

## BAB I

### PENDAHULUAN

Bab I ini menjelaskan mengenai latar belakang masalah yang akan diteliti, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian serta sistematika penulisan penelitian.

#### A. Latar Belakang Masalah

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis adanya *flypaper effect* pada Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap belanja daerah yang terjadi di kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah. Wacana mengenai otonomi daerah telah berkembang sejak lama, namun secara nyata baru dimulai setelah diterbitkan UU Nomor 22 tahun 1999. Tepatnya sejak tanggal 1 Januari 2001, daerah otonom berhak untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Hal tersebut sesuai dengan ketentuan umum dalam UU Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Otonomi daerah merupakan kebijakan yang dipandang sangat demokratis dan memenuhi aspek desentralisasi. Kebijakan desentralisasi merupakan suatu refleksi dalam proses reformasi politik, sosial, budaya dan ekonomi, sehingga perubahan politik dan sosial budaya terutama di negara-negara berkembang telah diwarnai dengan kecenderungan pergeseran pelayanan publik beralih dari wewenang pemerintah pusat beralih menjadi wewenang tingkat pemerintah yang lebih dekat

*commit to user*

dengan masyarakat. Oleh karena itu, desentralisasi merupakan sebuah alat untuk mencapai salah satu tujuan bernegara dalam memberikan pelayanan publik yang lebih baik dan menciptakan proses pengambilan keputusan publik yang lebih demokratis. Desentralisasi fiskal adalah merupakan perubahan-perubahan penting yang ditetapkan oleh pemerintah, sehingga dalam upaya penyediaan barang publik, kebijakan desentralisasi fiskal dipandang sebagai transfer keuangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.

Menurut Defega (2003) dalam Suyanto (2006) menjelaskan arti desentralisasi yang sesungguhnya adalah:

*Perpindahan kekuasaan politik, fiskal, dan administratif dari pemerintah pusat ke unit-unit pemerintah subnasional, sehingga kerangka desentralisasi harus menghubungkan pendanaan lokal dan otoritas fiskal dengan tanggungjawab dan fungsi penyediaan layanan dari pemerintah lokal agar para politisi lokal dapat menanggung biaya keputusan mereka dan menyampaikan janji-janji mereka.*

Menurut Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah pasal 1 ayat 7, desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Wewenang yang diberikan kepada pemerintah daerah adalah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan, kecuali untuk urusan-urusan yang meliputi urusan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional dan agama. Desentralisasi ini didorong oleh beberapa faktor penting diantaranya

adalah: adanya kemunduran pembangunan ekonomi saat mulai berperannya globalisasi dunia, meningkatnya tuntutan perubahan tingkat pelayanan publik serta semakin kentara adanya indikasi disintegrasi akibat kegagalan sistem sentralisasi yang diberlakukan dalam pemberian pelayanan publik.

Penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam melaksanakan urusannya masing-masing juga diiringi dengan dana untuk melaksanakan urusan tersebut, maka keluar Undang-undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang dimaksudkan untuk mendukung pendanaan atas penyerahan urusan kepada pemerintah daerah. Sumber dana utama yang digunakan oleh pemerintah daerah adalah pendapatan asli daerah (PAD) yang digunakan untuk membiayai belanja modal dan pembangunan. Selain itu, pemerintah daerah juga mendapatkan transfer atau bantuan dari pemerintah pusat yang disebut dengan dana perimbangan yang menurut UU Nomor 32 tahun 2004 terdiri yang berupa Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Transfer dari pemerintah pusat ini dalam penggunaannya pemerintah daerah harus memperhatikan aspek efektif dan efisien untuk mensejahterakan masyarakat dengan peningkatan pelayanan yang lebih baik lagi. Selain itu, dalam penggunaannya harus secara transparan dan akuntabel.

Namun permasalahannya, pada praktiknya saat ini justru transfer dari pemerintah pusat yang berupa Dana Alokasi Umum (DAU) digunakan sebagai sumber pembiayaan yang utama untuk belanja modal dan pembangunan tanpa

mengoptimalkan pendapatan yang dimiliki sendiri oleh daerah (Prakosa, 2004). Padahal jika pemerintah daerah dapat memanfaatkan potensi yang dimiliki oleh daerahnya sendiri, tentu ini akan menjadi suatu hal yang sangat menguntungkan, karena pengelolaan daerah ini dapat menciptakan lapangan kerja baru bagi masyarakat yang dapat merangsang perkembangan dan pertumbuhan kegiatan ekonomi sehingga pendapatan bagi daerah juga akan mengalami peningkatan.

Proporsi DAU terhadap penerimaan daerah yang lain merupakan masih yang tertinggi jika dibandingkan dengan penerimaan daerah yang lain, sehingga jika pada suatu saat sebuah daerah otonom memperoleh alokasi DAU yang besar maka pada periode selanjutnya DAU yang diperoleh tetap atau bahkan lebih tinggi proporsinya. Dalam UU Nomor 33 tahun 2004 disebutkan bahwa jumlah keseluruhan DAU ditetapkan sekurang-kurangnya 26% (dua puluh enam persen) dari Pendapatan Dalam Negeri Neto yang ditetapkan dalam APBN, sedangkan untuk DAU suatu daerah dialokasikan atas dasar celah fiskal dalam APBN.

Menurut Kuncoro (2004:26) dalam Afrizawati (2012) menyebutkan bahwa :

*PAD hanya dapat membiayai belanja pemerintah daerah paling besar 20%. Sehingga kekurangannya masih dibantu oleh pemerintah pusat melalui pemberian dana perimbangan.*

Dalam UU Nomor 32 tahun 2004 disebutkan bahwa transfer dari pemerintah yang berupa Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Dana Bagi Hasil (DBH) digunakan untuk pelaksanaan kewenangan Pemda. Memang dalam penggunaan dana tersebut semua diserahkan kepada

*commit to user*

pemerintah daerah, namun tetap dalam penggunaannya selalu berpedoman pada asas efektif dan efisien untuk peningkatan pelayanan kepada masyarakat. Transfer dari pemerintah pusat merupakan dana utama pemerintah daerah untuk membiayai operasi utama sehari-hari yang oleh pemerintah daerah dilaporkan dalam perhitungan APBD. Namun, terdapat perbedaan penafsiran mengenai DAU oleh daerah-daerah. Menurut Saragih (2003), penafsiran tersebut diantaranya adalah (a) DAU merupakan hibah yang diberikan pemerintah pusat tanpa ada pengembalian, (b) DAU tidak perlu dipertanggungjawabkan karena DAU merupakan konsekuensi dari penyerahan kewenangan atau tugas-tugas umum pemerintah ke daerah, (c) DAU harus dipertanggungjawabkan baik ke masyarakat lokal maupun ke pusat karena DAU berasal dari dana APBN. Tujuan dari transfer adalah untuk menghilangkan atau paling tidak untuk mengurangi kesenjangan fiskal antar pemerintah dan menjamin tercapainya standar pelayanan publik minimum di seluruh negeri. Berdasarkan penjelasan di atas dapat diketahui terjadinya ketidakefisienan pada DAU. Karena pemerintah memberikan respon yang lebih besar kepada transfer daripada kepada PAD. Respon yang demikian ini disebut dengan “*Flypaper Effect*”.

*Flypaper effect* itu sendiri merupakan respon yang tidak simetri atau asimetris terhadap peningkatan dan penurunan penggunaan dana transfer dari pemerintah pusat. Menurut Tresch (2002:920) dalam Afrizawati (2012), menyatakan bahwa dana transfer tersebut diberikan untuk jangka waktu tertentu dengan indikasi adanya pihak yang memperoleh keuntungan dari

*commit to user*

penerimaan transfer (*grants*) yang cenderung meningkat. Dengan kata lain penemuan *flypaper effect* pada alokasi pengeluaran, maka diharapkan pemerintah dapat seminimum mungkin memperkecil respon yang berlebihan pada belanja daerah.

Penelitian yang dilakukan oleh Iskandar (2012) di kabupaten/kota di Jawa Barat menemukan hasil bahwa *unconditional grants* dan pendapatan asli daerah (PAD) berpengaruh secara signifikan dan positif terhadap belanja daerah. Hal ini disebabkan karena *unconditional grants* merupakan bentuk transfer yang paling penting selain dana alokasi khusus (DAK) yang dialokasikan untuk membiayai kebutuhan pengeluaran dalam rangka pelaksanaan desentralisasi, sedangkan PAD merupakan penerimaan yang diperoleh dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan perundang-undangan. Semakin besar PAD maka semakin besar pula stimulus untuk meningkatkan belanja daerah, namun masih lebih besar nilai koefisien PAD daripada nilai koefisien *unconditional grants*. Ini menunjukkan tidak terjadi *flypaper effect* di Provinsi Jawa Barat.

Penelitian mengenai *flypaper effect* pernah dilakukan Afrizawati (2012) dengan mengambil sampel kabupaten/kota di Sumatera Selatan menunjukkan bahwa dalam kurun waktu 2004-2009 dari 100% angka pengeluaran rutin pemerintah, 60-70% masih didominasi oleh dana alokasi umum (DAU). Kecenderungan pengaruh DAU untuk menghilangkan kesenjangan fiskal akan tetap ada, sehingga keadaan tersebut mengindikasikan terjadinya *flypaper effect*.

Implikasi yang akan terjadi adalah akan mengakibatkan tidak maksimalnya pemanfaatan PAD karena adanya dana transfer DAU. Begitu juga yang terjadi dalam PAD, secara umum rasio PAD terhadap belanja daerah selama kurun waktu 2004-2009 belum mencapai 14% yang terlihat dari rata-rata rasio PAD terhadap belanja daerah kabupaten/kota di Sumatera Selatan berkisar antara 4-11%. Dari rata-rata rasio PAD terhadap belanja daerah maka proporsi PAD terhadap belanja daerah hanya sekitar 10%. Hal ini mengindikasikan terjadinya *flypaper effect*. Dari penjelasan tersebut dapat diartikan bahwa DAU dan PAD berpengaruh signifikan terhadap belanja daerah.

Penelitian lain di Indonesia juga dilakukan oleh Mutiara Maimunah (2006) di kabupaten/kota di Sumatera menunjukkan hasil pengujian bahwa besarnya nilai DAU dan PAD mempengaruhi secara positif besarnya nilai belanja daerah. Hasil lain juga menunjukkan bahwa terjadi *flypaper effect* pada belanja daerah pada kabupaten/kota di Sumatera.

Dahlberg *et al.* (2006) telah melakukan penelitian untuk mengetahui ada tidaknya *flypaper effect* di Swedia juga menemukan hasil bahwa pengeluaran daerah yang disebabkan transfer (*grants*) mengalami kenaikan yang lebih besar daripada pendapatan daerah. Ini terjadi karena transfer (*grants*) untuk pemerintah daerah cenderung lebih besar mengarah pada pengeluaran daerah, sehingga dari hasil tersebut dapat disimpulkan telah terjadi *flypaper effect*.

Beberapa hasil penelitian yang dilakukan di luar negeri dan di Indonesia untuk mengetahui ada tidaknya *flypaper effect* diperoleh hasil yang tidak

konsisten. Iskandar (2012) membuktikan bahwa koefisien PAD lebih besar jika dibandingkan dengan koefisien *unconditional grants*, yang berarti bahwa tidak terjadi *flypaper effect* di Provinsi Jawa Barat. Berbeda dengan penelitian Afrizawati (2012), Maimunah (2006) yang membuktikan bahwa pengaruh DAU terhadap belanja daerah lebih besar jika dibandingkan dengan pengaruh PAD terhadap belanja daerah, sehingga dibuktikan bahwa telah terjadi *flypaper effect*. Walaupun penelitian-penelitian tentang *flypaper effect* menunjukkan hasil yang tidak sama, namun semuanya menyatakan bahwa PAD dan DAU berpengaruh secara signifikan terhadap belanja daerah.

Berdasarkan uraian diatas, peneliti ingin menguji kembali ada tidaknya *flypaper effect* di kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah dengan judul **“Analisis *Flypaper Effect* pada Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Daerah”**.

## B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, peneliti ingin memaparkan beberapa perumusan masalah, rumusan masalah yang diambil peneliti yaitu:

1. Apakah DAU berpengaruh terhadap belanja daerah pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah?
2. Apakah PAD berpengaruh terhadap belanja daerah pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah?

3. Apakah DAU dan PAD secara bersama-sama berpengaruh terhadap belanja daerah pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah?
4. Apakah terjadi *flypaper effect* pada pengaruh DAU dan PAD terhadap belanja daerah pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah?

### C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan perumusan masalah yang telah disebutkan di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk :

1. Memberikan bukti empiris tentang pengaruh DAU terhadap belanja daerah pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah.
2. Memberikan bukti empiris tentang pengaruh PAD terhadap belanja daerah pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah.
3. Memberikan bukti empiris tentang pengaruh DAU dan PAD secara bersama-sama terhadap belanja daerah pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah.
4. Menganalisis adanya *flypaper effect* tentang Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap belanja daerah yang terjadi di kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah.

### D. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dapat diambil dari penelitian ini adalah:

### 1. Bagi Dunia Pendidikan

Hasil penelitian ini akan berguna untuk menambah referensi dan data tambahan bagi peneliti-peneliti lain yang tertarik dalam bidang kajian ini, serta untuk memperkuat penelitian yang telah ada sebelumnya berkenaan dengan adanya *flypaper effect*.

### 2. Bagi Pemerintah

Hasil penelitian ini akan berguna dalam memberikan saran atau masukan bagi pemerintah pusat maupun daerah dalam hal penyusunan kebijakan di masa yang akan datang berkaitan dengan perencanaan, pengendalian, dan evaluasi dari APBN dan APBD serta Undang-undang dan Peraturan Pemerintah yang menyertainya.

### 3. Bagi Penulis

Penulis dapat memperoleh tambahan wawasan, pengalaman dan pengetahuan khususnya tentang keuangan pemerintah daerah.

## E. Sistematika Penulisan

### Bab I : Pendahuluan

Dalam bab ini diuraikan mengenai latar belakang masalah yang mendasari dilakukan penelitian, rumusan masalah dalam penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penelitian.

**Bab II : Tinjauan Pustaka dan Pengembangan Hipotesis**

Dalam bab ini dijelaskan mengenai landasan teori yang terkait dengan topik penelitian, penelitian terdahulu, kerangka pemikiran serta pengembangan hipotesis.

**Bab III : Metode Penelitian dan Teknik Analisis Data**

Bab III ini berisi tentang metode penelitian, populasi, sampel, teknik sampling, strategi dan metode pengumpulan data, variabel penelitian, serta metode analisis data yang digunakan dalam penelitian.

**Bab IV : Analisis dan Pembahasan**

Bab ini menguraikan tentang deskripsi data, analisis statistik deskriptif, asumsi klasik, analisis regresi, hasil dari pengolahan data serta analisis untuk menguji hipotesis dan pembahasan hasil analisis

**Bab V : Penutup**

Berisi tentang simpulan hasil penelitian, keterbatasan penelitian serta saran untuk penelitian selanjutnya.

**DAFTAR PUSTAKA**