

## **BAB II**

### **Kajian Pustaka dan Landasan Teori**

#### **2.1 Kajian Pustaka**

Dalam kajian pustaka ini memuat berbagai penelitian yang telah dilakukan oleh peneliti sebelumnya, dan permasalahan yang diangkat juga pernah dilakukan oleh beberapa peneliti lainnya, yang mana berbagai penelitian ini mendasari pemikiran penulis dalam menyusun skripsi. Beberapa penelitian yang pernah dilakukan oleh peneliti sebelumnya antara lain:

Prima Devi (2013) meneliti tentang pengaruh dana alokasi umum dan pendapatan asli daerah terhadap alokasi belanja modal pelayanan publik pada pemerintah daerah Kabupaten Kudus. Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan dapat diketahui bahwa secara serentak pendapatan asli daerah (PAD) dan dana alokasi umum (DAU) berpengaruh terhadap belanja modal pelayanan publik (BM). Perbedaan dengan penelitian kali ini adalah berbeda di variable dan lokasi penelitiannya, sementara persamaannya adalah sama-sama meneliti pengaruh belanja terhadap kabupaten daerah.

Yudha Rachmawati (2014) meneliti tentang pengaruh dana alokasi umum, pendapatan asli daerah, sisa lebih pembiayaan anggaran, luas wilayah, dan pertumbuhan ekonomi terhadap belanja modal di Kabupaten/Kota di Jawa Barat. Dalam hasil penelitiannya menemukan bahwa, variabel DAU berpengaruh positif

signifikan terhadap belanja modal. DAU ini merupakan indikator dari tingkat kemandirian suatu daerah. Semakin banyak DAU yang diterima maka berarti daerah tersebut masih sangat tergantung terhadap Pemerintah Pusat dalam memenuhi belanjanya. PAD, hasil PAD berpengaruh positif signifikan terhadap belanja modal. Daerah diharapkan dapat lebih mengoptimalkan penerimaan daerah. SiLPA, SiLPA berpengaruh signifikan terhadap belanja modal. besarnya SiLPA menunjukkan masih lambatnya perbaikan kemampuan aparat daerah dalam penganggaran. Luas wilayah tidak berpengaruh terhadap belanja modal, menunjukkan bahwa kabupaten kota di Jawa Barat belum mampu melakukan pemerataan pembangunan di daerah. Dan terakhir, variabel pertumbuhan ekoomi tidak berpengaruh terhadap belanja modal yang disebabkan karena perbedaan kemampuan masing-masing daerah dalam meningkatkan pertumbuhan ekonominya. Perbedaan dengan penelitian kali ini adalah berbeda di variable dan daerah penelitiannya, sementara persamaannya sama-sama meneliti tentang pengaruh belanja di pemerintahan daerah.

Agus Widardjono (2006), menganalisis apakah transfer pemerintah menyebabkan *flypaper effects* pada belanja daerah. Dari hasil analisis ini dapat disimpulkan bahwa PAD, DAU, dan populasi secara simultan berpengaruh signifikan terhadap Belanja Daerah. Hasil analisis dari pengeluaran masyarakat yang dilakukan di seluruh provinsi di Indonesia pada periode 1995-2002 ini mengindikasikan bahwa adanya *flypaper effects* yang terjadi. *Flypaper effects* merupakan suatu kondisi yang terjadi pada saat pemerintah daerah merespon belanja daerah dengan

lebih banyak mengandalkan atau menggunakan dana transfer yang berasal dari pemerintah pusat yang terdiri dari DAU dan DAK dibandingkan dengan menggunakan kemampuan daerahnya sendiri yang berasal dari PAD. Dalam hal ini, model birokrasi mungkin menjadi alasan yang tepat sebagai penyebab dari adanya *flypaper effects*, karena birokrasi yang terjadi antar daerah memiliki keleluasan yang lebih signifikan melebihi sisi belanja dari anggaran daerah.

Terjadinya *flypaper effects* menunjukkan bahwa pemerintah daerah masih bergantung pada pengeluarannya dalam bentuk bantuan, tanpa membuat upaya yang lebih baik untuk meningkatkan pendapatan asli daerahnya sendiri dengan cara menstimulasi perekonomian daerah. Bagaimana kebijakan ekonomi dari pemerintah pusat untuk mengurangi terjadinya *flypaper effects*? Ada 2 strategi untuk mengurangi *flypaper effects*; mengurangi bantuan (dana transfer), atau meningkatkan pajak daerah. Kebijakan mengurangi dana transfer ini dinilai lebih efektif sejak meningkatnya pengeluaran dana transfer lebih besar daripada meningkatnya pendapatan daerah. meskipun ketiga variabel (PAD, DAU, dan populasi) secara signifikan dapat mempengaruhi variabel terikatnya (belanja daerah), namun DAU ternyata lebih berpengaruh dibandingkan PAD. Perbedaan pada penelitian kali ini adalah menggunakan daerah penelitian yang lebih kecil atau kompleks, yaitu hanya pada pemerintahan kabupaten/kota di provinsi Banten, sementara persamaannya adalah sama-sama meneliti tentang pengaruh belanja daerah.

## **2.2 Landasan Teori**

### **2.2.1 Anggaran Daerah**

Untuk melaksanakan hak dan kewajibannya serta melaksanakan tugas yang dibebankan oleh rakyat, pemerintah harus mempunyai suatu rencana yang matang untuk mencapai suatu tujuan yang dicita-citakan. Rencana-rencana tersebut yang disusun secara matang nantinya akan dipakai sebagai pedoman dalam setiap langkah pelaksanaan tugas Negara. Oleh karena itu rencana-rencana pemerintah untuk melaksanakan keuangan Negara perlu dibuat dan rencana tersebut dituangkan dalam bentuk anggaran (Ghozali, 1997).

Berbagai definisi atau pengertian anggaran menurut Djayasinga (2007) dalam Nurul (2008) antara lain:

1. APBD menggambarkan segala bentuk kegiatan Pemerintah daerah dalam mencari sumber-sumber penerimaan dan kemudian bagaimana dana-dana tersebut digunakan untuk mencapai tujuan pemerintah.
2. APBD menggambarkan perkiraan dan pengeluaran daerah yang diharapkan terjadi dalam satu tahun kedepan yang didasarkan atas realisasinya masa yang lalu.
3. APBD merupakan rencana kerja operasional Pemerintah Daerah yang akan dilaksanakan satu tahun kedepan dalam satuan angka rupiah. APBD ini merupakan terjemahan secara moneteris dari dokumen perencanaan daerah yang ada dan disepakati yang akan dilaksanakan selama setahun.

Penyusunan APBD yang perlu menjadi acuan (BPKP, 2005 dalam Warsito, dkk 2008) sebagai berikut:

1. Transparansi dan akuntabilitas anggaran

Untuk mewujudkan pemerintahan yang baik, bersih dan berwibawa, transparansi anggaran merupakan hal yang penting, APBD merupakan salah satu sarana evaluasi kinerja pemerintah yang memberikan informasi mengenai tujuan, sasaran, hasil dan manfaat yang diperoleh masyarakat dari suatu kegiatan atau proyek.

2. Disiplin anggaran

Anggaran yang disusun perlu diklarifikasikan dengan jelas agar tidak terjadi tumpang tindih yang dapat menimbulkan pemborosan dan kebocoran dana. Oleh karena itu penyusunan anggaran harus bersifat efisien, tepat guna, tepat waktu dan dapat dipertanggung jawabkan.

3. Keadilan anggaran

Pembiayaan pemerintah daerah dilakukan melalui mekanisme pajak dan retribusi yang dikenakan kepada masyarakat. Oleh karena itu, penggunaannya harus dialokasikan secara adil dan proposional agar dapat dinikmati oleh seluruh kelompok masyarakat.

4. Efisiensi dan efektifitas anggaran

Dana yang dihimpun dan digunakan untuk pembangunan harus dapat dirasakan manfaatnya oleh sebagian besar masyarakat. Oleh karena itu, perencanaan

perlu ditetapkan secara jelas tujuan, sasaran, hasil dan manfaat yang diperoleh masyarakat dengan melakukan efisiensi dan efektifitas.

5. Disusun dengan pendekatan kinerja

APBD disusun dengan pendekatan kinerja, yaitu mengutamakan upaya pencapaian hasil kinerja dari perencanaan alokasi biaya atau input yang telah ditetapkan. Hasil kerjanya harus sepadan atau lebih besar dari biaya atau input yang telah ditetapkan. Selain itu harus mampu menumbuhkan profesionalisme kerja setiap organisasi kerja yang terkait.

Proses penyusunan APBD secara keseluruhan berada di tangan Sekretraris Daerah yang bertanggung jawab mengkoordinasikan seluruh kegiatan penyusunan APBD. Sedangkan proses penyusunan belanja rutin disusun oleh Bagian Keuangan Pemerintah Daerah, proses penyusunan penerimaan dilakukan oleh Dinas Pendapatan Daerah dan proses penyusunan belanja pembangunan disusun oleh Bappeda (Dedy Haryadi et al, 2001 dalam Pratiwi, 2007).

### **2.2.2 Alokasi Anggaran Belanja Daerah**

Anggaran Pendapatan, dan Belanja Daerah (APBD), adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah di Indonesia yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. APBD ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Tahun anggaran APBD meliputi masa satu tahun, mulai dari tanggal 1 Januari sampai dengan tanggal 31

Desember. Unsur-unsur APBD menurut Halim (2004: 15-16) adalah sebagai berikut:

1. Rencana kegiatan suatu daerah, beserta uraiannya secara rinci.
2. Adanya sumber penerimaan yang merupakan target minimal untuk menutupi biaya-biaya sehubungan dengan aktivitas tersebut, dan adanya biaya-biaya yang merupakan batas maksimal pengeluaran-pengeluaran yang akan dilaksanakan.
3. Jenis kegiatan dan proyek yang dituangkan dalam bentuk angka.
4. Periode anggaran yang biasanya 1 (satu) tahun.

Proses penyusunan anggaran melibatkan dua pihak, eksekutif (Pemerintah Daerah) dan legislatif (DPRD). Penyusunan APBD dilakukan terlebih dahulu dibuat kesepakatan antara eksekutif dan legislatif tentang Kebijakan Umum APBD dan Prioritas & Plafon Anggaran yang akan menjadi pedoman untuk penyusunan APBD. Eksekutif membuat rancangan APBD sesuai dengan Kebijakan Umum APBD dan Prioritas & Plafon Anggaran yang kemudian diserahkan kepada legislatif untuk dipelajari dan dibahas secara bersama-sama sebelum ditetapkan sebagai Peraturan Daerah (Perda).

Belanja daerah adalah semua pengeluaran Pemerintah Daerah pada suatu periode Anggaran. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah terdiri dari tiga komponen utama, yaitu unsur penerimaan, belanja rutin dan belanja pembangunan. Ketiga komponen itu meskipun disusun hampir secara bersamaan, akan tetapi proses penyusunannya berada di lembaga yang berbeda (Halim, 2002).

Proses penyusunan belanja rutin disusun oleh Bagian Keuangan Pemerintah Daerah, proses penyusunan penerimaan dilakukan oleh Dinas Pendapatan Daerah dan proses penyusunan belanja pembangunan disusun oleh Bappeda (Dedy Haryadi et al, 2001 dalam Pratiwi, 2007).

Menurut penelitian Pambudi (2007) belanja juga dapat dikategorikan menurut karakteristiknya menjadi dua bagian, yaitu: (1) Belanja selain modal (Belanja administrasi umum; Belanja operasi, pemeliharaan sarana dan prasarana publik; Belanja transfer; Belanja tak terduga). (2) Belanja modal. Secara umum belanja dalam APBD dikelompokkan menjadi lima kelompok (Pambudi,2007), yaitu:

a. Belanja administrasi umum

Merupakan semua pengeluaran Pemerintah Daerah yang tidak berhubungan secara langsung dengan aktivitas atau pelayanan publik. Kelompok belanja administrasi umum terdiri atas empat jenis, yaitu:

1. Belanja pegawai, merupakan pengeluaran Pemerintah Daerah untuk orang/personal yang tidak berhubungan secara langsung dengan aktivitas atau dengan kata lain merupakan biaya tetap pegawai.
2. Belanja barang, merupakan pengeluaran pemerintah daerah untuk penyediaan barang dan jasa yang tidak berhubungan langsung dengan pelayanan publik.
3. Belanja perjalanan dinas, merupakan pengeluaran pemerintah untuk biaya perjalanan pegawai dan dewan yang tidak berhubungan secara langsung dengan pelayanan publik.



4. Belanja pemeliharaan, merupakan pengeluaran Pemerintah Daerah untuk pemeliharaan barang daerah yang tidak berhubungan secara langsung dengan pelayanan publik.

b. Belanja Operasi

Merupakan pemeliharaan sarana dan prasarana publik termasuk semua pengeluaran Pemerintah Daerah yang berhubungan dengan aktivitas atau pelayanan publik. Kelompok belanja ini meliputi :

1. Belanja Pegawai (Kelompok Belanja Operasi dan Pemeliharaan sarana dan prasarana Publik), merupakan pengeluaran Pemerintah Daerah untuk orang/personal yang berhubungan langsung dengan suatu aktivitas atau dengan kata lain merupakan belanja pegawai yang bersifat variabel.
2. Belanja barang (Kelompok Belanja Operasi dan Pemeliharaan sarana dan prasarana Publik), merupakan pengeluaran Pemerintah Daerah untuk penyediaan barang dan jasa yang berhubungan langsung dengan pelayanan publik.
3. Belanja perjalanan (Kelompok Belanja Operasi dan Pemeliharaan sarana dan prasarana Publik), merupakan pengeluaran Pemerintah Daerah untuk biaya perjalanan pegawai yang berhubungan langsung dengan pelayanan publik.
4. Belanja pemeliharaan (Kelompok Belanja Operasi dan Pemeliharaan sarana dan prasarana Publik) merupakan pengeluaran Pemerintah Daerah untuk pemeliharaan barang daerah yang mempunyai hubungan langsung dengan

pelayanan publik.

c. 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:

1. Belanja publik, yaitu belanja yang manfaatnya dapat dinikmati secara langsung oleh masyarakat umum.
2. Belanja aparatur, yaitu belanja yang manfaatnya tidak secara langsung dinikmati oleh masyarakat, tetapi dirasakan langsung oleh aparatur.

d. 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 :

1. Angsuran Pinjaman
2. Dana Bantuan
3. Dana Cadangan
4. Belanja Tak Tersangka

Merupakan pengeluaran yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah untuk membiayai kegiatan-kegiatan tak terduga dan kejadian-kejadian luar biasa. Menurut Nurlan (2008) menyatakan bahwa belanja tidak terduga merupakan belanja untuk kegiatan yang sifatnya tidak biasa atau tidak diharapkan berulang seperti penanggulangan bencana alam dan bencana social yang tidak diperkirakan sebelumnya, termasuk pengembalian atas kelebihan penerimaan daerah tahun-tahun sebelumnya yang telah ditutup.

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

Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah penerimaan daerah dari berbagai usaha pemerintah daerah untuk mengumpulkan dana guna keperluan daerah yang bersangkutan dalam membiayai kegiatan rutin maupun pembangunannya. Pendapatan asli daerah diartikan sebagai pendapatan daerah yang tergantung pada keadaan perekonomian dan potensi dari sumber-sumber pendapatan asli daerah itu sendiri Bahrul (2010). Sementara Darise (2009) mengemukakan, Pendapatan Asli Daerah yaitu pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. PAD yang merupakan sumber penerimaan daerah sendiri perlu terus ditingkatkan 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 bertanggungjawab dapat dilaksanakan. Menurut Bastian (2006),

Pendapatan Asli Daerah meliputi hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, dan hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, serta lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.

Kendala utama yang dihadapi Pemerintah Daerah dalam melaksanakan otonomi daerah adalah minimnya pendapatan yang bersumber dari PAD. Proporsi Pendapatan Asli Daerah yang rendah, di lain pihak menyebabkan Pemerintah Daerah memiliki derajat kebebasan rendah dalam mengelola keuangan daerah. Sebagian besar pengeluaran, baik rutin maupun pembangunan, dibiayai dari dana perimbangan, terutama Dana Alokasi Umum. Alternatif jangka pendek peningkatan penerimaan Pemerintah Daerah adalah menggali dari Pendapatan Asli Daerah (Pratiwi, 2007).

Wujud dari desentralisasi fiskal adalah pemberian sumber-sumber penerimaan bagi daerah yang dapat digunakan sendiri sesuai dengan potensi daerah. Kewenangan daerah untuk memungut pajak dan retribusi diatur dalam Undang-undang No.34 Tahun 2000 ditindaklanjuti dengan peraturan pelaksanaan dalam PP No.65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah dan PP No.66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah. Berdasarkan ketentuan daerah diberikan kewenangan untuk memungut 11 jenis pajak dan 28 jenis retribusi (Halim, 2009). Menurut Brahmantio (2002) pungutan pajak dan retribusi daerah yang berlebihan dalam jangka pendek dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah, namun dalam jangka panjang dapat menurunkan kegiatan perekonomian, yang pada akhirnya akan menyebabkan menurunnya Pendapatan Asli Daerah.

Sebagaimana diatur dalam pasal 6 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, Pendapatan Asli Daerah (PAD) bersumber dari :

- a. Pajak daerah, yaitu iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan di daerah dan pembangunan daerah.
- b. Retribusi daerah, yaitu 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. Dalam struktur APBD baru dengan pendekatan kinerja, jenis pendapatan yang berasal dari pajak daerah dan retribusi daerah berdasarkan UU No.34 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas UU No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Rertibusi Daerah, dirinci menjadi:
  - i. Pajak Provinsi. Pajak ini terdiri atas: (i) Pajak kendaraan bermotor dan kendaraan di atas air, (ii) Bea balik nama kendaraan bermotor (BBNKB) dan kendaraan di atas air, (iii) Pajak bahan bakar kendaran bermotor, dan (iv) Pajak pengambilan dan pemanfaatan air bawah tanah dan air permukaan.
  - ii. Jenis pajak Kabupaten/kota. Pajak ini terdiri atas: (i) Pajak Hotel, (ii) Pajak Restoran, (iii) Pajak Hiburan, (iv) Pajak Reklame, (v) Pajak penerangan Jalan, (vi) Pajak pengambilan Bahan Galian Golongan C, (vii) Pajak Parkir.

- iii. Retribusi. Retribusi ini dirinci menjadi: (i) Retribusi Jasa Umum, (ii) Retribusi Jasa Usaha, (iii) Retribusi Perijinan Tertentu.
- c. Hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan keuangan daerah yang dipisahkan, yaitu hasil penyertaan pemerintah daerah kepada Badan Usaha Milik Negara/Daerah/Swasta dan Kelompok Usaha Masyarakat. Jenis pendapatan ini meliputi objek pendapatan berikut:
  - i. Bagian laba perusahaan milik daerah.
  - ii. Bagian laba lembaga keuangan bank.
  - iii. Bagian laba lembaga keuangan non bank.
  - iv. Bagian laba atas pernyataan modal/investasi.
- d. Lain-lain PAD yang sah, yaitu pendapatan asli daerah yang tidak termasuk pada kelompok di atas.

Identifikasi sumber Pendapatan Asli Daerah adalah meneliti, menentukan dan menetapkan mana sesungguhnya yang menjadi sumber Pendapatan Asli Daerah dengan cara meneliti dan mengusahakan serta mengelola sumber pendapatan tersebut dengan benar sehingga memberikan hasil yang maksimal. Kendala utama yang dihadapi Pemerintah daerah dalam melaksanakan otonomi daerah adalah minimnya pendapatan yang bersumber dari Pendapatan Asli Daerah (PAD). Proporsi Pendapatan Asli Daerah yang rendah, di lain pihak menyebabkan Pemerintah daerah memiliki derajat kebebasan rendah dalam mengelola keuangan daerah. Sebagian besar pengeluaran, baik rutin maupun pembangunan, dibiayai dari dana

perimbangan, terutama Dana Alokasi Umum. Alternatif jangka pendek peningkatan penerimaan Pemerintah Daerah adalah menggali dari Pendapatan Asli Daerah (Pratiwi, (2007) dalam Hastuti).

#### **2.2.4 Dana Alokasi Umum (DAU)**

Dana Alokasi Umum (DAU) adalah dana yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dan berasal dari APBN. Tujuan diberikannya dana ini adalah untuk pemerataan kemampuan antar daerah melalui penerapan formula yang mempertimbangkan kebutuhan daerah, kebutuhan akan belanja pegawai, kebutuhan fiskal, dan juga potensi daerah (UU No 33 Tahun 2004). Adapun kebutuhan daerah ini dicerminkan dengan faktor luas daerah, keadaan geografis, jumlah penduduk, tingkat kesehatan dan kesejahteraan masyarakat di daerah, dan tingkat pendapatan masyarakat di daerah tersebut. Sedangkan untuk kapasitas fiskal dicerminkan dengan faktor dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Bagi Hasil Pajak dan Sumber Dana Alam. Alokasi DAU bagi daerah yang potensi fiskalnya besar namun kebutuhan fiskalnya kecil akan memperoleh alokasi DAU yang relatif kecil. Sebaliknya daerah yang memiliki potensi fiskalnya kecil namun kebutuhan fiskalnya besar akan memperoleh alokasi DAU yang relatif besar.

Proporsi DAU antara Provinsi dan Kabupaten/Kota dihitung dari perbandingan antara bobot urusan pemerintah yang menjadi kewenangan Provinsi dan Kabupaten/Kota. Dalam hal penentuan proporsi belum dapat dihitung secara

kuantitatif, proporsi DAU antara Provinsi dan Kabupaten/Kota ditetapkan dengan imbangan 10% (sepuluh persen) untuk Provinsi dan 90% (sembilan puluh persen) untuk Kabupaten/Kota. DAU untuk satu daerah dihitung dengan menggunakan formula:

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

Celah Fiskal merupakan selisih antara kebutuhan fiskal dan kapasitas fiskal. Kebutuhan fiskal daerah merupakan kebutuhan pendanaan daerah untuk melaksanakan fungsi layanan dasar umum, antara lain adalah penyediaan layanan kesehatan dan pendidikan, penyediaan infrastruktur dan pengentasan masyarakat dari kemiskinan. Kapasitas fiskal diukur berdasarkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Bagi Hasil (DBH). Alokasi Dasar dihitung berdasarkan jumlah gaji Pegawai Negeri Sipil Daerah meliputi gaji pokok, tunjangan keluarga, tunjangan jabatan sesuai dengan peraturan penggajian Pegawai Negeri sipil termasuk di dalamnya tunjangan beras dan tunjangan Pajak Penghasilan (PPh Pasal 21). Kebutuhan fiskal diukur secara berturut-turut dengan jumlah penduduk, luas wilayah, indeks kemahalan konstruksi, Produk Regional Bruto per Kapita dan IPM.

Adapun cara menghitung DAU menurut ketentuan adalah sebagai berikut (Halim, 2009):

- a. Dana Alokasi Umum (DAU) ditetapkan sekurang-kurangnya 26% dari penerimaan dalam negeri yang ditetapkan dalam APBN.
- b. Dana Alokasi Umum (DAU) untuk daerah propinsi 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 untuk Kabupaten/Kota yang ditetapkan APBN dengan porsi Kabupaten/Kota yang bersangkutan.
- d. Porsi Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud di atas merupakan proporsi bobot Kabupaten/Kota di seluruh Indonesia. (Bambang Prakosa, 2004).

Dalam UU No.32/2004 disebutkan bahwa untuk pelaksanaan kewenangan Pemda, Pempus akan mentransfer Dana Perimbangan yang terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil yang terdiri dari pajak dan Sumber Daya Alam. Disamping Dana Perimbangan tersebut, Pemerintah Daerah memiliki sumber pendanaan sendiri berupa Pendapatan Asli Daerah (PAD), pembiayaan, dan lain-lain pendapatan yang sah. Kebijakan penggunaan semua dana tersebut diserahkan kepada Pemerintah Daerah. Dana transfer dari Pemerintah Pusat diharapkan digunakan secara efektif dan efisien oleh Pemerintah Daerah untuk meningkatkan pelayanannya kepada masyarakat.

#### **2.2.5 Jumlah Penduduk (Populasi)**

Penduduk adalah semua orang yang berdomisili di wilayah geografis Indonesia selama enam bulan atau lebih dan atau mereka yang berdomisili kurang dari enam bulan tetapi bertujuan menetap.

Konsep pembangunan berkelanjutan memberikan dampak adanya batas, bukan batas absolut akan tetapi batas yang ditentukan oleh tingkat masyarakat dan organisasi sosial, mengenai sumber daya alam serta kemampuan biosfer menyerap pelbagai pengaruh dari kreativitas manusia. Teknologi dan organisasi dapat dikelola dan ditingkatkan guna memberi jalan bagi era baru pembangunan ekonomi.

Dengan demikian strategi pembangunan berkelanjutan bermaksud mengembangkan keselarasan baik antara umat manusia dengan alam. Keselarasan tersebut tentunya tidak bersifat tetap, melainkan merupakan suatu proses yang dinamis. Proses pemanfaatan sumber daya, arah investasi, orientasi pengembangan teknologi, serta perubahan kelembagaan diselenggarakan secara konsisten dengan kebutuhan masa kini dan masa depan. Oleh karena itulah dalam pembangunan berkelanjutan, proses pembangunan ekonomi harus disesuaikan dengan kondisi penduduk serta sumber daya alam dan lingkungan yang ada di suatu wilayah tertentu.

Beberapa alasan yang melandasi pemikiran bahwa kependudukan merupakan faktor yang sangat strategis dalam kerangka pembangunan nasional, antara lain adalah (Tjiptoherijanto, 2002) :

1. Pertama, kependudukan, atau dalam hal ini adalah penduduk, merupakan pusat dari seluruh kebijaksanaan dan program pembangunan yang dilakukan. Dalam GBHN dengan jelas dikemukakan bahwa penduduk adalah subyek dan obyek pembangunan. Sebagai subyek pembangunan maka penduduk harus dibina dan

dikembangkan sehingga mampu menjadi penggerak pembangunan. Sebaliknya, pembangunan juga harus dapat dinikmati oleh penduduk yang bersangkutan. Dengan demikian jelas bahwa pembangunan harus dikembangkan dengan memperhitungkan kemampuan penduduk agar seluruh penduduk dapat berpartisipasi aktif dalam dinamika pembangunan tersebut. Sebaliknya, pembangunan tersebut baru dikatakan berhasil jika mampu meningkatkan kesejahteraan penduduk dalam arti yang luas.

2. Kedua, keadaan dan kondisi kependudukan yang ada sangat mempengaruhi dinamika pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah. Jumlah penduduk yang besar jika diikuti dengan kualitas penduduk yang memadai akan merupakan pendorong bagi pertumbuhan ekonomi. Sebaliknya jumlah penduduk yang besar jika diikuti dengan tingkat kualitas yang rendah, menjadikan penduduk tersebut sebagai beban bagi pembangunan.
3. Ketiga, dampak perubahan dinamika kependudukan baru akan terasa dalam jangka yang panjang. Karena dampaknya baru terasa dalam jangka waktu yang panjang, sering kali peranan penting penduduk dalam pembangunan terabaikan. Sebagai contoh, beberapa ahli kesehatan memperkirakan bahwa krisis ekonomi dewasa ini akan memberikan dampak negatif terhadap kesehatan seseorang selama 25 tahun ke depan atau satu generasi. Dengan demikian, dapat dibayangkan bagaimana kondisi sumber daya manusia Indonesia pada generasi mendatang, 25 tahun setelah tahun 1997. Demikian pula, hasil program

keluarga berencana yang dikembangkan 30 tahun yang lalu (1968), baru dapat dinikmati dalam beberapa tahun terakhir ini. Dengan demikian, tidak diindahkannya dimensi kependudukan dalam rangka pembangunan nasional sama artinya dengan menyengsarakan generasi berikutnya.

Perhatian pemerintah terhadap kependudukan dimulai sejak pemerintah Orde Baru memegang kendali. Konsep pembangunan manusia seutuhnya yang tidak lain adalah konsep pembangunan kependudukan mulai diterapkan dalam perencanaan pembangunan Indonesia yang sistematis dan terarah sejak Repelita 1 pada tahun 1986. Namun sedemikian jauh, walaupun dalam tatanan kebijaksanaan telah secara sungguh-sungguh mengembangkan konsep pembangunan yang berwawasan kependudukan, pemerintah nampaknya belum dapat secara optimal mengimplementasikan dan mengintegrasikan kebijaksanaan tersebut.

Jargon pembangunan berwawasan kependudukan sudah lama didengar dalam bentuk dan format lain, namun masih mengalami banyak hambatan dalam pelaksanaannya. Sudah lama didengung-dengungkan mengenai penduduk sebagai subyek dan obyek pembangunan. Atau jargon mengenai pembangunan manusia Indonesia seutuhnya. Atau pembangunan bagi segenap rakyat. Sudah saatnya jargon tersebut diimplementasikan dengan sungguh-sungguh jika tidak ingin mengalami krisis ekonomi yang lebih hebat lagi di masa mendatang.

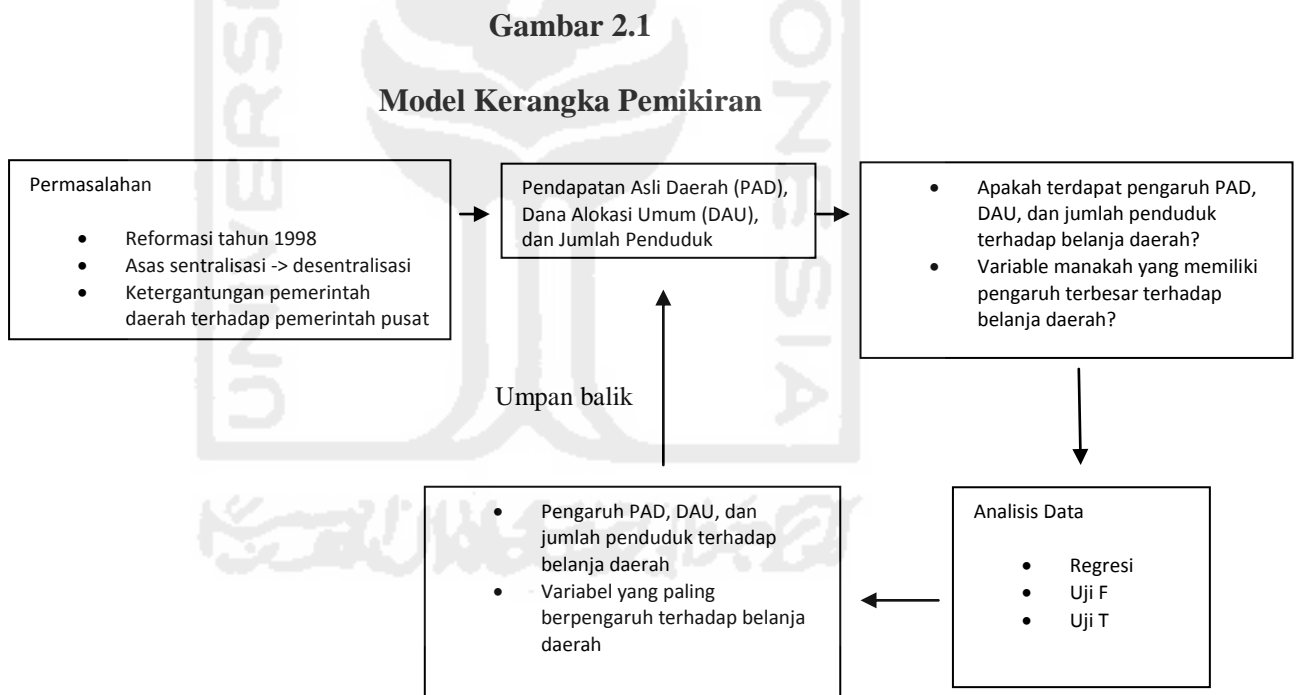
### 2.3 Kerangka Pemikiran

Seperti diketahui bahwa untuk suksesnya suatu daerah dalam menjalankan dan membiayai roda pemerintahan maupun pembangunan di daerah menuju suatu kemandirian dapat di lihat dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) per tahun. Sumber-sumber pendapatan tersebut dapat berasal dari Pajak daerah, retribusi daerah, laba BUMD/pengelolaan kekayaan daerah, maupun pendapatan lain-lain yang dianggap sah menurut hukum dan undang-undang yang berlaku. Semakin tinggi tingkat PAD per tahun menunjukkan bahwa suatu daerah mampu menggali, mengelola dan memanfaatkan sumber-sumber pendapatan daerah tersebut secara baik guna percepatan pembangunan di daerah.

Kondisi nyata menunjukkan bahwa banyak daerah saat ini yang kurang mampu membiayai roda pemerintahan maupun pembangunan di daerah disebabkan karena kecilnya PAD dari daerah tersebut. Hasil akhirnya pemerintah daerah dalam menjalankan roda pemerintahan maupun pembangunan di daerah lebih banyak menunggu adanya bantuan dari pemerintah pusat (DAU). 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. Oleh karena itu tidaklah mengherankan bahwa daerah-daerah yang minim atau kecil pendapatan asli daerahnya sering menjadi daerah-daerah yang terbelakang dan kurang disentuh oleh suatu kemajuan, karena hanya mengandalkan bantuan dana dari pemerintah untuk

belanja daerahnya.

Jumlah penduduk yang meningkat setiap tahunnya juga berpengaruh terhadap belanja daerah. yang harus dikeluarkan untuk pembangunan daerah. sebagai subjek pembangunan, maka penduduk harus dibina dan dikembangkan sehingga mampu menjadi penggerak pembangunan. Sebaliknya, pembangunan juga harus dapat dinikmati oleh penduduk. Pembangunan di suatu daerah dapat dikatakan berhasil apabila kesejahteraan penduduk meningkat dalam arti luas.



## 2.4 Hipotesis Penelitian

Berdasarkan pemikiran yang bersifat teoritis dan berdasarkan studi empiris yang sudah pernah dilakukan berkaitan dengan penelitian ini, maka akan diajukan hipotesis sebagai berikut:

1. Pendapatan Asli Daerah berpengaruh positif terhadap Belanja Daerah (BD) di Provinsi Banten.
2. Dana Alokasi Umum berpengaruh positif terhadap Belanja Daerah (BD) di Provinsi Banten.
3. Jumlah Penduduk berpengaruh positif terhadap Belanja Daerah (BD) di Provinsi Banten.

