

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Penerapan kebijakan otonomi daerah di Indonesia menyebabkan di setiap daerah di Indonesia harus menerapkan desentralisasi atau pemerintah daerah lebih berwenang besar dalam mengelola dan mengatur sendiri urusan daerah otonom tersebut. Tapi tak jarang pemerintah daerah tidak memaksimalkan penerapan kebijakan otonomi daerah ini dengan sebaik-baiknya. Tujuan otonomi daerah adalah agar terwujudnya kemandirian daerah juga faktanya masih belum dapat di capai oleh aparatur pemerintah daerah terhadap daerahnya tersebut.

Hubungan keuangan pemerintah pusat dan daerah atau dalam arti yang lebih sempit disebut sebagai perimbangan keuangan pusat dan daerah sebagai salah satu hubungan antara pemerintah pusat dan daerah (Yani,2008:1). Tidak jarang topik ini muncul ke permukaan yang merupakan salah satu pemicu perpecahan bangsa. Persoalannya mudah ditebak, yaitu adanya daerah yang kurang puas dalam pembagian keuangan oleh pemerintah pusat. Terkait hubungan tersebut, adanya masalah kebijakan keuangan yang tersentralisasi pada masa orde baru telah menciptakan perbedaan yang signifikan terhadap pemerimaan yang besar antara pusat dan daerah. Dimana daerah yang memiliki sumber pendapatan keuangan yang besar tidak dapat mengelola sumber keuangannya secara mandiri dan memiliki ketergantungan yang tinggi terhadap kucuran dana dari pusat untuk membiayai aktivitas pemerintahan dan

pembangunan di wilayahnya (Chalid,2005:8). Desentralisasi keuangan tidak lain pada prinsipnya dimaksudkan sebagai cara bagi pemerintah agar dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik dan pendapatan asli daerahnya.

Jika dilihat dari APBD setiap pemerintah daerah, dana perimbangan yang mempunyai pengaruh besar terhadap total pendapatan dibanding PAD. Kebijakan pendanaan semua dana tersebut diserahkan kepada pemerintah daerah. Transfer pemerintah pusat berupa dana alokasi umum (DAU) diberikan dalam rangka pemerataan kemampuan keuangan antar daerah dan untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Namun, pengalokasian Dana Alokasi Umum di negara-negara berkembang pada umumnya lebih banyak didasarkan pada aspek belanja namun kurang memperhatikan kemampuan untuk mengumpulkan pendapatan asli daerah (Oktavia,2014). Akibatnya, dari tahun ke tahun pemerintah daerah selalu menuntut transfer yang lebih besar lagi dari pusat, bukannya mengeksplorasi basis pajak lokal secara lebih optimal. Peruntukan DAU sebenarnya untuk membiayai kegiatan pembangunan di daerah, bukan untuk membiayai belanja pemerintah (Chalid,2008:17). Namun, terdapat kesalahpahaman persepsi tentang peruntukan DAU yang digunakan untuk menutupi anggaran belanja pemerintah.

Masalah yang sering terjadi dimana keadaan pemerintah daerah merespon belanja lebih banyak menggunakan dana perimbangan atau dana transfer daripada menggunakan kemampuan pendapatan daerah sendiri yang dikenal dengan istilah *flypaper effect*. Pemerintah juga lebih sering memanfaatkan

DAU yang merupakan bagian dari salah satu dana perimbangan untuk membiayai belanja daerahnya. Belanja daerah menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri No.13/2006 tentang pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah dikelompokkan ke dalam belanja langsung dan belanja tidak langsung. Belanja langsung terdiri dari belanja bunga, pegawai, bantuan sosial, subsidi, hibah bantuan keuangan dan belanja tak terduga. Sedangkan, Belanja tidak langsung terdiri dari belanja pegawai, barang jasa dan belanja modal.

Belanja pegawai semakin mendominasi beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) kota/kabupaten di Indonesia. APBD seharusnya untuk kualitas pelayanan publik dan kepentingan masyarakat. Dominasi belanja pegawai di APBD pada setiap tahun anggaran akan mengurangi kesempatan belanja non pegawai (belanja modal, barang dan jasa) yang digunakan semestinya untuk kesejahteraan masyarakat dan penyediaan fasilitas publik.

Data dari Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri), rata-rata belanja pegawai sebesar 42% dari APBD provinsi, kabupaten dan kota pada tahun anggaran 2012. Sedangkan porsi belanja barang dan jasa sebesar 20%, serta belanja modal 22%. Sehingga, APBD setiap daerah cenderung banyak dikuasai untuk membayar gaji Pegawai Negara Sipil (PNS) dan berbagai kegiatan PNS dibandingkan belanja infrastruktur. Apalagi, pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN), pemerintah menargetkan porsi belanja modal dalam APBD sebesar 29% pada 2013 dan 30% pada 2014. Maka, perlu adanya pengendalian belanja pemerintah daerah dalam porsi untuk belanja pegawai, belanja modal serta belanja barang dan jasa (wartaekonomi.co.id).

Dari hasil perhitungan, realisasi porsi APBD untuk belanja pegawai pada 50 daerah berkisar 65% hingga 75%. Rata-rata realisasi belanja pegawai daerah masih didominasi wilayah Jawa. Disusul wilayah Sumatera. Rata-rata realisasi porsi APBD untuk belanja pegawai tertinggi terjadi pada Kabupaten Klaten hingga mencapai 74%. Dengan realisasi porsi APBD untuk belanja pegawai daerah yang begitu besar melebihi 50%, kondisi ini menjadi perhatian karena secara implisit, daerah-daerah tersebut hanya menganggarkan sebagian kecil APBD untuk diluar belanja pegawai. Hal ini akan menyebabkan keterbatasan program dan kegiatan daerah diluar belanja pegawai, khususnya dalam pemerataan infrastruktur dan dalam mendukung pemenuhan pelayanan publik.

Menurut hasil penelitian Fattah & Irman (2012) kesiapan pemerintah daerah dalam menghadapi otonomi daerah khususnya dibidang keuangan yang diukur dari seberapa jauh kemampuan Pemerintah Daerah di Sulawesi Selatan dalam membiayai belanja daerah bila didanai sepenuhnya oleh Pendapatan Asli Daerah dan Bagi Hasil, maka apabila dilihat prosentase rata-rata perbandingan PAD terhadap Total Belanja daerah yang sebesar 7,32% dan PAD terhadap Belanja Tidak Langsung daerah yang sebesar 15,71%, dan juga prosentase rata-rata Pendapatan Asli Daerah (PAD) + Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak (BHPBP) untuk daerah terhadap Total Belanja Daerah yang sebesar 16,56% dan PAD+BHPBP terhadap Belanja Tidak Langsung yang sebesar 35,39% maka dapat dikatakan bahwa Kesiapan Pemerintah Daerah di Sulawesi Selatan dibidang keuangan dalam pembiayaan belanja daerahnya masih sangat kurang.

Hal menunjukkan bahwa tingkat ketergantungan fiskal Pemerintah Daerah di Sulawesi Selatan terhadap Pemerintah Pusat pada era otonomi daerah masih tinggi yaitu berkisar antara 64,61% sampai 92,68%.

Dari data hasil Laporan Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Sulawesi Selatan tahun 2013 adalah Secara agregat PAD hanya mencapai 19,52% dari dana transfer. Untuk Pemprov Sulsel PAD nya mencapai 98,44% dari dana transfer, secara relatif mulai menunjukkan kemandirian dalam membiayai diri sendiri. Pemerintah Kota Makassar 32,29% merupakan persentase PAD terbesar kedua namun hal ini belum menunjukkan kemandirian yang cukup. Pemerintah Kota Parepare PADnya 11,17%, Pemda Palopo 7,54% dan Pemerintah daerah Bone 5,67% dan juga 19 pemda lainnya yang persentase PADnya dibandingkan dana transfer ke masing-masing daerah relatif kecil, menunjukkan masih belum mandiri dalam usaha membiayai daerahnya masing-masing. Realisasi anggaran semester I tahun 2013 berdasarkan empat jenis belanja, secara agregat mencapai 36,22% yang terdiri dari realisasi belanja pegawai 50,22%, belanja bantuan sosial 48,80%, belanja barang 34,64% dan belanja modal 22,58%. Realisasi semester I tahun 2013 meningkat dibanding semester I tahun 2012 33,71%. Peningkatan terbesar terjadi pada belanja modal dari 16,27% di tahun 2012 menjadi 22,58%. Namun belanja bantuan sosial realisasinya menurun dari 51,87% pada 2012 menjadi 48,80%. Pada Realisasi pembayaran hutang dari tahun 2012 sampe 2013 juga meningkat 0,02 % setiap tahunnya dari 1.868.688.777.991 menjadi 1.874.055.580.997 .

Maka permasalahannya diperkirakan semakin besarnya jumlah biaya pegawai berimbas pada pengeluaran pemerintah daerah yang semakin besar pula. Hal ini tidak sebanding dengan PAD yang masih kurang memadai dalam menutup pengeluaran pemerintah daerah. Jika pihak penyusun anggaran memaksimalkan anggaran belanja pegawai, tentunya akan terjadi pemborosan dalam penggunaan DAU dan belanja pegawai ini menyerap dana transfer yang lebih mempengaruhi terjadinya fenomena *flypaper effect*

Selain belanja pegawai, belanja modal juga merupakan pengeluaran terbesar ketiga daerah di Provinsi Sulawesi Selatan. Jika pihak eksekutif dan legislatif berusaha untuk memaksimalkan penganggaran belanja modal tentunya akan menyerap dana transfer yang lebih yang diduga menyebabkan terjadi *flypaper effect*.

Selain penerimaan dari pemerintah pusat yang berbentuk dana perimbangan, pemerintah daerah juga melakukan pinjaman kepada pihak luar dalam bentuk utang. Besarnya jumlah hutang di Provinsi ini yang tidak stabil dari tahun 2013 berdampak pada pengeluaran pembayaran pokok hutang pemerintah daerah. Adanya hal signifikan ini maka pembayaran pokok utang diduga menjadi salah satu penyebab fenomena *flypaper effect* di pemerintah daerah.

Flypaper effect dapat memberikan implikasi bahwa dalam penyusunan APBD perilaku eksekutif dan legislatif berperan penting dalam memutuskan persetujuan anggaran. Daerah juga didorong untuk terus meningkatkan PAD, sehingga mengurangi ketergantungan terhadap pemerintah pusat. Kesit 2004,

Studi Aaberge & Langorgen (1997) menganalisis perilaku fiskal dan Belanja Pemda dengan *simultaneous setting* dan menemukan adanya *flypaper-effect* dalam respon daerah terhadap perubahan pendapatan. Oleh karena itu, masalah Pemda dalam pembuatan keputusan alokasi sumberdaya adalah pemilihan kombinasi terbaik antara pajak daerah, surplus dan defisit anggaran, dan output dalam pelayanan publik, yang dibatasi oleh “aturan” bahwa pengeluaran daerah plus surplus anggaran tidak melebihi *grants* dari Pemerintah Pusat, plus pajak daerah. Implikasi perilaku Pemerintah daerah juga cenderung melakukan yang tidak biasanya seperti memanipulasi pengeluaran belanja daerah daripada mengoptimalkan pengumpulan PAD itu sendiri.

Adapun beberapa penelitian sebelumnya mengangkat permasalahan fenomena *flypaper effect* ini. Dalam penelitian Fitri (2014) menyatakan bahwa belanja pegawai berpengaruh signifikan positif terhadap terjadinya *flypaper effect*, dan belanja modal berpengaruh signifikan positif terhadap *flypaper effect*. Penelitian tentang penyebab terjadinya *flypaper effect* sudah beberapa yang melakukan. Berdasarkan penelitian Burhanuddin (2012) yang melakukan penelitian mengenai pengaruh belanja pegawai, investasi pemerintah dan pembayaran hutang pemerintah daerah terhadap fenomena *flypaper effect* yang melakukan penelitian di Jawa Tengah. Hasil penelitian menunjukkan bahwa belanja pegawai berpengaruh terhadap fenomena *flypaper effect*, investasi pemerintah dan pembayaran hutang pemerintah tidak berpengaruh terhadap fenomena *flypaper effect*. Hidayat (2013) juga melakukan penelitian mengenai pengaruh belanja pegawai, investasi pemerintah dan pembayaran hutang

pemerintah terhadap fenomena *flypaper effect* di Provinsi D.I.Y dan Jawa Tengah. Hasil penelitian juga menunjukkan bahwa belanja pegawai mempengaruhi fenomena ini. Sedangkan investasi pemerintah dan pembayaran utang tidak mempengaruhi *flypaper effect*. Rina Anita (2013) menjelaskan hasil analisis dan pembahasan penelitian dapat disimpulkan bahwa belanja pegawai, investasi pemerintah dan pembayaran utang pemerintah daerah tidak berpengaruh terhadap fenomena *flypaper effect* pada Kab/Kota Provinsi Sumatera Barat. Keterbatasan pada penelitian ini adalah sampel yang terlalu kecil sehingga tidak memperlihatkan faktor – faktor penyebab terjadinya *flypaper effect*.

Dari penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa adanya perbedaan-perbedaan hasil dan objek penelitian terdahulu antara pengaruh – pengaruh apa saja yang digunakan terhadap fenomena *flypaper effect*. Peneliti ingin melakukan penelitian ini karena masih sedikit yang membahas penggunaan variabel ini khususnya di Indonesia.

Berdasarkan *research gap* diatas, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “**Pengaruh Belanja Pegawai, Belanja Modal dan Pembayaran Utang Daerah terhadap fenomena *flypaper effect* di Provinsi Sulawesi Selatan 2010-2013**”

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, maka dapat dikemukakan beberapa permasalahan yang mempengaruhi fenomena *flypaper effect* adalah sebagai berikut:

1. Pengalokasian transfer di negara-negara berkembang pada umumnya lebih banyak didasarkan pada aspek belanja namun kurang memperhatikan kemampuan untuk mengumpulkan pendapatan asli daerah.
2. Dominasi belanja pegawai di APBD pada setiap tahun anggaran akan mengurangi kesempatan belanja non pegawai (belanja modal, barang dan jasa) yang digunakan semestinya untuk kesejahteraan masyarakat dan penyediaan fasilitas publik.
3. Lebih mengandalkan belanja modal dalam pengeluaran belanja daerah pemerintah daerah di Provinsi Sulawesi Tengah.
4. Besarnya jumlah pembayaran pokok hutang pemerintah daerah yang tidak stabil.
5. Pemda yang menjadi masalah dalam pembuatan keputusan alokasi sumberdaya adalah pemilihan kombinasi terbaik antara pajak daerah, surplus dan defisit anggaran, dan output dalam pelayanan publik, yang dibatasi oleh aturan bahwa pengeluaran daerah plus surplus anggaran tidak melebihi *grants* dari Pempus, plus pajak daerah.
6. Perilaku Pemerintah daerah juga cenderung melakukan yang tidak biasanya seperti memanipulasi pengeluaran belanja daerah daripada mengoptimalkan pengumpulan PAD itu sendiri.

C. Pembatasan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah dan identifikasi masalah, maka dalam penelitian ini perlu adanya pembatasan masalah agar pengkajian masalah dalam

penelitian ini dapat lebih terfokus dan terarah. Pembatasan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Objek penelitian yang diteliti adalah pemerintah kota / kabupaten di Sulawesi Selatan.
2. Sampel yang diteliti yaitu Laporan realisasi Anggaran pemerintah kota / kabupaten di Sulawesi Selatan dengan rentang waktu dari tahun 2010-2013.
3. Determinan yang digunakan sebagai pengaruh terhadap fenomena *Flypaper Effect* adalah belanja pegawai, belanja modal, pembayaran hutang daerah.

D. Perumusan Masalah

Berdasarkan pembatasan masalah tersebut, maka permasalahan pokok dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Apakah Belanja Pegawai berpengaruh terhadap fenomena *flypaper effect* pada Kabupaten/Kota di Provinsi Sulawesi Selatan Tahun 2010-2013?
2. Apakah Belanja Modal berpengaruh terhadap fenomena *flypaper effect* pada Kabupaten/Kota di Provinsi Sulawesi Selatan Tahun 2010-2013?
3. Apakah Pembayaran Utang Daerah berpengaruh terhadap fenomena *flypaper effect* pada Kabupaten/Kota di Provinsi Sulawesi Selatan Tahun 2010-2013?

E. Kegunaan Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat antara lain :

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan menambah sumber informasi mengenai pengaruh Belanja Pegawai, Belanja Modal dan Pembayaran Utang Daerah terhadap

fenomena flypaper effect di Provinsi Sulawesi Tengah. Sehingga dapat mengetahui wawasan tentang keuangan daerah.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk melakukan penataan dan penyempurnaan dalam kepegawaian dan belanja modal agar otonomi daerah dapat berjalan sesuai dengan yang diharapkan.