

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN, DAN HIPOTESIS

2.1 Tinjauan Pustaka

2.1.1 Otonomi Daerah

Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Hak tersebut diperoleh melalui penyerahan urusan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah sesuai dengan keadaan dan kemampuan daerah. Menurut Ateng Syarifudin otonomi daerah adalah kebebasan atau kemandirian yang terbatas dimana kemandirian itu terwujud sebagai suatu pemberian kesempatan yang harus dapat di pertanggung jawabkan. Menurut Undang- undang No. 32 tahun 2004 pasal 2 ayat 3 yang dimaksud yaitu, pemerintah daerah bertujuan menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah (pusat), dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan rakyat, pelayanan umum, dan daya saing daerah.

Pada dasarnya, kebijakan otonomi daerah dilakukan dengan mendesentralisasikan kewenangan yang sebelumnya tersentralisasi oleh pemerintah pusat. Dalam proses desentralisasi, kekuasaan pemerintah pusat dialihkan ke pemerintah daerah sebagaimana mestinya sehingga terwujud pergeseran kekuasaan dari pusat ke daerah kabupaten dan kota di seluruh Indonesia. Jika dalam kondisi semula, arus kekuasaan pemerintah bergerak dari daerah ke tingkat pusat, diidealkan bahwa sejak ditetapkannya kebijakan otonomi

daerah itu, arus dinamika kekuasaan akan bergerak sebaliknya, yaitu dari pusat ke daerah.

Kebijakan otonomi dan desentralisasi kewenangan ini dinilai sangat penting, terutama untuk menjamin agar proses integrasi nasional dapat dipelihara dengan sebaik-baiknya. Hal ini karena dalam sistem yang berlaku sebelumnya, ketidakadilan struktural dalam hubungan antara pusat dan daerah-daerah sangat jelas terlihat. Kebijakan otonomi daerah dinilai mutlak harus diterapkan dalam waktu yang secepat-cepatnya sesuai dengan tingkat kesiapan daerah sendiri. Bahkan, pada awal ditetapkan Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tentang pemerintah daerah, MPR mengeluarkan ketetapan MPR No.IV/MPR/2000 yang menegaskan bahwa daerah-daerah tidak perlu menunggu petunjuk dan aturan-aturan dari pusat untuk menyelenggarakan otonomi daerah.

Sebelum dikeluarkan peraturan yang diperlukan dari pemerintah pusat, pemerintah daerah dapat melakukan sendiri pengaturan mengenai hal-hal yang bersangkutan melalui penetapan peraturan daerah. Setelah peraturan pusat yang dimaksud ditetapkan, barulah peraturan daerah tersebut disesuaikan sebagaimana mestinya, apabila perlu, dapat diadakan penyesuaian.

Dengan demikian, kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi kewenangan tidak hanya menyangkut pengalihan kewenangan dari atas ke bawah, tetapi juga perlu diwujudkan atas dasar prakarsa dari bawah untuk mendorong tumbuhnya kemandirian pemerintahan daerah sebagai faktor yang menentukan keberhasilan kebijakan otonomi daerah. Dalam kultur masyarakat kita yang paternalistik. Kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah tidak akan berhasil apabila tidak

dibarengi dengan upaya sadar untuk membangun keprekarsaan dan kemandirian daerah sendiri (Jimly Asshiddiqie :278).

Otonomi daerah memiliki tujuan yang menyeluruh yaitu seperti, tujuan politik, administratif, dan tujuan ekonomi. Tujuan ekonomi yang dimaksud yaitu otonomi daerah diharapkan dapat mewujudkan peningkatan indeks pembangunan manusia sehingga kesejahteraan masyarakat setempat menjadi lebih baik. Selain itu, penerapan otonomi daerah ini bertujuan agar meningkatnya daya saing dan kualitas produksi daerah otonom tersebut sehingga adanya dampak yang nyata pada kesejahteraan masyarakat setempat.

Penyelenggaraan otonomi daerah dilakukan berdasarakan 3 asas yang berlaku, yaitu,

1. Asas Desentralisasi

Pemberian wewenang untuk menjalankan pemerintahan kepada daerah otonom berdasarkan struktur NKRI dan dasar hukum yang berlaku.

2. Asas Dekonsentrasi

Pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada gubernur yang bertugas sebagai wakil pemerintah dan atau perangkat pusat daerah.

3. Asas Tugas Pembantuan

Pemberian tugas dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan tugas tertentu dengan biaya, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia. Tugas tersebut harus dipertanggung jawab kan dan dilaporkan kepada yang berwenang.

2.1.2 Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

2.1.2.1 Pengertian APBD

Anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) adalah rencana keuangan pemerintah daerah di Indonesia yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Daerah. APBD ditetapkan dengan peraturan daerah. Tahun anggaran APBD meliputi masa satu tahun, mulai dari tanggal 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember. Anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) terdiri atas :

1. Pendapatan Asli Daerah (PAD) meliputi : pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah, dan penerimaan lain-lain.
2. Bagian dana perimbangan meliputi : Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK).
3. Lain-lain pendapatan yang sah seperti, dana hibah atau dana darurat.
4. Anggaran belanja yaitu, anggaran yang digunakan untuk membiayai keperluan penyelenggaraan tugas Pemerintah Daerah.
5. Pembiayaan, yaitu, setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun tahun-tahun anggaran berikutnya.

2.1.2.2 Fungsi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Sesuai peraturan yang telah di atur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No.13 Tahun 2006 yang diubah terakhir kali dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 21 Tahun 2011 ada enam fungsi APBD, yaitu :

1. Fungsi Otorisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Anggaran daerah menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan. Otorisasi sendiri memiliki makna sendiri yaitu “pemberi kekuasaan”, hal ini jika dikaitkan dengan APBD, seseorang atau satuan kerja diberi kekuasaan untuk melaksanakan setiap anggaran, pendapatan, belanja dan pembiayaan yang telah di anggarkan dalam APBD.

2. Fungsi Perencanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Anggaran daerah menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan. Melaksanakan suatu kegiatan apabila sejak awal telah di rencanakan maka diharapkan akan meminimalkan hambatan dan bias di tengah perjalanan pelaksanaannya.

Ketika APBD telah di ditetapkan maka menjadi kewajiban bagi setiap pengguna anggaran untuk membuat anggaran kas agar setiap rencana yang telah di ditetapkan dalam APBD dapat dilaksanakan sesuai dengan rencana yang telah dibuat.

3. Fungsi Pengawasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Anggaran daerah menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan. Dokumen tentang perda dalam membuat program dan kegiatan yang akan dilaksanakan dalam satu tahun anggaran.

4. Fungsi Alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Anggaran daerah harus diarahkan untuk menciptakan lapangan pekerjaan atau mengurangi pengangguran, dan pemborosan sumber daya serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian. Ketika menyusun program dan kegiatan yang akan dianggarkan dalam APBD supaya lebih ditekankan kepada kegiatan-kegiatan yang dapat menyerap tenaga kerja. Sehingga akhirnya secara signifikan akan mengurangi pengangguran di daerah yang bersangkutan.

5. Fungsi Distribusi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Kebijakan anggaran daerah harus lebih memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan. Dalam kaitan ini, sering terdengar istilah yang dilontarkan pada para pakar maupun orang awam bahwa APBD merupakan “uang rakyat”, jika memang benar “uang rakyat” sudah seharusnya digunakan demi kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat di daerah yang bersangkutan.

6. Fungsi Stabilisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Anggaran pemerintah daerah menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian daerah. Dengan fungsi stabilisasi ini, APBD sejatinya dapat digunakan untuk menciptakan stabilisasi ekonomi dalam tingkat lokal. Pengimplementasi fungsi stabilisasi dapat melalui kebijakan pengalokasian belanja subsidi dalam APBD.

Alokasi anggaran belanja dalam subsidi dapat diberikan kepada perusahaan penyedia barang dan jasa yang dibutuhkan oleh masyarakat setempat. Subsidi ini pada dasarnya diberikan untuk bantuan biaya produksi kepada lembaga atau perusahaan.

2.1.2.3 Sumber-Sumber Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

1. Retribusi

Retribusi menurut UU No. 28 Tahun 2009 adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/ atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan pribadi atau badan.

Retribusi dianggap sebagai sumber penerimaan tambahan, tujuan utamanya adalah untuk meningkatkan efisiensi dengan menyediakan informasi atas permintaan bagi penyediaan layanan publik minimal sebesar tambahan biaya (*marginal cost*) bagi masyarakat. Ada tiga jenis retribusi, antara lain :

a. Retribusi perizinan tertentu (*service fees*)

Seperti penerbitan surat izin (pernikahan, bisnis, kendaraan bermotor) dan berbagai macam biaya yang diterapkan oleh pemerintah daerah untuk meningkatkan pelayanan. Pemberlakuan biaya/tariff kepada masyarakat atas sesuatu yang diperlukan oleh hukum tidak selalu rasional.

b. Retribusi jasa umum (*public prices*)

Adalah penerimaan pemerintah daerah atas hasil penjualan barang-barang privat, dan jasa. Semua penjualan jasa yang disediakan di daerah

untuk dapat diidentifikasi secara pribadi dari biaya manfaat publik, untuk memberikan tarif atas fasilitas hiburan atau rekreasi. Biaya tersebut seharusnya diatur pada tingkat kompetisi swasta, tanpa pajak dan subsidi, dimana itu merupakan cara paling efisien dari pencapaian tujuan kebijakan publik, dan akan lebih baik lagi jika pajak subsidi dihitung secara terpisah.

c. Retribusi jasa usaha (*specific benefit charges*)

Secara teori merupakan cara untuk memperoleh keuntungan dari pembayar pajak yang kontras, seperti pajak bahan bakar minyak atau pajak bumi dan bangunan.

2. Pajak Bumi dan Bangunan (*Property Taxes*)

Pajak Property (PBB) memiliki peranan penting dalam hal keuangan pemerintah daerah, pemerintah daerah di kebanyakan negara berkembang akan mampu mengelola keuangannya tapi hak milik berhubungan dengan pajak property. Jika pemerintah daerah diharapkan untuk memerankan bagian penting dalam keuangan sector jasa (contoh: pendidikan, kesehatan), sebagaimana seharusnya mereka akan membutuhkan akses untuk sumber penerimaan yang lebih elastis

3. Pajak Cukai (*Excise Taxes*)

Pajak cukai berpotensi signifikan terhadap sumber penerimaan daerah, terutama alasan efisiensi dan administrasi. Terutama cukai terhadap pajak kendaraan. Pajak tersebut jelas dapat di eksploitasi lebih lengkap dari pada yang biasanya terjadi di sebagian negara yaitu dari segi prespektif administratif berupa pajak bahan bakar dan otomotif. Pajak bahan bakar juga terkait

penggunaan jalan, dan efek eksternal seperti kecelakaan kendaraan, kemacetan dan polusi. Swastanisasi jalan tol pada prinsipnya dapat melayani fungsi pajak manfaat, didasarkan pada fitur umum dan ukuran mesin kendaraan, lokasi kendaraan dan terutama bobot roda kendaraan.

4. Pajak Penghasilan (*Personal Income Taxes*)

Diantara beberapa negara di mana pemerintah sub nasional memiliki peran pengeluaran besar, dan sebagian besar otonom fiskal adalah negara-negara nordik. Pajak pendapatan daerah ini pada dasarnya dikenakan pada nilai yang tetap. Pada tingkat daerah didirikan basis pajak yang sama sebagai pajak pendapatan nasional dan dikumpulkan oleh pemerintah pusat.

2.1.3 Pendapatan Asli Daerah (PAD)

2.1.3.1 Pengertian Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Menurut UU Nomor 33 Tahun 2004, Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah penerimaan yang diperoleh daerah dari sumber-sumber di dalam daerahnya sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pendapatan asli daerah merupakan tulang punggung pembiayaan daerah, oleh karenanya kemampuan melaksanakan ekonomi diukur dari besarnya kontribusi yang diberikan oleh pendapatan asli daerah terhadap APBD, semakin besae kontribusi yang dapat diberikan oleh pendapatan asli daerah terhdap APBD berarti semakin kecil ketergantungan pemerintah daerah terhadap bantuan pemerintah pusat. Menurut Undang-Undang No.33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan

Pemerintah Daerah mengatakan bahwa sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) bersumber dari, pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, lain-lain PAD yang sah.

2.1.3.2 Sumber-Sumber Yang Mempengaruhi Pendapatan Asli Daerah

Adapun sumber-sumber pendapatan asli daerah (PAD) sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004, yaitu :

1. Pajak Daerah

Sumber utama dari PAD adalah pajak daerah. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Pajak Daerah, yang selanjutnya disebut pajak, adalah kontribusi wajib kepada daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pajak ini akan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah. Adapun jenis-jenis pajak daerah sebagai berikut :

a. Pajak Hotel

Biasanya dikenakan atas pelayanannya. Pelayanan yang dimaksud di sini termasuk segala jenis jasa dan fasilitas di dalam harga atau rate hotel.

b. Pajak Restaurant atau Rumah Makan

Pajak dari restaurant atau rumah makan ini biasanya berasal dari pelayanannya. Sedangkan untuk pajak yang biasanya dikenakan ketika

kita membeli makanan, dinamakan pajak pertambahan nilai atau dikenal dengan nama PPN.

c. Pajak Hiburan

Biasanya dikenakan untuk proses penyelenggaraanya. Hiburan di sini misalnya adalah semua jenis pertunjukan, penerimaan, ataupun pementasan yang dapat ditonton atau dinikmati orang dengan biaya tertentu.

d. Pajak reklame

Pajak yang dikenakan untuk penyelenggaraan reklame atau papan iklan.

e. Pajak penerangan jalan

Pajak tersebut dikenakan atas penggunaan tenaga listrik dengan ketentuan penerangan jalan tersebut, dibiayai oleh pemerintah daerah.

f. Pajak bahan galian golongan c

Pajak yang dimaksud dalam perundang-undangan misalnya adalah asbes, batu tulis, batu setengah permata, batu apung, gips, pasir, fosfat, hingga tanah liat. Pajak akan dikenakan kepada mereka yang mengambil bahan galian golongan c ini.

d. Pajak pemanfaatan air bawah tanah dan pemukiman

Pajak ini akan dikenakan kepada mereka yang mengambil dan memanfaatkan air bawah tanah maupun pemukiman, untuk keperluannya, diluar kepentingan rumah tangga dan pertanian rakyat.

2. Retribusi Daerah

Retribusi daerah yang selanjutnya disebut retribusi, 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 (Undang-undang No. 28 Tahun 2009 Pasal 108).

Terdapat beberapa kelompok retribusi yang bisa dimanfaatkan pemerintah agar bisa dimasukkan kedalam kas daerah. Adapun kelompok di dalam retribusi sebagai berikut :

a. Retribusi jasa umum

Retribusi jasa umum dapat dinikmati oleh pribadi atau badan. Karena berperan sebagai retribusi jasa yang disediakan oleh pemerintah daerah untuk tujuan dan pemanfaatn umum.

b. Retribusi jasa usaha

Retribusi jasa yang diberikan atau disediakan oleh pemerintah daerah dengan menganut konsep komersial. Hal ini disebabkan sector swasta pun bisa menyediakannya.

c. Retribusi perizinan tertentu

Retribusi yang dijelaskan sebagai pungutan daerah untuk pembayaran atas pemberian izin tertentu. Biasanya khusus diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.

3. Pengelolaan Kekayaan yang Dipisahkan

Kekayaan negara yang dipisahkan adalah komponen kekayaan negara yang pengelolaannya diserahkan kepada Badan Usaha Milik Negara atau

Badan Usaha Milik Daerah. Pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan ini merupakan sub-bidang keuangan negara yang khusus ada pada negara-negara non-publik.

Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan merupakan bagian dari PAD daerah tersebut, yang antara lain bersumber dari bagian laba dari perusahaan daerah, bagian laba dari lembaga keuangan bank, bagian laba atas penyertaan modal kepada badan usaha lainnya.

4. Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah

Sumber ini dapat digunakan untuk membiayai belanja daerah dengan cara-cara yang wajar. Adapun menurut Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 pasal 6 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Lain-lain PAD yang sah meliputi,

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

Keempat sumber tersebut akan bersinergi sehingga akan menghasilkan PAD yang akan mampu menunjang jalannya perekonomian di sebuah daerah. Selain itu, pendapatan asli daerah juga memiliki pengaruhnya tersendiri baik bagi pengeluaran pemerintah maupun jumlah penduduk.

2.1.4 Dana Alokasi Umum (DAU)

Dana Alokasi Umum (DAU) adalah dana yang bersumber dari penerimaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang dialokasikan kepada daerah dalam bentuk *block grant* yang pemanfaatannya diserahkan sepenuhnya kepada pemerintah daerah. Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah menjelaskan bahwa DAU bertujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antar daerah yang dimaksudkan untuk mengurangi ketimpangan kemampuan keuangan antara daerah.

DAU 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*). Darwanto dan Yustikasari (2007) dalam Riva Ubar (2011) menyatakan bahwa pemberian DAU kepada pemerintah daerah merupakan konsekuensi adanya penyerahan kewenangan pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Dengan demikian, terjadi transfer yang cukup signifikan di dalam APBN dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, dan pemerintah daerah secara leluasa dapat menggunakan Dana Alokasi Umum apakah untuk memberikan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat sehingga menciptakan kesejahteraan hidup yang lebih baik.

Perhitungan Dana Alokasi Umum berdasarkan Undang-undang No.33 Tahun 2004 : Dana Alokasi Umum = celah fiskal + alokasi dasar

Celah fiskal adalah :

Celah fiskal : bobot celah fiskal x DAU seluruh kab/kota

DAU seluruh kab/kota = $90\% \times (26\% \times \text{pendapatan dalam negeri netto})$

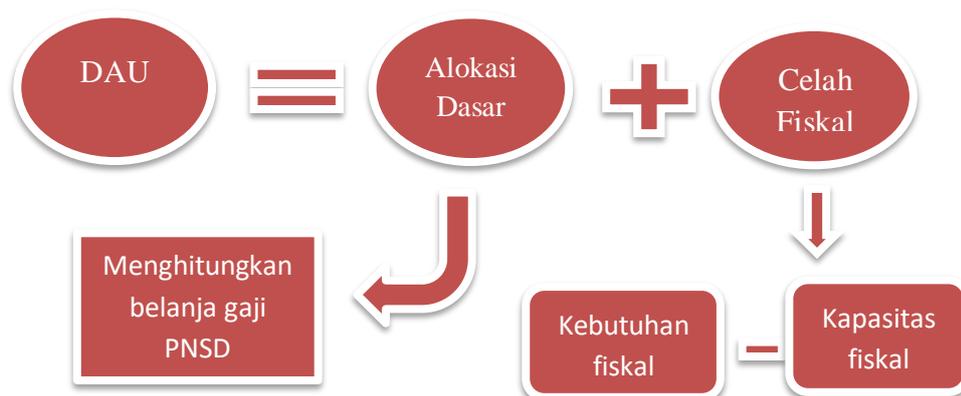
Bobot celah fiskal daerah = celah fiskal daerah

Total celah fiskal seluruh kab/kota

Celah fiskal daerah = kebutuhan fiskal – kapasitas fiskal

Dana Alokasi Umum ditetapkan sekurang-kurangnya 25% dari penerimaan dalam negeri yang ditetapkan dalam APBN. Dana Alokasi Umum untuk daerah provinsi dan untuk daerah kabupaten/kota ditetapkan masing-masing 10% dan 90% dari Dana Alokasi Umum yang telah ditetapkan.

Mekanisme Alokasi DAU TA 2019



Sumber : Kementerian keuangan, DJPK.

Gambar 2.1

Dana Alokasi Umum untuk suatu daerah kabupaten/kota tertentu ditetapkan berdasarkan perkalian jumlah Dana Alokasi Umum untuk seluruh daerah kabupaten/kota yang merupakan proporsi bobot daerah kabupaten atau kota terhadap jumlah bobot semua daerah kabupaten/kota terhadap jumlah di seluruh Indonesia. Bobot daerah ditetapkan berdasarkan:

1. Kebutuhan wilayah otonomi daerah;
2. Potensi otonomi daerah.

2.1.5 Dana Alokasi Khusus (DAK)

Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah menjelaskan bahwa Dana Alokasi Umum (DAK) merupakan dan transfer dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang pemanfaatannya untuk suatu tujuan tertentu / khusus.

Dana Alokasi Khusus dimaksudkan untuk membantu membiayai kegiatan-kegiatan khusus di daerah tertentu yang merupakan urusan daerah dan sesuai prioritas nasional, khususnya untuk membiayai kebutuhan saran dan prasarana pelayanan dasar masyarakat yang belum mencapai standar tertentu atau untuk mendorong percepatan pembangunan daerah. DAK sepenuhnya digunakan untuk belanja modal untuk peningkatan fasilitas publik dengan kata lain tidak ada bagian DAK yang digunakan untuk biaya operasional pembangunan seperti biaya perjalanan dinas dan sebagainya.

Dana Alokasi Khusus (DAK) dapat dialokasikan dari APBN kepada daerah tertentu untuk membantu biaya kebutuhan khusus dengan memperhatikan tersedianya dan dan APBN. Kebutuhan khusus itu adalah :

1. Kebutuhan yang tidak bisa di perkirakan dengan menggunakan rumus alokasi umum dan atau;
2. Kebutuhan yang merupakan komitmen yang berasal atau prioritas nasional.

Dana Alokasi Khusus termasuk yang berasal dari dana reboisasi. Dana reboisasi dibagi dengan perimbangan :

1. Sebanyak 40% dibagikan kepada daerah sebagai Dana Alokasi Khusus;
2. Sebanyak 60% untuk pemerintah pusat.

Selain dalam rangka reboisasi, daerah yang mendapat pembiayaan kebutuhan khusus menyediakan dana pendamping dari APBD sesuai dengan kemampuan daerah tersebut (HAW Widjadja : 43-45, dalam Utang).

2.1.6 Dana Bagi Hasil (DBH)

Dana Bagi Hasil (DBH) adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah dengan memperhatikan potensi daerah penghasil berdasarkan angka presentase tertentu untuk menandai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dana Bagi Hasil terdiri dari DBH Pajak dan DBH Sumber Daya Alam (SDA).

2.1.6.1 Jenis Dana Bagi Hasil (DBH)

1. Menurut Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 Dana Bagi Hasil bersumber dari Pajak sebagaimana dimaksud pada ayat 1 terdiri atas,
 - a. Pajak Bumi dan Bangunan (PBB),
 - b. Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), dan
 - c. Pajak Penghasilan (PPh) Pasal 25 dan Pasal 29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri dan PPh Pasal 21.

2. Dana Bagi Hasil yang bersumber dari Sumber Daya Alam yaitu,
 - a. Kehutanan
 - b. Pertambangan umum
 - c. Perikanan
 - d. Pertambangan minyak bumi
 - e. Pertambangan gas bumi, dan
 - f. Pertambangan panas bumi

2.1.7 Belanja Daerah

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

2.1.7.1 Kelompok Belanja Daerah

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 menyebutkan bahwa kelompok Belanja Daerah dibagi dua jenis, yaitu belanja tidak langsung dan belanja langsung.

2.1.7.1.1 Kelompok Belanja Tidak Langsung (BTL)

Kelompok belanja tidak langsung merupakan belanja yang di anggarkan tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Kelompok belanja tidak langsung dibagi menurut jenis belanja yang terdiri dari :

1. 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. Belanja pegawai dianggarkan pada belanja organisasi berkenaan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

2. Belanja Bunga

Digunakan untuk menganggarkan pembayaran bunga utang yang dihitung atas kewajiban pokok utang (*principal outstanding*) berdasarkan perjanjian pinjaman jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang.

3. Belanja Subsidi

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

4. Belanja Hibah

Digunakan untuk menganggarkan pemberian hibah dalam bentuk uang, barang atau jasa kepada pemerintah ataupun pemerintah daerah lainnya, dan kelompok masyarakat atau perorangan yang secara spesifik telah ditetapkan peruntukannya.

5. Bantuan Sosial

Digunakan untuk menanggarkan pemberian bantuan dalam bentuk uang atau barang kepada masyarakat yang bertujuan untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat.

6. Belanja Bagi Hasil

Digunakan untuk menganggarkan dana bagi hasil yang bersumber dari pendapatan pemerintah provinsi kepada pemerintah kabupaten / kota atau

pendapatan pemerintah kabupaten / kota kepada pemerintah desa atau pendapatan pemerintah daerah tertentu kepada pemerintah daerah lainnya sesuai dengan keuntungan perundang-undangan.

7. Bantuan Keuangan

Digunakan untuk menganggarkan bantuan keuangan yang bersifat umum atau khusus dari propinsi kepada kabupaten / kota, pemerintah desa, dan kepada pemerintah daerah lainnya atau dari pemerintah daerah lainnya dalam rangka pemerataan dan peningkatan kemampuan keuangan.

8. Belanja Tidak Terduga

Merupakan belanja untuk kegiatan yang sifatnya tidak bisa atau tidak diharapkan berulang seperti penanggulangan bencana alam dan bencana sosial yang di perkirakan sebelumnya, termasuk pengembalian atas kelebihan penerimaan daerah tahun-tahun sebelumnya yang telah ditutup.

2.1.7.1.2 Kelompok Belanja Langsung

Kelompok BL adalah merupakan belanja yang dianggarkan terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Kelompok belanja langsung dari suatu kegiatan dibagi menurut jenis belanja yang terdiri dari :

1. Belanja Pegawai

Untuk pengeluaran honorarium atau upah dalam melaksanakan program dan kegiatan pemerintah daerah.

2. Belanja Barang dan Jasa

Digunakan untuk pengeluaran pembelian atau pengadaan barang yang nilai manfaatnya kurang dari duabelas bulan atau pemakaian jasa dalam melaksanakan program dan kegiatan pemerintah daerah.

3. Belanja Modal

Digunakan untuk pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembelian, pengadaan atau pembangunan aset tetap berwujud yang mempunyai nilai manfaat lebih dari duabelas bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintahan, seperti dalam bentuk tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, jalan, irigasi dan jaringan, dan aset tetap lainnya.

2.1.8 Flypaper effect

2.1.8.1 Pengertian Flypaper Effect

Istilah *flypaper effect* diperkenalkan pertama kali oleh Courant, Gramlich, dan Rubinfeld (1979) untuk mengartikulasi pemikiran Arthur Okun (1930) yang menyatakan “*money sticks where it hits*”. *Flypaper effect* merupakan suatu kondisi dimana stimulus terhadap pengeluaran daerah yang disebabkan oleh adanya perubahan dalam jumlah transfer (*unconditional grants*) dari pemerintah pusat lebih besar dari yang disebabkan oleh perubahan dalam pendapatan daerah (Maimunah, 2006 dalam Deni Oktavia).

Flypaper effect adalah fenomena penyimpangan dalam hubungan transfer keuangan pemerintah pusat dengan penerimaan atau pengeluaran pemerintah lokal, terjadi ketika pemerintah menerima grant, maka akan dipergunakan untuk

meningkatkan pengeluaran atau belanja tanpa meningkatkan pendapatan asli daerah.

Flypaper effect merupakan fenomena utama dalam penelitian ini. Maimunah (2006) dalam Deni Oktavia, menjelaskan bahwa *flypaper effect* atau lebih dikenal dengan efek kertas layang adalah suatu kondisi yang terjadi saat pemerintah daerah merespon (belanja) lebih banyak dengan menggunakan dana transfer (*grants*) yang diprosikan dengan DAU dari pada menggunakan kemampuan sendiri.

Sour (2013) meneliti fenomena *flypaper effect* di Mexico. Hasil dari penelitian ini yang menggunakan data panel dalam kurun waktu 1990-2007 adalah terbukti terjadi *flypaper effect* di Mexico, dengan meningkatnya belanja yang diperoleh dari pendapatan transfer. Hasil penelitian ini sejalan dengan Cardenas dan Sharma (2011), yang membahas mengenai fenomena *flypaper effect* di Mexico dalam kurun waktu 1993-2005. Penelitian ini data yang digunakan sebanyak 48 sampel persen kota di Mexico, hasilnya dimana telah terjadi *flypaper effect* di Mexico. Dampak yang terjadi adalah menurunnya kesejahteraan ekonomi masyarakat di kota Mexico.

2.1.8.2 *Flypaper Effect* Pada Daerah Kaya dan Miskin

Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang berasal dari potensi ekonomi suatu daerah baik berupa sumber daya alam atau industri tidaklah sama. Sehingga terjadi perbedaan jumlah Pendapatan Asli Daerah (PAD) antara setiap daerah yang menyebabkan adanya daerah yang kaya PAD dan miskin PAD.

Penelitian yang dilakukan oleh Maimunah (2006) diketahui bahwa tidak terdapat perbedaan terjadinya *flypaper effect* baik pada daerah yang PAD-nya tinggi maupun daerah yang PAD-nya rendah. Ini berarti *flypaper effect* yang terjadi pada daerah yang kaya PAD tidak berbeda dengan daerah yang miskin PAD, atau kata lain *flypaper effect* tidak hanya terjadi di daerah miskin PAD tetapi juga di daerah kaya PAD.

Selanjutnya penelitian yang dilakukan oleh Kusumadewi dan Rahman (2007) diperoleh *P value* untuk masing-masing variabel pada dua kondisi daerah yang kesemuanya signifikan (lebih kecil dari α). Namun *P value* untuk variabel DAU jauh lebih kecil dari variabel PAD baik pada daerah dengan PAD tinggi maupun dengan PAD rendah. Ini berarti bahwa baik pada daerah dengan PAD tinggi maupun pada daerah miskin PAD keduanya mengalami *flypaper effect*, dimana DAU yang di terima daerah lebih mampu menstimulus daerah untuk melakukan belanja dibanding PAD-nya sendiri.

2.1.9 Penelitian Terdahulu

Kajian dari penelitian terdahulu sangat bermanfaat bagi peneliti, karena dapat dijadikan acuan dan perbandingan disaat sedang meneliti judul ini. Adapun judul-judul dari peneliti terdahulu dapat dilihat dalam tabel sebagai berikut:

No.	Judul dan Penulis	Persamaan	Perbedaan	Hasil
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1.	Pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi terhadap Modal dampaknya Ekonomi (studi kasus di Kota Aceh); Mawarni, Darwis, Syukriy Abdullah.	Variabel bebas : Pendapatan Asli Daerah, dan Dana Alokasi Umum	Variabel terikat : Belanja Modal dan dampak terhadap Ekonomi Daerah	Secara simultan PAD dan DAU positif terhadap belanja modal. Secara parsial PAD berpengaruh positif sedangkan DAU berpengaruh secara negatif.
2.	<i>Flypaper effect Unconditional Grant.</i> Irham Iskandar	Variabel bebas : Pendapatan Asli Daerah dan Belanja daerah	Variabel terikat : Unconditinal Grants dan PDRB	Nilai koefisien PAD lebih besar dari Unconditional Grants dan keduanya signifikan. Unconditional Grants dan PAD berpengaruh signifikan dan memiliki hubungan positif terhadap belanja daerah. Sedangkan PDRB berpengaruh signifikan namun memiliki hubungan negatif terhadap belanja daerah.

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
3.	Analisis pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah terhadap direksi Daerah. Kesit Bambang Prakosa.	Variabel bebas : Dana Alokasi Umum dan Pendapatan Asli Daerah, Belanja Daerah.	Tidak menggunakan variabel bebas seperti DAK dan DBH	DAU dan PAD berpengaruh signifikan terhadap belanja daerah. Hal ini menunjukkan telah terjadi <i>flypaper effect</i> .
4.	Pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap belanja modal dengan pertumbuhan ekonomi sebagai variabel pemoderisasi (studi kasus kota Bali). I Putu Ngurah Panji Kartika Jaya.	Variabel bebas : Pendapatan Asli Daerah	Variabel terikat : Belanja Modal dan Pertumbuhan Ekonomi.	PAD berpengaruh positif terhadap belanja modal di bali.
5.	Analisis <i>flypaper effect</i> terhadap belanja daerah di Sulawesi Tenggara. Muhamad Armawaddin.	Variabel bebas : Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum. Variabel terikat; belanja daerah.	Variabel terikat : Dana alokasi Khusus dan Dana Bagi Hasil.	periode 2010-2013 terdeteksi adanya <i>flypaper effect</i> pada belanja daerah kabupaten/ kota di Sulawesi Tenggara.
6.	Pengaruh ukuran pemerintahan Pendapatan Asli Daerah dan belanja modal sebagai prediktor kelemahan pengendalian internal. Septian Bayu Kristanto.	Variabel bebas : Pendapatan Asli Daerah	Variabel terikat : Ukuran Pemerintahan, belanja modal dan variabel terikatnya pengendalian internal.	Variabel bebas menjelaskan kelemahan pengendalian internal sebesar 8.4%, sedangkan 91.6% dijelaskan oleh

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
				variabel lain diluar penelitian.
7.	<i>Flypaper effect</i> : fenomena serial waktu dan lintas Kabupaten dan Kota di Jawa Timur 2003-2013. Deni Oktavia.	Variabel bebas : Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, Dana Bagi Hasil. Variabel Terikat : Belanja Daerah.	Letak kota yang diteliti dan data yang digunakan regresi linier berganda.	Secara umum PAD dan DAU positif terhadap belanja daerah, dan terjadi flypaper effect di Kabupaten dan Kota di Jawa Timur.
8.	Pengaruh Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus dan Dana Bagi Hasil terhadap Indeks Pembangunan Manusia pada kab/kota di Sumatera Utara. Riva Ubar Harahap.	Variabel bebas : Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, Dana Bagi Hasil.	Variabel Terikat : Indeks Pembangunan Manusia.	Secara simultan DAU, DAK, DBH berepengaruh terhadap IPM, sedangkan secara parsial ketiga variabel tersebut tidak terpengaruh terhadap IPM
9.	Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus terhadap pembangunan Indeks Manusia. Putu Gde Mahendra P, I Gusti Ketut Agung U.	Variabel Bebas : PAD, DAU, DAK	Variabel terikat : Indeks Pembangunan Manusia.	Hasil pengujian PAD, DAU, DAK positif terhadap IPM.
10.	Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus dan Dana Bagi Hasil terhadap pengalokasian Belanja Modal. Arbie Gugus	Variabel Bebas : Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, dan Dana Bagi Hasil.	Variabel Terikat : Pengalokasian Belanja Modal.	DAU dengan arah negatif, DAK dan DBH berpengaruh signifikan terhadap belanja modal, sedangkan PAD tidak

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	Wandiria			berpengaruh signifikan terhadap belanja modal.

2.2 Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran dikembangkan berdasarkan teori yang tertuang dalam tinjauan pustaka. Kerangka pemikiran ini merupakan penjelasan sementara terhadap gejala-gejala yang menjadi objek permasalahan.

Penulis memandang bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil (DBH) mempengaruhi Belanja Daerah.

2.2.1 Hubungan Pendapatan Asli Daerah Terhadap Belanja Daerah

Aziz at al (2000), Doi (1998), Von Furstenberg et al (1986) dalam Gregorius dan sukartono (2009), misalnya mengungkapkan sebuah hipotesis bahwa pendapatan daerah (terutama pajak) akan mempengaruhi anggaran belanja pemerintah daerah dikenal dengan nama *tax spend hypothesis*. Dalam hal ini pengeluaran pemerintah daerah akan disesuaikan dengan perubahan dalam penerimaan pemerintah daerah atau perubahan pendapatan terjadi sebelum perubahan pengeluaran.

Dalam penelitian yang dilakukan oleh Kesit Bambang Prakosa (2004) dengan judul “pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Daerah (studi empirik Jawa Tengah dan DIY)” menunjukkan

bahwa variabel PAD secara signifikan berpengaruh terhadap besarnya belanja daerah di Jawa Tengah dan DIY. Maka dapat dinyatakan bahwa Pendapatan Asli Daerah memiliki hubungan yang positif terhadap Belanja Daerah.

2.2.2 Hubungan Dana Alokasi Umum terhadap Belanja Daerah

Dana Alokasi Umum (DAU) menjadi sumber utama yang digunakan oleh pemerintah daerah untuk digunakan sebagai pengeluaran belanja daerah, ketika sumber daerah atau Pendapatan Asli Daerah yang dimiliki tidak dapat memenuhi kebutuhan daerah tersebut.

Penelitian tentang analisis Dana Alokasi Umum sudah pernah dilakukan oleh Abdul Hakim dan Sukriy Abdullah dengan judul “Pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum di Kab/kota di Jawa dan Bali (2003)” mereka menyatakan bahwa Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh signifikan terhadap belanja daerah.

Penelitian selanjutnya dilakukan oleh Maimunah (2006) dengan mengambil sampel di Sumatera. Hasil penelitian yang dilakukan Maimunah menunjukkan bahwa Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh signifikan terhadap belanja daerah.

Maka dari itu dapat dinyatakan bahwa Dana Alokasi Umum (DAU) memiliki hubungan yang positif terhadap Belanja Daerah.

2.2.3 Hubungan Dana Alokasi Khusus terhadap Belanja Daerah

Dana Alokasi Khusus (DAK) dialokasikan untuk kebutuhan pemerintah daerah secara khusus atau tertentu. Sejalan dengan Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) diberikan juga oleh pemerintah pusat kepada

pemerintah daerah digunakan untuk pembangunan di setiap daerah, hanya saja pengalokasiannya berbeda. Dana Alokasi Khusus (DAK) dialokasikan untuk membiayai investasi pengadaan, peningkatan, atau perbaikan prasarana dan sarana fisik dengan umur ekonomis yang panjang yang dicatat dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Menurut penelitian yang dilakukan oleh Putra dan Dwiranda (2015) yang berjudul “Pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Khusus (DAK), Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Daerah di Provinsi Bali” mengemukakan hasil penelitian bahwa variabel Dana Alokasi Khusus (DAK) berpengaruh positif namun tidak signifikan terhadap Belanja Daerah.

Maka dari itu dapat dikatakan bahwa Dana Alokasi Khusus (DAK) memiliki hubungan yang positif terhadap Belanja Daerah.

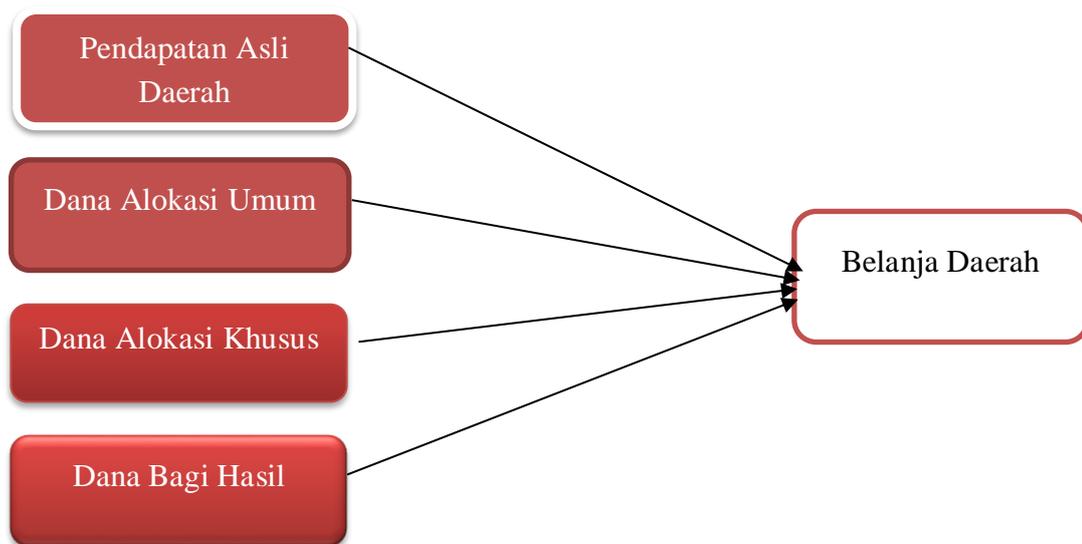
2.2.4 Hubungan Dana Bagi Hasil Terhadap Belanja Daerah

Dana Bagi Hasil (DBH) adalah dana yang bersumber dari APBN yang berdasarkan angka presentasi tertentu untuk menandai kebutuhan daerah dalam rangka melaksanakan Desentralisasi (Dedi, 2007 dalam Wulandari 2014).

Pryo (2009 dalam Wulandari 2014) menyebutkan bahwa Dana Bagi Hasil merupakan sumber pendapatan daerah yang cukup potensial dan merupakan salah satu modal dasar pemerintah daerah dalam mendapatkan dana pembangunan dan memenuhi belanja daerah selain dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK).

Penelitian yang dilakukan Indra (2010), menyatakan bahwa dari hasil yang dilakukan menunjukkan bahwa Dana Bagi Hasil (DBH) berpengaruh secara positif terhadap Belanja Daerah. Maka dari itu dapat dikatakan bahwa Dana Bagi Hasil (DBH) memiliki pengaruh positif terhadap Belanja Daerah.

Berdasarkan uraian di atas maka kajian yang digunakan dalam penelitian yang menggunakan 2 kota di Jawa Barat dengan menggunakan variabel Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Bagi Hasil (DBH), pada Kota Bogor dan Tasikmalaya. Skema model penelitian sebagai berikut :



GAMBAR 2.2

2.3 Hipotesis

hipotesis adalah pernyataan yang masih lemah tingkat kebenaran dan masih harus di uji secara empiris. Hipotesis merupakan suatu penjelasan dari suatu

masalah yang sedang di pelajari, yang kebenarannya dapat di terima atau di tangguhkan.

Berdasarkan dari penelitian, kerangka pemikiran serta rumusan masalah, hipotesis yang dapat diajukan adalah :

1. Diduga Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil (DBH) secara parsial berpengaruh positif terhadap Belanja Daerah 2 Kota di Jawa Barat.
2. Diduga Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil (DBH) secara bersama-sama berpengaruh positif terhadap Belanja Daerah 2 Kota di Jawa Barat.
3. Diduga telah terjadi Flypaper Effect pada Belanja Daerah 2 Kota di Jawa Barat.