

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Pemerintahan daerah menurut UU No. 32 tahun 2004 adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus pemerintahan daerahnya. Pelimpahan kewenangan tersebut diistilahkan dengan nama otonomi daerah. Otonomi daerah menurut UU No. 32 tahun 2004 yaitu hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Menurut Mardiasmo (2002), otonomi yang diberikan kepada daerah kabupaten dan kota dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada pemerintah daerah secara proporsional. Artinya, pelimpahan tanggung jawab akan diikuti oleh pengaturan pembagian, dan pemanfaatan dan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Otonomi daerah yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah bertujuan dalam mewujudkan kemandirian daerah. Ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat, tidak akan kokoh dalam mengatur dan melaksanakan roda pemerintahan daerahnya. Menurut Sidik (2002) dalam Adi (2008), adanya kewenangan yang dimiliki pemerintah daerah memberikan konsekuensi peningkatan kemandirian daerah.

Dalam menciptakan kemandirian daerah, pemerintah daerah harus beradaptasi dan berupaya meningkatkan mutu pelayanan publik dan perbaikan dalam berbagai sektor potensial untuk dikembangkan menjadi sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) (Harianto dan Adi, 2007). Upaya penambahan PAD, pemerintah daerah harus dapat menyediakan suatu wadah usaha yang berguna untuk menarik para investor. Wadah usaha yang disediakan berupa kemampuan pengembangan potensi alam yang dimiliki oleh suatu daerah. Pemenuhan wadah usaha ini akan sulit dilakukan oleh daerah-daerah yang mempunyai keadaan keuangan yang kurang baik. Daerah-daerah tersebut akan cenderung memiliki belanja daerah yang lebih besar. Oleh karena itu, pemerintah pusat akan mentransfer dana tambahan untuk membantu pemerintah daerah dalam membiayai belanja daerahnya.

Dalam UU No. 32 tahun 2004 disebutkan bahwa untuk pelaksanaan kewenangan Pemda, 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. Disamping dana perimbangan tersebut, Pemda mempunyai sumber pendanaan

sendiri berupa PAD, pembiayaan, dan lain-lain pendapatan. Kebijakan penggunaan semua dana tersebut diserahkan kepada Pemerintah Daerah. Seharusnya dana transfer dari Pempus diharapkan digunakan secara efektif dan efisien oleh Pemda untuk meningkatkan pelayanannya kepada masyarakat. Kebijakan penggunaan dana tersebut sudah seharusnya pula secara transparan dan akuntabel.

Menurut Fisher (1996) dalam Kuncoro (2007), transfer antarpemerintah merupakan fenomena umum yang terjadi di semua negara di dunia terlepas dari sistem pemerintahannya. Transfer tersebut bertujuan untuk mengurangi kesenjangan antarpemerintah sehingga kesejahteraan masyarakat dapat terwujud secara merata.

Beberapa peneliti menemukan bahwa respon Pemda berbeda untuk transfer dan pendapatan sendiri (seperti pajak). Ketika penerimaan daerah berasal dari transfer maka stimulasi atas belanja yang ditimbulkannya berbeda dengan stimulasi yang muncul dari pendapatan daerah (terutama pajak daerah). Ketika respon (belanja) daerah lebih besar terhadap transfer daripada pendapatannya sendiri, maka disebut *flypaper effect* (Oates dalam Halim, 2003).

Penelitian mengenai *flypaper effect* sebelumnya pernah diteliti oleh beberapa peneliti di Indonesia seperti Syukriy Abdullah dan Abdul Halim (2003) dengan sampel di Pulau Jawa dan Bali, Diah Ayu Kusumadewi dan Arief Rahman (2007) dengan sampel di Indonesia, Mutiara Maimunah dan Rusdi Akbar (2008) dengan sampel di Pulau Sumatera, Kesit Bambang

Prakosa (2004) dengan sampel di Jawa Tengah dan DIY, dan Haryo Kuncoro (2007) dengan sampel di Indonesia. Hasil dari beberapa peneliti tersebut mengindikasikan adanya pengaruh dari DAU dan PAD terhadap belanja daerah.

Fenomena *flypaper effect* sangat terkait dengan kemampuan daerah mempengaruhi dana dari sumber daya daerahnya. Berbeda tipe sumber daya tentunya akan menghasilkan kemampuan dana yang berbeda. *Flypaper effect* yang dilihat dari perspektif perbedaan jenis sumber daya belum pernah diteliti sebelumnya.

Indonesia mempunyai sektor-sektor yang potensial dan dari setiap pulau mempunyai karakteristik yang berbeda. Perbedaan ini tidak hanya berasal dari sektor potensial daerah tetapi juga dari segi kemampuan ekonomi yang dihasilkan dan corak kehidupan dari masyarakat setempat, misalnya sektor agraris dengan sektor non-agraris. Perbedaan itu dapat dilihat dari kemampuan di daerah kota maupun daerah kabupaten. Di antara kedua daerah tersebut dapat diindikasikan bahwa daerah kota yang bersifat non-agraris lebih maju perekonomiannya dibandingkan dengan di daerah kabupaten yang bersifat agraris sehingga kemampuan dalam menghasilkan pendapatan akan lebih besar. Perekonomian di daerah kabupaten biasanya bertumpu pada sektor agraris dalam hal ini pertanian, perikanan, kehutanan dan perkebunan sedangkan di daerah perkotaan bertumpu pada sektor non-agraris yang berupa industri manufaktur maupun industri jasa.

Berdasarkan penjabaran di atas maka peneliti tertarik untuk mengangkat dan membahas permasalahan tersebut dengan judul **“ANALISIS KETERJADIAN *FLYPAPER EFFECT* PADA PEMERINTAHAN DAERAH DI INDONESIA MENGGUNAKAN UJI *CHOW*: PERBANDINGAN ANTARA DAERAH AGRARIS DAN NON AGRARIS DI PULAU JAWA”**.

Penelitian ini merupakan replikasi dari peneliti 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”*. Ada 4 perbedaan penelitian ini dengan penelitian tersebut, yaitu yang pertama adalah peneliti menggunakan data *time series* dari tahun 2003-2007. Peneliti menggunakan data *time series* untuk melihat apakah *flypaper effect* berpengaruh terhadap peningkatan belanja daerah dari tahun ke tahun. Perbedaan yang kedua adalah sampel yang diteliti, peneliti mengambil sampel Kabupaten/Kota di Pulau Jawa yang bercorak agraris dan non agraris. Perbedaan ketiga adalah adanya *lag* 1 tahun pada variabel DAU dan PAD. Peneliti menggunakan *lag* 1 tahun seperti penelitian Abdullah dan Halim (2003) bahwa adakah perbedaan hasil antara variabel yang menggunakan *lag* atau tidak. Perbedaan terakhir adalah peneliti menambahkan hipotesis baru dan belum pernah diteliti sebelumnya yaitu terjadi perbedaan *flypaper effect* antara daerah agraris dan non agraris.

B. BATASAN MASALAH

Batasan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Sampel dalam penelitian ini adalah Pemerintahan Daerah di Indonesia yang khususnya berada di Pulau Jawa dan telah melaksanakan otonomi daerah sejak tahun 2001.
2. Data yang digunakan berupa Realisasi PAD, Realisasi DAU, dan Realisasi Belanja Daerah pada tahun 2003-2007.
3. Kabupaten mewakili daerah agraris (daerah yang mata pencaharian masyarakatnya tergantung pada potensi alam) sedangkan kota mewakili daerah non-agraris (daerah yang mata pencaharian masyarakatnya tidak tergantung pada potensi alam).

C. Rumusan Masalah Penelitian

Berdasarkan latar belakang di atas, maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah DAU tahun lalu berpengaruh positif terhadap Belanja Daerah tahun berjalan pada Pemerintahan Daerah di Pulau Jawa?
2. Apakah PAD tahun lalu berpengaruh positif terhadap Belanja Daerah tahun berjalan pada Pemerintahan Daerah di Pulau Jawa?
3. Apakah pengaruh DAU tahun lalu terhadap Belanja Daerah tahun berjalan lebih besar daripada pengaruh PAD tahun lalu terhadap Belanja Daerah tahun berjalan yang berarti terjadi *flypaper effect*?

4. Apakah pengaruh DAU tahun lalu terhadap Belanja Daerah tahun berjalan lebih besar daripada pengaruh DAU tahun berjalan terhadap Belanja Daerah tahun berjalan yang berarti DAU tahun lalu membantu melihat prediksi belanja daerah?
5. Apakah terjadi perbedaan *flypaper effect* antara daerah agraris dan non-agraris di Pulau Jawa?

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah di atas, maka tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah untuk menguji tentang:

1. DAU tahun lalu yang berpengaruh positif terhadap Belanja Daerah tahun berjalan pada Pemerintahan Daerah di Pulau Jawa.
2. PAD tahun lalu yang berpengaruh positif terhadap Belanja Daerah tahun berjalan pada Pemerintahan Daerah di Pulau Jawa.
3. Pengaruh DAU tahun lalu terhadap Belanja Daerah tahun berjalan lebih besar daripada pengaruh PAD tahun lalu terhadap Belanja Daerah tahun berjalan yang berarti terjadi *flypaper effect*.
4. Pengaruh DAU tahun lalu terhadap Belanja Daerah tahun berjalan lebih besar daripada pengaruh DAU tahun berjalan terhadap Belanja Daerah tahun berjalan yang berarti DAU tahun lalu membantu melihat prediksi belanja daerah.
5. Perbedaan *flypaper effect* antara daerah agraris dan non-agraris di Pulau Jawa.

E. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi-kontribusi dalam berbagai hal, seperti:

1. Teoritis
 - a. Memberikan kontribusi literatur untuk penelitian selanjutnya.
 - b. Memberikan kontribusi teori sebagai referensi dalam mata kuliah Akuntansi Keuangan Pemerintahan Daerah dan Akuntansi Sektor Publik yang diharapkan berguna bagi pembaca.

2. Praktis

Memberikan kontribusi bagi Pemerintah Pusat maupun Daerah dalam hal menyusun kebijakan di masa yang akan datang yang berkaitan dengan perencanaan, pengendalian, dan evaluasi dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) serta UU dan Peraturan Pemerintah (PP) yang menyertainya.