

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Penelitian

Pelaksanaan UU No.22 Tahun 1999 yang kemudian diperbaharui dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No.25 Tahun 1999 yang kemudian diperbaharui dengan UU No 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, telah menyebabkan perubahan yang mendasar mengenai pengaturan hubungan pusat dan daerah, khususnya dalam bidang administrasi pemerintahan maupun dalam hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, yang dikenal sebagai era otonomi daerah.

Manajemen pemerintah daerah di Indonesia pun memasuki era baru seiring dengan diberlakukannya desentralisasi fiskal tersebut. Kebijakan terkait yang tertuang dalam UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah efektif diberlakukan per Januari 2001 (UU ini dalam perkembangannya diperbarui dengan dikeluarkannya UU No. 32 tahun 2004 dan UU No. 33 tahun 2004). Diberlakukannya undang-undang ini memberikan peluang bagi daerah untuk menggali potensi lokal dan meningkatkan kinerja keuangannya dalam rangka mewujudkan kemandirian 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 era otonomi daerah sekarang ini, daerah diberikan kewenangan yang lebih besar untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Tujuannya antara lain adalah untuk lebih mendekatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat, memudahkan masyarakat untuk memantau dan mengontrol penggunaan dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), selain untuk menciptakan persaingan yang sehat antar daerah dan mendorong timbulnya inovasi. Sejalan dengan kewenangan tersebut, Pemerintah Daerah diharapkan lebih mampu menggali sumber-sumber keuangan khususnya untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan pemerintahan dan pembangunan di daerahnya melalui PAD.

Dalam penciptaan kemandirian daerah dalam otonomi daerah, pemerintah daerah harus beradaptasi dan berupaya meningkatkan mutu pelayanan publik dan perbaikan dalam berbagai sektor yang berpotensi untuk dikembangkan menjadi sumber PAD. Tuntutan untuk mengubah struktur belanja menjadi semakin kuat, khususnya pada daerah-daerah yang mengalami kapasitas fiskal rendah. Dalam upaya peningkatan kemandirian daerah, pemerintah daerah juga dituntut untuk mengoptimalkan potensi pendapatan yang dimiliki dan salah satunya memberikan proporsi belanja modal yang lebih besar untuk pembangunan pada sektor-sektor yang produktif di daerah.

Pelaksanaan kebijakan otonomi daerah didukung pula oleh perimbangan keuangan antara pusat dan daerah, sebagaimana diatur dalam UU No. 22 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan 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 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).

Wujud dari perimbangan keuangan tersebut adalah adanya perimbangan yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan kepada Daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi. Dana Perimbangan terdiri Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil yang bersumber dari pajak dan sumber daya alam. Ketiga jenis dana tersebut bersama Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan sumber dana daerah yang digunakan untuk menyelenggarakan pemerintahan di tingkat daerah. Setiap jenis dana perimbangan memiliki fungsinya masing-masing. Dana bagi hasil berperan sebagai penyeimbang fiskal antara pusat dan daerah dari pajak yang dihasilkan. DAU berperan sebagai pemerata fiskal antar daerah (*fiskal equalization*) di Indonesia, dan DAK berperan sebagai dana yang didasarkan pada kebijakan yang bersifat darurat (Saragih, 2003). Di luar dari ketiga fungsi tersebut, secara detailnya penggunaan dana tersebut diserahkan sepenuhnya kepada pemerintah daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan. Oleh karena itu, diharapkan pemerintah Kabupaten/Kota dapat menggunakan dana ini dengan efektif dan efisien untuk

peningkatan pelayanan pada masyarakat dengan pertanggungjawaban atas dana tersebut.

Mardiasmo (2002) mengatakan bahwa sebelum era otonomi harapan yang besar dari pemerintah daerah untuk dapat membangun daerah berdasarkan kemampuan dan kehendak daerah sendiri ternyata dari tahun ke tahun dirasakan semakin jauh dari kenyataan. Yang terjadi adalah ketergantungan fiskal dan subsidi serta bantuan pemerintah pusat sebagai wujud ketidakberdayaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam membiayai belanja daerah.

Dalam pelaksanaan desentralisasi, peran transfer tidak dapat dihindarkan mengingat otonomi daerah yang dilimpahkan menuntut daerah untuk dapat menyelesaikan berbagai urusan pemerintahan daerah yang menjadi wewenang daerah. Hal ini tentu saja mengakibatkan biaya yang harus dikeluarkan daerah dalam mengemban urusan pemerintahan daerah lebih banyak dibandingkan sebelum otonomi.

Namun fenomena yang terjadi, transfer dari pemerintah pusat dijadikan dana utama oleh pemerintah daerah untuk membiayai operasi utamanya sehari-hari, yang oleh pemerintah daerah dilaporkan di perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Hal ini dapat disebabkan oleh perbedaan penafsiran mengenai DAU oleh daerah-daerah.

Dalam Saragih (2003), berbagai penafsiran tersebut diantaranya :

- DAU merupakan hibah yang dilakukan pemerintah pusat tanpa pengendalian
- DAU tidak perlu dipertanggungjawabkan karena DAU merupakan konsekuensi dari penyerahan kewenangan atau tugas-tugas umum pemerintahan ke daerah
- DAU harus dipertanggungjawabkan, baik ke masyarakat lokal maupun ke pusat, karena DAU berasal dari APBN

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 dari pada pendapatannya sendiri, maka disebut *flypaper effect* (Oates, 1999).

Peneliti sebelumnya seperti Mutiara Maemunah (2006) yang meneliti di Kabupaten/Kota di pulau Sumatra memperoleh hasil yaitu, PAD tidak signifikan berpengaruh terhadap Belanja Daerah. Hal tersebut berarti terjadi *flypaper effect*. Hal ini sesuai dengan hipotesisnya yang menyatakan pengaruh DAU terhadap belanja lebih besar daripada pengaruh PAD terhadap Belanja Daerah yang diterima.

Dalam penelitian yang dilakukan oleh Mayang Sofiani (2007) dengan Pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Barat sebagai obyek studinya, dengan laporan Realisasi Anggaran DAU, PAD dan Belanja Daerah yang bisa dilihat pada tabel 1.1, hasil dari penelitian ini adalah rasio DAU terhadap total pendapatan daerah 22 Kabupaten/Kota di Jawa Barat rata-rata menunjukkan

angka lebih dari 50%, sedangkan rasio PAD terhadap total pendapatan daerah berada di bawah 20%, hal ini mencerminkan sebagian besar dari Kabupaten/Kota di Jawa Barat masih sangat bergantung pada Dana Alokasi Umum yang ditransfer dari Pemerintah Pusat.

Tabel 1.1

Ringkasan Realisasi DAU, PAD dan Belanja Daerah
Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Jawa Barat
Tahun Anggaran 2006

Kab/Kota	DAU	PAD	Belanja Daerah
1 Kab.Bogor	806.900.000	202.199.270	1.456.841.060
2 Kab.Sukabumi	684.475.000	47.460.085	936.966.127
3 Kab.Cianjur	675.881.000	56.520.108	881.306.029
4 Kab.Bandung	1.168.636.000	123.650.270	1.662.272.570
5 Kab.Garut	830.714.880	44.658.797	1.028.546.586
6 Kab.Tasikmalaya	648.149.000	22.846.210	909.331.076
7 Kab.Ciamis	708.553.000	27.742.930	860.725.996
8 Kab.Kuningan	485.246.000	35.040.910	627.913.180
9 Kab.Cirebon	653.606.000	76.183.274	883.513.104
10 Kab.Majalengka	508.346.000	39.158.820	662.768.820
11 Kab.Sumedang	500.020.000	59.677.264	688.842.320
12 Kab.Indramayu	548.042.000	41.901.690	792.435.140
13 Kab.Subang	502.000.000	42.051.380	684.953.980
14 Kab.Purwakarta	311.848.000	49.055.188	485.552.812
15 Kab.Karawang	532.000.000	75.668.220	992.167.620
16 Kab.Bekasi	284.954.000	161.658.680	1.070.180.100
17 Kota Bogor	302.515.000	60.262.950	554.264.775
18 Kota Sukabumi	216.741.000	31.599.368	326.757.498
19 Kota Bandung	632.379.000	233.770.032	1.358.340.117
20 Kota Cirebon	259.313.000	49.490.350	411.071.320
21 Kota Bekasi	420.280.000	138.871.740	910.192.780
22 Kota Depok	313.205.000	65.149.151	595.569.467
23 Kota Tasikmalaya	320.075.000	47.458.577	487.871.799
24 Kota Cimahi	223.860.000	49.534.521	399.027.333
25 Kota Banjar	157.314.000	13.706.281	250.680.933

Dalam penelitian lainnya, Mahpudin (2009) juga dengan obyek penelitian yang sama, memperoleh hasil adanya pengaruh namun negatif antara variabel yang diteliti, sehingga dapat disimpulkan bahwa Pendapatan Asli Daerah berpengaruh namun tidak signifikan terhadap belanja daerah di Jawa Barat.

Tiap pulau atau daerah mempunyai kekhasan yang tersendiri, baik dari sisi geografis maupun keadaan ekonominya. Karena itulah maka peneliti ingin meneliti bagaimana pengaruh PAD dan DAU terhadap Belanja Daerah dan apakah terjadi *flypaper effect* pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat. Dengan demikian, bisa dilihat tingkat kemandirian Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat dengan mengoptimalkan pendapatannya, atau ketergantungan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat dalam memenuhi kebutuhan pengeluarannya dengan menggunakan dana dari Pemerintah Pusat.

Dua hal yang dapat terjadi pada penelitian ini adalah terjadi atau tidaknya *flypaper effect* pada DAU dan PAD terhadap belanja daerah Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Jawa Barat.

Dengan ini judul yang peneliti ajukan adalah : “*Flypaper Effect* pada Dana Alokasi Umum dan Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat”.

1.2. Rumusan Masalah

Dengan latar belakang masalah di atas peneliti merumuskan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah pengaruh DAU terhadap belanja pemerintah daerah Kabupaten/Kota di Jawa Barat.
2. Bagaimanakah pengaruh PAD terhadap belanja pemerintah daerah Kabupaten/Kota di Jawa Barat.
3. Bagaimanakah pengaruh DAU dan PAD secara simultan terhadap belanja pemerintah daerah Kabupaten/Kota di Jawa Barat
4. Apakah terjadi *flypaper effect* pada DAU dan PAD terhadap belanja pemerintah daerah pada Kabupaten/Kota di Jawa Barat.

1.3. Maksud dan Tujuan Penelitian

▪ Maksud

Maksud dilaksanakannya penelitian ini adalah untuk mengumpulkan data dan informasi, melihat DAU dan PAD berpengaruh terhadap Belanja Daerah, serta mengetahui apakah terjadi *flypaper effect* di Kabupaten/Kota di Jawa Barat.

▪ Tujuan

Adapun tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk menganalisis pengaruh faktor DAU terhadap belanja pemerintah daerah Kabupaten/Kota di Jawa Barat.
2. Untuk menganalisis pengaruh faktor PAD terhadap belanja pemerintah daerah Kabupaten/Kota di Jawa Barat

3. Untuk menganalisis pengaruh faktor DAU dan PAD secara simultan terhadap belanja pemerintah daerah Kabupaten/Kota di Jawa Barat.
4. Untuk melihat apakah terjadi *flypaper effect* pada DAU dan PAD terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota di Jawa Barat.

1.4. Kegunaan Penelitian

Manfaat yang dapat diperoleh dari penelitian tersebut adalah sebagai berikut :

1. Bagi pemerintah daerah, sebagai obyek penelitian dapat menjadi bahan pertimbangan atau evaluasi dalam penentuan kebijakan yang menyangkut tentang penggunaan anggaran penerimaan dari pemerintah daerah tersebut untuk mengeluarkan respon belanja dengan efektif dan efisien sehingga pemerintah daerah mampu mengambil langkah-langkah untuk memaksimalkan semua potensi yang ada. Penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi bukti empiris mengenai penerapan sistem perimbangan daerah yang tengah berjalan dan dapat dijadikan acuan dalam menetapkan kebijakan selanjutnya berkaitan dengan perencanaan, pengendalian, dan evaluasi dari APBN dan APBD, serta UU dan PP yang menyertainya.
2. Bagi penulis, diharapkan penelitian ini dapat memberikan pengetahuan secara praktis dan efisien dihubungkan dengan teori yang diperoleh.
3. Bagi pihak lain, khususnya akademisi dapat dijadikan sebagai bahan informasi atau sumber referensi dalam penelitian yang lebih mendalam.