

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Pengelolaan (manajemen) pemerintah daerah mengalami perubahan yang sangat berarti sejalan dengan diimplementasikannya otonomi daerah. Otonomi daerah yang diterapkan di Indonesia hingga saat ini merupakan wujud dari diberlakukannya desentralisasi. Otonomi daerah ini selaras dengan diberlakukannya Undang-undang (UU) No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah daerah dan UU No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Otonomi daerah bertujuan untuk mewujudkan kemandirian daerah sehingga daerah bebas untuk mengatur dirinya tanpa ada campur tangan pemerintah pusat. Kedua ketentuan perundangan ini memberikan kesempatan yang sangat luas kepada pemerintah daerah, baik dalam penggalan maupun optimalisasi pemanfaatan berbagai potensi yang dimiliki.

Otonomi daerah disatu sisi memberikan kewenangan yang luas kepada pemerintah daerah, namun disisi lain memberikan implikasi tanggung jawab yang lebih besar bagi pemerintah daerah dalam upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat. Kemandirian untuk mengelola dan mengatur rumah tangga sendiri akan terwujud dengan baik apabila terdapat dukungan (partisipasi) publik (Adi, 2007 dalam Setyawan dan Adi, 2008). Hal ini relatif akan dapat terwujud bila

terjadi proses distribusi, baik pada kebutuhan masyarakat maupun perolehan serta pembagian pendapatan untuk daerah dan masyarakat secara merata.

Hingga saat ini otonomi daerah memang sudah berjalan di tiap kabupaten dan kota di Indonesia. Realitas menunjukkan bahwa pemerintah daerah belum dapat sepenuhnya lepas dari pemerintah pusat di dalam mengatur rumah tangga daerah. Hal ini tidak hanya terlihat dalam konteks kerangka hubungan politis dan wewenang daerah, namun juga terlihat dalam hubungan keuangan antara pusat dan daerah (Simanjuntak, 2001 dalam Ndadari dan Adi, 2008).

Kebutuhan dana yang cukup besar merupakan implikasi langsung atas implementasi otonomi daerah. Sumber dana utama pemerintah daerah berasal dari PAD, yang dipakai untuk membiayai belanja modal dan pembangunan. PAD merupakan pendapatan daerah yang berasal dari potensi keuangan lokal seperti pemungutan pajak daerah dan retribusi. PAD merupakan salah satu modal dasar pemerintah daerah dalam mendapatkan dana pembangunan dan memenuhi belanja daerah. PAD juga merupakan usaha daerah guna memperkecil ketergantungan dalam mendapatkan dana dari pemerintah tingkat atas (subsidi).

Namun dalam beberapa tahun berjalan sumber pembiayaan daerah tidak hanya berasal dari PAD saja. Pemerintah daerah juga mendapatkan bantuan transfer dana dari pemerintah pusat berupa Dana Perimbangan. Berdasarkan UU No. 33 tahun 2004 menjelaskan Dana Perimbangan terdiri dari Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Transfer antar pemerintah merupakan fenomena umum yang terjadi di semua negara di

dunia terlepas dari sistem pemerintahannya, dan bahkan sudah menjadi ciri yang menonjol dari hubungan keuangan antara pusat dan daerah (Nemec dan Wright, 1996 dalam Kuncoro, 2004). Tujuan utama dari implementasi transfer adalah untuk menginternalisasikan eksternalitas fiskal yang muncul lintas daerah, perbaikan sistem perpajakan, koreksi ketidakefisienan fiskal, dan pemerataan fiskal antar daerah (Oates, 1999 dalam Kuncoro, 2004).

Permasalahan yang terjadi saat ini, pemerintah daerah terlalu menggantungkan alokasi DAU untuk membiayai belanja modal dan pembangunan tanpa mengoptimalkan potensi yang dimiliki daerah. DAU merupakan sejumlah dana yang dialokasikan kepada setiap daerah otonom (provinsi/kabupaten/kota) di Indonesia setiap tahunnya sebagai dana pembangunan ([www.wikipedia.org/wiki/Dana\\_Alokasi\\_Umum](http://www.wikipedia.org/wiki/Dana_Alokasi_Umum)). Disaat alokasi DAU yang diperoleh besar, maka pemerintah daerah akan berusaha agar pada periode berikutnya DAU yang diperoleh tetap. Menurut Adi (2006) dalam Ndadari dan Adi (2008), proporsi DAU terhadap penerimaan daerah masih yang tertinggi dibanding dengan penerimaan daerah yang lain, termasuk PAD. Kuncoro (2004), juga menyebutkan bahwa PAD hanya mampu membiayai belanja pemerintah daerah paling tinggi sebesar 20%. Kenyataan ini tidak sejalan dengan tujuan otonomi daerah yaitu memandirikan daerah dengan potensi-potensi yang dimilikinya. Hal inilah yang menimbulkan perilaku asimetris pada pemerintah daerah.

Gramlich (1977) dalam Kuncoro (2004) menyatakan dalam kasus keuangan daerah ada respon yang tidak simetri terhadap perubahan besaran transfer. Ia menjelaskan bahwa transfer diberikan untuk jangka waktu tertentu. Selama periode tersebut, pihak-pihak tertentu yang memperoleh keuntungan dari penerimaan transfer mulai meningkat. Setelah transfer dikurangi, mereka melakukan lobi untuk mempertahankan keuntungannya melalui kenaikan pajak.

Menurut Alderete (2004) dalam Ndadari dan Adi (2008), ketika pemerintah pusat memberikan bantuan melalui transfer kepada pemerintah daerah untuk meningkatkan belanja daerah, ada spekulasi bahwa pengeluaran pemerintah daerah merespon perubahan transfer itu secara asimetris. Perilaku asimetris ini dapat dilihat dengan adanya pengeluaran yang berasal dari bantuan yang memberikan keuntungan pribadi, sedangkan di lain pihak anggaran juga berkurang. Maimunah (2006) membuktikan adanya perilaku asimetris yang ditunjukkan oleh pengaruh DAU terhadap belanja daerah dan PAD. Besarnya proporsi DAU berpengaruh positif terhadap belanja daerah. Hal ini menunjukkan bahwa transfer pemerintah khususnya DAU begitu dominan dalam membiayai belanja pemerintah daerah.

Kuncoro (2007) dalam Ndadari dan Adi (2008) juga menyebutkan bahwa peningkatan alokasi transfer diikuti dengan pertumbuhan belanja yang lebih tinggi. Hal ini dapat menunjukkan adanya indikasi bahwa peningkatan belanja yang tinggi tersebut dikarenakan inefisiensi belanja pemerintah, terutama belanja operasional. Selain itu pada saat transfer dana dari pemerintah pusat menurun

maka juga diikuti oleh penurunan belanja daerah yang melebihi penurunan PAD. Kecenderungan ini menunjukkan ketergantungan pemerintah daerah kepada pemerintah pusat masih tinggi. Dalam jangka panjang ketergantungan ini seharusnya dikurangi, karena akan berdampak negatif pada kemandirian daerah.

Penelitian yang dilakukan oleh Ndadari dan Adi (2008) menunjukkan bukti adanya perilaku asimetris daerah dalam merespon transfer pemerintah pusat. Berdasarkan penelitian-penelitian terdahulu, terlihat bahwa terdapat perilaku asimetris pemerintah daerah dalam menerima transfer dari pemerintah pusat. Hal inilah yang menjadi alasan bagi peneliti untuk melakukan penelitian terhadap perilaku pemerintah daerah dalam menerima transfer dari pemerintah pusat, apakah dana yang ditransfer pemerintah pusat telah digunakan untuk kegiatan-kegiatan yang semestinya atau digunakan untuk kegiatan-kegiatan yang memberikan keuntungan pribadi. Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian Ndadari dan Adi (2008) dengan memfokuskan pada daerah kabupaten/kota di pulau Jawa dan Bali, di mana belum dibahas pada penelitian sebelumnya.

Berdasarkan uraian-uraian di atas, maka peneliti tertarik untuk mengambil judul "Perilaku Asimetris Pemerintah Daerah Dalam Menerima Transfer Pemerintah Pusat".

## **B. Batasan Masalah**

Dalam penelitian ini, kecenderungan perilaku asimetris pemerintah daerah dalam menerima transfer pemerintah pusat, dihitung dengan menggunakan perhitungan Manipulasi Belanja (*Expenditure Manipulation*). Cara ini memperhitungkan besarnya anggaran PAD yang dipengaruhi oleh variabel, yaitu rasio dari pendapatan nasional yang diberikan pemerintah pusat bagi pemerintah daerah, persepsi relatif dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah, kepentingan relatif dari DAU terhadap belanja pemerintah dan tingkat pengangguran terbuka (Dollery, 1995 dalam Ndadari dan Adi, 2008).

## **C. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang dan batasan masalah di atas, maka rumusan permasalahan dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah terjadi kecenderungan perilaku asimetris pemerintah daerah kabupaten dan kota terhadap perubahan besaran transfer yang diterima dari pemerintah pusat?
2. Apakah terdapat perbedaan yang signifikan perilaku asimetri pemerintah daerah kabupaten dan kota dalam menerima transfer dari pemerintah pusat?

#### **D. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan permasalahan di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengkaji pola perilaku pemerintah daerah kabupaten dan kota terhadap perubahan besaran transfer dari pemerintah pusat.
2. Untuk mengetahui ada tidaknya perbedaan perilaku asimetri pemerintah daerah kabupaten dan kota dalam menerima transfer dari pemerintah pusat

#### **E. Manfaat Penelitian**

1. Manfaat Teoritis

Manfaat teoritis dari penelitian ini adalah sebagai sarana penerapan teori yang di dapat dari Perguruan Tinggi ke dalam praktek untuk mengetahui pola perilaku pemerintah daerah kabupaten dan kota terhadap perubahan besaran transfer dari pemerintah pusat.

2. Manfaat Praktik

Manfaat praktik dari penelitian ini adalah sebagai bahan informasi tentang besaran dana perimbangan yang diterima pemerintah daerah sehingga dapat dilihat bagaimana perilaku pemerintah daerah apabila ada perubahan besaran transfer dari pemerintah pusat.