

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008, diharapkan dengan adanya kewenangan untuk pemerintah daerah dalam mengurus penuh daerahnya, dapat terjadi proses pembangunan, pemberdayaan, dan pelayanan yang signifikan. Kebijakan ini dinilai realistis dan efektif, karena pemerintah daerah bisa mengembangkan daerahnya tanpa harus terpusat pada pemerintah pusat. Otonomi daerah juga adalah wujud dari desentralisasi untuk meningkatkan kesejahteraan. Menurut Hidayat (2008) dari sisi kepentingan pemerintah daerah, tujuan pertama desentralisasi adalah untuk mewujudkan *political equality*. Melalui pelaksanaan desentralisasi diharapkan akan lebih membuka kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam berbagai aktivitas politik di tingkat lokal.

Dalam desentralisasi di Indonesia rakyat adalah *principal* dan pemerintah daerah adalah agensi. Sejalan dengan penelitian Dewa Saputra, Mukhtaruddin, Pratiwi, Yusrianti (2013) posisi pemerintah daerah bertindak sebagai agensi dan rakyat/pemilih sebagai *principal*. Sehingga rakyat mendelegasikan kekuasaan kepada pejabat publik melalui proses pemilihan. Sejalan dengan pendelegasian kekuasaan ini terdapat pemisahan wewenang diantara eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya

sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Sistem ini dimaksudkan untuk mengawasi dan menjaga keseimbangan terhadap kemungkinan penyalahgunaan kekuasaan di antara penyelenggara negara.

Tidak semua daerah di Indonesia mempunyai kemampuan yang sama, sehingga pemerintah pusat memberikan dana lebih besar ke daerah yang mempunyai pendapatan kecil, seperti dalam penelitian yang dilakukan oleh Halim (2002, dalam Maimunah, 2006). Pemerintahan daerah kabupaten/kota di Jawa-Bali memiliki kemampuan keuangan berbeda dengan pemda kabupaten/kota di luar Jawa-Bali, dan pulau Sumatera adalah pulau yang berada di sebelah barat kepulauan di Indonesia yang memiliki karakteristik ekonomi dan geografis yang berbeda dengan pulau Jawa. Potensi keuangan daerah yang tidak sama menimbulkan adanya kesenjangan keuangan yang dapat mengakibatkan kesenjangan dan perbedaan dalam pembangunan antar daerah.

Dalam mengurangi kesenjangan dan mendukung penyelenggaraan otonomi daerah melalui penyediaan sumber-sumber pendanaan, lahirlah Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 yang terakhir diubah dengan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Sistem ini dimaksudkan untuk mengawasi dan menjaga keseimbangan terhadap kemungkinan penyalahgunaan kekuasaan di antara penyelenggara Negara.

Dalam UU No.12/2008 pasal 157 di sebutkan sumber pendapatan daerah terdiri dari: 1. Pendapatan asli daerah (PAD), 2. Dana perimbangan, 3. Dana lain-lain pendapatan daerah yang sah. Yang dimaksud dalam UU No. 12/2008 pasal 157 poin kedua yaitu dana perimbangan (DP) terdiri dari 1. Dana bagi hasil (DBH), 2. Dana alokasi umum (DAU), 3. Dana alokasi khusus (DAK). Fungsi PAD, dana perimbangan, dan pendapatan daerah yang sah adalah untuk membelanjakan kebutuhan daerah, selain PAD, dana perimbangan, dan pendapatan daerah yang sah, dana perimbangan juga sebagai fasilitas untuk membelanjakan kebutuhan daerah. dana perimbangan adalah dana dari pemerintah pusat yang ditujukan untuk pemerintah daerah, dana peimbangan dinilai mempunyai kontribusi yang besar untuk pemerintah daerah dalam mengembangkan daerah nya.

Maimunah (2006) mengatakan pada praktiknya, transfer dari pemerintah pusat merupakan sumber dana utama pemerintah daerah untuk membiayai operasi utamanya sehari-hari, yang oleh Pemda “dilaporkan” di perhitungan APBD. Pernyataan dari Maimunah juga diperkuat dengan pernyataan dari Ndadari dan Adi (2008, dalam Afrizawati, 2012) proporsi DAU terhadap penerimaan daerah masih yang tertinggi dibandingkan dengan penerimaan daerah yang lain, termasuk PAD. Kuncoro (2004, dalam Afizawati, 2012) juga menyebutkan bahwa PAD hanya mampu membiayai belanja pemerintah daerah paling besar 20%. Inilah yang menyebabkan

kurang optimalnya penggunaan PAD dalam membelanjakan kebutuhan di daerah, dan munculah fenomena asimetris yang mana DAU digunakan untuk pembelanjaan daerah lebih besar daripada menggunakan PAD untuk pembelanjaan daerah, atau yang disebut dengan *flypaper effect*. Oates (1999, dalam Afrizawati, 2012) mengatakan ketika respon (belanja) daerah lebih besar terhadap transfer, maka disebut dengan *flypaper effect*.

Flypaper effect ini adalah keadaan dimana pemerintah daerah lebih banyak menggunakan DAU atau hibah dari pemerintah pusat untuk membelanjakan kebutuhan daerah, daripada menggunakan PAD. Menurut Mentayani, Hayati, dan Rusmanto (2012) *flypaper effect* merupakan suatu kondisi keuangan pemerintah daerah yang membelanjakan lebih banyak dengan menggunakan dana transfer atau DAU dibandingkan dengan menggunakan dana sendiri atau PAD, dan juga Saputra, dkk (2013) *flypaper effect* adalah kondisi dimana dorongan belanja daerah disebabkan oleh perubahan jumlah hibah dari pemerintah pusat lebih besar daripada dorongan yang disebabkan oleh perubahan pendapatan daerah sendiri.

Penelitian ini dilakukan untuk mengetahui apakah terjadi fenomena *flyper effect* di Jawa Timur dan juga dilakukan untuk meneliti lebih lanjut tentang *flypaper effect* di Jawa Timur, di karenakan penelitian terdahulu belum ada penelitian *flypaper effect* pada kabupaten/kota di Jawa Timur pada tahun 2009 - 2013.

1.2 Rumusan Masalah

Atas dasar latar belakang tersebut dan beberapa hasil penelitian sebelumnya, maka rumusan masalah dari penelitian ini adalah:

1. Apakah pendapatan asli daerah dan dana perimbangan berpengaruh pada belanja daerah di kabupaten/kota di Jawa Timur ?
2. Apakah terjadi *flypaper effect* pada kabupaten/kota di Jawa Timur?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk menguji pengaruh pendapatan asli daerah dan dana perimbangan terhadap belanja daerah pemerintah kabupaten/kota di Jawa Timur.
2. Untuk menguji terjadinya *flypaper effect* pada Kabupaten/Kota di Jawa Timur

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini adalah:

1. Manfaat Akademik:

Diharapkan dapat memahami *flypaper effect* khususnya pada pendapatan asli daerah, dan dana perimbangan terhadap belanja daerah di Kabupaten/Kota di Jawa Timur.

2. Manfaat Praktik:

Diharapkan dapat memberikan masukan kepada pemerintah daerah dalam menggunakan pendapatan asli daerah, dan dana perimbangan untuk membelanjakan kebutuhan daerah

1.5 Sistematika Penulisan

Sistematika Penulisan dari penelitian ini adalah:

BAB 1 PENDAHULUAN

Bab ini menjelaskan latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB 2 TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini menjelaskan penelitian terdahulu, dan perbedaan antara penelitian sekarang dan penelitian sekarang, landasan teoriitis yang relevan dengan perumusan masalah, pengembangan hipotesis, dan renrangka berpikir.

BAB 3 METODE PENELITIAN

Pada bagian ini teknik analisis data juga menggunakan pengujian asumsi klasik, pengujian kebaikan model, pengujian signifikansi pengaruh, dan analisis fenomena flypaper effect. Untuk menguji hipotesis pertama dan hipotesis kedua digunakan analisis regresi linear sederhana (*simple regression*).

BAB 4 ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Berisi karakteristik objek penelitian, deskripsi data, analisis data dan pembahasan dari setiap hasil analisis yang dilakukan.

BAB 5 SIMPULAN, KETERBATASAN, DAN SARAN

Bab ini memaparkan simpulan dari hasil penelitian yang menjawab seluruh perumusan masalah atau menjawab hipotesis, keterbatasan penelitian dan saran yang berguna bagi banyak pihak.