

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Otonomi daerah berjalan tak sesuai harapan. Dana yang ditransfer pemerintah pusat ke daerah lebih banyak habis buat membayar gaji pegawai. Didalam website jurnalparlemen.com pada 29 Januari 2014 lalu membahas tentang masih rendahnya Pendapatan Asli daerah sekitar 20 persen dari APBD disetiap daerah di Indonesia. Penggunaan anggaran harus ditujukan secara efektif bagi pembangunan daerah. Upaya yang tepat dengan melakukan sinkronisasi program dan kegiatan antara pemerintah pusat dan daerah. Intinya, jangan lagi ada ego sektoral untuk menjalankan program dan jangan pula ada tumpang tindih kebijakan yang memboroskan anggaran. Data Komite Pemantau Pelaksanaan Otonomi Daerah (KKPOD) menyebutkan dalam website tersebut, dari total 490 kabupaten/kota di Indonesia pada 2012 hanya 44 di antaranya yang memiliki nilai Pendapatan Asli Daerah (PAD) di atas 20 persen dari APBD. Dengan besarnya ketergantungan daerah pada dana transfer dari pemerintah daripada dana Pendapatan Asli Daerah dapat menyebabkan kejadian *Flypaper effect*. *Flypaper effect* merupakan suatu kondisi keuangan pemerintah daerah yang membelanjakan lebih banyak dengan menggunakan dana transfer dari pemerintah pusat (DAU) dibandingkan dengan menggunakan dana daerah itu sendiri (PAD).

Dalam menciptakan kemandirian daerah, pemerintah daerah harus mampu mengelola sumber daya yang dimilikinya secara efisien dan efektif. Hal tersebut

diharapkan dapat diwujudkan dengan adanya kebijakan desentralisasi yaitu melalui otonomi daerah. Pemberian otonomi daerah tersebut bertujuan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat dengan melalui peningkatan pelayanan publik, pemberdayaan dan peran masyarakat. Dengan adanya otonomi daerah, pemerintah daerah berharap dapat menggali sumber daya yang dimilikinya tanpa harus melibatkan pusat karena campur tangan pemerintah pusat menandakan daerah mengalami stagnasi kreatifitas dan terlambatnya pengembangan potensi yang dimiliki daerah. Kondisi ini menyebabkan proses pembangunan dan kehidupan berdemokrasi di daerah tidak berjalan lancar.

UU No. 22/1999 (direvisi UU No. 32/2004) tentang pemerintahan daerah (PEMDA) telah mengubah peta politik dalam penataan kewenangan dan kewajiban pemerintah. Masa-masa era sentralisasi pemerintah telah berakhir. Selama Orde Baru sentralisasi kekuasaan sangat terasa dalam setiap aktivitas pemerintahan di daerah, bahkan rancangan pembangunan disetiap daerah lebih sering mengacu pada pedoman yang ditetapkan pemerintah.

Dalam UU No. 32/2004 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, pemda mempunyai sumber pendanaan sendiri berupa Pendapatan Asli Daerah (PAD), pembiayaan, dan lain-lain pendapatan. Kebijakan penggunaan semua dana tersebut diserahkan kepada Pemerintah Daerah. Seharusnya dana transfer yang diperoleh dari Pempus

tersebut digunakan secara efektif dan efisien oleh Pemda untuk meningkatkan pelayanan dan fasilitas umum di daerah tersebut kepada masyarakat. Kebijakan penggunaan dana tersebut sudah seharusnya pula secara transparan dan akuntabel.

Pelaksanaan desentralisasi fiskal yang diatur dalam UU No. 12/2008 tentang perubahan kedua atas UU No. 32/2004 tentang pemerintahan daerah membawa respon dilakukannya otonomi daerah. Pada UU No. 12/2008 menjelaskan pelimpahan berbagai kewenangan kepada pemerintah daerah dan pengaturan proses-proses politik di daerah dengan memberikan kewenangan seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah. Pelimpahan kewenangan ini merupakan penyerahan kewenangan di bidang keuangan antar level pemerintahan yang menyangkup bagaimana pemerintah pusat mengalokasikan sejumlah dana atau sumber-sumber daya ekonomi kepada daerah. Pemerintah daerah melalui otonomi harus mampu mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri sebagai tolak ukur kinerja pemerintah.

Sayangnya, sudah 15 tahun otonomi daerah berlangsung di Indonesia hanya beberapa yang dapat menggunakan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan baik dan tidak bergantung pada Dana Alokasi Umum (DAU) yang ditransfer oleh pemerintah pusat. Dana Alokasi Umum (DAU) merupakan dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi, demikian juga halnya dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi

asli daerah. Optimalisasi penerimaan Pendapatan Asli Daerah hendaknya didukung upaya Pemerintah Daerah dengan meningkatkan kualitas layanan publik. (Mardiasmo,2002)

Pemerintah daerah ini bila diilustrasikan layaknya seorang mahasiswa yang sedang kuliah di luar kota dengan pembiayaan dari orang tua yang di dalam penelitian ini dimisalkan sebagai pemerintah pusat. Namun selain kuliah mahasiswa ini juga melakukan kerja magang di salah satu toko di kota tempat dia kuliah. Mahasiswa ini mendapatkan gaji dari magangnya sebesar Rp. 750.000 serta mendapat uang bulanan dari orang tuanya sebesar Rp. 1.000.000. Uang transfer dari orang tua dimisalkan sebagai DAU dan uang gaji magang dimisalkan sebagai PAD. Si mahasiswa ini sangat gemar melakukan mengoleksi sepatu, dia selalu membeli sepatu bila melihat ada produk sepatu baru dari merek yang dia gemari. Namun pembelian yang dia lakukan selalu menggunakan uang transfer dari orang tuanya. Hal ini sangat terlihat bahwa mahasiswa tersebut lebih mengandalkan uang transfer dari orang tua dari pada uang yang dia peroleh dari magang. Sebaliknya apabila transfer dari orang tua tersebut mengalami pengurangan maka mahasiswa tersebut lebih mengurungkan niatnya untuk menambah koleksi atau beli sepatu hingga dia mendapat tambahan uang dari transfer orang tuanya.

Dari Ilustrasi tersebut dapat dilihat bahwa keadaan dari pemerintah daerah dan pemerintah pusat layaknya seorang anak dan orang tua yang masih ada keterkaitan atau ketergantungan masalah keuangan, meskipun anak tersebut sudah mulai mandiri dengan mendapat penghasilan sendiri. Hal itulah yang dapat kita

lihat pada pemerintah daerah saat ini. PAD dari daerah yang notabennya masih kurang untuk belanja daerah masih saja ada yang kurang transparan atau terkesan ditutup-tutupi nilai nominalnya. Hal tersebut terjadi pada daerah Pamekasan Madura, menurut beritajatim.com Bupati Pamekasan Achmad Syafii meminta data valid terkait dugaan kebocoran pendapatan asli daerah (PAD) di sektor pendapatan dan retribusi.

Penggunaan semua dana dari pemerintah pusat (dana perimbangan) diserahkan sepenuhnya kepada pemerintah daerah tanpa ada intervensi dari Pemerintah Pusat. Namun mengapa dalam praktiknya, transfer dari pemerintah pusatlah yang dijadikan sebagai sumber dana utama oleh pemerintah daerah untuk membiayai operasi utama sehari-hari.

Realisasi pendapatan daerah Provinsi Jawa Timur dari tahun 2011 hingga tahun 2014 berdasarkan data Pendapatan Asli daerah menunjukkan bahwa sumber penerimaan asli daerah yang berasal dari sektor pajak daerah masih merupakan sumber yang paling besar. Otonomi daerah yang semakin berkembang tidak terlepas dari tren kenaikan pendapatan asli daerah dari tahun ke tahun.

Tabel 1.1

Pendapatan Asli daerah Tahun 2011 – 2014

Pendapatan Asli Daerah	2011	2012	2013	2014
Pajak Daerah	6.120.000	7.502.400	7.863.720	9.285.000
Retribusi Daerah	56.358	123.664	126.406	104.887
Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah	315.159	320.317	328.892	339.892

yang Dipisahkan				
Lain-lain PAD yang sah	1.123.526	1.121.779	1.204.885	1.373.710
PAD	7.165.043	9.068.160	9.523.902	11.103.565

Sumber: APBD Provinsi Jawa Timur 2011-2014

Meskipun PAD semakin meningkat, tetapi terjadi *Flypaper effect*. Masih tingginya transfer dari pusat seakan-akan menjadi alat utama untuk membiayai belanja yang masuk dalam perhitungan APBD. *Flypaper effect* ini menunjukkan pada keadaan yang terjadi saat respon belanja pemerintah daerah lebih banyak dengan menggunakan dana transfer (*Grants*) yang diproyeksikan dengan DAU daripada dengan kemampuan sendiri, diproyeksikan dengan PAD.

Flypaper effect merupakan suatu kondisi keuangan pemerintah daerah yang membelanjakan lebih banyak menggunakan dana transfer dari pemerintah pusat (DAU) dibandingkan dengan menggunakan dana daerah itu sendiri (PAD). *Flypaper effect* merupakan perbedaan respon belanja daerah atas sumber pendapatan daerah. Terjadi *Flypaper effect* apabila pemerintah daerah merespon lebih besar dalam pengalokasian belanja daerah bila penerimaan dana perimbangan meningkat dibanding dengan peningkatan pengeluaran daerah jika terjadi peningkatan pendapatan asli daerah.

Provinsi DKI Jakarta dan Kalimantan Timur yang pada tahun 2015 tidak dapat Dana Alokasi Umum, karena dua daerah tersebut dapat memaksimalkan hingga menghasilkan SDA dan pajak yang dapat memenuhi kebutuhan belanja daerahnya. Seperti yang ditulis oleh Metrotvnews.com pada tanggal 24 September 2014 dimana kedua provinsi tersebut (DKI Jakarta dan Kalimantan Timur) tidak

akan mendapatkan Dana Alokasi Umum karena memiliki sumber dana yang besar dari sektor fiskal dan Dana Bagi Hasil. Untuk kabupaten dan kota juga harus bisa meniru Kabupaten Kutai Kartanegara dan Kabupaten Bengkalis dalam memunahi dana pembelanjaan yang tidak bergantung pada Dana Alokasi Umum. Terlebih kota dan kabupaten penghasil migas ataupun penghasil tambang.

Bergantungnya kota dan kabupaten terhadap pemerintah pusat masih sering terjadi di Indonesia kita. Seperti pada Kabupaten Kepulauan Anambas yang 95 persen pendanaan belanjanya dan pembangunan bergantung pada Dana dari pemerintah pusat. Dana Alokasi Umum tahun lalu menjadi acuan untuk melakukan kegiatan di tahun ini, namun begitu Dana Alokasi Umum yang diterima tahun ini mengalami penurunan maka banyak pembangunan di daerah tersebut mengalami pembatalan atau berhenti karena kekurangan dana akibat pemotongan tersebut dan pasti daerah Kepulauan Anambas mengalami defisit yang sangat besar seperti yang ditulis dalam BatamPos.com pada rabu, 15 April 2015.

Dalam surat kabar online pikiran-rakyat.com pada 29 November 2011, sebenarnya dana perimbangan yang diterima pada setiap daerah masih dikisaran 31-34 persen dari belanja negara. Idealnya, dana perimbangan itu mencapai minimal 50 persen dari belanja negara agar sesuai dengan semangat otonomi daerah. Namun di dalam praktiknya banyak daerah yang masih menggunakan dana tersebut tidak berkolerasi pada kesejahteraan rakyat dan timbul banyak jenis dana perimbangan di luar yang diatur UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Daerah yang berpotensi merusak sistem dana perimbangan. Hal

tersebut yang menimbulkan rasa selalu kurang terhadap dana perimbangan yang diterima pada setiap daerah serta pasti akan menimbulkan *Flypaper effect* yang semakin besar juga.

Penelitian sebelumnya seperti Kesit Bambang. P (2004) pada daerah Istimewa Yogyakarta dan Jawa Tengah menunjukkan bahwa DAU dan PAD berpengaruh signifikan terhadap belanja daerah, baik dengan *lag* maupun tanpa *lag*. Ketika tidak menggunakan *lag*, pengaruh PAD terhadap Belanja daerah lebih kuat daripada DAU, tetapi ketika menggunakan *lag*, pengaruh DAU terhadap belanja daerah justru lebih kuat daripada PAD. Hal ini berarti telah terjadi *Flypaper effect* dalam respon Pemda terhadap DAU dan PAD. Ketika kedua faktor (DAU dan PAD) diregres serentak terhadap BJD (belanja daerah), pengaruh keduanya juga signifikan, baik dengan ataupun tanpa *lag*. Dalam model prediksi BJD, daya prediksi DAU terhadap BJD tetap lebih tinggi dibanding daya prediksi PAD. Dengan demikian, memang telah terjadi *Flypaper effect*.

Penelitian Gregorius dan Sukartono (2009) juga memberikan bukti empiris tentang terjadinya *Flypaper effect* di Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Tengah tahun 2006-2008, respon Belanja daerah lebih besar terhadap Dana Alokasi Umum apabila dibandingkan dengan respon Belanja Daerah terhadap Pendapatan Asli Daerah. Secara empiris penelitian yang dilakukan Gregorius dan Sukartono membuktikan besarnya belanja daerah kabupaten / kota di Jawa Tengah masih lebih besar dipengaruhi oleh dana perimbangan khususnya DAU yang diterima dari pemerintah. Menurut Hadi Sasana (2010) yang meneliti seluruh kabupaten/kota di Indonesia menemukan bahwa adanya *Flypaper effect* pada

tahun 2005 hingga 2008 dan kondisi seperti ini yang harus menjadi perhatian dari pemerintah pusat karena banyak daerah di Indonesia masih belum mampu memenuhi kebutuhan belanjanya sendiri.

Penelitian Afrizati (2012) yang meneliti di Sumatera Selatan memperoleh hasil yaitu pada tujuh kabupaten-kota di Sumatera Selatan dimana 60-70 persen masih di dominasi oleh Dana Alokasi Umum (DAU). Hal tersebut menunjukkan bahwa perilaku belanja daerah sangat dipengaruhi sumber penerimaan berupa dana transfer yaitu dana alokasi umum dan mengindikasikan terjadinya *flypaper effect*.

Mutiara Maemunah (2006) yang meneliti di Sumatera, PAD tidak signifikan berpengaruh terhadap Belanja Daerah. Hal tersebut berarti terjadi *Flypaper Effect*. Hal ini sesuai dengan hipotesisnya yang menyatakan pengaruh DAU terhadap BD lebih besar daripada pengaruh PAD terhadap BD diterima. Dalam penelitian tersebut juga terbukti bahwa *Flypaper effect* mempengaruhi tentang prediksi belanja daerah.

Tiap daerah mempunyai ke khasan tersendiri, baik dari sisi goeografis, sosial budaya, pertahanan dan keamanan, maupun keadaan ekonominya. Karena itulah maka peneliti ingin meneliti apakah terjadi *Flypaper effect* pada belanja daerah dan apakah *Flypaper effect* berpengaruh terhadap prediksi jumlah belanja daerah pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Jawa Timur. Judul yang diajukan dalam penelitian ini adalah :”***Flypaper Effect Pada Belanja Daerah Studi 38 Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Timur Periode 2011-2014***”.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan Latar Belakang diatas, rumusan masalah yang diajukan sebagai berikut :

1. Apakah terjadi *Flypaper effect* pada belanja pemerintah kabupaten/kota di Jawa Timur tahun 2011-2014?
2. Apakah *Flypaper effect* berpengaruh terhadap prediksi jumlah Belanja Daerah?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan diadakannya penelitian ini adalah :

1. Untuk memperoleh bukti empiris keberadaan *Flypaper effect* pada belanja kabupaten/kota di Jawa Timur tahun 2011-2014.
2. Untuk memperoleh bukti empiris pengaruh *Flypaper effect* terhadap prediksi jumlah Belanja Daerah.

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi berbagai pihak, yaitu :

1. Bagi penulis diharapkan dapat memperluas pengetahuan dan wawasan peneliti tentang masalah pendapatan asli daerah, dana alokasi umum, dan belanja daerah.
2. Bagi para aparat pemerintahan, penelitian ini akan membuka wawasan baru berkenaan dengan pengaruh jumlah PAD dan DAU terhadap Belanja Daerah, sehingga dapat digunakan sebagai masukan untuk mendukung pembuatan keputusan atau kebijakan

terutama untuk meningkatkan Pendapatan Asli daerah (PAD) di Kabupaten/Kota Jawa Timur.

3. Bagi pihak lain hasil dari penelitian ini dapat dijadikan bahan referensi rujukan bagi peneliti yang akan melakukan penelitian yang sejenis.

1.5 Sistematika Penulisan

Bab 1 Pendahuluan

Bab ini berisi latar belakang masalah yang mendasari pelaksanaan penelitian tentang “*Flypaper Effect* Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Daerah”, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian.

Flypaper effect merupakan suatu kondisi keuangan pemerintah daerah yang membelanjakan lebih banyak menggunakan dana transfer dari pemerintah pusat (DAU) dibandingkan dengan menggunakan dana daerah itu sendiri (PAD). Kemandirian suatu daerah juga dapat dilihat dari terjadi atau tidaknya *Flypaper effect* tersebut. Sampai kapanakah ketergantungan ini terjadi?

Bab 2 Tinjauan Pustaka

Bab ini berisi teori-teori yang mendasari pelaksanaan penelitian ini. Meliputi teori mengenai PAD, DAU, dan Belanja Daerah, penelitian-penelitian terdahulu dan penentuan hipotesis.

Bab 3 Metodologi Penelitian

Bab ini berisi uraian-uraian, deskripsi dan gambaran secara umum obyek penelitian. Meliputi teknik identifikasi variabel dan pengukuran, metode analisis data dan pengujian hipotesis.

Dalam menyelesaikan hipotesis satu dan dua penelitian ini menggunakan uji regresi ganda.

Bab 4 Hasil dan Pembahasan

Bab ini berisi tentang penjelasan subjek dan objek penelitian, deskripsi data penelitian, serta sumber dari rumusan masalah yang ditanyakan pada bab 1.

Bab 5 Simpulan dan Saran

Bab ini berisi tentang simpulan dari keseluruhan bab, apakah terjadi *Flypaper effect* dan dapatkah *Flypaper effect* memprediksi belanja daerah di Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Timur.