

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Reformasi yang diperjuangkan oleh seluruh lapisan masyarakat membawa perubahan dalam kehidupan politik nasional maupun di daerah. Salah satu agenda reformasi tersebut adalah adanya desentralisasi keuangan dan otonomi daerah. Berdasarkan ketetapan MPR nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, pemerintah telah mengeluarkan satu paket kebijakan otonomi daerah yaitu: Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang kemudian diganti dengan Undang-undang No. 32 Tahun 2004 Pemerintahan Daerah dan Undang-undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, membawa perubahan mendasar pada sistem dan mekanisme pengelolaan pemerintahan daerah. Undang-undang ini menegaskan bahwa untuk pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah (pemda), pemerintah pusat (pempus) akan mentransferkan dana perimbangan kepada pemerintah daerah. Dana Perimbangan tersebut terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan bagian daerah dari bagi hasil pajak pusat. Di samping dana perimbangan tersebut, pemerintah

daerah juga memiliki sumber pendanaan sendiri berupa PAD yang terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan dan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan asli daerah, pinjaman daerah, maupun lain-lain penerimaan daerah yang sah. Kebijakan penggunaan semua dana tersebut diserahkan kepada pemerintah daerah.

Berdasarkan pasal 5 UU No. 33 tahun 2000 (Joko, 2007) sumber-sumber penerimaan daerah adalah pendapatan daerah dan pembiayaan. Pendapatan daerah terdiri dari PAD, dana perimbangan dan lain-lain pendapatan. Dana Perimbangan keuangan Pusat-Daerah (PKPD) merupakan mekanisme transfer pemerintah pusat-daerah terdiri dari Dana Bagi Hasil Pajak dan Sumber Daya Alam (DBHP dan SDA), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Dana pembiayaan daerah berasal dari Sisa Lebih Anggaran daerah (SAL), pinjaman daerah, dana cadangan daerah dan privatisasi kekayaan daerah yang dipisahkan. Besarnya PAD dan pembiayaan daerah dapat diklasifikasikan sebagai dana non PKPD, karena berasal dari pengelolaan fiskal daerah. Khusus pinjaman daerah pemerintah pusat masih khawatir dengan kondisi utang negara, sehingga belum mengizinkan penerbitan utang daerah. Secara umum dana PKPD terdiri dari bantuan umum (*block grant*) dan bantuan khusus (*specific grant*) (Davey dalam Joko, 2007). Penggunaan DAU, DBHP dan DBH SDA (*block grants*) diserahkan pada kebijakan masing-masing daerah. Pada awal penerapannya DAU banyak dimanfaatkan untuk membiayai pengeluaran rutin terutama untuk belanja pegawai sebagai dampak pengalihan status pegawai pusat menjadi pegawai

pemerintah daerah (Isdijoso, 2002). Sedangkan penggunaan DAK (*specific grants*) telah ditentukan oleh pemerintah pusat dengan kewajiban daerah penerima harus menyediakan 10% dana pendamping.

Kebijakan DAU mempunyai tujuan utama untuk memperkuat kondisi fiskal daerah dan mengurangi ketimpangan antar daerah (*horizontal imbalance*). Melalui kebijakan bagi hasil SDA diharapkan masyarakat daerah dapat merasakan hasil dari sumber daya alam yang dimilikinya. Hal ini karena selama pemerintahan orde baru hasil SDA lebih banyak dinikmati oleh pemerintah pusat (Devas dalam Joko, 2007). Mekanisme bagi hasil SDA dan pajak bertujuan untuk mengurangi ketimpangan vertikal (*vertical imbalance*) pusat-daerah. Walaupun Indonesia terkenal sebagai daerah yang kaya akan SDA tetapi persebarannya tidak merata di seluruh daerah.

Adanya transfer dana bagi Pemerintah Daerah merupakan sumber pendanaan dalam melaksanakan kewenangannya, sedangkan kekurangan pendanaan diharapkan dapat digali melalui sumber pendanaan sendiri. Dalam pelaksanaan desentralisasi, peran transfer tidak dapat dihindarkan mengingat otonomi yang dilimpahkan menuntut daerah untuk dapat menyelesaikan berbagai urusan pemerintahan yang menjadi wewenang daerah. Hal ini tentu saja mengakibatkan biaya yang harus dikeluarkan daerah dalam mengemban urusan pemerintahan daerah lebih banyak dibanding sebelum otonomi.

Namun kenyataannya, transfer dana dari pemerintah pusat merupakan sumber dana utama pemerintah daerah untuk membiayai operasi utamanya sehari-hari, yang oleh pemerintah daerah dilaporkan diperhitungan APBD. Hal

ini dapat disebabkan oleh perbedaan penafsiran mengenai DAU oleh daerah-daerah. Dalam Saragih (2003), berbagai penafsiran tersebut diantaranya yaitu DAU merupakan hibah yang diberikan pemerintah pusat tanpa ada pengembalian, DAU tidak perlu dipertanggungjawabkan karena DAU merupakan konsekuensi dari penyerahan kewenangan atau tugas-tugas umum pemerintahan ke daerah dan DAU harus dipertanggungjawabkan, baik ke masyarakat lokal maupun ke pusat, karena DAU berasal dari dana APBN.

Penelitian yang dilakukan oleh Kesit (2004) dengan judul “Analisis Pengaruh Dana Alokasi Umum dan Pendapatan Asli Daerah terhadap Prediksi Belanja Daerah di Jawa Tengah dan DIY” menyatakan DAU dan PAD berpengaruh signifikan terhadap BD. Leditha dalam Liris (2008) dengan judul “Pengaruh DAU dan PAD terhadap Belanja Pemerintah Daerah di Sumatera” yang menyatakan bahwa DAU pada tahun berjalan berpengaruh positif dan signifikan terhadap Belanja Daerah tahun berjalan berarti semakin tinggi DAU yang diterima dari Pempus maka semakin besar Belanja Daerah di Kabupaten/Kota Sumatera maka belanja pemerintah daerah di Sumatera masih sangat bergantung kepada besarnya DAU yang berasal dari Pempus. Menurut Novi Pratiwi (2007) dengan judul “Pengaruh Dana Alokasi Umum dan Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Daerah pada kab/kota di Indonesia” menyatakan bahwa DAU_{t-1} dan PAD_{t-1} berpengaruh signifikan terhadap BD_t . Selanjutnya Deller dan Maher dalam Mutiara (2006) meneliti kategori pengeluaran daerah dengan fokus pada terjadinya *flypaper effect*. Mereka menemukan pengaruh *unconditional grants* pada kategori pengeluaran adalah

lebih kuat pada kebutuhan non esensial atau kebutuhan *luxury* seperti taman dan rekreasi, kebudayaan dan pelayanan pendidikan daripada kebutuhan esensial atau normal seperti keamanan dan proteksi terhadap kebakaran.

Menurut Liris (2008) dalam penelitiannya dengan judul “Pengaruh *Flypaper Effect* pada Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Daerah pada kabupaten/kota di Bali” yang menyatakan bahwa DAU pada tahun berjalan berpengaruh positif dan signifikan terhadap Belanja Daerah tahun berjalan. Adanya transfer dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah menyebabkan pemerintah daerah lebih leluasa menggunakan dana untuk memberikan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat atau untuk keperluan pembelanjaan lainnya. Hasil penelitian di atas juga didukung oleh penelitian yang dilakukan Diah Ayu Kusumadewi (2007) dengan judul “Pengaruh *Flypaper Effect* pada Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Daerah pada kabupaten/kota di Indonesia” yang menyatakan bahwa DAU tahun berjalan memiliki pengaruh positif dan signifikan terhadap Belanja Daerah. Sehingga dapat dikatakan, pemerintah daerah dalam melakukan belanja tahun berjalan dipengaruhi oleh jumlah DAU. Hasil penelitian di atas juga didukung oleh penelitian yang dilakukan oleh Mutiara Maimunah (2006) dengan judul “Pengaruh *Flypaper Effect* pada Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Daerah pada kabupaten/kota di pulau Sumatera” menyatakan bahwa DAU tahun berjalan dan PAD tahun berjalan berpengaruh positif dan signifikan terhadap Belanja

Daerah tahun berjalan, yang berarti besarnya nilai DAU dan PAD mempengaruhi besarnya nilai Belanja Daerah.

Ardi dalam Liris (2008) menyatakan bahwa pendapatan dan belanja secara rata-rata mengalami peningkatan, tetapi peningkatan secara rata-rata pendapatan dan belanja adalah lebih besar di banding pendapatan. Widiyanto dalam Liris (2008) menunjukkan bahwa ada hubungan yang erat antara perubahan DAU dan PAD terhadap perubahan Belanja Daerah baik pada saat dilakukan regresi sederhana dengan atau tanpa *lag*, maupun dengan regresi berganda dengan atau tanpa *lag* hampir semua pengujian menunjukkan hubungan yang signifikan positif, yang bermakna bahwa apabila terjadi peningkatan pada DAU dan PAD maka akan diikuti peningkatan pada Belanja Daerah, DAU memiliki nilai yang lebih besar daripada PAD.

Hasil penelitian mengenai Analisis Pengaruh DAU dan PAD terhadap Belanja Daerah, membuat peneliti tertarik untuk meneliti kembali. Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian Kesit (2004). Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah data dan sampel tidak sama dengan penelitian sebelumnya karena sampel yang digunakan adalah Dinas Pendapatan Daerah di Pulau Jawa serta periode yang digunakan yaitu tahun 2005-2007, sehingga skripsi ini berjudul “**Analisis Pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Daerah (Studi Empiris di Dinas Pendapatan Daerah di Pulau Jawa)**”.

B. Batasan Masalah

1. Sampel yang digunakan adalah dinas pendapatan daerah Kabupaten/Kota di Pulau Jawa.
2. Pendapatan asli daerah hanya mencakup pajak daerah dan retribusi daerah.
3. Belanja daerah hanya mencakup belanja aparatur daerah dan belanja pelayanan publik.
4. Menggunakan data Realisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD), Realisasi Dana Alokasi Umum (DAU) dan Realisasi Belanja Daerah (BD) tahun 2005-2007.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang, maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut:

1. Apakah dana alokasi umum berpengaruh terhadap belanja daerah?
2. Apakah pendapatan asli daerah berpengaruh terhadap belanja daerah?
3. Apakah dana alokasi umum dan pendapatan asli daerah berpengaruh terhadap belanja daerah?

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah di atas maka penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk menjawab rumusan masalah penelitian tersebut di atas:

1. Untuk mengetahui apakah dana alokasi umum berpengaruh terhadap belanja daerah.

2. Untuk mengetahui apakah pendapatan asli daerah berpengaruh terhadap belanja daerah.
3. Untuk mengetahui apakah dana alokasi umum dan pendapatan asli daerah berpengaruh terhadap belanja daerah.

E. Manfaat Penelitian

Beberapa manfaat yang diharapkan dalam penelitian ini adalah berupa kontribusi empiris dan teori, yaitu:

1. Kontribusi empiris, untuk memperkuat penelitian sebelumnya, berkenaan dengan adanya pengaruh DAU dan PAD terhadap Belanja daerah yang dilakukan secara empiris pada Dinas Pendapatan Daerah di Pulau Jawa.
2. Kontribusi teori, sebagai bahan referensi dan data tambahan bagi peneliti-peneliti lainnya yang tertarik pada bidang kajian ini.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Landasan Teori

1. Pengertian Transfer Dana dan Alokasi Umum (DAU)

- **Transfer Dana**

Transfer dana dalam arti luas merupakan suatu rangkaian kegiatan yang dimulai dengan perintah dari pengirim asal yang bertujuan untuk memindahkan sejumlah dana kepada penerima sebagaimana disebutkan dalam perintah transfer dana. Dalam Sidik et.al dalam Diah (2007) dan BPPK Departemen Keuangan (2004) dikemukakan tujuan pemberian transfer, yaitu:

- 1) Pemerataan vertikal (*vertical equalization*).

Pemerintah pusat menguasai sebagian besar sumber-sumber penerimaan (pajak) utama negara. Sedangkan, pemerintah daerah hanya menguasai sebagian kecil sumber-sumber penerimaan negara, atau hanya berwenang untuk memungut pajak-pajak lokal. Kondisi ini menimbulkan ketimpangan vertikal (*vertical imbalance*) antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, dimana pemerintah pusat begitu mendominasi penerimaan pajak dan sumber daya alam daerah. Akibatnya, daerah dengan sumber daya alam yang melimpah tidak dapat sepenuhnya merasakan hasil kekayaan daerah mereka sendiri. Kondisi inilah yang akan diatasi dengan menggunakan dana