertian APBD secara yudisial di atas, beberapa orang mengeluarkan pendapatnya masing-masing tentang pengertian APBD. Halim, dkk (2012:10) mengatakan APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah dan DPRD.

Sedangkan Bahrudin (2012:97) dalam bukunya *Ekonomika Otonomi Daerah* berpendapat bahwa :

“APBD adalah suatu rencana kerja pemerintah yang mencakup seluruh pendapatan atau penerimaan dan belanja atau pengeluaran pemerintah daerah, baik provinsi, kabupaten, dan kota dalam rangka mencapai sasaran pembangunan dalam kurun waktu satu tahun yang dinyatakan dalam satuan uang dan disetujui oleh DPRD dalam peraturan perundangan yang disebut Peraturan Daerah”.

Halim (2012: 22) menyatakan bahwa suatu anggaran daerah, termasuk APBD memiliki unsur-unsur sebagai berikut :

1. Rencana kegiatan suatu daerah, beserta uraiannya secara rinci
2. Adanya sumber penerimaan yang merupakan target minimal untuk menutupi biaya-biaya sehubungan dengan aktivitas-aktivitas tersebut, dan adanya biaya beban yang merupakan batas maksimal pengeluaran-pengeluaran yang akan dilaksanakan.
3. Jenis kegiatan dan proyek yang dituangkan dalam bentuk angka.
4. Periode anggaran yaitu biasanya 1 (satu) tahun.

Berdasarkan beberapa pengertian APBD yang telah disebutkan diatas, dapat disimpulkan bahwa APBD adalah suatu rencana kerja tahunan pemerintah daerah dalam dalam satuan uang yang disusun berdasarkan intruksi materi dalam negeri serta berbagai pertimbangan lainnya dimana dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD dalam peraturan daerah, mencakup seluruh pendapatan atau penerimaan dan belanja atau pengeluaran pemerintah daerah,

baik provinsi, kabupaten, dan kota dalam rangka mencapai sasaran pembangunan yang merata tiap daerah.

#### **2.1.1.2 Konsep Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)**

Menurut Freedman dalam anggaran adalah :

“Sebuah proses yang dilakukan oleh organisasi publik untuk mengalokasikan sumber daya yang dimilikinya pada kebutuhan-kebutuhan yang tidak terbatas (*the proces of allocating reseources to unlimited demands*).”

APBD yang merupakan program kerja suatu daerah sangat penting dirumuskan karena APBD dapat menjadi acuan kerja Pemda dalam satu tahun anggaran. Menurut Mardiasmo (2004:121) anggaran sektor publik sangat penting karena beberapa alasan, yaitu :

1. Anggaran merupakan alat terpenting bagi pemerintah untuk mengarahkan pembangunan sosial-ekonomi, menjamin kesinambungan dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat.
2. Anggaran dibutuhkan karena adanya kebutuhan dan keinginan masyarakat yang tidak terbatas dan terus berkembang, sedangkan sumber daya yang ada terbatas. Anggaran di perlukan karena adanya masalah keterbatasan sumber daya (*scarcity of resources*), pilihan (*choice*), dan *trade offs*.
3. Anggaran diperlukan untuk menyakinkan bahwa pemerintah telah bertanggung jawab terhadap rakyat. Dalam hal ini anggaran publik oleh lembaga-lembaga publik yang ada.

Mardiasmo (2012: 103) mengatakan bahwa Anggaran Daerah atau Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) merupakan instrumen kebijakan yang utama bagi pemerintah daerah. Lanjutnya, Anggaran Daerah juga digunakan sebagai alat untuk menentukan besar pendapatan dan pengeluaran, membantu mengambil keputusan dan perencanaan pembangunan, otorisasi pengeluaran di masa-masa yang akan datang, sumber pengembangan ukuran-ukuran standar evaluasi kinerja, alat bantu untuk memotivasi para pegawai, dan alat koordinasi bagi semua aktivitas dari berbagai unit kerja.

Berdasarkan paparan di atas dapat disimpulkan bahwa APBD yang merupakan anggaran sektor publik penting karena adanya kebutuhan dan keinginan masyarakat yang tidak terbatas dan terus berkembang, sedangkan sumber daya yang ada terbatas, sehingga APBD menjadi suatu acuan kerja pemerintah daerah dalam rangka pembangunan daerah dan merupakan suatu bentuk pertanggung jawaban pemerintah daerah kepada rakyat.

#### **2.1.1.3 Prinsip-Prinsip APBD**

Penyelenggaraan pemerintah daerah sebagai subsistem pemerintah Negara dimaksud untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah dan pelayanan masyarakat, sehingga sebagai daerah otonom, daerah mempunyai kewenangan dan tanggung jawab menyelenggarakan kepentingan masyarakat berdasarkan prinsip-prinsip keterbukaan, partisipasi masyarakat, dan pertanggung jawaban kepada masyarakat (Djaenuri, 2012: 42). Berarti APBD merupakan salah satu alat yang memegang peran penting dalam rangka

meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Dengan demikian maka APBD harus benar-benar dapat mencerminkan kebutuhan masyarakat dengan memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Bahrudin (2012: 76) mengatakan bahwa untuk mengukur penyelenggaraan pemerintah yang *good governance* maka pemerintah harus mampu memenuhi prinsip dasar atau asas-asas penyelenggaraan keuangan daerah yaitu :

1. Transparasi

Transparasi mengisyaratkan adanya keterbukaannya pemerintah (birokrasi) didalam proses pembuatan kebijakan tentang APBD sehingga publik dan DPRD dapat mengetahui, mengkaji, dan memberikan masukan serta mengawasi pelaksanaan kebijakan publik yang berkaitan dengan APBD didalam perumusan kebijakan pengelolaan APBD.

2. Efisien

Efisien dalam pengelolaan APBD didasarkan pada suatu pemikiran bahwa setiap pengeluaran anggaran daerah harus diupayakan seefisien mungkin guna menghasilkan output yang memadai. Penghematan anggaran yang sangat diperlukan dalam rangka mencapai efisiensi.

3. Efektif

Efektif dalam proses pelaksanaan kebijakan dan pengelolaan APBD berarti anggaran harus tepat sasaran. Pemikiran lama dengan mengabaikan apakah sasaran yang akan dicapai dari anggaran, belanja

tepat atau tidak karena yang penting realisasi anggaran sesuai rencana dan habis terpakai harus diganti dengan pemikiran baru yang menggunakan pendekatan anggaran yang berbasis kinerja yang berorientasi pada hasil.

#### 4. Akuntabilitas

Akuntabilitas dalam pengelolaan APBD dituntut adanya pertanggung jawaban secara institusional kepada DPRD karena DPRD-lah yang menilai apakah kinerja pemerintah dalam mengelola APBD baik atau buruk dengan menggunakan kriteria yang sesuai.

#### 5. Partisipatif

Partisipatif berarti dalam pengelolaan APBD harus melibatkan peran serta publik secara langsung maupun tidak langsung yang dijamin dalam bentuk kritikan yang konstruktif terhadap cara-cara pengelolaan APBD.

#### **2.1.1.4 Fungsi APBD**

Menurut Mardiasmo (2004: 122) APBD mempunyai beberapa fungsi utama antara lain yaitu :

##### a. Sebagai alat perencanaan

APBD dibuat oleh Pemda untuk merencanakan tindakan apa yang akan dilakukan, biaya yang dibutuhkan, serta hasil yang diperoleh dari belanja yang dilakukan pemerintah.

Hal ini berarti dalam APBD, setidaknya tergambar ada tiga komponen utama yaitu :

- a) Tindakan atau kegiatan yang akan dilakukan.
- b) Biaya yang diperlukan untuk melaksanakan kegiatan.
- c) Hasil yang akan diperoleh.

b. Sebagai alat pengendalian

APBD dapat memberikan detail atas pendapatan yang diperoleh Pemda serta pengeluaran (belanja) yang dilakukan Pemda. Dengan demikian, maka APBD dapat dipertanggung jawabkan kepada publik. Dengan demikian setiap kegiatan atau program dalam APBD, hanya jelas sumber pembiayaannya, misal beberapa dana sumber dari PAD, dan berapa besar dari DAU, atau mana kegiatan yang dilakukan dengan biaya dari PAD murni dan DAU murni.

c. Sebagai alat kebijakan fiskal

Anggaran sebagai alat kebijakan fiskal digunakan untuk menstabilkan dan mendorong pertumbuhan ekonomi. Dengan menggunakan APBD, Pemda dapat melakukan prediksi-prediksi serta estimasi ekonomi. Kegiatan atau program dalam APBD harus juga dipertimbangkan sebagai suatu estimasi atau prediksi perkembangan ekonomi daerah yang pada akhirnya meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

d. Sebagai alat politik

APBD adalah *political tool* yang berfungsi sebagai bentuk komitmen eksekutif dan kesepakatan legislatif atas penggunaan dana publik untuk kepentingan tertentu.

e. Sebagai alat koordinasi dan komunikasi

APBD merupakan alat koordinasi antar bagian dalam sistem kerja pemerintah. APBD disusun dengan baik akan mampu mendeteksi terjadinya inkonsistensi suatu unit kerja dalam pencapaian tujuan organisasi.

f. Sebagai alat penilaian kerja

APBD merupakan komitmen dari *budget holder* (eksekutif) kepada pemberi wewenang (legislatif). Kinerja eksekutif akan dinilai berdasarkan pencapaian target anggaran dan efisiensi pelaksanaan anggaran.

g. Sebagai alat motivasi

APBD dapat digunakan sebagai alat motivasi manajer dan stafnya agar bekerja secara ekonomis, efektif, dan efisien, dalam mencapai target dan tujuan organisasi yang lebih ditetapkan.

### 2.1.2 Dana Alokasi Umum (DAU)

Sebagaimana telah diatur dalam Permendagri No. 21 Tahun 2011 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah bahwa salah satu sumber Pendapatan Daerah adalah Dana Perimbangan. Menurut Pasal 2 PP No. 55 Tahun 2005 tentang pengelolaan keuangan daerah, Dana Perimbangan terdiri dari :

- 1.) Dana Bagi Hasil
- 2.) Dana Alokasi Umum (DAU)
- 3.) Dana Alokasi Khusus (DAK)

Dalam kaitannya dengan manajemen penerimaan daerah, manajemen Dana Perimbangan merupakan aspek yang harus diperhatikan oleh Pemda.

#### **2.1.2.1 Pengertian Dana Alokasi Umum (DAU)**

Menurut Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005 tentang pengelolaan keuangan daerah, Dana Alokasi Umum adalah dana yang berasal dari APBN, yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah yang mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

Pemerintah mengeluarkan aturan berupa Peraturan Dalam Negeri No. 26 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dinyatakan bahwa Dana Alokasi Umum agar diprioritaskan penggunaannya untuk mendanai gaji dan tunjangan, kesejahteraan pegawai, kegiatan operasi, dan pemeliharaan serta pembangunan fisik sarana dan prasarana dalam rangka peningkatan pelayanan dasar dan pelayanan umum yang dibutuhkan oleh masyarakat.

Pengalokasian Dana Alokasi Umum kepada setiap daerah ditentukan oleh celah fiskal yang merupakan, selisih antara kebutuhan fiskal satu daerah dengan kapasitas fiskal yang di miliki daerah tersebut. Dana Alokasi Umum yang telah ditetapkan kepada setiap daerah berdasarkan pertimbangan celah fiskal tadi, akan disalurkan dengan pemindahbukuan dari rekening umum pemerintah pusat kepada rekening kas pemerintah daerah.

### 2.1.2.2 Penetapan Alokasi DAU

Pasal 48 PP No. 55 Tahun 2005 menyatakan bahwa alokasi DAU per daerah ditetapkan dengan Peraturan Menteri Keuangan. Dalam pasal 37 juga disebutkan bahwa jumlah keseluruhan DAU ditetapkan sekurang-kurangnya 26% dari Pendapatan Dalam Negeri neto. Menurut pendapat Mardiasmo (2004:144).

DAU untuk daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota ditetapkan masing-masing sebesar 10% dan 90%. Dana ini dimaksudkan untuk menjaga pemerataan dan perimbangan keuangan antar daerah.

Pembagian DAU dilakukan dengan memperhatikan :

- 1.) Potensi daerah (PAD, PBB, BPHTB, dan bagian daerah dari penerimaan SDA)
- 2.) Kebutuhan pembiayaan untuk mendukung penyelenggaraan pemerintah di daerah.
- 3.) Tersedianya dana APBN.

Proporsi komponen dan perhitungan DAU mengalami perubahan. Dari sisi proporsi, terjadi kenaikan pembagian untuk daerah sebesar 1% dari 25% menjadi 26%. Kenaikan tersebut dilakukan secara bertahap dimulai berlakunya UU 32/2004 sampai dengan tahun 2007 kenaikan menjadi 25,5% untuk daerah, kemudian dari tahun 2008 dan seterusnya menjadi 26%.

Dengan menggunakan bobot DAU setiap daerah yang diperoleh perhitungan, maka dapat dihitung besarnya alokasi DAU. Mardiasmo (2004: 163) memberikan penjelasan mengenai besarnya DAU sebagai berikut :

a) Besarnya alokasi DAU ke suatu kabupaten/kota

Dihitung dengan menggunakan bobot kabupaten/kota bersangkutan dengan besarnya total dana DAU yang tersedia untuk kabupaten/kota. Total dana DAU untuk kabupaten/kota secara nasional adalah 90% dari Penerimaan Dalam Negeri (PDN) Nasional.

Besarnya alokasi DAU untuk suatu kabupaten/kota dirumuskan sbb :

$$\text{Alokasi DAU ke suatu kabupaten/kota} = 90\% \times 25\% \times \text{PDN} \times \text{bobot}$$

Sumber: Mardiasmo (2004: 163)

b) Besarnya alokasi DAU ke suatu provinsi

Mirip dengan cara menghitung alokasi DAU ke suatu kabupaten/kota, perbedaannya adalah total dana DAU tersedia untuk propinsi hanyalah 10% terhadap 25% dari PDN. Besarnya alokasi DAU untuk suatu propinsi dirumuskan sebagai berikut :

$$\text{Alokasi DAU ke suatu propinsi} = 10\% \times 25\% \times \text{PDN} \times \text{bobot}$$

Sumber: Mardiasmo (2004: 163)

PP No. 55 Tahun 2005 menjelaskan bahwa Alokasi DAU untuk daerah dihitung dengan menggunakan formula :

$$\text{DAU} = \text{CF} + \text{AD}$$

(Sumber: PP No. 55 Tahun 2005)

Keterangan :

CF = Celah fiskal, dihitung dengan menggunakan formula  $\text{CF} = (\text{kebutuhan Fiskal} - \text{Kapasitas Fiskal})$ .

AD = Alokasi Dasar.

### 2.1.3 Pendapatan Asli Daerah

#### 2.1.3.1 Pengertian PAD

Prinsip yang mendasari pendapatan asli daerah adalah melalui desentralisasi fiskal dimana didalamnya terdapat fungsi dan kewenangan daerah yang harus dijalankannya. Pemerintah daerah (Pemda) pada prinsipnya harus memiliki kewenangan dan fleksibilitas dalam menentukan prioritas-prioritasnya, serta didukung oleh penerimaan daerah yang memadai. Sumber-sumber penerimaan daerah tidak hanya berasal dari daerah itu sendiri berupa Pendapatan Asli Daerah (PAD), tetapi juga termasuk bagi hasil (*revenue sharing*) dan transfer yang berasal dari pusat.

Penerimaan Pendapatan Asli Daerah merupakan akumulasi dari Pos Penerimaan Pajak yang berisi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Penerimaan Bukan Pajak yang berisi hasil perusahaan milik daerah, Pos Penerimaan Investasi serta Pengelolaan Sumber Daya Alam. Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan semua penerimaan daerah yang bersasal dari sumber ekonomi asli daerah. (Bastian,2002)

Sebagaimana diatur dalam UU No. 33 Tahun 2004 pasal 1 ayat 18 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. PAD adalah penerimaan yang diperoleh daerah dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sedangkan menurut Mardiasmo (2004:132) PAD adalah penerimaan daerah dari sektor pajak daerah, retribusi daerah, hasil

perusahaan milik daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang dipisahkan.

Jadi dapat disimpulkan PAD adalah penerimaan yang diperoleh daerah melalui usaha-usaha yang dilakukan oleh pemerintah daerah guna meningkatkan kas daerah yang benar-benar berasal dari daerah itu sendiri sehingga memperkecil ketergantungan dalam mendapatkan dana dari pemerintah pusat, di mana sumber-sumber penerimaannya berasal dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah yang di pungut berdasarkan peraturan daerah.

#### **2.1.3.2 Sumber-sumber PAD**

PAD merupakan pendapatan daerah yang berasal dari hasil pengelolaan kekayaan daerah otonom. Menurut UU No 12 Tahun 2008 pasal 157 tentang Pemerintahan Daerah, sumber pendapatan daerah terdiri atas :

- a. Pendapatan Asli Daerah yang selanjutnya di sebut PAD yaitu:
  - 1). Hasil pajak daerah
  - 2). Hasil retribusi daerah
  - 3). Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan
  - 4). Lain-lain PAD yang sah.
- b. Dana perimbangan
- c. Lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Dalam pasal 22 PP No 58 Tahun 2005 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah juga dijelaskan bahwa, Pendapatan Asli Daerah sebagaimana dalam pasal 21 huruf a terdiri atas :

- a. Pajak daerah
- b. Retribusi daerah
- c. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan
- d. Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.

#### **2.1.3.2.1 Pajak Daerah**

Menurut UU No. 28 Tahun 2009 pasal 1 ayat 10 tentang pajak daerah dan retribusi daerah :

“Pajak daerah 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 sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Meskipun beberapa jenis pajak daerah sudah ditetapkan dalam UU No. 28 Tahun 2009, daerah kabupaten/kota diberi peluang dalam menggali potensi sumber-sumber keuangannya dengan menetapkan jenis pajak selain yang telah ditetapkan, sepanjang memenuhi kriteria yang telah ditetapkan dan sesuai dengan aspirasi masyarakat. Menurut Djaenuri (2012:92), kriteria pajak daerah selain yang ditetapkan UU bagi kabupaten/kota adalah :

- 1.) Bersifat pajak bukan retribusi.
- 2.) Objek pajak terletak dan mempunyai mobilitas yang cukup rendah serta hanya melayani masyarakat di wilayah kabupaten/kota yang bersangkutan.
- 3.) Objek dan dasar pengenaan pajak tidak bertentangan dengan kepentingan umum.
- 4.) Objek pajak bukan merupakan objek pajak provinsi atau objek pajak.
- 5.) Potensi memadai.
- 6.) Tidak memberikan dampak ekonomi yang negatif.
- 7.) Memperhatikan aspek keadilan dan kemampuan masyarakat.
- 8.) Menjaga kelestarian lingkungan.

Sesuai dengan Undang-Undang No. 28 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas UU No. 34 Tahun 2000 tentang pajak daerah dan retribusi daerah, jenis pajak provinsi terdiri dari :

- a. Pajak kendaraan bermotor dan kendaraan di atas air.
- b. Bea balik nama kendaraan bermotor dan kendaraan di atas air.
- c. Pajak bahan bakar kendaraan bermotor.
- d. Pajak kendaraan di atas air.
- e. Pajak air di bawah tanah.
- f. Pajak air permukaan.

Pada umumnya pajak kabupaten/kota terdiri dari :

- a. Pajak hotel.
- b. Pajak restoran.
- c. Pajak hiburan.
- d. Pajak reklame.
- e. Pajak penerangan jalan.
- f. Pajak pengambilan bahan galian golongan C.
- g. Pajak parkir.

#### **2.1.3.2.2 Retribusi Daerah**

Sumber pendapatan lain yang dikategorikan dalam pendapatan asli daerah adalah retribusi daerah. 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. Retribusi daerah dapat dibagi dalam beberapa kelompok yakni :

##### **1. Retribusi jasa umum :**

Adalah retribusi atas jasa yang disediakan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan. Objek retribusi jasa umum antarlain adalah pelayanan kesehatan dan pelayanan persampahan. Yang tidak termasuk objek retribusi jasa umum adalah jasa urusan umum pemerintahan.

##### **2. Retribusi jasa usaha**

Adalah retribusi atas jasa yang disediakan oleh pemerintah daerah dengan menganut prinsip komersial karena pada dasarnya dapat pula

disediakan oleh sektor swasta. Objek retribusi jasa usaha antara lain penyewaan aset yang dimiliki oleh pemerintah daerah, penyediaan tempat penginapan.

#### **2.1.3.2.3 Pengelolaan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan**

Salah satu penyebab diberlakukannya otonomi daerah adalah tingginya campur tangan pemerintah pusat dalam pengelolaan roda pemerintah daerah. Termasuk didalamnya adalah pengelolaan kekayaan daerah berupa sumber daya alam, manusia dan sektor industri. Dengan adanya otonomi daerah maka inilah saatnya bagi daerah untuk mengelola kekayaan daerahnya seoptimal mungkin guna meningkatkan pendapatan asli daerah. Undang-undang mengizinkan pemerintah daerah untuk mendirikan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). BUMD ini berupa sektor swasta atau Asosiasi Pengusaha Daerah diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi daerah sehingga dapat menunjang kemandirian daerah dalam pembangunan perekonomian daerah.

#### **2.1.3.2.4 Lain-Lain Pendapatan Sah**

Lain-lain pendapatan yang sah yang dapat digunakan untuk membiayai belanja daerah dapat diupayakan oleh daerah dengan cara-cara yang wajar dan tidak menyalahi peraturan yang berlaku. Alternatif untuk memperoleh pendapatan ini bisa dilakukan dengan melakukan pinjaman kepada pemerintah pusat, pinjaman kepada pemerintah daerah lain, pinjaman kepada lembaga keuangan dan non-keuangan, pinjaman kepada masyarakat, dan juga bisa dengan menerbitkan

obligasi daerah. Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah ini di beberapa daerah misalnya :

- a. Hasil penjualan barang milik daerah.
- b. Jasa giro.
- c. Sumbangan pihak ketiga.
- d. Penerimaan ganti rugi atas kekayaan daerah.
- e. Setoran kelebihan pembayaran kepada pihak ketiga.
- f. Denda keterlambatan pelaksanaan pekerjaan daerah.
- g. Angsuran/cicilan kendaraan bermotor.
- h. Penjualan drum bekas aspal.
- i. Penjualan tanaman
- j. Penerimaan tunggakan pajak/retribusi, dan sebagainya.

#### **2.1.3.3 Upaya Peningkatan Kemampuan PAD**

Menurut Solihin (2009) upaya-upaya pemerintah daerah untuk meningkatkan PAD sebagai berikut :

- a. Fokus untuk penyediaan fasilitas pelayanan publik dan menyediakan barang publik yang mampu meningkatkan kapasitas masyarakat (daya saing).
- b. Fokus untuk membiayai sektor/bidang komoditas yang menjadi andalan untuk menggerakkan perekonomian daerah yang bisa mendorong dan memfasilitas kebutuhan masyarakat.

- c. Fokus untuk pengembangan kelembangaan dan perbaikan mekanisme/prosedur pengelolaan pembangunan untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelaksanaan pembangunan.
- d. Proporsi alokasi anggaran untuk membiayai pelayanan publik dan penyediaan barang publik harus lebih besar dibandingkan dengan pembiayaan operasional aparat pemda dan DPRD.
- e. Fokus untuk menghasilkan berbagai peraturan daerah yang mampu memberikan insentif bagi pelaku ekonomi dalam menjalankan kegiatan usaha ekonomi produktif daerah.
- f. Fokus yang menghasilkan berbagai peraturan daerah yang mampu menciptakan iklim investasi yang kondusif dan jaminan perlindungan dunia usaha.

Menurut Mardiasmo (2004:153) untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), pemerintah daerah perlu memperbaiki sistem perpajakan daerah. Sebenarnya, jika pemerintah daerah memiliki sistem perpajakan daerah yang memadai, maka daerah dapat menikmati pendapatan dari sektor pajak yang cukup besar. Untuk itu, upaya intensifikasi pajak daerah, penyuluhan dan pengawasan pajak perlu ditingkatkan.

## **2.1.4 Belanja Daerah**

### **2.1.4.1 Pengertian Belanja Daerah**

Belanja daerah menurut Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005, adalah semua pengeluaran dari rekening kas umum yang mengurangi ekuitis dana lancar, yang merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran yang tidak akan

diperoleh pembayaran kembali oleh daerah. Sedangkan menurut Permendagri No. 21 Tahun 2011 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Belanja daerah adalah kewajiban pemerintah daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih.

Belanja daerah atau belanja publik 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 (Anggarini dan Puranto, 2010). Belanja daerah juga didefinisikan menjadi semua penerimaan kas daerah periode tahun anggaran tertentu yang menjadi beban daerah (Utomo, 2005).

Jadi, dapat disimpulkan bahwa belanja daerah adalah semua pengeluaran daerah dalam satu tahun anggaran yang tidak diperoleh pembayarannya kembali oleh daerah yang dialokasikan secara adil dan merata untuk pembangunan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat sehingga hasilnya dapat dinikmati oleh seluruh kelompok masyarakat.

#### **2.1.4.2 Klasifikasi Belanja Daerah**

Klasifikasi belanja daerah berdasarkan Permendagri No. 21 Tahun 2011 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah adalah :

- 1). Klasifikasi menurut urusan pemerintahan.

Terdiri dari belanja urusan wajib dan belanja urusan pilihan. Belanja penyelenggaraan urusan wajib diprioritaskan untuk melindungi dan

meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat dalam upaya memenuhi kewajiban daerah yang diwujudkan dalam bentuk pelayanan dasar, kesehatan, pendidikan, fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak. Belanja menurut urusan pilihan terdiri dari bidang pertanian, kebutuhan energi, dan sumber daya mineral.

#### 2). Klasifikasi belanja menurut fungsi

Digunakan untuk tujuan keselarasan dan keterpaduan pengelolaan Keuangan Negara, yang terdiri dari Pelayanan Umum, ketertiban dan ketentraman, ekonomi, lingkungan hidup, perumahan, fasilitas umum, kesehatan, pariwisata dan budaya.

#### 3). Klasifikasi belanja menurut organisasi

Klasifikasi belanja menurut organisasi disesuaikan dengan susunan organisasi masing-masing pemerintah daerah.

#### 4). Klasifikasi belanja menurut program dan kegiatan

Klasifikasi belanja menurut program dan kegiatan disesuaikan dengan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.

### **2.1.4.3 Kelompok Belanja Daerah**

Berdasarkan UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Belanja Daerah dapat di rinci menurut :

1. Rincian belanja daerah menurut organisasi disesuaikan dengan susunan perangkat daerah/lembaga teknis daerah.
2. Rincian belanja daerah menurut fungsi antara lain terdiri dari pelayanan umum, ketertiban dan keamanan, ekonomi, lingkungan hidup, perumahan dan fasilitas umum, kesehatan, pariwisata, budaya, agama, pendidikan serta perlindungan sosial.
3. Rincian belanja daerah menurut jenis belanja (sifat ekonomi) antara lain terdiri dari belanja pegawai, belanja barang, belanja modal, bunga, subsidi, hibah dan bantuan sosial.

#### **2.1.4.4 Belanja Tidak Langsung**

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 13 Tahun 2006 Pasal 36 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, belanja tidak langsung merupakan belanja yang dianggarkan tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Belanja tidak langsung terdiri dari :

a. Belanja Pegawai

Belanja Pegawai merupakan belanja kompensasi, dalam bentuk gaji dan tunjangan serta penghasilan lainnya yang diberikan kepada pegawai negeri sipil yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

b. Belanja Bunga

Belanja Bunga digunakan untuk menganggarkan pembayaran bunga utang yang dihitung atas kewajiban pokok utang (*principal*

*outstanding*) berdasarkan perjanjian pinjaman jangka pendek, menengah dan panjang.

c. Belanja Subsidi

Digunakan untuk menganggarkan bantuan biaya produksi kepada perusahaan/lembaga tertentu agar harga jual produksi/jasa yang dihasilkan dapat terjangkau oleh masyarakat banyak.

d. Belanja Hibah

Belanja Hibah digunakan menganggarkan pemberian hibah dalam bentuk uang, barang dan/atau jasa kepada pemerintah atau pemerintah daerah lainnya.

e. Bantuan Sosial

Bantuan Sosial digunakan untuk menganggarkan pemberian bantuan dalam bentuk uang dan/atau jasa barang kepada masyarakat yang bertujuan untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat.

f. Belanja Bagi Hasil

Belanja Bagi Hasil digunakan untuk menganggarkan dana bagi hasil yang bersumber dari pendapatan provinsi kepada kabupaten/kota kepada pemerintah desa atau pendapatan pemerintah daerah tertentu kepada pemerintah daerah lainnya sesuai ketentuan perundang-undangan.

g. Bantuan Keuntungan

Bantuan Keuntungan digunakan untuk menganggarkan bantuan keuangan yang bersifat umum atau khusus dari provinsi kepada

kabupaten/kota, pemerintah desa, dan kepada pemerintah daerah lainnya.

h. Belanja tidak terduga

Belanja Tidak Terduga merupakan belanja untuk kegiatan yang sifatnya tidak bisa atau tidak diharapkan berulang seperti penanggulangan bencana alam dan bencana sosial yang tidak diperkirakan sebelumnya.

#### **2.1.4.5 Belanja Langsung (BL)**

Dalam pasal 36 Permendagri No. 21 Tahun 2011 dapat di jelaskan bahwa Belanja Langsung merupakan belanja yang dianggarkan terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Belanja langsung terdiri dari :

1.) Belanja Pegawai

Belanja Pegawai dalam hal ini untuk pengeluaran honorarium/upah dalam melaksanakan program dan kegiatan pemerintah daerah.

2.) Belanja Barang dan Jasa

Belanja barang dan jasa digunakan untuk pengeluaran pembelian/pengadaan barang yang nilai manfaatnya kurang dari 12 (duabelas) bulan dan/atau pemakaian jasa dalam melaksanakan program dan kegiatan pemerintah daerah.

3.) Belanja Modal

Belanja modal digunakan untuk pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembelian/pengadaan atau pembangunan asset tetap berwujud yang mempunyai nilai manfaat lebih dari 12 (duabelas) bulan untuk digunakan

dalam kegiatan pemerintahan, seperti dalam bentuk tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, jalan, irigasi dan jaringan dan asset tetap lainnya.

## 2.2 Penelitian Terdahulu

Pembahasan yang dilakukan pada penelitian ini merujuk pada penelitian-penelitian sebelumnya. Berikut ini akan diuraikan penelitian terdahulu beserta persamaan dan perbedaan yang mendukung penelitian ini :

Tabel 2.1 Hasil Penelitian Terdahulu

| Peneliti                        | Judul                                                                                                                                               | Variabel                                                                                                                                                                    | Hasil                                                                                                                                                                                            |
|---------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Nur Indah Rahmawati (2010)      | Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) Terhadap Alokasi Belanja Daerah (Studi Pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Tengah ) | Variabel Bebas<br>$X_1$ = Pendapatan Asli Daerah (PAD)<br>$X_2$ = Dana Alokasi Umum (DAU)<br>Variabel Terikat<br>$Y_1$ = Belanja Langsung<br>$Y_2$ = Belanja Tidak Langsung | PAD dan DAU mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap alokasi belanja daerah. Jika dilihat lebih lanjut, tingkat ketergantungan alokasi belanja daerah lebih dominan terhadap PAD daripada DAU |
| Bernada Gatot Tri Bawono (2008) | Pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah Terhadap Alokasi Belanja Daerah (Studi                                                  | Variabel Bebas<br>$X_1$ = Dana Alokasi Umum (DAU)<br>$X_2$ = Pendapatan Asli Daerah                                                                                         | PAD dan DAU baik secara terpisah maupun serentak dan baik dengan lag                                                                                                                             |

|                |                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|----------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                | Pada Kabupaten/Kota di Jawa Barat dan Banten )                                                                                                     | (PAD)<br>Variabel Terikat<br>$Y = \text{Belanja Pemerintah Daerah}$                                                                                                     | ataupun tanpa lag mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap belanja daerah. Tingkat ketergantungan belanja daerah lebih dominan terhadap DAU daripada PAD.                                                                                                                                        |
| Prakoso (2004) | Analisis Pengaruh Dana Alokasi Umum dan Pendapatan Asli Daerah Terhadap Prediksi Belanja Daerah (Studi Empirik di Wilayah Provinsi Jateng dan DIY) | Variabel Bebas<br>$X_1 = \text{Dana Alokasi Umum (DAU)}$<br>$X_2 = \text{Pendapatan Asli Daerah (PAD)}$<br>Variabel Terikat<br>$Y = \text{Belanja Pemerintahan Daerah}$ | Dana Alokasi Umum dan Pendapatan Asli Daerah berpengaruh secara signifikan terhadap belanja daerah. Dalam model prediksi belanja daya prediksi Dana Alokasi Umum terhadap belanja daerah tetap lebih tinggi dibanding daya prediksi Pendapatan Asli Daerah. Hal ini telah menunjukkan telah terjadi |

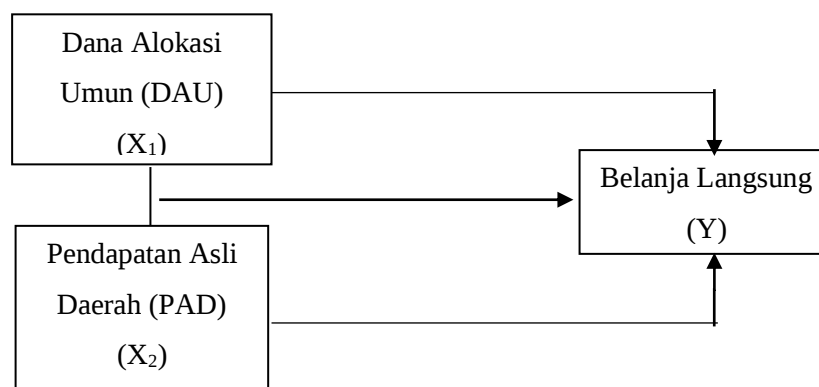
|                                |                                                 |                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|--------------------------------|-------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                |                                                 |                                                                | <i>flypaper effect.</i>                                                                                                                                                                                                                                                |
| Sari dan<br>Yahya<br>(2009)    | Analisis Pengaruh DAU<br>Terhadap Belanja Modal | Variabel Bebas =<br>DAU<br>Variabel Terikat =<br>Belanja Modal | Secara parsial DAU mempunyai pengaruh positif dan signifikan terhadap belanja modal. Dengan pemahaman bahwa apabila belanja modal menurun maka dapat dipastikan bahwa belanja langsung juga akan menurun kerna belanja modal merupakan bagian daripada belanja daerah. |
| Mala dan<br>Septiana<br>(2008) | Pengaruh PAD terhadap<br>Belanja Modal          | Variabel Bebas =<br>PAD<br>Variabel Terikat =<br>Belanja Modal | Secara parsial PAD berpengaruh signifikan terhadap belanja modal. Dengan pemahaman bahwa apabila belanja modal menurun maka dapat dipastikan bahwa belanja langsung juga akan menurun                                                                                  |

|  |  |  |                                                                |
|--|--|--|----------------------------------------------------------------|
|  |  |  | kerna belanja modal merupakan bagian daripada belanja langsung |
|--|--|--|----------------------------------------------------------------|

Persamaan penelitian yang dilakukan saat ini dengan penelitian yang telah dilakukan sebelumnya adalah Variabel Bebasnya yaitu Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU), dan Variabel Terikat yaitu Belanja Langsung Daerah. Perbedaan antara penelitian saat ini dengan penelitian yang dilakukan sebelumnya terletak pada lokasi penelitian, waktu penelitian, dan penggabungan hasil penelitian.

### 2.3 Kerangka Pemikiran

**Gambar 2.1**  
**Kerangka Pemikiran**



## 2.4 Hipotesis

Berdasarkan pada rumusan masalah dan landasan teori yang telah diuraikan, maka hipotesis dalam penelitian Pengaruh Dana Alokasi Umum dan Pendapatan Asli Daerah Terhadap Belanja Langsung sebagai berikut :

1. Diduga Dana Alokasi Umum ( $X_1$ ) berpengaruh signifikan terhadap Belanja Langsung (Y).
2. Diduga Pendapatan Asli Daerah ( $X_2$ ) berpengaruh signifikan terhadap Belanja Langsung (Y).
3. Diduga Dana Alokasi Umum ( $X_1$ ) dan Dana Pendapatan Asli Daerah ( $X_2$ ) berpengaruh signifikan secara bersama-sama terhadap Belanja Langsung (Y).