

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanggal 1 Januari 2001 Indonesia memasuki era otonomi daerah yang mana merupakan solusi dari pembangunan sentralisasi dan mulai diberlakukannya desentralisasi fiskal. Perubahan tersebut terutama terkait dengan dilaksanakannya otonomi daerah secara efektif sebagaimana yang diamanatkan dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah yang telah direvisi dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 dan UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang telah direvisi dengan UU Nomor 33 Tahun 2004. Otonomi daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan (Halim, 2004). Tujuan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat, pengembangan kehidupan berdemokrasi, keadilan, pemerataan dan pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah (Sidik, 2002), Selain itu otonomi daerah dan desentralisasi fiskal mempunyai tujuan untuk menciptakan suatu kemandirian daerah. Namun tidak semua daerah mempunyai kesiapan yang sama dalam menciptakan kemandiriannya. Untuk mengatasi permasalahan ini, pemerintah pusat memberikan dana perimbangan/dana transfer kepada pemerintah daerah (Burhanudin, 2012).

Berdasarkan UU No 33 Tahun 2004 menjelaskan bahwa untuk pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah, pemerintah pusat mentransfer Dana Perimbangan yaitu Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Dana Bagi Hasil (DBH) yang bersumber dari pajak dan sumber daya alam. Ketiga jenis dana tersebut bersama dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD) digunakan untuk menyelenggarakan urusan pemerintah daerah yang berasal dari pajak daerah, retribusi daerah dan sumber pendapatan lainnya. Dana perimbangan tersebut bertujuan untuk mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah dan pemerintah daerah dan antar pemerintah daerah (Pasal 3 ayat (2) UU No 33 tahun 2004). Penggunaan dana tersebut sepenuhnya diserahkan kepada pemerintah daerah untuk digunakan secara efektif dan efisien untuk peningkatan pelayanan pada masyarakat dengan disertai dengan pertanggungjawaban atas penggunaan dana tersebut.

Konsekuensi fiskal atas pelaksanaan otonomi daerah mengakibatkan setiap daerah memiliki tanggungjawab yang besar tetapi tidak sebanding dengan kapasitas fiskalnya. Banyak pakar ekonomi menyatakan bahwa kendati daerah memperoleh dana perimbangan yang lebih besar, namun hal ini dibarengi dengan merosotnya jumlah Pendapatan Asli Daerah (Burhanudin, 2012). Hal tersebut juga tidak menutup kemungkinan bahwa pemerintah daerah memiliki respon belanja daerah yang lebih banyak terhadap transfer dari pemerintah pusat terutama yang berasal dari DAU daripada pendapatan asli daerahnya sendiri atau dikenal dengan istilah "*Flypaper Effect*" yang memberikan indikasi atau keganjilan karena terus bergantung pada suntikan DAU dari pusat sehingga pada praktiknya, transfer dari pemerintah

pusat merupakan sumber dana utama pemerintah daerah untuk membiayai operasi utamanya sehari-hari, yang oleh pemerintah daerah “dilaporkan” di perhitungan dalam APBD (Riandasa, 2011). Sekretaris Jenderal Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (Fitra) Yuna Farhan (SerambiNews.com, 2011) mengatakan tujuan otonomi daerah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat daerah dengan mendekatkan pelayanan publik masih jauh dari harapan. Rasio daerah penerima transfer dana tertinggi dengan daerah yang menerima transfer terendah berbeda 127 kali lipat. Dana alokasi umum yang sejatinya diberikan untuk keleluasaan bagi daerah mengalokasikannya sesuai kebutuhan, habis terserap untuk pegawai.

Penelitian mengenai *flypaper effect* sebelumnya pernah diteliti oleh Maimunah (2006) dengan sampel di Pulau Sumatera, Diah Ayu Kusumadewi dan Arief Rahman (2007) dengan sampel di Indonesia, Mega Pertiwi (2010) dengan sampel di Indonesia dengan perbandingan daerah agraris dan non-agraris di Pulau Jawa, Dwi Istina (2010) dengan sampel di Indonesia, Dian dan Yohanes (2010) dengan sampel di Jawa Tengah, Siti Rokhanyah dan Muh Rudi Nugroho (2011) dengan sampel Kota dan Kabupaten di Indonesia. Hasil dari beberapa penelitian tersebut mengindikasikan adanya pengaruh dari DAU, PAD terhadap Belanja Daerah dan terjadinya *flypaper effect*.

Kondisi masih terjadinya *flypaper effect* setelah satu dasawarsa otonomi daerah dapat dilihat dalam tabel berikut ini:

Tabel 1.1 Perbandingan PAD terhadap DAU Tahun 2010

Nama Kota	PAD	DAU	% PAD terhadap DAU
Kota Bandung	Rp 441,863	Rp 912,572	48%
Kota Yogyakarta	Rp 179,424	Rp 395,444	45%
Kota Palu	Rp 56,895	Rp 380,493	15%
Kota Manado	Rp 90,828	Rp 420,481	22%
Kab.Bangka	Rp 35,370	Rp 272,130	13%
Kota Jayapura	Rp 52,699	Rp 367,786	14%
Kab.Mimika	Rp 99,711	Rp 238,911	42%
Kab.Sumbawa Timur	Rp 26,968	Rp 337,456	8%
Kab.Pesisir Selatan	Rp 26,968	Rp 454,097	6%
Kota Ambon	Rp 34,207	Rp 365,671	9%

(Sumber : <http://www.djpk.depkeu.go.id/>)

Tabel diatas mengambil beberapa pemda secara acak di seluruh Indonesia. Dari tabel diatas menunjukkan DAU lebih besar daripada PAD yang mana telah terjadi *Flypaper Effect*. Tabel diatas menunjukkan rata-rata PAD tidak lebih dari 50% dibandingkan dengan DAU, dapat dikatakan bahwa desentralisasi belum tercapai karena pemda masih tergantung dengan pemerintah. Menurut Suwiditono (2013) Paling tidak termuat empat faktor penting penyebab penyimpangan tujuan pokok otonomi. Salah satunya adalah pembiaran atas pembesaran defisit celah fiskal. Kebutuhan anggaran daerah terus meningkat, sedangkan arus kas penerimaan sukar mengimbangnya. Terpeliharanya struktur anggaran “besar pasak daripada tiang” yang ditutup dengan dana perimbangan.

Indonesia merupakan negara yang memiliki keanekaragaman dan persebaran yang sangat luas. Terdiri lebih dari 17.000 pulau (dimana 6.000 di antaranya tidak berpenghuni), terentang di tiga zona waktu (WIB,WITA dan WIT)

Keanekaragaman dan perbedaan geografis ini tercermin dalam perbedaan kondisi sosial ekonomi yang cukup signifikan. Sementara beberapa bagian wilayah Indonesia memiliki pendapatan tinggi seperti daerah sangat maju, di bagian lain masih menunjukkan adanya kelompok masyarakat dengan tingkat pendapatan rendah. Fasilitas pendidikan di Jakarta dan sejumlah kota besar di Indonesia sangat berkembang, sementara tingkat pendidikan dan kesehatan, terutama di kawasan Indonesia Timur masih sangat tertinggal. PDB per kapita daerah sangat bervariasi. Misalnya, PDB per kapita Riau dan Kalimantan Timur, yang merupakan daerah penghasil minyak dan gas, adalah hampir 20 kali lebih tinggi daripada PDB Maluku atau Nusa Tenggara Timur (NTT). Angka kemiskinan di tingkat kabupaten/kota sangat bervariasi antara daerah yang satu dengan lainnya. Sejumlah kota memiliki tingkat kemiskinan dibawah 3 persen, tapi Kabupaten Manokwari di Irian Jaya Barat dan Kabupaten Puncak Jaya di Papua memiliki tingkat kemiskinan diatas 50 persen. Indikator Pembangunan Manusia (IPM) rata-rata untuk Indonesia pada 2002 adalah 0,66. Di tingkat kabupaten/kota angka IPM bervariasi dari yang paling rendah sebesar 0,47 di Kabupaten Jayawijaya sampai dengan 0,76 untuk Jakarta Timur (Kajian Pengeluaran Publik Indonesia, 2007). Menurut Rambe (2010) masalah ketimpangan ekonomi antar daerah tidak hanya tampak pada wajah ketimpangan perekonomian Pulau Jawa dan Luar Pulau Jawa melainkan juga antar Kawasan Barat Indonesia (KBI) dan Kawasan Timur Indonesia (KTI).

Perbedaan karakteristik dan kemampuan antara wilayah Indonesia Barat, Indonesia Tengah dan Indonesia Timur menyebabkan potensi pendapatan asli daerah (PAD) dan belanja daerah masing-masing pemerintah daerah berbeda-beda. Hal tersebut seiring dengan DAU yang diterima oleh pemerintah daerah masing-masing. Berdasarkan penjabaran diatas peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “ **ANALISIS *FLYPAPER EFFECT* PADA PEMERINTAHAN DAERAH DILIHAT DARI LETAK DAERAH DAN TINGGI RENDAHNYA PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD) DI INDONESIA TAHUN 2001- 2010**”.

Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Diah Ayu Kusumadewi (2007) dengan judul *Flypaper Effect Pada Dana Alokasi Umum (DAU) Dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Terhadap Belanja Daerah Pada Kabupaten/Kota Di Indonesia*. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah peneliti menggunakan data time series dari tahun 2001-2010 untuk melihat terjadinya *Flypaper effect* setelah mengalami desentralisasi satu dasawarsa. Perbedaan yang lain adalah peneliti menggunakan sampel Kabupaten/Kota di Indonesia dengan membagi antara Wilayah Indonesia Barat, Tengah dan Timur. Pembagian wilayah ini bertujuan untuk mengetahui apakah terjadi perbedaan terjadinya *flypaper effect* antara Wilayah Indonesia Barat, Tengah dan Timur. Penelitian dengan membagi obyek menjadi wilayah Indonesia Barat, Tengah dan Timur telah dilakukan oleh Dimas Aditya (2010), namun penelitian Dimas meneliti pengaruh belanja pegawai, belanja barang, belanja jasa dan belanja modal terhadap PAD.

B. Batasan Masalah

Batasan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Menggunakan data Realisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD), Realisasi Dana Alokasi Umum (DAU) dan Realisasi Belanja Daerah tahun 2001-2010.
2. Sampel yang digunakan berdasarkan letak wilayah daerah di Indonesia yaitu Barat, Tengah dan Timur dan telah melaksanakan otonomi daerah sejak 2001.
3. Mengambil data dari daerah yang telah mengalami otonomi.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang yang telah dikemukakan diatas, maka rumusan masalah dari penelitian ini adalah :

1. Apakah DAU dan PAD berpengaruh terhadap Belanja Pemerintahan Daerah di Indonesia?
2. Antara DAU dan PAD, manakah yang berpengaruh paling signifikan terhadap Belanja Pemerintah Daerah di Indonesia?
3. Antara DAU dan PAD, manakah yang berpengaruh paling signifikan terhadap prediksi Belanja Pemerintah Daerah di Indonesia?
4. Apakah terdapat perbedaan terjadinya *flypaper effect* pada daerah dengan PAD tinggi dan daerah dengan PAD rendah dalam kurun waktu 2001-2010?
5. Apakah terdapat perbedaan terjadinya *flypaper effect* antara Wilayah Indonesia Barat, Tengah dan Timur dalam kurun waktu 2001 – 2010?

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah diatas maka penelitian ini dilakukan dengan tujuan :

1. Untuk mengetahui apakah DAU dan PAD berpengaruh terhadap Belanja Pemerintah Daerah di Indonesia.
2. Untuk mengetahui antara PAD dan DAU, manakah yang berpengaruh paling signifikan terhadap Belanja Pemerintah Daerah di Indonesia.
3. Untuk mengetahui antara PAD dan DAU, manakah yang berpengaruh paling signifikan terhadap prediksi Belanja Pemerintah Daerah di Indonesia.
4. Untuk mengetahui apakah terdapat perbedaan terjadinya *flypaper effect* pada daerah dengan PAD tinggi dan daerah dengan PAD rendah dalam kurun waktu 2001-2010.
5. Untuk mengetahui apakah terdapat perbedaan terjadinya *flypaper effect* antara Wilayah Barat, Tengah dan Timur dalam kurun waktu 2001-2010.

E. Manfaat Penelitian

Beberapa manfaat yang diharapkan dalam penelitian ini adalah :

1. Kontribusi Empiris

Diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pemerintah dalam menerapkan sistem perimbangan daerah yang lebih baik dan sesuai dengan tujuan otonomi daerah karena telah berjalan selama 10 tahun dan dapat dijadikan acuan bagi pemerintah pusat dalam menetapkan kebijakan

selanjutnya terkait dengan kemampuan pendapatan masing-masing daerah dan letak geografis wilayah Indonesia.

2. Kontribusi Teori

- a. Sebagai bahan referensi dan data tambahan bagi penelitian selanjutnya khususnya kemandirian daerah dan kemampuan keuangan daerah.
- b. Menambah pemahaman dan memperkaya pengetahuan tentang *flypaper effect* dan kemampuan daerah di Indonesia.