

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar belakang masalah

Pada awal Januari tahun 2001 Indonesia telah mengalami perubahan dalam hal sistem pemerintahan, tepatnya pada tanggal 1 Januari 2001 telah ditetapkan sistem desentralisasi atau Otonomi Daerah. Hal ini sesuai dengan UU nomor 22 tahun 1999 dan UU nomor 25 tahun 1999 tentang Otonomi Daerah dan desentralisasi fiskal yang telah diperbaharui dengan UU nomor 32 tahun 2004 dan UU nomor 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

UU nomor 32 tahun 2004 dan UU nomor 33 tahun 2004 dijelaskan tentang hak, wewenang, dan kewajiban otonom daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat untuk mencapai tujuan yang telah disepakati bersama. UU nomor 32 tahun 2004 menyebutkan 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. Di samping dana perimbangan tersebut, Pemerintah Daerah mempunyai sumber pendanaan sendiri berupa Pendapatan Asli Daerah (PAD), pembiayaan, dan lain-lain pendapatan.

Menurut Kepmendagri No. 29/2002 dalam Sukriy Abdullah dan Abdul Halim (2003) menyatakan bahwa untuk tujuan akuntabilitas atas pengelolaan dana yang dikelolanya, Pemerintah Daerah (PEMDA) diwajibkan menyiapkan Laporan Keuangan daerah sebagai bagian dari Laporan Pertanggungjawaban kepada daerah yang meliputi: (1) neraca daerah menunjukkan posisi keuangan Pemerintah Daerah pada tanggal tertentu, (2) laporan perhitungan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) memuat informasi tentang kinerja keuangan Pemerintah Daerah (PEMDA) selama periode anggaran tertentu, meliputi pendapatan, belanja dan pembiayaan, dan (3) laporan aliran kas menyajikan informasi mengenai kemampuan Pemerintah Daerah (PEMDA) dalam menghasilkan dan menggunakan kas dari aktifitas yang dilakukan, meliputi operasi, investasi, dan pendanaan.

Transfer dari Pemerintah Pusat merupakan sumber dana utama Pemerintah Daerah (PEMDA) untuk membiayai operasi utamanya sehari-hari, kemudian dilaporkan di perhitungan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD). Tujuan dari transfer itu sendiri adalah untuk mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah dan menjamin tercapainya standar pelayanan publik (Indra Bastian, 1999). Transfer tersebut diberikan karena kemampuan keuangan dan ekonomi setiap daerah berbeda, khususnya di pulau Jawa. Terdapat daerah yang memiliki kekayaan alam yang melimpah dan daerah yang tidak memiliki kekayaan alam yang melimpah tetapi struktur ekonomi daerah tersebut tertata dengan baik, maka pajak

daerah yang dihasilkan optimal sehingga membuat daerah ini kaya. Namun, terdapat daerah yang benar-benar miskin dan struktur ekonominya tidak tertata dengan baik, sehingga daerah tersebut tergolong daerah miskin. Hal ini yang menyebabkan suatu daerah sangat tergantung akan adanya transfer dari Pemerintah Pusat, sehingga menyebabkan adanya *flypaper effect* yang sangat tinggi pada daerah yang bersangkutan (Indra Bastian, 1999). *Flypaper effect* merupakan perbedaan stimulus antara dana yang ditransfer pemerintah dengan pendapatan asli dari masing-masing daerah. Kondisi *flypaper effect* akan terjadi apabila pengaruh DAU terhadap belanja pemerintah daerah lebih besar dari pendapatan asli dari masing-masing daerah ataupun sebaliknya Abdul Halim (2002).

Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian Mutiara Maimunah (2006). Perbedaan penelitian ini dengan penelitian yang direplikasi adalah objek penelitian dan tahun penelitian. Objek penelitian dari penelitian Mutiara Maimunah (2006) adalah Kabupaten dan Kota di Pulau Sumatera, sedangkan pada penelitian ini objek penelitiannya adalah Kabupaten dan Kota di Jawa Timur. Tahun Penelitian dari penelitian Mutiara Maimunah (2006) adalah tahun 2003-2004, sedangkan tahun penelitian dari penelitian ini adalah tahun 2005-2006. Berdasarkan latar belakang inilah membuat peneliti ingin mengetahui bagaimana "*Flypaper Effect* pada Dana Alokasi Umum (DAU) dan pendapatan asli daerah (PAD) terhadap belanja daerah pada Kabupaten dan Kota di Jawa Timur".

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka:

1. Apakah Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh terhadap belanja daerah pada Kabupaten dan Kota di Jawa Timur?
2. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh terhadap belanja daerah pada Kabupaten dan Kota di Jawa Timur?
3. Apakah pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap belanja daerah lebih besar dari pada pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap belanja daerah pada Kabupaten dan Kota di Jawa Timur?
4. Apakah *flypaper effect* cenderung menyebabkan peningkatan jumlah belanja daerah pada Kabupaten dan Kota di Jawa Timur?
5. Bagaimana pengaruh dana alokasi umum (DAU) dan pendapatan asli daerah (PAD) pada kategori pengeluaran sektor publik yang berhubungan langsung dengan publik?
6. Jika terjadi *flypaper effect*, apakah terdapat perbedaan antara Kabupaten dan Kota di Jawa Timur yang PAD-nya tinggi dengan Kabupaten dan Kota di Jawa Timur yang PAD-nya rendah?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk memberikan bukti empiris bahwa:

1. Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh terhadap belanja daerah pada Kabupaten dan Kota di Jawa Timur.

2. Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh terhadap belanja daerah pada Kabupaten dan Kota di Jawa Timur.
3. Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh terhadap belanja daerah pada Kabupaten dan Kota di Jawa Timur.
4. *Flypaper effect* menyebabkan peningkatan jumlah belanja daerah pada Kabupaten dan Kota di Jawa Timur.
5. Pengaruh dana alokasi umum (DAU) dan pendapatan asli daerah (PAD) pada kategori pengeluaran sektor yang berhubungan langsung dengan publik.
6. Terdapat perbedaan *flypaper effect* antara Kabupaten dan Kota di Jawa Timur yang PAD-nya tinggi dengan Kabupaten dan Kota di Jawa Timur yang PAD-nya rendah.

D. Manfaat Penelitian

1. Bagi Pemerintah

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi baik bagi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam hal penyusunan kebijakan di masa yang akan datang yang berkaitan dengan perencanaan, pengendalian, dan evaluasi dari anggaran pendapatan belanja negara (APBN) dan anggaran pendapatan belanja daerah (APBD), serta undang-undang dan peraturan pemerintah yang menyertai kebijakan tersebut.

2. Bagi Pembaca

Penelitian ini diharapkan dapat menambah bahan referensi dan data tambahan bagi peneliti-peneliti lainnya yang tertarik pada bidang kajian ini.

G. Sistematika Penulisan Laporan Skripsi

Pembahasan dalam penelitian ini dibagi dalam 5 bab yaitu terdiri dari:

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini menjelaskan mengenai latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan laporan skripsi.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini memberi gambaran tentang teori-teori yang berhubungan dengan teori belanja daerah, dana alokasi umum, pendapatan asli daerah dan pajak daerah serta teori-teori lain yang mendukung penelitian ini; pengaruh dana alokasi umum (DAU) dan pendapatan asli daerah (PAD), belanja daerah pemerintah Kabupaten dan Kota di Jawa Timur, penelitian terdahulu, hipotesis dan kerangka konseptual atau model penelitian.

BAB III : METODE PENELITIAN

Bab ini menjelaskan mengenai desain penelitian, populasi, sampel dan tehnik pengambilan sampel, variabel penelitian

dan definisi operasional variabel, lokasi dan waktu penelitian, teknik pengumpulan data, dan teknik analisis.

BAB IV : ANALISIS DATA

Bab ini menjelaskan mengenai hasil dari pengolahan data dan pembahasan hasil penelitian tersebut.

BAB V : SIMPULAN, KETERBATASAN DAN SARAN

Bab ini menjelaskan mengenai simpulan, keterbatasan, dan saran untuk penelitian mendatang.