

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

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. Hal tersebut sesuai dengan ketentuan umum di UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

Dengan adanya otonomi daerah diharapkan dapat membawa perubahan positif di daerah dalam hal kewenangan daerah. Otonomi daerah bertujuan untuk mewujudkan kemandirian daerah sehingga daerah bebas tanpa ada campur tangan dari pemerintah pusat. Setiap daerah dipercaya untuk mengatur dan merencanakan bagaimana daerahnya harus dibangun, dan dikembangkan menurut sumber daya yang dimiliki, baik untuk sumber daya manusia maupun sumber daya alamnya guna meningkatkan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat demi terwujudnya otonomi daerah (Yani, 2013).

Peran otonomi daerah antara lain untuk pemberdayaan dan pengoptimalan potensi setiap daerah. Hal itu dapat dilakukan dengan menggali dan meningkatkan potensi daerah yang dapat menjadi sumber –sumber pendapatan daerah. Sumber utama penerimaan daerah berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD). PAD merupakan pendapatan yang diperoleh daerah dari pemungutan daerah berdasarkan peraturan daerah dan perundang-undangan (Nabilah, dkk. 2016). Daerah yang

memiliki kemajuan dalam industrinya dan memiliki kekayaan alam yang melimpah cenderung memiliki PAD jauh lebih besar dibanding daerah lainnya, begitu juga sebaliknya (Hastuti, 2011).

Pemerintah daerah harus menggali sumber-sumber penerimaan daerahnya secara optimal dengan melihat potensi daerah yang dimiliki. Pemerintah Daerah diberikan keleluasaan untuk menggali pendanaan dari daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai wujud dari azas desentralisasi. Dengan begitu tercapai tujuan dari otonomi daerah itu sendiri yaitu mengurangi ketergantungan pemerintah daerah kepada pemerintah pusat (Liando dan Hermanto, 2017).

Menurut Halim (2009), permasalahan yang dihadapi daerah pada umumnya berkaitan dengan penggalian sumber-sumber pajak dan retribusi daerah yang merupakan salah satu komponen dari PAD masih belum memberikan kontribusi yang signifikan terhadap penerimaan daerah secara keseluruhan.

Diberlakukannya otonomi daerah, bukan berarti pemerintah pusat lepas tangan pada keberlangsungan hidup daerah. Pemerintah pusat tetap berkewajiban dan bertanggungjawab terhadap perkembangan daerah, walaupun tidak sepenuhnya dengan memberikan bantuan berupa Dana Alokasi Umum (DAU) sebagai mana yang tercantum dalam UU No. 23 Tahun 2014. Dalam UU tersebut dinyatakan bahwa untuk 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 (DBH) yang terdiri dari pajak dan sumber daya alam.

Dalam Undang-undang No. 33 tahun 2004, Dana Alokasi Umum (DAU) adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar-daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Peranan Dana Alokasi Umum terletak pada kemampuannya untuk menciptakan pemerataan berdasarkan pertimbangan atas potensial fiskal dan kebutuhan nyata dari masing-masing daerah.

Permasalahan yang muncul dalam Dana Alokasi Umum ini terletak pada perbedaan pemahaman fungsinya oleh pemerintah pusat maupun daerah. Pemerintah pusat memberikan dana ini untuk pemerataan keuangan antar daerah. Sedangkan pemerintah daerah menganggap pemberian dana ini untuk mencukupi kebutuhan daerahnya. Otonomi yang ditujukan bagi penciptaan kemandirian di daerah justru menimbulkan pola ketergantungan baru. Akibatnya anggaran transfer ke daerah setiap tahunnya makin membesar (Haryanto, 2014). Proporsi DAU terhadap penerimaan daerah masih yang relatif tinggi dibandingkan dengan penerimaan daerah yang lain, termasuk PAD. PAD hanya mampu membiayai belanja pemerintah daerah paling besar 20% (Ndadari dan Adi, 2008:15). Kenyataan inilah yang menimbulkan perilaku asimetris pada pemerintah daerah (Kuncoro, 2007). Perbedaan pemahaman ini menyebabkan adanya respon Belanja Daerah yang lebih banyak oleh pemerintah daerah terhadap transfer dari pemerintah pusat terutama yang berasal dari Dana Alokasi Umum daripada Pendapatan Asli Daerahnya sendiri, maka disebut dengan *flypaper effect* (Oates, 1999:1129) dalam Afrizawati (2012).

Fenomena *flypaper effect* membawa implikasi lebih luas bahwa transfer akan meningkatkan belanja pemerintah daerah yang lebih besar daripada penerimaan transfer itu sendiri (Turnbull, 1998). *Flypaper Effect* merupakan fenomena dalam penelitian ini. Maimunah (2006) menyatakan bahwa *Flypaper Effect* disebut sebagai suatu kondisi yang terjadi saat pemerintah daerah merespon (belanja) lebih banyak (lebih boros) dengan menggunakan dana transfer (*grants*) yang diprosikan dengan DAU daripada menggunakan kemampuan sendiri, diprosikan dengan PAD.

Penelitian ini merujuk pada penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Sihombing dan Wijaya (2016), yang berjudul *Flypaper Effect* pada Dana Alokasi Umum Dan Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Daerah di Provinsi Papua. Perbedaan dalam penelitian ini dengan penelitian sebelumnya terletak pada, (1) Tahun penelitian, penelitian sebelumnya menggunakan data pada tahun 2010-2013, sedangkan pada penelitian ini peneliti menggunakan data pada tahun 2015-2018. (2) Objek penelitian, penelitian sebelumnya menggunakan sampel data kabupaten/kota yang ada di Provinsi Papua, sedangkan pada penelitian ini peneliti menggunakan sampel data kabupaten/kota yang ada di Provinsi Jawa Tengah. Berdasarkan latar belakang di atas, peneliti tertarik untuk mengetahui lebih lanjut, sehingga pada penelitian kali ini peneliti mengambil judul: **“FLYPAPER EFFECT PADA DANA ALOKASI UMUM (DAU) DAN PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD) TERHADAP BELANJA DAERAH PADA KABUPATEN/KOTA DI JAWA TENGAH TAHUN 2015-2018”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan dari latar belakang yang telah dikemukakan di atas, maka dapat ditarik perumusan masalah sebagai berikut:

1. Apakah Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh terhadap Belanja Daerah?
2. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh terhadap Belanja Daerah?
3. Apakah terjadi *Flypaper Effect* pada pengaruh DAU terhadap Belanja Daerah?
4. Apakah terjadi *Flypaper Effect* pada pengaruh PAD terhadap Belanja Daerah?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan dari latar belakang yang ditelah dikemukakan di atas, maka dapat ditarik tujuan penelitian sebagai berikut:

1. Untuk membuktikan secara empiris pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Belanja Daerah.
2. Untuk membuktikan secara empiris pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Daerah.
3. Untuk menganalisis terjadinya *Flypaper Effect* pada pengaruh DAU terhadap Belanja Daerah.
4. Untuk menganalisis terjadinya *Flypaper Effect* pada pengaruh PAD terhadap Belanja Daerah.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat kepada pembaca. Berikut berbagai manfaat yang didapat:

1. Manfaat Teoritis

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan dan wawasan penulis terhadap permasalahan yang diteliti.
- b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi salah satu kontribusi akademis dalam upaya mengidentifikasi *Flypaper Effect* pada Dana Alokasi Umum dan Pendapatan Asli Daerah Terhadap Belanja Daerah.

2. Manfaat Praktis

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan tentang apakah variabel Dana Alokasi Umum dan Pendapatan Asli Daerah berpengaruh terhadap Belanja Daerah.
- b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan atau pertimbangan bagi pemerintah daerah di Indonesia dalam upaya meningkatkan kinerja pemerintah daerah dalam mengoptimalkan dan memberdayakan potensi setiap daerah.
- c. Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai informasi atau bahan masukan dalam penelitian-penelitian selanjutnya.

E. Sistematika Penulisan

Penulisan skripsi ini terdiri dari lima bab yang saling berhubungan antara bab yang satu dengan yang lainnya dan disusun secara terperinci untuk memberikan

gambaran dan mempermudah pembahasan. Sistematika dari masing-masing bab dapat diperinci sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Pada bab ini menjelaskan tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, dan manfaat penelitian yang dilakukan, serta sistematika penulisan skripsi.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Pada bab ini menjelaskan mengenai landasan teori, penelitian terdahulu, kerangka pemikiran, dan pengembangan hipotesis penelitian.

BAB III METODE PENELITIAN

Pada bab ini menjelaskan mengenai dasar dilakukannya penelitian, jenis dan sumber data yang digunakan, penentuan populasi dan sampel yang diteliti, pengukuran variabel, metode pengumpulan data, serta teknik analisis data yang akan dipakai dalam penelitian skripsi.

BAB IV ANALISIS DATA DAN PEMBAHASAN

Pada bab ini membahas dan menyajikan hasil penelitian yang didapat dari pengumpulan serta analisis data, sekaligus menjawab atas hasil hipotesis yang telah dikemukakan pada bab sebelumnya.

BAB V PENUTUP

Bab ini berisi kesimpulan dari hasil penelitian yang sudah dilakukan dan dibahas pada bab-bab sebelumnya, keterbatasan penelitian dan saran-saran yang dapat dijadikan masukan dari berbagai pihak yang berkepentingan.