

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Teori Dasar

2.1.1 Pendapatan Asli Daerah

Menurut Ahmad Yani (2002:51) bahwa pendapatan asli daerah adalah penerimaan yang diperoleh daerah dari sumber sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan perundang undangan yang berlaku.

Pendapatan Asli Daerah berdasarkan Undang-Undang No.33 Tahun 2004 Tentang perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah Pasal 1 Angka 18 bahwa “Pendapatan Asli Daerah”, selanjutnya disebut PAD adalah pendapatan daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan”.

Sebagaimana diatur dalam pasal 6 undang-undang nomor 33 tahun 2004 menyatakan sumber-sumber PAD terdiri dari :

- a. Pajak daerah
- b. Retribusi daerah
- c. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan
- d. Lain Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang sah.

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.

2.1.2 Sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Adapun sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebagaimana diatur dalam pasal 6 undang-undang nomor 33 tahun 2004 menyatakan sumber-sumber PAD terdiri dari :

a. Pajak daerah

Menurut Siahaan (2005:7), pajak daerah adalah pungutan dari masyarakat oleh negara dalam hal ini pemerintah berdasarkan undang-undang yang bersifat dapat dipaksakan dan terutang oleh wajib membayarnya dengan tidak mendapat prestasi kembali secara langsung, yang hasilnya digunakan untuk membiayai pengeluaran negara dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan.

Jenis-jenis pajak daerah dapat dibedakan menjadi beberapa bagian, yaitu :

1. Pajak Provinsi terdiri dari :

a. Pajak kendaraan bermotor dan kendaraan diatas air.

- b. Pajak bea balik nama kendaraan bermotor dan kendaraan diatas air.
- c. Pajak bahan bakar kendaraan bermotor.
- d. Pajak pengambilan dan pemanfaatan air bawah tanah dan air permukaan.
- e. Pajak bea balik nama tanah (Pulasi).
- f. Pajak izin penangkapan ikan di wilayahnya.

2. Pajak kabupaten/kota terdiri dari :

- a. Pajak hotel.
- b. Pajak restoran.
- c. Pajak hiburan.
- d. Pajak reklame..
- e. Pajak penerangan jalan.
- f. Pajak pengambilan bahan galian golongan C.
- g. Pajak parkir.
- h. Pajak anjing.
- i. Pajak pertunjukan dan keramaian umum.
- j. Pajak kendaraan tidak bermotor.
- k. Pajak pembangunan.
- l. Pajak radio.
- m. Pajak bangsa asing.
- n. Pajak potong hewan.
- o. Pajak lain-lain.

a. Retribusi daerah

Menurut Undang-undang No.28 Tahun 2009, retribusi adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atau jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan pribadi atau badan.

Menurut UU N0.34 Tahun 2000 serta Peraturan Pemerintah nomor 66 tahun 2001 mengenai retribusi daerah dapat dikelompokkan menjadi 3 (tiga) yakni :

1. Retribusi jasa umum seperti : Retribusi pelayanan pasar, retribusipengujian kendaraan bermotor, retribusi pemeriksaan alat pemadam kebakaran, retribusi penggantian biaya cetak peta, retribusi pengujian kapal perikanan, retribusi pelayanan kesehatan jasmani, retribusi pelayanan persampahan ataupun kebersihan, retribusi pergantian suatu biaya cetak KTP (Kartu Tanda Penduduk) serta juga akte suatu catatan sipil, retribusi pelayanan pemakaman dan juga pengabuan mayat, dan retribusi pelayanan parker pada tepi jalan umum.
2. Retribusi jasa usaha seperti : Retribusi pemakaian kekayaan daerah, retribusi pasar grosir dan pertokoan, retribusi tempat pelelangan, retribusi terminal, retribusi penyedotan kakus, retribusi rumah pemotongan hewan, retribusi pelayanan pelabuhan kapal, retribusi tempat rekreasi dan olahraga, retribusi penyebrangan diatas air, retribusi pengolahan limbah cair, retribusi penjualan produksi usaha daerah, retribusi tempat khusus parker, retribusi tempat penginapan atau pesanggahan atau villa.

3. Retribusi perizinan tertentu, seperti : Retribusi izin mendirikan bangunan.
Retribusi izin gangguan, retribusi izin trayek, retribusi izin tempat penjualan minuman beralkohol.
- b. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan
- Jenis hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan terdiri dari :
1. Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik daerah/BUMD.
 2. Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik negara/BUMN.
 3. Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik swasta atau kelompok usaha masyarakat.
- c. Lain Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang sah.
- Jenis lain-lain pendapatan asli daerah yang sah, disediakan untuk menganggarkan penerimaan daerah yang tidak termasuk dalam jenis pajak daerah, retribusi daerah, dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang mencakup :
1. Hasil penjualan asset daerah yang tidak dipisahkan.
 2. Hasil pemanfaatan atau pendayagunaan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan.
 3. Jasa giro.
 4. Bunga deposito.
 5. Penerimaan atas tuntutan ganti rugi.
 6. Pendapatan denda pajak dan denda retribusi.

7. Penerimaan komisi, potongan ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah serta keuntungan dari selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing.
8. Pendapatan hasil eksekusi atau jaminan
9. Pendapatan denda atas keterlambatan pelaksanaan pekerjaan
10. Pendapatan dari pengembalian.

2.1.3 Cara Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah

Meskipun penerimaan pajak daerah dan retribusi daerah sampai saat ini namun pemerintah daerah harus berupaya seoptimal mungkin untuk meningkatkan penerimaan pajak daerah dan retribusi daerah sebagai sumber pembiayaan daerah.

Berdasarkan pengalaman selama ini, dapat dikemukakan berbagai upaya yang perlu ditempuh untuk meningkatkan retribusi daerah misalnya :

1. Memperbaiki sistem pengelolaan selain tunggus harus secara aktif jemput bola.
2. Melakukan pendataan secara lengkap dan akurat
3. Meningkatkan koordinasi eksternal (antar instansi terkait) dan koordinasi internal (antar bagian/unit dalam instansi).
4. Penguatan kelembagaan
5. Meningkatkan rasio kecakupan (*coverage ratio*)
6. Meningkatkan sarana dan prasarana penagihan.

7. Meningkatkan kesadaran wajib pajak dan wajib retribusi melalui kegiatan sosialisasi manfaat pajak dan retribusi bagi masyarakat.

2.1.4 Dana Alokasi Umum

Dana Alokasi Umum adalah sejumlah dana yang dialokasikan kepada setiap daerah otonom (provinsi/Kabupaten/Kota) di Indonesia setiap tahunnya sebagai dana pembangunan. Dana Alokasi Umum (DAU) dananya diperoleh dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi.

Menurut Dursi (2008:38) dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari Pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi bertujuan untuk menciptakan keseimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Sebagaimana diatur dalam pasal 10 undang-undang nomor 33 Tahun 2004 tentang dana perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang menyatakan dana perimbangan terdiri atas dana alokasi umum, dana alokasi khusus dan dana bagi hasil.

Dana Alokasi Umum (DAU) memiliki jumlah yang sangat signifikan sehingga semua Pemerintah Daerah menjadikannya sebagai sumber penerimaan terpenting dalam anggaran penerimaannya dalam APBN. Oleh karena itu Dana Alokasi Umum (DAU)

dapat dilihat sebagai respon pemerintah terhadap aspirasi daerah untuk mendapatkan sebagian control yang lebih besar terhadap keuangan negara.

Penggunaan Dana Alokasi Umum ditetapkan oleh daerah dimana pada bagian ini dianggarkan jumlah DAU sesuai dengan alokasi yang ditetapkan oleh pemerintah. Dalam perhitungannya DAU menggunakan formula yang menggunakan beberapa aspek seperti luas daerah, jumlah penduduk, indeks harga bangunan, dan jarak tingkat kemiskinan. Adapun cara menghitung DAU menurut ketentuan adalah sebagai berikut :

- a. Dana Alokasi Umum (DAU) ditetapkan sekurang-kurangnya 26% dari penerimaan dalam negeri yang ditetapkan APBN.
- b. Dana Alokasi Umum (DAU) untuk daerah provinsi dan untuk Kabupaten/Kota ditetapkan masing-masing 10% dan 90% dari Dana Alokasi Umum sebagaimana ditetapkan diatas.
- c. Dana Alokasi Umum (DAU) untuk suatu Kabupaten/Kota tertentu ditetapkan berdasarkan perkalian jumlah Dana Alokasi Umum (DAU) untuk Kabupaten/Kota yang ditetapkan APBN dengan porsi Kabupaten/Kota yang bersangkutan.
- d. Porsi Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud diatas merupakan proporsi di seluruh Indonesia.

Menurut Undang-Undang No.33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah bahwa kebutuhan DAU oleh suatu daerah (Provinsi,Kabupaten,Kota) ditentukan dengan menggunakan pendekatan *Fiscal Gap*,

dimana kebutuhan DAU suatu daerah ditentukan atas kebutuhan daerah dengan potensi daerah. Guna Dana Alokasi Umum (DAU) ini juga untuk menutup celah atau kekurangan yang terjadi karena kebutuhan daerah melebihi potensi penerimaan daerah yang ada.

2.1.5 Penerapan Alokasi

Dana alokasi umum (DAU) ini merupakan seluruh alokasi umum daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Kenaikan DAU akan sejalan dengan penyerahan dan pengalihan kewenangan pemerintah pusat kepada daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dana alokasi terdiri dari :

1. Dana alokasi umum untuk daerah provinsi.
2. Dana alokasi umum untuk daerah kabupaten/kota.

Dana alokasi umum untuk suatu daerah provinsi tertentu ditetapkan berdasarkan jumlah dana alokasi umum untuk suatu daerah yang ditetapkan dalam APBN dikalikan dengan rasio daerah bobot provinsi yang bersangkutan terhadap jumlah bobot seluruh provinsi.

Transfer dana berupa dana alokasi umum ini bertujuan untuk pemerataan pendapatan antar daerah karena pemerintah pusat menyadari setiap daerah memiliki potensi yang berbeda-beda. Daerah dengan potensi rendah akan mengalami

kesulitan pemenuhan kegiatan belanja sehingga akan tertinggal dengan daerah yang lain.

Perimbangan keuangan antara Pemerintah pusat dan pemerintah daerah merupakan konsekuensi adanya penyerahan kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dengan adanya perimbangan tersebut, terjadi transfer yang cukup signifikan di dalam APBN dari Pemerintah pusat kepada daerah, dan pemerintah daerah secara leluasa dapat memutuskan penggunaan dana tersebut apakah untuk memberi pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat atau untuk keperluan lain yang tidak penting.

2.1.6 Belanja Daerah

Belanja daerah adalah semua pengeluaran pemerintah daerah pada satu periode anggaran yang berupa arus aktiva keluar guna melaksanakan kewajiban, wewenang, dan tanggung jawab kepada masyarakat dan pemerintah pusat.

Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2002 tentang pengelolaan dan pertanggung jawaban keuangan daerah pada pasal 1 (Ayat 13) dan Keputusan Menteri Dalam Negeri nomor 29 Tahun 2002 pada pasal (huruf q) menyebutkan bahwa belanja daerah adalah semua pengeluaran kas daerah dalam periode tahun anggaran tertentu yang menjadi beban daerah.

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 tahun 2004 belanja daerah adalah semua kewajiban daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode anggaran tahun yang bersangkutan.

Menurut Kepmendagri nomor 29 Tahun 2002 , belanja daerah adalah semua pengeluaran kas daerah dalam periode tahun anggaran tertentu yang menjadi beban daerah.

Sedangkan klasifikasi belanja menurut fungsi pengelolaan negara digunakan untuk tujuan keselarasan dan keterpaduan pengelolaan keuangan negara terdiri dari :

- a. Pelayanan Umum
- b. Ketertiban dan Keamanan
- c. Ekonomi
- d. Lingkungan hidup
- e. Perumahan dan Fasilitas Umum
- f. Kesehatan
- g. Pariwisata dan budaya
- h. Agama
- i. Pendidikan
- j. Perlindungan Sosial.

Secara umum belanja dalam APBD dikelompokkan menjadi lima kelompok yaitu :

1. Belanja Administrasi umum

Belanja administrasi umum adalah semua pengeluaran pemerintah daerah yang tidak berhubungan dengan aktivitas atau pelayanan publik, belanja administrasi umum terdiri atas empat jenis yaitu :

a. Belanja Pegawai

Merupakan pengeluaran pemerintah daerah untuk orang atau personil yang tidak berhubungan secara langsung dengan aktivitas atau dengan kata lain merupakan biaya tetap pegawai.

b. Belanja Barang

Merupakan pengeluaran pemerintah daerah untuk penyediaan barang dan jasa yang tidak berhubungan dengan pelayanan publik.

c. Belanja Perjalanan Dinas

Merupakan pengeluaran pemerintah untuk biaya perjalanan pegawai dan dewan yang tidak berhubungan secara langsung dengan pelayanan publik.

d. Belanja Pemeliharaan

Merupakan pengeluaran pemerintah daerah untuk pemeliharaan barang daerah yang tidak berhubungan secara langsung dengan pelayanan publik.

2. Belanja Operasi

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

a. Belanja Pegawai

Merupakan pengeluaran pemerintah daerah untuk orang/personel yang berhubungan langsung dengan suatu aktivitas atau dengan kata lain merupakan belanja pegawai yang bersifat variabel.

b. Belanja Barang

Merupakan pengeluaran pemerintah daerah untuk penyediaan barang dan jasa yang berhubungan langsung dengan pelayanan publik.

c. Belanja Perjalanan

Merupakan pengeluaran pemerintah daerah untuk biaya perjalanan pegawai yang berhubungan langsung dengan pelayanan publik.

d. Belanja Pemeliharaan

Merupakan pengeluaran pemerintah daerah untuk biaya perjalanan pegawai yang berhubungan langsung dengan pelayanan publik.

3. Belanja Modal

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

a. Belanja Publik

Belanja yang manfaatnya dapat dinikmati secara langsung oleh masyarakat umum. Contoh belanja publik yaitu pembangunan jembatan dan jalan raya, pembelian alat transportasi massa, dan pembelian mobil ambulans.

b. Belanja aparatur

Belanja yang manfaatnya tidak secara langsung dinikmati secara langsung oleh masyarakat akan tetapi dirasakan secara langsung oleh aparatur. Contoh belanja aparatur yaitu pembelian kendaraan dinas, pembangunan gedung pemerintahan, dan pembangunan rumah dinas.

4. Belanja Transfer

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

- a. Angsuran Pinjaman
- b. Dana Bantuan
- c. Dana Cadangan.

2.2 Penelitian Terdahulu

Peneliti bernama Marissa Ayu Saputri pada Tahun 2012 melakukan penelitian dengan judul “Flypaper Effect pada DAU dan PAD terhadap Belanja Daerah di kota Belitung” dan hasil penelitiannya menunjukkan bahwa PAD dan DAU sama-sama memiliki pengaruh yang signifikan terhadap belanja daerah.

Pada Tahun 2013 Heri Sumbodo melakukan penelitian dengan judul penelitian “Pemodelan Regresi panel pada PAD dan DAU terhadap Belanja Daerah” dan hasil penelitiannya menunjukkan bahwa model regresi panel yang sesuai digunakan untuk memodelkan pengaruh pendapatan asli daerah (PAD) dan dana alokasi umum (DAU) terhadap belanja daerah wilayah Jawa Timur dengan pertumbuhan ekonomi rendah dari tahun 2007-2011 mengikuti *fixed effect model*.

Masih pada tahun yang sama Wiwin Anggriani melakukan penelitian dengan judul “Flypaper Effect pada Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) serta pengaruhnya terhadap Belanja Daerah Kabupaten/Kota di Sulawesi Tengah” dan hasil penelitiannya menunjukkan bahwa dana alokasi umum (DAU) dan pendapatan asli daerah (PAD) berpengaruh positif dan signifikan terhadap belanja daerah, hasil yang kedua terjadi *flypaper effect* di 10 Kabupaten di Sulawesi Tengah yang menyebabkan kenaikan belanja daerah pada tahun berjalan.

Dan pada tahun 2016 peneliti bernama Elce Yuliana simanungkalit melakukan penelitian dengan judul “Analisis Pengaruh DAU dan PAD terhadap pertumbuhan

Belanja Daerah di Kota Bitung”. Dengan hasil penelitiannya menunjukkan bahwa PAD dan DAU berpengaruh positif terhadap belanja daerah.

Tabel 2.4 Lampiran Peneliti Terdahulu

Ferly Christian Kolinug (2015)	Analisis Pengaruh DAU dan PAD terhadap belanja daerah Pemerintah Kota Manado.	Dependen : DAU dan PAD Independen : Belanja Daerah	PAD dan DAU secara serentak maupun terpisah berpengaruh positif terhadap belanja daerah dan pengaruh PAD dan BD dan memberikan bukti tentang tidak adanya keberadaan <i>flypaper effect</i> .
Juliana Florence Sorongan (2013)	Analisis hubungan DAU, PAD dan belanja daerah di Kabupaten di Minahasa Selatan	Dependen : DAU dan PAD Independen : Belanja Daerah	Hubungan PAD dan DAU terhadap belanja daerah rendah dan tidak berpengaruh.
Dyah Arsita Sari (2013)	Analisis Pengaruh DAU dan PAD terhadap Belanja Daerah di Kabupaten Boyolali	Dependen : DAU dan PAD Independen : Belanja Daerah	1. DAU tidak memiliki pengaruh yang signifikan terhadap Belanja daerah di Kabupaten Boyolali. 2. PAD berpengaruh signifikan terhadap Belanja daerah di Kabupaten Boyolali.
Andri Devita (2014)	Pengaruh PAD, DAU, dan Jumlah Penduduk terhadap Belanja Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jambi	Dependen : PAD, DAU dan Jumlah Penduduk Independen : Belanja Daerah	PAD dan DAU menunjukkan pengaruh signifikan positif dalam mempengaruhi belanja daerah.
Ahmad Syafurudin (2014)	Pengaruh PAD terhadap belanja daerah di	Dependen : PAD Independen :	PAD yang sah berpengaruh positif terhadap Belanja Daerah

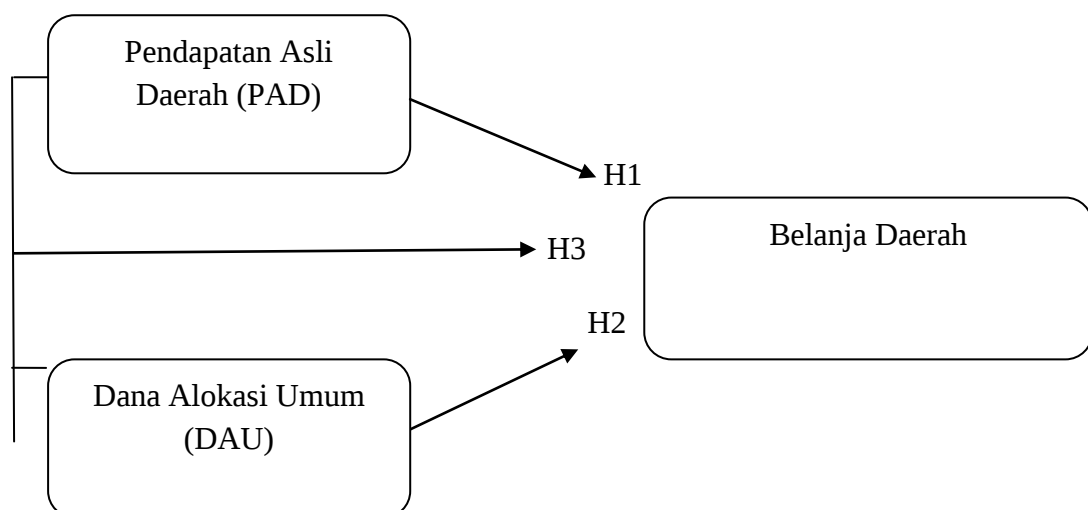
	Kabupaten Kudus Tahun 2004-2013	Belanja Daerah	di Kabupaten Kudus.
--	------------------------------------	----------------	---------------------

2.3 Kerangka Pemikiran

PAD adalah Pendapatan Asli Daerah yang terdiri dari hasil Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Pendapatan dari Laba Perusahaan Daerah dan lain-lain pendapatan yang sah. Dana Alokasi Umum adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

Belanja daerah adalah semua pengeluaran pemerintah daerah pada satu periode anggaran yang berupa arus aktiva keluar guna melaksanakan kewajiban, wewenang, dan tanggung jawab kepada masyarakat dan pemerintah pusat.

Tabel 2.3 Kerangka Pemikiran



2.4 Hipotesis

Adapun hipotesis dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

H1 : Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh signifikan terhadap Penyusunan

Anggaran Belanja Daerah di Kota Batam

H2 : Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh signifikan terhadap Penyusunan

Anggaran Belanja Daerah di Kota Batam

H3 : Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) secara

bersama-sama berpengaruh signifikan terhadap Penyusunan Anggaran

Belanja Daerah di Kota Batam