

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Di Indonesia, sejak 1 Januari 2001 telah diterapkan Otonomi Daerah sebagai wujud dari desentralisasi sistem Pemerintahan. Kebijakan Otonomi Daerah ini diatur dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 yang menimbulkan perubahan pada sistem dan mekanisme pengelolaan keuangan Pemerintahan Daerah. Undang-Undang ini menegaskan bahwa Pemerintah Pusat akan mentransfer dana perimbangan pada Pemerintah Daerah untuk pelaksanaan kewenangan Pemda. Pemerintah Daerah diberi wewenang mengatur rumah tangganya sendiri dengan tujuan mempermudah pengawasan dan kontrol masyarakat atas penggunaan dana dari APBD. Undang-Undang ini kemudian dirubah dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004, Otonomi Daerah merupakan hak, kewenangan dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain Pemerintah Daerah diberi hak otonom untuk menentukan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sendiri sesuai dengan kebutuhan dan potensi daerah.

Menurut Walidi (2009), otonomi sering dikaitkan dengan prinsip *autonomy* yang berarti bahwa kemandirian daerah diukur dari kemampuannya menggali sumber pendapatan sendiri. Hal inilah yang mendorong daerah meningkatkan Pendapatan Asli

Daerah (PAD), dan diharapkan mampu menggali sumber-sumber keuangan daerah untuk pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah bersangkutan, serta diharapkan dapat memicu pertumbuhan ekonomi daerah tersebut. Oleh karena itu, tuntutan akan PAD semakin meningkat seiring pelimpahan pembiayaan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Hariyanto (2005) menyatakan bahwa semakin besar presentase PAD terhadap pengeluaran daerah, maka otonomi daerah dapat dikatakan semakin baik.

Dalam UU No.32 tahun 2004 juga disebutkan bahwa untuk pelaksanaan kewenangan Pemerintah Daerah, Pemerintah Pusat akan mentransfer Dana Perimbangan yang terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan bagian daerah dari Dana Bagi Hasil yang terdiri dari pajak dan sumber daya alam. Kebijakan penggunaan dana di atas diserahkan kepada Pemerintah Daerah. Dengan otonomi, tiap daerah dituntut untuk mencari alternatif sumber pembiayaan pembangunan sendiri meskipun masih ada bantuan dari pemerintah pusat (Mardiasmo, 2002 dalam Setiaji dan Adi, 2007).

Transfer antarpemerintah merupakan fenomena yang umum terjadi, bahkan sudah menjadi ciri yang paling menonjol dari hubungan keuangan antara pusat dan daerah (Nemec dan Wright, 1997 dalam Kuncoro, 2007). Pada praktiknya, transfer dari Pemerintah Pusat merupakan sumber utama untuk membiayai operasional Pemerintah Daerah yang dilaporkan dalam APBD. Seringkali kebijakan transfer itu lebih didasarkan hanya pada aspek belanja tanpa menilik lagi seberapa besar kemampuan yang masih dimiliki daerah untuk dapat memperoleh penghasilan sendiri dari potensi sumber daya daerah terkait. Akibatnya, kebanyakan daerah akan terus menerus

transfer pusat, bahkan tidak menutup kemungkinan bahwa Pemerintah Daerah akan lebih mengandalkan transfer dari Pemerintah Pusat daripada memikirkan jalan untuk memaksimalkan potensi daerah melalui sumber daya daerah untuk mendapatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang lebih besar dari tahun lalu. Keadaan tersebut juga ditemui pada kasus Pemerintah Daerah Kota dan Kabupaten di Indonesia. Data menunjukkan proporsi Pendapatan Asli Daerah (PAD) hanya mampu membiayai belanja Pemerintah Daerah paling tinggi sebesar 20 persen (Kuncoro, 2007). PAD sendiri dapat menunjukkan tingkat kemandirian daerah karena makin banyak PAD suatu daerah, maka makin besar kemungkinan daerah tersebut mencukupi kebutuhan belanjanya sendiri tanpa tergantung transfer dari Pemerintah Pusat.

Hasil penelitian Harianto dan Adi (2007) menunjukkan rata – rata DAU pada Kabupaten/ Kota se Jawa Bali tahun 2001 hingga tahun 2004 mengalami peningkatan secara berkala. Padahal seharusnya Pemerintah lebih memperkecil distribusi DAU terhadap pendapatan daerahnya, sehingga distribusi DAU dalam jumlah besar hanya akan dilakukan pada daerah-daerah yang mempunyai kemampuan keuangan relatif kecil, dan sebaliknya daerah-daerah yang memiliki kemampuan relatif besar akan akan memperoleh DAU yang relatif kecil.

Hasil penelitian Setiaji dan Adi (2007) mendapatkan kesimpulan bahwa 14 Kabupaten dan Kota yang berasal dari Jawa Tengah belum memiliki kesiapan dalam menghadapi otonomi daerah. Sedangkan untuk Kabupaten dan Kota yang berada pada propinsi Banten dan D.I. Yogyakarta memiliki kemampuan berbeda-beda yang tersebar menjadi daerah yang telah siap dan yang belum siap menghadapi otonomi. Karena itulah, tuntutan untuk mengubah struktur dan jenis pendapatan daerah menjadi

pada daerah-daerah yang mengalami kapasitas fiskal rendah (Halim, 2001 dalam Darwanto dan Yustikasari, 2007).

Abdullah dan Asmara (2006) menyatakan bahwa secara konseptual, perubahan pendapatan akan berpengaruh terhadap belanja. Menurut Moisiono (2002) dalam Abdullah dan Asmara (2006), juga ditemukan adanya *flypaper effect*, yaitu perbedaan respon belanja untuk pendapatan dari usaha sendiri (dalam hal ini PAD) dengan pendapatan yang diberikan pihak lain (DAU).

Fenomena utama dalam penelitian ini adalah terjadinya *flypaper effect*. *Flypaper Effect* merupakan suatu kondisi yang terjadi saat Pemerintah Daerah merespon belanja lebih banyak menggunakan dana transfer dari Pemerintah Pusat yang diprosikan dengan DAU daripada menggunakan kemampuan daerah sendiri yang diprosikan dengan PAD. *Flypaper Effect* pada PAD dan DAU terhadap Belanja Daerah di Kabupaten/ Kota di Jawa Tengah dan Yogyakarta sebelumnya telah diteliti, bahkan banyak penelitian yang meneliti *flypaper effect* pada Kabupaten/ Kota di seluruh Indonesia.

Penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Abdullah dan Halim (2003) pada Kabupaten/ Kota di Jawa dan Bali menghasilkan kesimpulan bahwa secara terpisah Dana Alokasi Umum dan Pendapatan Asli Daerah berpengaruh signifikan terhadap Belanja Daerah dengan *lag* maupun tanpa *lag*.

Penelitian Kusumadewi dan Rahman (2007) pada Kabupaten/ Kota di Indonesia menunjukkan bahwa PAD dan DAU secara bersama-sama memiliki pengaruh yang signifikan terhadap Belanja daerah. Ketika digunakan tahun *lag*, pengaruh DAU terhadap Belanja Daerah tahun berjalan lebih kuat daripada pengaruh PAD terhadap

Belanja Daerah. Penelitian ini juga menyimpulkan terjadinya *flypaper effect* dalam respon Pemda terhadap DAU dan PAD serta terhadap DAU_{t-1} dan PAD_{t-1} .

Penelitian Maryati (2010) di Kabupaten/ Kota di Provinsi Yogyakarta menyimpulkan bahwa DAU dan PAD berpengaruh terhadap Belanja Daerah dan terjadi *flypaper effect* dalam hubungan DAU dan PAD terhadap Belanja Daerah. Lestari (2010) menyimpulkan bahwa pengaruh DAU tahun lalu terhadap Belanja Daerah lebih besar daripada pengaruh PAD tahun lalu terhadap Belanja Daerah tahun berjalan yang mengindikasikan terjadinya *flypaper effect* dalam respon Pemda seluruh Indonesia dalam PAD dan DAU terhadap Belanja Daerah.

Penelitian Maimunah dan Akbar (2008) menunjukkan bahwa telah terjadi *flypaper effect* dalam respon Pemda terhadap DAU dan PAD serta DAU_{t-1} dan PAD_{t-1} pada Kabupaten/ Kota di Sumatera. Sementara hasil pengujian hipotesis keempat dalam penelitian ini menunjukkan hipotesis ditolak, yaitu bahwa berdasarkan pengujian diketahui tidak terdapat perbedaan terjadinya *flypaper effect* pada daerah yang PAD-nya tinggi maupun daerah yang PAD-nya rendah di Kabupaten/ Kota di Pulau Sumatera.

Penulis melakukan penelitian pada hubungan DAU dan PAD terhadap Belanja Daerah adalah untuk mengetahui terjadi atau tidaknya *flypaper effect* pada hubungan PAD dan DAU dalam Belanja Daerah pada Kabupaten/ Kota di wilayah Jawa Tengah dan Provinsi Yogyakarta. Juga karena adanya hipotesis yang ditolak dalam penelitian Maimunah dan Akbar (2008), penulis ingin mengetahui apakah di daerah lain selain Pulau Sumatera akan menghasilkan kesimpulan yang sama mengenai tidak adanya perbedaan terjadinya *flypaper effect* pada daerah yang PAD-nya tinggi maupun daerah yang PAD-nya rendah.

Berdasarkan uraian di atas, penulisan skripsi ini diberi judul:

"FLYPAPER EFFECT PADA PENDAPATAN ASLI DAERAH DAN DANA ALOKASI UMUM TERHADAP BELANJA DAERAH (STUDI PADA KABUPATEN/ KOTA DI WILAYAH JAWA TENGAH DAN D.I.YOGYAKARTA)"

Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Maimunah dan Akbar (2008). Penulis menggunakan data *time-series*, yaitu periode laporan realisasi APBD tahun 2005 – 2008. Penggunaan data ini berbeda dari penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Maimunah dan Akbar (2008) yang menggunakan data *cross-section* tahun 2003 – 2004.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang ada, maka rumusan masalah yang diajukan adalah:

1. Apakah DAU dan PAD berpengaruh terhadap Belanja Daerah Pemerintah Kabupaten/ Kota di wilayah Jawa Tengah dan Yogyakarta?
2. Apakah terjadi *flypaper effect* pada laporan realisasi APBD?
3. Apakah terjadi *flypaper effect* pada hubungan pengaruh DAU dan PAD terhadap prediksi Belanja Daerah?
4. Apakah *flypaper effect* menyebabkan peningkatan jumlah Belanja Daerah?
5. Apakah terdapat perbedaan antara Kabupaten/ Kota yang PAD-nya tinggi dengan Kabupaten/ Kota yang PAD-nya rendah?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui pengaruh DAU dan PAD terhadap Belanja Daerah Pemerintah Kabupaten/ Kota di wilayah Jawa Tengah dan Yogyakarta
2. Untuk mengetahui apakah terjadi *flypaper effect* pada laporan realisasi APBD pada Kabupaten/ Kota di Jawa Tengah dan Yogyakarta
3. Untuk mengetahui apakah terjadi *flypaper effect* pada hubungan pengaruh DAU dan PAD terhadap prediksi Belanja Daerah pada Kabupaten/ Kota di Jawa Tengah dan Yogyakarta
4. Untuk mengetahui apakah *flypaper effect* menyebabkan peningkatan jumlah Belanja Daerah
5. Untuk mengetahui apakah terdapat perbedaan antara Kabupaten/ Kota yang PAD-nya tinggi dengan Kabupaten/ Kota yang PAD-nya rendah

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini nantinya diharapkan dapat memberikan manfaat bagi:

1. Kontribusi Kebijakan

Memberi masukan bagi Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah dalam penyusunan kebijakan di masa yang akan datang berkaitan dengan

perencanaan, pengendalian dan evaluasi APBD, APBDM, dan APBDK

2. Kontribusi Empiris

Untuk memperkuat penelitian sebelumnya tentang *flypaper effect* dalam PAD dan DAU terhadap Belanja Daerah yang dilakukan secara empiris pada pemerintah Kabupaten/ Kota di wilayah Jawa Tengah dan Yogyakarta. Serta sebagai bahan referensi dan data tambahan bagi penelitian lain.