

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Penerapan demokrasi di Indonesia telah menunjukkan progres yang signifikan hal ini ditandai dengan mulai diberlakukannya otonomi daerah berupa desentralisasi fiskal, sesuai dengan yang tertuang pada UU No 32 Tahun 2004 mengenai pelimpahan wewenang kepada Pemerintah Daerah serta UU No 33 Tahun 2004 mengenai perimbangan keuangan pada Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, diberlakukannya UU ini memiliki dampak positif dalam dinamika aspirasi masyarakat di daerah sehingga kebijakan daerah berubah ke arah yang lebih demokratis dimana tidak lagi bersifat *Uniform* dan *Given* yaitu selalu setara dan sama dalam jumlah penerimaan dari Pemerintah Pusat, namun Pemda harus berperan aktif dalam merumuskan kebijakan daerah yang sesuai dengan karakteristik daerah tersebut meliputi aspirasi, potensi dan sosiokultural masyarakat setempat serta kendala yang dihadapi daerah tersebut, hal ini sesuai dalam Al-Quran pada surat: An-Nisa' (4): 58

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ
إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا (٥٨)

Terjemahannya:

“Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan menyuruh kamu apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran

sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha Mendengar lagi Maha Melihat.”

Desentralisasi fiskal yang mulai diberlakukan sebagai wujud pelaksanaan otonomi daerah ternyata membuat Pemerintahan Daerah bergantung kepada Pemerintahan Pusat, hal ini karena transfer dari pusat kepada daerah setempat dengan maksud menyamaratakan kemampuan keuangan malah lebih banyak atau tinggi dibandingkan pendapatan asli daerahnya inilah yang disebut *flypaper effect*. *Flypaper effect* merupakan fenomena yang merujuk pada suatu kondisi ketika Pemerintah Daerah menggunakan pembiayaan untuk keperluan belanja daerah lebih tinggi bersumber dari dana transfer, transfer yang dimaksud adalah transfer tak bersyarat (dana alokasi umum, dana alokasi khusus, dana bagi hasil) ketimbang pendapatan asli daerahnya tersebut, hal inilah yang mengakibatkan pemborosan dalam belanja daerah (Oktavia, 2014). Di Indonesia sendiri fenomena *flypaper effect* secara umum diartikan sebagai suatu kondisi dimana pembiayaan belanja daerah lebih tinggi menggunakan atau memanfaatkan transfer yang berasal dari dana alokasi umum (DAU) dibandingkan pendapatan asli daerah (PAD).

Flypaper effect terjadi karena 2 syarat yaitu ketika dalam hasil pengujian yang diperoleh menunjukkan (1) besarnya nilai koefisien DAU yang lebih tinggi jika dibandingkan dengan nilai koefisien PAD dan koefisien keduanya signifikan, (2) nilai koefisien PAD tidak signifikan (Maimunah, 2006). Asumsi penentuan terjadinya *flypaper effect* dengan membandingkan antara pengaruh PAD serta DAU pada Belanja Daerah.

Melo (2005) dan Venter (2007) mengemukakan terjadinya *flypaper effect* dikarenakan hasil pengamatan nilai koefisien DAU pada belanja daerah lebih tinggi jika dibandingkan dengan nilai koefisien PAD pada belanja daerah, serta nilai koefisien keduanya signifikan, selain itu dari hasil analisis membuktikan bahwa nilai koefisien PAD pada belanja daerah tidak signifikan, sehingga dapat dibuat suatu kesimpulan terjadi *flypaper effect*.

Penelitian empiris dari Kusmiyati (2016) menyatakan bahwa pengaruh DAU lebih signifikan pada belanja daerah ketimbang pengaruh PAD pada belanja daerah, hasil yang sama juga terjadi pada penelitian (Oktavia, 2014) yang menyatakan bahwa suatu fenomena dapat dikatakan *flypaper effect* ketika hasil pengujian menunjukkan bahwa DAU signifikan positif berpengaruh pada belanja daerah daripada pengaruh PAD, pada Kabupaten/Kota di Jatim umumnya terjadi *flypaper effect* karena respon BD lebih besar dari komponen DAU, selain itu penelitian Suyanto(2010) juga menyatakan bahwa efek peningkatan pada pengeluaran lebih besar dari efek terhadap pendapatan daerah hal ini dibuktikan dengan transfer dana perimbangan yang besar sehingga menimbulkan ketimpangan fiskal.

Selain DAU transfer dalam bentuk transfer tak bersyarat adalah DBH atau dana bagi hasil, berdasarkan penelitian sebelumnya yaitu penelitian (Sasana, 2010) menyatakan bahwa DBH berpengaruh signifikan dalam belanja daerah dan menandakan DBH adalah salah satu factor pendukung terjadinya *flypaper effect*, selanjutnya penelitian dari Kusumadewi dan Rahman (2007) menyatakan bahwa *flypaper effect* tidak hanya terjadi pada daerah dengan tingkat PAD yang rendah saja melainkan juga terjadi pada daerah yang memiliki tingkat PAD yang tinggi salah

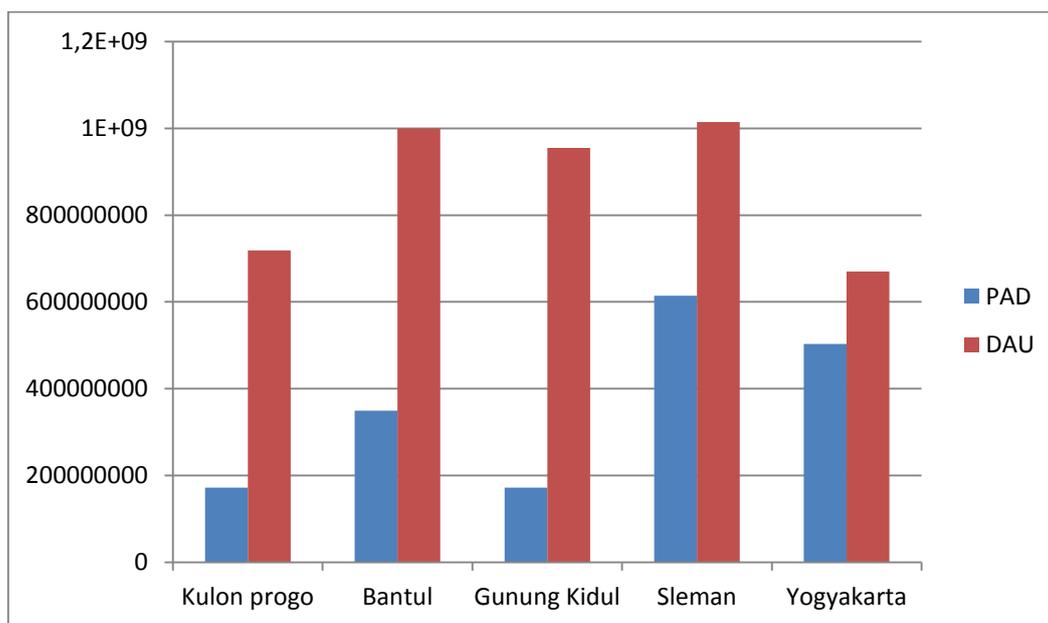
satunya daerah Istimewa Yogyakarta. Yogyakarta sebagai kota pariwisata yang setiap tahunnya selalu dikunjungi oleh turis domestic atau pun mancanegara, seharusnya mampu membiayai belanja daerahnya melalui pendapatan asli daerah. Namun pada kenyataannya *flypaper effect* sendiri banyak terjadi di daerah Kabupaten/Kota di Daerah Istimewa Yogyakarta, padahal seharusnya daerah ini mampu mengatasi ketergantungannya pada Pemerintah karena memiliki potensi pariwisata yang besar, selain itu DIY merupakan kota pelajar yang setiap tahunnya kedatangan mahasiswa dari berbagai daerah yang justru mempercepat perputaran uang, untuk lebih jelasnya perhatikan tabel dibawah ini.

Tabel 1.1

Perbandingan PAD terhadap DAU Pemerintah Kota/Kabupaten di DIY Tahun 2016 (Dalam Ribu Rupiah)

Kabupaten/Kota	PAD	DAU	% PAD terhadap DAU
Kulonprogo	172 434 611	718 490 508	24%
Bantul	349 492 790	999 814 365	35%
Gunung Kidul	172 352 154	954 997 369	18%
Sleman	614 410 594	1 014 310 630	60,6%
Yogyakarta	503 488 602	670 278 830	70%

Sumber : BPS DIY



Sumber: Laporan Realisasi Anggaran Tahun 2016 (diolah oleh peneliti)

Gambar 1.1

Perbandingan jumlah PAD dan DAU Pemerintah Kota/Kabupaten DIY (Daerah Istimewa Yogyakarta) tahun 2016

Tabel diatas merupakan data APBD DIY tahun 2016, dapat dilihat bahwa tingkat kebergantungan Kabupaten Gunung Kidul dan Kulon Progo masih sangat rendah jika dibandingkan daerah lain, walaupun semua Kabupaten atau Kota di Provinsi DIY masih terjadi *flypaper effect* terbukti DAU lebih tinggi daripada PAD nya namun yang terparah terjadi pada 2 Kabupaten tersebut, data diatas menunjukkan bahwa dalam kurun waktu 13 tahun sejak diberlakukannya otonomi daerah Pemerintah Provinsi belum bias melepaskan ketergantungannya terhadap pusat, bahkan di Kota besar sekalipun dengan potensi sumber daya yang besar, hal ini menimbulkan pertanyaan apa penyebab *flypaper effect* sehingga Pemerintah Provinsi belum dapat melakukan perbaikan yang berarti dalam hal pembiayaannya. Dengan pertimbangan tersebut dan semakin banyaknya kasus *flypaper effect* yang menyebabkan stigma negatif Pemerintah Daerah,

maka penting dilakukan penelitian *flypaper effect* untuk mengetahui factor apa saja yang mempengaruhi *flypaper effect*, untuk itu harus ada kajian teoritis secara komprehensif sehingga Pemerintah Daerah dapat memperbaikinya .Berdasarkan penjelasan serta pertimbangan diatas peneliti tertarik untuk dapat melakukan penelitian dengan judul ‘‘**Analisis Faktor–Faktor Yang Mempengaruhi Terjadinya *Flypaper Effect Terhadap Belanja Daerah***’’ (Studi pada Pemerintah Kabupaten dan Kota DIY 2010-2016).

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan penjabaran yang telah dikemukakan pada latar belakang diatas, sehingga perumusan masalah dari penelitian ini adalah :

1. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh signifikan terhadap Belanja Daerah (BD)?
2. Apakah Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh signifikan terhadap Belanja Daerah (BD)?
3. Apakah Dana Bagi Hasil (DBH) berpengaruh signifikan terhadap Belanja Daerah (BD)?

C. Tujuan Penelitian

Sesuai penjabaran dari rumusan masalah yang telah dijelaskan diatas maka tujuan dilakukan penelitian ini adalah :

1. Untuk memberikan bukti empiris apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan faktor terjadinya *flypaper effect*.
2. Untuk memberikan bukti empiris apakah Dana Alokasi Umum (DAU) merupakan factor terjadinya *flypaper effect*.
3. Untuk memberikan bukti empiris apakah Dana Bagi Hasil (DBH) merupakan faktor terjadinya *flypaper effect*.

D. Manfaat Penelitian

Beberapa manfaat yang diharapkan dengan adanya penelitian yang dilakukan oleh peneliti adalah :

1. Manfaat Praktis

a. Bagi Pemerintah

Diharapkan penelitian ini mampu memberikan sumbangsih bagi pemerintah dalam menerapkan sistem perimbangan daerah yang lebih baik lagi untuk kedepannya sejalan dengan tujuan otonomi daerah, sehingga desentralisasi fiscal dapat terwujud, karena tidak bias dipungkiri selama 13 tahun Pemerintah Daerah masih bersifat ketergantungan pada Pemerintah

Pusat sehingga hal tersebut dapat dijadikan acuan Pemerintah Pusat dalam menetapkan kebijakan

b. Bagi Perguruan Tinggi

Diharapkan dengan dilakukannya penelitian ini mampu memberikan kontribusi bagi pengembangan kepustakaan ilmu akuntansi, khususnya akuntansi sector public dan manajemen keuangan daerah

c. Bagi Masyarakat

Diharapkan dengan dilakukannya penelitian ini dapat mendorong masyarakat untuk lebih berpartisipasi dalam pengembangan perekonomian di daerah masing-masing.

2. Manfaat Teoritis

Diharapkan dengan dilakukannya penelitian ini mampu menjadi bahan kajian baru untuk mata kuliah akuntansi sector publik dan sebagai bahan referensi yang terpercaya serta dapat dijadikan tambahan referensi bagi para peneliti lainnya yang tertarik menggali lebih dalam serta mengkaji bidang ini.