

***FLYPAPER EFFECT* PADA DANA ALOKASI UMUM (DAU) DAN
PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD) TERHADAP BELANJA DAERAH
PADA KABUPATEN/ KOTA DI PROPINSI JAWA TENGAH
TAHUN ANGGARAN 2007**



SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Tugas dan Syarat-syarat
Guna Memperoleh Gelar Sarjana Ekonomi
Jurusan Akuntansi pada Fakultas Ekonomi
Universitas Muhammadiyah Surakarta

Disusun oleh:

NURITA AWALIYAH

B 200 050 310

**FAKULTAS EKONOMI AKUNTANSI
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SURAKARTA**

2009

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pemerintah adalah suatu organisasi yang diberi kekuasaan untuk mengatur kepentingan Bangsa dan Negara. Lembaga pemerintah dibentuk umumnya untuk menjalankan aktivitas layanan terhadap masyarakat luas. Pengelolaan Pemerintah Daerah baik ditingkat Provinsi maupun Kabupaten dan Kota memasuki era baru tentang otonomi daerah. Pemerintah Daerah menetapkan bahwa pemerintahan dilaksanakan berdasarkan asas Desentralisasi, asas Dekonsentrasi dan asas Tugas Pembantu.

Penyelenggaraan Pemerintah Daerah sebagai sub sistem pemerintah negara dimasukkan untuk menciptakan efektifitas dan efisiensi pengelolaan sumber daya daerah, meningkatkan kualitas pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat serta memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk ikut serta berpartisipasi dalam proses pembangunan. Sejalan dengan hal tersebut Pemerintah Daerah diberi hak otonomi untuk menentukan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sendiri sesuai dengan kebutuhan dan potensi daerah. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan bentuk kebijaksanaan keuangan Pemerintah Daerah yang merupakan pemicu tumbuhnya perekonomian suatu daerah. Maka penyusunan Anggaran Pendapatan dan

Belanja Daerah (APBD) memerlukan perhatian terutama dalam pendistribusian anggaran penerimaan sektor-sektor yang dapat memacu pertumbuhan ekonomi secara berkesinambungan. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan suatu dokumen anggaran tahunan yang di dalamnya meliputi seluruh penerimaan dan pengeluaran Pemerintah Daerah.

Dengan demikian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dapat menjadi cerminan kinerja dan kemampuan Pemerintah Daerah dalam membiayai dan mengelola penyelenggaraan pemerintah dan pelaksanaan pembangunan di daerah masing-masing pada suatu anggaran (Kifliansah, 2000).

Era reformasi di Indonesia diikuti reformasi di sektor pemerintahan dengan lahirnya otonomi daerah yang seluas-luasnya dimaksudkan untuk menghindari adanya disintegrasi di daerah-daerah yang muncul karena rasa ketidakpuasan masyarakat di daerah akan pembagian hasil-hasil sumber daya alam, pembangunan dan kekuasaan daerah. Otonomi daerah telah dimulai dengan semangat dan pemahaman serta implikasi yang sangat variatif karena perbedaan kondisi dan sumber daya alam yang dimiliki masing-masing daerah. Kebijakan otonomi daerah di Indonesia telah membawa perubahan yang sangat mendasar terhadap hubungan-hubungan antar pihak yang terlibat dalam pemerintahan terutama pemerintah daerah, dan perlu diingat bahwa tujuan utama

penyelenggaraan otonomi daerah adalah meningkatkan pelayanan publik dan memajukan perekonomian daerah (Syukri, vol. 10, no. 1, 2003)

Didalam UU Otonomi Daerah No.32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang berisi tentang Otonomi Daerah merupakan hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam Undang-undang ini disebutkan bahwa 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, Pemerintah Daerah mempunyai sumber pendanaan sendiri berupa Pendapatan Asli Daerah (PAD), pembiayaan dan pendapatan lain-lain.

Banyak daerah yang menafsirkan bahwa otonomi daerah hanyalah suatu upaya dimana daerah harus melakukan pembiayaan sendiri pengeluaran yang dibutuhkannya sehingga pemerintah hanya berusaha bagaimana mendapatkan sumber-sumber pendapatan yang digali dari daerah masing-masing

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisis keberadaan *flypaper effect* dalam transfer dari pemerintah pusat berupa Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) pengaruhnya terhadap Belanja Daerah. Dalam melaksanakan otonomi daerah Pemerintah Pusat

melakukan transfer dana perimbangan kepada Pemerintah daerah. Tujuan dari transfer ini adalah untuk mengurangi (kalau tidak mungkin menghilangkan) kesenjangan fiskal antar pemerintah dan menjamin tercapainya standar pelayanan publik minimum di seluruh negeri (Simanjuntak dalam Sidik et al., 2002).

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. Otonomi daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Seperti dikemukakan oleh Menteri Keuangan Budiono, tujuan otonomi 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 UU No. 22/1999 dan UU No. 25/1999 yang menjadi landasan otonomi tersebut dijelaskan lebih jauh bagaimana pengaplikasian hal-hal tersebut melalui beberapa Peraturan Pemerintah (PP), yang kemudian “dipandu” dengan Kepmendagri No. 29/2002.

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, 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. Kebijakan penggunaan dana tersebut sudah seharusnya pula secara transparan dan akuntabel.

Sekarang ini, kemampuan asli sebagian besar daerah yang tercermin dalam Pendapatan Asli Daerah hanya mampu mengumpulkan tidak lebih dari 15% nilai APBD. Oleh karena itu, kekurangannya harus dibantu oleh Pemerintah Pusat melalui mekanisme dana perimbangan yang terdiri dari Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus yang satu sama lain saling mengisi dan melengkapi.

UU No.32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa transfer dari pemerintah berupa Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Dana Bagi Hasil digunakan untuk pelaksanaan kewenangan Pemerintah Daerah. 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. Sedangkan Dana Alokasi Khusus 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. Oleh karena itu, diharapkan pemerintah kabupaten/kota dapat menggunakan dana ini dengan efektif dan efisien untuk peningkatan pelayanan pada masyarakat dengan disertai pertanggungjawaban atas penggunaan dana tersebut.

Transfer dari Pemerintah Pusat merupakan dana utama Pemerintah Daerah untuk membiayai operasi utamanya sehari-hari, yang oleh Pemerintah Daerah dilaporkan pada perhitungan APBD. Berbagai penafsiran tersebut diantaranya (a) Dana Alokasi Umum merupakan hibah yang diberikan pemerintah pusat tanpa ada pengembalian, (b) Dana Alokasi Umum tidak perlu dipertanggungjawabkan karena Dana Alokasi Umum merupakan konsekuensi dari penyerahan kewenangan atau tugas-tugas umum pemerintahan ke daerah, (c) Dana Alokasi Umum harus dipertanggungjawabkan, baik ke masyarakat lokal maupun ke pusat, karena Dana Alokasi Umum berasal dari dana APBN.

Sayangnya, 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. Keadaan tersebut juga ditemui pada kasus pemerintah daerah kota dan kabupaten di Indonesia (Kuncoro, 2007).

Dominannya peran transfer relatif terhadap Pendapatan Asli Daerah 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 hasil governansinya (Mello dan Barenstrein, 2001). Hal ini berarti pemerintah daerah akan lebih berhati-hati dalam menggunakan dana yang digali dari masyarakat sendiri daripada uang “hadiah” 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 Pemerintah Daerah 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*. Deller dan Maher (2005) meneliti kategori pengeluaran daerah dengan fokus pada

terjadinya *flypaper effect*. Mereka menemukan pengaruh *unconditional grants* pada kategori pengeluaran adalah lebih kuat pada kebutuhan non esensial atau kebutuhan *luxury* seperti taman dan rekreasi, kebudayaan dan pelayanan pendidikan daripada kebutuhan esensial atau normal seperti keamanan dan proteksi terhadap kebakaran.

Fenomena *Flypaper Effect* membawa implikasi lebih luas bahwa Dana Alokasi Umum (DAU) akan meningkatkan belanja daerah yang lebih besar dari pada penerimaan Dana Alokasi Umum (DAU) tersebut. Fenomena *Flypaper Effect* dapat terjadi dalam dua kategori yaitu yang pertama merujuk pada peningkatan pajak daerah dan anggaran belanja pemerintah yang berlebihan, kedua mengarah pada pengeluaran terhadap Dana Alokasi Umum (DAU) yang lebih tinggi dari pada pengeluaran terhadap penerimaan pajak daerah (Gorodnichenko, 2001 dalam Maimunah 2006). Dalam pemahaman teoritis, suatu Dana Alokasi Umum (DAU) dapat dikategorikan sebagai sebagai bantuan bersyarat atau Dana Alokasi Khusus (DAK) apabila alokasi penggunaannya lebih ditentukan oleh pemerintah pusat. Dalam pemahaman teoritis, suatu Dana Alokasi Umum (DAU) dapat di kategorikan sebagai bantuan khusus atau Dana Alokasi Khusus (DAK) apabila alokasi penggunaannya telah ditentukan sepenuhnya oleh pemerintah pusat. Perbedaan ini masih berada dilingkup kriteria keleluasaan alokasi penggunaannya dan juga aspek penentuan besaran dana yang tidak bisa dipengaruhi oleh pemerintah daerah.

Penggunaan argumentasi ini sangat penting pula nantinya berkaitan dengan pembuktian *flypaper effect*.

Peneliti tertarik untuk melakukan penelitian mengenai *flypaper effect* Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Daerah di Propinsi Jawa Tengah dengan alasan bahwa Jawa Tengah memiliki karakteristik ekonomi dan geografis yang sama dengan penelitian sebelumnya dan ketersediaan data pada penelitian Mutiara Maimunah (2006). Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya yaitu dimana penelitian ini mencoba menganalisis pengaruh *flypaper effect* DAU dan PAD terhadap Belanja Daerah dengan menggunakan data tahun 2007, sehingga diharapkan dapat memberikan hasil analisis yang lebih komprehensif. Sehingga penulis mengajukan judul **"FLYPAPER EFFECT PADA DANA ALOKASI UMUM (DAU) DAN PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD) TERHADAP BELANJA DAERAH PADA KABUPATEN/KOTA DI PROPINSI JAWA TENGAH TAHUN ANGGARAN 2007"**.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang ada, maka pertanyaan penelitian dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Apakah DAU dan PAD berpengaruh terhadap Belanja Daerah Kabupaten/ Kota Di Propinsi Jawa Tengah?

2. Apakah terjadi *flypaper effect* pada pengaruh DAU dan PAD terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota di propinsi Jawa Tengah?

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan perumusan masalah, maka tujuan penelitian ini adalah untuk :

1. Memberikan bukti empiris pada pengaruh DAU dan PAD terhadap Belanja Pemerintah Kabupaten/ Kota di propinsi Jawa Tengah.
2. Mengetahui kemungkinan terjadinya *flypaper effect* pada Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota di propinsi Jawa Tengah

D. Manfaat Penelitian

Beberapa manfaat yang diharapkan dalam penelitian ini adalah berupa kontribusi empiris, teori dan kebijakan, yaitu :

1. Kontribusi empiris, untuk memperkuat penelitian sebelumnya, berkenaan dengan adanya *flypaper effect* yang terjadi dalam transfer dana (DAU) dan PAD terhadap Belanja daerah.
2. Kontribusi kebijakan, memberikan masukan baik bagi Pemerintah Pusat maupun Daerah dalam hal penyusunan kebijakan di masa yang akan datang yang berkaitan dengan perencanaan, pengendalian, dan evaluasi dari APBN dan APBD, serta UU dan PP yang menyertainya.
3. Kontribusi teori, sebagai bahan referensi dan data tambahan bagi peneliti-peneliti lainnya yang tertarik pada bidang kajian ini.

E. Sistematika penelitian

Penelitian ini ditulis dengan susunan sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

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

BAB II : LANDASAN TEORI

Bab ini berisi tentang pengertian tentang otonomi daerah, laporan keuangan daerah, *flypaper effect* dan penelitian terdahulu.

BAB III : METODE PENELITIAN

Bab ini berisi kerangka teoritis, ruang lingkup penelitian, populasi dan sampel penelitian, metode pengumpulan data, metode analisis data.

BAB IV : ANALIS DATA DAN PEMBAHASAN

Bab ini berisi deskripsi data, pengujian regresi , pengujian terhadap laporan keuangan tentang *flypaper effect*, pembahasan.

BAB V : KESIMPULAN DAN SARAN

Bab ini berisi kesimpulan dari penelitian dan saran.