

## **BAB II**

### **KAJIAN TEORITIS**

#### **A. Otonomi Daerah**

##### **1. Pengertian Otonomi Daerah**

Menurut Pasal 1 Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan daerah sekitarnya sesuai dengan pedoman hukum. Oleh karena itu, selain kemampuan keuangan SDM yang berkualitas, aset tetap, permodalan, dan inovasi juga diperlukan.<sup>1</sup>

Pengertian Otonomi Daerah secara etimologi berasal dari bahasa Yunani yang berarti *auto*, dan *nomous*. *Auto* berarti sendiri, dan *nomous* berarti hukum atau peraturan. Jadi, otonomi daerah dapat diartikan dengan aturan yang mengatur daerahnya

---

<sup>1</sup> Purbayu Budi Santosa dan Retno Puji Rahayu, *Analisis Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Faktor-Faktor Yang Mempengaruhinya Dalam Upaya Pelaksanaan Otonomi Daerah di Kabupaten Kediri*, Dinamika Pembangunan, Vol. 2 No. 1/Jul 2005, h. 10.

sendiri. Sedangkan menurut Kamus Hukum dan Glosarium Otonomi otonomi daerah dapat diartikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>2</sup>

## **2. Prinsip Otonomi Daerah**

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya, prinsip otonomi yang nyata, dan prinsip otonomi yang bertanggung jawab. Oleh karena itu, kewenangan otonomi yang diberikan terhadap daerah adalah kewenangan otonomi luas,

---

<sup>2</sup> Phaureula Artha Wulandari dan Emy Iryanie, *Pajak Daerah dan Pendapatan Asli Daerah*, (Yogyakarta: Deepublish, 2018), h. 2.

nyata dan bertanggung jawab. Berikut prinsip-prinsip otonomi daerah.<sup>3</sup>

- Prinsip otonomi daerah menggunakan pedoman kemandirian seluas-luasnya karena di daerah diberikan kewenangan untuk mengawasi dan mengarahkan segala urusan pemerintahan di luar urusan kewenangan publik yang diatur dalam undang-undang. Daerah memiliki posisi untuk membuat pengaturan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, dorongan, dan pemberdayaan masyarakat mengarah pada peningkatan kesejahteraan rakyat.
- Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung. Prinsip otonomi yang nyata adalah aturan bahwa untuk menangani masalah pemerintahan, dilakukan tergantung pada tugas,

---

<sup>3</sup> Phaureula Artha Wulandari dan Emy Iryanie, *Pajak Daerah ...*, h. 3-4.

spesialis, dan komitmen yang sangat ada dan mungkin dapat berkembang, hidup dan berkreasi sesuai potensi dan keunikan daerah. Mengenai apa yang dimaksud dengan kemandirian yang dapat diandalkan, pemerintahan sendiri dalam pelaksanaannya harus sesuai dengan poin dan alasan pemberian pemerintahan sendiri, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah, termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan publik.

Dalam era otonomi daerah sekarang ini, daerah diberikan posisi yang lebih besar untuk mengarahkan dan menangani rumah tangganya sendiri. Tujuannya adalah untuk lebih mendekatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat, mempermudah masyarakat untuk menyaring dan mengontrol pemanfaatan aset yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Selain itu,

ia juga berencana untuk membuat persaingan yang sehat antar kabupaten dan mendorong pembangunan.

Ciri utama yang menunjukkan suatu daerah otonom mampu melaksanakan perannya yaitu terletak pada kemampuan keuangan daerah. Artinya, daerah otonom harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangan sendiri yang cukup memadai untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerahnya. Daerah otonom harus menggali potensi-potensi yang di miliki oleh daerahnya untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah tersebut sehingga dapat meminimalisir ketergantungan pada pemerintahan pusat.

### ***B. Flypaper Effect***

Istilah *flypaper effect* dikembangkan oleh Dollery and Worthington pada tahun 1995, yang menyatakan bahwa pemerintah daerah menggunakan pendapatan

transfer (*grants*) untuk memperluas belanja publik dari pada penggunaan pendapatan daerah itu sendiri.<sup>4</sup>

*Flypaper Effect* adalah respon atau suatu tanggapan langsung dari pemerintah daerah dalam menyikapi transfer dana dalam bentuk dana perimbangan khususnya DAU yang diwujudkan pada anggaran belanja daerah. Ketika respon belanja daerah lebih besar terhadap transfer maka disebut dengan *flypaper effect*.<sup>5</sup> *Flypaper Effect* merupakan fenomena ketika pemerintah daerah merespon belanja daerahnya lebih banyak berasal dari pendapatan transfer pusat (transfer tidak bersyarat) dari pada pendapatan asli daerahnya. Hal ini menandakan bahwa pemerintah daerah tersebut belum mandiri dan kurang melakukan optimalisasi pendapatan asli daerahnya.

---

<sup>4</sup> Ardiansyah, Fenomena *Flypaper Effect* pada Belanja Daerah Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah, Jurnal Ilmiah Akuntansi dan Finansial Indonesia, Volume 2, No.2, April 2019, h. 5.

<sup>5</sup> Febriana Firdayanti Dan Muhammad Taufiq Hidayat, *Pengaruh Flypaper Effect Pada Dana Alokasi Umum (Dau) Dan Pendapatan Asli Daerah (Pad) Terhadap Belanja Daerah Pemerintah Kota Surabaya (Studi Kasus Periode 2011-2017)*, Jurnal Ekonomi Akuntansi, 2019, h. 53

Fenomena *flypaper effect* membawa implikasi lebih luas bahwa transfer akan memperluas pengeluaran pemerintah daerah lebih dari penerimaan transfer itu sendiri. Fenomena *flypaper effect* dapat terjadi dalam dua bentuk, yang pertama mengacu pada peningkatan pajak daerah dan pengeluaran pemerintah yang berlebihan. Kedua mengarah pada elastisitas pengeluaran terhadap transfer yang lebih tinggi dari pada elastisitas pengeluaran terhadap penerimaan Pendapatan Asli Daerah.<sup>6</sup>

### **C. Pendapatan Asli Daerah (PAD)**

#### **1. Pengertian Pendapatan Asli Daerah (PAD)**

Pendapatan menurut PSAP No. 1 tentang penyajian laporan keuangan mendefinisikan pendapatan adalah semua penerimaan Rekening Kas Umum Negara/Daerah yang menambah ekuitas dana lancar dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan yang menjadi hak pemerintah dan tidak

---

<sup>6</sup> Muhammad Sidiq, *Analisi Flypaper Effect Berdasarkan Indeks Kemampuan Keuangan (IKK) Pada Kabupaten dan Kota di Indonesia*, Tesis Magister Ilmu Akuntansi Universitas Lampung, 2016, h. 14.

perlu dibayar kembali oleh pemerintah. Dengan demikian, pendapatan diakui sebagai sumber penerimaan daerah berdasarkan dua dasar pengakuan yaitu dasar kas dan atas dasar akrual.<sup>7</sup>

Pendapatan Asli Daerah adalah imbalan yang diperoleh pemerintah daerah atas pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat, seperti halnya penggunaan harta kekayaan yang diklaim oleh pemerintah daerah. Pendapatan ini sering digunakan sebagai penanda tingkat kemajuan suatu daerah. Daerah yang dianggap maju adalah daerah yang memiliki pendapatan tinggi. Hal ini dapat dibenarkan mengingat dengan tingginya PAD yang diperoleh suatu daerah, maka tingkat ketergantungan Pemerintah Daerah terhadap Pemerintah Pusat dalam hal pembiayaan APBD akan semakin berkurang.

---

<sup>7</sup> Abdul Halim dan Syam Kusufi, *Teori Konsep dan Aplikasi Akuntansi Sektor Publik*, Jakarta: Selemba Empat, 2012, h. 401.

Pendapatan asli daerah (PAD) merupakan penerimaan yang diperoleh daerah dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Menurut Undang-Undang No 33 Tahun 2004, yang dimaksud dengan PAD adalah pendapatan daerah yang bersumber dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah.

## **2. Sumber-Sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD)**

Sumber PAD yang bisa digali oleh pemerintah daerah diantaranya:<sup>8</sup>

### **a. Pajak Daerah**

Pajak daerah pada dasarnya adalah sumber utama pendapatan daerah dalam membiayai setiap kebutuhan dalam melakukan tugas, fungsi, dan kewajiban pelayanan pemerintah kepada

---

<sup>8</sup> Phaureula Artha Wulandari dan Emy Iryanie, *Pajak Daerah...*, h. 24-36.

rakyatnya. Dengan meningkatnya struktur, jenis, dan kualitas pelayanan daerah, pendapatan yang dibebankan untuk pemerintah daerah juga harus meningkat. Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah menjelaskan bahwa Pajak Daerah, yang selanjutnya disebut pajak adalah kontribusi wajib kepada daerah yang terhutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan undang-undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Pajak Daerah kabupaten/kota terdiri dari beberapa jenis pajak sesuai ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah yaitu: pajak hotel, pajak restoran, pajak hiburan, pajak reklame, pajak penerangan jalan, pajak mineral bukan logam dan

batuan, pajak parker, pajak air tanan, pajak sarang burung walet, pajak bumi dan bangunan perdesaan dan perkotaan, dan bea perolehan hak atas tanah dan bangunan.

b. Retribusi Daerah

Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah menjelaskan bahwa Retribusi Daerah, yang selanjutnya disebut retribusi adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan. Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 objek retribusi dibagi menjadi 3 bagian diantaranya:

1). Jasa Umum

objek retribusi jasa umum atas pelayanan publik adalah pelayanan yang diberikan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk

kepentingan umum dan masyarakat, dan dapat dinikmati oleh individu atau kelompok. jenis Retribusi Jasa Umum diantaranya: Retribusi pelayanan kesehatan, retribusi pelayanan persampahan/kebersihan, retribusi penggantian biaya cetak kartu tanda penduduk dan akta catatan sipil, retribusi pelayanan parkir di tepi jalan umum, retribusi pelayanan pasar.

## 2). Jasa Usaha

Objek retribusi jasa usaha adalah pelayanan yang diberikan oleh pemerintah daerah sesuai dengan prinsip bisnis, termasuk pelayanan yang menggunakan/memanfaatkan aset dan jasa pemerintah daerah yang belum dimanfaatkan secara optimal. Retribusi jasa usaha meliputi: Retribusi pemakaian kekayaan daerah, retribusi pasar grosir dan/atau pertokoan, retribusi tempat pelelangan, retribusi terminal, retribusi pelayanan kepelabuhan.

### 3). Perizinan Tertentu

Objek retribusi perizinan tertentu diberikan kepada individu atau perorangan untuk tujuan mengatur dan memantau kegiatan yang berkaitan dengan perlindungan kawasan, sumber daya alam, properti, infrastruktur, fasilitas atau fasilitas tertentu untuk melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan.

#### c. Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan

Hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan milik daerah yang dipisahkan merupakan penerimaan daerah yang berasal dari hasil perusahaan milik daerah dan pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Jenis pendapatan ini meliputi objek pendapatan berikut:

- 1). Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik daerah/BUMD
- 2). Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik pemerintah/BUMN
- 3). Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik swasta atau kelompok usaha masyarakat

d. Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah

mengatur tentang penerimaan daerah lainnya yang diperoleh secara sah untuk anggaran penerimaan daerah yang tidak termasuk dalam perpajakan, pemungutan retribusi daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah tersendiri. Pendapatan ini juga merupakan penerimaan daerah dari milik pemerintah daerah lainnya. Lain-lain PAD yang sah menurut UU No. 33 Tahun 2004 antara lain:

- 1). Hasil penjualan kekayaan Daerah yang tidak dipisahkan

- 2). Jasa giro
- 3). Pendapatan bunga
- 4). Keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing
- 5). Komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh Daerah.

#### **D. Dana Alokasi Umum**

Undang-undang No 33 Tahun 2004, menyatakan Dana Alokasi Umum, selanjutnya disebut DAU adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

Dalam UU No. 33 Tahun 2004, nilai total DAU paling sedikit mencapai 26% dari laba bersih dalam negeri APBN. Pendapatan domestik neto dari APBN dipahami sebagai pendapatan (pajak dan non pajak) tidak termasuk pendapatan pemerintah yang dibagikan kepada

masyarakat. Ketentuan ini secara tidak langsung menuntut pemerintah untuk menyeimbangkan modal anggaran daerah agar lebih merata sehingga pelaksanaan pembangunan juga lebih merata. disebutkan juga bahwa pemerintah pusat akan mentransfer dana perimbangan untuk menjalankan kewenangan pemerintah daerah. terdiri dari dana bagi hasil, dana alokasi umum (DAU), dan dana alokasi khusus (DAK). Tujuannya adalah untuk mengurangi kesenjangan fiskal antar daerah, karena sumber dana yang ditransfer dari pemerintah pusat bervariasi dari daerah ke daerah.<sup>9</sup>

Pengalokasian modal ke daerah melalui bagi hasil berdasarkan daerah penghasil cenderung menimbulkan ketimpangan antar daerah, dengan mempertimbangkan kebutuhan dan potensi daerah. Alokasi dana alokasi umum ke daerah-daerah yang memiliki potensi keuangan tinggi tetapi kebutuhan keuangannya rendah menerima Alokasi dana alokasi umum yang relatif rendah. Di sisi

---

<sup>9</sup> Damas Dwi Anggoro, *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*, (Malang: UB Press, 2017), h. 25.

lain, daerah dengan potensi keuangan yang rendah tetapi kebutuhan keuangan yang tinggi dialokasikan alokasi modal yang relatif besar. Dengan maksud melihat kemampuan APBD dalam membiayai kebutuhan-kebutuhan daerah dalam rangkapembangunan daerah yang dicerminkan dari penerimaan umum APBD dikurangi dengan belanja pegawai.<sup>10</sup> Menurut Undang-undang No 33 Tahun 2004, Kebutuhan pendanaan daerah diukur secara berturut-turut dengan jumlah penduduk, luas wilayah, Indeks Kemahalan Konstruksi, Produk Domestik Regional Bruto per kapita, dan Indeks Pembangunan Manusia.

Dana Alokasi Umum adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pembelanjaan. Adapun cara menghitung DAU menurut ketentuan adalah sebagai berikut:

---

<sup>10</sup> Nur Indah Rahmawati, *Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) Dan Dana Alokasi Umum (DAU) Terhadap Alokasi Belanja Daerah*, Skripsi: Universitas Diponegoro, 2010, H.19

1. Dana Alokasi Umum (DAU) ditetapkan sekurang-kurangnya 26% dari penerimaan dalam negeri yang ditetapkan dalam APBN
2. Dana Alokasi Umum (DAU) untuk daerah provinsi dan untuk kabupaten/kota ditetapkan masing-masing 10% dan 90% dari Dana Alokasi Umum sebagaimana ditetapkan diatas
3. Dana Alokasi Umum (DAU) untuk suatu Kabupaten/Kota tertentu ditetapkan berdasarkan perkalian jumlah Dana Alokasi Umum untuk Kabupaten/Kota yang ditetapkan APBN dengan porsi Kabupaten/Kota yang bersangkutan
4. Porsi Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud diatas merupakan proporsi bobot Kabupaten/Kota di seluruh Indonesia.<sup>11</sup>

Sedangkan menurut PP No. 53 Tahun 2009 tentang Dana Alokasi Umum Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota Tahun 2010 bahwa Dana Alokasi Umum adalah

---

<sup>11</sup> Nur Indah Rahmawati, *Pengaruh...* h. 20

dana alokasi umum murni sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 47 Tahun 2009 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2010, proporsi Dana Alokasi Umum untuk Daerah provinsi, kabupaten, dan kota ditetapkan sebagai berikut:

1. Untuk Daerah Provinsi sebesar 10% (sepuluh persen) dari jumlah keseluruhan Dana Alokasi Umum
2. Untuk daerah kabupaten dan kota sebesar 90% (Sembilan puluh persen) dari jumlah keseluruhan Dana Alokasi Umum

Menurut UU No. 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan pusat dan daerah bahwa kebutuhan DAU oleh suatu daerah provinsi, kabupaten, dan kota ditentukan dengan menggunakan pendekatan *Fiscal Gap*, dimana kebutuhan DAU suatu daerah ditentukan atas kebutuhan daerah dengan potensi daerah. Dana Alokasi Umum digunakan untuk menutup celah

yang terjadi karena kebutuhan daerah melebihi dari potensi penerimaan daerah yang ada.<sup>12</sup>

## **E. Belanja Daerah**

### **1. Pengertian Belanja Daerah**

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, Belanja Daerah adalah semua kewajiban daerah yang diakui sebagai pengurangan nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan. Sedangkan menurut PP No. 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, menyatakan bahwa Belanja daerah adalah semua pengeluaran rekening utama/rekening umum daerah yang mengurangi modal dana yang ada selama tahun anggaran dan tidak ada pembayaran kembali oleh pemerintah.

---

<sup>12</sup> Try Indraningrum, *Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) Terhadap Belanja Langsung*, Skripsi: Universitas Diponegoro, 2011, h. 47

Pemerintah daerah harus mendistribusikan belanja daerahnya secara adil dan merata sehingga setiap orang dapat menikmati kenikmatan yang relatif tanpa diskriminasi, terutama dalam penyediaan layanan. Oleh karena itu, dalam rangka pengendalian efektivitas dan efisiensi anggaran, perlu memperhatikan perencanaan anggaran (1) penetapan secara jelas tujuan dan sasaran, hasil dan manfaat, serta indikator kinerja yang ingin dicapai; (2) penetapan prioritas kegiatan dan penghitungan beban kerja, serta penepatan harga satuan dan rasional.<sup>13</sup>

## **2. Macam-Macam Belanja Daerah**

Menurut Permendagri 13 Tahun 2006 yang diubah menjadi Permendagri 2007 dan diubah menjadi Permendagri 21 Tahun 2011, Belanja daerah dikelompokkan ke dalam belanja tidak langsung dan belanja langsung.

---

<sup>13</sup> Try Indraningrum, *Pengaruh...* h. 48

a. Belanja tidak langsung

Belanja tidak langsung adalah pengeluaran anggaran yang tidak berkaitan langsung dengan pelaksanaan suatu program atau kegiatan. Belanja tidak langsung meliputi:

- 1). Belanja Pegawai
- 2). Bunga
- 3). Subsidi
- 4). Hibah
- 5). Bantuan Sosial
- 6). Belanja Bagi Hasil dan Bantuan Keuangan
- 7). Belanja Tidak Terduga<sup>14</sup>.

b. Belanja langsung

Belanja langsung merupakan belanja yang dianggarkan yang terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Belanja langsung mencakup:<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Phaureula Artha Wulandari dan Emy Iryanie, *Pajak Daerah...* h.15.

<sup>15</sup> Try Indraningrum, *Pengaruh...*h. 55-56.

### 1). Belanja Pegawai

Belanja pegawai adalah upah yang dibayarkan kepada pejabat negara, pegawai negeri sipil (PNS), dan pegawai yang dipekerjakan oleh pemerintah yang belum menjadi PNS dibayarkan dalam bentuk uang atau barang yang ditetapkan dengan undang-undang.

### 2). Belanja Barang dan Jasa

Belanja barang dan jasa adalah pembelian barang dan jasa yang habis pakai untuk produksi barang dan jasa yang dipasarkan atau tidak dipasarkan, dan pengadaan barang yang dimaksud untuk didistribusikan atau dipasarkan kepada massa.

### 3). Belanja Modal

Belanja modal adalah pengeluaran anggaran untuk pembelian aset tetap dan aset lainnya yang memberikan manfaat untuk beberapa periode akuntansi. Untuk mengetahui bahwa

belanja dapat dimasukkan dalam belanja modal, kita perlu mengetahui definisi aktiva tetap dan aktiva lainnya serta kriteria kapitalisasi aktiva tetap.

## **F. Kebijakan Fiskal Dalam Islam**

### **1. Pendapatan Dalam Islam**

Umar bin Khattab memiliki kebijakan dalam lembaga baitul maal diantaranya adalah dengan mengklasifikasikan sumber pendapatan negara menjadi empat, yaitu:<sup>16</sup>

- a. Pendapatan zakat dan *'ushr*. Pendapatan ini didistribusikan di tingkat lokal jika terdapat surplus, sisa pendapatan tersebut disimpan di baitul maal pusat dan dibagikan kepada delapan asnaf, seperti dikemukakan dalam Al-Qur'an surat At-Taubah:60 Allah berfirman:

---

<sup>16</sup> Adiwarman A. Karim, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2004), h. 74.

﴿إِنَّمَا الصَّدَقَاتُ لِلْفُقَرَاءِ وَالْمَسْكِينِ وَالْعَمَلِينَ  
عَلَيْهَا وَالْمَوْلَفَةِ قُلُوبُهُمْ وَفِي الرِّقَابِ وَالْغَرَمِينَ  
وَفِي سَبِيلِ اللَّهِ وَأَبْنِ السَّبِيلِ فَرِيضَةً مِّنَ اللَّهِ  
وَاللَّهُ عَلِيمٌ حَكِيمٌ ٦٠﴾

*Artinya: “Sesungguhnya zakat-zakat itu hanyalah untuk orang-orang fakir, orang-orang miskin, pengurus-pengurus zakat, para mu'allaf yang dibujuk hatinya, untuk (memerdekakan) budak, orang-orang yang berhutang, untuk jalan Allah dan untuk mereka yang sedang dalam perjalanan, sebagai suatu ketetapan yang diwajibkan Allah, dan Allah Maha mengetahui lagi Maha Bijaksana”.*

- b. Pendapatan *khums* dan sedekah. Pendapatan ini diberikan kepada fakir miskin atau untuk membiayai kesejahteraan mereka tanpa membedakan apakah ia seorang muslim atau bukan.
- c. Pendapatan *kharaj*, *fa'i*, *jizyah*, *'ushur*, dan sewa tanah. Pendapatan ini digunakan untuk membayar

dana pensiun dan dana bantuan serta untuk menutupi biaya operasional administrasi, kebutuhan militer, dan sebagainya.

- d. Pendapatan lain-lain. Pendapatan ini digunakan untuk membayar buruh merawat anak-anak terlantar, dan dana sosial lainnya.

Zallum dalam bukunya *al-Amwal fi Daulah al-Khilafah* 1993, membagi sumber-sumber pendapatan negara dalam tiga kelompok, yaitu:

- a. Bagian *fa'i* dan *kharaj*, meliputi harta yang tergolong *fa'i* seluruh kaum muslimin dan pajak (*dlaribah*) terhadap kaum muslimin sebagai komitmen mereka ketika negara menghadapi keadaan darurat keuangan sehingga tidak dapat mendukung belanja negara terutama yang bersifat wajib, kelompok ini terdiri atas:

- 1) Ganimah, mencakup ganimah, *anfal*, *fa'i*, dan *khums*.
- 2) *Kharaj*.

- 3) Status tanah, meliputi tanah-tanah yang ditaklukkan secara paksa (*uswah*), tanah *usyriyah*, *as shawafi* dan tanah-tanah yang diklaim oleh negara, tanah-tanah milik umum dan tanah-tanah yang dipagari oleh negara.
  - 4) Jizyah atau membayar denda karena tidak ikut berperang.
  - 5) *Fa'i*, yang meliputi data-data pemasukan dari (harta) *as-shawafi*, *ushur*, 1/5 harta *rikazh* dan barang tambang, tanah yang dijual atau disewakan, harta *as-shawafi* dan harta waris yang tidak ada pewarisnya.
- b. Bagian pemilikan umum, harta dari kepemilikan umum ini adalah milik seluruh kaum muslimin, sedangkan negara berfungsi mewakili umat dalam menangani harta jenis kepemilikan umum ini, kemudian digunakan bagi kesejahteraan kaum muslimin dan seluruh warga negara (termasuk non muslim). An-

Nabhani dan Abdul Qadim Zallum menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan kepemilikan umum ini adalah:<sup>17</sup>

- 1) Fasilitas/sarana umum yang jika tidak ada pada suatu negeri/komunitas akan menyebabkan banyak orang bersengketa untuk mencarinya, seperti air, padang rumput, dan jalan-jalan umum.
- 2) Barang tambang yang jumlahnya tak terbatas (sangat besar), seperti tambang minyak dan gas bumi, emas, dan logam mulia lainnya, timah, besi, uranium, dan batu bara.
- 3) Sumber daya alam yang sifat pembentukannya menghalangi untuk dimiliki individu, seperti laut, sungai, dan danau.

---

<sup>17</sup> Nurul Huda, dkk. *Keuangan Public Islam Pendekatan Teoritis dan Sejarah*, (Jakarta:KENCANA, 2016), h.222.

c. Bagian sedekah, bagian ini menyimpan harta-harta zakat yang wajib serta catatannya. Kelompok ini berdasarkan jenis harta zakat, yaitu:

- 1) Zakat (harta) uang dan perdagangan
- 2) Zakat pertanian dan buah-buahan, dan
- 3) Zakat (ternak) unta, sapi, dan kambing.

## **2. Kebijakan Anggaran Belanja Dalam Islam**

Anggaran belanja adalah semua rencana keuangan yang diberikan oleh semua tingkat pemerintah, dari pemerintah pusat hingga pemerintah daerah. Anggaran belanja ini biasa disebut *budget* dan biasanya disusun setahun sebelumnya. Rencana pengeluaran menggambarkan berapa banyak uang tunai yang akan dikeluarkan oleh pemerintah dan untuk keperluan apa saja.<sup>18</sup>

Sistem pengeluaran yang layak tidak hanya berfokus pada pengeluaran pembiayaan, tetapi juga

---

<sup>18</sup> Nurul Huda, dkk. *Keuangan...*, h.245.

pelaksanaan dan pencapaian target yang telah ditetapkan. Kaidah-kaidah islam yang berkaitan dengan kebijakan ekonomi publik bertujuan untuk mengontrol pengeluaran anggaran secara efektif dan efisien.

Alokasi anggaran belanja negara tidak terlepas dari tanggung jawab negara. Tanggung jawab negara merupakan refleksi dari persoalan sosial ekonomi politik yang berkembang dan skala *dharuriyah*-nya. Berdasarkan analisis sejarah dan informasi literatur tentang distribusi asset negara yang dilakukan baitul maal, maka anggaran belanja dalam islam dialokasikan sebagai berikut:

- a. Pemenuhan kebutuhan masyarakat miskin.  
Untuk mengatasi kebutuhan masyarakat miskin, penggunaan rencana keuangan diambil dari mata anggaran zakat, ghanimah, dan rencana keuangan *fa'i*.

- b. Belanja pertahanan dan pasukan militer. Anggaran dan termasuk pula membayar jaminan pensiun pasukan beserta keluarga yang ditinggalkan. Pembiayaan berasal dari pos ghanimah, *fa'i*, dan zakat
- c. Pelayanan administrasi. Semua operasionalisasi negara untuk pelayanan publik dengan kompleksitas administrasinya dan pembayaran gaji para aparatur negara, seperti hakim, guru, gubernur, dan pejabat negara lainnya diambil dari pos *fa'i*
- d. Jaminan keamanan sosial (*social security*). Jaminan sosial merupakan pemberian jaminan untuk memenuhi persyaratan dasar kehidupan yang layak secara social. Jaminan sosial yang diberikan baitul maal ditujukan kepada para fakir dan miskin, anak-anak yatim, para janda, para lansia, orang cacat bahkan kepada non-

muslim yang tidak mampu, lemah, cacat, atau lanjut usia

- e. Pensiunan dan bantuan keuangan untuk para pejuang dan penduduk senior yang telah berkontribusi banyak pada islam
- f. Pendidikan, setiap program pencerdasan bangsa dan penyebaran dakwah islam ke berbagai wilayah dibiayai oleh keuangan public (baitul maal)
- g. Proyek-proyek pembangunan seperti prasarana dan sarana kepentingan umum seperti jalan raya, pengairan lahan pertanian, penerangan, infrastruktur transportasi, dan proyek pembangunan lainnya yang dibutuhkan publik dan mendorong pengembangan kesejahteraan ekonomi sosial maka menjadi sasaran pembiayaan belanja Negara.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Nurul Huda, dkk, *Keuangan Publik...*, h. 236.

### G. Penelitian Terdahulu Yang Relevan

No	Nama dan Judul	Metode Analisis	Persamaan dan Perbedaan Penelitian	Hasil Penelitian
1	Muhammad Nur (2015) Jurnal Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus Terhadap Belanja Daerah di Sulawesi Selatan <sup>20</sup>	Teknik analisis data yang digunakan adalah Regresi linier berganda	Persamaan: Terdapat variabel dependen belanja daerah Perbedaan: Terdapat variabel independen Dana alokasi khusus	Hasil penelitian menyatakan bahwa PAD dan DAK secara parsial berpengaruh signifikan terhadap belanja daerah, sedangkan DAU tidak berpengaruh signifikan terhadap belanja daerah.
2	Della Jesica dan Alpon Satrianto (2019) Analisis <i>Flypaper Effect</i> dan Kemampuan Keuangan Daerah di Kabupaten/Kota	Teknik analisis data yang digunakan adalah Model regresi panel dan metode kuadran	Persamaan: Terdapat variable dependen belanja daerah Perbedaan: Terdapat variable independen DAK dan	Terdapat Hubungan Yang Positif Dan Signifikan Antara PAD, DAU Dan DAK Terhadap Belanja Daerah, Sedangkan Variable DBH Memiliki Hubungan Negatif Dan Tidak Signifikan Terhadap Belanja

<sup>20</sup> Muhammad Nur, 2015, *Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus Terhadap Belanja Daerah di Sulawesi Selatan*, **ASSETS** Volume 5, No 1, Juni 2015

	Sumatera Barat <sup>21</sup>		DBH, periode dan waktu penelitian berbeda	Daerah. Terindikasi Adanya <i>Flypaper Effect</i> di Sumatera Barat
3	Abel Rinaldi (2016) Skripsi Pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Perimbangan Terhadap Belanja Modal di Pemerintah Kota dan Kabupaten Provinsi Sumatera Selatan <sup>22</sup>	Teknik analisis data yang digunakan adalah Analisis Regresi Linear Berganda	Persamaan: Terdapat variabel independen Pendapatan Asli Daerah Perbedaan: Terdapat variabel independen Dana Perimbangan dan variabel dependen Belanja Modal	Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara simultan PAD dan Dana Perimbangan berpengaruh terhadap belanja modal. Secara parsial Pendapatan Asli Daerah berpengaruh terhadap belanja modal dan dana perimbangan berpengaruh terhadap belanja modal
4	Ahmad Solikin (2016) Jurnal Analisis <i>Flypaper Effect</i> Pada Pengujian Pengaruh Dana Alokasi Umum	Teknik analisis data yang digunakan adalah Analisis regresi linier berganda	Persamaan: Terdapat variabel dependen belanja daerah Perbedaan: Terdapat variabel	PAD, DAU, Dan SILPA Berpengaruh Signifikan Dan Mempunyai Hubungan Yang Positif Terhadap Belanja Daerah, Nilai Koefisien DAU Lebih Besar Dari PAD Dan Keduanya

<sup>21</sup> Della Jesica dan Alpon Satrianto, *Analisis Flypaper Effect dan Kemampuan Keuangan Daerah di Kabupaten/Kota Sumatera Barat*, Jurnal Kajian Ekonomi dan Pembangunan, Volume 1, Nomor 3, Agustus 2019

<sup>22</sup> Abel Rinaldi, *Pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Perimbangan Terhadap Belanja Modal di Pemerintah Kota dan Kabupaten Provinsi Sumatera Selatan*, Skripsi, (Palembang: 2016)

	(DAU), Pendapatan Asli Daerah (PAD), dan Sisa Lebih Penghitungan Anggaran (SILPA) Terhadap Belanja Pemerintah Daerah di Indonesia <sup>23</sup>		independen SILPA, periode dan objek penelitian yang berbeda	Signifikan Ini Menunjukkan Telah Terjadi <i>Flypaper Effect</i> Pada Pengelolaan Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia
5	Feizal Ilham Nashiri Dan Lailatul Amanah (2018) Jurnal Pengaruh DAU, DBH, Dan PAD Terhadap Belanja Daerah dan Analisis <i>Flypaper Effect</i> <sup>24</sup>	Teknik analisis data yang digunakan adalah Analisis regresi linier berganda	Persamaan: Terdapat variabel dependen belanja daerah Perbedaan: Terdapat variabel independen DBH, periode dan objek penelitian berbeda	Hasil Pengujian Hipotesis Memperlihatkan Masing-Masing Variabel DAU, DBH Dan PAD Berpengaruh Signifikan Dan Positif Terhadap Belanja Daerah Dan Ditemukannya <i>Flypaper Effect</i> Pada Belanja Daerah

<sup>23</sup> Ahmad Solikin, *Analisis Flypaper Effect Pada Pengujian Pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU), Pendapatan Asli Daerah (PAD), dan Sisa Lebih Penghitungan Anggaran (SILPA) Terhadap Belanja Pemerintah Daerah di Indonesia*, JURNAL AKUNTANSI & BISNIS Vol. 16, No. 1, Februari 2016

<sup>24</sup> Feizal Ilham Nashiri dan Lailatul Amanah, *Pengaruh DAU, DBH, dan PAD Terhadap Belanja Daerah dan Analisis Flypaper Effect*, Jurnal Ilmu dan Riset Akuntansi : Volume 7, Nomor 11, November 2018

## H. Hipotesis

Hipotesis merupakan jawaban sementara terhadap rumusan masalah penelitian, oleh karena itu rumusan masalah penelitian biasanya disusun dalam bentuk kalimat pertanyaan. Dikatakan sementara, karena jawaban yang diberikan baru berdasarkan pada teori yang relevan, belum didasarkan fakta-fakta empiris yang diperoleh melalui pengumpulan data dan berbagai informasi.<sup>25</sup>

Hipotesis pada penelitian ini adalah variabel X mempengaruhi variabel Y atau variabel X tidak mempengaruhi variabel Y, dapat digambarkan sebagai berikut:

1.  $H_0$  : Diduga tidak dapat pengaruh antara PAD terhadap belanja daerah  
 $H_1$  : Diduga terdapat pengaruh antara PAD terhadap belanja daerah
2.  $H_0$  : Diduga tidak dapat pengaruh antara DAU terhadap belanja daerah

---

<sup>25</sup> Sidik Priadana dan Saludin Muis, Metodologi Penelitian Ekonomi Dan Bisnis, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2009), h. 90

$H_1$  : Diduga terdapat pengaruh antara DAU terhadap belanja daerah

3.  $H_0$  : Diduga tidak dapat pengaruh antara PAD dan DAU terhadap belanja daerah

$H_1$  : Diduga terdapat pengaruh antara PAD dan DAU terhadap belanja daerah

4.  $H_0$  : Diduga pengaruh PAD terhadap belanja daerah lebih besar dari pada pengaruh DAU terhadap belanja daerah

$H_1$  : Diduga Pengaruh DAU terhadap belanja daerah lebih besar dari pada pengaruh PAD terhadap belanja daerah