

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Negara Kesatuan Republik Indonesia menyelenggarakan pemerintahan Negara dan Pembangunan Nasional untuk mencapai masyarakat adil, makmur dan merata berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar negara republik Indonesia tahun 1945. Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), dibagi atas daerah-daerah Kabupaten/Kota. Setiap daerah Kabupaten/Kota diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Akan tetapi, tidak semua urusan diserahkan kepada pemerintah daerah. Salah satunya seperti masalah pertahanan keamanan, hal ini belum bisa dikendalikan oleh pemerintah daerah seutuhnya, tetapi hal ini masih dikendalikan oleh pemerintah pusat.

Setiap daerah dipercaya untuk mengatur dan merencanakan bagaimana daerahnya harus dibangun, dan dikembangkan menurut sumber daya yang dimiliki, baik untuk sumber daya manusia maupun sumber daya alamnya guna meningkatkan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat demi terwujudnya otonomi daerah (Yani, 2013). Sejalan dengan semangat otonomi daerah, kinerja pemerintah daerah terukur melalui kemampuan daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Salah satu kriteria penting mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri adalah *self supporting* dalam bidang keuangan. Hal ini berarti bahwa keuangan merupakan faktor

esensial dalam mengukur tingkat kemampuan daerah dalam melaksanakan otonominya.

Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia, dimulai secara efektif pada tanggal 1 Januari 2001. Dengan diberlakukannya otonomi daerah, pemerintah daerah dituntut untuk lebih mandiri, termasuk mandiri dalam masalah keuangan. Meskipun demikian pemerintah pusat tetap memberikan bantuan berupa dana alokasi umum (DAU) sebagai mana yang tercantum dalam UU No. 23 Tahun 2014. Dalam Undang-undang tersebut dinyatakan 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) dan pendapatan lainnya. Kebijakan pendanaan semua dana tersebut diserahkan kepada pemerintah daerah.

PAD idealnya merupakan sumber pendapatan pokok daerah. Sumber pendapatan lain dapat bersifat fluktuatif dan cenderung diluar pengendalian kewenangan daerah. Pemerintah daerah diharapkan dapat meningkatkan PAD dengan tetap memperhatikan aspek ekonomis, efisiensi dan netralitas.

Dalam kenyataannya, transfer dari pemerintah pusat merupakan sumber dana pemerintah daerah untuk membiayai operasi utamanya sehari-hari yang oleh pemerintah daerah dilaporkan sebagai bagian dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Hal ini disebabkan oleh perbedaan penafsiran mengenai

DAU oleh daerah-daerah. Dalam Saragih (2003), berbagai penafsiran tersebut diantaranya:

- a. DAU merupakan hibah yang diberikan pemerintah pusat tanpa ada pengecualian
- b. DAU tidak perlu dipertanggungjawabkan karena DAU merupakan konsekuensi dari penyerahan kewenangan atau tugas-tugas umum pemerintah ke daerah, dan
- c. DAU harus dipertanggungjawabkan, baik masyarakat lokal maupun ke pusat, karena DAU berasal dari APBN.

Beberapa peneliti menemukan perlakuan pemerintah daerah berbeda untuk transfer dan pendapatan sendiri (seperti pajak), ketika penerimaan daerah berasal dari transfer, maka stimulus atas belanja yang ditimbulkannya berbeda dengan stimulus yang muncul dari pendapatan daerah (terutama pajak daerah). Oates (dalam Halim, 2002) menyatakan bahwa ketika respon belanja daerah lebih besar terhadap transfer dari pada pendapatannya sendiri disebut *flypaper effect*.

*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. Realita dari fenomena ini mengindikasikan disaat transfer DAU yang diperoleh besar, maka pemerintah daerah berusaha agar pada periode berikutnya DAU yang diperoleh tetap besar. Dengan arti lain pemberian DAU yang seharusnya menjadi pendorong peningkatan kemandirian daerah, justru direspon berbeda oleh daerah. Daerah

tidak lebih mandiri, malah semakin bergantung pada pemerintah pusat (Bradford dan Oates, 1971, dalam Bintoro, 2011).

*Flypaper effect* menunjukkan adanya indikasi pemborosan oleh pemerintah daerah berkaitan dengan penggunaan dana transfer dari pemerintah pusat. Jika terdapat perilaku asimetris seperti ini maka tujuan efisiensi dalam penggunaan dana tidak akan tercapai. Permasalahan yang perlu dipecahkan agar tidak terjadi *flypaper effect* adalah efektifitas APBD, karena bukan rahasia umum lagi setiap akhir tahun anggaran terjadi penghabisan anggaran hal ini menunjukkan bahwa pemerintah daerah “menunggu” beberapa alokasi DAU yang diperolehnya sebelum menentukan berapa belanja yang akan dihabiskannya, (Simanjuntak, dalam Sidik et al, 2002).

Halim (2002) dan Sukriy (2003) melakukan penelitian adanya *flypaper effect* pada Belanja Daerah pemerintah Kabupaten/Kota di Pulau Jawa dan Bali pada tahun 2001. Dari penelitian tersebut diperoleh kesimpulan bahwa *flypaper effect* terjadi pada Dana Alokasi Umum (DAU) periode  $t-1$  terhadap Belanja Daerah (BD) periode  $t$ , kemudian Maimunah (2006) melakukan penelitian yang sama pada pemerintah daerah Kabupaten/Kota di Pulau Sumatera pada tahun 2003 dan 2004. Kusumadewi dan Rahman (2007) melakukan penelitian pada Kota dan Kabupaten di Indonesia. Hasil yang diperoleh konsisten dengan penelitian Halim (2002) dan Abdullah (2003) yaitu Dana Alokasi Umum (DAU) pada periode  $t-1$  memiliki pengaruh lebih besar dari pada Pendapatan Asli Daerah (PAD) periode  $t-1$  terhadap Belanja Daerah (BD) periode  $t$ . Namun ketika diuji pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU $t$ ) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD $t$ ) secara bersama sama terhadap Belanja Daerah  $t$ , hasilnya Pendapatan Asli Daerah

(PAD) tidak signifikan dan Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh terhadap Belanja Daerah (BD).

Hasil penelitian tersebut tidak dapat digeneralisasi untuk daerah lainnya, karena tiap daerah mempunyai karakteristik tersendiri baik dari sisi geografis, kehidupan masyarakat maupun kondisi ekonominya. Berdasarkan hasil penelitian sebelumnya, peneliti tertarik untuk melengkapi hasil penelitian tersebut dengan melakukan penelitian pada Kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Barat mengenai pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Belanja Daerah (BD) dengan judul “*Analisis Flypaper Effect pada Belanja Daerah Kabupaten/ Kota di Propinsi Sumatera Barat tahun 2008 – 2014*”.

## 1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas, dapat dilihat bahwa sebelum otonomi daerah diterapkan di Indonesia, kewenangan dalam mengatur dan mengendalikan keuangan daerah dipegang oleh Pemerintah Pusat. Namun seiring dengan adanya undang-undang otonomi daerah maka pemerintah daerah diberi kewenangan untuk mengatur dan merencanakan pembangunan daerahnya masing-masing. Sehingga pemerintah daerah dituntut untuk bisa memanfaatkan sumber daya potensial di daerahnya, termasuk dalam mengatur anggaran belanja daerah. Adapun inti permasalahan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan faktor-faktor yang signifikan mempengaruhi Belanja Daerah (BD) Kabupaten/Kota di Propinsi Sumatera Barat?

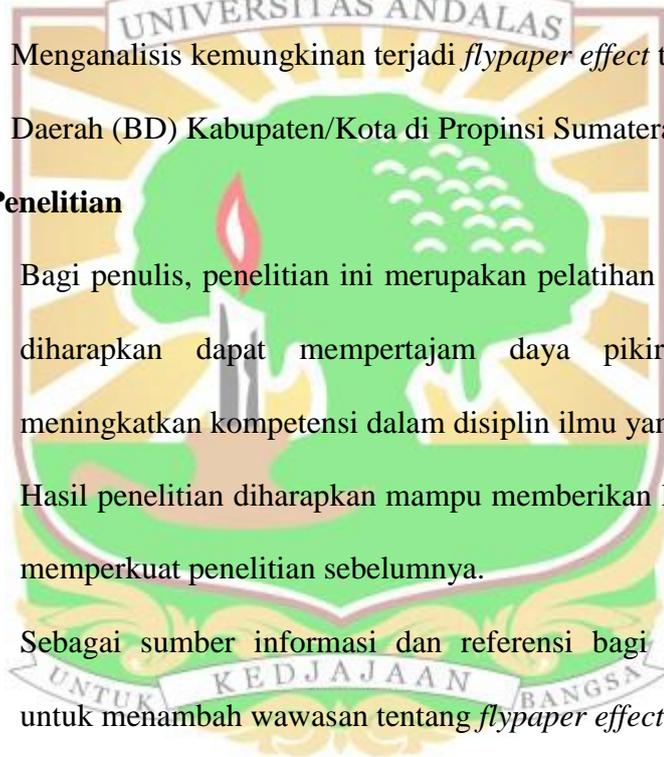
2. Apakah terjadi *flypaper effect* pada pengaruh Dana Alokasi Umum dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Daerah Kabupaten/Kota di Propinsi Sumatera Barat?

### 1.3 Tujuan Penelitian

1. Menganalisis pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Daerah (BD) Kabupaten/Kota di Propinsi Sumatera Barat.
2. Menganalisis kemungkinan terjadi *flypaper effect* terhadap Belanja Daerah (BD) Kabupaten/Kota di Propinsi Sumatera Barat.

### 1.4 Manfaat Penelitian

1. Bagi penulis, penelitian ini merupakan pelatihan intelektual yang diharapkan dapat mempertajam daya pikir ilmiah serta meningkatkan kompetensi dalam disiplin ilmu yang dipelajari.
2. Hasil penelitian diharapkan mampu memberikan kontribusi untuk memperkuat penelitian sebelumnya.
3. Sebagai sumber informasi dan referensi bagi setiap pembaca untuk menambah wawasan tentang *flypaper effect*.
4. Dapat menjadi acuan bagi pemerintah atau lembaga terkait dalam mengambil keputusan dalam hal yang berhubungan dengan masalah keuangan daerah.



## 1.5 Ruang Lingkup Penelitian

Penelitian ini hanya akan membahas tentang kemungkinan terjadinya *Flypaper Effect* pada Belanja Daerah Kabupaten/Kota di Sumatera Barat. Adapun data yang digunakan yaitu laporan realisasi APBD, PAD, DAU dan Belanja Daerah pada tahun 2008-2014.

## 1.6 Sistematika Penulisan

Dalam penulisan observasi ini terbagi menjadi beberapa bab, setiap bab berisi penjelasan mengenai pokok pembahasan yang ada. Berikut ini adalah sistematika penulisannya:

### **BAB I : PENDAHULUAN**

Menguraikan latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, ruang lingkup penelitian serta sistematika penulisan.

### **BAB II : TINJAUAN LITERATUR**

Bab ini akan menjelaskan tentang konsep dasar yang dibahas dalam ruang lingkup penulisan laporan, tinjauan penelitian terdahulu, kerangka pemikiran konseptual dan hipotesis penelitian.

### **BAB III: METODE PENELITIAN**

Bagian ini menjelaskan data dan sumber data, pembentukan model, definisi operasional variabel dan metode pengolahan dan analisis data.

#### **BAB IV: GAMBARAN UMUM PENELITIAN**

Membahas hasil penelitian yang meliputi deskripsi objek penelitian, hasil analisis data, serta interpretasi hasil dan pembahasan.

#### **BAB V : HASIL ANALISIS DAN PEMBAHASAN**

Bab ini akan menjelaskan tentang hasil penelitian, pembahasan dan implikasi kebijakan.

#### **BAB VI: KESIMPULAN DAN SARAN**

Bab ini merupakan penutup yang berisi tentang kesimpulan dari proses pengamatan serta saran.

