

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Tuntutan masyarakat untuk berpartisipasi lebih besar dalam mengelola daerahnya masing-masing melahirkan perubahan dalam tata kelola pemerintahan di Indonesia. Daerah menghendaki diberikan keleluasaan dalam mengatur daerahnya masing-masing termasuk adanya pemerataan dana pembangunan. Hal ini yang telah membawa pemberlakuan kebijakan baru pemerintah tentang otonomi daerah. 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. Kebijakan tersebut mengacu pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Otonomi daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggungjawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Secara prinsip, Undang-undang Dasar (UUD) 1945 telah mengatur kewenangan pemerintahan daerah dalam mengelola daerah sebagaimana yang tertuang dalam pasal 18. Pasal 18 ayat (2) menyebutkan, “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.” Selanjutnya, pada pasal 18 ayat (5) tertulis, “Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.” Dan pada pasal 18 ayat (6) menyatakan, “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 disebutkan 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. Disamping dana perimbangan tersebut, pemerintah daerah mempunyai sumber pendanaan sendiri berupa Pendapatan Asli Daerah (PAD), pembiayaan, dan lain-lain pendapatan. Berdasarkan sumber pendanaan tersebut, maka pelaksanaan pembangunan di daerah menjadi lebih lancar dengan tidak mengabaikan distribusi pendapatan antar wilayah yang timpang seperti terjadi pada masa lalu (Carson, dalam Badrudin 2012:7).

Sudah seharusnya transfer dari pemerintah pusat yang berupa dana perimbangan menjadi insentif untuk meningkatkan pendapatan daerah. Akan tetapi pada praktiknya, transfer dari pemerintah pusat seringkali dijadikan sumber penerimaan utama oleh pemerintah daerah untuk membiayai operasi utama sehari-hari dibandingkan dengan pendapatan asli daerah. Menurut Bachrul Ilmi dan Syahrir Ika (2007) sejak tahun 2001, sekitar 80% dari jumlah DAU digunakan untuk membayar gaji pegawai daerah. Keadaan ini perlu mendapat perhatian dikarenakan DAU memiliki pengaruh yang signifikan terhadap besarnya anggaran PAD (Badrudin, 2012). Adanya kecenderungan ketergantungan akan dana transfer yang semakin tinggi dan besarnya dana transfer dari tahun ke tahun yang ditransfer ke daerah dari APBN dapat diperjelas dengan tabel realisasi penerimaan Pemerintah Kabupaten/Kota Seluruh Indonesia mulai dari tahun 2011-2015.

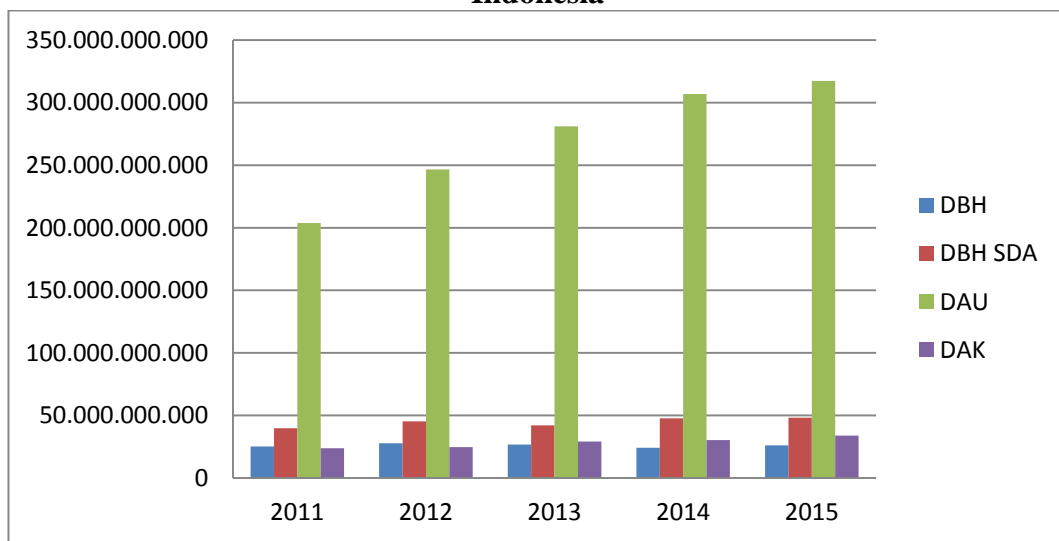
Tabel 1.1
Realisasi Penerimaan Pemerintah Kabupaten/Kota Seluruh Indonesia
2011-2015 (Ribu Rupiah)

Uraian	2011	2012	2013	2014	2015
1. PAD	34.914.155.160	45.540.971.484	28.287.785.192	77.640.520.139	78.839.291.084
2. Dana Perimbangan	292.452.445.368	344.408.423.853	379.041.873.781	408.978.886.332	425.516.222.130
a DBH Pajak	25.234.153.953	27.685.314.452	26.694.450.215	24.130.610.253	26.030.066.225
b DBH Bukan Pajak/SDA	39.728.838.658	45.293.700.858	42.081.701.755	47.646.316.601	48.251.892.831
c DAU	203.761.865.492	246.804.115.998	281.074.656.237	306.863.070.435	317.327.757.358
d DAK	23.727.587.265	24.625.292.545	29.191.065.574	30.338.889.043	33.906.505.716
3. BTL	211.758.966.246	236.101.675.857	260.929.072.784	287.007.446.355	350.708.180.577
4. BL	174.472.951.236	203.351.689.273	252.386.008.253	295.157.998.331	327.629.346.860

Sumber: <https://www.bps.go.id/>

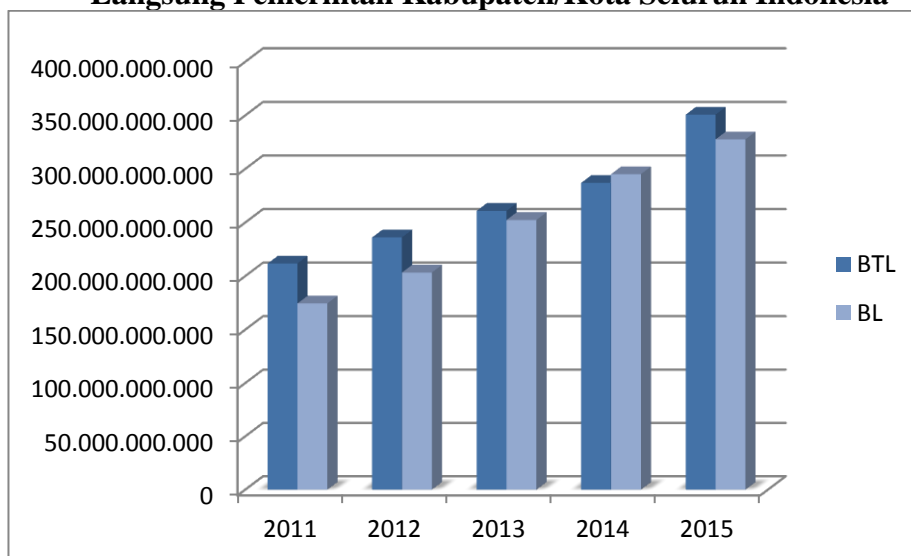
Dari tabel 1.1 diatas terlihat bahwa jumlah dana perimbangan yang diterima pemerintah provinsi seluruh Indonesia sangat besar dibandingkan dengan jumlah pendapatan asli daerah masing-masing. Demikian pula belanja/ pengeluaran yang dilakukan tiap daerah terus meningkat seiring dengan besarnya penerimaan yang diterima oleh pemerintah daerah. Hal tersebut peneliti gambarkan dengan grafik sebagai berikut:

Gambar 1.1 Realisasi Penerimaan Pemerintah Kabupaten/Kota Seluruh Indonesia



Sumber : Diolah peneliti

Gambar 1.2 Realisasi Pengeluaran Belanja Langsung dan Belanja Tidak Langsung Pemerintah Kabupaten/Kota Seluruh Indonesia



Sumber : Diolah peneliti

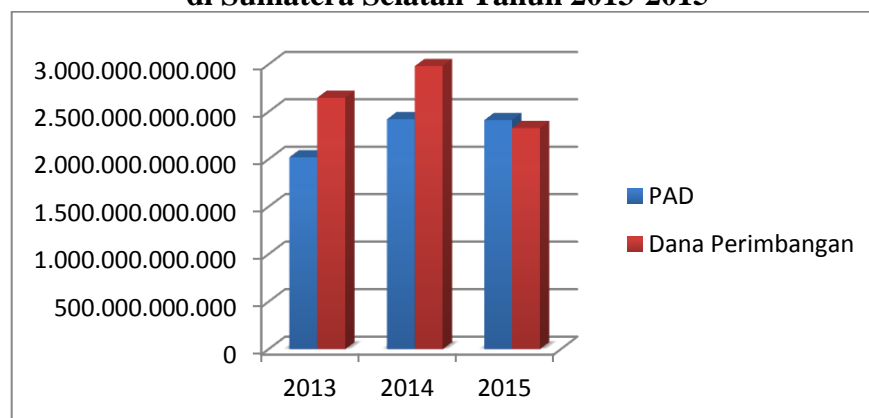
Halim dalam Maemunah (2006) menyatakan bahwa Pemda kabupaten/kota di Jawa-Bali memiliki kemampuan keuangan berbeda dengan Pemda kabupaten/kota di luar Jawa-Bali. Pulau Sumatera adalah pulau yang berada di sebelah barat kepulauan di Indonesia yang memiliki karakteristik ekonomi dan geografis yang berbeda dengan pulau Jawa. Sumatera Selatan merupakan salah satu provinsi di Sumatera yang memiliki banyak potensi yang dapat digali untuk dapat dijadikan sumber pendapatan dari berbagai sektor. Perekonomian kota/kabupaten di Sumatera Selatan digerakkan oleh sektor tersier dan sekunder secara dominan yaitu sektor perdagangan/ hotel/ restoran, telekomunikasi dan transportasi, dan industri pertambangan yang dapat meningkatkan PAD. Pada tabel 1.2 menunjukkan gambaran besaran dana perimbangan dan pendapatan asli daerah Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan selama 3 periode terakhir.

Tabel 1.2
Realisasi Pendapatan Pemerintah Provinsi Sumatera Selatan Menurut Jenis Pendapatan (rupiah)

Jenis Pendapatan	Realisasi Pendapatan Pemerintah (Rupiah)		
	2013	2014	2015
1. Pendapatan Asli Daerah (PAD)	2.021.696.787.275	2.422.673.788.769	2.413.637.425.440
2. Dana Perimbangan	2.649.216.454.338	2.982.866.000.798	2.329.728.331.330
Bagi Hasil Pajak dan Bagi Hasil Bukan Pajak	1.753.511.287.338	1.934.568.340.798	1.328.407.541.330
Dana Alokasi Umum	870.516.767.000	985.542.760.000	931.915.470.000
Dana Alokasi Khusus	25.188.400.000	62.754.900.000	69.405.320.000

Sumber: <https://www.bps.go.id/>

Gambar 1.3 Realisasi Penerimaan Pemerintah Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan Tahun 2013-2015



Sumber : Diolah peneliti

Fenomena utama dalam penelitian ini adalah *flypaper effect*, yaitu perbedaan dalam pola pengeluaran yang tergantung dari sumber pendapatan, yaitu sumber pendapatan yang berasal dari usaha sendiri (PAD) dengan pendapatan yang diberikan pihak lain seperti transfer (Dana Perimbangan). Atau dengan arti lain *flypaper effect* merupakan suatu kondisi yang terjadi saat pemerintah daerah merespon belanja dengan lebih banyak menggunakan dana perimbangan daripada pendapatan asli daerah. Secara konseptual, perubahan pendapatan akan berpengaruh terhadap belanja atau pengeluaran, namun tidak selalu seluruh tambahan pendapatan tersebut dialokasikan kedalam belanja (Badrudin,2012:7).

Dengan karakteristik data Dana Perimbangan, Pendapatan Asli Daerah dan Belanja Daerah yang berfluktuasi seperti diatas maka kemungkinan besar terjadi *Flypaper Effect* pada belanja daerah di kabupaten/kota yang bersangkutan. Oleh karena itulah maka peneliti ingin meneliti bagaimana pengaruh dana perimbangan yang meliputi dana bagi hasil, dana alokasi umum, dana alokasi khusus dan pendapatan asli daerah pada belanja daerah. Alasan pemilihan daerah penelitian ini disebabkan karena peneliti ingin membuktikan secara empiris terjadinya fenomena *flypaper effect* pada Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan. Provinsi Sumatera Selatan yang kini terdiri atas 17 kabupaten/kota dengan penerimaan dana perimbangan yang tentunya tidak sedikit.

Berdasarkan penelitian Maimunah (2006) yang meneliti di kabupaten/kota di Pulau Sumatera memperoleh hasil yaitu, PAD tidak signifikan berpengaruh terhadap Belanja Daerah. Hal tersebut berarti terjadi *flypaper effect*. Hal ini sesuai dengan hipotesisnya yang menyatakan pengaruh dana alokasi umum terhadap belanja lebih besar daripada pengaruh pendapatan asli daerah terhadap belanja daerah yang diterima. Hasil penelitian Maimunah (2006) juga menjelaskan bahwa tidak terdapat perbedaan terjadinya *flypaper effect* baik pada daerah yang PAD-nya rendah maupun daerah yang PAD-nya tinggi di Kabupaten/Kota pulau Sumatera. Keadaan yang berbeda ini membuat peneliti tertarik untuk turut memberikan kontribusi empiris tentang terjadinya fenomena *flypaper effect* pada pemerintah daerah kabupaten/kota di pulau Sumatera, khususnya kota/kabupaten di Sumatera Selatan.

Berdasarkan penjelasan di atas akan peneliti tertarik untuk melakukan penelitian tentang **“FENOMENA FLYPAPER EFFECT PADA DANA PERIMBANGAN DAN PENDAPATAN ASLI DAERAH TERHADAP BELANJA DAERAH PADA KABUPATEN/KOTA DI SUMATERA SELATAN”**.

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang ada, maka rumusan masalah yang diajukan adalah :

1. Bagaimana pengaruh Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Pendapatan Asli Daerah (PAD) secara parsial terhadap Belanja daerah?
2. Bagaimana pengaruh Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Pendapatan Asli Daerah (PAD) secara simultan terhadap Belanja daerah?
3. Apakah terjadi flypaper *effect* dalam periode 2012-2016 di Sumatera Selatan?

1.3 Batasan Masalah

Agar penulisan dalam laporan akhir ini tidak menyimpang dari permasalahan yang ada, penulis membatasi ruang lingkup pembahasannya yaitu dana perimbangan yang terdiri dari Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK), Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Belanja Daerah pada Laporan Realisasi Anggaran Pemerintah Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan tahun 2012-2016.

1.4 Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.4.1 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui pengaruh Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Pendapatan Asli Daerah (PAD) secara parsial terhadap Belanja daerah,

2. Untuk mengetahui pengaruh Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Pendapatan Asli Daerah (PAD) secara simultan terhadap Belanja daerah, serta
4. Untuk mengetahui terjadinya *flypaper effect* dalam periode 2012-2016 di Sumatera Selatan.

1.4.2 Manfaat Penelitian

Beberapa manfaat yang diharapkan dalam penelitian ini, yaitu:

- 1 Memberikan kontribusi empiris, untuk memperkuat penelitian sebelumnya, berkenaan dengan adanya *flypaper effect* yang terjadi dalam transfer dana perimbangan dan PAD terhadap Belanja daerah yang dilakukan pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan, dan
- 2 Sebagai bahan masukan kepada pemerintah daerah untuk melakukan penataan dan penyempurnaan dalam pendapatan dan belanja agar otonomi daerah dapat berjalan sesuai dengan yang diamanatkan.