

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kebijakan Pemerintah Indonesia tentang Otonomi Daerah, yang mulai dilaksanakan secara efektif tanggal 1 Januari 2001, merupakan kebijakan yang dipandang sangat demokratis dan memenuhi aspek desentralisasi pemerintah yang sesungguhnya. Seperti telah dikemukakan oleh Menteri Keuangan (Budiono, saat itu (dalam Sidik dkk., 2002: v)), tujuan otonomi daerah adalah untuk lebih meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat, pengembangan kehidupan berdemokrasi, keadilan, pemerataan, dan pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah. Dalam Undang-Undang (UU) No. 22 tahun 1999 dan UU No. 25 tahun 1999 yang menjadi landasan otonomi tersebut dijelaskan lebih jauh bagaimana pengaplikasian hal-hal tersebut melalui beberapa Peraturan Pemerintah (PP), yang kemudian dipandu dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri (Kepmendagri) No. 29 tahun 2002.

Pada tahun 2004, dikeluarkan UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang menggantikan UU No. 22 tahun 1999. Begitu pula UU No. 25 tahun 1999 digantikan oleh UU No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dengan Daerah. Dalam UU No. 32 tahun 2004 disebutkan bahwa untuk pelaksanaan kewenangan Pemerintah

Daerah (Pemda), Pemerintah Pusat akan mentransfer Dana Perimbangan yang terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil (DBH) yang bersumber 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 (Maimunah, 2006). Kebijakan penggunaan semua dana tersebut diserahkan kepada Pemerintah Daerah. Dana transfer dari Pemerintah Pusat diharapkan digunakan secara efektif dan efisien oleh Pemerintah Daerah untuk meningkatkan pelayanannya kepada masyarakat.

Sekarang ini, kemampuan asli sebagian besar daerah yang tercermin dalam Pendapatan Asli Daerah (PAD) hanya mampu mengumpulkan tidak lebih dari 15% nilai Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Oleh karena itu, kekurangannya harus dibantu oleh Pemerintah Pusat melalui mekanisme Dana Perimbangan yang terdiri dari DAU, DAK, dan DBH, yang satu sama lain saling mengisi dan melengkapi (Usman dkk., 2008).

UU No. 32 tahun 2004 menyebutkan bahwa transfer dari pemerintah berupa Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Dana Bagi Hasil (DBH) digunakan untuk pelaksanaan kewenangan Pemda. Sebagaimana yang diungkapkan oleh Saragih (2003), Dana Bagi Hasil berperan sebagai penyeimbang fiskal antara pusat dan daerah dari pajak yang dibagihasilkan. DAU berperan sebagai pemerataan fiskal antar daerah (*fiscal equalization*) di Indonesia. Untuk DAK berperan sebagai dana yang didasarkan pada kebijakan yang bersifat darurat. Diluar dari fungsi tersebut,

untuk secara detailnya, penggunaan dana tersebut diserahkan sepenuhnya kepada pemerintah kabupaten/kota yang bersangkutan.

Transfer dari Pemerintah Pusat merupakan dana utama Pemerintah Daerah untuk membiayai operasi utamanya sehari-hari, yang oleh Pemerintah Daerah dilaporkan dalam perhitungan APBD. Terdapat perbedaan penafsiran mengenai DAU oleh daerah-daerah. Dalam Saragih (2003), berbagai penafsiran tersebut diantaranya (1) DAU merupakan hibah yang diberikan Pemerintah Pusat tanpa ada pengembalian, (2) DAU tidak perlu dipertanggungjawabkan karena DAU merupakan konsekuensi dari penyerahan kewenangan atau tugas-tugas umum pemerintahan ke daerah, (3) DAU harus dipertanggungjawabkan, baik ke masyarakat lokal maupun ke pusat, karena DAU berasal dari dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Penelitian sebelumnya telah banyak yang mengangkat permasalahan transfer ini, di Amerika Serikat, persentase transfer dari seluruh pendapatan mencapai 50% untuk pemerintah federal dan 60% untuk pemerintah daerah (Fisher, 1982). Khususnya di daerah Winconsin di AS sebesar 47% pendapatan Pemerintah Daerah berasal dari transfer Pemerintah Pusat (Deller et al., 2002). Di negara-negara lain, persentase transfer atas pengeluaran Pemda adalah 85% di Afrika Selatan, 67%-95% di Nigeria, dan 70%-90% di Meksiko.

Sangat disayangkan, alokasi transfer di negara-negara sedang berkembang pada umumnya lebih banyak didasarkan pada aspek belanja tetapi kurang memperhatikan kemampuan pengumpulan pajak lokal. Akibatnya, dari tahun ke tahun Pemerintah Daerah selalu menuntut transfer yang lebih besar lagi dari pusat, bukannya mengeksplorasi basis pajak lokal secara lebih optimal (Oates, 1999 dalam Halim 2003). Keadaan tersebut juga ditemui pada kasus pemerintah daerah kota dan kabupaten di Indonesia (Kuncoro, 2007).

Dominannya peran transfer relatif terhadap PAD dalam membiayai belanja pemerintah daerah sebenarnya tidak memberikan panduan yang baik bagi governansi (*governance*) terhadap aliran transfer itu sendiri. Bukti-bukti empiris secara internasional menunjukkan bahwa tingginya ketergantungan pada transfer ternyata berhubungan negatif dengan pemerintahannya (Mello dan Barenstrein, 2001). Hal ini berarti Pemerintah Daerah akan lebih berhati-hati dalam menggunakan dana yang digali dari masyarakat sendiri daripada uang yang diterima dari pusat. Fakta di atas memperlihatkan bahwa perilaku fiskal Pemerintah Daerah dalam merespon transfer dari pusat menjadi determinan penting dalam menunjang efektivitas kebijakan transfer.

Beberapa peneliti menemukan respon Pemda berbeda untuk transfer dan pendapatan sendiri (seperti pajak). Artinya 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, maka disebut *flypaper effect* (Oates, 1999 dalam Halim 2003). Pengaruh DAU dan PAD terhadap Belanja Pemerintah Daerah di Pulau Jawa dan Bali sebelumnya telah diteliti dan menghasilkan analisis bahwa ketika tidak digunakan *lag*, pengaruh PAD terhadap Belanja Daerah lebih kuat daripada DAU, tetapi dengan digunakan *lag*, pengaruh DAU terhadap Belanja daerah justru lebih kuat dari pada PAD (Abdullah dan Halim, 2003). Hal ini berarti terjadi *flypaper effect* dalam respon Pemda terhadap DAU dan PAD.

Peneliti tertarik untuk melakukan penelitian mengenai *flypaper effect* Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Daerah serta dampaknya terhadap kinerja keuangan di seluruh Kabupaten dan Kota yang ada di Pulau Jawa, dengan alasan bahwa Kabupaten dan Kota di Pulau Jawa memiliki karakteristik ekonomi dan geografis yang hampir sama dan ketersediaan data. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya yaitu penelitian ini mencoba menganalisis pengaruh *flypaper effect* DAU dan PAD terhadap Belanja Daerah dengan menggunakan data runtun waktu (*time series*) antara tahun anggaran 2006 sampai 2008, sehingga diharapkan dapat memberikan hasil analisis yang lebih komprehensif.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian yang telah dikemukakan pada bagian pendahuluan, maka pertanyaan penelitian dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaruh *flypaper effect* pada Dana Alokasi Umum dan Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota di Pulau Jawa?
2. Apakah terdapat perbedaan *flypaper effect* pada Kabupaten/Kota yang Pendapatan Asli Daerah-nya tinggi dengan Kabupaten/Kota yang Pendapatan Asli Daerah-nya rendah ?

Fenomena *flypaper effect* sendiri merupakan suatu kondisi yang terjadi pada saat Pemerintah Daerah merespons (belanja) lebih banyak/boros dengan menggunakan dana transfer (*grants*) yang diprosikan dengan Dana Alokasi Umum (DAU) daripada menggunakan kemampuan sendiri, yang diprosikan dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Untuk data penelitian ini menggunakan data sekunder yang terdiri dari data tentang Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Belanja Daerah yang terdapat pada Laporan Realisasi APBD Kabupaten/Kota di Pulau Jawa dari tahun anggaran 2006 sampai dengan tahun anggaran 2008.