BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pelaksanaan desentralisasi fiskal yang diatur dalam Undang-Undang No. 12 tahun 2008 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang No.32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah membawa respon dilakukannya otonomi daerah. Pada Undang-Undang No.12 tahun 2008 menjelaskan perlimpahan berbagai kewenangan kepada pemerintah daerah dan pengaturan proses-proses politik di daerah dengan memberikan kewenangan seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah. Perlimpahan kewenagan ini merupakan penyerahan kewenangan di bidang keuangan antar level pemerintah yang mencakup bagaimana pemerintah pusat mengalokasikan sejumlah besar dana atau sumber-sumber daya ekonomi kepada daerah untuk dikelola menurut kepentingan dan kebutuhan daerah itu sendiri.

Wulansari (2015) menyatakan bahwa permasalahan yang terjadi saat ini adalah pemerintah daerah terlalu menggantungkan dana alokasi umum (DAU) untuk membiayai belanja daerah dan pembangunan tanpa mengoptimalkan potensi yang dimiliki oleh daerah. Dana Aokasi Umum (DAU) terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam membiayai belanja pemerintah daerah sebenarnya tidak memberikan panduan yang baik bagi penyelenggaraan pemerintahan, khususnya buat aliran dana transfer itu sendiri. Bukti-bukti

empiris secara internasional menunjukkan bahwa tingginya ketergantungan pada transfer ternyata berhubungan negatif dengan hasil pemerintahannya. Hal ini sejalan dengan pendapat (Kuncoro, 2007: 3) bahwa pemerintah daerah harus lebih berhati-hati dalam menggunakan dana yang diperoleh dari masyarakat sendiri dibandingkan dengan dana transfer dari pemerintah pusat.

Tujuan implementasi transfer yang dilakukan oleh pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah adalah untuk mengubah dari eksternalisasi fiskal menjadi internalisasi fiskal, perbaikan sistem perpajakan, koreksi ketidak efisien fiskal dan pemerataan fiskal antar daerah (Oates, 1999), yakni pemerintah daerah membuat kebijakan setelah mendapat transfer dari pemerintah pusat, kerelaan pemerintah pusat untuk mengalokasikan dana transfer yang berasal dari pajak untuk diserahkan kepada pemerintah daerah, dan pemerintah daerah dalam menarik pajak harus efisien untuk mendapatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang besar. Namun, alokasi transfer dinegara-negara yang sedang berkembang pada umumnya lebih banyak didasarkan pada aspek belanja tetapi kurang memperhatikan kemampuan pengumpulan pajak lokal (Nagathan dan Sivagnanam, 1999). Akibatnya, dari tahun ke tahun pemerintah daerah selalu menuntut transfer yang lebih besar dari pemerintah pusat (Shah, 1994).

Di saat transfer Dana Alokasi Umum (DAU) yang diperoleh besar, maka pemerintah daerah berusaha agar pada periode berikutnya Dana Alokasi Umum (DAU) yang diperoleh tetap besar. Hal ini menyebabkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) tidak signifikan berpengaruh terhadap belanja daerah yang menyebabkan terjadinya *Flaypaper Effect* atau dapat dikatakan bahwa suatu

kondisi yang terjadi saat pemerintah daerah merespon belanja lebih banyak dengan menggunakan dana perimbangan yang diproksikan dengan Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Dana Bagi Hasil (DBH) untuk kepentingan belanja daerah daripada menggunakan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Fenomena *Flaypaper Effect* ini terjadi dalam dua versi. Pertama, merujuk pada peningkatan pajak daerah dan anggaran belanja pemerintah yang berlebihan. (Kuncoro, 2007) menjelaskan bahwa dalam bidang ekonomi mengenai *Flaypaper Effect* dapat dikelompokkan menjadi 2 (dua) aliran pemikiran, yaitu model Birokrasi dan Ilusi Fiskal. Model birokrasi menelaah *Flaypaper Effect* dari sudut pandang birokrat, sedangkan model ilusi fiskal mendasarkan kajiannya dari sudut pandang masyarakat yang mengalami keterbatasan informasi terhadap anggaran pemerintah daerahnya.

Kedua, mengarah pada elastisitas pengeluaran terhadap transfer yang tinggi daripada elastisitas pengeluaran terhadap penerimaan pajak (Shinta, 2009) menjelaskan bahwa pemerintah daerah melakukan rekayasa terhadap anggaran agar mampu mendorong masyarakat untuk memberikan kontribusi lebih besar dalam hal membayar pajak, dan mendorong pemerintah pusat untuk mengalokasikan dana dalam jumlah yang lebih besar.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah. Undang-Undang No.28 Tahun 2009 menyebutkan bahwa sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) terdiri dari. Hasil Pajak Daerah adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau

badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan daerah. Hasil Retribusi Daerah adalah salah satu sumber pendapatan daerah yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan daerah.

Belanja daerah adalah semua kewajiban daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan. Belanja Daerah menurut kelompok belanja berdasarkan Permendagri 13 Tahun 2006 terbagi atas Belanja Tidak Langsung dan Belanja Langsug. Belanja Tidak Langsung adalah belanja yang anggarannya tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan Belanja Langsung adalah kelompok belanja yang dipengaruhi secara langsung ada/tidaknya kegiatan dan Belanja.

Prakoso (2004) dan Maimunah (2006) melakukan penelitian pada Kabupaten/Kota Jawa Tengah, DIY dan di Pulau Sumatera mengenai *Flaypaper Effect* pada Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Daerah. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh secara signifikan terhadap Belanja Daerah. Dalam model prediksi Belanja Daerah daya prediksi Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Belanja Daerah tetap lebih tinggi dibanding daya prediksi Pendapatan Asli Daerah (PAD). Hal ini telah terjadi

Flaypaper Effect yang berarti bahwa tingkat ketergantungan pemerintah Kabupaten/Kota terhadap pemerintah pusat masih tinggi.

Selanjutnya menurut Gregorius dan Sukartono (2009) meneliti tentang Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Perimbangan Terhadap Belanja Daerah, analisis *Flypaper Effect* Kabupaten/Kota di Jawa Tengah Tahun 2006 – 2008. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Bagi Hasil (DBH) berpengaruh positif terhadap Belanja Daerah diterima secara signifikan, sedangkan Dana Alokasi Khusus (DAK) berpengaruh positif terhadap Belanja Daerah diterima namun tidak signifikan. Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota di Jawa Tengah mengalami *Flypaper Effect*, respon Belanja Daerah masih lebih besar disebabkan oleh Dana Perimbangan khususnya yang berasal dari komponen Dana Alokasi Umum (DAU).

Selain itu Studi tentang analisis *Flaypaper Effect* Pada Belanja Daerah pernah dilakukan oleh Afrizawati (2012), yang menyatakan bahwa *Flaypaper Effect* membawa implikasi dimana salah satunya akan meningkatkan belanja pemerintah daerah lebih besar daripada penerimaan transfer itu sendiri serta kecenderungan untuk menanti bantuan dari pusat dibanding mengelola sumber daya daerah sendiri. Penelitian Listiorini (2012) yang berjudul Fenomena *Flypaper Effect* Pada Dana Perimbangan dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Terhadap Belanja Daerah Pada Kabupaten/Kota di Sumatra Utara. Hasilnya menunjukkan bahwa secara simultan ada pengaruh fenomena *Flypaper Effect*pada Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana

Bagi Hasil (DBH) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota di Sumatra Utara.

Penelitian yang telah dilakukan oleh Rini Nurdini (2014) tentang Analisis *Flaypaper Effect* pada Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Bagi Hasil (DBH) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Daerah Pada Kabupaten/Kota di Jawa Barat tahun 2009-2013, membuktikan bahwa pemerintah daerah masih memiliki ketergantungan yang besar terhadap dana transfer dari pemerintah pusat. Dari penelitian tersebut menunjukkan bahwa Dana Aloksi Umum (DAU), Dana Aloksi Khusus (DAK), Dana Bagi Hasil (DBH), Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh positif terhadap Belanja Daerah.

Penelitian ini mengembangkan penelitian dari Rini Nurdini (2014) dimana penelitian ini menggunakan obyek pada Kabupaten/Kota di Jawa Tengah dan Periode yang digunakan adalah Tahun 2012-2014. Dalam uraian tersebut, maka dalam penelitian ini peneliti mengambil judul "ANALISIS *FLAYPAPER EFFECT* PADA DANA ALOKASI UMUM, DANA ALOKASI KHUSUS, DANA BAGI HASIL, DAN PENDAPATAN ASLI DAERAH TERHADAP BELANJA DAERAH (STUDI EMPIRIS PADA KABUPATEN/KOTA WILAYAH JAWA TENGAH TAHUN 2012-2014).

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang ada, peneliti merumuskan beberapa masalah sebagai berikut:

1. Apakah terdapat pengaruh DAU, DAK, DBH, dan PAD terhadap belanja daerah di Kabupaten/Kota wilayah Jawa Tengah?
2. Apakah terjadi *Flaypaper Effect* pada belanja daerah kabupaten/kota di Jawa Tengah?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian merupakan jawaban dari permasalahan yang telah dirumuskan dalam rumusan masalah. Adapun tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk menganalisis dan memberikan bukti empriris hasil DAU, DAK, DBH, dan PAD terhadap belanja daerah kabupaten/kota di wilayah Jawa Tengah.
2. Untuk menganalisis dan memberikan bukti empiris *Flaypapr Effect* pada belanja daerah kabupaten/kota di jawa tengah.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis
   a. Menambah khasanah dunia pustaka bagi pembaca.
   b. Memberikan tambahan wawasan dan pengetahuan tentang ilmu akuntansi sektor publik, sehingga dapat mengetahui pentingnya *Flaypaper Effect* dan pemanfaatan DAU, DAK, DBH dan PAD terhadap Belanja Daerah.
2. Manfaat Praktis
   a. Dapat dijadikan sebagai bahan informasi dan pertimbangan bagi kantor pemerintah daerah dalam mengoptimalisasikan pembelanjaan daerah.

b. Dapat dimanfaatkan untuk mengadakan perbaikan-perbaikan yang dianggap perlu untuk kemajuan pemerintah daerah.

E. Sistematika Penulisan

Agar penulisan skripsi ini sesuai dengan tujuan penelitian, maka di buat sistematika sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN. Bab ini menjelaskan pendahuluan dan hal-hal pokok sehubungan dengan penelitian, yang meliputi uraian latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA. Bab ini membahas mengenai teori-teori yang melandasi penelitian serta menjelaskan penelitian terdahulu yang menggambarkan kerangka konseptual dan penarikan hipotesis.

BAB III METODE PENELITIAN. Bab ini menjelaskan populasi dan sampel, data dan sumber data, variabel dan pengukurannya, metode pengumpulan data, definisi operasional variabel, dan metode analisis data.

BAB IV ANALISIS DATA. Bab ini menguraikan analisis data, temuan empiris yang diperoleh penelitian, hasil pengujian hipotesis, dan pembahasan hasil analisis data.

BAB V PENUTUP. Bab ini berisi simpulan, keterbatasan penelitian, dan saran-saran yang diharapkan berguna dan relevan bagi penelitian selanjutnya.