

# **BAB 1**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Penelitian**

Pelaksanaan kebijakan pemerintahan Indonesia dengan Otonomi Daerah, dimulai secara efektif pada tanggal 1 Januari 2001, merupakan kebijakan yang dipandang sangat demokratis dan memenuhi aspek desentralisasi yang sesungguhnya. Desentralisasi mempunyai tujuan untuk lebih meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat, pengembangan kehidupan berdemokrasi, keadilan, pemerataan, dan pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah dan antar daerah (Sukriy, 2004).

Otonomi daerah merupakan hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Hal tersebut sesuai dengan ketentuan umum di UU No.32 Tahun 2004 yang menggantikan UU No.22 Tahun 1999.

Undang-undang No.25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah 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 pemda dikarenakan pemerintah daerah memiliki kewenangan lebih besar untuk mengelola sumber daya yang dimiliki secara efisien dan efektif.

Berdasarkan UU No.32 Tahun 2004 disebutkan bahwa untuk pelaksanaan kewenangan Pemerintah Daerah, Pemerintah Pusat 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 (Kesit, 2004).

Pada praktiknya, tujuan dari transfer adalah untuk mengurangi kesenjangan fiskal antar pemerintahan dan menjamin tercapainya standar pelayanan publik minimum di seluruh daerah (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.

Belanja Daerah adalah pengeluaran daerah yang digunakan untuk membiayai kebutuhan daerah yang meliputi belanja langsung dan belanja tidak langsung. Belanja Modal merupakan belanja yang dilakukan oleh pemerintah daerah yang manfaatnya melebihi dari satu tahun anggaran dan akan menambah asset atau kekayaan daerah.

Pertumbuhan Ekonomi adalah salah satu indikator untuk mengevaluasi perkembangan atau kemajuan pembangunan ekonomi di suatu daerah pada periode tertentu, serta proses kenaikan output perkapita. Pertumbuhan Ekonomi diukur dengan menggunakan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) perkapita. Pertumbuhan ekonomi daerah akan merangsang ketika meningkatnya pendapatan penduduk di daerah yang bersangkutan, seiring dengan meningkatnya pendapatan per kapita. Disertai belanja modal yang dapat mengalokasikan pengembangan infrastruktur untuk menunjang perekonomian yang baik akan tingkat produktivitas penduduk, sehingga semakin tinggi PDRB suatu daerah berarti pertumbuhan ekonomi semakin meningkat yang mengakibatkan pengalokasian anggaran belanja modal yang semakin dinamis.

Penelitian tentang Pertumbuhan Ekonomi terhadap Belanja Modal telah dilakukan oleh beberapa peneliti. Hasilnya menunjukkan bahwa Pertumbuhan Ekonomi ditemukan berpengaruh positif terhadap Belanja Modal (Priyo, 2006; Ria, 2008; Anggiat, 2009). Namun penelitian lain juga menemukan bahwa Pertumbuhan Ekonomi tidak berpengaruh terhadap Belanja Modal (Darwanto dan Yulia, 2007).

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. Peningkatan ini akan menguntungkan pemerintah,

karena merupakan cerminan keberhasilan usaha atau tingkat kemampuan daerah sehingga dapat digunakan untuk memenuhi kebutuhan daerahnya (Halim, 2004).

DAU merupakan hibah yang diberikan pemerintah pusat tanpa ada pengembalian, DAU tidak perlu dipertanggungjawabkan karena DAU merupakan konsekuensi dari penyerahan kewenangan atau tugas-tugas umum pemerintahan ke daerah dan DAU harus dipertanggungjawabkan, baik ke masyarakat lokal maupun ke pusat, karena DAU berasal dari dana APBN (Rizkiyanti, 2008).

Hubungan antara DAU dan PAD terhadap belanja daerah adalah setiap daerah memiliki wewenang dan kewajiban untuk menggali sumber keuangannya sendiri dengan melakukan segala upaya untuk meningkatkan PAD atas DAU dari penyerahan kewenangan atau tugas-tugas umum pemerintahan ke daerah tersebut.

Penelitian tentang pengaruh DAU dan PAD telah dilakukan oleh beberapa peneliti. Hasilnya menunjukkan bahwa DAU dan PAD ditemukan berpengaruh positif terhadap belanja daerah (Maimunah, 2006; Diah, 2008; liris, 2008; Rizkiyanti, 2008), namun penelitian lain justru menemukan bahwa PAD tidak berpengaruh terhadap belanja daerah (Sukriy 2003; Erna 2008).

Fenomena utama dalam penelitian ini adalah *flypaper effect*, yang merupakan suatu kondisi yang terjadi saat pemerintahan daerah merespon (belanja) lebih banyak/boros dengan menggunakan dana transfer (*grants*)

yang diproksikan dengan DAU daripada menggunakan kemampuan sendiri, diproksikan dengan PAD. Hal ini terjadi di semua Negara terlepas dari sistem pemerintahannya, yaitu hubungan keuangan antara pusat dan daerah.

Beberapa peneliti meneliti tentang *Flypaper effect* pada DAU dan PAD terhadap Belanja Daerah. Hasilnya menunjukkan bahwa terjadi *flypaper effect* yaitu pengaruh DAU terhadap Belanja Daerah lebih besar daripada pengaruh PAD terhadap Belanja Daerah (Maimunah, 2006; Liris, 2008; Kesit, 2004).

Propinsi Pulau Jawa merupakan propinsi yang memiliki 82 kabupaten dan 27 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 Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Daerah dan apakah terjadi *flypaper effect* dari pengaruh tersebut pada Pemda di Kabupaten/Kota di Pulau Jawa.

Dari uraian di atas mengenai Analisis Pengaruh DAU dan PAD terhadap Belanja Daerah, belum menunjukkan secara konsisten, sehingga perlu meneliti kembali hubungan tersebut. Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian Maimunah (2006). Perbedaan penelitian ini adalah data dan sampel tidak sama dengan penelitian sebelumnya dan menambah dua variabel yaitu Pertumbuhan Ekonomi dan Belanja Modal. Sampel yang digunakan adalah Laporan Realisasi APBD Daerah di Pulau Jawa dengan periode 2006-2008,

sehingga hal ini mendorong penulis untuk mengadakan penelitian yang berjudul: **“Pengaruh Pertumbuhan Ekonomi, Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) Terhadap Belanja Daerah dan Belanja Modal** (Studi Empirik Pada Kabupaten/ Kota Di Pulau Jawa).”

#### **B. Rumusan Masalah**

1. Apakah Pertumbuhan Ekonomi berpengaruh terhadap Belanja Modal?
2. Apakah DAU dan PAD berpengaruh terhadap Belanja Pemerintah Kabupaten/ Kota di pulau Jawa?
3. Apakah terjadi *flypaper effect* pada pengaruh DAU dan PAD terhadap Belanja Pemerintah Kabupaten/ Kota di pulau Jawa?

#### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui apakah Pertumbuhan Ekonomi berpengaruh terhadap Belanja Modal.
2. Untuk mengetahui apakah PAD dan DAU berpengaruh terhadap Belanja Pemerintah Kabupaten/ Kota di pulau Jawa.
3. Untuk mengetahui apakah terjadi *flypaper effect* pada pengaruh PAD dan DAU terhadap Belanja Pemerintah Kabupaten/ Kota di pulau Jawa.

#### **D. Manfaat Penelitian**

1. Bagi Pemerintah daerah  
Memberikan gambaran dan masukan bagi Pemerintah Daerah khususnya Pemerintah Daerah di Pulau Jawa dalam hal melakukan

perbaikan kebijakan pada periode tahun-tahun selanjutnya yang berkaitan dengan perencanaan, pengendalian, dan evaluasi dari APBN dan APBD, serta UU dan PP yang menyertainya.

## 2. 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 *Flypaper Effect* pada Pertumbuhan Ekonomi, Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum terhadap Belanja Daerah, terutama pada Pulau Jawa.