

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

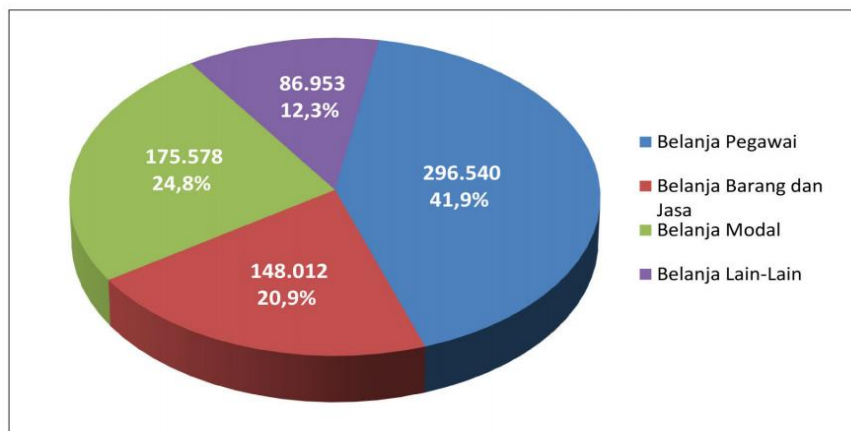
### **A. Latar Belakang Masalah**

Otonomi Daerah yang diterapkan di Indonesia hingga saat ini merupakan wujud dari desentralisasi yang selaras dengan diberlakukannya UU No. 32 Tahun 2004 pasal 1 ayat 2 yang menyatakan bahwa pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sedangkan Pasal 1 ayat 5 menyatakan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Desentralisasi fiskal memberikan kewenangan yang lebih besar untuk pemerintah daerah dalam pengelolaan daerah, tetapi disisi lain memunculkan persoalan baru diantaranya penyelewengan pemerintah daerah akibat pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam mengatur pengelolaan dana Belanja Daerah. Belanja Daerah saat ini masih menjadi masalah di Indonesia yang belum terselesaikan. Hal tersebut

dibuktikan dengan maraknya kasus mengenai penyelewengan dana Belanja Daerah diantaranya mengenai masalah penggunaan anggaran dana untuk Belanja Daerah yang dialokasikan tidak sesuai dengan fungsi anggaran dan pelaporan dana Belanja Daerah ke pemerintah pusat seringkali ditemukan terdapat perbedaan antara realisasi dengan pencatatan pengelolaan dana Belanja Daerah pemerintah daerah.

### Komposisi Belanja Daerah Tahun Anggaran 2009-2013



Sumber: Analisis APBD 2013

**Gambar I.1**

Dari Gambar I.1, dapat diketahui bahwa Komposisi Belanja Daerah tahun 2009 hingga 2013 digunakan untuk Belanja Pegawai, Belanja Barang dan Jasa, Belanja Modal, dan Belanja Lain-lain. Namun pada praktiknya, Belanja Daerah lebih didominasi oleh Belanja Pegawai. Sekitar 60% Belanja Daerah tersebut dihabiskan untuk kegiatan bersifat rutin administrasi semata seperti Belanja Pegawai, Belanja Barang, Belanja Rapat, dan Belanja Perjalanan Dinas. Alokasi Belanja Modal sebagai Belanja Investasi hanya

bekisar 24,8%. Itupun tidak seluruhnya digunakan untuk pembangunan investasi baru karena porsi belanja pemeliharaan juga masih cukup dominan. Akibatnya, kemampuan Belanja Daerah untuk Belanja Pembangunan Daerah masih rendah seperti untuk perbaikan proyek jalan, jembatan, alat transportasi massa dan fasilitas umum lainnya yang masih kurang diperhatikan.

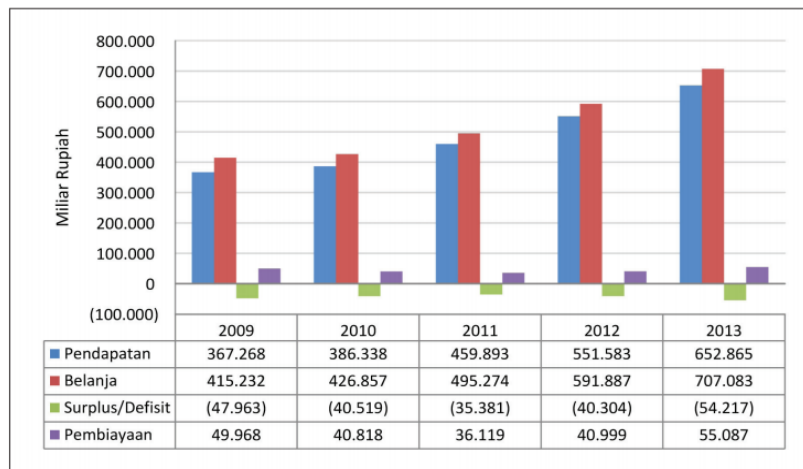
Pelaporan dana untuk Belanja Daerah seringkali dilaporkan lebih dari realisasinya, hal tersebut dapat mengindikasikan tindakan korupsi yang dilakukan oleh pemerintah daerah. Selain itu, dalam mencari celah dari pemanfaatan Belanja Daerah untuk kepentingan pribadi, seringkali pemerintah daerah membuat suatu Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) kepada pemerintah pusat untuk disetujui. Setelah mendapat persetujuan oleh pemerintah pusat, pada praktiknya dana tersebut seringkali hanya menjadi suatu rancangan yang tidak direalisasikan dan menjadi *dana siluman* yang tidak digunakan untuk Belanja Daerah. Dana tersebut kemudian menjadi *rekening gendut* pemerintah daerah yang oleh pemerintah daerah tidak digunakan untuk belanja kepentingan publik, melainkan untuk belanja kepentingan pribadi.

Selain itu, dengan diberlakukannya desentralisasi fiskal bukan berarti pemerintah pusat melepaskan tanggung jawabnya kepada pemerintah daerah. Sebagai konsekuensi dari kebijakan tersebut, maka pemerintah pusat memiliki kewajiban untuk membantu pemerintah daerah dalam membiayai Belanja Daerahnya, yaitu dengan 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 ke pemerintah daerah. Disamping Dana Perimbangan tersebut, dalam membiayai Belanja Daerahnya, pemerintah daerah mempunyai sumber pendanaan sendiri berupa Pendapatan Asli Daerah (PAD), penerimaan pembiayaan, dan lain-lain pendapatan. Dana tersebut digunakan untuk membiayai Belanja Daerah pemerintah daerah dan pengelolaan Belanja Daerah diserahkan kepada Pemerintah daerah. Dengan dana transfer tersebut, diharapkan dapat digunakan oleh pemerintah daerah untuk Belanja Daerah dalam rangka belanja untuk meningkatkan pelayanan diberbagai sektor, terutama sektor publik. Peningkatan pelayanan publik ini diharapkan dapat meningkatkan daya tarik bagi investor untuk membuka usaha di daerah tersebut sehingga menjadi suatu investasi untuk meningkatkan PAD.

Pada praktiknya, Belanja Daerah lebih menggunakan DAU sebagai sumber dana utama yang oleh pemerintah daerah dilaporkan di perhitungan APBD. Chatib (2014) menyatakan bahwa pemerintah daerah melakukan Belanja Daerah dengan lebih mengandalkan DAU tanpa mengoptimalkan potensi daerah. Kondisi tersebut yang membuat perkembangan daerah saat ini tidak maksimal.

### Trend APBD Tahun Anggaran 2009-2013

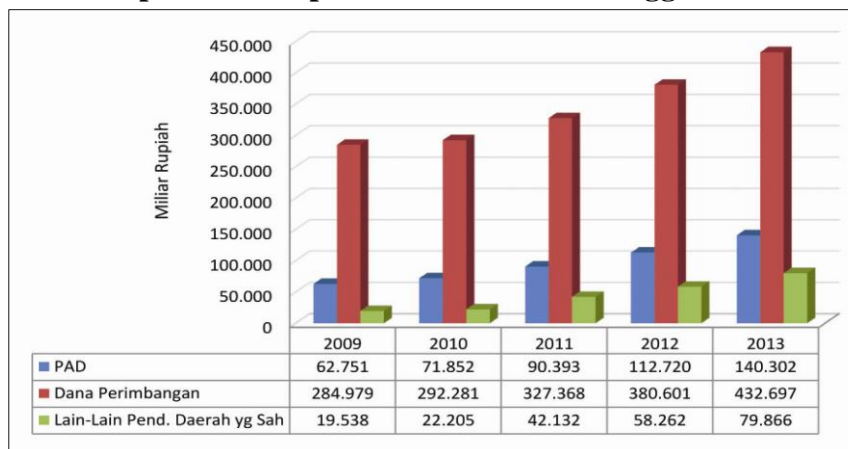


Sumber: Analisis APBD 2013

#### Gambar I.2

Dari Gambar I.2 dapat diketahui bahwa Belanja Daerah terus mengalami peningkatan dari tahun 2009 hingga 2013 dengan peningkatan rata-rata sebesar 14,7%. Kondisi tersebut dikatakan baik apabila peningkatan Belanja Daerah seiring dengan peningkatan pelayanan publik dan peningkatan Pendapatan Daerah. Gambar I.2 menunjukkan peningkatan Belanja Daerah yang diiringi oleh peningkatan Pendapatan Daerah. Namun, permasalahan Belanja Daerah dari trend tersebut adalah Pendapatan Daerah masih lebih rendah dibandingkan Belanja Daerah. Akibatnya, selama tahun 2009 hingga 2013 terjadi defisit nasional. Besarnya pendapatan daerah didominasi oleh pengaruh besarnya Dana Perimbangan dari pemerintah pusat. Hal tersebut dibuktikan pada Gambar I.3.

### Trend Komposisi Pendapatan Daerah Tahun Anggaran 2009–2013



Sumber: Analisis APBD 2013

Gambar I.3

Dari Gambar I.3 dapat dilihat Dana Perimbangan Dana yang paling mendominasi pendapatan daerah dibandingkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Lain-lain pendapatan daerah yang sah. Dana Perimbangan secara nasional setiap tahunnya mengalami peningkatan. Rata-rata peningkatan Dana Perimbangan dari tahun 2009 hingga 2013 di kisaran 11,1%. Fakta tersebut menunjukkan bahwa Belanja Daerah yang dibiayai oleh pendapatan daerah lebih didominasi oleh Dana Perimbangan, dalam hal ini DAU memiliki kontribusi lebih dari 50% dalam dana perimbangan yang berarti masih lebih besar dibandingkan PAD.

Jadi, dapat disimpulkan bahwa Belanja Daerah masih menjadi masalah di Indonesia yang belum terselesaikan. Salah satunya yaitu masalah mengenai Belanja Daerah pada tahun 2009 hingga 2013 yang terus-menerus mengalami peningkatan. Peningkatan Belanja Daerah tersebut didominasi oleh DAU dari

pemerintah pusat dibandingkan PAD. Kondisi seperti ini dikenal dengan fenomena *Flypaper Effect*. 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.

Dalam model prediksi Belanja Daerah di tahun berikutnya, daya prediksi DAU terhadap Belanja Daerah tetap lebih tinggi dibanding daya prediksi PAD. Hal ini menunjukkan telah terjadi *Flypaper Effect* yang dapat dilihat pada Gambar I.2 dan Gambar I.3. Dari data tersebut terjadi hubungan antara *Flypaper Effect* dengan Belanja Daerah. *Flypaper Effect* membawa implikasi yaitu salah satunya akan meningkatkan belanja pemerintah daerah lebih besar dari pada penerimaan transfer itu sendiri serta kecenderungan untuk menanti bantuan dari pusat di banding mengelola sumber daya daerah sendiri (Turnbull, 1998:18 dalam Afrizawati, 2012).

Implikasi yang penting dari *Flypaper Effect* ini adalah Pemerintah daerah memperlihatkan perilaku yang tidak seperti biasanya, sehingga adanya cenderung melakukan manipulasi pengeluaran Belanja Daerah pemerintah setinggi mungkin dengan tidak mengupayakan maksimalisasi PAD agar nantinya dapat dapat memperoleh bantuan berupa transfer dari pemerintah pusat sehingga pemerintah daerah merasa lebih mudah untuk memaksimalkan Belanja Daerahnya daripada menempuh cara untuk memaksimalkan PAD.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini mencoba untuk menyelidiki lebih lanjut bagaimana sesungguhnya Belanja Daerah yang dipengaruhi oleh PAD dan DAU, apakah terjadi *Flypaper Effect* pada Belanja Daerah, dan apakah *Flypaper Effect* berpengaruh pada prediksi Belanja Daerah Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di Provinsi Jawa Barat..

Terdapat hasil penelitian yang berbeda mengenai fenomena *Flypaper Effect* pada Belanja Daerah di Indonesia. Pramuka (2010) menyatakan tidak terjadinya *Flypaper Effect* pada Belanja Daerah Kabupaten dan Kota di Jawa. Ia mengartikan bahwa Belanja Daerah di Jawa lebih didominasi oleh penggunaan PAD dan dana alokasi dari pemerintah pusat berfungsi untuk membantu pemerintah daerah dalam menunjang PAD. Pernyataan tersebut tidak sejalan dengan pernyataan Maimunah (2006) yang meneliti mengenai fenomena *Flypaper Effect* pada Belanja Daerah di Kabupaten dan Kota Pulau Sumatera dan menyatakan bahwa terdapat keterikatan yang sangat erat antara Belanja Daerah dengan transfer dari pemerintah pusat.

Selain itu, penelitian mengenai fenomena *Flypaper Effect* pada Belanja Daerah di Kabupaten/Kota di Jawa Barat masih jarang dilakukan. Penelitian tentang *Flypaper Effect* pada Belanja Daerah di daerah Jawa Barat telah dilakukan oleh Iskandar (2012). Ia menyatakan bahwa koefisien PAD lebih besar daripada *Unconditional Grants* dan keduanya signifikan terhadap Belanja Daerah. Ini menunjukkan tidak terjadi *Flypaper Effect* di Jawa Barat Jawa Barat. Namun, penelitian tersebut diteliti pada tahun 2004-2008 dan



belum ditemukan penelitian pada fenomena *Flypaper Effect* pada tahun 2013 di Provinsi Jawa Barat.

Oleh karena itu, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian mengenai fenomena *Flypaper Effect* yang dipengaruhi oleh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum terhadap Belanja Daerah. Penelitian ini merupakan penelitian lebih lanjut dari peneliti terdahulu dengan perbedaan waktu penelitian dari penelitian sebelumnya, yaitu tahun 2009-2013 dan merupakan pengembangan dari penelitian terdahulu yang melakukan penelitian di Provinsi Jawa Barat. Penelitian ini juga dikembangkan berdasarkan saran dari peneliti terdahulu yaitu Maimunah (2006) yang menganjurkan untuk meneliti data runtut waktu (*time series*) dan saran dari Pramuka (2010) yang menganjurkan untuk melakukan penelitian pada beberapa Kabupaten/Kota dalam satu Provinsi dan melakukan penelitian mengenai *Flypaper Effect* yang dibandingkan setiap tahunnya serta menambah bukti empiris pengaruh *Flypaper Effect* disamping penelitian yang dilakukan oleh Pramuka (2010) yang menyatakan hasil yang berbeda dari penelitian Maimunah (2006). Penulis bermaksud untuk menuangkannya kedalam skripsi yang berjudul **“*Flypaper Effect* pada Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum terhadap Belanja Daerah di Provinsi Jawa Barat tahun 2009-2013”**.

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan dari pemaparan latar belakang, maka masalah yang dapat diidentifikasi dalam penelitian ini adalah:

1. Desentralisasi memunculkan persoalan baru diantaranya terkait tindakan penyelewengan pada pengelolaan dana Belanja Daerah.
2. Penggunaan anggaran dana untuk Belanja Daerah tidak sesuai dengan fungsi anggaran Belanja Daerah yang seharusnya.
3. Masih ditemukan perbedaan antara realisasi dengan pelaporan pengelolaan dana Belanja Daerah pemerintah ke pemerintah pusat.
4. Alokasi Belanja Daerah untuk Belanja Pembangunan Daerah masih rendah dan masih kurang diperhatikan.
5. Tindakan korupsi dalam mencari celah dari pemanfaatan Belanja Daerah untuk kepentingan pribadi oleh pemerintah daerah masih sering ditemukan.
6. Belanja Daerah lebih menggunakan DAU sebagai sumber dana utama tanpa mengoptimalkan potensi daerah. Kondisi tersebut yang membuat perkembangan daerah saat ini tidak maksimal.
7. Belanja Daerah lebih besar daripada Pendapatan Daerah. Akibatnya, terjadi defisit nasional pada trend APBD tahun anggaran 2009-2013.
8. Pendapatan daerah didominasi oleh DAU dan rata-rata habis digunakan untuk Belanja Daerah.

### 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. Menguji pengaruh PAD terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat Tahun 2009-2013.
2. Menguji pengaruh DAU terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat Tahun 2009-2013.
3. Menguji fenomena *Flypaper Effect* pada PAD dan DAU terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat Tahun 2009-2013.
4. Menguji pengaruh *Flypaper Effect* pada prediksi Belanja Daerah di tahun berikutnya pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat Tahun 2009-2013.

### D. Rumusan Masalah

Sesuai dengan latar belakang masalah, identifikasi masalah, dan pembatasan masalah maka yang menjadi perumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana pengaruh PAD terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat Tahun 2009-2013?

2. Bagaimana pengaruh DAU terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat Tahun 2009-2013?
3. Apakah terjadi fenomena *Flypaper Effect* pada PAD dan DAU terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat Tahun 2009-2013?
4. Bagaimana pengaruh *Flypaper Effect* pada prediksi Belanja Daerah di tahun berikutnya pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat Tahun 2009-2013?

#### **E. Kegunaan Penelitian**

Kegunaan penelitian ini adalah untuk menguji, mengetahui, dan menganalisis apakah terdapat pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum terhadap Belanja Daerah yang mengakibatkan terjadinya fenomena *Flypaper Effect* dan pengaruh fenomena *Flypaper Effect* pada prediksi Belanja Daerah ditahun berikutnya pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat tahun 2009-2013. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat antara lain :

##### **1. Manfaat Teoritis**

Penelitian ini diharapkan menambah pengetahuan mengenai pengaruh *Flypaper Effect* pada Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat.

## 2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan sebagai evaluasi pemerintah daerah di Provinsi Jawa Barat agar lebih memperhatikan dan lebih memaksimalkan sumber-sumber pendapatan yang menjadi potensi Pendapatan Asli Daerahnya sehingga pemerintah menjadi mandiri dan tidak selalu bergantung pada dana perimbangan, terutama pada DAU.