

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Landasan Teori

Sebelum penelitian dilakukan lebih lanjut, penulis perlu memaparkan landasan teori sebagai kerangka dalam berpikir. Kerangka berpikir berguna untuk menggambarkan sisi sudut pandang penulis dalam melihat masalah yang akan diteliti. Menurut Sugiyono (2016) “Teori merupakan alur logika atau penalaran yang merupakan seperangkat konsep, definisi, dan proposisi yang disusun secara sistematis”. Pengertian ini menjelaskan bahwa teori terdiri dari seperangkat konsep yang disusun secara sistematis. Berikut ini landasan teori yang digunakan dalam penelitian ini:

2.1.1 Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sebagai dasar dari Pemerintah Daerah dalam melakukan penerimaan dan pengeluaran daerah tertuang dalam Peraturan Daerah tentang APBD. Hal ini tertera pada pasal 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara. Pada UU No.1 Tahun 2004 pasal 13 dapat diketahui bahwa APBD meliputi :

APBD dalam satu tahun anggaran meliputi:

- a. Hak pemerintah daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih;
- b. Kewajiban pemerintah daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih;
- c. Penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya.

Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara dapat diketahui bahwa Pemerintah Daerah memiliki dasar atas setiap keputusan untuk melakukan penerimaan dan pengeluaran daerah. Dalam satu tahun anggaran APBD terdiri dari hak, dan kewajiban Pemerintah Daerah serta penerimaan yang perlu dibayar kembali ataupun pengeluaran yang akan diterima kembali.

Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara bahwa APBN/APBD memiliki beberapa fungsi yaitu fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi, dan stabilisasi. Berikut ini penjelasannya berdasarkan Undang-Undang:

1. Fungsi otorisasi dapat dijelaskan bahwa anggaran daerah sebagai pedoman untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun anggaran yang bersangkutan.
2. Fungsi perencanaan dapat dijelaskan bahwa anggaran daerah sebagai pedoman untuk manajemen merencanakan kegiatan pada tahun anggaran yang bersangkutan.
3. Fungsi pengawasan dapat dijelaskan bahwa anggaran daerah menjadi acuan untuk menilai apakah kegiatan pemerintahan daerah telah sesuai dengan ketentuan maupun peraturan yang telah ditetapkan.
4. Fungsi alokasi dapat dijelaskan bahwa anggaran daerah diarahkan dalam mengurangi pemborosan dan pengangguran anggaran dan mampu meningkatkan efektivitas maupun efisiensi perekonomian.
5. Fungsi distribusi dapat dijelaskan bahwa kebijakan anggaran daerah harus menjunjung rasa kepatutan dan keadilan bagi semua pihak.
6. Fungsi stabilisasi dapat dijelaskan bahwa anggaran daerah sebagai alat dalam memelihara serta mengupayakan tercapainya keseimbangan perekonomian.

APBD dengan salah satu fungsinya, yaitu anggaran daerah digunakan untuk mengurangi pemborosan dan pengangguran anggaran dan sebagai alat untuk memelihara dan mengupayakan tercapainya keseimbangan perekonomian, oleh karena itu APBD disusun dengan memperhatikan prinsip-prinsip tertentu. Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 64 Tahun 2020 Tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2021, prinsip-prinsip tersebut adalah sebagai berikut:

1. Sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dan kemampuan pendapatan daerah
2. Tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi
3. Berpedoman pada rkp, kua dan ppas
4. Tepat waktu, sesuai dengan tahapan dan jadwal yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan
5. Dilakukan secara tertib, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan, kepatutan, manfaat untuk masyarakat dan taat pada ketentuan peraturan perundang-undangan

6. APBD merupakan dasar bagi pemerintah daerah untuk melakukan penerimaan dan pengeluaran daerah.

Dalam APBD, semua Penerimaan Daerah dan Pengeluaran Daerah dalam bentuk uang dianggarkan. Dalam Pasal 24 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah Penerimaan Daerah dan Pengeluaran Daerah didefinisikan sebagai berikut:

Penerimaan Daerah yang dianggarkan dalam APBD sebagaimana dimaksud pada ayat (2) merupakan rencana Penerimaan Daerah yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber Penerimaan Daerah dan berdasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan. Pengeluaran Daerah yang dianggarkan dalam APBD sebagaimana dimaksud pada ayat (3) merupakan rencana Pengeluaran Daerah sesuai dengan kepastian tersedianya dana atas Penerimaan Daerah dalam jumlah yang cukup.

Penerimaan Daerah yang dimaksud dijelaskan pada Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah ialah Pendapatan Daerah dan Penerimaan Pembiayaan Daerah. Sedangkan Pengeluaran Daerah terdiri atas Belanja Daerah dan Pengeluaran Pembiayaan Daerah. Dapat disimpulkan bahwa APBD terdiri dari Pendapatan Daerah, Belanja Daerah, dan Pembiayaan Daerah.

Semua penerimaan daerah dan pengeluaran daerah tersebut diuraikan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 64 Tahun 2020 Tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2021 sebagai berikut:

1. Penerimaan daerah Penerimaan daerah merupakan rencana penerimaan daerah yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber penerimaan daerah dan berdasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan, yang terdiri atas:
 - a. Pendapatan daerah
 - b. Penerimaan pembiayaan daerah.
2. Pengeluaran daerah Pengeluaran daerah merupakan rencana pengeluaran daerah sesuai dengan kepastian tersedianya dana atas penerimaan daerah dalam jumlah yang cukup dan harus memiliki dasar hukum yang melandasinya, yang terdiri atas:
 - a. Belanja daerah
 - b. Pengeluaran pembiayaan daerah.

Seluruh penerimaan daerah dan pengeluaran daerah dimaksud dianggarkan secara bruto dalam APBD, yaitu jumlah pendapatan daerah yang

dianggarkan tidak boleh dikurangi dengan belanja yang digunakan dalam rangka menghasilkan pendapatan tersebut dan/atau dikurangi dengan bagian pemerintah pusat/daerah lain dalam rangka bagi hasil.

Berdasarkan penjelasan tersebut, diketahui bahwa APBD didefinisikan sebagai rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah yang penyusunannya memperhatikan peraturan perundang-undangan yang ada. Selain itu, APBD dapat diketahui tersusun dari Pendapatan Daerah, Belanja Daerah, dan Pembiayaan Daerah. Pendapatan Daerah terdiri dari Pendapatan Asli Daerah, Pendapatan Transfer, dan Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah. Belanja Daerah terdiri dari Belanja Operasi, Belanja Modal, Belanja Tidak Terduga, dan Belanja Transfer. Pada Pembiayaan Daerah, Pembiayaan terdiri dari Penerimaan Pembiayaan dan Pengeluaran Pembiayaan.

Setiap aktivitas yang berkaitan dengan APBD setiap akhir tahun diselenggarakan laporan keuangan dan laporan kinerja. Penyusunan laporan keuangan dan laporan kinerja ini merupakan bentuk pertanggungjawaban atas pelaksanaan APBD. Hal ini dijelaskan dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2006 Tentang Pelaporan Keuangan Dan Kinerja Instansi Pemerintah.

Pada Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2010 Tentang Standar Akuntansi Pemerintahan terdapat komponen penyusun Laporan Keuangan. Berikut ini komponen Laporan Keuangan tersebut:

- Laporan Keuangan pokok terdiri dari :
- a) Laporan Realisasi Anggaran (LRA)
 - b) Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih (Laporan Perubahan SAL)
 - c) Neraca
 - d) Laporan Operasional (LO)
 - e) Laporan Arus Kas (LAK)
 - f) Laporan Perubahan Ekuitas (LPE)
 - g) Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK)

Laporan Realisasi Anggaran (LRA) yang dalam lingkup APBD sering disebut LRAPBD (Laporan Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) dapat diketahui besaran target dan realisasi dari pos-pos yang tertera di dalam LRAPBD ini. Salah satunya pos Pendapatan Daerah dan Belanja Daerah. Pendapatan dan belanja daerah kemudian diklasifikasikan menjadi beberapa jenis.

Pendapatan Daerah terdiri dari Pendapatan Asli Daerah, Pendapatan Transfer, dan Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah. Pendapatan Transfer sebagaimana disebut di atas meliputi transfer Pemerintah Pusat dan transfer antar – daerah. Transfer Pemerintah Pusat salah satunya terdiri dari Dana Perimbangan.

Belanja Daerah terdiri dari Belanja Operasi, Belanja Modal, Belanja Tidak Terduga, dan Belanja Transfer. Hal ini sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Pada LRAPBD dapat diketahui nilai anggaran dan realisasi dari Pendapatan dan Belanja Daerah ini.

2.1.2 Dana Perimbangan

Pada Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dapat diketahui bahwa Pendapatan transfer terdiri dari transfer Pemerintah Pusat dan transfer antar – daerah. Transfer Pemerintah Pusat memiliki beberapa komponen penyusun. Berikut komponen penyusun dari transfer Pemerintah Pusat tersebut :

Transfer Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a terdiri atas:

- a. dana perimbangan;
- b. dana insentif daerah;
- c. dana otonomi khusus;
- d. dana keistimewaan; dan
- e. dana desa.

Dana Perimbangan sebagaimana yang dimaksud di atas diuraikan secara rinci pada pasal 35 dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Pada pasal tersebut berbunyi,

Dana perimbangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 ayat (2) huruf a terdiri atas:

- a. Dana Transfer Umum; dan
- b. Dana Transfer Khusus.

Dana Transfer Umum sebagaimana dimaksud pada ayat

(1) huruf a terdiri atas:

- a. DBH; dan
- b. DAU.

Dana Transfer Khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b terdiri atas:

- a. DAK Fisik; dan

b. DAK Non Fisik.

Dana Transfer Umum adalah dana yang dialokasikan dalam APBN kepada Daerah untuk digunakan sesuai dengan kewenangan Daerah guna mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

Dana Transfer Khusus adalah dana yang dialokasikan dalam APBN kepada Daerah dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus, baik fisik maupun nonfisik yang merupakan urusan Daerah.

Berdasarkan uraian di atas dapat diketahui bahwa DAU merupakan unsur penyusun Dana Perimbangan pada LRAPB. Pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah diketahui bahwa Dana Perimbangan merupakan dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada Daerah untuk mendanai kebutuhan daerah. Dana ini dilaksanakan dalam rangka pelaksanaan desentralisasi fiskal. Dana ini bertujuan untuk mengurangi kesenjangan fiskal antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah dan antar-Pemerintah Daerah.

Dana Perimbangan menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia (PP) Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan didefinisikan sebagai berikut “Dana perimbangan merupakan dana yang bersumber dari pendapatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

Bukan hanya dana perimbangan, transfer Pemerintah Pusat juga terdiri dari dana insentif daerah, dana otonomi khusus, dana keistimewaan, dan dana desa. Berikut ini pengertian dari setiap dana tersebut berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah,

- Dana insentif daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 ayat (21) huruf b bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada Daerah tertentu berdasarkan kriteria tertentu dengan tujuan untuk memberikan penghargaan atas perbaikan dan/atau pencapaian kinerja tertentu
- Dana otonomi khusus sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 ayat (2) huruf c dialokasikan kepada Daerah yang memiliki otonomi khusus sesuai dengan ketentuan peraturan undang-undangan.
- Dana keistimewaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 ayat (2) huruf d dialokasikan kepada Daerah istimewa sesuai dengan ketentuan peraturan undang-undangan.

- Dana desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 ayat (2) huruf e bersumber dari APBN yang diperuntukkan bagi Desa yang ditransfer melalui APBD kabupaten/kota dan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat.

Perimbangan keuangan memperhatikan prinsip-prinsip yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah. Prinsip-prinsip kebijakan perimbangan keuangan tersebut antara lain,

Prinsip Kebijakan Perimbangan Keuangan yaitu :

1. Perimbangan Keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah merupakan subsistem Keuangan Negara sebagai konsekuensi pembagian tugas antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah;
2. Pemberian sumber keuangan Negara kepada Pemerintahan Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi didasarkan atas penyerahan tugas oleh Pemerintah kepada Pemerintah Daerah dengan memperhatikan stabilitas dan keseimbangan fiskal;
3. Perimbangan Keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah merupakan suatu sistem yang menyeluruh dalam rangka pendanaan penyelenggaraan asas Desentralisasi, Dekonsentrasi, dan Tugas Pembantuan.

Berdasarkan beberapa definisi di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa Dana Perimbangan merupakan unsur penyusun pendapatan transfer pada komponen Pendapatan Daerah pada APBD. Dana perimbangan bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk memenuhi kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dan juga untuk mengurangi kesenjangan fiskal antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dan antar Pemerintah Daerah. Dana Perimbangan disusun atas 3 (tiga) hal yaitu, Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Bagi Hasil (DBH), dan Dana Alokasi Umum (DAU). DAK baik DAK Fisik dan DAK Non-Fisik merupakan Dana Transfer Khusus yang digunakan untuk mendanai kegiatan khusus, sedangkan DAU dan DBH merupakan Dana Transfer Umum yang digunakan untuk mendanai kebutuhan daerah. Dalam pengambilan kebijakan perimbangan keuangan, perimbangan keuangan harus memperhatikan tiga prinsip yang telah diatur pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah.

2.1.3 Dana Alokasi Umum (DAU)

Dana alokasi umum didefinisikan dalam Undang-Undang Republik Indonesia No.33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah ialah: “Dana Alokasi Umum (DAU) adalah dana yang bersumber dari pendapatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan dengan tujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antar daerah, untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi”. Dari definisi ini diketahui bahwa DAU berasal dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, bertujuan untuk pemerataan keuangan antar daerah.

Menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan, “Dana perimbangan merupakan dana yang bersumber dari pendapatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi fiskal. Desentralisasi fiskal merupakan pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah di segala bidang kecuali bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal serta keagamaan. Pelimpahan wewenang ini disertai penyerahan sumber-sumber pendanaan yang terdiri dari basis-basis perpajakan maupun bantuan pendanaan melalui mekanisme Transfer ke Daerah (Haryanto, 2015).

Berdasarkan ringkasan APBD pada tahun 2017 secara nasional yang terdiri dari 542 Pemerintah Daerah, pendapatan daerah pada APBD terbagi menjadi 3 (tiga) bagian utama yaitu Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, dan Lain-lain Pendapatan Daerah yang sah. Proporsi Dana perimbangan pada tahun 2017 mendominasi sumber pendapatan daerah dengan proporsi 66,1% dari total pendapatan daerah (Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, 2017). Dana perimbangan ini terdiri atas Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK).

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 2005 Tentang Dana Perimbangan diketahui bahwa DAU dialokasikan untuk Provinsi dan Kabupaten/Kota. Provinsi Sumatera Selatan dengan 17 Kabupaten/Kota juga termasuk daerah yang menerima DAU. DAU untuk suatu

daerah dialokasikan berdasarkan formula yang terdiri atas celah fiskal dan alokasi dasar.

Celah fiskal merupakan selisih antara kebutuhan fiskal dan kapasitas fiskal daerah. Kapasitas fiskal adalah sumber pendanaan daerah yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Bagi Hasil (DBH). Apabila suatu daerah memiliki kapasitas fiskal yang kecil namun kebutuhan fiskal besar akan menerima DAU yang juga relatif besar (Subhan, 2017).

Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah DAU dialokasikan untuk provinsi dan Kabupaten/Kota dengan dasar penghitungan DAU adalah sebagai berikut :

1. Jumlah keseluruhan DAU ditetapkan sekurang-kurangnya 26% (dua puluh enam persen) dari Pendapatan Dalam Negeri Neto yang ditetapkan dalam APBN.
2. DAU untuk suatu Daerah dialokasikan berdasarkan formula yang terdiri atas celah fiskal dan alokasi dasar
3. Celah fiskal yang dimaksud merupakan selisih antara kebutuhan fiskal dengan kapasitas fiskal.
4. Kebutuhan fiskal yang dimaksud diukur menggunakan variabel jumlah penduduk, luas wilayah, Indeks Kemahalan Konstruksi, Produk Domestik Regional Bruto per kapita, dan Indeks Pembangunan Manusia.
5. Kapasitas fiskal yang dimaksud diukur berdasarkan Pendapatan Asli Daerah dan Dana Bagi Hasil
6. Alokasi dasar yang dimaksud dihitung berdasarkan jumlah gaji Pegawai Negeri Sipil Daerah.

Menurut Siregar (2015), prinsip dasar dalam alokasi DAU adalah sebagai berikut:

1. Kecukupan Prinsip mendasar yang pertama adalah prinsip kecukupan. Sebagai suatu bentuk penerimaan, sistem DAU harus memberikan sejumlah dana yang cukup kepada daerah. Hal ini berarti, perkataan cukup harus diartikan dalam kaitannya dengan beban fungsi sebagaimana diketahui, beban finansial dalam menjalankan fungsi tidaklah statis, melainkan cenderung meningkat karena satu atau berbagai faktor. Oleh karena itulah maka penerimaan pun seharusnya naik sehingga pemerintah daerah mampu membiayai beban anggarannya. Bila alokasi DAU mampu merespon terhadap kenaikan beban anggaran yang relevan, maka sistem DAU dikatakan memenuhi prinsip kecukupan.

2. Netralitas dan efisiensi desain dari sistem alokasi harus netral dan efisien. Netral artinya suatu sistem alokasi harus diupayakan sedemikian rupa sehingga efeknya justru memperbaiki (bukannya menimbulkan) distorsi dalam harga relatif dalam perekonomian daerah. Efisien artinya sistem alokasi DAU tidak boleh menciptakan distorsi dalam struktur harga input, untuk itu sistem alokasi harus memanfaatkan berbagai jenis instrumen finansial alternatif relevan yang tersedia.
3. Akuntabilitas sesuai dengan namanya yaitu Dana Alokasi Umum, maka penggunaan terhadap dana fiskal ini sebaiknya dilepaskan ke daerah, karena peran daerah akan sangat dominan dalam penentuan arah alokasi, maka peran lembaga DPRD, pers dan masyarakat di daerah bersangkutan amatlah penting dalam proses penentuan prioritas anggaran yang perlu dibiayai DAU. Format yang seperti ini, format akuntabilitas yang relevan adalah akuntabilitas kepada elektoral (*accountability to electorates*) dan bukan akuntabilitas finansial kepada pusat (*financial accountability to the centre*).
4. Relevansi dengan tujuan sistem alokasi DAU sejauh mungkin harus mengacu pada tujuan pemberian alokasi sebagaimana dimaksudkan dalam Undang-Undang. Alokasi DAU ditujukan untuk membiayai sebagian dari beban fungsi yang dijalankan, hal-hal yang merupakan prioritas dan target-target nasional yang harus dicapai. Perlu diingat bahwa kedua Undang-Undang telah mencantumkan secara eksplisit beberapa hal yang menjadi tujuan yang ingin dicapai lewat program desentralisasi.
5. Keadilan Prinsip dasar keadilan alokasi DAU bertujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi.
6. Objektivitas dan transparansi sebuah sistem alokasi DAU yang baik harus didasarkan pada upaya untuk meminimumkan kemungkinan manipulasi, maka sistem alokasi DAU harus dibuat sejelas mungkin dan formulanya pun dibuat setransparan mungkin. Prinsip transparansi akan dapat dipenuhi bila formula tersebut bisa dipahami oleh khalayak umum. Oleh karena itu maka indikator yang digunakan sedapat mungkin adalah indikator yang sifatnya obyektif sehingga tidak menimbulkan interpretasi yang ambivalen.
7. Kesederhanaan rumusan alokasi DAU harus sederhana (tidak kompleks). Rumusan tidak boleh terlampau kompleks sehingga sulit dimengerti orang, namun tidak boleh pula terlalu sederhana sehingga menimbulkan perdebatan dan kemungkinan ketidak-adilan. Rumusan sebaiknya tidak memanfaatkan sejumlah besar variabel dimana jumlah variabel yang dipakai menjadi relative terlalu besar ketimbang jumlah dana yang ingin dialokasikan.

Berdasarkan beberapa penjelasan di atas perhitungan DAU dirumuskan menjadi formula sebagai berikut:

$$\text{DAU} = \text{Alokasi Dasar} + \text{Celah Fiskal}$$

Sumber: UU RI Nomor 33 Tahun 2004

Alokasi dasar diuraikan pada lampiran Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah berupa “Gaji Pegawai Sipil Negeri Daerah (PNSD) meliputi gaji pokok, tunjangan keluarga, dan tunjangan jabatan sesuai dengan peraturan penggajian PNS termasuk di dalamnya tunjangan beras dan tunjangan Pajak Penghasilan (PPH Pasal 21).” Menurut Penjelasan atas Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 2005 Tentang Dana Perimbangan, “Dana Alokasi Umum bertujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antar daerah melalui penerapan formula yang mempertimbangkan kebutuhan belanja pegawai, kebutuhan fiskal, dan potensi daerah.”

Celah fiskal merupakan selisih antara kebutuhan fiskal dan kapasitas fiskal. Pada kamus Pusat Kajian Anggaran Badan Keahlian DPR RI, 2019 diuraikan komponen kebutuhan fiskal dan kapasitas fiskal secara rinci. Berikut ini uraian tentang kebutuhan fiskal dan kapasitas fiskal tersebut:

- I. Kebutuhan Fiskal (KbF):
 - a) Data Jumlah Penduduk yang digunakan bersumber dari Badan Pusat Statistik (BPS).
 - b) Luas wilayah merupakan variabel yang mencerminkan kebutuhan atas penyediaan sarana prasarana per satuan wilayah. Data luas wilayah yang akan digunakan untuk penghitungan alokasi DAU meliputi data luas wilayah daratan (administratif) yang bersumber dari Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 66 Tahun 2011 tentang Kode dan Data Wilayah Administrasi Pemerintahan Daerah dan data luas wilayah perairan (laut) yang bersumber dari Badan Informasi Geospasial (BIG). Data luas wilayah perairan laut dimaksud dihitung 4 mil dari garis pantai untuk kabupaten/kota dan 12 mil untuk provinsi.
 - c) IKK digunakan sebagai proxy untuk mengukur tingkat kesulitan geografis suatu daerah, semakin sulit letak geografis suatu daerah maka semakin tinggi pula tingkat harga di daerah tersebut. Data IKK bersumber dari BPS.

- d) IPM merupakan indikator komposit yang mengukur kualitas hidup manusia melalui pendekatan 3 (tiga) dimensi yaitu umur panjang dan sehat, pengetahuan, dan kehidupan yang layak. Indikator ini penting untuk mengukur keberhasilan dalam upaya membangun kualitas hidup manusia (masyarakat/penduduk) atau secara komprehensif dianggap sebagai ukuran kinerja suatu negara/wilayah dibandingkan dengan pertumbuhan ekonomi. Data IPM bersumber dari BPS.
 - e) Data PDRB per kapita yang bersumber dari BPS. Untuk daerah dengan PDRB per kapita outlier atau pencilon, nilainya diperhitungkan untuk ditarik ke tingkat PDRB per kapita tertinggi di dalam layer di bawahnya agar hasil perhitungan lebih mencerminkan pemerataan yang lebih baik.
 - f) Total Belanja Rata-rata (TBR) didapat dari realisasi APBD, yang bersumber dari Daerah dan Kementerian Keuangan.
- II. Kapasitas Fiskal (KpF):
- a) Pendapatan Asli Daerah (PAD) berdasarkan laporan realisasi APBD, yang bersumber dari Daerah dan Kementerian Keuangan
 - b) DBH Pajak dan DBH Cukai Hasil Tembakau bersumber dari Kementerian Keuangan;
 - c) DBH SDA bersumber dari Kementerian Keuangan.

Berdasarkan penjelasan dari berbagai sumber di atas, dapat diketahui bahwa pada DAU terkandung di dalamnya penggunaan atau alokasi untuk Belanja Pegawai dalam hal gaji PNSD. Pada Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 101/PMK.02/2011 Tentang Klasifikasi Anggaran bahwa Transfer Dana Alokasi Umum merupakan pengeluaran negara yang dialokasikan kepada daerah untuk pendanaan kebutuhan operasional rutin Pemerintah Daerah.

Belanja Daerah pada APBD 2017 secara nasional digolongkan menjadi belanja pegawai, belanja modal, belanja barang dan jasa, dan belanja lainnya. Belanja pegawai merupakan belanja dengan proporsi terbesar yaitu 38,5 persen. Kualitas belanja daerah dapat dilihat dengan porsi belanja pegawai dalam APBD. Apabila porsi belanja pegawai dalam APBD menurut maka kualitas belanja daerah semakin baik, begitu juga sebaliknya (Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, 2017).

Menurunnya porsi belanja APBD dalam hal belanja pegawai yang digunakan dapat mendukung jenis belanja lain yang lebih terkait dengan pelayanan publik seperti belanja modal. Pelayanan publik dapat berupa dengan belanja modal untuk pembangunan fasilitas masyarakat, peningkatan konektivitas

dengan pembangunan jalan dan jembatan baru yang efektif mendorong roda perekonomian. DAU dan DBH sebagai Dana Transfer Umum (DTU) merupakan salah satu sumber belanja modal. (Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, 2017)

Sejak tahun 2017 Pemerintah Daerah wajib mengalokasikan minimal 25% dari DTU untuk mempercepat pelayanan publik atau belanja infrastruktur pelayanan publik (Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, 2017). DTU bersifat *block grant*, yang penggunaannya menjadi kewenangan daerah. Pemerintah Daerah memiliki diskresi untuk memanfaatkan DTU berdasarkan kebutuhan dan prioritas daerah. Hal ini bertujuan untuk mempercepat pembangunan, memperluas akses daerah, meningkatkan kualitas pelayanan publik dan ekonomi dalam rangka meningkatkan kesempatan kerja, mengurangi kesenjangan penyediaan layanan publik antar daerah dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat (Pusat Kajian Anggaran Badan Keahlian DPR RI, 2019b)

Istilah diskresi didefinisikan pada Undang Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja sebagai berikut,

Diskresi adalah Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan, yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan atau adanya stagnasi pemerintahan.

Berdasarkan definisi di atas, diskresi sangat dibutuhkan pada pelayanan publik, terutama dalam hal percepatan pembangunan dan peningkatan kualitas pelayanan publik. Hal tersebut dibutuhkan untuk mewujudkan pelayanan publik yang efektif yang efisien. Peningkatan kualitas pelayanan publik merupakan urgensi dalam pemenuhan kebutuhan masyarakat dalam mewujudkan kesejahteraan bagi rakyatnya (Septiani, 2020). Selain itu, dapat diketahui dengan jelas bahwa selain belanja pegawai, DAU juga merupakan salah satu sumber dana untuk belanja modal.

Belanja Pegawai terdiri dari gaji dan tunjangan, tambahan penghasilan pegawai ASN, belanja penerimaan lainnya pimpinan dan anggota DPRD serta

Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, insentif pemungutan pajak daerah, dan retribusi daerah dan honorarium. Sedangkan Belanja modal terdiri dari belanja modal tanah, belanja modal peralatan dan mesin, belanja modal gedung dan bangunan, belanja modal jalan, irigasi dan jaringan, dan belanja untuk aset tetap lainnya.

Agar struktur belanja dapat terlihat lebih jelas, berikut ini struktur belanja daerah dalam APBD berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah,

Klasifikasi Belanja Daerah terdiri atas:

- a. belanja operasi, dirinci atas jenis:
 - 1) belanja pegawai;
 - 2) belanja barang dan jasa;
 - 3) belanja bunga;
 - 4) belanja subsidi;
 - 5) belanja hibah; dan
 - 6) belanja bantuan sosial.
- b. Belanja modal
- c. Belanja Tidak Terduga
- d. belanja transfer, dirinci atas jenis:
 - 1) belanja bagi hasil; dan
 - 2) belanja bantuan keuangan

Belanja yang bersifat mengikat didefinisikan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah sebagai berikut, "belanja yang bersifat mengikat adalah belanja yang dibutuhkan secara terus menerus dan harus dialokasikan oleh Pemerintah Daerah dengan jumlah yang cukup untuk keperluan setiap bulan dalam tahun anggaran berkenaan, seperti belanja pegawai, dan belanja barang dan jasa". Oleh karena itu kedua belanja ini termasuk belanja yang diprioritaskan dalam rancangan Peraturan Kepala Daerah (Perkada) tentang APBD selain belanja yang bersifat wajib. Hal ini memungkinkan Pemerintah Daerah untuk menggunakan DAU sebagai dana untuk melakukan belanja barang dan jasa untuk kepentingan desentralisasi fiskal daerahnya. Belanja pegawai dan belanja barang dan jasa termasuk belanja yang bersifat mengikat.

Belanja yang bersifat wajib merupakan belanja yang digunakan dalam menjamin kelangsungan pemenuhan pendanaan pelayanan dasar masyarakat.

Pelayanan dasar masyarakat ini berupa pendidikan, kesehatan, melaksanakan kewajiban kepada pihak ketiga, kewajiban pembayaran pokok pinjaman, bunga pinjaman yang telah jatuh tempo, dan kewajiban lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Hal ini juga dijelaskan pada Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

Berdasarkan uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa DAU merupakan dana yang bersumber dari pendapatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan dengan tujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antar daerah, untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Formulasi alokasi DAU dihitung berdasarkan alokasi dasar dan celah fiskal pada masing-masing daerah otonom. Alokasi dasar yang dimaksud merupakan Gaji Pegawai Sipil Negeri Daerah (PNSD). Selain itu Pemerintah Daerah harus mengalokasikan jumlah belanja yang cukup untuk keperluan setiap bulan dalam tahun anggaran seperti belanja pegawai dan belanja barang dan jasa. Mengingat sejak tahun 2017 Pemerintah Daerah wajib mengalokasikan minimal 25% dari DTU untuk mempercepat pelayanan publik atau belanja infrastruktur pelayanan publik. DTU terdiri dari DBH dan DAU. Hal ini berarti DAU pada realisasinya digunakan untuk mendanai belanja modal dalam hal belanja infrastruktur, belanja pegawai, dan belanja barang dan jasa.

2.1.4 Belanja Pegawai

Belanja pegawai merupakan salah satu komponen penyusun dalam Belanja Daerah pada struktur APBD. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah Belanja Daerah didefinisikan, “Belanja Daerah merupakan semua pengeluaran dari Rekening Kas Umum Daerah yang tidak perlu diterima kembali oleh Daerah dan pengeluaran lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan diakui sebagai pengurang ekuitas yang merupakan kewajiban daerah dalam 1 (satu) tahun anggaran”.

Belanja daerah sebagai kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran diklasifikasikan ke dalam 4 (empat) jenis belanja, yaitu belanja operasi, belanja modal, belanja tidak terduga dan belanja transfer. Jenis-jenis ini dijelaskan dalam

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Klasifikasi Belanja Daerah terdiri atas:

- a. belanja operasi;
- b. belanja modal;
- c. belanja tidak terduga; dan
- d. belanja transfer.

Belanja operasi merupakan pengeluaran anggaran untuk Kegiatan sehari-hari Pemerintah Daerah yang memberi manfaat jangka pendek.

Belanja modal merupakan pengeluaran anggaran untuk perolehan aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari 1 (satu) periode akuntansi.

Belanja tidak terduga merupakan pengeluaran anggaran atas Beban APBD untuk keperluan darurat termasuk keperluan mendesak yang tidak dapat diprediksi sebelumnya.

Belanja transfer merupakan pengeluaran uang dari Pemerintah Daerah kepada Pemerintah Daerah lainnya dan/atau dari Pemerintah Daerah kepada pemerintah desa.

Berdasarkan klasifikasi di atas, belanja pegawai termasuk dalam belanja operasi. Belanja operasi terdiri dari

- a. belanja pegawai;
- b. belanja barang dan jasa;
- c. belanja bunga;
- d. belanja subsidi;
- e. belanja hibah; dan
- f. belanja bantuan sosial.

Belanja pegawai yang dimaksud Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah juga berupa gaji dan tunjangan, tambahan penghasilan Pegawai ASN, belanja penerimaan lainnya pimpinan dan anggota DPRD serta Kepala Daerah/wakil Kepala Daerah, insentif pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah, dan honorarium. Hal ini tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Fungsi belanja pegawai adalah dalam rangka menjalankan atau menyelenggarakan kegiatan pengelolaan Pemerintah Daerah (Burhanuddin, 2012). Besaran jumlah belanja pegawai akan diikuti oleh pengeluaran Pemerintah Daerah. Apabila belanja pegawai meningkat maka pengeluaran Pemerintah juga meningkat. Pengeluaran Pemerintah yang semakin besar tidak sebanding dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Penyerapan Pendapatan Asli Daerah yang kurang memadai tidak mampu menutup pengeluaran Pemerintah. Sebagai akibat dari hal

itu, pengeluaran belanja diindikasikan menyerap dana transfer dari Pemerintah Pusat (Burhanuddin, 2012).

Pemerintah Pusat dalam mengalokasikan DAU mempertimbangkan alokasi dasar dan celah fiskal pada tiap daerah. Alokasi dasar yang dimaksud diuraikan pada lampiran Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah berupa “Gaji Pegawai Sipil Negeri Daerah (PNSD) meliputi gaji pokok, tunjangan keluarga, dan tunjangan jabatan sesuai dengan peraturan penggajian PNS termasuk di dalamnya tunjangan beras dan tunjangan Pajak Penghasilan (PPH Pasal 21)”. Berdasarkan hal tersebut dapat diketahui bahwa melalui penerapan formula DAU tersebut pemerataan kemampuan keuangan antar daerah mempertimbangkan kebutuhan belanja pegawai pada daerah-daerah otonom.

2.1.5 Belanja Modal

Pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 Tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah disebutkan bahwa ‘belanja modal merupakan anggaran untuk perolehan aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari 1 (satu) periode akuntansi.’ Selain itu pada Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah Belanja Modal didefinisikan sebagai berikut “Belanja modal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b merupakan pengeluaran anggaran untuk perolehan aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari 1 (satu) periode akuntansi.”

Menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 71 tahun 2010 “Belanja modal merupakan pengeluaran anggaran untuk perolehan aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi”. Belanja modal merupakan salah satu indikator produktif dari penggunaan anggaran oleh Pemerintah Daerah yang ditujukan untuk pelayanan publik. Semakin tinggi alokasi belanja modal menggambarkan Pemerintah Daerah yang produktif dalam meningkatkan pelayanan publik (Hoesada, 2016). Dalam memperoleh aset tetap dan aset lainnya yang memberikan manfaat lebih dari satu periode akuntansi, dilakukan pengadaan aset tetap.

Pengadaan aset tetap yang dimaksud pada pengertian di atas harus memenuhi kriteria yang telah disebutkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Berikut ini kriteria tersebut:

Pengadaan aset tetap sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memenuhi kriteria:

- a. mempunyai masa manfaat lebih dari 12 (dua belas) bulan;
- b. digunakan dalam Kegiatan Pemerintahan Daerah; dan
- c. batas minimal kapitalisasi aset.

Aset tetap sebagaimana dimaksud pada ayat (21) dianggarkan dalam belanja modal sebesar harga beli atau bangun aset ditambah seluruh belanja yang terkait dengan pengadaan/pembangunan aset sampai aset siap digunakan.

Pada standar Akuntansi Pemerintah (SAP) pada Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2010 Tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, belanja modal diklasifikasikan dalam lima kategori utama, yaitu:

1. Belanja Modal Tanah

Belanja Modal Tanah adalah pengeluaran anggaran atau biaya yang digunakan untuk pengadaan, pembebasan atau penyelesaian balik nama dan sewa tanah, pengosongan, pengurangan, perataan, pematangan tanah, pembuatan sertifikat dan pengeluaran lainnya yang berhubungan dengan perolehan hak atas tanah sampai dengan tanah yang dimaksud dalam kondisi siap pakai.

2. Belanja Modal Peralatan dan Mesin

Belanja Modal Peralatan dan Mesin merupakan pengeluaran anggaran atau biaya yang digunakan untuk pengadaan, penambahan atau penggantian dan peningkatan kapasitas peralatan mesin serta inventaris atau aset kantor yang memberikan manfaat lebih dari satu periode akuntansi (dua belas bulan) sampai dengan peralatan dan mesin yang dimaksud dalam kondisi siap pakai.

3. Belanja Modal Gedung dan Bangunan

Belanja Modal Gedung dan Bangunan merupakan pengeluaran anggaran atau biaya yang digunakan untuk pengadaan, penambahan atau penggantian termasuk pengeluaran untuk perencanaan, pengawasan dan pengelolaan pembangunan gedung dan bangunan yang menambah kapasitas sampai dengan gedung dan bangunan yang dimaksud dalam kondisi siap pakai.

4. Belanja Modal Jalan, Irigasi dan Jaringan

Belanja Modal Jalan, Irigasi dan Jaringan merupakan pengeluaran anggaran atau biaya yang digunakan untuk pengadaan, penggantian, peningkatan, pembangunan, pembuatan serta perawatan, termasuk pengeluaran untuk perencanaan, pengawasan dan pengelolaan jalan, irigasi dan jaringan yang dimaksud dalam kondisi siap pakai.

5. Belanja Modal Fisik Lainnya

Belanja Modal Fisik Lainnya merupakan pengeluaran anggaran atau biaya yang digunakan untuk pengadaan, penambahan, penggantian, peningkatan pembangunan, pembuatan serta perawatan terhadap fisik lainnya yang tidak dapat dikategorikan dalam Belanja Modal Tanah, Belanja Modal Peralatan dan Mesin, Belanja Modal Gedung dan Bangunan, serta Belanja Modal Irigasi, Jalan, dan Jaringan. Belanja Modal Fisik Lainnya juga termasuk Belanja Modal kontak sewa beli, pembelian barang-barang kesenian, barang purbakala dan barang untuk museum, hewan, ternak dan tumbuhan, buku-buku, dan jurnal ilmiah.

Pemerintah Daerah wajib mengalokasikan minimal 25% dari DTU untuk belanja modal dalam rangka mempercepat pelayanan publik atau belanja infrastruktur pelayanan publik sejak tahun 2017 (Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, 2017). Pemerintah Daerah memiliki diskresi untuk memanfaatkan DTU berdasarkan kebutuhan dan prioritas daerah. Hal ini bertujuan untuk mempercepat pembangunan, memperluas akses daerah, meningkatkan kualitas pelayanan publik dan ekonomi dalam rangka meningkatkan kesempatan kerja, mengurangi kesenjangan penyediaan layanan publik antar daerah dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat (Pusat Kajian Anggaran Badan Keahlian DPR RI, 2019)

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa aset tetap yang diperoleh dari pengeluaran anggaran atas belanja modal harus memperhatikan kriteria-kriteria yang telah ditetapkan dalam Peraturan Perundang-Undangan di antaranya Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Aset tetap tersebut salah satunya harus memiliki masa manfaat lebih dari dua belas bulan dan digunakan dalam kegiatan Pemerintah Daerah.

Aset tetap yang diperoleh merupakan prasyarat utama dalam memberikan pelayanan publik oleh Pemerintah Daerah. Bentuk-bentuk belanja modal dalam kegiatan pemerintahan di antaranya pembangunan dan perbaikan beberapa sektor. Sektor ini dapat berupa sektor pendidikan, kesehatan ataupun transportasi sehingga masyarakat menikmati manfaat dari pembangunan daerah. Salah satu sumber pendanaan dalam pengalokasian untuk digunakan berkenaan dengan belanja modal pada Pemerintah Daerah ialah 25% dari DTU yang terdiri dari DAU dan DBH.

2.1.6 Belanja Barang dan Jasa

Belanja barang dan jasa merupakan bagian dari belanja operasi. Belanja operasi, belanja modal, belanja tidak terduga dan belanja transfer merupakan struktur penyusun belanja daerah pada struktur APBD. Pada Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah Belanja barang dan jasa berfungsi untuk digunakan dalam menganggarkan pengadaan barang/jasa yang nilai manfaatnya kurang dari 12 (dua belas) bulan, termasuk barang/jasa yang akan diserahkan atau dijual kepada masyarakat/pihak ketiga dalam rangka melaksanakan Program dan Kegiatan Pemerintahan Daerah.

Belanja barang dan jasa digunakan untuk membiayai operasional pelaksanaan program dan kegiatan Pemerintah Daerah sebagai upaya Pemerintah dalam mensejahterakan masyarakat di daerahnya. Belanja Pemerintah Daerah akan menimbulkan permintaan barang dan jasa yang akan direspon oleh produsen untuk menghasilkan barang dan jasa sesuai dengan kebutuhan konsumen. Hal ini akan mengakibatkan pertumbuhan ekonomi, peningkatan pendapatan masyarakat, yang pada akhir akan berpengaruh pada kesejahteraan masyarakat (Badrudin, 2012).

Belanja barang dan jasa adalah pengeluaran untuk menampung pembelian barang dan jasa yang habis pakai untuk memproduksi barang dan jasa yang dipasarkan maupun tidak dipasarkan, dan pengadaan barang yang dimaksud untuk diserahkan atau dijual kepada masyarakat dan belanja perjalanan. Belanja ini digunakan untuk pengeluaran pembelian/pengadaan barang yang nilai manfaatnya kurang dari 12 (dua belas) bulan dan/atau pemakaian jasa dalam melaksanakan program dan kegiatan pemerintah daerah.

Pembelian/Pengadaan barang dan/atau pemakaian jasa dimaksud di atas berupa belanja barang habis pakai, bahan/material, jasa kantor, premi asuransi, kendaraan bermotor, cetak/penggandaan, sewa rumah/gedung/gudang/parkir, sewa sarana mobilitas, sewa alat berat, sewa perlengkapan dan peralatan kantor, makanan dan minuman, pakaian dinas dan atributnya, pakaian kerja, pakaian khusus dan hari-hari tertentu, perjalanan dinas pindah tugas dan pemulangan pegawai. (Iswahyudin, 2016)

Belanja barang dan jasa termasuk dalam belanja yang bersifat mengikat. Belanja bersifat mengikat didefinisikan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah sebagai berikut, "belanja yang bersifat mengikat adalah belanja yang dibutuhkan secara terus menerus dan harus dialokasikan oleh Pemerintah Daerah dengan jumlah yang cukup untuk keperluan setiap bulan dalam tahun anggaran berkenaan, seperti belanja pegawai, dan belanja barang dan jasa.

Berdasarkan uraian di atas diketahui bahwa belanja barang dan jasa merupakan belanja yang digunakan untuk pengadaan barang/jasa yang nilai manfaatnya kurang dari 12 (dua belas) bulan, termasuk barang/jasa yang akan diserahkan atau dijual kepada masyarakat/pihak ketiga dalam rangka melaksanakan Program dan Kegiatan Pemerintahan Daerah. Program dan kegiatan Pemerintah Daerah seperti pembelian/pengadaan barang dan/atau pemakaian jasa mencakup belanja barang habis, bahan/material, jasa kantor, premi asuransi, kendaraan bermotor, cetak/penggunaan, sewa rumah/gedung/gudang/parkir, sewa sarana mobilitas, sewa alat berat, sewa perlengkapan dan peralatan kantor, makanan dan minuman, pakaian dinas dan atributnya, pakaian kerja, pakaian khusus dan hari-hari tertentu, perjalanan dinas pindah tugas dan pemulangan pegawai. Mengingat belanja barang dan jasa termasuk dalam belanja bersifat mengikat yang harus dialokasikan oleh Pemerintah Daerah dengan jumlah yang cukup untuk keperluan setiap bulan dalam tahun anggaran berkenaan maka dalam pendanaannya belanja barang dan jasa juga menjadi belanja yang dalam realisasinya menggunakan dana transfer dari Pemerintah Pusat.

2.1.7 Tax Effort

Tax effort merupakan salah satu indikator yang digunakan dalam mengukur kinerja keuangan daerah. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, "keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dapat dinilai dengan uang serta segala bentuk kekayaan yang dapat dijadikan milik daerah berhubung dengan hak dan kewajiban daerah tersebut".

Berdasarkan definisi tersebut dapat diketahui bahwa keuangan daerah merupakan segala hak dan kewajiban yang pengelolaannya dilakukan oleh Pemerintah Daerah dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Kinerja didefinisikan pada Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah sebagai berikut, “kinerja adalah keluaran/hasil dari program/kegiatan yang akan atau telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kuantitas dan kualitas yang terukur”. Sedangkan indikator kinerja didefinisikan sebagai berikut, “indikator kinerja merupakan keberhasilan yang akan dicapai dari program dan kegiatan yang direncanakan meliputi masukan, keluaran, dan hasil”.

Berdasarkan definisi di atas dapat disimpulkan bahwa indikator kinerja keuangan daerah merupakan keberhasilan yang akan dicapai dari program/kegiatan sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kuantitas dan kualitas yang terukur dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Dirangkum dalam laman BPKAD Kabupaten Banjar pada bpkad.banjarkab.go.id terdapat beberapa indikator kinerja keuangan daerah, salah satunya ialah *tax effort*/upaya fiskal/posisi fiskal.

Tax effort adalah jumlah pajak yang sungguh-sungguh dikumpulkan oleh kantor pajak dengan kapasitas atau kemampuan bayar pajak di suatu daerah (Mulyanto, 2007). Indikator yang digunakan untuk mengetahui kemampuan membayar masyarakat adalah Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) karena apabila Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) suatu daerah meningkat, maka kemampuan daerah dalam membayar pajak akan meningkat juga.

Berdasarkan referensi di atas dapat disimpulkan bahwa *tax effort* digunakan untuk mengukur upaya pajak suatu daerah dengan membandingkan realisasi penerimaan pajak daerah terhadap kemampuan bayar pajak pada daerah yang bersangkutan yang dapat diukur dengan PDRB. *Tax effort* dapat diukur dengan rumus:

$$Tax\ Effort = \left(\frac{\text{Realisasi Penerimaan Pajak Daerah}}{\text{PDRB}} \right) \times 100\%$$

Sumber: Mulyanto, 2007

Nilai *tax effort* berupa perbandingan antara nilai pajak yang mampu dikumpulkan suatu daerah dibandingkan dengan kemampuan bayar pajak yang digambarkan melalui PDRB akan menghasilkan persentase antara 0 hingga 1. Jika suatu daerah memiliki *tax effort* lebih rendah dari 1, hal tersebut berarti upaya pajak yang dilakukan pada daerah belum optimal

Selain wajib pajak yang mulai sadar untuk membayar pajak, beberapa faktor yang mampu menjelaskan tinggi rendahnya *tax effort* pada beberapa kabupaten/kota ialah faktor birokrasi dan administrasi maupun faktor potensi ekonomi yang besar (Nikijuluw, 2012). Selain itu, adanya usaha yang baru dibuka juga mempengaruhi *tax effort* pada daerah (Asmawanti et al., 2019). Pada penelitian yang berbeda, *tax effort* dapat ditingkatkan dengan memaksimalkan penerimaan pajak melalui skema sistem *withholding tax* (WHT). Memperhatikan efektivitas dan efisiensi yang didapatkan melalui WHT, Pemerintah perlu mendesain skema berupa menambah basis pajak yang mampu dijangkau melalui pemotongan WHT. Selain itu Pemerintah perlu memberikan insentif berupa reward bagi pemotong pajak yang disiplin dan taat. (Darmayasa et al., 2015).

Upaya peningkatkan optimalisasi pendapatan daerah serta mengatasi permasalahan dalam pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah. Berikut ini beberapa rekomendasi yang dapat dilakukan sebagai *tax effort* pada Pemerintah Daerah menurut Pusat Kebijakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (2019),

- 1) peningkatan kuantitas dan kualitas aparatur pemungut pajak daerah melalui rekrutmen, pelatihan serta kebijakan mutasi dan transfer knowledge;
- 2) peningkatan sarana, prasarana dan ketersediaan perangkat teknologi informasi yang dapat mendukung proses bisnis pemungutan PDRD melalui pelaksanaan belanja modal yang efektif dan monitoring serta evaluasi anggaran secara berkala;
- 3) peningkatan efisiensi dan efektifitas penerbitan peraturan daerah (perda) tentang PDRD dengan memberikan sosialisasi dan pendampingan tata cara penyusunan perda PDRD yang baik bagi pemerintah daerah;
- 4) peningkatan sinergi melalui dialog berkelanjutan antara eksekutif dan legislatif daerah mengenai perhitungan target PDRD, serta pelaksanaan monitoring dan evaluasi dari Pemerintah Pusat atas penetapan target tersebut;

- 5) penyempurnaan aturan hukum pemungutan PDRD dengan menuangkan penjelasan yang lebih rinci dan mudah dipahami oleh aparaturnya; serta
- 6) harmonisasi aturan pemungutan PDRD dengan aturan hukum lain yang saling bersinggungan.

Berdasarkan uraian di atas dapat disintesis hubungan DAU dan *tax effort* Pemerintah Kabupaten/Kota, bahwa berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 2005 Tentang Dana Perimbangan pemberian DAU bertujuan sebagai upaya pemerataan kemampuan keuangan antar daerah melalui penerapan formula yang mempertimbangkan kebutuhan belanja pegawai, kebutuhan fiskal, dan potensi daerah. Pemerataan kemampuan keuangan antar daerah bertujuan untuk mengurangi kesenjangan fiskal. Selain itu, DAU juga berfungsi untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka desentralisasi.

Pemerataan kemampuan keuangan berhubungan dengan upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat dalam mendorong pertumbuhan ekonomi daerah. Untuk meningkatkan kemampuan keuangan daerah, perlu dilakukan optimalisasi penyerapan sumber pendapatan asli daerah. Kemampuan keuangan daerah selaras dengan kemampuan dalam menggali sumber pendapatan asli daerah, mengelola, dan menggunakan keuangan tersebut untuk membiayai penyelenggaraan Pemerintah Daerah.

Dalam optimalisasi penyerapan sumber pendapatan asli daerah umumnya, pajak daerah khususnya, Pemerintah memerlukan dana untuk melakukan kegiatan dan program Pemerintahan untuk mewujudkan hal tersebut. Pada saat demikian DAU berperan penting, terlebih ketika kemampuan keuangan daerah masih lemah. DAU dapat digunakan untuk memenuhi kebutuhan daerah dalam rangka pemenuhan kebutuhan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi.

Pemenuhan kebutuhan ini termasuk peningkatan pelayanan publik. Pelayanan publik dapat dilakukan dengan mengoptimalkan belanja-belanja secara efektif dan efisien sehingga kesejahteraan masyarakat meningkat dan kemampuan keuangan daerah juga meningkat. Apabila belanja-belanja dilakukan untuk meningkatkan kemampuan keuangan daerah sebagai upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat, hal ini akan berdampak positif terhadap kesadaran membayar pajak pada masyarakat. Selain itu, belanja-belanja tersebut dapat

digunakan untuk meningkatkan *tax effort* daerah dalam rangka optimalisasi sumber pendapatan asli daerah. Upaya-upaya Pemerintah Daerah tersebut dikenal dengan istilah *tax effort*. Hal ini selaras dengan tujuan pemberian DAU yang diamanatkan dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 2005 Tentang Dana Perimbangan.

2.2 Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu penting untuk juga diperhatikan sebagai salah satu acuan penulis dalam melakukan penelitian. Adanya penelitian terdahulu dapat menambah wawasan penulis terkait teori yang digunakan dalam melaksanakan penelitian. Berikut ini tabel 2.1 yang merupakan tabel ringkasan penelitian terdahulu.

Tabel 2.1
Penelitian Terdahulu

No	Nama (Tahun)	Judul	Variabel Penelitian	Hasil Penelitian
1.	(Ariani & Putri, 2010)	Pengaruh Belanja Modal dan Dana Alokasi Umum terhadap Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah dan <i>Tax Effort</i> (Studi Kasus pada Pemerintah Kabupaten/Kota Wilayah Eks Kerasidenan Surakarta)	X1 : Belanja Modal X2 : Dana Alokasi Umum Y1 : Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah Y2 : <i>Tax Effort</i>	Hasil dari penelitian ini yaitu: <ul style="list-style-type: none"> • Secara simultan Belanja Modal dan DAU berpengaruh terhadap Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah dan <i>Tax Effort</i> • Belanja Modal berpengaruh positif dan signifikan terhadap <i>tax effort</i> • DAU tidak memiliki pengaruh terhadap <i>tax effort</i>

				<ul style="list-style-type: none"> • DAU dan Belanja Modal secara bersama-sama berpengaruh terhadap <i>tax effort</i>
2.	(Ruth Nikijuluw, 2012)	Analisis Pengaruh Transfer Pemerintah Pusat terhadap Upaya Pemungutan Pajak Kabupaten/Kota di Indonesia	X1 : DBH X2 : DAK X3 : DAU Y : Upaya Pemungutan Pajak	<p>Hasil dari penelitian ini yaitu:</p> <ul style="list-style-type: none"> • DBH dan DAU berpengaruh terhadap pertumbuhan upaya pemungutan pajak • DAK tidak berpengaruh terhadap upaya pemungutan pajak
3.	(Putri, 2014)	Pengaruh Belanja Pegawai, Belanja Barang Dan Jasa, Belanja Modal, Dan Jumlah Aset Daerah Terhadap Kemampuan Keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan Tahun 2008-2013	X1: Belanja Pegawai X2 : Belanja Barang dan Jasa X3 : Belanja Modal X4 : Jumlah Aset Tetap Daerah Y : Kemampuan Keuangan	<p>Hasil dari penelitian ini ialah</p> <ul style="list-style-type: none"> • Belanja Pegawai, Belanja Barang dan Jasa, Belanja Modal, dan Jumlah Aset Daerah secara simultan berpengaruh signifikan terhadap Kemampuan Keuangan Daerah • Belanja Pegawai, Belanja Barang dan Jasa, Belanja Modal, dan Jumlah Aset Daerah secara

				parsial berpengaruh signifikan terhadap Kemampuan Keuangan Daerah
4.	(Septyas Virgi Ardhani, 2014)	Pengaruh Dana Alokasi Umum terhadap Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah, <i>Tax Effort</i> (Upaya Pajak), dan Alokasi Belanja Modal di Jawa Timur	X : Dana Alokasi Umum Y1 : Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah Y2 : <i>Tax Effort</i> Y3 : Alokasi Belanja Modal	Hasil dari penelitian ini yaitu: <ul style="list-style-type: none"> • DAU memiliki pengaruh negatif terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah • DAU memiliki rpengaruh negatif terhadap <i>Tax Effort</i> • DAU tidak memiliki pengaruh terhadap alokasi belanja modal
5.	(Darwis, 2015)	Pengaruh Belanja Modal dan Belanja Pegawai terhadap Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah pada Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Barat	X1 : Belanja Modal X2 : Belanja Pegawai Y : Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah	Hasil dari penelitian ini ialah: <ul style="list-style-type: none"> • Belanja modal berpengaruh negatif terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah pada Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Barat pada tahun 2009-2013 • Belanja pegawai berpengaruh negatif terhadap

				tingkat kemandirian keuangan daerah pada Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Barat pada tahun 2009-2013
6.	(Deasy Rizki A, 2016)	Pengaruh transfer Pemerintah Pusat terhadap <i>Tax Effort</i> di Pemerintah Daerah Kabupaten Kota di Jawa Timur	X1 : DBH X2 : DAU X3 : DAK Y : <i>Tax Effort</i>	Hasil dari penelitian ini yaitu: <ul style="list-style-type: none"> • Secara parsial DBH, DAU, dan DAK memiliki pengaruh terhadap <i>tax effort</i> di Pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Timur • Secara simultan DBH, DAU, dan DAK) berpengaruh terhadap <i>Tax Effort</i> di Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Jawa Timur
7.	(Subhan, 2017)	Pengaruh Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus terhadap <i>Tax</i>	X1 : Dana Bagi Hasil X2 : Dana Alokasi Umum X3 : Dana Alokasi	Hasil dari penelitian ini yaitu: Secara parsial dan secara simultan DBH, DAU dan DAK tidak

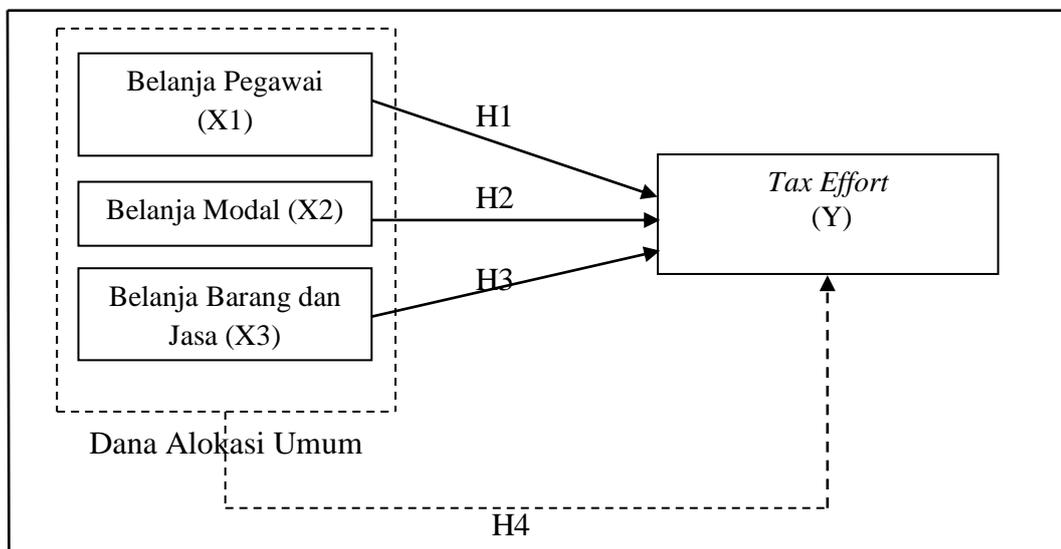
		<i>Effort</i> (Studi pada Pemerintah Kabupaten di Madura)	Khusus Y : <i>Tax Effort</i>	berpengaruh terhadap <i>tax effort</i> .
8.	(Suryadi, 2017)	Dampak Pemberian Dana Alokasi Umum terhadap Upaya Pajak (<i>Tax Effort</i>) di Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Barat	X1 : Dana Alokasi Umum Y : Upaya Pajak (<i>Tax Effort</i>)	Hasil dari Penelitian ini yaitu tidak ada pengaruh yang signifikan dari Dana Alokasi Umum terhadap Upaya Pajak
9.	(Waskitho, 2017)	Pengaruh Pemberian <i>Unconditional Transfer</i> Daerah (Studi pada Kabupaten/Kota di Provinsi Lampung)	X1 : Dana Alokasi Umum (DAU) X2: Dana Bagi Hasil (DBH) Y : <i>Tax Effort</i>	Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa secara parsial DAU memiliki pengaruh positif terhadap <i>tax effort</i> , sedangkan DBH berpengaruh negatif terhadap <i>Tax Effort</i> daerah.
10.	(Fauzi, 2018)	Analisis Pengaruh Belanja Pegawai, Belanja Barang dan Jasa, dan Belanja Modal terhadap <i>Tax Effort</i> pada Kabupaten/Kota di Sumatera Utara	X1 : Belanja Pegawai X2: Belanja Barang dan Jasa X3 : Belanja Modal Y : <i>Tax Effort</i>	Hasil Penelitian ini ialah: <ul style="list-style-type: none"> • Belanja Pegawai, Belanja Barang dan Jasa, dan Belanja Modal secara simultan berpengaruh positif dan signifikan terhadap <i>tax effort</i> Kabupaten/Kota di Sumatera Utara • Secara parsial Belanja Pegawai

				<p>dan belanja barang dan jasa berpengaruh negatif dan tidak signifikan terhadap <i>tax effort</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Belanja Modal berpengaruh positif dan signifikan terhadap <i>tax effort</i>
--	--	--	--	--

Sumber : Data yang diolah, 2021

2.3 Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran ialah suatu konsep tentang gambaran sebuah teori yang ada hubungannya dengan faktor yang sudah diteliti sebagai masalah yang penting, (Sugiono, 2016). Berdasarkan landasan teori dan penelitian terdahulu tersebut, maka kerangka pemikiran digambarkan oleh penulis sebagai berikut.



Sumber : Data yang diolah, 2021

Gambar 2.1
Skema Kerangka Pemikiran

Keterangan :

- > = Menunjukkan pengaruh secara parsial
- - - - -> = Menunjukkan pengaruh secara simultan

Berdasarkan skema di atas dapat diketahui bahwa variabel independen berupa DAU yang terdiri dari belanja pegawai, belanja modal, belanja barang dan jasa mempengaruhi variabel dependen yaitu *Tax Effort* pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan baik secara parsial maupun simultan.

2.4 Hipotesis

Hipotesis didefinisikan sebagai jawaban atau dugaan sementara penulis terhadap rumusan masalah (Sugiono, 2016). Penulis menyajikan hipotesis berdasarkan rumusan masalah, tujuan penelitian, dan kerangka pemikiran sebagai berikut

- H1: Belanja Pegawai berpengaruh terhadap *Tax Effort* pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan
- H2: Belanja Modal berpengaruh terhadap *Tax Effort* pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan
- H3 : Belanja Barang dan Jasa berpengaruh terhadap *Tax Effort* pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan
- H4 : Dana Alokasi Umum (Belanja Pegawai, Belanja Modal, dan Belanja Barang dan Jasa) berpengaruh terhadap *Tax Effort* pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan