

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Sejak tanggal 1 Januari 2001 pemerintah Indonesia mengeluarkan kebijakan tentang otonomi daerah, sebagaimana dimuat dalam UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang menggantikan UU No.22 Tahun 1999. Implikasi dari kebijakan otonomi daerah tersebut adalah daerah yang memiliki kewenangan dan tanggungjawab untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dan kepentingan daerahnya masing-masing (Diah Ayu,2007).

Undang-undang No.25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang dalam perkembangannya kebijakan ini diperbaharui dengan dikeluarkannya UU.No 33 Tahun 2004. Kebijakan ini membawa perubahan mendasar pada sistem dan mekanisme pengelolaan pemerintah daerah. Hal ini merupakan tantangan dan peluang bagi pemerintah daerah dikarenakan pemerintah daerah memiliki kewenangan lebih besar untuk mengelola sumber daya yang dimiliki secara efisien dan efektif. Undang-Undang ini menegaskan bahwa pelaksanaan kewenangan Pemerintah Daerah (Pemda), Pemerintah Pusat (Pempus) akan mentransferkan dana perimbangan pada pemda. Dana perimbangan tersebut terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan bagian daerah bagi hasil pajak pusat.

Pemerintah Daerah memiliki sumber pendanaan sendiri berupa PAD, pinjaman daerah dan lain-lain penerimaan daerah yang sah. Kebijakan penggunaan semua dana diserahkan kepada Pemerintah Daerah (Bambang Prakosa , 2004).

Tujuan dari transfer adalah untuk mengurangi kesenjangan fiskal antar pemerintahan dan menjamin tercapainya standar pelayanan publik minimum di seluruh daerah (Simanjuntak, Sidik et.al,2002 dalam Kesit 2004). Adanya transfer dana bagi Pemerintah Daerah merupakan sumber pendanaan dalam melaksanakan kewenangannya, sedangkan kekurangan pendanaan diharapkan dapat digali melalui sumber pendanaan sendiri. Namun kenyataannya, transfer Pemerintah Pusat merupakan sumber dana utama Pemerintah Daerah untuk membiayai operasi utamanya sehari-hari atau belanja daerah yang oleh Pemerintah Daerah dilaporkan diperhitungan APBD.

DAU merupakan transfer yang bersifat umum dari pemerintah pusat ke pemda untuk mengatasi ketimpangan horizontal dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah. Di beberapa daerah peran DAU sangat signifikan karena kebijakan Belanja Daerah lebih di dominasi oleh jumlah DAU daripada PAD (Sidik *et.al.*2002 dalam David dan Priyo, 2007).DAU digunakan antara lain untuk membayar gaji pegawai, membangun fasilitas umum serta peningkatan kualitas sumber daya manusia. Pada tahun 2005 DAU Jawa Timur adalah 10.524 milyar dan pada tahun 2006 meningkat menjadi 15.795 milyar.

PAD merupakan pendapatan yang dihasilkan daerah yang terdiri dari hasil pajak daerah, retribusi daerah, pendapatan dari laba perusahaan daerah dan lain-lain. Setiap daerah memiliki wewenang dan kewajiban untuk menggali sumber keuangannya sendiri dengan melakukan segala upaya untuk meningkatkan PAD. Apabila suatu daerah memiliki PAD yang meningkat maka dana yang dimiliki pemerintah akan meningkat pula. Peningkatan ini akan menguntungkan pemerintah, karena merupakan cerminan keberhasilan usaha atau tingkat kemampuan daerah sehingga dapat digunakan untuk memenuhi kebutuhan daerahnya (Halim, 2004). Pada tahun 2005 PAD Jawa timur sebesar 15.999 milyar sedangkan tahun 2006 meningkat menjadi 22.407 milyar. Pendapatan ini berasal dari retribusi pajak, serta laba yang diperoleh dari perusahaan daerah.

Belanja Daerah merupakan pengeluaran daerah yang digunakan untuk membiayai kebutuhan daerah yang meliputi belanja langsung dan belanja tidak langsung. Pada tahun 2005 belanja daerah Propinsi Jawa Timur sebesar 15.025 milyar dan pada tahun 2006 belanja daerah Propinsi Jawa Timur meningkat menjadi 20.378 milyar, yang terdiri dari belanja tidak langsung 11,420 milyar dan belanja langsung 8.958 milyar.

Pelayanan publik yang dilakukan baik oleh pihak swasta maupun pemerintah merupakan isu yang menarik akhir-akhir ini. Pemerintah terutama pemda memiliki kewajiban untuk memberikan pelayanan yang baik pada masyarakat didaerahnya yang sesuai dengan standar pelayanan minimum. Untuk mengoptimalkan pelayanan masyarakat dibutuhkan

sarana dan prasana pelayanan pelayanan sesuai kebutuhan. Pemerintah perlu memberikan alokasi belanja yang lebih besar untuk kebutuhan tersebut. Pada kenyataannya pelayanan yang diberikan oleh pemerintah masih jauh dari harapan masyarakat. Hal ini terjadi karena kurangnya kesadaran aparaturnya serta minimnya sarana dan prasarana yang menunjang proses pelayanan publik.

Penelitian mengenai pengaruh pendapatan daerah terhadap pengeluaran daerah sudah pernah dilakukan antara lain oleh Aziz *et.al* (2000), Blackley (1986), Joulfaian dan Mokeerjee (1990), Legrenzi dan Milas (2001), Von Furstenberg *et al.* (dalam Sukriy dan Halim, 2003). Dalam beberapa penelitian, hipotesis yang menyatakan bahwa pendapatan daerah mempengaruhi anggaran belanja pemerintah daerah disebut dengan *tax-spend hypothesis*. Hipotesis ini mengandung makna bahwa kebijakan pemerintah daerah dalam menganggarkan belanja daerah disesuaikan dengan pendapatan daerah yang diterima.

Sukriy Abdullah (2003) yang meneliti pada daerah Jawa dan Bali membuktikan bahwa DAU  $t-1$  memiliki pengaruh lebih besar dari pada PAD  $t-1$  terhadap Belanja Daerah, namun ketika diuji secara bersamaan terhadap Belanja Daerah hasilnya PAD tidak berpengaruh dan DAU berpengaruh terhadap Belanja Daerah. Hal ini menunjukkan telah terjadi *flypaper effect* pada pulau Jawa dan Bali.

Menurut Liris (2008) dalam penelitiannya menyatakan bahwa DAU pada tahun berjalan dan PAD tahun berjalan berpengaruh 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 pembelajaan lainnya. Penelitian ini juga didukung dengan penelitian yang dilakukan oleh Mutiara Maimunah (2008) menyatakan bahwa DAU tahun berjalan dan PAD tahun berjalan berpengaruh terhadap Belanja Daerah tahun berjalan, yang berarti besarnya nilai DAU dan PAD mempengaruhi besarnya nilai Belanja Daerah.

Menurut Novi Pratiwi (2007) menyatakan bahwa  $DAU_{t-1}$  dan  $PAD_{t-1}$  berpengaruh terhadap prediksi BDT. Hal ini senada dengan penelitian yang dilakukan Rizkiyanti Aprilia (2008) yang menunjukkan bahwa DAU yang diterima oleh pemerintah daerah dan PAD yang dihasilkan dari pajak serta retribusi daerah berpengaruh kuat dengan daya prediksi belanja daerah.

Penelitian yang dilakukan oleh Kesit (2004) menyatakan bahwa DAU dan PAD berpengaruh Terhadap prediksi Belanja Daerah, baik dengan lag maupun tanpa lag. Ketika tidak menggunakan lag, pengaruh PAD terhadap Belanja Daerah lebih kuat daripada DAU, tetapi ketika menggunakan lag, pengaruh DAU terhadap Belanja Daerah justru lebih kuat daripada PAD. Hal ini menunjukkan bahwa tingkat ketergantungan Pemerintah Kabupaten/Kota terhadap Pemerintah Pusat masih tinggi dan menunjukkan telah terjadi *flypaper effect* yang artinya suatu kondisi yang

terjadi saat pemerintah daerah merespon belanja lebih banyak dengan menggunakan dana transfer (DAU) dari pada menggunakan kemampuan sendiri (PAD).

Propinsi Jawa Timur merupakan propinsi terluas di pulau jawa dengan dikelilingi 29 kabupaten dan 9 kota ,yang masing-masing memiliki potensi alam yang berbeda. Sehingga berpengaruh pada besarnya pendapatan ataupun pengeluaran yang terjadi pada daerah tersebut. Keadaan yang berbeda inilah yang membuat penulis ingin meneliti bagaimana pengaruh DAU dan PAD terhadap prediksi Belanja Daerah dan apakah terjadi *flypaper effect* dari pengaruh tersebut pada Pemda di Kabupaten/ Kota Jawa Timur.

Hasil penelitian mengenai Analisis Pengaruh DAU dan PAD terhadap Prediksi Belanja Daerah , membuat peneliti tertarik untuk meneliti kembali hubungan tersebut. Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian Kesit Bambang (2004). Perbedaan penelitian ini adalah data dan sampel tidak sama dengan penelitian sebelumnya. Sampel yang digunakan adalah Laporan Realisasi APBD Daerah di Jawa Timur dengan periode 2003-2007, sehingga hal ini mendorong penulis untuk mengadakan penelitian yang berjudul: **“Pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Terhadap Prediksi Belanja Daerah (Studi Empirik Pada Kabupaten/Kota Di Jawa Timur).”**

## **B. Batasan Masalah**

Batasan masalah pada penelitian ini adalah Belanja Daerah yang diteliti sesuai dengan batasan pada KEPMENDAGRI 29/2002.

## **C. Rumusan Masalah**

1. Apakah Dana Alokasi Umum tahun lalu ( $DAU_{t-1}$ ) berpengaruh terhadap prediksi Belanja Daerah tahun berjalan ( $BD_t$ )?
2. Apakah Pendapatan Asli Daerah tahun lalu ( $PAD_{t-1}$ ) berpengaruh terhadap prediksi Belanja Daerah tahun berjalan ( $BD_t$ )?
3. Apakah terjadi flypaper effect pada pengaruh  $DAU_{t-1}$  dan  $PAD_{t-1}$  terhadap prediksi Belanja Daerah tahun berjalan ( $BD_t$ )?

## **D. Tujuan Masalah**

1. Untuk mengetahui apakah Dana Alokasi Umum tahun lalu ( $DAU_{t-1}$ ) berpengaruh terhadap prediksi Belanja Daerah tahun berjalan.
2. Untuk mengetahui apakah Pendapatan Asli Daerah tahun lalu ( $PAD_{t-1}$ ) berpengaruh terhadap prediksi Belanja Daerah tahun berjalan.
3. Untuk mengetahui apakah terjadi flypaper effect pada pengaruh  $DAU_{t-1}$  dan  $PAD_{t-1}$  terhadap prediksi Belanja Daerah tahun berjalan.

## **E. Manfaat Penelitian**

1. Bagi pemerintah daerah

Memberikan gambaran dan masukan bagi Pemerintah Daerah khususnya Pemerintah Daerah di Jawa Timur dalam hal melakukan perbaikan kebijakan pada periode tahun-tahun selanjutnya.

## 2. Bagi Penulis

Memberikan pengalaman, informasi dan menambah wawasan tentang perkembangan pemerintah daerah sekitar.

## 3. Bagi Bidang Pendidikan

Memberikan tambahan data untuk dijadikan referensi dan bahan pembelajaran ilmu pengetahuan yang bersangkutan. Selain itu juga untuk memperkuat penelitian yang berkenaan adanya pengaruh Dana Alokasi Umum dan Pendapatan Asli Daerah Terhadap Belanja Daerah, terutama pada daerah Jawa Timur.