

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Sejak keruntuhan kejayaan orde baru kita telah memasuki era reformasi. Dimana reformasi menuntut adanya keadilan dalam segala bidang baik itu politik maupun ekonomi bagi masyarakat daerah. Kebijakan pemerintah Indonesia tentang Otonomi Daerah, yang mulai dilaksanakan secara efektif sejak tanggal 1 Januari 2001, merupakan kebijakan yang dipandang sangat demokratis dan memenuhi aspek desentralisasi pemerintahan yang sesungguhnya. Seperti yang dikemukakan oleh Menteri Keuangan Budiono<sup>1</sup>, tujuan otonomi daerah adalah untuk lebih meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat, pengembangan kehidupan berdemokrasi, keadilan, pemerataan, dan pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah. Selain itu penerapan otonomi daerah juga bertujuan untuk mengembangkan seluruh potensi ekonomi yang ada sehingga dapat memacu peningkatan aktifitas perekonomian di daerah yang pada akhirnya meningkatkan perekonomian nasional.

---

<sup>1</sup> Sidik, Machfud, B. Raksasa Mahi, Robert Simantjuntak, & Bambang Brodjonegoro. 2002. *Dana Alokasi Umum – Konsep, Hambatan, dan Prospek di*

Pengelolaan pemerintah daerah serta keuangan daerah baik tingkat Propinsi ataupun tingkat Kabupaten dan Kota sejalan dengan dikeluarkannya UU No 22 Tahun 1999 dan UU No 25 Tahun 1999 yang mengatur tentang otonomi daerah dan desentralisasi fiskal. Namun kini seiring dengan perkembangannya kebijakan ini diperbaharui dengan dikeluarkannya UU No 32 Tahun 2004 dan UU No 33 Tahun 2004. kedua UU ini mengatur tentang Pemerintah Daerah dan Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Dalam UU No 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa untuk pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah, pemerintah pusat akan mentransfer Dana Perimbangan yang terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan bagian dari Dana Bagi Hasil yang terdiri dari pajak dan sumber daya alam. Selain dari dana perimbangan tersebut, pemerintah daerah juga mempunyai sumber pendanaan sendiri berupa Pendapatan Asli Daerah (PAD), pembiayaan dan lain-lain pendapatan.

Kebijakan penggunaan semua dana tersebut diserahkan kepada pemerintah daerah. Seharusnya dana transfer dari pemerintah pusat diharapkan digunakan secara efektif dan efisien oleh pemerintah daerah untuk meningkatkan pelayanannya kepada masyarakat. Kebijakan penggunaan dana tersebut sudah seharusnya pula secara transparan dan akuntabel.

Pada praktiknya, transfer dari pemerintah pusat merupakan sumber

sehari-hari, yang oleh pemerintah daerah “dilaporkan” di perhitungan anggaran pendapatan belanja daerah (APBD). Tujuan dari transfer adalah untuk mengurangi kesenjangan fiskal antar pemerintah dan menjamin tercapainya standar pelayanan publik minimum di seluruh negeri<sup>2</sup>.

Berdasarkan penelitian terdahulu yang telah dilaksanakan oleh Mutiara Maimudah (2006) mengenai Flypaper Effect Pada Dana Alokasi Umum (DAU) Dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Terhadap Belanja Daerah Pada Kabupaten/Kota Di Pulau Sumatera. Hasil penelitian menunjukkan bahwa besarnya nilai DAU dan PAD mempengaruhi besarnya nilai Belanja daerah (pengaruh positif). Hasil juga menunjukkan telah terjadi *flypaper effect* pada Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota di Sumatera, dan terdapat pengaruh *flypaper effect* dalam memprediksi Belanja Daerah periode ke depan, namun tidak terdapat perbedaan terjadinya *flypaper effect* baik pada daerah yang PAD-nya rendah maupun daerah yang PAD-nya tinggi di Kabupaten/Kota pulau Sumatera.

Penelitian yang lain telah dilakukan oleh Bambang Kesit Prakoso (2004) dengan judul “Analisis Pengaruh Dana Alokasi Umum dan Pendapatan Asli Daerah terhadap Prediksi Belanja Daerah (Studi Empirik di Wilayah Provinsi Jateng dan DIY)”. Penelitian ini membuktikan bahwa besarnya belanja daerah dipengaruhi jumlah dana alokasi umum yang diterima dari pemerintah pusat. Dari penelitian tersebut menunjukkan bahwa dana alokasi umum dan pendapatan asli daerah berpengaruh secara

signifikan terhadap belanja daerah. Dalam model prediksi belanja daerah, daya prediksi dana alokasi umum terhadap belanja daerah tetap lebih tinggi dibanding daya prediksi pendapatan asli daerah. Hal ini menunjukkan telah terjadi *flypaper effect*. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya yaitu data dan sampel penelitian tidak sama dengan penelitian sebelumnya karena sampel yang digunakan dalam penelitian ini adalah Kabupaten/Kota di Provinsi Jambi dan periode yang digunakan adalah tahun 2002 sampai dengan tahun 2005.

Penelitian ini merupakan penelitian ulang dari penelitian sebelumnya yang telah dilakukan oleh Bambang Kesit Prakoso, dengan membedakan pada obyek penelitian yaitu propinsi Jambi. Dipilihnya propinsi Jambi sebagai lokasi penelitian ini, karena pemerintah propinsi Jambi dalam melakukan kebijakannya dalam anggaran belanja pemerintah daerah sangat ditentukan oleh Dana Alokasi Umum. Walaupun telah menerapkan otonomi daerah, ternyata sumber pendapatan yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) masih jauh dari cukup dalam memenuhi belanja daerah.

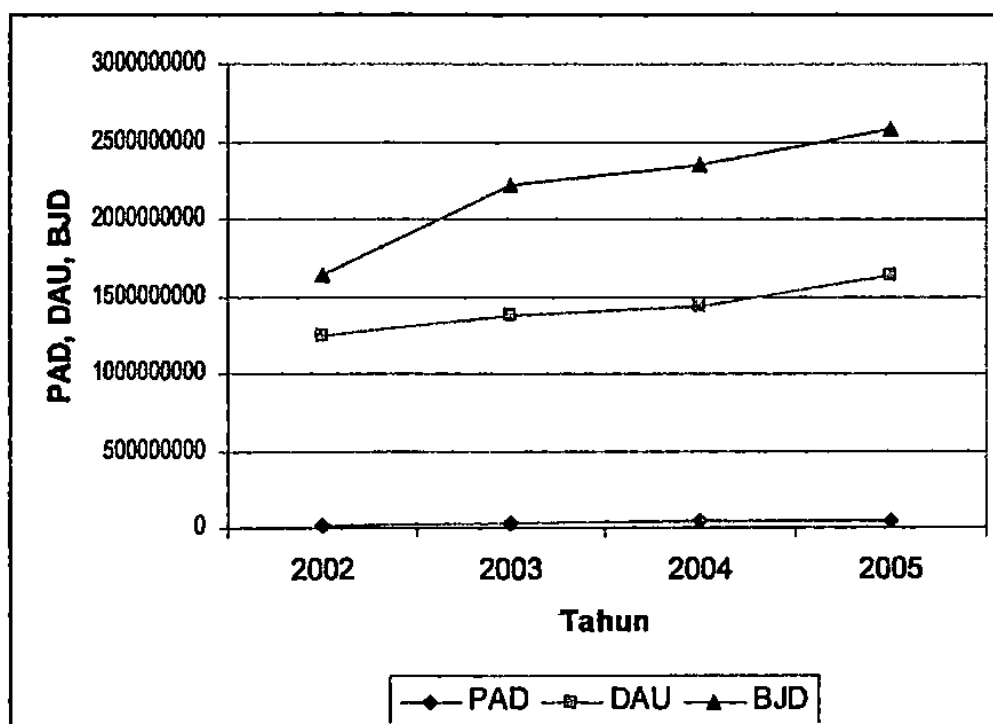
Di Propinsi Jambi merupakan propinsi yang masih memiliki potensi yang cukup besar dibandingkan daerah-daerah lainnya, sementara pertumbuhan ekonomi daerah ini juga cukup meningkat secara tajam. Sejak dari tahun 1999 setelah krisis moneter terjadi Propinsi Jambi tetap mengalami peningkatan yaitu sebesar 2,9%, dan mencapai nilai tertinggi pada tahun 2004 hingga sebesar 5,42%. Dengan jumlah penduduk berkisar

2.657.526 orang menempati luas wilayah sebesar 45.280,00 hektar atau

setiap penduduk menempati lahan seluas 170 m<sup>2</sup>. Hal ini merupakan potensi yang cukup baik dalam meningkatkan sumber-sumber pendapatan daerah, dan pembelanjaan daerah untuk meningkatkan pembangunan di Propinsi Jambi. Hal ini didukung dengan potensi yang ada di propinsi Jambi yang sangat kaya seperti potensi pertanian, perkebunan, peternakan, perikanan, kehutanan dan pertambangan serta kepariwisataan.

Dengan fenomena diatas tentunya Propinsi Jambi membutuhkan belanja yang besar untuk melakukan pembangunan-pembangunan di propinsi Jambi. Hasil ini didukung dengan data-data tentang belanja daerah cukup meningkat dari tahun- ketahun, yang diikuti dengan peningkatan pada nilai PAD dan Dana Alokasi Umum seperti tampak pada grafik sebagai berikut:

**Grafik 1.1 DAU, PAD dan BJD Tahun 2002-2005**



Dari tabel di atas, tampak jelas sekali bahwa seluruh kabupaten dan kota di propinsi Jambi, nilai PADnya masih jauh lebih kecil dibandingkan dengan DAU dalam membiayai belanja daerah yang ditunjukkan dengan grafik PAD paling bawah. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah daerah kabupaten dan kota di propinsi Jambi masih memiliki ketergantungan yang tinggi dengan pemerintah pusat dalam memperoleh bantuan dalam bentuk Dana alokasi umum.

Dalam penelitian ini dipilih periode penelitian adalah dari tahun 2002 – 2005, dengan alasan dimana tahun 2002 mulai awal pelaksanaan otonomi daerah. Sementara hingga tahun 2005, mempertimbangkan data perkembangan terbaru, mengingat dari hasil survey di BPS Jambi untuk tahun 2006, banyak data-data dari kabupaten yang belum dilaporkan, sehingga penelitian ini hanya dibatasi hingga tahun 2005.

Berdasarkan fenomena di atas maka skripsi ini berjudul:

**"PENGARUH DANA ALOKASI UMUM (DAU) DAN  
PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD) TERHADAP BELANJA  
PEMERINTAH DAERAH SE-PROVINSI JAMBI TAHUN 2002**

## **B. Rumusan Masalah Penelitian**

Sesuai dengan latar belakang yang telah diungkapkan di atas, masalah penelitian dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana Prediksi Belanja Pemerintah Daerah (BJD) untuk periode mendatang?
2. Apakah DAU dan PAD berpengaruh terhadap Belanja Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jambi?
3. Apakah terjadi *flypaper effect* pada pengaruh DAU dan PAD terhadap Belanja Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jambi?

## **C. Maksud dan Tujuan Penelitian**

Maksud dari penelitian ini adalah mengetahui pengaruh penggunaan Dana Alokasi Umum dan Pendapatan Asli Daerah terhadap besar kecilnya belanja daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jambi, sehingga bisa diketahui apakah terjadi *flypaper effect* dimana Pengaruh Dana Alokasi Umum lebih besar dibandingkan dengan Pendapatan Asli Daerah. Sedangkan tujuan dari penelitian ini adalah untuk memberikan bukti empiris:

1. Mengetahui Prediksi Belanja Pemerintah Daerah (BJD) untuk periode mendatang
2. DAU dan PAD dapat memprediksi Belanja Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jambi
3. Kemungkinan terjadinya *flypaper effect* pada Belanja Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jambi.

## **D. Kegunaan Penelitian**

1. Memberikan masukan baik bagi Pemerintah Pusat maupun Daerah dalam hal penyusunan kebijakan di masa yang akan datang yang berkaitan dengan perencanaan, pengendalian, dan evaluasi dari APBN dan APBD.
2. Sebagai bahan referensi dan data tambahan bagi peneliti-peneliti lainnya yang tertarik pada bidang kajian ini.

## **E. Kerangka Dasar Teori**

### **1. Otonomi Daerah**

#### **a. Pengertian dan Tujuan Otonomi Daerah**

Secara etimologi, Otonomi berasal dari bahasa latin "*Autos*" yang berarti diri sendiri dan "*Nomos*" yang berarti aturan. Menurut sejarahnya di Indonesia, otonomi selain mengandung arti "*perundangan*" mengandung arti pula "*pemerintahan*". Otonomi adalah kewenangan daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan perundang-undangan. Sedangkan daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara



Secara umum otonomi daerah adalah pemberian wewenang yang lebih luas kepada kepala daerah dalam mengatur dan mengelola rumah tangganya sendiri. Maksud otonomi daerah pada daerah adalah untuk mengurus rumah tangganya sendiri dengan peraturan perundangan yang berlaku<sup>4</sup>. Berkaitan dengan hal ini, peranan pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerah sangat menentukan berhasil tidaknya menciptakan kemandirian yang selalu didambakan tersebut.

Suatu daerah dikatakan mampu melaksanakan otonomi daerah, salah satu cirinya terletak pada kemampuan keuangan daerah, tingkat ketergantungan kepada pusat semakin kecil. Dengan kata lain daerah otonomi harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali penyelenggaraan pemerintah daerahnya. Ketergantungan kepada pemerintah pusat yang semakin kecil bertujuan agar proporsi PAD menjadi sumber keuangan terbesar dalam mobilisasi dana penyelenggaraan pemerintah daerah, yang didukung oleh perimbangan keuangan antara pusat-daerah.

Tujuan otonomi adalah untuk mendorong pemberdayaan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreatifitas, meningkatkan peranserta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi DPRD<sup>5</sup>.

#### **b. Prinsip-prinsip Otonomi Daerah**

Prinsip-prinsip pemberian otonomi daerah berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah sebagai berikut:

<sup>4</sup> Syaifudin, Ateng, 1991. *"Titik Berat Otonomi Daerah pada Daerah Tingkat II, Moda Maju, Bandung*, hal. 4

<sup>5</sup> Op.cit, 2004

1. Demokrasi, yaitu bahwa pemberian otonomi daerah harus adil, merata, sesuai dengan potensi dan keanekaragaman daerah.
2. Pelaksanaan otonomi daerah di dasarkan pada otonomi yang luas, dan nyata serta bertanggung jawab.
3. Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada daerah kabupaten dan kota, sedangkan otonomi daerah propinsi merupakan otonomi yang terbatas.
4. Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan kostitusi negara sehingga tetap terjamin hubungan yang sesuai antara pemerintah pusat dan daerah serta antar daerah.
5. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonomi.
6. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif daerah baik sebagai fungsi legislatif, fungsi pengawasan maupun unsianggaran atas penyelenggaraan Pemeintahan Daerah.
7. Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada Daerah Propinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi.
8. Pelaksanaan tugas pembantuan dimungkinkan, tidak hanya dari pemerintah kepada daerah, tetapi juga dari pemerintah dan daerah serta desa yang disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan

### **c. Titik berat Otonomi Daerah pada daerah Kabupaten**

Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 menimbulkan konsekuensi bahwa daerah kabupaten harus banyak lagi diberi wewenang dan tanggung jawab urusan pemerintahan serta pembangunan. Hal ini dipandang bahwa daerah kabupaten lebih dekat dan lebih memahami terhadap perkembangan dan permasalahan masyarakat di daerahnya serta sebagai potensi dan tantangan yang dimiliki oleh daerah tersebut.<sup>6</sup>

Pengukuran suatu keberhasilan dari penyelenggaraan otonomi daerah dapat dilihat dengan menggunakan indikator sebagai berikut:

- 1) Masing-masing daerah Kabupaten telah mampu mengurus rumah tangganya sendiri.
- 2) Semua urusan pemerintah yang berdasarkan criteria yang ditetapkan dan layak diserahkan kepada daerah kabupaten telah dilaksanakan.
- 3) Perangkat peraturan berupa peraturan tentang penyerahan urusan telah ditinjau kembali dan diselaraskan dengan nuansa pembangunanyang diselesaikan dengan GBHN.
- 4) Terwujudnya mekanisme pembinaan teknis oleh materi teknis, pembinaan umum oleh Menteri Dalam Negeri dan pembinaan operasional oleh pemerintahan daerah Propinsi, pembinaan teknis sehingga keseluruhan kebijaksanaan dan pelaksanaan lintas sektoral dalam upaya

pembinaan operasional guna penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan pada daerah Kabupaten.

#### **d. Keuangan Daerah**

Keuangan daerah adalah kemampuan daerah untuk mengelola mulai dari merencanakan, melaksanakan, mengawasi, mengendalikan dan mengevaluasi berbagai sumber keuangan sesuai dengan kewenangannya dalam rangka pelaksanaan desentralisasi, dekosentrasi dan tugas pembantuan di daerah yang diwujudkan dalam bentuk APBN.<sup>7</sup>

Dengan prinsip otonomi daerah, undang-undang mewajibkan daerah yang bersangkutan untuk mengurus rumah tangganya sendiri, dengan prinsip peningkatan kemandirian dalam melaksanakan pembangunan. Pemerintah daerah dalam hal ini di pacu untuk meningkatkan kemampuan se-optimal mungkin dalam membelanjai urusan rumah tangganya sendiri, yaitu dengan cara menggali segala sumber daya yang potensial yang ada di daerah tersebut.

Kemampuan daerah dalam memajukan perekonomian daerahnya terlihat dari perkembangan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang positif di sisi penerimaan dan peranannya dari tahun ke tahun yang semakin meningkat. PAD hanya merupakan salah satu sumber utama keuangan daerah untuk membiayai pengeluaran rutin dan pembangunan disamping penerimaan lainnya berupa bagi hasil pajak/keuntungan pajak, sumber-sumber dan bantuan serta pinjaman daerah

### **e. Tolak ukur dan Indikator Otonomi Daerah**

Faktor keuangan merupakan faktor essential dalam mengukur tingkat kemampuan daerah dalam melaksanakan otonominya. Sehubungan dengan pentingnya posisi keuangan ini Pamuji menjelaskan "pemerintah daerah tidak akan dapat melaksanakan fungsinya dengan efektif dan efisien tanpa biaya yang cukup untuk memberikan pelayanan dan pembangunan dan keuntungan inilah yang merupakan salah satu dasar criteria untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengurus rumah tangganya sendiri".

Marzuki Nyakman dan M Ryas Rasyid mengungkapkan ada 4 variabel sebagai faktor pokok untuk mengukur kemampuan suatu daerah untuk berotonomi daerah melalui pengukuran ini akan diketahui kemampuan untuk melaksanakan otonomi suatu daerah Kabupaten, dapat diperjelas sebagai berikut:

1) Kemampuan keuangan daerah

Nilai ditentukan oleh seberapa besar peranan Pendapatan Asli Daerah terhadap APBD

2) Kemampuan aparatur

Nilai ditentukan oleh rasio jumlah pegawai terhadap jumlah penduduk, serta tingkat pendidikan formal dan pendidikan fungsionaris aparat

3) Partisipasi masyarakat

Bagaimana partisipasi masyarakat dalam pembangunan desa yang menyangkut pengadaan prasarana

#### 4) Variabel ekonomi daerah

Dengan mengukur indikator seperti nilai rata-rata pendapatan perkapita dalam 5 tahun terakhir dan pemerintahan terhadap PDRB

Tolak ukur dan indikator otonomi daerah ini meliputi variabel-variabel pokok, penunjang dan khusus seperti berikut: <sup>8</sup>

##### 1. Variabel pokok terdiri dari:

- a) Kemampuan PAD / Keuangan daerah
- b) Kemampuan aparatur
- c) Kemampuan ekonomi / PDRB

##### 2. Variabel penunjang terdiri dari:

- a) Faktor geografis
- b) Faktor sosial budaya

##### 3. Variabel khusus terdiri dari:

- a) Sosial politik
- b) Pertahanan keamanan
- c) Penghayatan keagamaan

#### **f. Hubungan keuangan Pusat dan Daerah**

Menurut Davey (1983), ada 4 tujuan bagi suatu kerangka hubungan keuangan pusat dan daerah yaitu:

---

<sup>8</sup> Widjaya, AW, 2001. "Titik Berat Otonomi Daerah pada Daerah Tingkat II,

- 1) Sistem tersebut seharusnya merupakan pembagian kekuasaan yang regional pada tingkat-tingkat pemerintah dalam memungut dan membelanjakan sumber dana pemerintah yaitu: suatu pembagian dengan pola umum desentralisasi
- 2) Sistem tersebut merupakan suatu bagian yang memadai dan sumber-sumber dan secara keseluruhan untuk membiayai pelaksanaan pembangunan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah.

Sedangkan Devas (1989), menyatakan bahwa tujuan utama dari hubungan keuangan ini adalah untuk mencapai perimbangan antara potensi dan sumber daya masing-masing daerah dapat sesuai dengan hubungan keuangan pusat dan daerah menyangkut pembagian kekuasaan dalam pemerintah.

Pembagian keuangan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah Undang-undang No 25 Tahun 1999 tentang perimbangan keuangan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, undang-undang ini menggantikan UU No 32 Tahun 1956 tentang perimbangan keuangan.

Sumber-sumber penerimaan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi adalah pasal 79 UU No 22 Tahun 1999

- 3) Pendapatan Asli Daerah yaitu penerimaan yang terdiri dari:
  - a) Hasil pajak daerah

- c) Hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya
  - d) Lain-lain PAD yang sah
- 4) Dana perimbangan

Dana perimbangan adalah Dana yang bersumber dari penerimaan APBN yang di alokasikan kepada daerah untuk membiayai kebutuhan daerah dalam rangka untuk membiayai desentralisasi. Dana perimbangan terdiri dari dana bagi hasil, dana alokasi umum dan dana alokasi khusus.

## **2. Pengertian Dana Alokasi Umum (DAU)**

Di era otonomi daerah ini ternyata juga membawa perubahan pada pengelolaan keuangan daerah. Salah satunya dalam sumber-sumber penerimaan pemerintah daerah yang meliputi perubahan sumber-sumber penerimaan keuangan daerah dan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Penerimaan daerah diperoleh dari beberapa sumber antara lain Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan dan Pendapatan Daerah yang lain yang sah. Dana perimbangan yang berasal dari pemerintah pusat ini sesungguhnya berasal dari dana yang dikumpulkan dari bagian hasil penerimaan PBB dan bea perolehan hak atas bumi dan bangunan. Dana perimbangan tersebut dapat berupa Dana Bagi Hasil yang bersumber dari



digunakan untuk membiayai kegiatan-kegiatan khusus yang telah ditetapkan oleh pemerintah, selain itu dana perimbangan dapat pula berupa dana Alokasi Umum (DAU).

Dana Alokasi Umum (DAU) adalah transfer dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang mana merupakan salah satu sumber pendapatan bagi pemerintah daerah dalam melaksanakan kewenangannya. Dana Alokasi Umum tersebut berasal dari APBN. DAU dimaksudkan sebagai pemerataan kemampuan fiskal suatu daerah atau menutup kesenjangan karena kebutuhan daerah ternyata melebihi potensi daerah itu sendiri. Diharapkan dari adanya DAU ini tiap daerah memiliki kemampuan yang sama dalam membiayai belanjanya.

Dengan demikian daerah yang memiliki kapasitas fiskal atau potensi yang tinggi akan memperoleh DAU dalam jumlah yang relatif lebih kecil apabila dibandingkan dengan daerah yang minim akan potensi atau kapasitas fiskalnya. Namun dalam praktiknya masih banyak kelemahan. Daerah-daerah yang kaya akan potensi juga memperoleh DAU dalam jumlah yang relatif besar. Hal ini tidak sejalan dengan konsep awal mengenai DAU.

Dana Alokasi Umum, yang bertujuan untuk pemerataan kemampuan Keuangan Daerah. Termasuk dalam pengertian tersebut adalah jaminan kesinambungan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di seluruh Daerah dalam rangka penyediaan pelayanan dasar kepada masyarakat, dan merupakan satu kesatuan dengan penerimaan umum Anggaran Pendapatan

**a. Dana Alokasi Umum untuk Daerah Propinsi.**

Jumlah Dana Alokasi Umum bagi semua Daerah Propinsi dan jumlah Dana Alokasi Umum bagi semua daerah Kabupaten/Kota masing-masing ditetapkan setiap tahun dalam APBN. (ditetapkan 10 persen dari Dana Alokasi Umum). DKI Jakarta sebagai Daerah Propinsi dapat menerima kedua jenis Dana Alokasi Umum tersebut.

**b. Dana Alokasi Umum untuk Daerah Kabupaten/Kota.**

Dana Alokasi Umum ini merupakan jumlah seluruh Dana Alokasi Umum untuk Daerah Propinsi dan untuk Daerah Kabupaten/Kota. Perubahan Dana Alokasi Umum akan sejalan dengan penyerahan dan pengalihan kewenangan pemerintah Pusat dan Daerah dalam rangka Desentralisasi. (ditetapkan 90 persen dari Dana Alokasi Umum)

**3. Pengertian Pendapatan Asli Daerah (PAD)**

Sebagaimana yang telah diuraikan di atas, salah satu bentuk penerimaan asli daerah adalah dalam bentuk Pendapatan Asli Daerah (PAD). Secara garis besar Pendapatan Asli Daerah adalah penerimaan yang diperoleh daerah yang bersumber dari pungutan daerah berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. UU No 33 Tahun 2004 menyebutkan bahwa pendapatan asli daerah bersumber dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain PAD yang sah. Yang akan diuraikan sebagai berikut:

### a. Pajak Daerah

Pajak daerah adalah pajak yang dipungut oleh pemerintah daerah yang diatur berdasarkan peraturan daerah Masing-masing dan hasil dari pungutan tersebut digunakan untuk pembiayaan rumah tangga daerahnya. Menurut UU No.34 tahun 2000, pajak daerah ialah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang. Pajak daerah dapat dipaksakan berdasar peraturan perundang-undangan yang berlaku, dimana hasilnya digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan Daerah dan pembangunan Daerah. Pajak daerah dibagi menjadi dua, yaitu pajak provinsi dan pajak kabupaten/ kota. Pajak yang dipungut oleh pemerintah kabupaten/kota terdiri atas:

- a. Pajak hotel, dengan tarif maksimum 10%;
- b. Pajak restoran, dengan tarif maksimum 10%;
- c. Pajak hiburan, dengan tarif maksimum 35%;
- d. Pajak reklame, dengan tarif maksimum 25%;
- e. Pajak penerangan jalan, dengan tarif maksimum 10%;
- f. Pajak pengambilan bahan galian golongan C, dengan tarif maksimum 20%;
- g. Pajak parkir, dengan tarif maksimum 20%.

Sedangkan pajak yang dipungut oleh pemerintah provinsi terdiri dari:

- a. Pajak Kendaraan Bermotor dan Kendaraan Di atas Air  
(PKB&KAA)

- b. **Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor dan Kendaraan Di atas Air (BBNKB&KAA)**
- c. **Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor (PBBKB)**
- d. **Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan (P3ABT&AP)**

#### **b. Retribusi Daerah**

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

Menurut Undang-Undang No. 34 tahun 2000 dan PP No. 6 tahun 2001 tentang retribusi daerah, dapat dikelompokkan menjadi:

- a. **Retribusi jasa umum adalah retribusi atas jasa yang disediakan oleh pemerintah daerah untuk tujuan kepentingan serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan, seperti retribusi atas pelayanan kesehatan, pengujian kendaraan bermotor, dan lain-lain.**
- b. **Retribusi jasa usaha adalah retribusi atas jasa yang disediakan oleh pemerintah daerah dengan memungut prinsip komersial karena pada dasarnya dapat pula disediakan oleh sektor swasta, seperti retribusi atas pemakaian kekayaan daerah, terminal, tempat pelelangan, tempat khusus parkir, dan lain-lain.**
- c. **Retribusi perizinan tertentu adalah retribusi atas 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, fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan kelestarian lingkungan.

### **c. Bagian Laba Usaha Daerah**

Jenis bagian pendapatan ini antara lain bagian laba, dividen dan penjualan saham milik daerah. Undang-undang mengizinkan daerah untuk mendirikan perusahaan daerah (BUMD) yang diharapkan dapat memberikan hasil yang dapat memberikan kontribusi pembangunan. Kontribusi tersebut dapat berupa dividen yang dibayarkan kepada daerah dan kontribusi BUMD kepada anggaran daerah, atau juga dengan memanfaatkan kekayaan daerah seperti penyewaan tanah dan bangunan daerah yang dapat mendatangkan tambahan bagi penerimaan daerah.

### **d. Lain-Lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah**

Yang dimaksud dengan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah antara lain hibah atau penerimaan dari daerah provinsi atau daerah Kabupaten/Kota lainnya, dan penerimaan lain sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Yang termasuk dalam rincian penerimaan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah antara lain hasil penjualan kekayaan Daerah yang tidak dipisahkan, jasa giro, pendapatan bunga, keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing, komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan atau pengadaan barang

#### **4. Belanja Daerah**

Pendapatan daerah yang diperoleh baik dari pendapatan asli daerah maupun dana perimbangan tentunya digunakan oleh pemerintah daerah untuk membiayai belanja daerah. Menurut UU No 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah, belanja daerah adalah semua kewajiban daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan. Berdasarkan struktur anggaran daerah, elemen-elemen yang termasuk dalam belanja daerah terdiri dari:

##### **a. Belanja Aparatur Daerah**

Bagian belanja yang berupa: Belanja administrasi umum, belanja operasi dan pemeliharaan, serta belanja modal atau pembangunan yang dialokasikan atau digunakan untuk membiayai kegiatan yang hasil, manfaat, dan dampaknya tidak secara langsung dinikmati oleh masyarakat secara langsung (publik).

##### **1. Belanja Pelayanan Publik**

Bagian belanja yang berupa: Belanja administrasi umum, belanja operasi dan pemeliharaan, serta belanja modal atau pembangunan yang dialokasikan atau digunakan untuk membiayai kebutuhan dari kegiatan yang hasil, manfaat, dan dampaknya secara langsung dapat dinikmati oleh masyarakat (publik).

##### **2. Belanja Bagi Hasil dan bantuan Keuangan**

- a) Tidak menerima secara langsung imbalan barang dan jasa seperti layak terjadi dalam transaksi pembelian dan penjualan.
- b) Tidak mengharap dibayar kembali pada masa yang akan datang, seperti yang diharapkan pada suatu pinjaman.
- c) Tidak mengharapkan adanya hasil pendapatan seperti layak yang diharapkan pada kegiatan investasi.

### 3. Belanja Tidak Tersangka

Pengeluaran yang disediakan untuk:

- a) Kejadian-kejadian luar biasa seperti bencana alam, kejadian yang dapat membahayakan daerah.
- b) Utang (pinjaman) periode sebelumnya yang belum diselesaikan dan atau yang tersedia anggarannya pada tahun yang bersangkutan.
- c) Pengambilan penerimaan yang bukan haknya atau penerimaan yang dibebaskan (dibatalkan) dan atau kelebihan penerimaan.

Namun pada praktiknya belanja pemerintah daerah dibagi dalam dua macam yang terdapat dalam Laporan Realisasi Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah, yakni sebagai berikut:

#### b. Belanja Rutin

Belanja rutin merupakan belanja yang sifatnya terjadi terus menerus berulang untuk setiap tahun fiskal dan umumnya tidak menghasilkan wujud fisik. Yang termasuk dalam belanja rutin antara lain belanja pegawai, belanja barang, belanja perjalanan dinas, belanja bunga pinjaman dan

### **c. Belanja Pembangunan**

Belanja pembangunan merupakan belanja yang menghasilkan wujud fisik yang manfaatnya lebih dari satu tahun, seperti jalan, jalan bebas hambatan (highway), jembatan, gedung, pengadaan jaringan listrik dan air minum, dan sebagainya. Belanja pembangunan non-fisik mencakup pendidikan, pelayanan kesehatan, dan pemeliharaan keamanan masyarakat.

## **5. Penelitian-Penelitian Terdahulu**

Penelitian tentang pengaruh dana alokasi umum dan pendapatan asli daerah terhadap belanja daerah oleh Bambang Kesit Prakoso (2004) yang meneliti " Analisis Pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap prediksi belanja daerah di Provinsi Jawa Tengah dan DIY. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dana alokasi umum dan pendapatan asli daerah berpengaruh signifikan terhadap belanja daerah. Dalam model prediksi belanja daerah, daya prediksi dana alokasi umum terhadap belanja daerah tetap lebih tinggi dibanding daya prediksi pendapatan asli daerah. Hal ini menunjukkan telah terjadi *flypaper effect*.

Penelitian tentang analisis pengaruh dana alokasi umum (DAU) dan pendapatan asli daerah (PAD) terhadap belanja pemerintah daerah juga pernah dilakukan oleh Syukriy Abdullah dan Abdul Halim (2003) yang mengambil seluruh pemerintah kabupaten/kota di Pulau Jawa dan Bali sebagai sampel penelitian. Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara signifikan dana alokasi umum dan pendapatan asli daerah berpengaruh



signifikan terhadap belanja daerah, baik dengan *lag* maupun tanpa *lag*. Ketika tidak digunakan *lag*, pengaruh pendapatan asli daerah terhadap belanja daerah lebih kuat daripada dana alokasi umum, tetapi dengan digunakan *lag*, pengaruh dana alokasi umum terhadap belanja daerah lebih kuat daripada pendapatan asli daerah. Hal ini berarti terjadi *flypaper effect* dalam respon pemerintah daerah terhadap dana alokasi umum dan pendapatan asli daerah. Ketika dana alokasi umum dan pendapatan asli daerah diregres secara serentak dengan belanja daerah, pengaruh keduanya juga signifikan, baik dengan maupun tanpa *lag*.

## **F. Hipotesis**

Berdasarkan landasan teori dan hasil penelitian sebelumnya maka hipotesis yang diajukan dalam penelitian ini yaitu:

H1a :  $DAU_t$  berpengaruh positif terhadap  $BJD_t$

H1b :  $DAU_{t-1}$  berpengaruh positif terhadap  $BJD_t$

H2a :  $PAD_t$  berpengaruh positif terhadap  $BJD_t$

H2b :  $PAD_{t-1}$  berpengaruh positif terhadap  $BJD_t$

H3a : Pengaruh  $DAU_t$  terhadap  $BJD_t$  lebih besar daripada pengaruh  $PAD_t$  terhadap  $BJD_t$

## **G. Definisi Konseptual**

1. **Belanja daerah**, adalah semua kewajiban daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode bersangkutan atau segala bentuk pengeluaran oleh pemerintah daerah untuk melaksanakan wewenang dan tanggung jawabnya kepada masyarakat dan pemerintah pusat.
2. **Dana Alokasi Umum (DAU)** adalah transfer dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang mana merupakan salah satu sumber pendapatan bagi pemerintah daerah dalam melaksanakan kewenangannya
3. **Pendapatan Asli Daerah** adalah penerimaan yang diperoleh daerah dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku. Sumber pendapatan asli daerah (PAD) berasal dari pajak daerah, retribusi daerah, bagian laba usaha daerah dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.

## **H. Definisi Operasional Variabel**

Variabel dalam penelitian ini terbagi menjadi dua kelompok yaitu variabel dependent (variabel terikat) dan variabel independent (variabel bebas)

### **1. Variabel Dependen (Variabel Terikat)**

Pada penelitian ini hanya terdapat satu variabel dependen, yaitu

variabel yang dipengaruhi oleh variabel-variabel lain. Variabel

dependent tersebut adalah Belanja Daerah. Pada praktiknya belanja daerah dibagi dalam dua kelompok, yaitu:

- a. **Belanja Rutin**, adalah belanja yang sifatnya terus menerus untuk setiap tahun fiscal dan umumnya tidak menghasilkan wujud fisik. Misalnya: belanja gaji, honorarium pegawai, belanja perjalanan dinas.
- b. **Belanja Pembangunan**, adalah belanja yang umumnya menghasilkan wujud fisik yang manfaatnya lebih dari satu tahun dan tidak bersifat rutin. Misalnya: pembangunan jalan, jembatan, dan gedung.

## **2. Variabel Independen (Variabel Bebas)**

Terdapat dua variabel independen (variabel bebas) dalam penelitian ini, variabel-variabel tersebut merupakan variabel yang mempengaruhi variabel dependen, yang terdiri dari:

- a. **Dana Alokasi Umum (DAU)** adalah dana yang berasal dari APBN, yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.
- b. **Pendapatan asli daerah** adalah penerimaan daerah yang berasal dari pajak daerah, retribusi daerah, bagian laba usaha daerah dan lain-

# I. Metode Penelitian

## 1. Jenis Penelitian

Dalam penelitian yang digunakan adalah Riset survey. Peneliti dengan metode survey, informasi yang dikumpulkan data sekunder anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten dan kota se-provinsi Jambi. Pengertian survey tersebut dibatasi pada pengertian survey sampel, dimana informasi yang dikumpulkan dari sebagian populasi untuk mewakili seluruh populasi. Definisi ini, penelitian survey adalah pengumpulan informasi secara sistematis dari para responden dengan maksud untuk memahami dan meramal beberapa aspek perilaku dari populasi yang diamati<sup>9</sup>. Walaupun informasi tersebut diperoleh dari sebagian populasi tetapi diharapkan mewakili populasi penelitian

## 2. Populasi dan Teknik Pengambilan Sampel

Penelitian ini menggunakan metode sensus. Metode sensus adalah metode penelitian yang digunakan untuk mengumpulkan informasi dari sumber dimana semua anggota populasinya dijadikan sampel<sup>10</sup>. Apabila subyek kurang dari 100 obyek sebaiknya subyek tersebut diambil seluruhnya sehingga penelitiannya merupakan penelitian populasi.

Dalam penelitian ini Populasi yang diambil dalam penelitian adalah Kabupaten/Kota yang terdapat di Provinsi Jambi. Diantaranya

<sup>9</sup> Soehardi Sigit,, 1999, *Pengantar Metodologi Penelitian Sosial Manajemen*, Edisi I, Fakultas Ekonomi Universitas Sarjanawiyata Tamboja

dari 9 Kabupaten dan 1 kota yang seluruhnya dijadikan sebagai sampel penelitian. Adapun nama kabupaten dan kota di Provinsi Jambi dapat ditunjukkan pada tabel berikut :

**Tabel 1.1**

**Daftar Kabupaten / kota di Propinsi Jambi**

No	Nama Kabupaten / Kota	Status
1	Kerinci	Kabupaten
2	Merangin	Kabupaten
3	Sarolangun	Kabupaten
4	Batang Hari	Kabupaten
5	Muaro Jambi	Kabupaten
6	Tanjung Jabung Timur	Kabupaten
7	Tanjung Jabung Barat	Kabupaten
8	Tebo	Kabupaten
9	Bungo	Kabupaten
10	Kota Jambi	Kota

### 3. Metode Pengumpulan Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini merupakan data sekunder berupa Laporan Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jambi dari tahun 2002-2005 yang berupa laporan realisasi Dana Alokasi Umum (DAU), realisasi Belanja Daerah (BJD), realisasi Pajak Daerah (PJD), dan realisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD). Teknik pengumpulan datanya adalah metode dokumentasi yaitu mencatat data sekunder yang dibutuhkan dan tersedia di BPS Provinsi Jambi atau dapat juga diakses secara online dari BPS Yogyakarta dan BPS

#### 4. Metode Analisis

Untuk menguji pengaruh DAU dan PAD terhadap Belanja Daerah, alat analisis statistik yang digunakan adalah *simple regression* dan *multiple regression*. Sedangkan untuk meramalkan / memprediksikan Belanja Daerah Kabupaten Jambi pada periode mendatang digunakan *analisis trend*.

##### a. Analisis Trend

Analisis trend digunakan untuk memprediksikan besarnya belanja daerah (BJ) di propinsi Jambi. Peramalan dilakukan untuk periode 5 tahun mendatang. Adapun teknik analisisnya dapat dirumuskan sebagai berikut :

11

$$Y = a + b X$$

Dimana :

Y : Belanja Daerah

b = koefisien trend

a = konstanta

X = waktu (... -2,-1,0,1,2,... ) untuk jumlah observasi ganjil

X = waktu (... -5,-3,-1,1,3,5... ) untuk jumlah observasi genap

##### b. Analisis Regresi Linier Sederhana

Regresi sederhana digunakan untuk menguji pengaruh masing-masing jumlah DAU tahun berjalan (DAU<sub>t</sub>), PAD tahun berjalan (PAD<sub>t</sub>)

---

<sup>11</sup> Kuncoro, M. 2003. *Metode Kuantitatif, Teori dan Aplikasi untuk Bisnis dan Ekonomi*. Erlangga. Jakarta, hal. 130.

dan Pajak Daerah tahun berjalan ( $PJD_t$ ) terhadap jumlah Belanja Daerah tahun berjalan ( $BJD_t$ ), sehingga regresinya sebagai berikut:

$$BJD_t = a + bX_i + e \dots \dots \dots (1)$$

Dimana:

$BJD_t$  = jumlah atau perubahan jumlah belanja daerah tahun berjalan

$a$  = konstanta

$b$  = koefisien regresi

$X_i$  = jumlah  $DAU_t$  atau jumlah  $PAD_t$

$e$  = error term

### c. Analisis Regresi Linier Berganda

Regresi berganda digunakan untuk memprediksi apakah  $DAU$  tahun lalu ( $DAU_{t-1}$ ) dan  $PAD$  tahun lalu ( $PAD_{t-1}$ ) tersebut secara serentak berpengaruh terhadap jumlah Belanja Daerah tahun berjalan ( $BJD_t$ ), sehingga persamaan regresinya sebagai berikut:

$$BJD_t = a + b_1X_{1t} + b_2X_{2t} + e \dots \dots \dots (2)$$

Dimana:

Untuk menguji hipotesis 1 dan hipotesis 2 dilakukan dengan pengujian signifikansi pada model regresi 1 dengan cara melihat probabilitas (p-value). Jika nilai p-value  $\leq 0,05$ , maka hipotesis 1 dan 2 dapat didukung dan sebaliknya jika nilai p-value  $> 0,05$  maka H3 tidak didukung.

Untuk menentukan apakah terjadi *flypaper effect*, maka efek DAU terhadap BJD dibandingkan dengan efek PAD terhadap BJD (pada hipotesis 3). Dalam regresi tunggal, koefien regresi, nilai *t-statistic*,  $R$ ,  $R^2$ , dan *adjusted R<sup>2</sup>* masing-masing variabel (regresi) dibandingkan antara DAU dan PAD. Untuk regresi berganda, dibandingkan koefisien regresi untuk masing-masing variabel. Syarat terjadinya flypaper adalah (1) apabila efek (nilai koefisien) Dana Alokasi Umum terhadap Belanja Daerah lebih besar daripada efek Pendapatan Asli Daerah dan keduanya sama-sama signifikan, atau (2) Pendapatan Asli Daerah tidak signifikan,

1. Untuk ditunjukkan terjadi *flypaper effect*