

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Melalui Undang-Undang No 22 tahun 1999 Indonesia mulai mengalami suatu fase baru dalam sistem kenegaraan yang disebut dengan otonomi daerah. Berdasarkan dari Undang-Undang tersebut, masing-masing daerah diberikan kewenangan mengatur wilayahnya sendiri sesuai dengan prinsip demokrasi dan pemerataan potensi.

Kewenangan untuk mengatur wilayah sendiri tidak sekedar mengenai bidang administratif saja tetapi juga diimbangi dengan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah. Daerah memiliki peluang untuk menggali dan meningkatkan potensi keuangannya sehingga pendapatan yang diterima dapat digunakan untuk membiayai belanja daerah mereka sendiri.

Pengaturan mengenai perimbangan keuangan ini diatur dalam Undang-Undang No 25 tahun 1999. Dalam UU ini disebutkan juga bahwa Pemerintah Pusat akan mentransfer Dana Perimbangan yang terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan bagi hasil.

Undang-undang mengenai otonomi daerah memang sudah dibuat dari tahun 1999, namun pada prakteknya Undang-Undang ini berlaku mulai 1 Januari 2001. Semenjak Undang-Undang ini berlaku, desentralisasi fiskal pun ikut berlaku. Daerah memiliki hak untuk menarik pajak dari kegiatan yang sudah diatur Undang-Undang dan pajak tersebut dimasukkan sebagai pendapatan daerah.

Dalam penggunaan semua dana perimbangan diserahkan sepenuhnya kepada Pemerintah Daerah tanpa intervensi dari Pemerintah Pusat. Namun seharusnya Pemerintah Daerah menggunakan transfer dari Pemerintah Pusat secara efektif dan efisien dalam rangka peningkatan standar pelayanan publik minimum serta disajikan secara transparan dan akuntabel.

Peraturan pemerintah 105 tahun 2000 juga mensyaratkan pertanggungjawaban keuangan dalam bentuk laporan keuangan yaitu berupa neraca daerah, arus kas, dan realisasi anggaran, bagi kepala daerah hal itu semua pada akhirnya menuntut kemampuan manajemen daerah untuk mengalokasikan sumber daya secara efisien dan efektif.

Pada praktiknya, transfer dari Pemerintah Pusat seringkali dijadikan sumber dana utama oleh Pemerintah Daerah untuk membiayai operasi utama sehari-hari. Padahal tujuan dari transfer ini adalah untuk mengurangi kesenjangan fiskal antar pemerintah dan menjamin tercapainya standar pelayanan publik minimum diseluruh negeri (*Simanjuntak dalam Sidik et al Maimunah M, 2006*).

Secara umum, semakin tinggi kontribusi pendapatan asli daerah dan semakin tinggi kemampuan daerah untuk membiayai pembiayaannya sendiri akan menunjukkan kinerja keuangan daerah yang positif. Dalam hal ini, kinerja keuangan positif dapat diartikan sebagai kemandirian keuangan daerah dan mendukung pelaksanaan otonomi daerah pada daerah tersebut.

Setiap wilayah memiliki kekhasannya sendiri yang dapat dikembangkan menjadi sebuah pendapatan yang digunakan untuk membiayai belanja daerahnya masing-masing, Yogyakarta sebagai kota pariwisata yang setiap tahunnya selalu

dikunjungi oleh turis domestik ataupun mancanegara, seharusnya mampu membiayai belanja daerahnya sendiri melalui pendapatan asli daerahnya

Pendapatan Asli Daerah, khususnya berasal dari Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang saat ini merupakan salah satu sumber penerimaan yang menjadi tumpuan daerah karena 90% diantaranya adalah menjadi hak daerah. Pendapatan Asli Daerah (PAD) Propinsi D. I. Yogyakarta terdiri dari pajak, retribusi, laba Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), dan penerimaan lain-lain sebagaimana dirangkum dalam tabel berikut:

Tabel 1.1
Sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) D. I. Yogyakarta Tahun 2007-2011
Menurut Harga Berlaku
(dalam Juta Rupiah)

No	Sumber PAD	2007	2008	2009	2010	2011
1	Pajak Daerah	434.899	525.187	541.192	634.710	735.226
2	Retribusi Daerah	16.980	29.260	34.785	32.837	35.986
3	BUMD	11.928	12.481	20.095	26.334	28.961
4	Lain-lain	24.880	65.956	49.173	46.322	66.940
	Jumlah	488.687	632.884	645.245	740.202	867.113

Sumber : Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan, 2013.

Realisasi pendapatan daerah propinsi D. I. Yogyakarta selama tahun 2007 hingga 2011 berdasarkan data Pendapatan Asli Daerah menunjukkan bahwa sumber penerimaan asli daerah yang berasal dari sektor pajak daerah masih merupakan sumber yang paling besar, sedangkan penerimaan yang berasal dari sektor lain-lain menempati urutan kedua. Hal ini menunjukkan bahwa pajak daerah dan penerimaan lain-lain masih memegang peranan penting bagi sumber utama pendapatan daerah.

Adanya tren kenaikan pendapatan asli daerah dari tahun ke tahun menunjukkan adanya kesadaran atas otonomi daerah yang semakin berkembang dari tahun ke tahun. Diharapkan dengan adanya kesadaran atas otonomi daerah, pelayanan pemerintah menjadi dekat dengan masyarakat dan memudahkan masyarakat untuk mengontrol kinerja pemerintah daerah, sehingga dapat timbul keinginan untuk berinovasi dalam upaya meningkatkan daya saing dengan daerah lain.

Pemerintah dituntut untuk mampu meningkatkan mutu pelayanan publik dan perbaikan dari berbagai sektor yang bisa dikembangkan sebagai salah satu sumber pendapatan asli daerah. Apabila kapasitas fiskal rendah, maka ada semacam tuntutan bagi pemerintah untuk mengubah struktur belanjanya.

Perimbangan keuangan berasal dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dana perimbangan ini berbentuk dana alokasi umum, dana alokasi khusus dan bagi hasil. Dana alokasi umum inilah yang menjadi pemerata fiskal antar daerah. Mengenai cara penggunaan diserahkan kepada pemerintah daerah dalam mengalokasikannya namun yang terpenting, penggunaan dana tersebut harus dapat dipertanggung jawabkan dan demi kepentingan masyarakat..

Dana Alokasi Umum (DAU) untuk di propinsi D. I. Yogyakarta, kabupaten dan kota di propinsi selama tahun 2008-2011 terlihat dalam Tabel 2. Realisasi Dana Alokasi Umum di Kabupaten di Provinsi D. I. Yogyakarta berfluktuatif dari tahun 2008 - 2011, namun kecenderungannya mengalami peningkatan setiap

tahunnya. Sama halnya dengan pendapatan asli daerah yang memiliki kecenderungan peningkatan setiap tahunnya. Sehingga melihat dari tabel 3 yang menunjukkan peningkatan belanja daerah setiap tahunnya, dapat dianggap bahwa belanja daerah benar dipengaruhi oleh DAU dan PAD. Dari tabel tersebut bisa dianggap bahwa peningkatan belanja daerah berasal dari adanya peningkatan pada DAU dan PAD.

Tabel 1.2
Dana Alokasi Umum (DAU) Tahun 2008-2011
Menurut Harga Berlaku
(dalam Juta Rupiah)

No	Daerah	2008	2009	2010	2011
1	Prov.D.I. Yogyakarta	511.773	523.920	527.471	620.812
2	Kab. Bantul	583.169	568.502	573.512	625.061
3	Kab. Gn. Kidul	504.396	508.212	521.294	572.009
4	Kab. Kulon Progo	403.657	413.082	411.294	444.044
5	Kab. Sleman	592.595	587.858	563.321	631.921
6	Kota Yogyakarta	411.257	414.345	395.444	436.130
	Jumlah	3.006.847	3.015.919	2.992.336	3.329.976

Sumber : Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan, 2013.

Mardiasmo (2000) mengatakan bahwa sebelum era otonomi, harapan yang besar dari pemerintah daerah untuk dapat membangun daerah berdasarkan kemampuan dan kehendak daerah sendiri. Namun kenyataannya adalah ketergantungan fiskal dan subsidi serta bantuan dari pemerintah pusat sebagai wujud ketidakmampuan pendapatan asli daerah dalam membiayai belanja daerah.

Salah satu kewajiban daerah adalah memenuhi kebutuhannya terutama dalam perbaikan mutu fasilitas publik. Hal ini menyebabkan kebutuhan akan dana

menjadi meningkat dibanding sebelum terjadinya otonomi daerah. Bila daerah tidak mampu membiayai belanja darahnya, maka transfer pusat merupakan sesuatu yang menunjang operasi sehari-hari.

Tabel 1.3
Belanja Daerah Tahun 2008-2011
Menurut Harga Berlaku
(dalam Juta Rupiah)

No	Daerah	2008	2009	2010	2011
1	Prov.D.I. Yogyakarta	1.252.415	1.327.487	1.139.927	1.294.221
2	Kab. Bantul	1.043.601	899.804	1.010.581	1.151.886
3	Kab. Gn. Kidul	579.526	652.368	722.211	938.850
4	Kab. Kulon Progo	598.060	577.737	610.930	778.747
5	Kab. Sleman	879.201	1.016.027	1.093.347	1.238.719
6	Kota Yogyakarta	698.567	783.852	839.866	932.019
	Jumlah	5.051.370	5.257.275	5.416.862	6.334.442

Sumber : Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan, 2013.

Fenomena yang terjadi, justru otonomi daerah ini berpotensi menyebabkan *flypaper effect*, transfer dari pusat seakan-akan dijadikan yang utama untuk membiayai belanja yang masuk dalam perhitungan APBD. Hal ini menurut Saragih (dalam Rahman et al Kusumadewi, D.A, 2007) disebabkan oleh perbedaan tafsiran dana alokasi umum yang dipahami oleh masing-masing daerah. Ketika penerimaan daerah berasal dari transfer, maka stimulasi belanja yang diberikan berbeda dengan stimulasi yang muncul dari pendapatan daerah. Ketika respon belanja daerah lebih besar karena adanya transfer daripada pendapatan asli daerahnya sendiri, maka disebut *flypaper effect*.

Flypaper effect ini menunjuk pada suatu kondisi yang terjadi saat pemerintah daerah merespon (belanja) lebih banyak atau boros dengan menggunakan dana transfer (*grants*) yang diproksikan dengan DAU daripada dengan kemampuan sendiri, diproksikan dengan PAD. Sekalipun di Yogyakarta memiliki PAD yang cukup tinggi tetapi kenaikan dari PAD pun tetap diiringi dengan kenaikan dari belanja daerah.

Yogyakarta yang memiliki potensi untuk meningkatkan PAD-nya seharusnya dapat lebih mandiri dalam membiayai belanja daerahnya, sehingga *Flypaper effect* dapat diminimalisir. Oleh sebab itu penulis ingin melakukan penelitian dengan mengambil judul penelitian “*Flypaper Effect* Pada Dana Alokasi Umum dan Pendapatan Asli Daerah Terhadap Belanja Daerah Pada Daerah Istimewa Yogyakarta Periode 2005 – 2011”.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian yang telah disampaikan pada sub bagian latar belakang maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimanakah pengaruh DAU tahun berjalan terhadap belanja daerah tahun berjalan Kabupaten/Kota di Yogyakarta.
2. Bagaimanakah pengaruh PAD tahun berjalan terhadap belanja daerah tahun berjalan Kabupaten/Kota di Yogyakarta.
3. Bagaimanakah pengaruh DAU tahun sebelumnya terhadap belanja daerah tahun berjalan Kabupaten/Kota di Yogyakarta.

4. Bagaimanakah pengaruh PAD tahun sebelumnya terhadap belanja daerah tahun berjalan Kabupaten/Kota di Yogyakarta.
5. Bagaimanakah pengaruh DAU tahun berjalan, PAD tahun berjalan, DAU tahun sebelumnya, PAD tahun sebelumnya terhadap belanja daerah tahun berjalan Kabupaten/Kota di Yogyakarta.
6. Apakah terjadi *flypaper effect* pada DAU dan PAD terhadap belanja pemerintah daerah Kabupaten di Yogyakarta.

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka penelitian ini bertujuan untuk mengetahui :

1. Untuk mengetahui pengaruh DAU tahun berjalan terhadap belanja daerah tahun berjalan.
2. Untuk mengetahui pengaruh PAD tahun berjalan terhadap belanja daerah tahun berjalan.
3. Untuk mengetahui pengaruh DAU tahun sebelumnya terhadap belanja daerah tahun berjalan.
4. Untuk mengetahui pengaruh PAD tahun sebelumnya terhadap belanja daerah tahun berjalan.
5. Untuk mengetahui pengaruh DAU tahun berjalan, PAD tahun berjalan, DAU tahun sebelumnya, PAD tahun sebelumnya terhadap belanja daerah tahun berjalan.

6. Untuk melihat apakah terjadi *flypaper effect* pada Kabupaten/Kota di Yogyakarta.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat yang dapat diperoleh dari hasil penelitian ini adalah :

1. Bagi pemerintah daerah, sebagai bahan pertimbangan dalam penentuan kebijakan yang menyangkut tentang penggunaan APBD untuk mengeluarkan respon belanja yang efisien.
2. Bagi penulis, dapat menambah pengetahuan untuk dikaitkan dengan teori yang selama ini telah dipelajari dan memperdalam wawasan sehubungan dengan *flypaper effect* pada DAU dan PAD terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota Yogyakarta.
3. Bagi pihak lain, sebagai sumber pembandingan untuk penelitian selanjutnya.

1.5 Hipotesis

Berdasarkan perumusan masalah dan tujuan penelitian yang telah diuraikan sebelumnya, maka hipotesis yang dapat diambil sebagai berikut :

1. DAU tahun berjalan secara positif mempengaruhi belanja daerah tahun berjalan.
2. PAD tahun berjalan secara positif mempengaruhi belanja daerah tahun berjalan.
3. DAU tahun sebelumnya secara positif mempengaruhi belanja daerah tahun berjalan.

4. PAD tahun sebelumnya secara positif mempengaruhi belanja daerah tahun berjalan.
5. DAU tahun berjalan, PAD tahun berjalan, DAU tahun sebelumnya dan PAD tahun sebelumnya secara positif mempengaruhi belanja daerah tahun berjalan.
6. Terjadinya *flypaper effect* dalam belanja daerah pada Kabupaten/Kota di Yogyakarta.

1.6 Sistematika Penulisan

BAB I PENDAHULUAN

Pada pendahuluan akan dikemukakan mengenai latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, studi terkait, hipotesis penelitian, serta sistematika penulisan secara berurutan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Dalam bab ini dijabarkan mengenai teori-teori dan studi empiris mengenai *flypaper effect* pada DAU dan PAD terhadap belanja daerah.

BAB III METODE PENELITIAN

Penjabaran dalam metode penelitian meliputi sumber dan jenis data, model penelitian, dan alat analisis yang digunakan dalam penelitian.

BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

Dalam hasil dan pembahasan ini akan dibahas hasil perhitungan analisis data penelitian

BAB V PENUTUP

Pada bagian penutup ini diuraikan kesimpulan yang didasarkan pada hasil penelitian dan memberikan saran yang terkait dengan penelitian ini.

