

BAB II

LANDASAN TEORI DAN HIPOTESIS

2.1. Tinjauan Pustaka

2.1.1. Landasan Teori

2.1.1.1. Otonomi Daerah

Untuk meningkatkan pemerintah daerah dalam mengelola daerahnya bersumber dari prinsip dasar yang terkandung dalam UUD 1945 pasal 18 yang berbunyi “Pemerintah Daerah Indonesia atas dasar besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan Negara dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa. UUD 1945 pasal 18 tersebut dipertegas dengan lahirnya UU No. 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah yang kemudian direvisi menjadi UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah.

Dalam UU No. 32 Tahun 2004 pasal 1 dijelaskan bahwa Otonomi Daerah adalah kewenangan daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Suparmoko (2002:18) menerangkan bahwa yang dimaksud dengan daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum dengan daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

Menurut Rahardjo Adisasmita (2011:119) arah kebijakan peningkatan otonomi daerah adalah:

1. Mengembangkan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggungjawab
2. Melakukan pengkajian atau kebijakan tentang berlakunya otonomi daerah provinsi, Kabupaten/kota dan desa.
3. Mewujudkan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah secara adil dengan mengutamakan kepentingan daerah yang luas melalui desentralisasi perizinan dan investasi serta pengelolaan sumberdaya
4. Memberdayakan Dewan Perwakilan Daerah dalam rangka melaksanakan fungsi dan perannya guna penyelenggaraan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab.

Dengan arah kebijakan tersebut, maka tujuan peningkatan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan kapasitas pemerintah daerah untuk memberdayakan masyarakat melalui upaya pelayanan masyarakat secara efektif, efisien, akuntabel, transparan dan responsif.

Sedangkan tujuan utama pembentukan pemerintahan di daerah pada prinsipnya adalah untuk lebih memberdayakan peran serta pemerintah dan masyarakat di daerah dalam pembangunan wilayah. Mardiasmo (2005:59) tujuan utama penyelenggaraan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan pelayanan publik (*public service*) dan memajukan perekonomian daerah. Pada dasarnya terkandung misi utama pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, yaitu (1) meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat, (2) menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah, dan (3) memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat (publik) untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan.

2.1.1.2. Keuangan Daerah

Peraturan Pemerintah No.58 tahun 2005 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah, yang dimaksud dengan keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dapat dinilai dengan uang, termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut.

Ruang lingkup keuangan daerah mencakup (Permendagri No.13/2006, Pasal 2) :

1. Hak daerah untuk memungut pajak daerah dan retribusi daerah serta melakukan pinjaman.
2. Kewajiban daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah dan membayar tagihan pihak ketiga.
3. Penerimaan daerah, yaitu uang yang masuk ke kas daerah
4. Pengeluaran daerah, yaitu uang yang keluar dari kas daerah
5. Kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan daerah
6. Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah daerah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintah daerah atau kepentingan umum.

Penyelenggaraan fungsi Pemerintah Daerah akan terlaksana secara optimal apabila penyelenggaraan urusan Pemerintah diikuti dengan pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah, dengan mengacu kepada Undang-Undang No.33 tahun 2004 yang disesuaikan dan diselelarkan dengan pembagian wewenang antara pusat dan daerah.

Keuangan daerah di Indonesia meliputi keuangan Propinsi Kabupaten/Kota, serta kecamatan dan kelurahan. Secara garis besar keuangan daerah di Indonesia memiliki karakteristik sebagai berikut, Meiliana (2014) :

1. Sangat minimnya porsi pendapatan daerah yang dapat dimanfaatkan untuk kegiatan umum di daerah
2. Kontribusi pajak daerah dan PAD terhadap Total Penerimaan Daerah (TPD) sangat kecil, karena semua pajak di daerah dipungut oleh Pemerintah Pusat.
3. Sebagian besar pendapatan daerah berasal dari sumbangan dan subsidi Pemerintah Pusat.
4. Terjadi kontrol yang luas oleh Pemerintah Pusat terhadap keuangan daerah

2.1.1.3. Anggaran Daerah

Untuk melaksanakan hak dan kewajibannya serta melaksanakan tugas yang dibebankan oleh rakyat, pemerintah harus mempunyai suatu rencana yang matang untuk mencapai suatu tujuan yang dicita-citakan. Rencana-rencana tersebut yang disusun secara matang nantinya akan dipakai sebagai pedoman dalam setiap langkah pelaksanaan tugas Negara. Oleh karena itu rencana-rencana pemerintah untuk melaksanakan keuangan Negara perlu dibuat dan rencana tersebut dituangkan dalam bentuk anggaran.

Anggaran-anggaran adalah alat akuntabilitas, manajemen, dan kebijakan ekonomi. Sebagai instrumen kebijakan ekonomi anggaran berfungsi untuk mewujudkan pertumbuhan dan stabilitas perekonomian serta pemerataan pendapatan dalam rangka mencapai tujuan bernegara. Anggaran juga berfungsi sebagai alat kontrol atau pengawasan, baik terhadap pendapatan maupun pengeluaran pada masa yang akan datang (Siahaan,2005).

Menurut Abdul Halim (2009:44), Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah “rencana keuangan tahunan Pemerintah Daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah”.

Penyusunan APBD yang perlu menjadi acuan (BPKP, 2005 dalam Warsito, dkk 2008) sebagai berikut:

1. Transparansi dan akuntabilitas anggaran

Untuk mewujudkan pemerintahan yang baik, bersih dan berwibawa, transparansi anggaran merupakan hal yang penting, APBD merupakan salah satu sarana evaluasi kinerja pemerintah yang memberikan informasi mengenai tujuan, sasaran, hasil dan manfaat yang diperoleh masyarakat dari suatu kegiatan atau proyek.

2. Disiplin anggaran

Anggaran yang disusun perlu diklarifikasikan dengan jelas agar tidak terjadi tumpang tindih yang dapat menimbulkan pemborosan dan kebocoran dana. Oleh karena itu penyusunan anggaran harus bersifat efisien, tepat guna, tepat waktu dan dapat dipertanggungjawabkan.

3. Keadilan anggaran

Pembiayaan pemerintah daerah dilakukan melalui mekanisme pajak dan retribusi yang dikenakan kepada masyarakat. Oleh karena itu, penggunaannya harus dialokasikan secara adil dan proposional agar dapat dinikmati oleh seluruh kelompok masyarakat.

4. Efisiensi dan efektifitas anggaran

Dana yang dihimpun dan digunakan untuk pembangunan harus dapat dirasakan manfaatnya oleh sebagian besar masyarakat. Oleh karena itu perencanaan perlu ditetapkan secara jelas tujuan, sasaran, hasil dan manfaat yang diperoleh masyarakat dengan melakukan efisiensi dan efektifitas.

5. Disusun dengan pendekatan kinerja

APBD disusun dengan pendekatan kinerja, yaitu mengutamakan upaya pencapaian hasil kinerja dari perencanaan alokasi biaya atau input yang telah ditetapkan. Hasil kerjanya harus sepadan atau lebih besar dari biaya atau input yang telah ditetapkan. Selain itu harus mampu menumbuhkan profesionalisme kerja setiap organisasi kerja yang terkait.

Anggaran adalah rencana kegiatan keuangan yang berisi perkiraan belanja yang diusulkan dalam satu periode dan sumber pendapatan yang diusulkan untuk membiayai belanja tersebut. Anggaran merupakan alat penting di dalam penyelenggaran pemerintahan (Arif, 2002). Adanya keterbatasan dana yang dimiliki oleh pemerintah menjadi alasan mengapa penganggaran menjadi mekanisme terpenting untuk pengalokasian sumber daya.

Anggaran tidak hanya sebagai rencana keuangan yang menetapkan biaya dan pendapatan pusat pertanggungjawaban dalam suatu perusahaan tetapi juga merupakan alat bagi manajer tingkat atas untuk mengendalikan, mengkoordinasikan, mengkomunikasikan, mengevaluasi kinerja dan memotivasi bawahannya. Anggaran daerah merupakan salah satu alat yang memegang peranan penting dalam rangka meningkatkan pelayanan publik dan didalamnya tercermin kebutuhan masyarakat dengan memperhatikan potensi dan sumber-

sumber kekayaan daerah. Sedangkan APBN merupakan rencana keuangan tahunan Pemerintah Negara yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat/DPR (UU Keuangan Negara, 2002).

2.1.1.4. Belanja Daerah

Belanja Daerah menurut UU No.33 Tahun 2004 adalah semua kewajiban Daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan.

Menurut Permendagri No. 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah disebutkan bahwa belanja daerah merupakan kewajiban pemerintah daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih. 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.

Dalam Permendagri No.13 Tahun 2006 Belanja daerah dipergunakan dalam rangka mendanai pelaksanaan urusan pemerintahan 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 daerah adalah semua pengeluaran Pemerintah Daerah pada suatu periode anggaran. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah terdiri tiga komponen utama, yaitu unsur penerimaan, belanja rutin dan belanja pembangunan. Ketiga komponen itu meskipun disusun hampir secara bersamaan, akan tetapi proses penyusunannya berada di lembaga yang berbeda (Abdul Halim, 2002).

Proses penyusunan APBD secara keseluruhan berada di tangan Sekretaris Daerah yang bertanggung jawab mengkoordinasikan seluruh kegiatan penyusunan APBD. Sedangkan proses penyusunan belanja rutin disusun oleh Bagian Keuangan Pemerintah Daerah, proses penyusunan penerimaan dilakukan oleh Dinas Pendapatan Daerah dan proses penyusunan belanja pembangunan disusun oleh Bappeda.

Menurut Pambudi (2007) belanja juga dapat dikategorikan menurut karakteristiknya menjadi dua bagian, yaitu: (1) Belanja selain modal (Belanja administrasi umum; Belanja operasi, pemeliharaan sarana dan prasarana publik; Belanja transfer; Belanja tak terduga). (2) Belanja modal.

Secara umum belanja dalam APBD dikelompokkan menjadi lima kelompok (Pambudi, 2007), yaitu:

a. Belanja administrasi umum

Merupakan semua pengeluaran Pemerintah Daerah yang tidak berhubungan secara langsung dengan aktivitas atau pelayanan publik. Kelompok belanja administrasi umum terdiri atas empat jenis, yaitu:

1. Belanja pegawai merupakan pengeluaran Pemerintah Daerah untuk orang/personal yang tidak berhubungan secara langsung dengan aktivitas atau dengan kata lain merupakan biaya tetap pegawai.
2. Belanja barang merupakan pengeluaran pemerintah daerah untuk penyediaan barang dan jasa yang tidak berhubungan langsung dengan pelayanan publik.

3. Belanja perjalanan dinas merupakan pengeluaran pemerintah untuk biaya perjalanan pegawai dan dewan yang tidak berhubungan secara langsung dengan pelayanan publik.
4. Belanja pemeliharaan merupakan pengeluaran Pemerintah Daerah untuk pemeliharaan barang daerah yang tidak berhubungan secara langsung dengan pelayanan publik.

b. Belanja operasi

Pemeliharaan sarana dan prasarana publik merupakan semua pengeluaran Pemerintah Daerah yang berhubungan dengan aktivitas atau pelayanan publik. Kelompok belanja ini meliputi:

1. Belanja pegawai (Kelompok Belanja Operasi dan Pemeliharaan sarana dan prasarana Publik) merupakan pengeluaran Pemerintah Daerah untuk orang/personal yang berhubungan langsung dengan suatu aktivitas atau dengan kata lain merupakan belanja pegawai yang bersifat variabel.
2. Belanja barang (Kelompok Belanja Operasi dan Pemeliharaan sarana dan prasarana Publik) merupakan pengeluaran Pemerintah Daerah untuk penyediaan barang dan jasa yang berhubungan langsung dengan pelayanan publik.
3. Belanja perjalanan (Kelompok Belanja Operasi dan Pemeliharaan sarana dan prasarana Publik) merupakan pengeluaran Pemerintah Daerah untuk biaya perjalanan pegawai yang berhubungan langsung dengan pelayanan publik
4. Belanja pemeliharaan (Kelompok Belanja Operasi dan Pemeliharaan sarana dan prasarana Publik) merupakan pengeluaran Pemerintah Daerah

untuk pemeliharaan barang daerah yang mempunyai hubungan langsung dengan pelayanan publik

c. Belanja Modal

Merupakan pengeluaran Pemerintah Daerah yang manfaatnya melebihi satu tahun anggaran dan akan menambah aset atau kekayaan daerah dan selanjutnya akan menambah belanja yang bersifat rutin seperti biaya operasi dan pemeliharaan. Belanja modal dibagi menjadi:

1. Belanja publik, yaitu belanja yang manfaatnya dapat dinikmati secara langsung oleh masyarakat umum.
2. Belanja aparatur, yaitu belanja yang manfaatnya tidak secara langsung dinikmati oleh masyarakat, tetapi dirasakan langsung oleh aparatur.

d. Belanja Transfer

Merupakan pengalihan uang dari pemerintah daerah kepada pihak ketiga tanpa adanya harapan untuk mendapatkan pengembalian imbalan maupun keuntungan dari pengalihan uang tersebut. Kelompok belanja ini terdiri atas pembayaran:

1. Angsuran Pinjaman
2. Dana Bantuan
3. Dana Cadangan

e. Belanja Tak terduga

Adalah pengeluaran yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah untuk membiayai kegiatan-kegiatan tak terduga dan kejadian-kejadian luar biasa. Menurut Nurlan (2008) menyatakan bahwa belanja tidak terduga merupakan belanja untuk kegiatan yang sifatnya tidak biasa atau tidak diharapkan

berulang seperti penanggulangan bencana alam dan bencana sosial yang tidak diperkirakan sebelumnya, termasuk pengembalian atas kelebihan penerimaan daerah tahun-tahun sebelumnya yang telah ditutup.

2.1.1.5. Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Pendapatan Asli daerah merupakan pendapatan yang diperoleh dari hasil daerah itu sendiri, misalnya hasil pajak daerah, retribusi daerah, pendapatan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, pendapatan dari laba perusahaan daerah dan lain-lain pendapatan daerah yang sah (Mardiasmo, 2002)

Menurut penjelasan UU No.33 Tahun 2004 Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan pendapatan daerah yang bersumber dari hasil pajak daerah, hasil retribusi Daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah, yang bertujuan untuk memberikan keleluasaan kepada daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai mewujudkan asas desentralisasi.

Kendala utama yang dihadapi Pemerintah Daerah dalam melaksanakan otonomi daerah adalah minimnya pendapatan yang bersumber dari Pendapatan Asli Daerah (PAD). Proporsi Pendapatan Asli Daerah yang rendah, di lain pihak menyebabkan Pemerintah Daerah memiliki derajat kebebasan rendah dalam mengelola keuangan daerah. Sebagian besar pengeluaran, baik rutin maupun pembangunan, dibiayai dari dana perimbangan, terutama Dana Alokasi Umum. Alternatif jangka pendek peningkatan penerimaan Pemerintah Daerah adalah menggali dari Pendapatan Asli Daerah. Wujud dari desentralisasi fiskal adalah pemberian sumber-sumber penerimaan bagi daerah yang dapat digunakan sendiri sesuai dengan potensi daerah.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan pendapatan yang diperoleh dari sumber-sumber pendapatan daerah dan dikelola sendiri oleh pemerintah daerah.

Dalam struktur APBD baru dengan pendekatan kinerja, jenis pendapatan yang berasal dari pajak daerah dan redistribusi daerah berdasarkan UU No.34 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas UU No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Rertibusi Daerah, dirinci menjadi:

1. Pajak Daerah

Pajak Daerah adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan membangun daerah. Jenis Pajak Daerah dibagi menjadi 2 yaitu:

a. Pajak Daerah Provinsi terdiri dari :

- 1) Pajak Kendaraan Bermotor
- 2) Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor
- 3) Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor
- 4) Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan.

b. Pajak Daerah Kabupaten/Kota terdiri dari :

- 1) Pajak Hotel dan Restoran
- 2) Pajak Hiburan
- 3) Pajak Reklame
- 4) Pajak Penerangan Jalan
- 5) Pajak Pengambilan dan Pengolahan Bahan galian Golongan C

6) Pajak Parkir

2. Retribusi Daerah

Retribusi Daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan pribadi atau badan, dan mendapatkan balas jasa langsung. Retribusi dibagi atas tiga golongan, yaitu :

- a. Retribusi Jasa Umum
 - b. Retribusi Jasa Usaha
 - c. Retribusi Perijinan Tertentu
3. Hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan milik daerah yang dipisahkan merupakan penerimaan daerah yang berasal dari hasil perusahaan milik daerah dan pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Jenis pendapatan ini meliputi objek pendapatan berikut :
- a. Bagian laba perusahaan milik daerah
 - b. Bagian laba lembaga keuangan bank.
 - c. Bagian laba lembaga keuangan non bank
 - d. Bagian laba atas pernyataan modal/investasi.

2.1.1.6. Dana Alokasi Umum (DAU)

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 pelaksanaan desentralisasi. Pembagian dana untuk daerah melalui bagi hasil berdasarkan daerah penghasil cenderung menimbulkan ketimpangan antar daerah dengan mempertimbangkan kebutuhan dan potensi daerah. Alokasi Dana Alokasi Umum bagi daerah yang

potensi fiskalnya besar namun kebutuhan fiskalnya kecil akan memperoleh alokasi Dana Alokasi Umum yang relatif kecil. Sebaliknya daerah yang memiliki potensi fiskalnya kecil namun kebutuhan fiskalnya besar akan memperoleh alokasi Dana alokasi Umum relatif besar. Dengan maksud melihat kemampuan APBD dalam membiayai kebutuhan-kebutuhan daerah dalam rangka pembangunan daerah yang dicerminkan dari penerimaan umum APBD dikurangi dengan belanja pegawai (Abdul Halim, 2009).

Menurut penjelasan UU No.33 Tahun 2004 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.

Menurut Abdul Halim (2009) ketimpangan ekonomi antara satu Provinsi dengan Provinsi lain tidak dapat dihindari dengan adanya desentralisasi fiskal. Disebabkan oleh minimnya sumber pajak dan Sumber Daya Alam yang kurang dapat digali oleh Pemerintah Daerah. Untuk menanggulangi ketimpangan tersebut, Pemerintah Pusat berinisiatif untuk memberikan subsidi berupa Dana Alokasi Umum (DAU) kepada daerah. Bagi daerah yang tingkat kemiskinannya lebih tinggi, akan diberikan DAU lebih besar dibanding daerah yang kaya dan begitu juga sebaliknya. Selain itu untuk mengurangi ketimpangan dalam kebutuhan pembiayaan dan penugasaan pajak antara pusat dan daerah telah diatasi dengan adanya kebijakan bagi hasil dan Dana Alokasi Umum minimal sebesar 26% dari Penerimaan Dalam Negeri. Dana Alokasi Umum akan memberikan kepastian bagi daerah dalam memperoleh sumber pembiayaan untuk membiayai kebutuhan pengeluaran yang menjadi tanggung jawab masing-masing daerah.

Dana Alokasi Umum adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pembelanjaan. Adapun cara menghitung DAU menurut ketentuan adalah sebagai berikut (Abdul 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).

Dalam UU No.32 tahun 2004 disebutkan bahwa untuk pelaksanaan kewenangan Pemda, Pempus akan mentransfer Dana Perimbangan yang terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil yang terdiri dari pajak dan Sumber Daya Alam. Disamping Dana Perimbangan tersebut, Pemerintah Daerah memiliki sumber pendanaan sendiri berupa Pendapatan Asli Daerah (PAD), pembiayaan, dan lain-lain pendapatan yang sah. Kebijakan penggunaan semua dana tersebut diserahkan kepada Pemerintah Daerah. Dana transfer dari Pemerintah Pusat diharapkan digunakan secara efektif dan efisien oleh Pemerintah Daerah untuk meningkatkan pelayanannya kepada masyarakat.

Menurut Undang-undang No.33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah bahwa kebutuhan DAU oleh suatu daerah (Provinsi, Kabupaten, dan Kota) ditentukan dengan menggunakan pendekatan *Fiscal Gap*, dimana kebutuhan DAU suatu daerah ditentukan atas kebutuhan daerah dengan potensi daerah. Dana Alokasi Umum digunakan untuk menutup celah yang terjadi karena kebutuhan daerah melebihi dari potensi penerimaan daerah yang ada.

2.1.1.7. Hubungan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan Belanja Daerah

Pendapatan Asli Daerah merupakan semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah. Dengan ditambahnya infrastruktur dan perbaikan infrastruktur yang ada oleh pemerintah daerah, diharapkan akan memacu pertumbuhan ekonomi di daerah. Pertumbuhan ekonomi daerah akan merangsang meningkatnya pendapatan penduduk di daerah yang bersangkutan, seiring dengan meningkatnya pendapatan asli daerah. Semakin besar dana Pendapatan Asli Daerah berarti semakin besar belanja daerah yang dilakukan pemerintah daerah untuk pembangunan di daerahnya masing-masing.

Pajak daerah dan retribusi daerah merupakan komponen Pendapatan Asli Daerah memiliki prospek yang sangat baik untuk dikembangkan. Oleh sebab itu pajak dan retribusi daerah harus dikelola secara profesional dan transparan dalam rangka optimalisasi dan usaha meningkatkan kontribusinya terhadap pendapatan dan belanja daerah melalui intensifikasi pemungutan dan ekstensifikasi subyek dan obyek dari pajak dan retribusi daerah tersebut. Semakin besar Pendapatan Asli Daerah maka belanja daerah juga semakin besar, jika Pendapatan Asli Daerah rendah maka belanja daerah juga akan rendah (Abdul Halim : 2009).

2.1.1.8. Hubungan Dana Alokasi Umum (DAU) dengan Belanja Daerah

Dana Alokasi Umum (DAU), adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya didalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

Berkaitan dengan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, hal tersebut merupakan konsekuensi adanya penyerahan kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Dengan demikian, 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. Semakin besar dana alokasi umum ke pemerintah daerah berarti semakin besar belanja daerah yang dilakukan pemerintah daerah (Abdul Halim : 2009).

Pemberian Dana Alokasi Umum (DAU) kepada setiap daerah didasarkan pada besar kecilnya bobot masing masing daerah. Jika bobot suatu daerah besar, maka DAU yang akan diterimanya besar, tetapi sebaliknya, bila bobot suatu daerah kecil, maka DAU yang akan diperolehnya juga kecil. Hal ini dikarenakan perhitungannya, nilai bobot dikalikan dengan Pendanaan Dalam Negeri (PDN) atau yang di alokasikan dalam APBN untuk DAU pada tahun bersangkutan (Abdul Halim : 2009).

2.1.2. Penelitian terdahulu

Ada beberapa penelitian yang berkaitan dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU) dan Belanja Daerah serta faktor-faktor yang mempengaruhinya, antara lain :

- 1) Nur Indah Rahmawati (2010) dengan judul Pengaruh Pendapatan Asli daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Alokasi Belanja Daerah (Studi Pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Tengah). Penelitian ini termasuk penelitian deskriptif kuantitatif. Sampel penelitian yang digunakan adalah Laporan Realisasi Anggaran Pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Tengah. Variabel dependen (Y) adalah Belanja daerah dan Variabel Independen adalah Pendapatan Asli Daerah (X_1) dan Dana Alokasi Umum (X_2). Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa DAU dan PAD mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap alokasi belanja daerah. Jika dilihat lebih lanjut, tingkat ketergantungan alokasi belanja daerah lebih dominan terhadap PAD daripada DAU.
- 2) Syukriy Abdullah & Abdul Halim (2004) dengan judul Pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah Terhadap Belanja Pemerintah Daerah pada Kabupaten/Kota di Jawa dan Bali. Dalam penelitian ini Syukriy Abdullah dan Abdul Halim menggunakan 2 variabel bebas yaitu Dana Alokasi Umum dan Pendapatan Asli Daerah. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa Dana Alokasi Umum berpengaruh signifikan terhadap Belanja Pemerintah Daerah dan Pendapatan Asli Daerah juga berpengaruh signifikan terhadap Belanja Pemerintah Daerah.
- 3) Penelitian yang dilakukan oleh Puspita Sari (2009) menguji Pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) Dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Terhadap Belanja Langsung Pada Pemerintah Kabupaten/Kota Di Provinsi Riau. Ada tiga simpulan yang merupakan hasil penelitian yang telah dilakukan yaitu: Pertama, DAU mempunyai pengaruh positif dan signifikan terhadap

belanja langsung. Kedua, PAD secara parsial tidak mempunyai pengaruh yang positif dan signifikan terhadap belanja langsung secara parsial. Ketiga, DAU dan PAD secara simultan berpengaruh signifikan terhadap Belanja Langsung.

- 4) Kesit Bambang Prakosa (2004) dengan judul Pengaruh Pendapatan Asli daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota di Jawa Tengah dan DIY. Hasil menunjukkan bahwa sandaran Pemda untuk menentukan jumlah belanja daerah suatu periode berbeda. Dalam tahun bersamaan, PAD lebih dominan dari pada DAU, tetapi untuk satu tahun kedepan, DAU lebih dominan. Munculnya berbagai bentuk peraturan daerah tentang pajak dan retribusi daerah mungkin merupakan indikasi untuk “mengimbangi” pendapatan yang bersumber dari Pemerintah Pusat (salah satunya DAU).
- 5) Pipit Budiarti (2014) yaitu Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Struktur Belanja Dearah pada Pemerintah Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Timur dengan periode penelitian 2010-2013. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh positif terhadap struktur belanja daerah yaitu pada belanja langsung.

Secara lebih ringkas kajian terhadap penelitian terdahulu disajikan dalam tabel 2.1. sebagai berikut:

Tabel 2.1.
Kajian Penelitian Terdahulu

No	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Variabel	Alat Analisis	Hasil Penelitian
1.	Nur Indah Rahmawati (2010)	Pengaruh Pendapatan Asli daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Alokasi Belanja Daerah (Studi Pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Tengah)	$X_1 =$ Pendapatan Asli Daerah (PAD) $X_2 =$ Dana Alokasi Umum (DAU) $Y =$ Alokasi Belanja Daerah	Regresi Linier Berganda	Bahwa DAU dan PAD mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap alokasi belanja daerah. Jika dilihat lebih lanjut, tingkat ketergantungan alokasi belanja daerah lebih dominan terhadap PAD daripada DAU

2.	Syukriy Abdullah & Abdul Halim (2004)	Pengaruh Pendapatan Asli daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Belanja Daerah (Studi kasus pada Kabupaten/Kota di Jawa dan Bali)	$X_1 =$ Pendapatan Asli Daerah (PAD) $X_2 =$ Dana Alokasi Umum (DAU) $Y =$ Belanja Daerah	Regresi Linier Berganda	Dana Alokasi Umum berpengaruh signifikan terhadap Belanja Pemerintah Daerah, Pendapatan Asli Daerah Berpengaruh Sig nifikan terhadap Belanja Pemerintah Daerah.
3.	Puspita Sari (2009)	Pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) Dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Terhadap Belanja Langsung Pada Pemerintah Kabupaten/Kota Di Provinsi Riau	$X_1 =$ Pendapatan Asli Daerah (PAD) $X_2 =$ Dana Alokasi Umum (DAU) $Y =$ Belanja Langsung	Regresi Linier Berganda	Pertama,DAU mempunyai pengaruh positif dan signifikan terhadap belanja langsung. Keua, PAD secara parsial tidak mempunyai pengaruh yang positif dan signifikan terhadap belanja langsung secara parsial. Ketiga, DAU dan PAD secara simultan berpengaruh signifikan

					terhadap Belanja Langsung.
4.	Kesit Bambang Prakosa (2004)	Pengaruh Pendapatan Asli daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota di Jawa Tengah dan DIY.	$X_1 =$ Pendapatan Asli Daerah (PAD) $X_2 =$ Dana Alokasi Umum (DAU) $Y =$ Belanja Daerah	Regresi Linier Berganda	bahwa alat ukur Pemda untuk menentukan jumlah Belanja Daerah suatu periode berbeda. Dalam tahun bersamaan, PAD lebih dominan dari pada DAU, tetapi untuk satu tahun kedepan, DAU lebih dominan.
5.	Pipit Budiarti (2014)	Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Struktur Belanja Daerah pada Pemerintah Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Timur	$X_1 =$ Pendapatan Asli Daerah (PAD) $X_2 =$ Dana Alokasi Umum (DAU) $Y =$ Struktur Belanja Daerah	Regresi Linier Berganda	bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh positif terhadap struktur belanja daerah yaitu pada belanja langsung.

Sumber data: Penelitian Terdahulu

2.1.3. Kerangka Pemikiran

PAD adalah Pendapatan Asli Daerah yang terdiri dari Hasil Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Pendapatan dari Laba Perusahaan Daerah dan lain-lain Pendapatan Yang Sah. PAD memiliki peranan yang sangat penting dalam perekonomian daerah. PAD merupakan tulang punggung pembiayaan daerah, oleh karenanya kemampuan melaksanakan otonomi diukur dari besarnya kontribusi yang diberikan oleh PAD terhadap total APBD, semakin besar kontribusi yang dapat diberikan oleh PAD terhadap APBD berarti semakin kecil ketergantungan pemerintah daerah terhadap bantuan pemerintah pusat sehingga otonomi dapat terwujud.

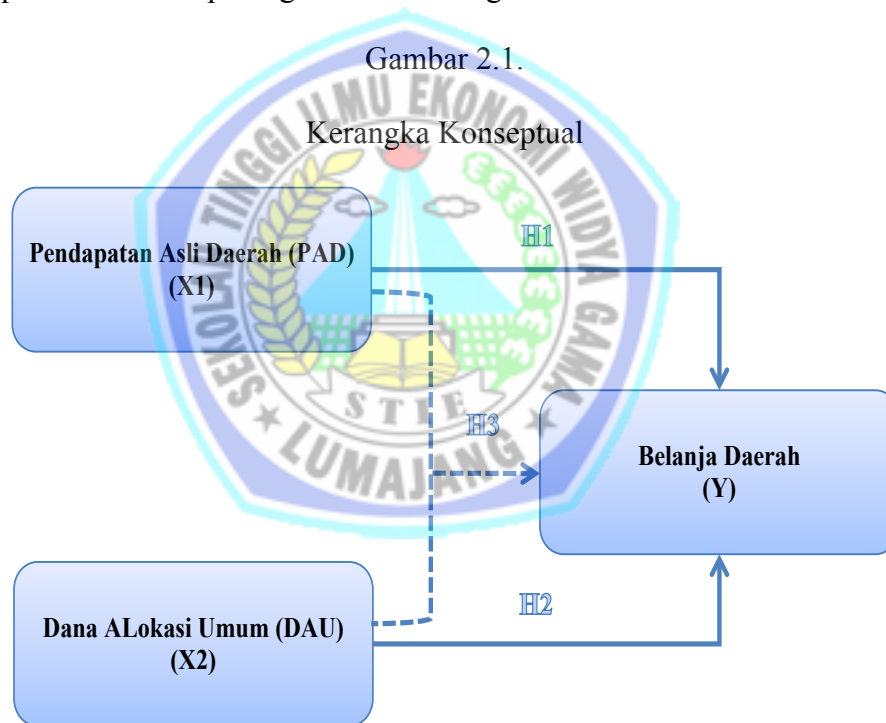
Dana Alokasi Umum adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. DAU merupakan supendapatan penting bagi sebuah daerah dalam memenuhi belanjanya. Dan DAU ini sekaligus menunjukkan tingkat kemandirian suatu daerah. Semakin banyak DAU yang diterima berarti daerah tersebut masih sangat tergantung terhadap Pemerintah Pusat dalam memenuhi belanjanya, ini menandakan bahwa daerah tersebut belum mandiri, dan begitulah sebaliknya.

Dalam literatur ekonomi dan keuangan daerah, hubungan pendapatan dan belanja daerah didiskusikan secara luas sejak akhir decade 1950-an dan berbagai hipotesis tentang hubungan diuji secara empiris menyatakan bahwa pendapatan mempengaruhi belanja.

Pendapatan Asli Dearah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) berkaitan erat, dimana besar kecilnya DAU salah satu ditentukan oleh potensi daerah tersebut yang berarti semakin besar potensi daerah yang dimiliki akan semakin

besar pula pendapatan asli daerahnya, dengan demikian maka daerah tersebut dapat memenuhi kebutuhan wilayahnya sendiri sehingga persen bobot wilayah tersebut akan semakin kecil. Dengan semakin kecilnya persen bobot yang dimiliki oleh daerah tersebut maka akan semakin kecil pula Dana Alokasi Umum (DAU) yang diterima. Dalam hal ini semakin besar Pendapatan Asli Daerah (PAD) akan semakin kecil Dana Alokasi Umum (DAU) yang diterima oleh pemerintah daerah, dan begitu pula sebaliknya.

Berdasarkan kerangka pemikiran tersebut, maka hubungan antar variabel dalam penelitian ini dapat digambarkan sebagai berikut :



Keterangan :

- : Pengaruh Secara Parsial
- - - - - → : Pengaruh Secara Simultan

2.2. Hipotesis

Pandangan Pemerintah ada dua yaitu Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Perimbangan. Studi yang pernah dilakukan oleh Nur Indah Rahmawati (2010) menunjukkan bahwa DAU dan PAD berpengaruh signifikan terhadap alokasi belanja daerah. Wulan Ramdhiyani (2013) juga menunjukkan bahwa terdapat pengaruh yang signifikan antara Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Belanja Daerah.

Selama ini PAD memiliki peran untuk membiayai pelaksanaan otonomi daerah guna mencapai penyelenggaraan otonomi daerah yang ingin meningkatkan pelayanan publik dan memajukan perekonomian daerah (Mardiasmo:2002).

Melihat beberapa hasil penelitian diatas, telah menunjukkan bahwa PAD merupakan sumber pendapatan penting bagi pemerintah untuk memenuhi belanjanya, semakin tinggi tingkat PADnya, semakin baik tingkat kemandiriannya

H_1 : Diduga Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh secara parsial terhadap Belanja Daerah Pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Timur tahun 2011-2014.

Untuk memberikan dukungan terhadap pelaksanaan otonomi daerah telah diterbitkan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Sumber pembiayaan Pemerintah Daerah didalam rangka perimbangan keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah dilaksanakan atas dasar desentralisasi, dekonsentralisasi, dan pembantuan. Adapun sumber-sumber pembiayaan pelaksanaan desentralisasi terdiri dari Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, Pinjaman Daerah, dan lain-lain penerimaan yang sah.

Halim dalam penelitian Kesit Bambang Prakosa (2004) Dana Alokasi Umum (DAU) adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya di dalam pelaksanaan desentralisasi.

H₂ : Diduga Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh secara parsial terhadap Belanja Daerah Pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Timur tahun 2011-2014.

H₃ : Diduga Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh secara simultan terhadap Belanja Daerah Pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Timur tahun 2011-2014.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan tulang punggung pembiayaan daerah, oleh karenanya kemampuan melaksanakan ekonomi diukur dari besarnya kontribusi yang diberikan oleh PAD terhadap total APBD, semakin besar kontribusi yang diberikan oleh PAD terhadap total APBD, berarti semakin kecil ketergantungan pemerintah daerah terhadap bantuan pemerintah pusat, sehingga otonomi daerah dapat terwujud.

H₄ : Diduga Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang berpengaruh paling dominan terhadap Belanja Daerah Pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Timur tahun 2011-2014 daripada Dana Alokasi Umum (DAU).