

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN, DAN HIPOTESIS**

#### **2.1 Tinjauan Pustaka**

Pada bagian ini penulis membahas mengenai pemahaman tentang Belanja Daerah, Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU) serta Dana Alokasi Khusus (DAK) melalui analisis data-data maupun teori yang telah dikumpulkan dan bersangkutan dengan judul penelitian yang diambil penulis.

##### **2.1.1 Pendapatan Asli Daerah (PAD)**

Berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 pasal 157, Pendapatan Asli Daerah merupakan salahsatu jenis Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang menjadi sumber pendapatan maupun penerimaan daerah.

##### **2.1.1.1 Definisi Pendapatan Asli Daerah**

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa pendapatan Daerah adalah semua hak Daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan.

Pendapat Pelealu (2013) menyatakan bahwa Pendapatan Asli Daerah yang selanjutnya di singkat PAD adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pendapatan asli daerah yang merupakan sumber penerimaan daerah perlu terus di tingkatkan agar dapat menanggung sebagian beban belanja yang diperlukan untuk penyelenggaraan pemerintahan dan kegiatan pembangunan yang

setiap tahun meningkat sehingga kemandirian otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab dapat dilaksanakan.

Menurut Puadah (2017) Pendapatan Asli Daerah merupakan semua penerimaan yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah yang digunakan untuk membiayai keperluan daerah dalam pelaksanaan roda pemerintahan.

Menurut Ramadhan (2018) Pendapatan Asli Daerah yaitu semua penerimaan yang berasal dari sumber ekonomi yang sudah dianggarkan sesuai dengan perwujudan desentralisasi dan dapat dijadikan indikator untuk menilai kemandirian daerah itu sendiri.

Menurut Pebrianti (2019) Pendapatan Asli Daerah adalah semua penerimaan pemerintah daerah yang berasal dari sumber daya ekonomi yang dimiliki oleh daerah dalam tatanan pemerintah daerah. Penerimaan tersebut dapat disebut sebagai pemasukan yang diterima dari berbagai sumber ekonomi daerah.

Dari beberapa pendapat diatas dapat disimpulkan bahwa Pendapatan asli daerah merupakan penerimaan daerah yang berasal dari daerah itu sendiri guna membiayai keperluan daerah yang dapat dijadikan indikator untuk menilai kemandirian suatu daerah dan telah diatur oleh perundang-undangan dimana dana yang diperoleh diatur oleh pemerintah daerah dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan.

### **2.1.1.2 Sumber Pendapatan Asli Daerah**

Dalam Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang perimbangan keuangan dijelaskan bahwa PAD adalah penerimaan yang diperoleh daerah dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku. PAD bersumber dari:

#### **a. Pajak Daerah**

##### **1) Pengertian Pajak Daerah**

Menurut Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang pajak dan Retribusi Daerah menjelaskan bahwa Pajak Daerah, yang selanjutnya disebut pajak, adalah kontribusi wajib kepada daerah yang teutang 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.

Kebijakan pungutan pajak daerah berdasarkan perda, diupayakan tidak berbenturan dengan pungutan pusat (Pajak ataupun bea cukai) karena hal tersebut akan menimbulkan duplikasi pungutan yang pada akhirnya akan mendistorsi kegiatan perekonomian (Utang Rosidin,2015:432).

##### **2) Jenis Pajak Daerah**

Menurut Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi daerah pada pasal 2 terdiri dari:

Pajak Daerah Provinsi, yaitu pajak daerah yang dipungut oleh pemerintah provinsi, yang terdiri dari:

- a) Pajak Kendaraan Bermotor
- b) Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor
- c) Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor
- d) Pajak Air permukaan
- e) Pajak Rokok

Pajak Daerah kabupaten/kota, yaitu pajak yang dipungut oleh pemerintah daerah Kabupaten/Kota, yang terdiri dari:

- a) Pajak hotel
- b) Pajak Restoran
- c) Pajak Hiburan
- d) Pajak Reklame
- e) Pajak Penerangan Jalan
- f) Pajak Mineral bukan Logam dan Batuan
- g) Pajak parkir
- h) Pajak air Tanah
- i) Pajak Bumi Bangunan, perdesaan dan perkantoran, dan
- j) Bea perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan.

## b. Retribusi Daerah

### 1) Pengertian Retribusi Daerah

Selain pajak daerah, Retribusi Daerah juga merupakan salahsatu penyumbang terhadap Pendapatan Asli Daerah. Bila pajak daerah tidak ada hubungan timbal balik secara langsung terhadap pembayar pajak, maka retribusi daerah ini secara langsung berhubungan dengan pembayar pajaknya.

Seperti dijelaskan dalam Undang-undang No 28 tahun 2009, bahwa yang dimaksud dengan retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan pribadi atau badan.

Pendapatan retribusi daerah ini erat kaitannya dengan banyaknya pelayanan pemerintah dengan masyarakat dan juga tingkat pelayanan pemerintah kepada masyarakat, karena semakin banyak pelayanan yang diberikan maka akan semakin banyak pula pembayaran retribusi daerah (Rinaldi,2016).

### 2) Objek Retribusi Daerah

Sesuai yang tertera dalam Undang-Undang No 28 tahun 2009 objek retribusi daerah dibagi dalam dua kelompok yaitu bagi provinsi dan kabupaten/kota.

Untuk provinsi, jenis pendapatan ini meliputi objek retribusi berikut:

- a) Retribusi pelayanan kesehatan
- b) Retribusi pemakaian kekayaan daerah

- c) Retribusi penggantian biaya cetak peta
- d) Retribusi pengujian kapal perikanan

jenis pendapatan untuk Kabupaten/Kota meliputi objek retribusi berikut:

- a) Retribusi pelayanan kesehatan
- b) Retribusi pelayanan persampahan/ kebersihan
- c) Retribusi penggantian biaya cetak KTP
- d) Retribusi penggantian biaya cetak akte catatan sipil
- e) Retribusi pelayanan pemakaman
- f) Retribusi pelayanan pengabuan mayat
- g) Retribusi pelayanan parkir di tepi jalan umum
- h) Retribusi pelayanan pasar
- i) Retribusi pengujian kendaraan bermotor
- j) Retribusi pemeriksaan alat pemadam kebakaran
- k) Retribusi penggantian biaya cetak peta
- l) Retribusi pengujian kapal perikanan
- m) Retribusi pemakainan kekayaan daerah
- n) Retribusi jasa usaha pasar grosir atau pertokoan
- o) Retribusi jasa usaha tempat pelelangan
- p) Retribusi jasa usaha terminal
- q) Retribusi jasa usaha tempat khusus parkir
- r) Retribusi jasa usaha tempat penginapan/pesanggrahan/villa
- s) Retribusi jasa usaha penyedotan kakus
- t) Retribusi jasa usaha rumah potong hewan

- u) Retribusi jasa usaha pelayanan pelabuhan kapal
  - v) Retribusi jasa usaha tempat rekreasi dan olahraga
  - w) Retribusi jasa usaha penyebrangan di atas air
  - x) Retribusi jasa usaha pengolahan limbah cair
  - y) Retribusi jasa usaha penjualan produksi usaha daerah
  - z) Retribusi izin mendirikan bangunan
- c. Hasil Pengelolaan Kekayaan Milik Daerah yang Dipisahkan
- 1) Pengertian Hasil Pengelolaan Kekayaan Milik Daerah yang Dipisahkan

Hasil Pengelolaan Kekayaan Milik Daerah yang Dipisahkan merupakan penerimaan daerah yang berasal dari pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan.

Pengelolaan Kekayaan Daerah yang dipisahkan berarti kekayaan daerah yang dilepaskan dari penugasan umum yang dipertanggungjawabkan melalui Anggaran Belanja Daerah dan dimaksudkan untuk dikuasai dan dipertanggungjawabkan tersendiri (Pebrianti,2019).
  - 2) Objek Pendapatan Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan

Jenis Pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dirinci menurut objek pendapatan yang mencakup:

    - a) Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik daerah/BUMD.
    - b) Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik Negara/BUMN.

- c) Bagian laba atas penyetaan modal pada perusahaan milik swasta atau kelompok usaha masyarakat.

Sebagian laba perusahaan daerah merupakan salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah, terdiri dari perusahaan yang bergerak dibidang jasa keuangan dan perbankan dan bidang lain, seperti jasa air bersih (PDAM), jasa di sektor industri, pertanian, perkebunan dan lain-lain. BUMD merupakan cara yang lebih efisien dalam melayani masyarakat, dan merupakan salah satu sumber pendapatan daerah. Jenis pendapatan yang termasuk hasil-hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan, antara lain laba, deviden, dan penjualan saham milik daerah (A.Karyadi, 2017).

- d. Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah

- 1) Pengertian Lain-lain PAD yang Sah

Menurut Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, bahwa lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah disediakan untuk menganggarkan penerimaan daerah yang tidak termasuk kedalam jenis pajak daerah, retribusi daerah, dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan.

Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah meliputi hasil penjualan aset daerah yang tidak dipisahkan, penerimaan jasa giro, penerimaan dinas pertanian tanaman pangan, penerimaan bunga

deposito, denda keterlambatan pelaksanaan pekerjaan, penerimaan ganti rugi atas kekayaan daerah, penerimaan lainnya (Rinaldi, 2016).

2) Objek Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, tentang perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, Pendapatan Daerah lainnya yang sah meliputi:

- a) Hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan.
- b) Jasa Giro.
- c) Pendapatan Bunga.
- d) Keuntungan selisih nilai tukar mata uang rupiah terhadap mata uang asing.
- e) Komisi, potongan, atau bentuk lain dari penjualan dan pengadaan barang atau jasa oleh daerah.

Adapun ke 4 (empat) sumber pendapatan tersebut akan bersinergi dan menghasilkan PAD yang mampu menunjang jalannya perekonomian di suatu daerah. Sebagai salah satu sumber penerimaan, PAD pun mencerminkan tingkat kemandirian dari suatu daerah. Pernyataan tersebut mengindikasikan semakin tinggi capaian PAD pada suatu daerah akan membuktikan bahwa daerah tersebut mampu melaksanakan desentralisasi fiskal. Selain itu, capaian tersebut menunjukkan bahwa daerah tersebut tidak bergantung pada pemerintah pusat.

## 1. Manajemen Pendapatan Asli Daerah

Menurut Utang Rosidin (2015:425) Manajemen Pendapatan Asli Daerah (PAD) berkaitan dengan upaya meningkatkan kapasitas fiskal daerah, sedangkan terhadap kebutuhan fiskal daerah perlu dilakukan manajemen pengeluaran daerah secara komprehensif dengan salah satu cara yaitu membuat standar biaya. Untuk menutup kesenjangan fiskal terdapat beberapa strategi yang bisa dilakukan, antara lain:

- a. Pemerintah Daerah seharusnya menguji belanja dan biaya-biaya yang terjadi mengantisipasi adanya pengeluaran yang perlu dikurangi atau tidak perlu dilakukan. Oleh karena itu, pemerintah harus menyadari bahwa tidak semua pengeluaran yang direncanakan penting untuk dilakukan.
- b. Mempelajari kemungkinan meningkatkan pendapatan melalui *charging for service* (penjualan jasa publik).
- c. Untuk menjamin agar semua pendapatan daerah dapat terkumpul dengan baik maka perlu dilakukan perbaikan administrasi penerimaan pendapatan daerah.
- d. Menaikan pajak melalui peningkatan tarif dan perluasan subjek dan objek pajak.
- e. Jika potensi pengoptimalan penerimaan pajak pusat yang dapat dibagi dengan daerah cukup besar, maka pemerintah daerah dapat membantu mobilitas penerimaan pajak pusat sehingga bagian bagi hasil pajak untuk daerah tersebut tinggi.

## 2. Tujuan pendapatan Asli Daerah

Pendapatan Asli daerah bertujuan untuk memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mendanai pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan potensi daerah sebagai perwujudan desentralisasi, hal tersebut dikutip dalam Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 pasal 3. Dalam peningkatan PAD, daerah dilarang:

- a. Menetapkan peraturan daerah tentang pendapatan daerah yang menyebabkan ekonomi biaya tinggi, dan
- b. Menetapkan peraturan daerah tentang pendapatan yang menghambat mobilitas penduduk, lalu lintas barang dan jasa antar daerah, serta kegiatan ekspor dan impor.

### 2.1.2 Dana Alokasi Umum (DAU)

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

Menurut Kementerian Keuangan Republik Indonesia Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan ([www.djpk.kemenkeu.go.id](http://www.djpk.kemenkeu.go.id)) menjelaskan bahwa Dana Alokasi Umum yang selanjutnya disingkat DAU adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluaran dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

Dasar Hukum dari Dana Alokasi umum (DAU) itu sendiri yakni dari PP Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan serta Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2019 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Menurut A.Karyadi (2017) Dana Alokasi Umum adalah dana transfer dari pemerintah pusat yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan dialokasikan ke setiap daerah dengan tujuan untuk pemerataan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluaran dan belanja daerah.

DAU bersifat *Block Grant* yang berarti penggunaannya diserahkan kepada daerah sesuai dengan prioritas dan kebutuhan daerah untuk peningkatan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah.

Dana Alokasi umum dialokasikan dengan tujuan pemerataan dengan memperhatikan potensi daerah, keadaan geografis, jumlah penduduk, dan tingkat pendapatan masyarakat daerah sehingga perbedaan antara daerah yang maju dan daerah yang berkembang dapat diperkecil sehingga dana perimbangan dalam hal ini termasuk Dana Alokasi Umum dapat lebih mempermudah dalam memberdayakan dan meningkatkan kemampuan perekonomian daerah, menciptakan sistem pembiayaan yang adil, proporsional, rasional, transparansi, bertanggungjawab serta memberikan kapasitas sumber keuangan daerah yang berasal dari wilayah daerah yang bersangkutan (Aries Djaenuari, 2014:100).

#### **2.1.2.2 Tujuan dan Fungsi Dana Alokasi Umum**

Menurut Agustia (2017) fungsi perlunya dilakukan pemberian Dana Alokasi umum (DAU) dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, yaitu:

1. Untuk mengatasi permasalahan ketimpangan fiskal vertical

Pemerintah daerah hanya menguasai sebagian kecil sumber-sumber penerimaan negara atau hanya berwenang untuk memungut pajak yang

bersifat lokal dan mobilitas yang rendah dengan karakteristik besaran penerimaan yang relatif kurang signifikan. Hal ini disebabkan oleh sebagian sumber-sumber penerimaan utama di negara bersangkutan.

2. Untuk menanggulangi persoalan ketimpangan fiskal horizontal.

Hal ini disebabkan karena kemampuan daerah untuk menghimpun pendapatan yang bervariasi.

3. Untuk menjaga standar pelayanan minimum di setiap daerah tersebut.
4. Untuk stabilitas ekonomi yang berarti DAU dapat dikurangi saat perekonomian maju dengan pesat, dan dapat ditingkatkan saat perekonomian sedang lemah.

Berdasarkan Peraturan pemerintah (PP) Nomor 55 Tahun 2005 Tentang Dana Perimbangan, tujuan Dana Alokasi Umum (DAU) terdiri dari:

1. *Horizontal Equity*, yaitu kepentingan pemerintah pusat dalam melakukan distribusi pendapatan secara adil dan merata agar tidak terjadi kesenjangan yang lebar antar daerah.
2. *Sufficiency*, merupakan kepentingan daerah yang dipengaruhi beberapa faktor seperti: beban, kewenangan, serta standar pelayanan minimum.

Menurut Puadah (2017) menyatakan bahwa Dana Alokasi Umum dialokasikan untuk pemerataan kemampuan keuangan antar daerah yang dimaksudkan untuk mengurangi ketimpangan kemampuan keuangan antar daerah melalui penerapan formula yang mempertimbangkan kebutuhan dan potensi daerah.

### **2.1.2.3 Tahap-tahap Perhitungan Dana Alokasi Umum (DAU)**

Tahap-tahap perhitungan Dana Alokasi Umum terdiri dari:

1. Tahapan Akademis

Konsep awal penyusunan kebijakan atas implementasi formula DAU dilakukan oleh Tim Independen dari berbagai universitas dengan tujuan untuk memperoleh kebijakan perhitungan DAU yang sesuai dengan ketentuan UU dan karakteristik Otonomi Daerah di Indonesia.

2. Tahapan Administratif

Dalam tahapan ini kemenkeu DJPK melakukan koordiansi dengan instansi terkait untuk penyiapan data dasar penghitungan DAU termasuk didalamnya kegiatan konsolidasi dan verifikasi data untuk mendapatkan Validitas dan kemutakhiran data yang akan digunakan.

3. Tahapan Teknis

Merupakan tahapan pembuatan simulasi penghitungan DAU yang akan dikonsultasikan Pemerintah kepada DPR RI dan dilakukan berdasarkan formula DAU sebagaimana diamanatkan UU dengan menggunakan data yang tersedia serta memperhatikan hasil rekomendasi pihak akademis.

4. Tahapan Politis

Merupakan tahap akhir, pembahasan perhitungan dan alokasi DAU antara Pemerintah dengan Belanja-Belanja Daerah Panitia anggaran DPR RI untuk konsultasi dan mendapatkan persetujuan hasil perhitungan DAU.

#### 2.1.2.4 Formulasi Dana Alokasi Umum (DAU)

##### 1. Formula DAU

Formula DAU menggunakan pendekatan celah fiskal (*fiscal gap*) yaitu selisih antara kebutuhan fiskal (*fiscal needs*) dikurangi dengan kapasitas fiskal (*fiscal capacity*) daerah dan Alokasi Dasar (AD) berupa jumlah gaji PNS daerah.

Rumus Formula DAU :

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

Keterangan:

AD : Gaji PNS Daerah

CF : Kebutuhan fiskal – Kapasitas Fiskal

##### 2. Variabel DAU

Komponen variabel kebutuhan fiskal (*fiscal needs*) yang digunakan untuk pendekatan perhitungan kebutuhan daerah terdiri dari: jumlah penduduk, luas wilayah, Indeks Pembangunan Manusia (IPM), Indeks Kemahalan Kontruksi (IKK), dan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) per kapita.

Komponen variabel kapasitas fiskal (*fiscal capacity*) yang merupakan sumber pendanaan daerah yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Bagi Hasil (DBH).

### **2.1.2.5 Metode Perhitungan DAU**

Menurut ilham Ramadan (2018:25), ada dua komponen untuk menghitung DAU, yaitu Alokasi Dasar (AD) dan Celah Fiskal (CF). Berikut penjelasan keduanya:

#### 1) Alokasi Dasar (AD)

Besaran Alokasi Dasar dihitung berdasarkan realisasi gaji pegawai Negeri Sipil Daerah sebelumnya (t-1) yang meliputi gaji pokok dan tunjangan-tunjangan yang melekat sesuai dengan peraturan penggajian PNS yang berlaku.

#### 2) Celah Fiskal (CF)

Untuk mendapatkan alokasi berdasarkan celah fiskal suatu daerah dihitung dengan mengalihkan bobot celah fiskal daerah bersangkutan (CF daerah dibagi dengan total CF nasional) dengan alokasi DAU CF nasional. Untuk CF suatu daerah dihitung berdasarkan selisih antara KbF dengan KpF.

### **2.1.2.6 Perhitungan Dana Alokasi Umum**

Ketentuan Perhitungan :

1. Dana Alokasi Umum (DAU) dialokasikan untuk daerah provinsi dan kabupaten/kota.
2. Besaran Dana Alokasi Umum (DAU) ditetapkan sekurang-kurangnya 26% dari pendapatan Dalam Negeri (PDN) Netto yang ditetapkan dalam APBN.
3. Proporsi DAU untuk daerah provinsi dan untuk daerah kabupaten/kota ditetapkan sesuai dengan imbangannya antara provinsi dan kabupaten/kota.

Rumus Perhitungan :

a. Kebutuhan fiskal (KbF)

$$KbF = TBR ( \partial IP + \partial IW + \partial IPM + \partial IKK + \partial IPDRB/kap )$$

Dimana :

TBR = Total Belanja Rata-rata APBD

IP = Indeks jumlah Penduduk

IW = Indeks luas Wilayah

IPM = Indeks Pembangunan Manusia

IKK = Indeks Kemahalan Konstruksi

IPDRB/kap= Indeks Produk Domestik Regional Bruto Perkapita

$\partial$  = Bobot Indeks

b. Kapasitas Fiskal (KpF)

$$KpF = PAD + DBH Pajak + DBH SDA$$

Dimana :

PAD = Pendapatan Asli Daerah

DBH Pajak = Dana Bagi Hasil dari Penerimaan Pajak

DBH SDA = Dana Bagi Hasil dari Penerimaan SDA

Menurut Abdul Halim (2014:129) hasil perhitungan Dana Alokasi

Umum dapat diuraikan sebagai berikut:

a. Daerah yang memiliki nilai celah fiskal lebih besar dari 0 (nol), menerima

DAU sebesar alokasi dasar ditambah celah fiskal.

- b. Daerah yang memiliki nilai celah fiskal sama dengan 0 (nol), menerima DAU sebesar alokasi dasar.
- c. Daerah yang memiliki nilai celah fiskal negatif dan nilai negatif tersebut lebih kecil dari alokasi dasar, menerima DAU sebesar alokasi dasar diperhitungkan nilai celah fiskal.
- d. Daerah yang memiliki nilai celah fiskal negatif dan nilai negatif tersebut sama atau lebih besar dari alokasi dasar, tidak menerima DAU.
- e. Daerah yang celah fiskalnya negatif dan nilai negatif tersebut lebih besar dari alokasi dasar, dilakukan penyesuaian sehingga daerah tersebut akan menerima DAU sama dengan 0 (nol) atau tidak mendapatkan DAU.

### **2.1.3 Dana Alokasi Khusus (DAK)**

Menurut Puadah (2017) menyatakan bahwa Dana Alokasi Khusus dialokasikan kepada daerah tertentu untuk mendanai kegiatan khusus yang merupakan bagian dari program yang menjadi prioritas nasional sebagai urusan daerah. Kegiatan khusus tersebut sesuai dengan fungsi yang telah ditetapkan dalam APBN. Kegiatan khusus yang ditetapkan oleh pemerintah mengutamakan kegiatan pembangunan dan/atau pengadaan dan/atau peningkatan dan/atau perbaikan sarana dan prasarana fisik pelayanan dasar masyarakat dengan umur ekonomis yang panjang, termasuk pengadaan sarana fisik penunjang.

#### **2.1.3.1 Pengertian Dana Alokasi Khusus (DAK)**

Menurut Kementerian Keuangan Republik Indonesia Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan ([www.djpk.kemenkeu.go.id](http://www.djpk.kemenkeu.go.id)) menjelaskan bahwa Dana Alokasi Khusus (DAK) adalah dana yang bersumber dari APBN kepada daerah

tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional. Besaran DAK ditetapkan setiap tahun dalam APBN.

Dasar Hukum dari Dana Alokasi Khusus (DAK) itu sendiri yakni dari PP Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan serta Peraturan Menteri Keuangan Nomor 06/PMK.07/2012 tentang pelaksanaan dan pertanggung jawaban anggaran transfer ke daerah.

Menurut Erna Agustia (2017) yang dimaksud dengan kebutuhan khusus adalah kebutuhan yang sulit diperbaiki dengan rumus alokasi umum, dan/atau kebutuhan yang merupakan komitmen atau prioritas nasional.

Menurut Haryanto (2013) menyatakan bahwa tujuan dari penggunaan DAK dapat diarahkan pada upaya untuk meningkatkan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) yang merupakan salah satu isu nasional yang perlu dituntaskan. Hal ini dikarenakan besarnya tingkat kemiskinan yang ada di daerah.

### **2.1.3.2 Mekanisme Pengalokasian Dana Alokasi Khusus**

Berdasarkan Undang- Undang No.55 Tahun 2005 Dana Alokasi Khusus merupakan bagian dari program yang menjadi prioritas nasional yang dialokasikan kepada daerah tertentu untuk mendanai kegiatan khusus. Daerah tertentu itu merupakan daerah yang dapat memperoleh alokasi DAK berdasarkan kriteria umum, kriteria khusus dan kriteria teknis. Oleh karena itu, tidak semua daerah mendapatkan alokasi DAK.

Menurut UU No.33 Tahun 2004 Tentang perimbangan keuangan antar pemerintah pusat dan pemerintah daerah, wilayah yang menerima DAK harus

menyediakan dana penyesuaian paling tidak 10% dari DAK yang ditransfer ke wilayah, dan dana penyesuaian ini harus dianggarkan dalam anggaran daerah (APBD). Meskipun demikian daerah dengan pengeluaran yang lebih besar dari penerimaan tidak perlu menyediakan dana penyesuaian. Tetapi perlu diketahui bahwa tidak semua daerah menerima DAK karena DAK bertujuan untuk pemerataan dan untuk meningkatkan kondisi infrastruktur fisik yang dinilai sebagai prioritas nasional (A.Karyadi, 2017).

### **2.1.3.3 Perhitungan alokasi DAK**

Perhitungan Dana Alokasi Khusus dilakukan melalui dua tahapan, yaitu:

- a. Penentuan daerah tertentu yang menerima DAK, dan
- b. Penentuan besaran alokasi DAK masing-masing daerah.

Penentuan daerah tertentu harus memenuhi kriteria umum, kriteria khusus, dan kriteria teknis. Pengalokasian Dana Alokasi Khusus (DAK) masing-masing daerah tersebut ditentukan dengan perhitungan indeks berdasarkan kriteria-kriteria tersebut terdiri dari:

#### **1. Kriteria Umum**

Dirumuskan berdasarkan kemampuan keuangan daerah yang dicerminkan dari penerimaan umum APBD setelah dikurangi belanja Pegawai Negeri Sipil Daerah. Kriteria umum dapat ditunjukkan dengan beberapa persamaan berikut:

Kemampuan keuangan Daerah =

Penerimaan Umum APBD - Belanja Pegawai Daerah.

Penerimaan Umum APBD =

$$\text{PAD} + \text{DAU} + (\text{DBH} - \text{DBHDR})$$

Dimana:

PAD : Pendapatan Asli Daerah

DAU : Dana Alokasi Umum

DBH : Dana Bagi Hasil

DBHDR : Dana Bagi Hasil Dana Reboisasi

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

## 2. Kriteria Khusus

Kriteria khusus dirumuskan berdasarkan hal-hal berikut:

- a. Peraturan perundang-undangan yang mengatur penyelenggaraan otonomi khusus.
- b. karakteristik daerah.

Contoh karakteristik daerah antara lain adalah pesisir dan kepulauan, daerah perbatasan barat dengan negara lain, daerah tertinggal/terpencil, daerah yang termasuk rawan banjir dan longsor, serta daerah yang termasuk daerah ketahanan pangan.

## 3. Kriteria Teknis

Disusun berdasarkan indikator-indikator kegiatan khusus yang akan didanai dari Dana Alokasi Khusus. Kriteria Teknis dirumuskan melalui indeks teknis oleh menteri teknis terkait. Selanjutnya menteri teknis menyampaikan kriteria teknis kepada Menteri Keuangan.

Daerah Penerima DAK dapat melakukan optimalisasi penggunaan DAK dengan merencanakan dan menganggarkan kembali kegiatan DAK dalam APBD. Optimalisasi dilakukan untuk kegiatan bidang DAK yang sama dan sesuai dengan petunjuk teknis. Dalam hal terdapat sisa DAK pada kas daerah saat tahun anggaran berakhir, daerah dapat menggunakan sisa DAK tersebut untuk mendanai kegiatan DAK pada bidang yang sama tahun anggaran berikutnya (Agustia ,2017).

#### **2.1.3.4 Arah Kegiatan Dana Alokasi Khusus**

Menurut Abdul Halim, (2014:138) DAK dialokasikan untuk membantu daerah mendanai kebutuhan fisik sarana dan prasarana dasar yang merupakan prioritas nasional terdiri dari berbagai macam bidang, yaitu sebagai berikut:

1. Dana Alokasi Khusus (DAK) Bidang Pendidikan
2. Dana Alokasi Khusus (DAK) Bidang Kesehatan
3. Dana Alokasi Khusus (DAK) Bidang Infrastruktur Jalan
4. Dana Alokasi Khusus (DAK) Bidang Infrastruktur Irigasi
5. Dana Alokasi Khusus (DAK) Bidang Infrastruktur Air Minum
6. Dana Alokasi Khusus (DAK) Bidang Infrastruktur Sanitasi
7. Dana Alokasi Khusus (DAK) Bidang Prasarana Pemerintahan Desa
8. Dana Alokasi Khusus (DAK) Bidang sarana dan Prasarana kawasan perbatasan
9. Dana Alokasi Khusus (DAK) Bidang Kelautan dan Perikanan
10. Dana Alokasi Khusus (DAK) Bidang Pertanian
11. Dana Alokasi Khusus (DAK) Bidang Keluarga Berencana

12. Dana Alokasi Khusus (DAK) Bidang Kehutanan
13. Dana Alokasi Khusus (DAK) Bidang Sarana dan Prasarana Daerah Tertinggal
14. Dana Alokasi Khusus (DAK) Bidang Sarana Perdagangan
15. Dana Alokasi Khusus (DAK) Bidang Energi Perdesaan
16. Dana Alokasi Khusus (DAK) Bidang Perumahan dan Pemukiman
17. Dana Alokasi Khusus (DAK) Bidang Keselamatan Transportasi Darat

#### **2.1.4 Belanja Barang dan Jasa**

##### **2.1.4.1 Pengertian Belanja Barang dan Jasa**

Belanja barang dan jasa merupakan salah satu bagian dari Belanja Daerah. Menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah Belanja Daerah merupakan semua kewajiban daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan.

Menurut Peraturan Menteri Keuangan No. 59 /PMK.06/2005 tentang Sistem Akuntansi dan Pelaporan Keuangan Pemerintah Pusat. Belanja diakui pada saat terjadinya pengeluaran dari Rekening Kas Umum Negara/Daerah, khusus pengeluaran melalui bendahara pengeluaran pengakuannya terjadi pada saat pertanggungjawaban atas pengeluaran tersebut disahkan oleh unit yang mempunyai fungsi perbendaharaan.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, Belanja daerah dikelompokkan menjadi dua bagian. Pertama, kelompok Belanja Tidak Langsung yang terdiri dari

belanja pegawai, belanja bunga, belanja subsidi, belanja hibah, bantuan sosial, belanja bagi hasil, bantuan keuangan, dan belanja tidak terduga. Selanjutnya dalam Belanja Langsung yang terdapat dalam pasal 50, kelompok Belanja Langsung dalam suatu kegiatan dibagi menurut jenis belanja yang terdiri dari belanja pegawai, belanja modal dan belanja barang dan jasa.

Menurut Peraturan Menteri Keuangan Nomor 102 Tahun 2018, Belanja barang dan jasa adalah pengeluaran untuk menampung pembelian barang dan jasa yang habis pakai untuk memproduksi barang dan jasa yang dipasarkan maupun yang tidak dipasarkan dan pengadaan barang yang dimaksudkan untuk diserahkan atau dijual kepada masyarakat/ pemerintah Daerah (Pemda) dan belanja perjalanan.

Menurut Elisabeth (2018) 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.

Dari beberapa pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa Belanja Barang dan Jasa merupakan kegiatan untuk memperoleh barang atau jasa oleh Kementrian / Lembaga / satuan kerja perangkat Daerah / Institusi lainnya (K/L/D/I) yang prosesnya memproduksi barang dan jasa yang dipasarkan maupun yang tidak dipasarkan.

#### **2.1.4.2 Jenis-jenis Belanja barang dan Jasa**

Sesuai dengan PMK No.102 Tahun 2018 Belanja Barang dan Jasa dikelompokkan dalam tiga kategori belanja, yaitu:

1. Belanja pengadaan barang dan jasa meliputi:
  - a. Belanja untuk kegiatan operasional, meliputi belanja keperluan perkantoran, belanja pengadaan bahan makanan, belanja penambah daya tahan tubuh, belanja pengiriman surat dinas, belanja honor operasional satker, belanja keperluan atas pertahanan luar negeri, dan belanja barang operasional lainnya yang diperlukan dalam rangka pemenuhan kebutuhan dasar lainnya.
  - b. Belanja untuk kegiatan non-operasional, meliputi belanja bahan, belanja barang transit, belanja honor keluaran (output) kegiatan, belanja rugi selisih kurs uang persediaan untuk satker perwakilan Republik Indonesia di luar negeri dan atas teknis, belanja biaya operasional penyelenggaraan pembayaran manfaat pensiun, belanja pencairan dana bantuan operasional perguruan tinggi negeri badan hukum, belanja denda keterlambatan pembayaran tagihan kepada negara, belanja dalam rangka refund dana pinjaman Hibah Luar Negeri (PHLN), dan belanja barang non-operasional lainnya terkait dengan penetapan target kinerja tahun yang direncanakan.
  - c. Belanja barang pengganti pajak dalam rangka hibah *millennium challenge corporation* (MCC).
  - d. Belanja kontribusi pada organisasi internasional dan trust fund, serta belanja kontribusi pemerintah berupa dana dukungan kelayakan, fasilitas penyiapan proyek dan ketersediaan layanan, serta

- e. Belanja jasa seperti belanja langganan daya dan jasa, belanja jasa pos dan giro, belanja jasa konsultan, belanja sewa, belanja jasa profesi, belanja jasa kepada Badan Layanan Umum (BLU), dan belanja jasa lainnya.
2. Belanja pemeliharaan asset yang tidak menambah umur ekonomis / masa manfaat atau kapitalisasi kinerja Aset Tetap (AT) atau asset lainnya, dan/ atau kemungkinan besar tidak memberikan manfaat ekonomi di masa yang akan datang dalam bentuk peningkatan kapasitas, mutu produksi, atau peningkatan standar kinerja.
3. Belanja perjalanan dinas dalam negeri dan luar negeri. Belanja Perjalanan yang dikeluarkan tidak untuk tujuan perolehan aset tetap dikategorikan sebagai belanja perjalanan dalam laporan keuangan.
4. Belanja barang untuk diserahkan kepada masyarakat/pemda merupakan pengeluaran anggaran belanja negara untuk pengadaan barang untuk diserahkan kepada masyarakat/ pemda yang dikaitkan dengan tugas fungsi dajn strategi pencapaian target kinerja suatu satker dan tujuan kegiatannya tidak termasuk ke dalam kriteria kegiatan belanja bantuan sosial, meliputi:
  - a. Belanja pengadaan tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, jalan, dan irigasi untuk diserahkan kepada masyarakat / pemda.
  - b. Belanja barang fisik lainnya untuk diserahkan kepada masyarakat / pemda.
  - c. Belanja barang untuk diserahkan kepada masyarakat / pemda dalam bentuk uang.

- d. Belanja barang penunjang dana Dekonsentrasi dan, tugas pembantuan untuk diserahkan kepada pemda.
- e. Belanja barang berupa tanah, peralatan dan mesin, serta gedung dan bangunan untuk diserahkan kepada Mantan Presiden dan/atau Mantan Wakil Presiden Republik Indonesia.

## **2.2 Kerangka Pemikiran**

Belanja Barang dan Jasa merupakan salah satu bagian dari belanja daerah untuk pengeluaran yang dilakukan pemerintah daerah untuk pembelian barang atau jasa habis pakai yang digunakan dalam proses produksi barang atau jasa yang dipasarkan maupun tidak dipasarkan, Termasuk pengadaan barang yang kemudian akan dijual kepada masyarakat. Sesuai dengan PMK No.102 Tahun 2018 Belanja Barang dan Jasa dikelompokkan dalam tiga kategori, terdiri dari: belanja pengadaan barang dan jasa, belanja pemeliharaan asset serta belanja perjalanan Dinas. Belanja Barang dan Jasa dipengaruhi oleh beberapa faktor, antara lain adalah PAD, DAU dan DAK. Belanja barang dan jasa sangat penting sehingga perlu didukung oleh beberapa faktor tersebut.

Berikut adalah indikator yang mempengaruhi perhitungan Pendapatan Asli Daerah terhadap belanja barang dan jasa, diantaranya: Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Hasil Pengelolaan Kekayaan Milik Daerah yang Dipisahkan dan Lainnya PAD yang sah.

Indikator yang mempengaruhi DAU terhadap belanja barang dan jasa adalah nilai realisasi Dana Alokasi Umum Kota Tasikmalaya yang nilainya dinyatakan dalam miliaran Rupiah.

Indikator yang mempengaruhi DAK terhadap belanja barang dan jasa adalah nilai realisasi Dana Alokasi Khusus Kota Tasikmalaya yang nilainya dinyatakan dalam miliar Rupiah.

Indikator yang mempengaruhi Belanja barang dan jasa adalah nilai realisasi Belanja barang dan jasa Kota Tasikmalaya yang nilainya dinyatakan dalam miliaran Rupiah.

Keterkaitan PAD, DAU dan DAK terhadap belanja barang dan jasa dapat dilihat dari nilai besaran pajak daerah, retribusi daerah, Hasil Pengelolaan Kekayaan Milik Daerah yang Dipisahkan, Lain-lain PAD yang sah, serta nilai transfer dana alokasi umum dan dana alokasi khusus. Jika nilai PAD, DAU dan DAK meningkat setiap tahunnya maka akan berpengaruh signifikan terhadap belanja barang dan jasa. Dan jika nilai PAD, DAU, dan DAK menurun setiap tahunnya maka akan berpengaruh tidak signifikan terhadap belanja barang dan jasa.

Menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 dijelaskan bahwa Proporsi Pendapatan Asli daerah maksimal hanya 10% dari total pendapatan daerah. Meskipun demikian, kontribusinya terhadap pengalokasian anggaran cukup besar.

Dengan adanya peningkatan dari PAD maka kemungkinan dapat berpengaruh positif dan signifikan terhadap Belanja Barang dan Jasa, karena meningkatnya anggaran PAD akan membuat anggaran Belanja Barang dan Jasa ikut meningkat sehingga akan memaksimalkan proses pengadaan barang dan jasa yang ada di Daerah tersebut.

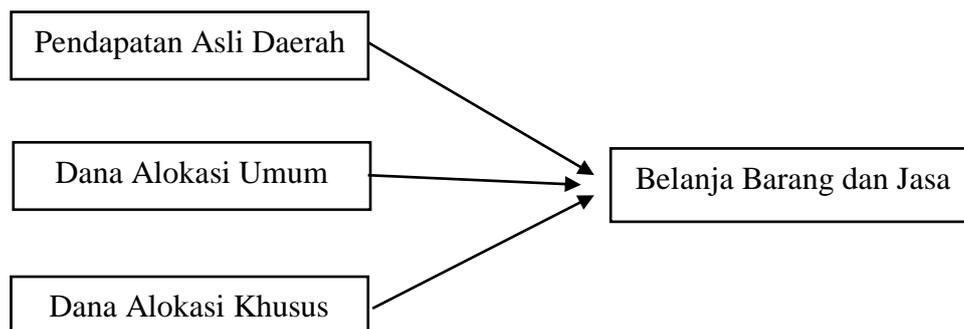
Peneliti terdahulu yang dilakukan A.Karyadi (2017) membahas tentang Dana Alokasi Umum yang merupakan salah satu dana perimbangan yang berasal dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluaran dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Pandangan Abdul Halim (2014:117) yang menyatakan bahwa banyak daerah yang memiliki kemampuan keuangan daerah yang jauh dari memadai, yang mengakibatkan daerah mengalami kesulitan dalam pembiayaan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerahnya. Oleh karena itu, diperlukan suatu kebijakan transfer dari pemerintah pusat dalam bentuk DAU. Dengan demikian, jika terjadi transfer dana dengan nilai DAU yang cukup signifikan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah maka pemerintah daerah dapat menggunakan dana ini untuk melaksanakan fungsi layanan dasar umum. Dana Alokasi Umum juga merupakan salahsatu sumber pembiayaan untuk Belanja Barang dan Jasa guna pengadaan barang dan jasa dalam rangka pemberian pelayanan publik yang baik. Dengan adanya transfer Dana Alokasi Umum yang signifikan dari pemerintah pusat maka pemerintah daerah bisa mengalokasikannya untuk membiayai belanja barang dan jasa secara maksimal.

Berdasarkan UU No.33 tahun 2004 Dana Alokasi Khusus merupakan dana yang dialokasikan kepada Daerah tertentu untuk mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah. Daries (2008:137-138) mengatakan DAK di maksudkan untuk membantu membiayai kegiatan khusus di daerah tertentu yang merupakan urusan daerah, khususnya untuk membiayai kebutuhan sarana dan prasarana pelayanan dasar masyarakat yang belum mencapai atau untuk

mendorong percepatan pembangunan daerah. DAK merupakan dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan untuk kab/kota dengan komponen meliputi Bidang (1) pendidikan, (2) kesehatan, (3) pemukiman, dan (4) pembangunan sarana dan prasarana. Oleh karena itu pengadaan Barang dan Jasa dapat didukung oleh Dana Alokasi Khusus dengan adanya komponen pengalokasian sebagai Pembangunan sarana dan prasarana bagi masyarakat. Dengan adanya hal tersebut transfer Dana Alokasi Khusus yang signifikan dari pemerintah pusat maka pemerintah daerah bisa mengalokasikannya untuk membiayai belanja barang dan jasa secara maksimal.

Kerangka pemikiran ini dibuat dengan tujuan untuk mengetahui bagaimana pengaruh PAD, DAU dan DAK terhadap belanja barang dan jasa baik secara parsial maupun simultan.

Dengan demikian kerangka pemikiran ini dapat disajikan dalam bentuk gambar sebagai berikut:



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

### 2.3 Hipotesis

Hipotesis merupakan jawaban sementara terhadap rumusan masalah penelitian, dimana rumusan masalah penelitian telah dinyatakan dalam bentuk kalimat pertanyaan (Sugiyono, 2017:63).

Berdasarkan kerangka pemikiran yang telah dikemukakan sebelumnya, maka

hipotesis pada penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) pada Pemerintah Kota Tasikmalaya tahun 2008-2020 secara Parsial berpengaruh terhadap Belanja Barang dan jasa.
2. Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) pada pemerintah Kota Tasikmalaya tahun 2008-2020 secara Simultan berpengaruh terhadap Belanja barang dan Jasa.