

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Belanja Daerah adalah semua kewajiban Daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan. Menurut Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 33 Tahun 2017 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pemerintah dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2018 disebutkan bahwa Belanja Daerah digunakan untuk mendanai pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah dan pelaksanaan tugas organisasi yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Selain Belanja Daerah digunakan untuk mendanai urusan wajib dan pilihan, Belanja Daerah juga harus mendukung target capaian prioritas pembangunan nasional sesuai dengan kewenangan masing-masing tingkatan Pemerintah Daerah. Sehubungan dengan hal tersebut, penggunaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) harus lebih fokus terhadap kegiatan yang berorientasi produktif dan memiliki manfaat untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia, pelayanan publik, dan pertumbuhan ekonomi daerah.

Pendanaan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dapat berasal dari beberapa sumber yaitu Pendapatan Asli Daerah (PAD), dana perimbangan, dan lain-lain pendapatan daerah yang sah. Diantara ketiga sumber tersebut, PAD merupakan perwujudan desentralisasi, yang bertujuan untuk memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah untuk mendanai pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan potensi daerah. PAD bersumber dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.

Berdasarkan Pemendagri Nomor 33 Tahun 2017 bahwa Pemerintah Daerah dalam menetapkan target capaian kinerja setiap belanja, baik dalam konteks daerah, satuan kerja perangkat daerah, maupun program dan kegiatan, yang bertujuan untuk meningkatkan akuntabilitas perencanaan anggaran dan

memperjelas efektifitas dan efisiensi penggunaan anggaran. Program dan kegiatan yang dirancang harus memberikan informasi yang jelas dan terukur serta memiliki korelasi langsung dengan keluaran yang diharapkan dari program dan kegiatan dimaksud ditinjau dari aspek indikator, tolak ukur dan target kinerjanya. Aspek perencanaan belanja tersebut harus didukung dengan pengelolaan dan pertanggungjawaban atas belanja yang sesuai dengan kepatuhan terhadap peraturan Undang-Undang.

Otonomi daerah bertujuan untuk mewujudkan kemandirian daerah sehingga bebas untuk mengatur daerahnya sendiri dengan menggunakan sumber dana utama pemerintah daerah yang berasal dari PAD yang digunakan untuk membiayai Belanja Daerah (Afrizawati, 2012). Meski begitu Pemerintah Pusat tetap memberikan sumber keuangan negara kepada Pemerintah Daerah dalam rangka pelaksanaan tugas Pemerintah Pusat yang dilaksanakan Pemerintah Daerah dengan memerhatikan stabilitas dan keseimbangan fiskal. Pemerintah Daerah diharapkan dimasa yang akan datang ketergantungan daerah terhadap transfer dana pusat dapat diminimalisasi.

Penggunaan dana transfer umum terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Bagi Hasil (DBH) yang bersifat umum, penggunaannya diarahkan untuk belanja infrastruktur daerah, sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 Pasal 5 Ayat (2), baik berupa belanja langsung maupun belanja tidak langsung terkait dengan fasilitas pelayanan publik dan ekonomi dalam rangka meningkatkan kesempatan kerja, mengurangi kemiskinan, mengurangi kesenjangan dan meningkatkan penyediaan layanan publik. Besaran alokasinya berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

Amrozi dkk (2013) mengatakan bahwa pengelolaan keuangan daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah yaitu memberikan kebijakan alokasi anggaran daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat merupakan cara untuk mencapai tujuan otonomi. Informasi mengenai APBD secara nasional sangat diperlukan guna menunjang ketepatan pengambilan kebijakan di bidang hubungan keuangan antara pusat dan daerah. Salah satu bentuk kebijakan pemerintah dalam rangka melaksanakan pembangunan yang merata dan berkeadilan adalah melalui penyusunan APBD yang efektif, akuntabel, dan transparan.

Berdasarkan data Kementerian dalam Negeri Republik Indonesia Tahun 2014, jumlah Kabupaten/Kota di Indonesia berjumlah 415 Kabupaten, 1 Kabupaten Administrasi, 93 Kota dan 5 Kota Administrasi dalam 34 Provinsi di Indonesia. Kabupaten Administrasi dan Kota Administrasi bukanlah daerah otonom, sedangkan Kabupaten/Kota tanpa DPRD hanya terdapat di Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Setiap daerah memiliki karakteristik yang berbeda seperti jumlah penduduk, luas wilayah, dan hasil kekayaan sumber daya alam. Hal tersebut merupakan instrument yang dipertimbangkan Pemerintah Pusat untuk pemberian DAU.

Menurut Wahyuni dan Supheni (2017), permasalahan yang timbul dalam Dana Alokasi Umum ini terletak pada perbedaan pemahaman fungsi antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah. Pemerintah Pusat memberikan DAU untuk pemerataan keuangan antar daerah, sedangkan Pemerintah Daerah menganggap pemberian DAU untuk mencukupi kebutuhan daerahnya. Perbedaan pemahaman antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah inilah yang menyebabkan adanya respon Belanja Daerah yang lebih banyak digunakan oleh Pemerintah Daerah dengan mendapatkan transfer dari Pemerintah Pusat terutama yang berasal dari Dana Alokasi Umum daripada Pendapatan Asli Daerahnya sendiri atau hal ini dikenal dengan istilah "*Flypaper Effect*".

Menteri Keuangan, Sri Mulyani (2017) telah melakukan evaluasi terhadap APBD 2017. Dari hasil evaluasi tersebut, masih banyak daerah yang memiliki rapor merah dalam pengelolaan anggaran. Pemerintah Daerah masih belum bisa memaksimalkan potensi PAD. Hingga saat ini, banyak daerah yang masih tergantung dengan dana yang ditransfer oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Ketergantungan daerah dengan dana transfer pada Kabupaten/Kota mencapai 66,4%. Di tingkat Kabupaten/Kota, PAD lebih besar dibandingkan dana transfer hanya mencapai 6,6%. Sehingga menggambarkan ketimpangan dan ketergantungan pada dana transfer sangat besar. Sri Mulyani mengungkapkan kejadian selama ini persoalan yang umum dan terjadi di seluruh daerah-daerah di Indonesia adalah ketergantungan yang sangat tinggi terhadap transfer dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Di tahun 2013 tingkat ketergantungan keuangan Kabupaten/Kota terhadap APBN mencapai 72%,

sedangkan saat ini hanya mengalami sedikit penurunan menjadi 69,8%. Sementara menurut Deputi Bidang Ekonomi Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional, Prasetyono Widjojo (2011) dana transfer daerah yang setiap tahun bertambah seharusnya bisa memacu pertumbuhan ekonomi secara nasional. Besarnya dana yang diberikan ke daerah saat ini belum mempunyai kontribusi terhadap perekonomian nasional sehingga penggunaannya kurang tepat sasaran dan terlalu boros. Jika alokasi Belanja Daerah digunakan untuk kegiatan yang memiliki nilai tambah, seperti pelayanan dasar masyarakat, infrastruktur, dan menciptakan konektivitas, maka hal ini akan mendorong pertumbuhan ekonomi. Penggunaan Belanja Daerah yang tepat seharusnya bisa menjadi *multiplier effect* yang dapat menciptakan siklus pertumbuhan ekonomi Indonesia yang lebih positif dan berkualitas.

Untuk dapat memberikan gambaran umum tentang Laporan Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah 2016 pada 34 Provinsi dan 508 Kabupaten/Kota di Indonesia diambil secara random 10 Kabupaten/Kota di Indonesia mengenai Dana Alokasi Umum dan Pendapatan Asli Daerah dapat dilihat dalam tabel 1.

Tabel 1. Tabel Laporan Realisasi APBD 2016

No	Daerah	Belanja	Pendapatan Asli Daerah	Dana Alokasi Umum
1	Kab. Bulukumba	Rp 1.418.879.167.318	Rp 128.236.254.047	Rp 716.654.228.000
2	Kab. Jayawijaya	Rp 1.447.470.814.097	Rp 69.994.661.991	Rp 715.975.623.000
3	Kab. Kutai Timur	Rp 3.123.182.632.993	Rp 477.803.740.269	Rp 528.907.493.392
4	Kab. Magelang	Rp 2.073.797.409.332	Rp 288.485.678.128	Rp 1.078.981.977.000
5	Kab. Nias	Rp 796.586.640.124	Rp 82.840.434.009	Rp 429.582.510.000
6	Kota Jayapura	Rp 1.379.734.022.577	Rp 164.831.615.678	Rp 643.364.188.000
7	Kota Makassar	Rp 3.278.340.966.083	Rp 971.859.753.606	Rp 1.324.023.135.000
8	Kota Medan	Rp 4.525.231.330.995	Rp 1.535.309.574.015	Rp 1.611.940.995.000
9	Kota Samarinda	Rp 2.331.928.898.583	Rp 391.404.243.231	Rp 665.150.055.000
10	Kota Surabaya	Rp 7.151.661.549.430	Rp 4.090.206.769.388	Rp 1.233.380.404.000

Sumber : djpk.kemenkeu.go.id

Berdasarkan pada tabel diatas, 9 Kabupaten/Kota di Indonesia memiliki masalah ketimpangan fiskal dalam sumber pendanaan dari Pendapatan Asli Daerah. Ketimpangan fiskal dalam hal ini, daerah tidak mampu mencukupkan

belanja dan biaya daerah melalui sumber pendanaan asli daerah secara murni. Dengan demikian, tingkat ketergantungan Pemerintah Daerah cukup tinggi terhadap Pemerintah Pusat.

Selain itu, Menurut Sri Mulyani (2017) masih banyak penggunaan APBD yang digunakan untuk belanja pegawai. Anggaran daerah digunakan untuk belanja pegawai mencapai 37%, sedangkan untuk belanja modal hanya sekitar 20%. Hal ini dinilai tidak efektif dan tidak memberikan manfaat secara langsung kepada masyarakat. Berdasarkan data Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, rata-rata porsi belanja pegawai dalam APBD 2015, baik provinsi maupun Kabupaten/Kota mencapai 40%. Porsi belanja pegawai di tingkat pemerintah Kabupaten/Kota tercatat rata-rata mencapai 46%.

Oleh karena itu, Kemenkeu memiliki kebijakan untuk mengurangi porsi belanja pegawai di daerah. Hal itu dilakukan dengan cara mengurangi porsi dana alokasi umum (DAU) dan memperbesar porsi dana alokasi khusus (DAK) yang berbasis infrastruktur. Sedangkan Dirjen Perimbangan Keuangan Menteri Keuangan, Marwanto Harjowiryono (2011) juga menyampaikan pemerintah akan menerapkan batas maksimal belanja pegawai dan batas minimal belanja modal oleh pemerintah daerah dalam revisi Undang-Undang Perimbangan Keuangan yang draftnya akan diajukan. Staf Khusus Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional, Masykur Riyadi (2011) mengatakandengan dibesarkan belanja modal dibandingkan belanja pegawai, maka belanja modal akan bisa diarahkan ke pengembangan infrastruktur, pengembangan pertanian, dan memperbanyak aset untuk meningkatkan kapasitas.

Beberapa penelitian sebelumnya tentang Belanja Daerah telah banyak dilakukan. Penelitian yang dilakukan oleh Afrizawati (2012), Kartika & Suzan (2015), Maemunah (2006), Mentayani dkk (2012), Oktaviani (2014), Wahyuni dan Supheni (2017), dan Waya (2015) memperoleh hasil bahwa transfer dana dari pusat dalam bentuk DAU berpengaruh secara signifikan terhadap Belanja Daerah. Namun penelitian Rahmawati dan Bambang (2015) mendapat hasil sebaliknya.

Sementara dalam penelitian lain memperoleh hasil bahwa PAD berpengaruh secara signifikan terhadap Belanja Daerah (Diah & Arif, 2007; Nyoman & Gayatri, 2017; Purpitasari, 2015; Rahmawati & Suryono, 2015). Namun

penelitian Sasana (2011) dan Wahyu & Supheni (2017) mendapat hasil sebaliknya.

Penelitian Afrizawati (2012) menyatakan bahwa hasil penelitian terhadap Belanja Daerah menunjukkan pengaruh DAU lebih besar dibandingkan pengaruh PAD pada Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan tahun 2004-2009, yang artinya terjadi *Flypaper Effect*. Namun penelitian Rahmawati & Suryono (2015) menyatakan bahwa hasil penelitian terhadap Belanja Daerah menunjukkan pengaruh PAD lebih besar dibandingkan pengaruh DAU pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur tahun 2009-2013, yang artinya tidak terjadi *Flypaper Effect*.

Berdasarkan latar belakang dan fenomena-fenomena serta adanya inkonsistensi hasil penelitian sebelumnya, maka judul yang akan di ambil mengenai Pengaruh Dana Alokasi Umum dan Pendapatan Asli Daerah Terhadap Belanja Daerah serta Analisis *Flypaper Effect* pada Kabupaten/Kota di Indonesia. Penelitian ini replikasi dari penelitian Nyoman dan Gayatri (2017) dan Wahyuni & Supheni (2017). Adapun yang membedakan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya tertuju pada sampel data yang digunakan lebih terbaru dan daerah penelitian yang berbeda.

I.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan diatas, maka permasalahan dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut :

- a. Apakah Dana Alokasi Umum berpengaruh terhadap Belanja Daerah?
- b. Apakah Pendapatan Asli Daerah berpengaruh terhadap Belanja Daerah?
- c. Apakah terdapat fenomena *Flypaper Effect* pada Belanja Daerah?

I.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah yang diuraikan diatas, maka penelitian ini bertujuan sebagai berikut :

- a. Untuk memberikan bukti secara empiris bahwa Dana Alokasi Umum berpengaruh terhadap Belanja Daerah.

- b. Untuk memberikan bukti secara empiris bahwa Pendapatan Asli Daerah berpengaruh terhadap Belanja Daerah.
- c. Untuk memberikan bukti secara empiris bahwa terdapat fenomena *Flypaper Effect* pada Belanja Daerah.

I.4 Manfaat Penelitian

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat antara lain:

a. Manfaat Teoritis :

Memperoleh kesempatan bagi peneliti untuk menerapkan pengetahuan teoritis yang diperoleh saat perkuliahan serta menambah wawasan dan pengetahuan mengenai materi ini dan juga menjadi salah satu bahan pembelajaran bagi peneliti sendiri mengenai tulisan ilmiah agar lebih baik lagi dalam penulisan kedepannya. Serta, dapat menjadi bahan referensi dalam melakukan penelitian selanjutnya mengenai variabel-variabel terkait.

b. Manfaat Praktis :

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi Pemerintah Daerah dalam melaksanakan realisasi Belanja Daerah dengan lebih banyak memanfaatkan dana yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah daripada dana transfer dari Pemerintah Pusat sehingga Pemerintah Daerah dapat lebih mandiri dalam mengelola daerah dan tidak bergantung pada dana transfer yang diberikan Pemerintah Pusat. Selain itu, dapat menjadi bahan evaluasi di masa yang akan datang oleh pihak Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Indonesia dalam meningkatkan kinerja.