

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Landasan Teori

2.1.1 Otonomi Daerah dan Desentralisasi Fiskal

Otonomi daerah didefinisikan dalam Undang-Undang (UU) Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya dalam Pasal 1 angka 6, sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan daerah masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pelaksanaan otonomi daerah dimaksudkan mengoptimalkan fungsi pemerintah sebagai penentu kebijakan publik memenuhi kebutuhan masyarakat.

Desentralisasi, atau proses demokratisasi pemerintahan dengan pelibatan langsung dari masyarakat menggunakan strategi kelembagaan perwakilan sebagai personifikasi, yakni inti dari Otonomi Daerah. Desentralisasi yakni pelaksanaan tugas pemerintah pusat pemerintah daerah. Desentralisasi yakni kebijakan bertujuan mencapai kemandirian daerah. Strategi desentralisasi telah menjadi metode disukai dalam menjalankan kebijakan ekonomi baik di negara maju maupun negara berkembang, termasuk Indonesia. Desentralisasi fiskal diperkirakan akan

meningkatkan penyampaian layanan di berbagai bidang, khususnya sektor publik (Halim, 2015).

Prinsip desentralisasi memberikan kemungkinan dan keleluasaan bagi daerah mengadopsi Otonomi Daerah. Kewenangan otonomi luas, yaitu keleluasaan daerah menyelenggarakan pemerintahan, termasuk kewenangan dalam segala disiplin ilmu. Akibat pemberian hak dan kewenangan daerah berupa tugas dan kewajiban harus diemban daerah, dalam otonomi bertanggung jawab dan sebagai wujud pertanggungjawaban.

Desentralisasi yakni metode pengalihan tanggung jawab, wewenang, dan sumber daya (seperti uang tunai dan tenaga kerja) dari pemerintah pusat ke tingkat pemerintah daerah (Santoso, 2014).

Desentralisasi juga dapat diartikan sebagai penyerahan kewenangan dalam bidang penerimaan anggaran atau keuangan, baik secara administratif maupun dalam penggunaan, kepada pemerintah pusat. Akibatnya, salah satu implikasi desentralisasi fiskal berupa pelimpahan otonomi di bidang keuangan (sumber pendapatan tertentu) kepada daerah yakni proses perluasan peran sekaligus pemberdayaan daerah dalam pembangunan. Desentralisasi fiskal mengharuskan pengalihan pendapatan atau bea belanja tertentu ke tingkat pemerintahan lebih rendah (Sasana, 2011).

2.1.2 Pengeluaran Pemerintah Daerah

Pengeluaran pemerintah mencerminkan kebijakan pemerintah. Pengeluaran pemerintah yakni pengeluaran yang harus dikeluarkan pemerintah untuk melaksanakan kebijakannya (Tutik, 2014). Menurut Pasal 79 UU. No. 22 Tahun 1999 tentang Keuangan Daerah, “Pelaksanaan tugas Pemerintah Daerah dan DPRD dibiayai dari dan atas beban Anggaran Belanja Daerah” (Huda, 2014). Jenis pengeluaran pemerintah menurut data Badan Pusat Statistik yaitu; Belanja tidak langsung (Belanja pegawai, belanja bagi hasil, belanja bunga, belanja subsidi, belanja hibah, belanja bantuan sosial, Belanja Tak Terduga, Belanja bantuan keuangan), Belanja Langsung (Belanja Barang dan Jasa, Belanja Modal) dan Pembiayaan Pemerintah. Belanja tidak langsung adalah kegiatan belanja daerah yang tidak memiliki hubungan langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Belanja langsung adalah kegiatan belanja daerah yang dianggarkan dan berhubungan secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan pemerintah daerah, seperti pembayaran sewa gedung perkantoran, pembayaran listrik, pembelian tanah, pembelian mesin, pembuatan jalan, gedung, dll. Pengeluaran pembiayaan daerah bersumber dari transfer ke dana cadangan, penyertaan modal, pembayaran utang pokok, dan sisa lebih perhitungan anggaran tahun berjalan.

Teori makro pembangunan belanja pemerintah dibagi menjadi tiga kategori: (1) model pembangunan belanja pemerintah; (2) Hukum Wagner

tentang perkembangan aktivitas pemerintahan; dan (3) teori Peacock dan Wiseman (Tutik, 2014).

- a. Rostow dan Musgrave menciptakan Model Pembangunan Mengenai Perkembangan Pengeluaran Pemerintah, terkait pertumbuhan pengeluaran pemerintah dengan tahapan pembangunan ekonomi, dibagi menjadi tahap awal, tengah, dan lanjutan. Karena pemerintah harus mendanai infrastruktur seperti infrastruktur pendidikan, kesehatan, dan transportasi pada tahap pertumbuhan ekonomi ini, maka proporsi investasi pemerintah terhadap total investasi tinggi. Pada tingkat pembangunan ekonomi ini, investasi pemerintah masih diperlukan mendorong pertumbuhan ekonomi dan memungkinkannya lepas landas, namun peran investasi swasta telah berkembang. Pada tahap ekonomi lebih maju, tindakan pemerintah dalam pembangunan ekonomi bergerak dari penyediaan infrastruktur menjadi penyediaan layanan (Tutik, 2014).
- b. Hukum Wagner: Peningkatan tindakan pemerintah di bawah hukum Wagner. Pengeluaran pemerintah meningkat sebagai persentase dari PDB, dan ini didasarkan pada abad ke-19 pengamatan dilakukan di negara-negara Eropa, Amerika Serikat, dan Jepang (Tutik, 2014). Wagner mempresentasikan pandangannya dalam bentuk hukum Wagner, menyatakan dalam suatu perekonomian, ketika pendapatan per kapita meningkat, pengeluaran pemerintah juga meningkat.

- c. Teori *Effect of Displacement*, Peacock dan Wiseman dianggap sebagai teori dan model terbaik evolusi pengeluaran pemerintah (Tutik, 2014). Gagasan mereka dikenal sebagai *The Displacement Effect*, dan didasarkan pada keyakinan pemerintah terus-menerus menaikkan pengeluaran sementara rakyat tidak menghargai pembayaran pajak semakin banyak mendukung pengeluaran pemerintah meningkat. Argumen Peacock dan Wiseman didasarkan pada gagasan masyarakat memiliki tingkat toleransi pajak, dimana individu memahami jumlah pajak diperlukan pemerintah mendanai pengeluaran pemerintah.

2.1.3 Pendapatan Asli Daerah

Kapasitas daerah di bidang keuangan yakni indikasi utama dalam mengukur sejauh mana otonomi daerah, karena itu keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah tidak lepas dari kemampuan daerah di bidang keuangan. Sumber keuangan dibagi menjadi dua kategori yaitu sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan bukan Pendapatan Asli Daerah. Otonomi daerah dapat dilaksanakan apabila sumber keuangan daerah dapat mendukung kegiatan daerah bersumber dari PAD (L Adriato dan Solihin, 2015). Sumber pendapatan daerah dipergunakan pemerintah daerah dalam menjalankan kegiatan dan kewajibannya dalam mendanai dan melayani masyarakat (Setiawan, 2019).

PAD didefinisikan sebagai dana dihasilkan daerah dan dikumpulkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan berlaku (Fajriati *et al.*, 2021). Peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dianggap sebagai modal berasal dari daerah dapat menghasilkan eksternalisasi positif dan berkontribusi terhadap pertumbuhan ekonomi lebih cepat (Wawo dan Sulistyowati, 2022).

Seiring bertambahnya dana pemerintah, orang akan mencari lebih banyak pendidikan, hiburan, alokasi pendapatan dan secara umum lebih banyak layanan publik dari pemerintah (Nwude and Boloupremo, 2018). Dalam mendorong pertumbuhan ekonomi, pemerintah harus menginvestasikan uang fiskal cukup besar, sementara belanja pajak, defisit, dan pinjaman meningkat di samping pendapatan anggaran (Wu and Lin, 2020).

Pendapatan Asli Daerah meliputi penerimaan dari sektor pajak daerah, retribusi dari daerah, hasil usaha milik daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah khas, dan pendapatan asli daerah lain sah (Santoso, 2014). PAD memiliki peran strategis penting dalam keuangan daerah karena sumber pendapatan daerah yakni pilar utama penga pembangunan suatu daerah. Akibatnya, para profesional sering menggunakan PAD sebagai alat analisis dalam menentukan tingkat otonomi suatu daerah.

Penyelenggaraan dalam suatu pemerintahan berkaitan dengan keuangan daerah sangat penting, karena “kewenangan di pinggir”

berimplikasi pada memiliki pendapatan asli daerah cukup. Apabila penerimaan PAD melebihi 20% dari belanja daerah, maka sumber keuangan daerah dianggap memadai, dan ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat berkurang. Akibatnya, semakin besar proporsi PAD terhadap belanja daerah, semakin besar pula otonomi daerah dapat menjalankan daerahnya sendiri dengan sebaik-baiknya. Namun, karena tidak semua sumber pembiayaan tersedia daerah, daerah diharapkan dapat menginvestigasi semua sumber pendapatannya sendiri sesuai dengan aturan dan regulasi ada (Huda, 2014).

PAD memiliki peran sangat penting sebagai sumber pendanaan daerah karena dipergunakan membiayai pelaksanaan tugas dan kewajiban pemerintah daerah dalam penyelenggaraannya. Pendapatan dihasilkan dari potensi daerah memberikan kontribusi bagi pembangunan daerah kepentingan masyarakat.

Pendapatan Asli Daerah yakni pendapatan daerah dengan potensi dikuasai pemerintah daerah bersangkutan. Di antaranya, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah mencantumkan sumber-sumber pendapatan asli daerah, yaitu: (Mardiasmo, 2018)

a. Pajak Daerah

Secara umum pajak daerah yakni pembayaran/kontribusi dari masyarakat kepada pemerintah dapat dipaksakan dengan penggantian secara langsung, seperti pajak kendaraan bermotor, pajak terkait penjualan, dan sebagainya.

b. Retribusi Daerah

Pengertian retribusi berbeda dengan pengertian pajak. Perbedaan utama antara pungutan dan pajak yakni apakah pemerintah memberikan kompensasi kepada individu atau tidak. Berdasar perbedaan tersebut dapat disimpulkan retribusi yakni pembayaran/hutang dilakukan rakyat kepada pemerintah, dengan penggantian langsung diper dengan membayar pungutan tersebut. Misalnya biaya pendidikan, biaya langganan air minum, dan biaya langganan listrik, antara lain.

c. Bagian Laba Badan Usaha Milik Daerah

Keuntungan dari usaha daerah dimaksudkan menjadi sumber pendapatan bagi daerah. Akibatnya, dalam batas-batas tertentu, pengolahan perusahaan harus profesional dan mengikuti prinsip dasar ekonomi, terutama efisiensi.

d. Penerimaan dari Dinas

Dinas daerah mempunyai kewajiban dan tujuan memberikan pelayanan kepada masyarakat tanpa mempedulikan untung rugi, meskipun dapat

dipergunakan dan berperan sebagai entitas ekonomi dalam lingkup pelayanan dalam batas-batas tertentu.

e. **Penerimaan Lain-lain**

Penerimaan lainnya, yaitu penghasilan pemerintah daerah tidak disebutkan di atas. Penerimaan lainnya tersebut yakni penerimaan daerah sah (sebagaimana ditetapkan dengan peraturan daerah) berasal dari penjualan barang milik daerah, penjualan barang bekas, angsuran kendaraan bermotor dan angsuran rumah dibangun pemerintah daerah, penerimaan jasa giro (kas daerah), dan biaya pembinaan dan sewa tempat pelelangan ikan, antara lain.

2.1.4 Dana Perimbangan

Dana perimbangan yakni transfer uang dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah dalam rangka memperbaiki ketidakseimbangan fiskal dan pemerataan kemampuan fiskal daerah guna melayani kepentingan masyarakat secara keseluruhan. Pengeluaran pemerintah infrastruktur dan layanan pertumbuhan dan pembangunan ekonomi biasanya dilakukan setiap tahun karena meningkatnya kebutuhan masyarakat sebagai akibat dari peningkatan jumlah penduduk (Nwude and Boloupremo, 2018). Dana perimbangan terbentuk dari (1) Dana Bagi Hasil, (2) Dana Alokasi Umum, dan (3) Dana Alokasi Khusus. Dana perimbangan bertujuan untuk memperkuat desentralisasi fiskal dan menghilangkan ketidakseimbangan

keuangan antara pusat dan daerah, serta lintas daerah, dengan tetap menjaga netralitas fiskal dan peningkatan kualitas pelayanan daerah.

Menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, sumber pembiayaan pelaksanaan desentralisasi yakni Dana Perimbangan dan penduduk biasa. Pemerintah daerah dapat menggunakan dana perimbangan menawarkan layanan publik didanai pengeluaran pemerintah daerah (Setiawan, 2019). Dana Perimbangan berupaya menutup defisit fiskal antara Pemerintah Pusat dan Daerah (Priatna and Purwadinata, 2019). Pendapatan daerah dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dipergunakan menyeimbangkan anggaran (Saputra *et al.*, 2022). Sumber uang dari dana perimbangan berdampak pada pengeluaran pemerintah daerah.

Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK) yakni salah satu dana perimbangan ditujukan memantapkan desentralisasi fiskal dan mengurangi ketimpangan keuangan antara pusat dan daerah serta antar daerah. menjaga netralitas fiskal, serta diharapkan juga dapat meningkatkan kualitas pelayanan daerah.

a. Dana Bagi Hasil

Dana bagi hasil yakni bagian daerah berasal dari pendapatan daerah seperti penerimaan pajak penghasilan (PPh) Pasal 21 dan PPh 25/29 orang, pajak bumi dan bangunan (PBB), dan bea pembelian hak atas

tanah dan bangunan (BPHTB). Selanjutnya, dana bagi hasil bersumber dari sumber daya alam (SDA) meliputi minyak bumi, gas bumi, pertambangan umum, kehutanan, dan perikanan. Akibatnya daerah dengan potensi pendapatan yang stabil, baik dari pajak maupun sumber daya alam, akan mendapatkan keuntungan dari pendapatan lebih tinggi. Besaran pembagian wilayah ditentukan ketentuan dan peraturan berlaku. Besarnya bagian daerah tersebut ditetapkan berdasar peraturan perundang-undangan dipergunakan.

b. Dana Alokasi Umum (DAU)

Menurut Pasal 7 UU No. 25 Tahun 1999, besaran DAU harus sekurang-kurangnya 25% dari pendapatan dalam negeri neto, ditetapkan sebagai penerimaan dalam negeri setelah dikurangi dana bagi hasil dan dana alokasi khusus berasal dari dana reboisasi. DAU disalurkan ke daerah dengan tujuan mendorong keadilan antar daerah, berdasar potensi dan kebutuhan fiskal masing-masing daerah berbeda.

c. Dana Alokasi Khusus (DAK)

Dana Alokasi Khusus (DAK) yakni dana APBN diberikan kepada daerah tertentu dengan tujuan menjembatani kesenjangan penyediaan sarana dan prasarana pelayanan publik mendasar, khususnya di daerah dengan kemampuan anggaran terbatas. Hal ini dimaksudkan tidak hanya semakin mencapai keselarasan tingkat pelayanan publik di berbagai

daerah, tetapi juga mengalokasikan sebagian belanja daerah mendukung tujuan nasional.

2.1.5 Jumlah Penduduk

Menurut UU No. 33 Tahun 2004, salah satu Variable menghitung kebutuhan anggaran yakni jumlah penduduk dan luas wilayah. Bila dibandingkan dengan tempat dengan kepadatan penduduk lebih rendah, daerah dengan kepadatan penduduk lebih tinggi memerlukan sarana dan prasarana lebih besar sebagai syarat pelayanan publik. Adam Smith berpendapat pertumbuhan populasi cepat akan dapat meningkatkan output melalui peningkatan tingkat ekspansi pasar baik di dalam maupun luar negeri, didukung fakta-fakta aktual. Pertumbuhan penduduk tinggi, seiring dengan kemajuan teknis, akan mendorong penghematan dan penggunaan skala ekonomi di bidang manufaktur (Fitriana dan Sudarti, 2019). Perluasan populasi diperlukan dan bukan negatif, melainkan faktor vital dapat merangsang pembangunan dan keberhasilan ekonomi. Pendapatan berdampak pada orang-orang. Ketika jumlah penduduk bertambah, demikian pula jumlah pendapatan dapat digali, khususnya pendapatan asli daerah (Handayani *et al.*, 2022).

Di sisi lain, pertumbuhan penduduk menambah beban pemerintah daerah dalam hal penyediaan pelayanan publik dan infrastruktur memiliki pengaruh yang cukup besar terhadap nilai belanja daerah. Produktivitas

tenaga kerja akan tumbuh bila pemerintah meningkatkan pengeluaran pendidikan dan kesehatan di satu sisi, dan investasi domestik akan meningkat drastis bila terjadi peningkatan investasi domestik di sisi lain.

Peningkatan jumlah tenaga kerja akan berpengaruh terhadap peningkatan produktivitas sehingga pemerintah akan mempersiapkan anggaran pendidikan dan kesehatan, dan akan adanya penambahan investasi dalam negeri sehingga pembangunan infrastruktur (Jeff-Anyeneh *et al.*, 2020).

Indonesia yakni salah satu negara dengan penduduk terpadat di dunia. Akibatnya, masalah kependudukan menjadi sangat penting di Indonesia. Menurut Karyana dan Wachidah (2015) kelahiran dan perpindahan individu di suatu wilayah meningkatkan jumlah penduduk di wilayah tersebut. Pertumbuhan populasi suatu wilayah atau negara diperkirakan dengan membandingkan populasi awal (mis. P_0) dengan populasi akan datang (mis. P_t). Rumus geometris, disebut basis bunga-bunga (bunga majemuk), dapat dipergunakan menghitung laju pertumbuhan penduduk. Rumus dalam pertumbuhan geometric dalam angka pertumbuhan jumlah penduduk (*rate of growth* atau r) selama 1 tahun yakni (BPS, 2010).

$$P_t = P_0(1+r)^t$$

Keterangan:

P_t = Jumlah_penduduk t tahun kemudian

P_0 = Jumlah_penduduk awal

r = Tingkat_pertumbuhan penduduk

t = Jumlah_tahun dari 0 ke t.

Menurut Karyana dan Wachidah (2015) penduduk tinggal di berbagai wilayah dikenal dengan sebaran penduduk. Distribusi penduduk menurut tempat tinggal dapat dibagi menjadi dua kategori: distribusi penduduk geografis dan distribusi penduduk administratif. Ada juga distribusi penduduk menurut klasifikasi tempat tinggal, meliputi desa dan kota. Secara geografis, penduduk Indonesia tersebar di berbagai pulau utama dan kepulauan. Kepadatan penduduk berbanding lurus dengan daya dukung suatu wilayah. Rasio kepadatan penduduk yakni statistik banyak dipergunakan mewakili rasio jumlah penduduk terhadap luas wilayah atau berapa banyak orang per kilometer persegi pada tahun tertentu.

Rumus nya:

$$\text{Rasio Kepadatan Penduduk} = \frac{\text{Jumlah penduduk}}{\text{luas wilayah (km}^2\text{)}}$$

2.2 Penelitian Terdahulu

Eva Jumiati, Mirna Indriani, (2019), dalam penelitian mengambil judul *"The Influence of Regional Revenue, Balance Funds, Special Autonomy Funds, and Economic Growth on Capital Expenditure Allocation."* Hasil temuan baik pendapatan sendiri daerah secara bersama-sama maupun terpisah, dana perimbangan, dana otonomi khusus, dan pertumbuhan ekonomi tersebut

berpengaruh pada alokasi belanja modal di kabupaten/ kota Aceh periode 2013-2017.

Dhita Agustina dan Didit Purnomo, (2017), dengan penelitian mengambil judul Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus Terhadap Pengeluaran Pemerintah Daerah di Jawa Timur. (Studi Kasus Pada Kabupaten / Kota Di Jawa Timur Periode 2011-2015), Hasil temuan hasil estimasi data panel maka terpilih model terbaik yakni Fixed Effect Model (FEM). Uji kebaikan model PAD, DAU dan DAK memiliki pengaruh terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Provinsi Jawa Timur tahun 2011-2015. Hasil penelitian uji t menunjukkan PAD dan Dana Alokasi Umum memiliki pengaruh positif terhadap Pengeluaran Pemerintah Daerah, Dana Alokasi Khusus memiliki pengaruh positif terhadap Pengeluaran Pemerintah Daerah. Hasil penelitian menunjukkan bahwa PAD, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus serentak mempengaruhi Pengeluaran Pemerintah Daerah di Provinsi Jawa Timur tahun 2011- 2015.

- 3 (Susanti, Adry, & Triani, 2022) dalam jurnal "Pengaruh Pendapatan, Jumlah Penduduk dan Luas Wilayah Terhadap Pengeluaran Pemerintah Daerah di Sumatera Barat" menggunakan model regresi data panel. Hasil Penelitian ini menunjukkan bahwa pendapatan negatif berpengaruh signifikan terhadap pengeluaran pemerintah. Jumlah penduduk negatif signifikan terhadap pengeluaran pemerintah daerah. Luas wilayah

berpengaruh negatif signifikan terhadap pengeluaran pemerintah daerah.

- 4 Fatimah, Nopiyanti dan Mintoyuwono (2020), dengan judul penelitian Pengaruh Pendapatan Asli Daerah Dan Dana Perimbangan Terhadap Belanja Daerah. Penelitian ini menggunakan Teknik regresi linier berganda dengan data sampel kabupaten dan kota provinsi Jawa Timur tahun 2015 dan 2016. Hasil dari penelitian ini Variabel Pendapatan Daerah dan Dana Alokasi Umum berpengaruh terhadap Belanja Daerah. Sedangkan variabel Dana Alokasi Khusus dan Dana Bagi Hasil tidak berpengaruh terhadap Belanja Daerah.

C. Kerangka Pemikiran

Berdasar latar perumusan masalah diuraikan di bab I maka dapat disampaikan kerangka pemikiran yakni:

Gambar 1.2 Kerangka Pemikiran

