

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Penelitian Sebelumnya

Maimunah (2006) meneliti tentang *Flypaper Effect* pada Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Daerah (dengan belanja daerah bidang kesehatan, pendidikan dan pekerjaan umum) pada Kabupaten/ Kota di Pulau Sumatera. Merumuskan lima hipotesis dengan hasil hipotesis satu dan dua yaitu besarnya nilai DAU dan PAD mempengaruhi besarnya belanja daerah, hasil hipotesis ke tiga yaitu terjadi *flypaper Effect* pada belanja daerah kabupaten/kota pulau Sumatera, hipotesis ke empat di peroleh hasil tidak terdapat perbedaan terjadinya *flypaper Effect* baik pada daerah yang PAD nya rendah maupun daerah yang PAD nya tinggi, hipotesis ke lima belanja daerah bidang pendidikan, kesehatan dan pekerjaan umum diperoleh hasil bahwa untuk belanja bidang pendidikan tidak terjadi *Flypaper Effect* itu artinya bahwa DAU dan PAD mempunyai pengaruh yang sama terhadap belanja daerah bidang pendidikan, untuk belanja daerah bidang kesehatan terjadi *Flypaper Effect*, dan untuk belanja daerah bidang pekerjaan umum juga terjadi *Flypaper Effect*.

Penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Laksono & Subowo (2014) tentang pengaruh pajak daerah, retribusi daerah, dana alokasi umum dan dana alokasi khusus terhadap belanja daerah. Hasil yang diperoleh adalah pajak daerah, dana alokasi umum dan dana alokasi khusus berpengaruh positif terhadap belanja daerah, Sedangkan retribusi daerah tidak berpengaruh terhadap belanja daerah.

Gregorius, Masdjodo & Sukartono (2009) dengan judul penelitian pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan dana perimbangan terhadap belanja daerah serta analisis *Flypaper Effect* pada kabupaten/kota di Jawa Tengah, diperoleh hasil bahwa PAD, DAU dan dana bagi hasil memiliki pengaruh positif signifikan terhadap belanja daerah, sementara DAK tidak berpengaruh signifikan terhadap belanja daerah. Terjadi *Flypaper Effect* pada belanja daerah di Jawa Tengah, karena Dana Alokasi Umum lebih besar dari Pendapatan Asli Daerah. Hasil penelitian ini memberikan hasil yang berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Kristina Handayani .

Nugraeni (2011) meneliti tentang analisis pengaruh DAU, DAK dan PAD terhadap prediksi belanja daerah kabupaten/kota di Indonesia. Hasil yang diperoleh adalah DAU, DAK dan PAD merupakan faktor yang signifikan untuk prediksi anggaran belanja daerah pemerintah daerah kabupaten/kota di Indonesia.

Hamdani (2014) meneliti tentang pengaruh dana alokasi umum dan pendapatan asli daerah pada kabupaten/kota di provinsi Kalimantan Timur. Hasil yang diperoleh adalah pendapatan asli daerah dan dana alokasi umum mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap belanja daerah.

Tabel 2.1
Ringkasan Penelitian Terdahulu

No	Peneliti	Variabel	Sampel	Metode	Hasil
1	Maimunah (2006) Simposium Nasional Akuntansi 9 Padang	Variabel dependen: Belanja Daerah Variabel Independen: 1. Flypaper Effect 2. Dana Alokasi Umum (DAU) 3. Pendapatan Asli Daerah (PAD)	Kab/kota di pulau Sumatera	Analisis regresi linier berganda	Dana Alokasi Umum dan Pendapatan Asli Daerah berpengaruh terhadap besarnya belanja daerah Terjadi Flypaper Effect pada belanja daerah
2	Laksono & Subowo (2014) <i>Accounting Analysis Journal</i> Universitas Negeri Semarang	Variabel dependen: Belanja Daerah Variabel independen: 1. Pajak Daerah 2. Retribusi Daerah 3. Dana Alokasi Umum 4. Dana Alokasi Khusus	Kabupaten/kota di Jawa Tengah dan DIY	Analisis regresi linier berganda	Pajak daerah, Dana Alokasi Umum (DAU) Dana Alokasi Khusus (DAK) berpengaruh positif terhadap belanja daerah sedangkan Retribusi daerah tidak berpengaruh terhadap belanja daerah.

3	Gregorius, Masdjojo dan Sukartono (2009) Jurnal Telaah Manajemen ISSN 1693-9727 Situbank Jawa Tengah	Variabel dependen : Belanja Dearah Flypaper Effect Variabel Independen : 1. PAD 2. DAU 3. DAK 4. DBH	Kab/kota di Jawa Tengah tahun 2006- 2008	Analisis model regresi	PAD, DAU dan DBH memiliki pengaruh positif signifikan terhadap belanja daerah, DAK tidak berpengaruh signifikan terhadap belanja daerah.
4.	Nugraeni (2011) Jurnal Akmenika UPY, Volume 8 Yogyakarta	Variabel Dependen: Belanja Daerah Variabel Independen: 1. DAU 2. DAK 3. PAD	Kab/kota di Indonesia	Analisi regresi linier berganda	DAU, DAK dan PAD bepengaruh signifikan terhadap prediksi anggaran belanja daerah.
5.	Hamdani (2014) Jurnal Aakuntansi Universitas Mulawarman Kalimatan Timur	Variabel Dependen: Belanja Daerah Variabel Independen : 1. PAD 2. DAU	Kab/kota di Jawa Tengah	Analisis regresi linier berganda	PAD dan DAU mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap belanja daerah

Sumber : Data Primer yang diolah

2.2 landasan Teori

2.2.1 Otonomi Daerah

Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan (UU No. 32 Tahun 2004). Sedangkan Otonomi daerah menurut Chalid (2005;22) merupakan sistem yang memungkinkan daerah untuk memiliki kemampuan mengoptimisasi potensi terbaik yang dimiliki daerah dan mendorong daerah untuk berkembang sesuai dengan karakteristik ekonomi, geografis dan sosial budayanya.

Dengan adanya otonomi daerah pemerintah pusat tidak lagi melaksanakan kewajibannya secara sentralisasi, sentralisasi yang dilakukan oleh pemerintah pusat tidak menguntungkan bagi perkembangan atau pembangunan daerah secara keseluruhan. Oleh karenanya desentralisasi dilakukan pemerintah pusat dalam otonomi daerah dengan tujuan menyerahkan wewenang pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem NKRI. Untuk itu desentralisasi memberikan ruang yang lebih luas kepada daerah untuk secara demokratis mengatur pemerintahannya sendiri sebagai manifestasi dari cita-cita sistem desentralisasi (Chalid, 2005;6).

Pada dasarnya otonomi daerah ditujukan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara keseluruhan yang cenderung akan lebih merata dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat yang ada di daerah bersangkutan.

2.2.2 Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah. Anggaran juga dapat dikatakan sebagai pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode tertentu dalam ukuran finansial (Nordiawan & Hertianti, 2010;69).

2.2.2.1 Unsur-unsur APBD (Halim, 2004;15)

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

2.2.2.2 Fungsi APBD

1. Fungsi otorisasi yaitu anggaran daerah menjadi dasar untuk merealisasi pendapatan, dan belanja pada tahun bersangkutan.
2. Fungsi perencanaan yaitu anggaran daerah menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan.
3. Fungsi pengawasan yaitu anggaran daerah menjadi pedoman untuk menilai keberhasilan atau kegagalan penyelenggaraan pemerintah daerah.
4. Fungsi alokasi yaitu anggaran daerah harus diarahkan untuk menciptakan lapangan kerja, mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya serta meningkatkan efisiensi dan efektifitas perekonomian daerah.

5. Fungsi distribusi yaitu kebijakan dalam penganggaran daerah harus memperhatikan rasa keadilan, dan kepatutan.
6. Fungsi stabilitasi yaitu bahwa anggaran daerah menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian daerah.

Anggaran daerah merupakan instrumen yang dapat menjamin terciptanya disiplin dalam proses pengambilan keputusan terkait dengan kebijakan pendapatan maupun belanja daerah (Rohman, 2009). Perencanaan APBD menuntut adanya partisipasi aktif yang menampung berbagai aspirasi masyarakat sehingga akan mencerminkan kebutuhan riil masyarakat yang telah tercantum dalam rencana kerja pemerintah daerah yang telah disusun.

2.2.2.3 Proses Penyusunan APBD

1. Penyusunan rencana pembangunan jangka menengah daerah yang kemudian dijabarkan dalam rencana kerja pemerintah daerah untuk periode 1 tahun.
2. Menyusun kebijakan umum anggaran yang akan dijadikan dasar dalam penyusunan APBD.
3. Menyusun prioritas dan plafon anggaran sementara oleh pemerintah daerah yang selanjutnya diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
4. Setelah prioritas plafond dan anggaran sementara disetujui oleh DPRD, maka selanjutnya disusunlah rencana anggaran dan belanja daerah (RAPBD) yang kemudian disahkan menjadi APBD.

2.2.3 Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Menurut Nugraeni (2011) Pendapata Asli Daerah (PAD) merupakan sumber penerimaan daerah yang asli digali di daerah yang digunakan untuk modal dasar pemerintah daerah dalam membiayai pembangunan dan usaha-usaha daerah untuk memperkecil ketergantungan dana dari pemerintah pusat. Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah (Halim, 2007;96).

PAD bertujuan memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mendanai pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan potensi daerah sebagai perwujudan desentralisasi (UU 33 No.24, 2004).

Pendapatan Asli Daerah (PAD) terdiri dari :

2.2.3.1 Pajak Daerah

Menurut UU No.28 Tahun 2009 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.

Direktorat jendral perimbangan keuangan menyatakan kriteria pajak daerah, adalah:

1. Bersifat pajak dan bukan retribusi.
2. Obyek pajak terletak atau terdapat di wilayah daerah kabupaten/kota yang bersangkutan dan mempunyai mobilitas cukup rendah serta hanya melayani masyarakat di wilayah kabupaten kota yang bersangkutan.

3. Obyek dan dasar pengenaan pajak tidak bertentangan dengan kepentingan umum.
4. Potensinya memadai, hasil penerimaan pajak harus lebih besar dari biaya pemungutan.
5. Tidak memberikan dampak ekonomi yang negatif, pajak tidak mengganggu alokasi sumber-sumber ekonomi dan tidak merintangikan arus sumber daya ekonomi antar daerah maupun kegiatan ekspor-impor.
6. Menjaga kelestarian lingkungan, yang berarti bahwa pengenaan pajak tidak memberikan peluang kepada pemda atau pemerintah atau masyarakat luas untuk merusak lingkungan.

Jenis pajak daerah dibagi menjadi dua yaitu :

1. Pajak Daerah untuk Provinsi

Terdiri dari: pajak kendaraan bermotor, bea balik nama kendaraan bermotor, pajak bahan bakar kendaraan bermotor dan pajak pengambilan dan pemanfaatan air bawah tanah dan air permukaan.

2. Pajak Daerah untuk Kabupaten /Kota

Terdiri dari : pajak hotel, pajak restoran, pajak hiburan, pajak reklame, pajak penerangan jalan, pajak pengambilan bahan galian golongan C dan pajak Parkir.

Besarnya penetapan tarif pajak untuk pajak daerah provinsi dan pajak daerah kabupaten berbeda, untuk pajak provinsi besarnya tarif 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 tarif yang dikenakan tidak boleh lebih tinggi dari tarif maksimum yang telah ditentukan dalam UU (PP No. 65 dan 66 Tahun 2001).

2.2.3.2 Retribusi Daerah

Retribusi daerah adalah pungutan sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.

Retribusi daerah terdiri atas 3 golongan, yaitu:

1. Retribusi Jasa Umum

Merupakan 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. Objek retribusi jasa umum adalah pelayanan yang disediakan atau diberikan pemerintah daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan.

Jenis retribusi jasa umum yaitu, retribusi pelayanan kesehatan, retribusi pelayanan persampahan/kebersihan, retribusi pengganti biaya cetak kartu tanda penduduk dan akte catatan sipil, retribusi pelayanan pemakaman dan pengabungan mayat, retribusi pelayanan parkir di tepi jalan umum, retribusi pelayanan jalan pasar, retribusi pengujian kendaraan bermotor, retribusi pemeriksaan alat pemadam kebakaran, retribusi pengganti biaya cetak dan retribusi pengujian kapal perikanan. Subjek retribusi jasa dan umum adalah orang pribadi atau badan yang menggunakan/ menikmati pelayanan jasa umum yang bersangkutan.

2. Retribusi Jasa Usaha

Merupakan retribusi atas jasa yang disediakan oleh pemda dengan menganut prinsip komersial karena pada dasarnya dapat pula disediakan oleh sektor swasta. Objek retribusi jasa usaha adalah pelayanan yang disediakan oleh pemerintah daerah dengan menganut prinsip komersial.

Jenis retribusi jasa usaha meliputi, retribusi pemakaian kekayaan daerah, retribusi pasar grosir dan/atau pertokoan, retribusi tempat pelelangan, retribusi terminal, retribusi tempat khusus parkir, retribusi tempat penginapan/ pesanggrahan/ villa, retribusi penyedotan kakus, retribusi rumah potong hewan, retribusi pelayanan pelabuhan kapal, retribusi tempat rekreasi dan olahraga, retribusi penyebrangan di atas air, retribusi pengolahan limbah cair, retribusi penjualan produksi usaha daerah. Subjek retribusi jasa usaha adalah orang pribadi atau badan yang menggunakan atau menikmati pelayanan jasa usaha yang bersangkutan.

3. Retribusi Perizinan Tertentu

Merupakan 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 atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan.

Objek retribusi perizinan tertentu adalah kegiatan tertentu pemerintah daerah 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 retribusi perizinan tertentu meliputi, retribusi izin mendirikan bangunan, retribusi tempat penjualan minuman beralkohol, retribusi izin gangguan, retribusi izin trayek. Subjek retribusi perizinan tertentu adalah orang pribadi atau badan yang memperoleh izin tertentu dari pemerintah daerah.

2.2.3.3 Hasil Pengelolaan Daerah yang Dipisahkan

Menurut Halim (2007;98) hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan merupakan penerimaan daerah yang berasal dari pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Jenis pendapatan ini dirinci menurut objek pendapatan yang mencakup :

1. Bagaiian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik daerah /BUMD.
2. Bagaiian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik Negara/BUMN.
3. Bagaiian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik swasta atau kelompok uaha masyarakat.

2.2.3.4 Lain- Lain PAD yang Sah

Menurut Halim (2007;98) pendapatan ini merupakan penerimaan daerah yang berasal dari lain-lain milik pemda, yang termasuk dalam penerimaan lain-lain PAD yang sah antara lain :

1. Hasil penjualan aset daerah yang tidak dipisahkan.
2. Jasa giro.
3. Pendapatan bunga.

4. Penerimaan atas tuntutan ganti kerugian daerah.

Untuk meningkatkan penerimaan pajak daerah dan retribusi daerah dapat ditempuh dengan dua cara yaitu intensifikasi dan ekstensifikasi, beberapa cara yang dilakukan dalam intensifikasi seperti, melakukan penjarangan wajib pajak daerah dan wajib retribusi daerah, melakukan pembinaan kepada wajib pajak/wajib retribusi, meningkatkan pelayanan bagi masyarakat. Penelitian Riduansyah (2003) menyatakan bahwa peningkatan PAD dapat dilakukan dengan menggali sumber PAD yang baru sesuai dengan perundang-undangan.

Peningkatan PAD diharapkan mampu memberikan efek yang positif terhadap alokasi belanja daerah bidang pendidikan. Semakin banyak pendapatan asli daerah yang didapat semakin memungkinkan daerah tersebut untuk memenuhi kebutuhan belanjanya sendiri (Rahmawati, 2010). Oleh karena itu PAD merupakan sumber penerimaan daerah yang harus terus menerus di pacu pertumbuhannya.

2.2.4 Dana Alokasi Umum (DAU)

Dana Alokasi Umum (DAU) adalah sejumlah dana yang dialokasikan kepada setiap daerah otonom (kabupaten/kota) di Indonesia setiap tahunnya sebagai dana pembangunan.

Menurut UU RI No.33 tahun 2004, 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 pelaksanaan desentralisasi. Berdasar dari pengertian tersebut dana alokasi

umum merupakan salah satu dana transfer dari pemerintah pusat untuk mengatasi kesenjangan fiskal antar daerah.

Cara menghitung dana alokasi umum yang sesuai dengan ketentuan adalah sebagai berikut :

1. Dana alokasi umum ditetapkan sekurang-kurangnya 26 % dari penerimaan dalam negeri yang ditetapkan dalam APBN.
2. Dana alokasi umum untuk daerah provinsi dan untuk daerah kabupaten/kota ditetapkan masing-masing 10 % dan 90 % dari dana alokasi umum sebagaimana di tetapkan di atas.
3. Dana alokasi umum untuk suatu daerah kabupaten/kota tertentu ditetapkan berdasarkan perkalian jumlah dana alokasi umum untuk seluruh daerah kabupaten/kota yang ditetapkan dalam APBN dengan porsi daerah kabupaten/kota yang bersangkutan.
4. Porsi daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud di atas merupakan proporsi bobot daerah kabupaten/kota yang bersangkutan terhadap jumlah bobot semua daerah kabupaten/kota di seluruh Indonesia.

Alokasi DAU :

1. DAU dialokasikan untuk daerah provinsi dan kabupaten/kota.
2. Besaran DAU ditetapkan sekurang kurangnya 26% dari pendapatan dalam negeri (PDN) netto yang di tetapkan dalam APBN.
3. Proporsi DAU untuk daerah provinsi dan untuk daerah kabupaten/kota ditetapkan sesuai dengan imbalanced kewenangan antara provinsi dan kabupaten/kota.

2.2.5 Dana Alokasi Khusus (DAK)

Dana alokasi khusus adalah alokasi dari anggaran pendapatan dan belanja negara kepada provinsi kabupaten/kota tertentu dengan tujuan untuk mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan pemerintah daerah dan sesuai dengan prioritas nasional (UU No. 33 Tahun 2004).

Menurut Halim (2004;141) dana alokasi khusus merupakan dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk membantu membiayai kebutuhan tertentu.

2.2.5.1 Kriteria Pengalokasian DAK

1. Kriteria umum dirumuskan berdasarkan kemampuan keuangan daerah yang tercermin dari penerimaan umum APBD setelah dikurangi belanja PNSD.
2. Kriteria khusus, dirumuskan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mengatur penyelenggaraan otonomi khusus dan karakteristik daerah.
3. Kriteria Teknis, yang disusun berdasarkan indikator-indikator yang dapat menggambarkan kondisi sarana dan prasarana, serta pencapaian teknis pelaksanaan kegiatan DAK di daerah.

2.2.5.2 Tahap Perhitungan Alokasi DAK

1. Penentuan daerah tertentu yang menerima DAK.
2. Penentuan besaran aloaksi DAK masing-masing daerah.
 - 1) Penentuan daerah tertentu harus memenuhi kriteria umum, kriteria khusus, dan kriteria teknis.
 - 2) Besaran alokasi DAK masing-masing daerah ditentukan dengan perhitungan indeks berdasarkan kriteria khusus dan kriteria teknis.

3) Alokasi DAK per daerah ditetapkan dengan peraturan menteri keuangan.

2.2.5.3 Arah Alokasi Kegiatan DAK

1. DAK pendidikan

Diarahkan untuk menunjang pelaksanaan program wajib belajar (Wajar) pendidikan dasar 9 tahun yang bermutu, yang diperuntukan bagi SD, baik negeri maupun swasta yang diprioritaskan pada daerah tertinggal, daerah terpencil, daerah perbatasan, daerah rawan bencana, daerah pesisir dan pulau-pulau kecil. Ruang lingkup kegiatan DAK pendidikan tahun anggaran 2014 berdasarkan data direktorat jendral perimbangan keuangan yaitu rehabilitasi ruang kelas/ruang belajar yang rusak beserta perabotannya, pembangunan ruang kelas baru beserta perabotnya (termasuk sanitasi sekolah), pembangunan ruang belajar lainnya beserta perabotnya, pembangunan ruang perpustakaan beserta perabotnya, pengadaan buku teks/buku referensi kurikulum 2013, pengadaan peralatan laboratorium, pengadaan peralatan pendidikan.

2. DAK kesehatan

Diarahkan untuk meningkatkan pelayanan kesehatan peningkatan dan kualitas jangkauan layanan kesehatan. Bagi keluarga miskin serta masyarakat di daerah terpencil, tertinggal, perbatasan dan kepulauan terutama dalam rangka mempercepat penurunan angka kematian ibu dan angka kematian bayi.

3. DAK infrastruktur jalan dan jembatan

Diarahkan untuk meningkatkan dan mempertahankan tingkat pelayanan prasarana jalan provinsi, kabupaten dan kota dalam rangka memperlancar distribusi penumpang, barang dan jasa serta hasil produksi yang diprioritaskan untuk

mendukung sektor pertanian, industri dan pariwisata sehingga dapat memperlancar pertumbuhan ekonomi regional.

4. DAK infrastruktur irigasi

Diarahkan untuk mempertahankan dan meningkatkan tingkat pelayanan prasarana sistem irigasi termasuk jaringan reklamasi rawa dan jaringan reklamasi desa yang menjadi urusan kabupaten/kota dan provinsi khususnya di daerah lumbung pangan nasional dan daerah tertinggal dalam rangka mendukung program peningkatan kesehatan pangan.

5. DAK infrastruktur air minum dan sanitasi

Digunakan untuk meningkatkan cakupan dan kehandalan pelayanan air minum dan meningkatkan cakupan dan kehandalan pelayanan penyehatan lingkungan (air, limbah, persampahan, dan drainase) untuk meningkatkan kualitas kesehatan masyarakat.

6. DAK kelautan dan perikanan

Diarahkan untuk meningkatkan sarana dan prasarana produksi, pengolahan, peningkatan mutu, pemasaran dan pengawasan, serta penyediaan sarana dan prasarana pemberdayaan di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil.

7. DAK pertanian

Diarahkan untuk meningkatkan sarana dan prasarana pertanian di tingkat usaha tani, dalam rangka meningkatkan produksi guna mendukung ketahanan pangan nasional.

8. DAK prasarana pemerintahan daerah

Diarahkan untuk meningkatkan kinerja daerah dalam menyelenggarakan pembangunan dan pelayanan publik di daerah pemekaran yang terkena dampak pemekaran 2007-2008, serta digunakan untuk pembangunan/perluasan/rehabilitasi gedung-gedung pemerintahan (kantor bupati, walikota, DPRD). Dengan tetap memperhitungkan kriteria perhitungan alokasi DAK.

9. DAK lingkungan hidup

Diarahkan untuk meningkatkan kinerja daerah dalam menyelenggarakan pembangunan di bidang lingkungan hidup.

10. DAK kehutanan

Diarahkan untuk meningkatkan fungsi daerah aliran sungai , meningkatkan fungsi hutan mangrove, hutan pantai, pemantapan fungsi hutan lindung , taman hutan raya, hutan kota serata pengembangan sarana dan prasarana kehutanan.

11. DAK sarana dan prasarana pedesaan

Ditujukan khusus untuk daerah tertinggal, dan diarahkan untuk meningkatkan aksesibilitas dan ketersediaan prasarana dan sarana dasar untuk memperlancar arus angkutan penumpang, bahan pokok, dan produk pertanian lainnya dari daerah pusat-pusat produksi di pedesaan ke daerah pemasaran.

12. DAK Perdagangan

Diarahkan untuk menunjang penguatan sistem distribusi nasional melalui pembangunan sarana dan prasarana perdagangan yang berupa pasar tradisional di daerah perbatasan, daerah pesisir dan pulau-pulau kecil, daerah tertinggal terpencil serta daerah pasca bencana.

2.2.6 Belanja Daerah

Belanja daerah merupakan semua kewajiban daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan. Menurut keputusan menteri dalam Negeri No. 29 Tahun 2002 belanja daerah adalah semua pengeluaran yang merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran yang akan menjadi pengeluaran kas daerah.

Jenis-jenis belanja daerah dalam Abdul Halim (2004;70) terdiri dari belanja administrasi umum, belanja oprasi dan pemeliharaan, belanja modal, belanja bagi hasil dan bantuan keuangan serta belanja tidak tersangka.

2.2.6.1 Belanja Adminstrasi dan Umum

Merupakan semua pengeluaran pemerintah daerah yang tidak berhubungan secara langsung dengan aktivitas atau pelayanan publik dan bersifat periodik. Belanja administrasi dan umum terdiri dari 4 jenis belanja yaitu :

1. Belanja pegawai/personalia

Merupakan belanja pemerintah daerah untuk orang/personel yang tidak berhubungan secara langsung dengan aktivitas atau dengan kata lain merupakan biaya tetap pegawai. Belanja pegawai/personalia menurut objeknya di bagi menjadi dua yaitu belanja pegawai/personalia bagian belanja aparatur daerah dan bagian belanja pelayanan publik.

2. Belanja barang dan jasa

Merupakan belanja pemerintah daerah untuk penyediaan barang dan jasa. Belanja barang dan jasa di bagi menjadi dua jenis yaitu belanja barang dan jasa bagian aparatur daerah dan bagian belanja pelayanan publik.

3. Belanja perjalanan dinas

Merupakan jenis belanja pemerintah daerah untuk biaya perjalanan pegawai dan dewan. Objek belanja daerah jenis belanja ini untuk bagian belanja aparatur daerah meliputi biaya perjalanan dinas, sedangkan untuk bagian belanja pelayanan publik meliputi biaya perjalanan dinas, biaya perjalanan pindah, dan biaya pemulangan pegawai yang gugur dan dipensiunkan.

4. Belanja pemeliharaan

Belanja pemerintah daerah untuk pemeliharaan barang daerah. Belanja pemeliharaan untuk bagian aparatur daerah seperti pemeliharaan bangunan gedung, alat-alat angkutan dan untuk bagian belanja pemeliharaan pelayanan publik diantaranya adalah biaya pemeliharaan jalan dan jembatan, biaya pemeliharaan bangunan air, biaya pemeliharaan instalasi dan lain sejenisnya.

2.2.6.2 Belanja Oprasi dan Pemeliharaan

Merupakan semua belanja pemerintah daerah yang berhubungan dengan aktivitas atau pelayanan publik. Belanja ini meliputi :

1. Belanja pegawai personalia

Untuk belanja pegawai personalia baik bagian belanja aparatur daerah maupun bagian pelayanan publik meliputi honorarium/upah, uang lembur, insentif.

2. Belanja barang dan jasa

Untuk belanja barang dan jasa baik bagian belanja aparatur daerah maupun bagian pelayanan publik meliputi biaya bahan/material, biaya jasa pihak ketiga, biaya cetak dan pengadaan, biaya sewa, biaya makan dan minuman, biaya bunga utang, biaya pakaian kerja.

3. Biaya perjalanan dinas.
4. Belanja pemeliharaan.

2.2.6.3 Belanja Modal

Merupakan belanja pemerintah daerah yang manfaatnya melebihi satu tahun anggaran dan akan menambah aset atau kekayaan daerah dan selanjutnya akan menambah belanja yang bersifat rutin untuk biaya operasional dan pemeliharaan (Halim, 2004;72)

1. Belanja Publik: belanja yang manfaatnya dapat dinikmati secara langsung oleh masyarakat. Belanja publik merupakan belanja modal yang berupa investasi fisik yang mempunyai nilai ekonomis lebih dari satu tahun dan mengakibatkan terjadinya penambahan aset daerah.
2. Belanja Aparatur : belanja yang manfaatnya tidak secara langsung dinikmati oleh masyarakat, tetapi dirasakan langsung oleh aparatur. Belanja aparatur diperkirakan akan memberikan manfaat pada periode berjalan dan periode yang akan datang.

2.2.6.4 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 transfer terdiri atas angsuran pinjaman, dana bantuan, dana cadangan.

2.2.6.5 Belanja Tak Tersangka

Belanja tak tersangka merupakan pengeluaran yang dilakukan oleh pemerintah daerah untuk membiayai kegiatan-kegiatan tak terduga dan kejadian-kejadian luar

biasa. Seperti belanja pelayanan publik dalam rangka mengatasi bencana alam dan atau bencana sosial.

2.2.7 Belanja Daerah Bidang Pendidikan

Merupakan belanja yang berhubungan langsung dengan belanja pelayanan publik. Belanja bidang pendidikan bertujuan untuk mewujudkan pengeluaran pendidikan yang transparan, professional dan akuntabel, melibatkan masyarakat secara aktif, mendorong masyarakat untuk ikut, mengawasi kegiatan pendidikan secara langsung dan menggerakkan perekonomian masyarakat bawah (Handayani, 2009).

Pemerintah memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional. Sektor pendidikan telah memperoleh alokasi terbesar dari APBD, hal ini dibuktikan oleh hasil penelitian Toyamah & Syaikhu (2004) yang menunjukkan bahwa rata-rata sepertiga dari APBD kabupaten/kota dialokasikan untuk sektor pendidikan.

Disektor pendidikan pelimpahan kewenangan dan anggaran yang terkait dengan dekonsentrasi oleh departemen pendidikan nasional kepada gubernur yang pelaksanaanya diserahkan oleh gubernur kepada dinas pendidikan tingkat provinsi. Sementara itu pelimpahan kewenangan dan anggaran tugas pembantuan dilakukan oleh departemen pendidikan nasional ke dinas pendidikan provinsi, atau dinas pendidikan kabupaten/kota atau langsung ke tingkat desa (Maryanti, 2010).

Kemajuan pendidikan sangat bergantung pada pemkab/pemkot dalam memanfaatkan alokasi belanja pendidikan, semakin besarnya alokasi belanja

pendidikan akan menjamin mutu dan kualitas pendidikan Indonesia di masa mendatang.

2.2.8 Hubungan Keagenan dalam Penganggaran Sektor Publik

Teori keagenan menganalisis susunan kontraktual antara dua atau lebih individu, kelompok atau organisasi. Salah satu pihak (*principal*) membuat suatu kontrak, baik secara implisit maupun eksplisit, dengan pihak lain (*agent*) dengan harapan bahwa agen akan bertindak/melakukan pekerjaan seperti yang diinginkan oleh prinsipal (Darwanto & Yustikasari, 2007).

Hubungan keagenan dalam pemerintahan dijalankan berdasarkan peraturan daerah dan bukan semata-mata untuk memenuhi kepentingan prinsipal saja. Tujuan prinsipal harus mengiringi tujuan untuk mengembangkan suatu daerah dan untuk membuat rakyatnya sejahtera.

2.3 Pengembangan Hipotesis

2.3.1 Pengaruh Pajak Daerah terhadap Alokasi Belanja Pendidikan

Kemandirian suatu daerah dapat diwujudkan dengan salah satu cara yaitu meningkatkan PAD dari sektor pajak daerah. Jika pajak daerah meningkat maka PAD juga akan mengalami peningkatan. Peningkatan tersebut digunakan untuk membiayai kewajibannya dalam menjalankan pemerintahan yaitu dalam peningkatan pelayanan publik termasuk alokasi belanja pendidikan.

Penelitian Maimunah (2006) memberikan bukti empiris bahwa PAD berpengaruh signifikan terhadap belanja daerah dan belanja daerah bidang pendidikan. Hasil penelitian tersebut konisiten dengan penelitian Gregorius,

Masdjojo dkk (2009). Semakin besar penerimaan daerah maka semakin besar alokasi dana untuk sektor pendidikan (Toyamah & Syaikh, 2004), peningkatan alokasi belanja pendidikan diharapkan mampu meningkatkan pelayanan publik di sektor pendidikan. Berdasarkan analisis tersebut, hipotesis dapat dinyatakan sebagai berikut :

HI: Pajak Daerah berpengaruh positif terhadap belanja pendidikan pada kabupaten/ kota di pulau Jawa

2.3.2 Pengaruh Retribusi Daerah terhadap alokasi belanja pendidikan

Peningkatan pelayanan masyarakat dapat ditingkatkan melalui pendapatan daerah yang memadai, Rahmawati (2010) menyebutkan bahwa pendapatan asli daerah yang semakin tinggi akan merangsang pemerintah daerah untuk lebih meningkatkan mutu pelayanannya kepada publik.

Salah satu pendapatan daerah yang potensial adalah retribusi daerah, retribusi daerah terdiri atas tiga golongan yaitu retribusi jasa umum, retribusi jasa usaha, retribusi perizinan tertentu. Hamdani (2014) menyatakan bahwa retribusi daerah berpengaruh positif terhadap alokasi belanja daerah. Hasil penelitian tersebut senada dengan penelitian yang dilakukan oleh Priyono (2005) bahwa pendapatan asli daerah mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap pengeluaran alokasi belanja daerah untuk sektor pendidikan. Peningkatan retribusi daerah di harapkan dapat meningkatkan pelayanan publik khususnya bidang pendidikan. Berdasarkan analisis diatas maka hipotesis dirumuskan sebagai berikut :

H2 : Retribusi daerah berpengaruh positif terhadap alokasi belanja pendidikan pada kabupaten/kota di pulau Jawa.

2.3.3 Pengaruh Dana Alokasi Umum Terhadap Alokasi Belanja Pendidikan

Selain pajak daerah dan retribusi daerah yang merupakan PAD, dana perimbangan juga memiliki peran yang penting dalam sumber pendapatan daerah. Dana perimbangan bertujuan untuk mengurangi kesenjangan fiskal antar daerah maupun antara pemerintah pusat dan daerah.

Dana alokasi umum merupakan salah satu jenis dana perimbangan yang dialokasikan untuk membiayai kebutuhan pengeluaran dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Pemerintah daerah dapat menggunakan DAU untuk melaksanakan fungsi layanan dasar dan umum. Besarnya nilai DAU akan menambah jumlah pendapatan pemerintah daerah.

Penelitian Priyono (2005) memberikan bukti empiris bahwa dana alokasi umum berpengaruh secara signifikan terhadap pengeluaran belanja daerah untuk sektor pendidikan, penelitian Nugraeni (2011), Darwanto & Yustikasari (2007) menunjukkan bahwa DAU berpengaruh signifikan terhadap belanja daerah. Berdasarkan uraian diatas maka dapat dirumuskan hipotesis sebagai berikut :

H3 : Dana Alokasi Umum berpengaruh positif terhadap alokasi belanja pendidikan pada kabupaten/kota dipulau Jawa.

2.3.4 Pengaruh Dana Alokasi Khusus Terhadap Alokasi Belanja Pendidikan

Sumber dana perimbangan kedua adalah dana alokasi khusus, DAK merupakan dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah

tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional (UU No. 33 Tahun 2004).

Dengan adanya DAK maka membantu mengurangi beban biaya kegiatan khusus yang ditanggung oleh pemerintah daerah. Handayani (2009) menyatakan bahwa belanja mempengaruhi pendapatan, penelitian Handayani (2009) membuktikan secara empiris bahwa dana alokasi khusus berpengaruh positif terhadap belanja pemerintah daerah bidang pendidikan, hasil penelitian Handayani konsisten dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Priyono (2005) dan Maimunah (2006). Berdasarkan analisis tersebut maka dapat dirumuskan hipotesis sebagai berikut :

H4 : Dana Alokasi Khusus berpengaruh positif terhadap alokasi belanja Pendidikan pada kabupaten/kota di pulau Jawa.

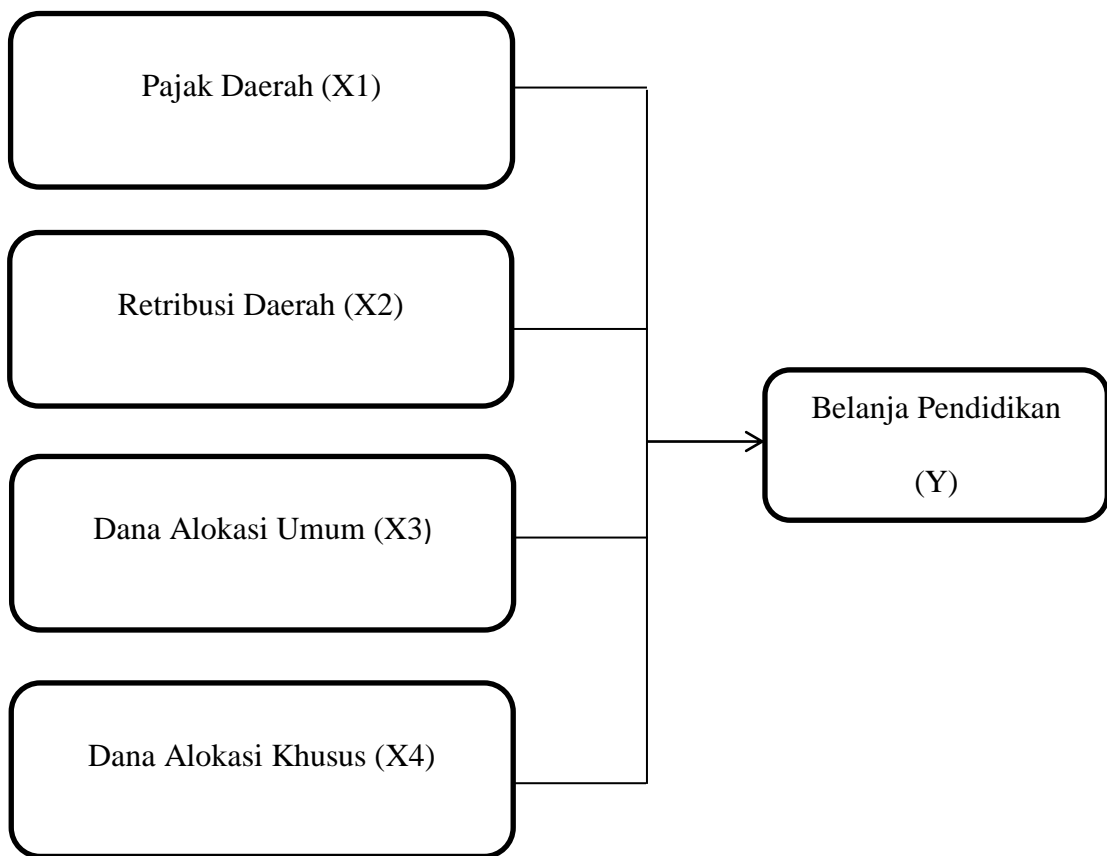
2.4 Rerangka Konseptual

Belanja bidang pendidikan merupakan belanja yang berhubungan langsung dengan pelayanan publik (Handayani, 2009). Pengalokasian belanja bidang pendidikan merupakan hal yang penting karena pendidikan merupakan hak bagi seluruh warga Negara Indonesia.

Variabel-variabel APBD yang berhubungan langsung dengan alokasi belanja pendidikan diantaranya adalah dari sektor pendapatan asli daerah yaitu pajak daerah dan retribusi daerah karena dua variabel tersebut berpengaruh besar dalam penerimaan yang didapatkan daerah (Sulistiyowati, 2009). Sedangkan dari

sektor dana perimbangan yang berpengaruh adalah dana alokasi umum dan dana alokasi khusus.

Berdasarkan uraian diatas maka kerangka konseptual dalam penelitian ini dapat digambarkan sebagai berikut :



Gambar 2.1
Kerangka Konsep Penelitian