

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN, DAN HIPOTESIS

2.1 Tinjauan Pustaka

Pada bagian ini penulis akan membahas mengenai pengertian dan pemahaman tentang Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU) serta Kemandirian Keuangan Daerah dengan cara menganalisa data-data dan teori yang telah dikumpulkan oleh penulis yang berkaitan dengan pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Kemandirian Keuangan Daerah Kota Tasikmalaya

2.1.1 Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Setiap daerah pasti memiliki sumber daya tersendiri yang bisa mereka pakai guna menghasilkan suatu pendapatan dalam rangka menjalankan roda perekonomiannya. Income tersebut biasa disebut dengan Pendapatan Asli Daerah atau PAD yang dalam Bahasa Inggris dikenal sebagai Local Government Revenue.

Dengan tujuan untuk memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mendanai pelaksanaan otonominya sesuai dengan potensi sebagai perwujudan desentralisasi, tidak mengherankan PAD ini berasal dari beberapa sumber. Sebagai salah satu sumber penerimaan daerah, Pendapatan Asli Daerah akan mencerminkan tingkat kemandirian daerah.

2.1.2.1 Pengertian Pendapatan Asli Daerah

Menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 pasal 1, pendapatan asli daerah (PAD) adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Menurut Halim dan Kusufi (2012:101), mendefinisikan pendapatan asli daerah : “Pendapatan asli daerah merupakan semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah”.

Menurut Deddi Nordiawan, dkk (2011:181) menjelaskan definisi pendapatan asli daerah sebagai berikut: “Pendapatan asli daerah merupakan pendapatan daerah yang bersumber dari daerah itu sendiri. Termasuk dalam pendapatan jenis ini adalah pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah”.

2.1.2.2 Sumber-Sumber Pendapatan Asli Daerah

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

1. Pajak Daerah

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah menyebutkan bahwa Pajak

daerah yang selanjutnya disebut pajak adalah kontribusi wajib kepada daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Pajak Daerah terbagi menjadi 2 (Dua) yaitu pajak yang dipungut oleh Provinsi dan Pajak yang dipungut oleh Kabupaten/Kota.

a. Jenis Pajak Provinsi terdiri dari :

- 1) Pajak kendaraan bermotor
- 2) Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor
- 3) Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor
- 4) Pajak Air Permukaan
- 5) Pajak Rokok

b. Jenis Pajak Kabupaten/Kota terdiri dari :

- 1) Pajak hotel
- 2) Pajak restoran
- 3) Pajak hiburan
- 4) Pajak reklame
- 5) Pajak penerangan jalan
- 6) Pajak mineral bukan logam dan batuan
- 7) Pajak parkir

8) Pajak Air Tanah

9) Pajak sarang burung walis

10) Pajak bumi dan bangunan perdesaan dan perkotaan

2. Retribusi Daerah

Retribusi daerah, yang selanjutnya disebut retribusi, adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan (Pasal 1 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009).

Terdapat beberapa kelompok retribusi yang bisa dimanfaatkan pemerintah agar bisa dimasukkan ke dalam kas daerah. Adapun, kelompok di dalam retribusi bisa kamu lihat pada poin penjelasan di bawah ini:

a. Retribusi Jasa Umum

Untuk retribusi jasa umum ini dapat dinikmati oleh pribadi atau badan. Penjelasannya adalah berperan sebagai retribusi jasa yang diberikan atau disediakan oleh pemerintah daerah untuk tujuan dan pemanfaatan umum.

b. Retribusi Jasa Usaha

Kelompok kedua ini merupakan retribusi jasa yang diberikan atau disediakan oleh pemerintah daerah dengan menganut konsep komersial. Hal ini disebabkan sektor swasta pun bisa menyediakannya.

c. Retribusi Perizinan Tertentu

Terakhir ada retribusi yang dijelaskan sebagai pungutan daerah untuk pembayarannya atas pemberian izin tertentu. Biasanya khusus diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.

3. Pengelolaan Kekayaan yang Dipisahkan

Selanjutnya pada sumber PAD ada pengelolaan kekayaan yang dipisahkan. Kekayaan negara yang dipisahkan adalah komponen kekayaan negara yang pengelolaannya diserahkan kepada Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah. Pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan ini merupakan sub-bidang keuangan negara yang khusus ada pada negara-negara non-publik.

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

4. Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah

Terakhir ada lain-lain PAD yang sah. Sumber ini dapat digunakan untuk membiayai belanja daerah dengan cara-cara yang wajar. Adapun menurut Pasal 6 Undang-Undang Nomor

33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, lain-lain PAD yang sah 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
- e. Komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah.

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

2.1.2 Dana Alokasi Umum (DAU)

2.1.2.1 Pengertian Dana Alokasi Umum

Menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Keuangan Daerah disebutkan bahwa “Dana Alokasi Umum adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi”.

Sedangkan menurut Halim (2016: 127) menjelaskan bahwa “Dana alokasi umum adalah transfer dana yang bersifat block grant, sehingga pemerintah daerah mempunyai keleluasaan di dalam penggunaan DAU sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masing-masing daerah”.

Menurut Baldric Siregar (2017:87) menjelaskan tentang Dana Alokasi Umum yaitu : “Dana Alokasi Umum (DAU) merupakan salah satu bagian dari Dana transfer Umum. Dana Alokasi Umum adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka desentralisasi”.

DAU suatu daerah ditentukan atas besar kecilnya celah fiskal suatu daerah, yang merupakan selisih antara kebutuhan daerah (fiscal need) dan potensi daerah (fiscal capacity). Alokasi DAU bagi daerah yang potensi fiskalnya besar, tetapi kebutuhan fiskal kecil akan memperoleh alokasi DAU relatif kecil. Sebaliknya, daerah yang potensi fiskalnya kecil namun kebutuhan fiskal besar akan memperoleh alokasi DAU relatif besar.

2.1.2.2 Tahap Perhitungan Dana Aloksi Umum

Terdapat empat tahap penghitungan DAU, sebagai berikut :

1. Tahapan akademis

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

2. Tahapan administratif

Dalam tahapan ini Kementerian Keuangan c.q. DJPK melakukan koordinasi 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 tahap 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 penghitungan dan alokasi DAU antara pemerintah dengan Panja Belanja Daerah Panitia Anggaran DPR RI untuk konsultasi dan mendapatkan persetujuan hasil penghitungan DAU.

2.1.2.3 Formulasi Dana Alokasi Umum

$$\text{DAU} = \text{CF} + \text{AD}$$

Keterangan:

DAU = Dana Alokasi Umum

CF = Celah Fiskal

AD = Alokasi Dasar

Dana Alokasi Umum diberikan berdasarkan celah fiskal dan alokasi dasar. Celah fiskal merupakan kebutuhan daerah yang dikurangi dengan kapasitas fiskal daerah. Kebutuhan daerah dihitung berdasarkan variabel-variabel yang terdiri dari jumlah penduduk, luas wilayah, Indeks pembangunan manusia (IPM), indeks kemahalan konstruksi (IKK), dan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) per kapita, sedangkan perhitungan kapasitas fiskal didasarkan atas Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Bagi Hasil yang diterima daerah. Sementara alokasi dasar dihitung berdasarkan jumlah gaji pegawai negeri sipil daerah (Wandira, 2013: 42).

2.1.3 Kemandirian Keuangan Daerah

2.1.3.1 Pengertian Kemandirian Keuangan Daerah

Menurut Abdul Halim (2008:232) “Kemandirian keuangan daerah adalah kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan yang diperlukan daerah.”

Menurut Mahmudi (2010:142) kemandirian keuangan daerah adalah kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintah, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan yang dikeluarkan daerah. Selain itu, tingkat kemandirian keuangan daerah juga menunjukkan

tingkat ketergantungan daerah terhadap sumber dana eksternal (terutama pemerintah pusat dan provinsi).

Dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, kemandirian keuangan daerah berarti pemerintah dapat melakukan pembiayaan dan pertanggungjawaban keuangan sendiri, melaksanakan sendiri dalam rangka asas desentralisasi.

Ciri utama suatu daerah yang dapat melaksanakan otonomi yaitu kemampuan keuangan daerah, artinya daerah harus mempunyai wewenang untuk dapat menggali sumber keuangan yang ada di daerah, mengelola dan menggunakan keuangan sendiri untuk membiayai kegiatan pemerintah, dan ketergantungan terhadap dana dari pemerintah pusat harus seminimal mungkin agar pendapatan asli daerah menjadi sumber keuangan (Halim, 2011)

2.1.3.2 Pola Hubungan Kemandirian Keuangan Daerah

Menurut Abdul Halim (2008:261), ada empat macam pola hubungan kemandirian keuangan dalam pelaksanaan otonomi daerah antara lain:

1. Pola hubungan instruktif, peranan pemerintah pusat lebih dominan dari pada kemandirian pemerintah daerah (daerah tidak mampu melaksanakan otonomi daerah).
2. Pola hubungan konsultatif, campur tangan pemerintah pusat sudah mulai berkurang, karena daerah dianggap sedikit lebih mampu melaksanakan otonomi.

3. Pola hubungan partisipatif, peranan pemerintah pusat semakin berkurang, mengingat daerah yang bersangkutan tingkat kemandiriannya mendekati mampu melaksanakan urusan otonomi.
4. Pola hubungan delegatif, campur tangan pemerintah pusat sudah tidak ada karena daerah telah benar-benar mampu dan mandiri dalam melaksanakan otonomi daerah.

2.1.3.3 Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Kemandirian Keuangan Daerah

Hessel Nogi (2007:89) mengemukakan bahwa terdapat faktor-faktor yang mempengaruhi kemandirian keuangan daerah, antara lain:

1. Potensi ekonomi daerah, indikator yang banyak digunakan sebagai tolak ukur potensi ekonomi daerah adalah Produk Domestik Regional Bruto (PDRB),
2. Kemampuan Dinas Pendapatan Daerah, artinya kemandirian keuangan daerah dapat ditingkatkan secara terencana melalui kemampuan atau kinerja institusi atau lembaga yang inovatif dan pemanfaatan lembaga Dispenda untuk meningkatkan penerimaan daerah.

2.2 Kerangka Pemikiran

Pendapatan Asli Daerah adalah penerimaan yang diperoleh dari sumber-sumber pendapatan di dalam daerahnya sendiri. Pendapatan Asli Daerah tersebut dipungut berdasarkan peraturan daerah yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.

Menurut Halim dan Kusufi (2012:101), mendefinisikan pendapatan asli daerah : “Pendapatan asli daerah merupakan semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah”.

Menurut Deddi Nordiawan, dkk (2011:181) menjelaskan definisi pendapatan asli daerah sebagai berikut: “Pendapatan asli daerah merupakan pendapatan daerah yang bersumber dari daerah itu sendiri. Termasuk dalam pendapatan jenis ini adalah pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah”.

Pasal 6 UU No. 33 Tahun 2004 ayat 1 dan 2 menyatakan bahwa PAD bersumber dari :

- a. Pajak Daerah
- b. Retribusi Daerah
- c. Hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan milik daerah yang dipisahkan
- d. Lain-lain pendapatan asli daerah sah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d, meliputi :
 1. Hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan
 2. Jasa giro
 3. Pendapatan Bunga
 4. Keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap matauang asing
 5. Komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan atau pengadaan barang dan jasa oleh daerah

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan penerimaan daerah yang digunakan sebagai modal dasar pemerintah daerah dalam membiayai pembangunan dan usaha-usaha daerah untuk memperkecil ketergantungan dana dari pemerintah pusat.

Semakin tingginya PAD yang dihasilkan suatu daerah itu berarti pemerintah daerah akan semakin mudah melaksanakan program-program pelayanan publik tanpa perlu terlalu bergantung oleh dana dari pemerintah pusat.

Pengertian Dana Alokasi Umum menurut Halim (2016: 127) adalah “Transfer dana yang bersifat block grant, sehingga pemerintah daerah mempunyai keleluasaan di dalam penggunaan DAU sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masing-masing daerah”.

Menurut Baldric Siregar (2017:87) menjelaskan tentang Dana Alokasi Umum yaitu : “Dana Alokasi Umum (DAU) merupakan salah satu bagian dari Dana transfer Umum. Dana Alokasi Umum adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka desentralisasi”.

DAU suatu daerah ditentukan atas besar kecilnya celah fiskal suatu daerah, yang merupakan selisih antara kebutuhan daerah (fiscal need) dan potensi daerah (fiscal capacity). Alokasi DAU bagi daerah yang potensi fiskalnya besar, tetapi kebutuhan fiskal kecil akan memperoleh alokasi DAU relatif kecil. Sebaliknya, daerah yang potensi fiskalnya kecil namun kebutuhan fiskal besar akan

memperoleh alokasi DAU relatif besar. Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah. Jika DAU yang dialokasikan pemerintah pusat ke daerah relatif besar maka daerah tersebut dikatakan kurang mandiri karena daerah tersebut masih mengandalkan dana dari pemerintah pusat sebagai penerimaan utamanya.

Dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, kemandirian keuangan daerah berarti pemerintah dapat melakukan pembiayaan dan pertanggungjawaban keuangan sendiri, melaksanakan sendiri dalam rangka asas desentralisasi.

Menurut Abdul Halim (2008:232) “Kemandirian keuangan daerah adalah kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan yang diperlukan daerah.”

Menurut Mahmudi (2010:142) kemandirian keuangan daerah adalah kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintah, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan yang dikeluarkan daerah. Selain itu, tingkat kemandirian keuangan daerah juga menunjukkan tingkat ketergantungan daerah terhadap sumber dana eksternal (terutama pemerintah pusat dan provinsi).

Menurut Halim (2007 : 25) ruang lingkup keuangan daerah terdiri dari “keuangan daerah yang dikelola langsung dan kekayaan daerah yang dipisahkan. Keuangan daerah yang dikelola langsung adalah Anggaran Pendapatan dan

Belanja Daerah (APBD) dan barang-barang inventaris milik daerah. Keuangan daerah yang dipisahkan meliputi Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)”.

Tangkilisan (2007: 89-92) mengemukakan bahwa terdapat faktor-faktor yang mempengaruhi kemandirian keuangan daerah, antara lain:

1. Potensi ekonomi daerah, indikator yang banyak digunakan sebagai tolak ukur potensi ekonomi daerah adalah Produk Domestik Regional Bruto (PDRB),
2. Kemampuan Dinas Pendapatan Daerah, artinya kemandirian keuangan daerah dapat ditingkatkan secara terencana melalui kemampuan atau kinerja institusi atau lembaga yang inovatif dan pemanfaatan lembaga Dispenda untuk meningkatkan penerimaan daerah.

Kemandirian keuangan daerah dapat dilihat besarnya PAD dibandingkan dengan penerimaan transfer dari pusat. PAD merupakan unsur utama dalam mengukur kemandirian keuangan daerah. Menurut Halim (2007:96) “PAD merupakan semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah”. PAD bersumber dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan pendapatan lain asli daerah yang sah. Sehubungan dengan hal di atas setiap daerah diharapkan mampu meningkatkan PAD untuk mencapai daerah yang mandiri. Menurut Halim (2007: 232) Rasio Kemandirian Keuangan Daerah dapat dirumuskan sebagai berikut :

$$\text{Rasio Kemandirian} = \frac{\text{PAD}}{\text{Bantuan Pusat Provinsi dan Pinjaman}} \times 100\%$$

Rasio kemandirian menggambarkan ketergantungan daerah terhadap sumber dana eksternal. Semakin tinggi rasio kemandirian mengandung arti bahwa tingkat ketergantungan daerah terhadap bantuan pihak eksternal (terutama pemerintah pusat dan provinsi) semakin rendah, dan demikian pula sebaliknya. Rasio kemandirian dapat pula untuk menggambarkan tingkat partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerah. Apabila semakin tinggi rasio kemandirian, maka semakin tinggi pula partisipasi masyarakat dalam membayar pajak dan retribusi daerah sehingga akan menggambarkan tingkat kesejahteraan masyarakat yang tinggi.

Sebagai pedoman dalam melihat pola hubungan dengan kemampuan daerah dari sisi keuangan dapat dilihat sebagaimana ditampilkan pada tabel berikut:

Tabel 2.1

Kemampuan Keuangan	Rasio Kemandirian (%)	Pola Hubungan
Rendah Sekali	0-25	Instruktif
Rendah	>25-50	Konsultatif
Sedang	>50-75	Partisipatif
Tinggi	>75-100	Delegatif

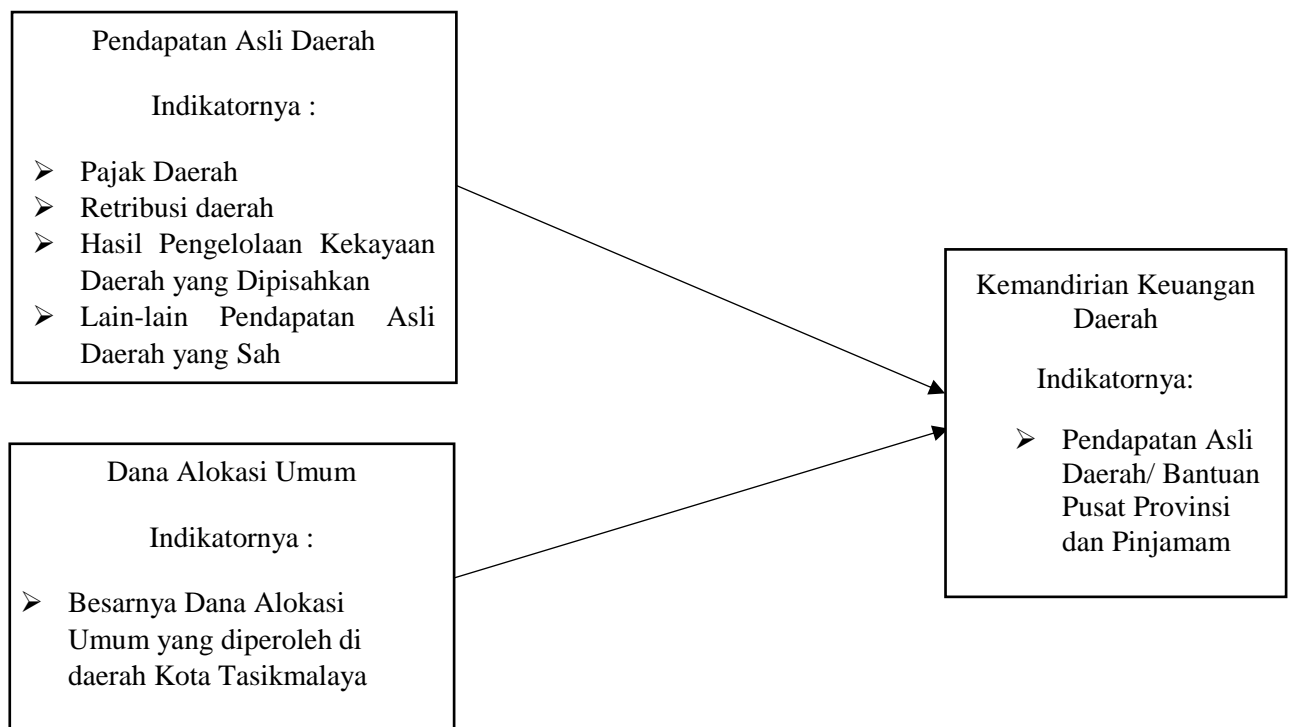
Pola Hubungan Kemandirian dan Kemampuan Keuangan Daerah

Sumber : Halim, 2007

Berdasarkan Penelitian yang dilakukan oleh Anita Lestari (2016), pengaruh yang signifikan antara Dana Alokasi Umum terhadap Kemandirian

Keuangan Daerah, pengaruh yang signifikan antara Pendapatan Asli Daerah terhadap Kemandirian Keuangan Daerah. Dengan PAD yang kecil, pemda pada umumnya bergantung pada transfer daerah. Jika DAU yang dialokasikan Pemerintah Pusat ke daerah relatif besar maka daerah tersebut dikatakan kurang mandiri karena daerah tersebut masih mengandalkan dana dari pemerintah pusat sebagai penerimaan utamanya.

Hasil Penelitian yang sama ditunjukkan Afrizal Tahar & Maulida Zakhiya (2011), Pendapatan Asli Daerah berpengaruh signifikan terhadap Kemandirian Keuangan Daerah, pengaruh yang signifikan antara Dana Alokasi Umum terhadap Kemandirian Keuangan Daerah.



Gambar 2.1

Kerangka Pemikiran

2.3 Hipotesis

Berdasarkan kerangka pemikiran di atas, maka penulis merumuskan hipotesis yang diuji dalam penelitian ini adalah sebagai berikut.

- Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh positif terhadap Kemandirian Keuangan Daerah Kota Tasikmalaya
- Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh positif terhadap Kemandirian Keuangan Kota Tasikmalaya
- Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh secara bersama-sama terhadap Kemandirian Keuangan Daerah Kota Tasikmalaya