

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

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

Kebijakan otonomi daerah lahir di tengah gejolak tuntutan berbagai daerah terhadap sentralisasi yang sangat kuat di masa orde baru. Berpuluh tahun sentralisasi pada era orde baru tidak membawa perubahan dalam pengembangan kreativitas daerah, baik pemerintah maupun masyarakat daerah. Ketergantungan pemerintah daerah kepada pemerintah pusat sangat tinggi sehingga sama sekali tidak ada kemandirian perencanaan pemerintah daerah saat itu. Di masa orde baru semuanya bergantung ke pusat dan diharuskan semua meminta uang ke pusat.

Ketetapan MPR Nomor XV/MPR/1998 tentang “Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumberdaya Nasional yang Berkeadilan serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia” merupakan landasan hukum keluarnya UU No. 22 Tahun 1999 yang direvisi menjadi UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 yang direvisi menjadi UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Undang-undang inilah yang menjadi tonggak awal dari otonomi daerah dan membawa perubahan mendasar pada pola hubungan antar pemerintahan dan keuangan antara pusat dan daerah. Hal tersebut merupakan kebijakan yang dipandang sangat demokratis dan memenuhi aspek desentralisasi yang sesungguhnya. Dengan adanya otonomi daerah, pemerintah daerah dapat

menggali sumber daya yang dimilikinya tanpa harus melibatkan pusat karena campur tangan pemerintah pusat dianggap menyebabkan daerah mengalami stagnasi kreativitas dan terhambatnya pengembangan potensi yang dimiliki daerah, sehingga proses pembangunan dan kehidupan berdemokrasi di daerah tidak berjalan lancar (Septian, 2008).

Menurut Khusaini (2006) dalam Sulistyowati (2011) asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan menurut UU No. 22 tahun 1999 mencakup paling tidak 4 hal yaitu:

- 1) Memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Keleluasaan otonomi artinya mencakup kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraan pemerintahan termasuk penyusunan perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, dan evaluasi.
- 2) Otonomi yang nyata, artinya daerah punya keleluasaan untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah di bidang tertentu yang secara nyata ada, dibutuhkan, tumbuh, hidup, dan berkembang di daerah.
- 3) Otonomi yang bertanggung jawab, berarti sebagai konsekuensi logis dari pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam pemberian pelayanan kepada publik dan peningkatan kesejahteraan bagi rakyat di daerahnya.
- 4) Otonomi untuk daerah provinsi diberikan secara terbatas yaitu (a) kewenangan lintas kabupaten/kota; (b) kewenangan yang belum

dilaksanakan oleh kabupaten/kota; (c) kewenangan lainnya menurut PP No.25 tahun 2000.

Dalam era desentralisasi fiskal diharapkan terjadinya peningkatan pelayanan diberbagai sektor terutama sektor publik. Anggaran daerah merupakan rencana keuangan yang menjadi dasar dalam pelaksanaan pelayanan publik. Di Indonesia, dokumen anggaran daerah disebut Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), baik untuk provinsi maupun kabupaten/kota. Desentralisasi fiskal disatu sisi memberikan kewenangan yang lebih besar dalam pengelolaan daerah, tetapi disisi lain memunculkan persoalan baru, dikarenakan tingkat kesiapan fiskal daerah yang berbeda-beda.

Besarnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) menjadi salah satu ukuran kemampuan daerah untuk melaksanakan otonomi. Tinggi atau rendahnya tingkat kemampuan suatu daerah tergantung pada mampu atau tidaknya suatu daerah mengelola sumber daya yang dimilikinya. Dengan PAD yang relatif kecil akan sulit bagi suatu daerah untuk melaksanakan proses kemandirian daerah, tanpa didukung pemerintah pusat.

Dikarenakan setiap daerah mempunyai kemampuan yang tidak sama dalam mendanai kegiatan operasional di daerahnya masing-masing, hal tersebut menimbulkan ketimpangan fiskal antar daerah. Untuk mengatasi ketimpangan tersebut, pemerintah pusat mentransfer dana perimbangan untuk masing-masing daerah. Dalam pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah, pemerintah pusat akan mentransfer dana perimbangan yang terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil yang terdiri dari pajak

dan sumber daya alam. Kebijakan penggunaan semua dana tersebut diserahkan kepada pemerintah daerah. Diharapkan, dengan adanya dana transfer dari pemerintah pusat dapat membantu pemerintah daerah dalam membangun fasilitas bagi kepentingan publik dan dapat menggunakannya secara efektif dan efisien dalam meningkatkan pelayanan kepada publik termasuk menanggulangi kemiskinan.

Menurut Mawardi dan Sumarto (2003) salah satu dasar pembagian DAU adalah variabel jumlah penduduk miskin. Sehingga daerah yang mempunyai kemampuan keuangan yang rendah akan mendapatkan DAU yang relatif besar, sedangkan daerah yang memiliki kemampuan keuangan yang tinggi akan mendapatkan DAU yang relatif kecil. Apabila terjadi kecenderungan pemakaian dana transfer dari pemerintah pusat (DAU) lebih besar dibandingkan pemakaian pendapatan dari daerah itu sendiri (PAD), maka hal ini akan menyebabkan terjadinya *flypaper effect*.

Menurut Maimunah (2006), *Flypaper effect* merupakan suatu kondisi yang terjadi saat pemerintah daerah lebih banyak menggunakan dana transfer (*grants*) yang diprosikan dengan Dana Alokasi Umum (DAU) daripada menggunakan kemampuan sendiri yang diprosikan dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Dalam penelitian Abdullah dan Halim (2003) memberikan bukti bahwa DAU mempunyai pengaruh yang lebih kuat terhadap belanja daerah. Daerah cenderung mempertahankan penerimaan DAU dikarenakan jumlahnya sangat besar daripada mengupayakan pendapatan daerah sendiri. Rendahnya PAD yang dimiliki serta ketidakmampuan suatu daerah dalam mengelola sumber daya yang dimiliki akan

menyebabkan kesenjangan atau ketidakmerataan pendapatan. Kesenjangan tersebut apabila tidak dibarengi dengan keikutsertaan pemerintah dalam melaksanakan kebijakan yang sesuai akan mendorong tingginya tingkat kemiskinan.

Indonesia memiliki sektor-sektor yang potensial dan dari setiap provinsi mempunyai karakteristik yang berbeda. Selain itu, kemampuan ekonomi dan corak kehidupan dari masyarakat setempat juga berbeda-beda. Letak geografis, karakteristik daerah, serta sumber daya yang dimiliki antar provinsi di Indonesia yang berbeda dapat menimbulkan ketimpangan fiskal antar daerah. Untuk mengatasi ketimpangan tersebut, pemerintah pusat mentransfer dana perimbangan (DAU) untuk masing-masing daerah dengan menyesuaikan kebutuhan, potensi, dan pendapatan (PAD) dari masing-masing daerah. Berdasarkan uraian di atas, maka peneliti tertarik untuk mengangkat dan membahas permasalahan di atas dengan judul **“PENGARUH FLYPAPER EFFECT TERHADAP TINGKAT KEMISKINAN (Studi Empiris pada 32 Provinsi di Indonesia)”**.

Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Mutiara Maimunah dan Rusdi Akbar (2008) dengan judul *“Flypaper Effect pada Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota di Pulau Sumatera”* yang dikompilasi dengan penelitian Wulandari (2011) dengan judul *”Perbandingan Pengaruh Flypaper Effect terhadap Tingkat Kemiskinan antara Pulau Sumatera dan Pulau Jawa (Studi Empiris dengan Menggunakan Uji Chow)*. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya, yaitu yang pertama adalah peneliti menggunakan

data realisasi DAU, PAD, belanja daerah serta data tingkat kemiskinan dari tahun 2008-2010. Perbedaan yang kedua adalah sampel yang diteliti, peneliti mengambil sampel seluruh provinsi di Indonesia dengan jumlah sampel sebanyak 32 provinsi.

### **B. Batasan Masalah**

1. Sampel dalam penelitian ini adalah 32 provinsi di Indonesia yang telah melaksanakan otonomi daerah.
2. Data yang digunakan dalam penelitian ini berupa realisasi Dana Alokasi Umum, realisasi Pendapatan Asli Daerah, dan realisasi Belanja Daerah yang terdapat pada laporan realisasi APBD pada tahun 2008-2010 serta data Tingkat Kemiskinan tahun 2009-2010.

### **C. Rumusan Masalah**

1. Apakah DAU tahun berjalan dan PAD tahun berjalan berpengaruh terhadap Belanja Daerah tahun berjalan?
2. Apakah terjadi *Flypaper Effect* pada pengaruh DAU tahun berjalan dan PAD tahun berjalan terhadap Belanja Daerah tahun berjalan?
3. Apakah DAU tahun lalu dan PAD tahun lalu berpengaruh terhadap Belanja Daerah tahun berjalan?
4. Apakah terjadi *Flypaper Effect* pada pengaruh DAU tahun lalu dan PAD tahun lalu terhadap Belanja Daerah tahun berjalan?
5. Apakah terdapat pengaruh *Flypaper Effect* terhadap Tingkat Kemiskinan?

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

1. Untuk menguji apakah DAU tahun berjalan dan PAD tahun berjalan berpengaruh terhadap Belanja Daerah tahun berjalan.
2. Untuk menguji kemungkinan terjadinya *Flypaper Effect* pada pengaruh DAU tahun berjalan dan PAD tahun berjalan terhadap Belanja Daerah tahun berjalan?
3. Untuk menguji apakah DAU tahun lalu dan PAD tahun lalu berpengaruh terhadap Belanja Daerah tahun berjalan.
4. Untuk menguji kemungkinan terjadinya *Flypaper Effect* pada pengaruh DAU tahun berjalan dan PAD tahun berjalan terhadap Belanja Daerah tahun berjalan?
5. Untuk mengetahui apakah terdapat pengaruh *Flypaper Effect* terhadap Tingkat Kemiskinan.

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

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dalam berbagai bidang, antara lain :

1. Bidang teoritis
  - a. Memberikan kontribusi literatur untuk penelitian-penelitian selanjutnya.
  - b. Memberikan kontribusi ilmu sebagai referensi mata kuliah Akuntansi Keuangan Pemerintah Daerah dan Akuntansi Sektor Publik yang diharapkan dapat berguna bagi pembaca.

## 2. Bidang praktik

- a. Memberikan kontribusi bagi pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam menyusun kebijakan di masa yang akan datang, khususnya yang berkaitan dengan perencanaan, pengendalian, dan evaluasi dari APBN dan APBD serta Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah yang menyertainya.
- b. Sebagai sarana evaluasi bagi pemerintah pusat dan pemerintah daerah mengenai kebijakan yang telah diambil apakah sudah berkontribusi terhadap daerah tersebut atau belum.