

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia mulai menempuh suatu babak baru dalam kehidupan masyarakatnya dengan diberlakukannya kebijakan otonomi daerah, sebagaimana dimuat dalam UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah. Implikasi dari kebijakan otonomi daerah tersebut adalah daerah memiliki kewenangan dan tanggung jawab untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dan kepentingan pemerintah daerahnya masing-masing.

Dalam pelaksanaan kebijakan otonomi daerah didukung pula oleh perimbangan keuangan antara pusat dan daerah, sebagaimana diatur dalam UU No.25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat-Daerah. Dalam UU tersebut yang dimaksud dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah adalah suatu sistem pembiayaan pemerintah dalam kerangka Negara kesatuan, yang mencakup pembagian keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah serta pemerataan antar daerah secara proporsional, demokratis, adil dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi dan kebutuhan daerah sejalan dengan kewajiban dan pembagian kewenangan serta tata acara penyelenggaraan kewenangan tersebut, termasuk pengelolaan dan pengawasan keuangannya (Saragih, 2003).

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 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. Disamping dana perimbangan tersebut, Pemerintah Daerah mempunyai sumber pendanaan sendiri berupa Pendapatan Asli Daerah (PAD), pembiayaan, dan lain-lain pendapatan yang sah. Kebijakan penggunaan semua dana tersebut diserahkan kepada Pemerintah Daerah. Seharusnya dana transfer dari Pemerintah Pusat diharapkan dapat digunakan secara efektif dan efisien oleh Pemerintah Daerah untuk meningkatkan pelayanannya kepada masyarakat.

Menurut Undang-undang No.33 Tahun 2004 bahwa Dana Alokasi Umum merupakan dana yang bersumber dari pendapatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Pembagian dana untuk daerah melalui bagi hasil berdasarkan daerah penghasil cenderung menimbulkan ketimpangan antar daerah. Daerah yang mempunyai potensi pajak dan Sumber Daya Alam (SDA) yang besar hanya terbatas pada sejumlah daerah tertentu saja. Peranan Dana Alokasi Umum terletak pada kemampuannya untuk menciptakan pemerataan berdasarkan pertimbangan atas potensi fiskal dan kebutuhan nyata dari masing-masing daerah.

Menurut Undang-undang No.33 Tahun 2004 Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah Pendapatan yang diperoleh dan dipungut berdasarkan peraturan daerahsesuai dengan perundang-undangan. Dalam kenyataannya PAD belum bisa memberikan kontribusi yang signifikan terhadap penerimaan daerah secara keseluruhan, tidak signifikannya peran PAD dalam anggaran daerah tidak lepas dari

system tax assignement di Indonesia yang masih memberikan kewenangan penuh kepada pemerintah pusat untuk mengumpulkan pajak-pajak potensial.

Fenomena utama dalam penelitian ini adalah *flypaper effect*, yang merupakan satu kondisi yang terjadi saat pemerintah daerah merespon belanja lebih banyak/boros dengan menggunakan data transfer (*grants*) yang diproksikan dengan DAU daripada menggunakan kemampuan sendiri, diproksikan dengan PAD.

Pada praktiknya, transfer dari Pemerintah Pusat merupakan sumber dana utama Pemerintah Daerah untuk memenuhi biaya operasionalnya sehari-hari, yang oleh Pemerintah Daerah dilaporkan dalam perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Tujuan dari transfer ini adalah untuk mengurangi (apabila tidak mungkin menghilangkan) kesenjangan fiskal antar pemerintah daerah dan menjamin tercapainya standar pelayanan publik minimum di seluruh negeri (Simanjuntak dalam sidik, 2002)

Tiap pulau atau daerah mempunyai karakteristik tersendiri, baik dari segi letak geografis maupun dari keadaan ekonominya. Ditemukannya fenomena *flypaper effect* mengidentifikasikan bahwa Pemerintah Daerah dalam memenuhi kebutuhan publik senantiasa cenderung lebih merespon atas pengeluaran atau belanja daerahnya dari *grants* atau transfer dan lebih berhemat dalam optimalisasi pengeluaran yang berasal dari pendapatan asli daerahnya sehingga akan menciptakan kecenderungan pemborosan pada Belanja Daerah. Selain itu, *flypaper effect* juga mempengaruhi kecenderungan belanja Pemerintah Daerah pada periode selanjutnya, sehingga efek tersebut akan berakibat jangka panjang.

Realita dari fenomena tersebut mempunyai konsekuensi terhadap Pemerintah Daerah, khususnya di Indonesia yaitu Pemerintah Daerah menjadi kurang termotivasi dalam memaksimalkan potensi Pendapatan Asli Daerahnya (PAD). Selain itu, Dana Alokasi Umum (DAU) dengan sifatnya yang tidak bersyarat mengakibatkan tekanan fiskal pada basis pajak lokal akan menurun yang kemudian menyebabkan penerimaan pajak juga mengalami penurunan, sementara pengeluaran untuk memenuhi kebutuhan publik tetap meningkat. Ini berarti transfer secara tidak langsung akan mengurangi beban pajak masyarakat sehingga pemerintah daerah tidak perlu menaikkan pajak guna membiayai penyediaan barang publik.

Karena itulah maka peneliti ingin meneliti bagaimana pengaruh DAU dan PAD terhadap BD dan apakah terjadi *flypaper effect* dari pengaruh tersebut pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur. Dua hal yang dapat terjadi pada penelitian ini adalah terjadi atau tidaknya *flypaper effect* pada pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Belanja Daerah.

Jika dibandingkan dengan penelitian sebelumnya yang ditulis oleh Fajariyah, penelitian ini mengambil sampel hanya di 4 kabupaten/kota di Jawa Timur dengan periode tahun 2009-2011. Oleh karena keterbatasan penelitian terdahulu tersebut, maka penulis ingin melakukan penelitian replikasi dengan mengambil sampel di Provinsi Jawa Timur yang terdiri dari 38 kabupaten/kota dengan periode yang baru yaitu 2010-2012.

1.2 Rumusan Masalah

Untuk mempermudah pembahasan, maka peneliti dapat mengidentifikasi beberapa masalah yang dapat dicari jawaban maupun solusinya, diantaranya adalah sebagai berikut ini:

1. Apakah Dana Alokasi Umum (DAU) secara parsial berpengaruh terhadap Belanja Daerah pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur?
2. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) secara parsial berpengaruh terhadap Belanja Daerah pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur?
3. Apakah Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) secara simultan berpengaruh terhadap Belanja Daerah pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur?
4. Apakah terjadi *flypaper effect* dalam kurun waktu pada tahun 2010 – 2012 pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur?

1.3 Tujuan Masalah

Tujuan penelitian yang hendak dicapai melalui penulisan skripsi ini diantara lain sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Belanja Daerah pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur.
2. Untuk mengetahui pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Daerah pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur.
3. Untuk mengetahui pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Daerah pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur.

4. Untuk mengetahui kemungkinan terjadinya *flypaper effect* dalam kurun waktu pada tahun 2010 – 2012 pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan memberikan manfaat bagi pihak-pihak yang berkepentingan, yaitu:

1. Dapat digunakan sebagai bahan acuan atau masukan untuk memecahkan masalah tentang pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Daerah pada pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur.
2. Dapat digunakan sebagai pembanding bagi pihak yang ingin mengembangkannya.
3. Dapat digunakan sebagai suatu informasi atau bahan referensi bagi mahasiswa sekaligus menjadi bahan komparasi untuk penelitian sejenis khususnya mengenai pengaruhnya Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Daerah.
4. Memberikan kontribusi praktis bagi Pemerintah Pusat maupun daerah dalam pengambilan keputusan mengenai pengaruhnya Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Daerah.
5. Bagi peneliti selanjutnya penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi khususnya yang berkaitan dengan pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Daerah.