

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1. Landasan Teori

2.1.1 APBD

a. Pengertian APBD

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan suatu gambaran atau tolak ukur penting keberhasilan suatu daerah di dalam meningkatkan potensi perekonomian daerah. Artinya, jika perekonomian daerah mengalami pertumbuhan, maka akan berdampak positif terhadap peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD), khususnya penerimaan pajak-pajak daerah (Saragih, 2003).

APBD merupakan rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang disetujui oleh DPRD dan ditetapkan dengan peraturan daerah. APBD memiliki fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi, dan stabilisasi. Fungsi otorisasi mengandung arti bahwa Perda tentang APBD menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan. Fungsi perencanaan berarti bahwa APBD menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan, sedangkan fungsi pengawasan terlihat dari digunakannya APBD sebagai standar dalam penilaian penyelenggaraan pemerintahan daerah (Nordiawan, 2007).

Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002 menyatakan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) disusun berdasarkan pendekatan kinerja, yaitu suatu sistem anggaran yang mengutamakan upaya

pencapaian hasil kerja atau output dari perencanaan alokasi biaya atau input yang ditetapkan. Selanjutnya, Pemerintah Daerah bersama-sama dengan DPRD akan menyusun Arah dan Kebijakan Umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang memuat petunjuk dan ketentuan umum yang disepakati sebagai pedoman dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Sasaran yang dimuat dalam APBD harus sesuai dengan fungsi belanja, standar pelayanan yang diharapkan, dan perkiraan biaya kegiatan yang bersangkutan. APBD harus memuat bagian pendapatan yang digunakan untuk membiayai biaya administrasi umum, belanja operasi dan pemeliharaan, dan belanja modal/investasi. Apabila sasaran tersebut dimuat. APBD tersebut akan dapat digunakan untuk kepentingan masyarakat daerah.

APBD memiliki unsur-unsur sebagai berikut:

- 1) Rencana kegiatan suatu daerah
- 2) Adanya sumber penerimaan
- 3) Jenis kegiatan dan proyek yang dituangkan dalam bentuk angka
- 4) Periode anggaran yang biasanya 1 (satu) tahun.

b. Struktur APBD Karakteristik Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

(APBD) di era prareformasi berbeda dengan era reformasi. Di era prareformasi, APBD disusun oleh DPRD bersama-sama dengan Kepala Daerah dengan menggunakan pendekatan tradisional. Dalam pendekatan tradisional, anggaran disusun berdasarkan jenis penerimaan dan jenis pengeluaran.

2.1.2 Belanja Daerah

Pengertian Belanja menurut PSAP No.2, Paragraf 7 (dalam Erlina dkk ,2008) adalah “semua pengeluaran dari Rekening Kas Umum Negara/Daerah yang mengurangi saldo Anggaran lebih dalam periode tahun anggaran bersangkutan yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh pemerintah”. Sedangkan menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Permendagri Nomor 59 tahun 2007 dan perubahan kedua dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan kedua. “Belanja Daerah didefinisikan sebagai kewajiban pemerintah daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih”. Istilah belanja terdapat dalam laporan realisasi anggaran, karena dalam penyusunan laporan realisasi anggaran masih menggunakan basis kas. Belanja diklasifikasikan menurut klasifikasi ekonomi (jenis belanja), organisasi dan fungsi. Klasifikasi ekonomi adalah pengelompokan belanja yang didasarkan pada jenis belanja untuk melaksanakan suatu aktifitas. Klasifikasi belanja menurut Peraturan Pemerintah Nomor 71 tahun 2010 tentang standar akuntansi pemerintah untuk tujuan pelaporan keuangan menjadi:

1. Belanja Operasi. Belanja Operasi adalah pengeluaran anggaran untuk kegiatan sehari-hari pemerintah pusat / daerah yang member manfaat jangka pendek. Belanja Operasi meliputi:
 - a. Belanja pegawai
 - b. Belanja barang
 - c. Bunga
 - d. Subsidi
 - e. Hibah

f. Bantuan sosial

2. Belanja Modal. Belanja Modal adalah pengeluaran anggaran untuk perolehan aset tetap berwujud yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi. Nilai aset tetap dalam belanja modal yaitu sebesar harga beli/bangunan aset ditambah seluruh belanja yang terkait dengan pengadaan/pembangunan aset sampai aset tersebut siap digunakan.

Belanja Modal meliputi:

- a. Belanja modal tanah
 - b. Belanja modal peralatan dan mesin
 - c. Belanja modal gedung dan bangunan
 - d. Belanja modal jalan, irigasi dan jaringan
 - e. Belanja modal aset tetap lainnya
 - f. Belanja aset lainnya (aset tak berwujud)
 - g. Belanja Lain-lain/belanja Tak Terduga.
3. Belanja lain-lain atau belanja tak terduga adalah pengeluaran anggaran untuk kegiatan yang sifatnya tidak biasa dan tidak diharapkan berulang seperti penanggulangan bencana alam, bencana sosial, dan pengeluaran tidak terduga lainnya yang sangat diperlukan dalam rangka penyelenggaraan kewenangan pemerintah pusat/daerah.
4. Belanja Transfer. Belanja Transfer adalah pengeluaran anggaran dari entitas pelaporan yang lebih tinggi ke entitas pelaporan yang lebih rendah seperti pengeluaran dana perimbangan oleh pemerintah provinsi ke kabupaten /kota serta dana bagi hasil dari kabupaten/kota ke desa.

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

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 sebagaimana telah diubah dengan Permendagri Nomor 59 Tahun 2007 dan adanya perubahan kedua dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang perubahan kedua, belanja dikelompokkan menjadi:

1. Belanja Langsung. Belanja Langsung adalah belanja yang dianggarkan terkait secara langsung dengan program dan kegiatan. Belanja Langsung terdiri dari belanja:
 - a. Belanja pegawai
 - b. Belanja barang dan jasa
 - c. Belanja modal.
2. Belanja Tidak Langsung. Belanja Tidak Langsung merupakan belanja yang dianggarkan tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Kelompok belanja tidak langsung dibagi menurut jenis belanja yang terdiri dari:
 - a. Belanja pegawai
 - b. Belanja bunga
 - c. Belanja subsidi
 - d. Belanja hibah
 - e. Belanja bantuan sosial
 - f. Belanja bagi hasil kepada provinsi/kabupaten/kota dan pemerintahan desa.

Belanja Daerah sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah pasal 31 ayat (1) menyebutkan bahwa belanja daerah dipergunakan dalam rangka mendanai pelaksanaan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan provinsi atau kabupaten/kota yang terdiri dari urusan wajib, urusan pilihan dan urusan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu yang dapat dilaksanakan bersama antara pemerintah dan pemerintah daerah atau antar pemerintah daerah yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Pendapatan Daerah yang diperoleh baik dari Pendapatan Asli Daerah maupun dari dana perimbangan tentunya digunakan oleh pemerintah daerah untuk membiayai Belanja Daerah.

Dirjen Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Departemen Keuangan Republik Indonesia mengungkapkan bahwa pada dasarnya, pemerintahan daerah memiliki peranan penting dalam pemberian pelayanan publik. Hal ini didasarkan pada asumsi bahwa permintaan terhadap pelayanan publik dapat berbeda-beda antar daerah. Sementara itu, Pemerintah Daerah juga memiliki yang paling dekat dengan publik untuk mengetahui dan mengatasi perbedaan-perbedaan dalam permintaan dan kebutuhan pelayanan publik tersebut. Satu hal yang sangat penting adalah bagaimana memutuskan untuk mendelegasikan tanggung jawab pelayanan publik atau fungsi belanja pada berbagai tingkat pemerintahan.

Secara teoritis, terdapat dua pendekatan yang berbeda dalam pendelegasian fungsi belanja, yaitu pendekatan “pengeluaran” dan pendekatan “pendapatan”. Menurut pendekatan “pengeluaran”, kewenangan sebagai tanggung jawab antar tingkat pemerintahan dirancang sedemikian rupa agar tidak saling timpang tindih.

Pendelegasian ditentukan berdasarkan kriteria yang bersifat obyektif, seperti

tingkat lokalitas dampak dari fungsi tertentu, pertimbangan keseragaman kebijakan dan penyelenggaraan, kemampuan teknik dan manajerial pada umumnya, pertimbangan faktor-faktor luar yang berkaitan dengan kewilayahan, efisiensi dan skala ekonomi, sedangkan menurut pendekatan “pendapatan”, sumber pendapatan publik dialokasikan antar berbagai tingkat pemerintah yang merupakan hasil dari tawar-menawar politik. Pertukaran iklim politik sangat mempengaruhi dalam pengalokasian sumber dana antar tingkat pemerintahan. Selanjutnya, meskipun pertimbangan prinsip di atas relevan, namun kemampuan daerah menjadi pertimbangan yang utama.

2.1.3 Pendapatan Asli Daerah

Pengertian pendapatan asli daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah Pasal 1 angka 18 bahwa “Pendapatan asli daerah, selanjutnya disebut PAD adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan”.

Menurut Warsito (2001) Pendapatan asli daerah (PAD) adalah pendapatan yang bersumber dan dipungut sendiri oleh pemerintah daerah. Sumber PAD terdiri dari: pajak daerah, restribusi daerah, laba dari badan usaha milik daerah (BUMD), dan pendapatan asli daerah lainnya yang sah.

Sedangkan menurut Rahman (2005) Pendapatan asli daerah merupakan pendapatan daerah yang bersumber dari hasil pajak daerah, hasil distribusi hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan asli

daerah yang sah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas desentralisasi.

Kebijakan keuangan daerah diarahkan untuk meningkatkan pendapatan asli daerah sebagai sumber utama pendapatan daerah yang dapat dipergunakan oleh daerah dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan daerah sesuai dengan kebutuhannya guna memperkecil ketergantungan dalam mendapatkan dana dan pemerintah tingkat atas (subsidi). Dengan demikian usaha peningkatan pendapatan asli daerah seharusnya dilihat dari perspektif yang lebih luas tidak hanya ditinjau dari segi daerah masing-masing tetapi dalam kaitannya dengan kesatuan perekonomian Indonesia. Pendapatan asli daerah itu sendiri, dianggap sebagai alternatif untuk memperoleh tambahan dana yang dapat digunakan untuk berbagai keperluan pengeluaran yang ditentukan oleh daerah sendiri khususnya keperluan rutin. Oleh karena itu peningkatan pendapatan tersebut merupakan hal yang dikehendaki setiap daerah. (Mamesa, 1995).

Sebagaimana telah diuraikan terlebih dahulu bahwa pendapatan daerah dalam hal ini pendapatan asli daerah adalah salah satu sumber dana pembiayaan pembangunan daerah pada kenyataannya belum cukup memberikan sumbangan bagi pertumbuhan daerah, hal ini mengharuskan pemerintah daerah menggali dan meningkatkan pendapatan daerah terutama sumber pendapatan asli daerah.

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 (UU No.33 Tahun 2004).

2.1.3.1 Sumber-Sumber Pendapatan Asli Daerah

Dalam upaya memperbesar peran pemerintah daerah dalam pembangunan, pemerintah daerah dituntut untuk lebih mandiri dalam membiayai kegiatan operasional rumah tangganya. Berdasarkan hal tersebut dapat dilihat bahwa pendapatan daerah tidak dapat dipisahkan dengan belanja daerah, karena adanya saling terkait dan merupakan satu alokasi anggaran yang disusun dan dibuat untuk melancarkan roda pemerintahan daerah (Abdullah, 2002).

Sebagaimana halnya dengan negara, maka daerah dimana masing-masing pemerintah daerah mempunyai fungsi dan tanggung jawab untuk meningkatkan kehidupan dan kesejahteraan rakyat dengan jalan melaksanakan pembangunan disegala bidang sebagaimana yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah bahwa “Pemerintah daerah berhak dan berwenang menjalankan otonomi, seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan”. (Pasal 10)

Adanya hak, wewenang, dan kewajiban yang diberikan Kepada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, merupakan satu upaya untuk meningkatkan peran pemerintah daerah dalam mengembangkan potensi daerahnya dengan mengelola sumber-sumber pendapatan daerah secara efisien dan efektif khususnya Pendapatan asli daerah sendiri.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah mengisyaratkan bahwa Pemerintah Daerah dalam mengurus rumah tangganya sendiri diberikan sumber-sumber pedapatan atau penerimaan keuangan Daerah untuk membiayai seluruh aktivitas dalam rangka pelaksanaan tugas-tugas pemerintah dan pembangunan untuk kesejahteraan masyarakat secara adil dan makmur.

Adapun sumber-sumber pendapatan asli daerah (PAD) sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 157, yaitu:

1. Hasil pajak daerah;

Pajak merupakan sumber keuangan pokok bagi daerah-daerah disamping retribusi daerah. Pengertian pajak secara umum telah diajukan oleh para ahli, misalnya Rochmad Sumitro yang merumuskannya “Pajak lokal atau pajak daerah ialah pajak yang dipungut oleh daerah-daerah swatantra, seperti Provinsi, Kotapraja, Kabupaten, dan sebagainya”.

Sedangkan Siagin merumuskannya sebagai, “pajak negara yang diserahkan kepada daerah dan dinyatakan sebagai pajak daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang dipergunakan guna membiayai pengeluaran daerah sebagai badan hukum publik”.

Pajak Daerah, adalah kontribusi wajib kepada Daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan Daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (Pasal 1 angka 10 UU Nomor 28 Tahun 2009).

Dengan demikian ciri-ciri yang menyertai pajak daerah dapat diikhtisarkan seperti berikut:

- a) Pajak daerah berasal dan pajak negara yang diserahkan kepada daerah sebagai pajak daerah;
- b) Penyerahan dilakukan berdasarkan undang-undang;
- c) Pajak daerah dipungut oleh daerah berdasarkan kekuatan undang-undang dan/atau peraturan hukum lainnya;
- d) Hasil pungutan pajak daerah dipergunakan untuk membiayai penyelenggaraan urusan-urusan rumah tangga daerah atau untuk membiayai perigeluaran daerah sebagai badan hukum publik.

Jenis-jenis Pajak Daerah, yaitu:

Tabel 2.1
Jenis-jenis pajak daerah

Pajak Provinsi	Pajak Kabupaten/Kota
1. Pajak Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air	1. Pajak Hotel
2. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air	2. Pajak Restoran
3. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor	3. Pajak Hiburan
4. Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan.	4. Pajak Reklame
	5. Pajak Penerangan Jalan
	6. Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C
	7. Pajak Parkir

Besarnya tarif, untuk pajak provinsi ditetapkan secara seragam di seluruh Indonesia sebagaimana diatur dalam PP No. 65 Tahun 2001, sedangkan besarnya tarif definitif untuk pajak kabupaten/kota ditetapkan dengan Peraturan Daerah (Perda), namun tidak boleh lebih tinggi dari tarif maksimum yang telah ditentukan dalam UU.

2. Hasil retribusi daerah;

Sumber pendapatan daerah yang penting lainnya adalah retribusi daerah. Pengertian retribusi daerah dapat ditelusuri dan pendapat-pendapat para ahli, misalnya Panitia Nasrun merumuskan retribusi daerah (Kaho, 2005) adalah pungutan daerah sebagai pembayaran pemakalan atau karena memperoleh jasa pekerjaan, usaha atau milik daerah untuk kepentingan umum, atau karena jasa yang diberikan oleh daerah baik langsung maupun tidak langsung”.

Retribusi Daerah, adalah pungutan Daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau Badan (Pasal 1 angka 10 UU Nomor 28 Tahun 2009).

Dari pendapat tersebut di atas dapat diikhtisarkan ciri-ciri pokok retribusi daerah, yakni:

- a. Retribusi dipungut oleh daerah;
- b. Dalam pungutan retribusi terdapat prestasi yang diberikan daerah yang langsung dapat ditunjuk;
- c. Retribusi dikenakan kepada siapa saja yang memanfaatkan, atau mengenyam jasa yang disediakan daerah;

Jenis-jenis retribusi daerah

Retribusi daerah terdiri atas 3 golongan, yaitu:

- a. Retribusi Jasa Umum, yaitu retribusi atas jasa yang disediakan atau diberikan oleh pemerintah daerah (pemda) untuk tujuan kepentingan

dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan

- b. Retribusi Jasa Usaha, yaitu retribusi atas jasa yang disediakan oleh pemda dengan menganut prinsip komersial karena pada dasarnya dapat pula disediakan oleh sektor swasta; dan
- c. Retribusi Perizinan Tertentu, yaitu retribusi atas kegiatan tertentu pemda dalam rangka pemberian izin kepada orang pribadi atau badan yang dimaksudkan untuk pembinaan, pengaturan, pengendalian, dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana, atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan.

Jenis-jenis retribusi jasa umum, retribusi jasa usaha, dan retribusi perizinan tertentu sebagaimana dimaksud di atas sebagai berikut:

Tabel 2.2
Jenis-jenis Retribusi

Retribusi Jasa Umum	Retribusi Jasa Usaha	Retribusi Perizinan Tertentu
1. Retribusi Pelayanan Kesehatan	1. Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah	1. Retribusi Izin Mendirikan Bangunan
2. Retribusi Pelayanan Persampahan/Kebersihan	2. Retribusi Pasar Grosir dan/atau Pertokoan	2. Retribusi Izin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol
3. Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akte Catatan Sipil	3. Retribusi Tempat Pelelangan	3. Retribusi Izin Gangguan
4. Retribusi Pelayanan Pemakaman dan Pengabuan Mayat	4. Retribusi Terminal	4. Retribusi Izin Trayek.
5. Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum	5. Retribusi Tempat Khusus Parkir	
6. Retribusi Pelayanan Pasar	6. Retribusi Tempat Penginapan/ Pesangrahan/Villa	
7. Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor	7. Retribusi Penyedotan Kakus	
8. Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran	8. Retribusi Rumah Potong Hewan	
9. Retribusi Penggantian Biaya Cetak Peta	9. Retribusi Pelayanan Pelabuhan Kapal	
10. Retribusi Pengujian Kapal Perikanan.	10. Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga	
	11. Retribusi Penyeberangan di Atas Air	
	12. Retribusi Pengolahan Limbah Cair	
	13. Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah	

3. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan

Kekayaan daerah yang dipisahkan berarti kekayaan daerah yang

dilepaskan dan penguasaan umum yang dipertanggung jawabkan melalui

anggaran belanja daerah dan dimaksudkan untuk dikuasai dan dipertanggungjawabkan sendiri.

Dalam hal ini hasil laba perusahaan daerah merupakan salah satu daripada pendapatan daerah yang modalnya untuk seluruhnya atau untuk sebagian merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan. Maka sewajarnya daerah dapat pula mendirikan perusahaan yang khusus dimaksudkan untuk menambah penghasilan daerah disamping tujuan utama untuk mempertinggi produksi, yang kesemua kegiatan usahanya dititikberatkan kearah pembangunan daerah khususnya dan pembangunan ekonomi nasional umumnya serta ketentraman dan kesenangan kerja dalam perusahaan menuju masyarakat adil dan makmur. Oleh karena itu, dalam batas-batas tertentu pengelolaan perusahaan haruslah bersifat professional dan harus tetap berpegang pada prinsip ekonomi secara umum, yakni efisiensi (UU No.5 Tahun 1962).

Berdasarkan ketentuan di atas maka walaupun perusahaan daerah merupakan salah satu komponen yang diharapkan dapat memberikan kontribusinya bagi pendapatan daerah, tapi sifat utama dan perusahaan daerah bukanlah berorientasi pada *profit* (keuntungan), akan tetapi justru dalam memberikan jasa dan menyelenggarakan kemanfaatan umum. Atau dengan perkataan lain, perusahaan daerah menjalankan fungsi ganda yang harus tetap terjalin keseimbangannya, yakni fungsi sosial dan fungsi ekonomi.

Walaupun demikian hal ini tidak berarti bahwa perusahaan daerah tidak dapat memberikan kontribusi maksimal bagi ketangguhan keuangan daerah. Pemenuhan fungsi sosial oleh perusahaan daerah dan keharusan untuk mendapat keuntungan yang memungkinkan perusahaan daerah dapat memberikan sumbangan bagi pendapatan daerah, bukanlah dua pilihan dikotomis yang saling bertolak belakang. Artinya bahwa pemenuhan fungsi sosial perusahaan daerah dapat berjalan seiring dengan pemenuhan fungsi ekonominya sebagai badan ekonomi yang bertujuan untuk mendapatkan laba/keuntungan. Hal ini dapat berjalan apabila profesionalisme dalam pengelolaannya dapat diwujudkan (Kaho, 2005).

4. Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah

Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d, meliputi:

- a) Hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan;
- b) Jasa giro;
- c) Pendapatan bunga;
- d) Keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing; dan komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dan penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah

Sedangkan menurut Feni Rosalia (dalam Bintoro Tjokroamidjojo 1984:

16) sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah antara lain:

- a) Dari pendapatan melalui pajak yang sepenuhnya diserahkan kepada daerah atau yang bukan menjadi kewenangan pemajakan pemerintah pusat dan masih ada potensinya di daerah;
- b) Penerimaan dari jasa-jasa pelayanan daerah, misalnya retribusi, tarif perizinan tertentu, dan lain-lain;
- c) Pendapatan-pendapatan daerah yang diperoleh dari keuntungan-keuntungan perusahaan daerah, yaitu perusahaan yang mendapat modal sebagian atau seluruh dari kekayaan daerah;
- d) Penerimaan daerah dari perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, dengan ini dimaksudkan sebagai bagian penerimaan pusat dan kemudian diserahkan kepada daerah;
- e) Pendapatan daerah karena pemberian subsidi secara langsung atau yang penggunaannya ditentukan daerah tersebut;
- f) Seiring terdapat pemberian bantuan dari pemerintah pusat yang bersifat khusus karena keadaan tertentu. Di Indonesia hal ini disebut ganjaran;
- g) Penerimaan-penerimaan daerah yang didapat dari pinjaman-pinjaman yang dilakukan pemerintah daerah

2.1.4 Dana Perimbangan

Dana Perimbangan merupakan dana yang bersumber dari penerimaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan kepada daerah untuk membiayai kebutuhan daerah. Dana Perimbangan disebut juga transfer atau grants. Transfer merupakan konsekuensi dari tidak meratanya keuangan dan ekonomi daerah. Selain itu tujuan transfer adalah mengurangi keuangan horizontal

antar daerah, mengurangi kesenjangan vertikal Pusat-Daerah, mengatasi persoalan efek pelayanan public antar daerah, dan untuk menciptakan stabilitas aktivitas perekonomian di daerah (Abdullah dan Halim 2003).

Dana Perimbangan dipisahkan menjadi empat jenis yaitu:

1. Bagi Hasil Pajak/Bagi Hasil Bukan Pajak Dana Bagi Hasil sebagaimana pasal Pasal 11 UU No. 33/2004

a. Dana Bagi Hasil bersumber dari pajak dan sumber daya alam.

b. Dana Bagi Hasil yang bersumber dari pajak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas:

1. Pajak Bumi dan Bangunan (PBB);
2. Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB); dan
3. Pajak Penghasilan (PPh) Pasal 25 dan Pasal 29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri dan PPh Pasal 21.

c. Dana Bagi Hasil (DBH) yang bersumber dari sumber daya alam sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berasal dari :

1. Kehutanan;
2. Pertambangan umum;
3. Perikanan;
4. Pertambangan minyak bumi;
5. Pertambangan gas bumi; dan
6. Pertambangan panas bumi.

2. Dana Alokasi Umum (DAU)

Dana alokasi umum adalah dana yang berasal dari APBN yang

dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Berdasarkan UU NO. 33 tahun 2004 pasal 29 Proporsi DAU antar Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota ditetapkan berdasarkan imbalan kewenangan antara Propinsi dan Kabupaten/Kota.

Dana Alokasi Umum (DAU) atau disebut transfer atau block grant dari pusat penting untuk pemda dalam menjaga/menjamin tercapainya standar pelayanan public minimum diseluruh negeri (Simanjuntak dalam Sidik,dkk. 2002) Transfer merupakan konsekuensi dari tidak meratanya keuangan dan ekonomi daerah. Selain itu tujuan transfer adalah mengurangi kesenjangan keuangan horizontal antar-daerah, dan mengurangi kesenjangan vertikal Pusat-Daerah.mengatasi persoalan efek pelayanan public antar-daerah, dan untuk menciptakan stabilitas aktivitas perekonomian di daerah (Abdullah dan Halim, 2003).

3. Dana Alokasi Khusus (DAK)

Berdasarkan UU NO. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah Pasal 39 menyebutkan bahwa Dana Alokasi Khusus dialokasikan kepada Daerah tertentu untuk mendanai kegiatan khusus yang merupakan Urusan Daerah sesuai dengan fungsi yang ditetapkan dalam APBN.

4. Dana Perimbangan dari Provinsi

Dalam UU no 32/2004 maupun UU No 33/2004 tidak ada pasal yang secara tegas menetapkan aturan Dana Perimbangan dari Pemerintah

Provinsi untuk Pemerintah Kabupaten/Kota. Hal yang mendasari adalah Peraturan Daerah yang dibenarkan dalam ke Undang Undang tersebut untuk mengatur adanya Dana Perimbangan, Hibah, Dana Darurat, Bagi Hasil Pajak dari Provinsi dan Pemerintah Daerah lainnya, Dana Penyesuaian dan Otonomi Khusus serta lain-lain Pendapatan Daerah yang sah.(Abdulah dan Halim, 2003)

Untuk memberi 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, dekonsentrasi, dan pembantuan. 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 (Abdulah & Halim, 2003).

2.1.5 Pertumbuhan Ekonomi

Pertumbuhan Ekonomi adalah sebagai suatu ukuran Kuantitatif yang menggambarkan perkembangan suatu perekonomian dalam suatu tahun tertentu apabila dibandingkan dengan tahun sebelumnya (Sukirno,2006). Pembangunan

Ekonomi adalah pertumbuhan ekonomi ditambah dengan perubahan, artinya ada tidaknya pembangunan ekonomi dalam suatu Negara pada suatu tahun tertentu tidak saja diukur dari kenaikan produksi barang dan jasa yang berlaku dari tahun ke tahun, tetapi juga perlu diukur dari perubahan lainnya yang berlaku dalam berbagai aspek kegiatan ekonomi seperti perkembangan pendidikan, perkembangan teknologi, peningkatan dalam kesehatan, peningkatan dalam infrastruktur yang tersedia (Sukirno, 2006).

Pertumbuhan ekonomi adalah proses kenaikan output perkapita diproduksi dengan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) perkapita (Boediono, 1985). Satu-satunya ukuran yang paling penting dalam konsep ekonomi adalah produk domestik bruto (PDB) yang mengukur total nilai barang dan jasa yang dihasilkan pada suatu negara atau nasional. PDRB untuk mengukur total nilai barang dan jasa yang dihasilkan pada suatu daerah atau lokal. Berdasarkan pengertian tersebut, peneliti menggunakan PDRB sebagai alat ukur untuk menilai pertumbuhan ekonomi.

Terdapat faktor-faktor yang mempengaruhi pembangunan sarana dan prasarana, antara lain sumber daya alam, tenaga kerja, investasi modal, kewirausahaan, transportasi, komunikasi, komposisi sektor industri, teknologi, pasar ekspor, situasi perekonomian internasional, kapasitas pemerintah daerah, pengeluaran pemerintah dan dukungan pembangunan. Dalam pemerintah daerah, pembangunan sarana dan prasarana berpengaruh positif pada pertumbuhan ekonomi (Darwanto, 2007). Syarat fundamental untuk pembangunan ekonomi adalah tingkat pengadaaan modal pembangunan yang seimbang dengan pertumbuhan penduduk. Berdasarkan uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa

peningkatan dan perbaikan infrastruktur untuk pelayanan kepada publik dapat memacu pertumbuhan ekonomi daerah.

2.1.6 *The Fund Theory*

Menurut teori yang dikemukakan W.Y. Vatter (1959), dalam Marviana (2011), ini yang menjadi perhatian bukan pemilik dan bukan pula perusahaan, tetapi sekelompok aset yang ada dan kewajiban yang harus ditunaikan yang disebut *fund* yang masing-masing pos memiliki aturan dalam penggunaannya. Dengan demikian, teori *fund* ini menganggap bahwa unit usaha merupakan sumber ekonomi (*funds*) dan kewajiban yang ditetapkan sebagai pembatasan-pembatasan terhadap penggunaan aset atau *fund* tersebut.

Dengan demikian kesamaan akuntansinya adalah:

$$\text{Aset} = \text{Pembatasan Aset}$$

Dan dapat diasumsikan dalam penelitian ini dengan kesamaan akuntansinya adalah:

$$\text{Pendapatan} = \text{Pengeluaran} ; \text{ atau PAD} + \text{Danper} = \text{Belanja Daerah}$$

Teori ini berorientasi pada Laporan Sumber dan Penggunaan Dana atau laporan yang menggambarkan sumber dari mana dana dan kemana penggunaan dana tersebut. Umumnya teori ini berlaku untuk organisasi pemerintahan atau nonprofit (nirlaba).

2.1.7 Teori Pengeluaran Pemerintah

1. Model perkembangan pengeluaran pemerintah oleh Rostow-Musgrave.

Model ini dikembangkan oleh Rostow dan Musgrave yang menghubungkan perkembangan pengeluaran pemerintah dengan tahap-tahap pembangunan ekonomi yaitu tahap awal, tahap menengah dan tahap lanjut. Pada tahap awal perkembangan ekonomi, persentase investasi pemerintah terhadap total investasi besar sebab pada tahap ini pemerintah harus menyediakan prasarana seperti pendidikan, kesehatan, prasarana transportasi. Pada tahap menengah pembangunan ekonomi, investasi pemerintah tetap diperlukan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi agar dapat tinggal landas, namun pada tahap ini peranan investasi swasta sudah semakin besar. Peranan pemerintah tetap besar pada tahap menengah, oleh karena peranan swasta semakin besar akan menimbulkan banyak kegagalan pasar dan juga menyebabkan pemerintah harus menyediakan barang dan jasa publik dalam jumlah yang lebih banyak. Musgrave dalam Norista (2010) berpendapat bahwa dalam suatu proses pembangunan, investasi swasta dalam persentase terhadap PDB semakin besar dan persentase investasi pemerintah terhadap PDB akan semakin kecil. Pada tingkat ekonomi lebih lanjut, Rostow mengatakan bahwa aktivitas pemerintah dalam pembangunan ekonomi beralih dari penyediaan prasarana ke pengeluaran-pengeluaran untuk aktivitas sosial seperti program kesejahteraan hari tua dan pelayanan kesehatan masyarakat.

2. Hukum Wagner

Wagner dalam Akbar (2011) mengemukakan suatu teori mengenai perkembangan pengeluaran pemerintah yang semakin besar dalam persentase terhadap PDB.

Wagner mengemukakan bahwa dalam suatu perekonomian apabila pendapatan perkapita meningkat maka secara relatif pengeluaran pemerintah pun akan meningkat.

Hukum Wagner dikenal dengan "*The Law of Expanding State Expenditure*".

Dasar dari hukum tersebut adalah pengamatan empiris dari negara-negara maju (Amerika Serikat, Jerman, Jepang). Dalam hal ini Wagner menerangkan mengapa peranan pemerintah menjadi semakin besar, terutama disebabkan karena pemerintah harus mengatur hubungan yang timbul dalam masyarakat. Wagner mendasarkan pandangannya dengan suatu teori yang disebut teori organis mengenai pemerintah (*organic theory of the state*) yang menganggap pemerintah sebagai individu yang bebas bertindak, terlepas dari anggota masyarakat lainnya.

2.2 Penelitian Terdahulu

Beberapa penelitian terdahulu yang pernah dilakukan tentang pengaruh PAD, Dana Perimbangan, Pertumbuhan Ekonomi dan Belanja Daerah, khususnya yang berkaitan dengan penelitian ini antara lain:

Tabel 2.3

Tinjauan Penelitian Terdahulu

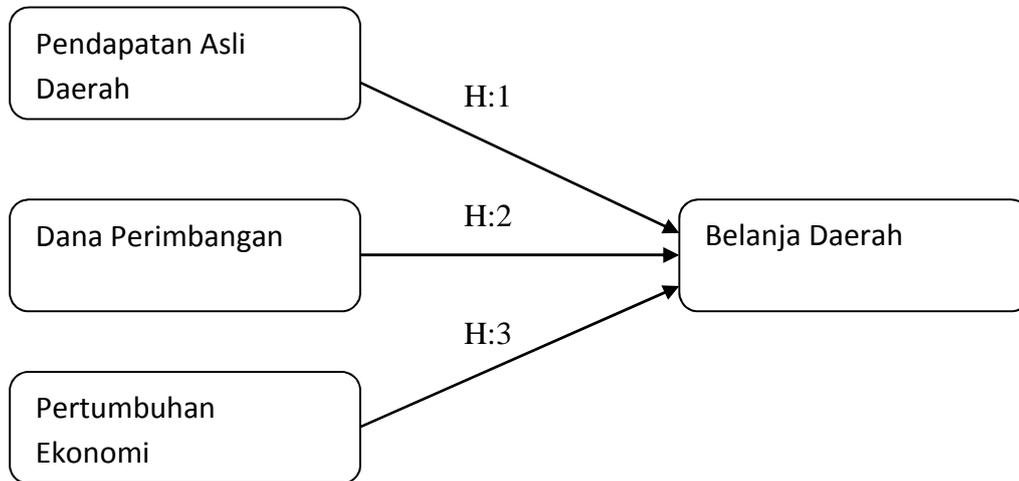
Judul	Peneliti	Sampel	Variabel	Hasil
Analisis Pengaruh PAD, dan Dana Perimbangan terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota Di Sumatera	Desintha Marviana (2011)	Kabupaten/Kota di Sumatera tahun anggaran 2009 s.d 2010	X1: PAD X2: Dana Perimbangan Y: Belanja Daerah	PAD dan dana perimbangan mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap belanja daerah di Kab/Kota di Sumatera.
Pengaruh PAD dan DAU terhadap Belanja Daerah	Louthfi Juliansyah (2011)	Laporan Realisasi APBD 10 Kab/Kota di Prov. Lampung tahun anggaran 2005-2008	X1: PAD X2: DAU Y: Belanja Daerah	PAD dan DAU berpengaruh positif terhadap belanja daerah.
Pengaruh PAD pada belanja modal dengan pertumbuhan ekonomi sebagai variabel pemoderasi	I Putu Ngurah Panji Kartika Jaya, A.A.N.B. Dwirandra (2014)	Laporan Realisasi APBD dan Pertumbuhan Ekonomi (PDRB) Kab/Kota Provinsi Bali tahun anggaran 2006-2011	X1: PAD X2: Pertumbuhan ekonomi Y: Belanja Modal	PAD berpengaruh positif dan signifikan pada belanja modal. Pertumbuhan ekonomi tidak berpengaruh signifikan pada belanja modal
Pengaruh pertumbuhan ekonomi, PAD, dan DAU terhadap pengalokasian anggaran belanja modal pada pemerintah Kab. Buleleng	Luh Putu Rani Mayasari, Ni Kadek Sinarwati, Gede Adi Yuniarta (2014)	Laporan Realisasi APBD tahun Anggaran 2011-2013	X1: Pertumbuhan Ekonomi X2: PAD X3: DAU Y: Belanja Modal	Secara parsial terdapat pengaruh pertumbuhan ekonomi, PAD, dan DAU terhadap belanja modal

Pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Perimbangan Terhadap Belanja Daerah serta Analisis <i>FlyPaper Effect</i> Kabupaten/Kota di Jawa Tengah Tahun 2006-2008	Gregorius N. Masdjojo dan Sukarton (2009) ^o	Laporan APBD Kab/Kota di Jawa Tengah tahun 2006-2008	X1: PAD X2: DAU X3: DBH X4: DAK	PAD, DAU, DBH mempunyai pengaruh positif dan signifikan terhadap Belanja Daerah, dan DAK mempunyai pengaruh namun tidak signifikan terhadap Belanja Daerah
Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Jumlah Penduduk, dan Pertumbuhan Ekonomi terhadap Belanja Daerah pada Pemda di Sumatera Utara	Mhd. Ali Akbar (2011)	Laporan APBD Kab/Kota X1 tahun 2006-2009	X1: PAD X2: DAU X3: Jumlah Penduduk X4: DAK	Secara simultan realisasi PAD, DAU, Jumlah Penduduk dan Pertumbuhan Ekonomi berpengaruh signifikan terhadap anggaran belanja daerah pada Pemerintah Daerah di Provinsi Sumut. Secara parsial Pertumbuhan Ekonomi tidak berpengaruh signifikan terhadap Belanja Daerah

2.3 Kerangka Pemikiran

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pengaruh pendapatan asli daerah, dana perimbangan, dan pertumbuhan ekonomi terhadap belanja daerah. Dalam penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Marviana (2011), PAD serta dana perimbangan memiliki pengaruh terhadap belanja daerah. Selanjutnya pada penelitian Ardhani (2011) dijelaskan bahwa pertumbuhan ekonomi (PDRB) memiliki pengaruh terhadap belanja daerah. Maka kerangka pemikiran teoritis dalam penelitian ini dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 2.1
Kerangka Pemikiran



2.4 Pengembangan Hipotesis

2.4.1 Pengaruh Pendapatan Asli Daerah Terhadap Belanja Daerah

Banyak penelitian yang menyatakan bahwa pendapatan daerah (terutama pajak) akan mempengaruhi anggaran belanja pemerintah daerah yang dikenal dengan nama *tax spend hypothesis*. Dalam hal ini pengeluaran pemerintah daerah akan disesuaikan dengan perubahan dalam penerimaan pemerintah daerah atau pendapatan terjadi sebelum perubahan pengeluaran.

Sebagai contoh penelitian yang pernah dilakukan oleh Prakoso (2004), Syukuri dan Halim (2003) menyatakan pendapatan (terutama pajak) akan mempengaruhi anggaran belanja pemerintah daerah dikenal dengan nama *tax spend hypothesis*. Dalam hal ini pengeluaran pemerintah daerah disesuaikan dengan perubahan dalam penerimaan pemerintah daerah atau perubahan pendapatan terjadi sebelum perubahan pengeluaran.

Kebijakan desentralisasi ditujukan untuk mewujudkan kemandirian daerah, pemerintah daerah mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasar aspirasi masyarakat (UU 32/2004). Kemampuan daerah untuk menyediakan pendanaan yang berasal dari daerah sangat tergantung pada kemampuan merealisasikan potensi ekonomi tersebut menjadi bentuk-bentuk kegiatan ekonomi yang mampu menciptakan perguliran dana untuk pembangunan daerah yang berkelanjutan.

Otonomi daerah juga bertujuan untuk meningkatkan kemandirian keuangan pemerintah daerah yang semakin tinggi dalam memenuhi kebutuhan belanjanya.

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 perekonomian 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.

Semakin besar Pendapatan Asli Daerah maka belanja daerah juga semakin besar, jika Pendapatan Asli Daerah rendah maka belanja daerah juga akan rendah (Halim, 2001).

Berdasarkan uraian diatas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa

H1: Terdapat pengaruh positif pendapatan asli daerah terhadap belanja daerah

2.4.2 Pengaruh Dana Perimbangan Terhadap Belanja Daerah

Yang menjadi sumber anggaran dalam belanja daerah selain pendapatan asli daerah adalah dana perimbangan dari pemerintah pusat. Sehingga dana perimbangan ini memiliki keterkaitan dengan belanja daerah.

Realitas yang ada menunjukkan bahwa tingkat kemandirian pemerintah daerah hanya mampu membiayai belanja pemerintah daerah paling tinggi sebesar 20% Kuncoro (2007) dalam Khadafi (2013). Maka dari itu pemerintah pusat tidak lepas tangan begitu saja dengan bergulirnya kebijakan otonomi daerah ini. Untuk mewujudkan pemerataan pembangunan, pemerintah daerah mendapatkan porsi transfer dana dari pemerintah pusat dalam bentuk dana perimbangan. Transfer dana dari pemerintah pusat ini diharapkan mampu membiayai belanja pemerintah daerah.

Dana Perimbangan merupakan dana yang bersumber dari penerimaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan kepada daerah untuk membiayai kebutuhan daerah. Semakin besar dana perimbangan ke pemerintah daerah berarti semakin besar belanja daerah yang dilakukan pemerintah daerah (Abdullah dan Halim, 2003).

Berdasarkan uraian diatas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa

H2: Terdapat pengaruh positif dana perimbangan terhadap belanja daerah

2.4.3 Pengaruh Pertumbuhan Ekonomi Terhadap Belanja Daerah

Pembangunan ekonomi tak dapat lepas dari pertumbuhan ekonomi. Pembangunan ekonomi mendorong pertumbuhan ekonomi dan sebaliknya pertumbuhan

ekonomi memperlancar proses pembangunan ekonomi. Pertumbuhan ekonomi menurut Kuznets dalam Akbar (2011) adalah kenaikan kapasitas dalam jangka panjang dari negara yang bersangkutan untuk menyediakan barang ekonomi kepada penduduknya. Pertumbuhan ekonomi adalah sebagai suatu ukuran kuantitatif yang menggambarkan perkembangan suatu perekonomian dari tahun ke tahun, peningkatan terhadap pertumbuhan ekonomi suatu daerah akan mengakibatkan pengalokasian anggaran belanja daerah yang semakin dinamis.

Untuk mewujudkan pertumbuhan ekonomi diperlukan aset tetap seperti infrastruktur dan sarana prasarana yang dapat menunjang kegiatan perekonomian. Pembangunan aset tetap didanai dari pengalokasian anggaran belanja. Apabila pertumbuhan ekonomi suatu daerah semakin meningkat, maka pemerintah daerah akan meningkatkan belanja untuk memperbaiki dan melengkapi infrastruktur dan sarana prasarana dengan tujuan untuk mencapai pertumbuhan ekonomi yang lebih baik.

Berdasarkan uraian diatas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa

H3 = Terdapat pengaruh pertumbuhan ekonomi terhadap belanja daerah