

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Permasalahan

Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia dimulai dengan diberlakukannya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Otonomi daerah merupakan suatu hak wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang – undangan. Tujuan pemberian otonomi daerah adalah untuk memungkinkan daerah yang bersangkutan mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri dalam rangka meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan bagi pelayanan masyarakat dan pelaksanaan pembangunan. Daerah otonomi yang dimaksud adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (Tamboto, Morasa & Mawikere, 2014)

Sumber dana utama pemerintah daerah untuk belanja modal dan pembangunannya banyak berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD). Namun, sumber pendanaan pemerintah daerah tidak hanya didapat dari PAD nya saja tetapi juga didapat dari dana transfer yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah berupa Dana Alokasi Umum (DAU). Dengan adanya DAU tersebut, pemerintah daerah diharapkan mampu mengalokasikan sumber dana tersebut pada sektor-sektor produktif sehingga dapat meningkatkan investasi pemerintah daerah yang menyebabkan PAD dan pemerintah pusat dapat mengurangi pemberian DAU yang menjadi tanggungan pemerintah pusat.

Menurut Halim (2009), permasalahan yang dihadapi daerah pada umumnya berkaitan dengan belum optimalnya pemerintah daerah dalam menggali sumber-sumber pajak dan retribusi daerah sehingga PAD pada daerah tersebut masih belum memberikan kontribusi yang signifikan terhadap penerimaan daerah secara keseluruhan dana transfer dari pemerintah pusat seakan-akan menjadi sumber dana

utama untuk menghadapi kegiatan pembiayaan pemerintah. Ketergantungan pemerintah daerah terhadap setiap bantuan dari pemerintah pusat harus benar-benar diminimalkan, sehingga nantinya PAD akan menjadi bagian sumber keuangan terbesar yang didukung oleh kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah sebagai syarat yang mendasar dalam tatakelola pemerintahan.

Permasalahan yang timbul dalam DAU ini terletak pada perbedaan pemahaman fungsinya oleh pemerintah pusat maupun daerah. Pemerintah pusat memberikan dana ini dimaksudkan untuk pemerataan keuangan antar daerah. Sedangkan Pemerintah Daerah menganggap pemberian dana ini untuk mencukupi kebutuhan daerahnya. Perbedaan pemahaman inilah yang menyebabkan adanya belanja daerah yang lebih banyak dilakukan oleh Pemerintah Daerah dengan menggunakan dana transfer dari Pemerintah Pusat terutama yang berasal dari DAU daripada PAD atau dikenal dengan istilah "*Flypaper Effect*". Jika dana alokasi umum terhadap belanja daerah lebih besar dari pada PAD terhadap belanja daerah maka ini disebut sebagai fenomena *flypaper effect* atau bisa dikatakan ketika pemerintah daerah memiliki respon belanja daerah yang lebih banyak dari dana transfer yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah terutama yang berasal dari DAU daripada PAD nya sendiri.

Pendapatan yang diterima oleh Pemerintah Daerah tentunya akan menjadi sumber daya yang akan digunakan untuk penyelenggaraan kegiatan pemerintah di daerah, salah satunya adalah belanja modal. Belanja modal dapat menjadi variabel yang memengaruhi *flypaper effect*. Peran Pemerintah Daerah dalam pembangunan adalah sebagai fasilitator dan katalisator, pemerintahlah yang lebih mengetahui sasaran pembangunan yang akan dicapai. Maka dari itu Pemerintah Daerah memerlukan sarana dan fasilitas pendukung untuk merealisasikan belanja modal tersebut guna untuk meningkatkan pelayanan publik. Peningkatan pelayanan publik diharapkan dapat menjadi daya tarik bagi investor untuk menanamkan investasinya di daerah. Jika pihak eksklusif dan legislatif berusaha untuk memaksimalkan penganggaran belanja modal tentunya akan menyerap dana transfer yang lebih yang dapat menyebabkan terjadinya *flypaper effect* (Amalia, 2015).

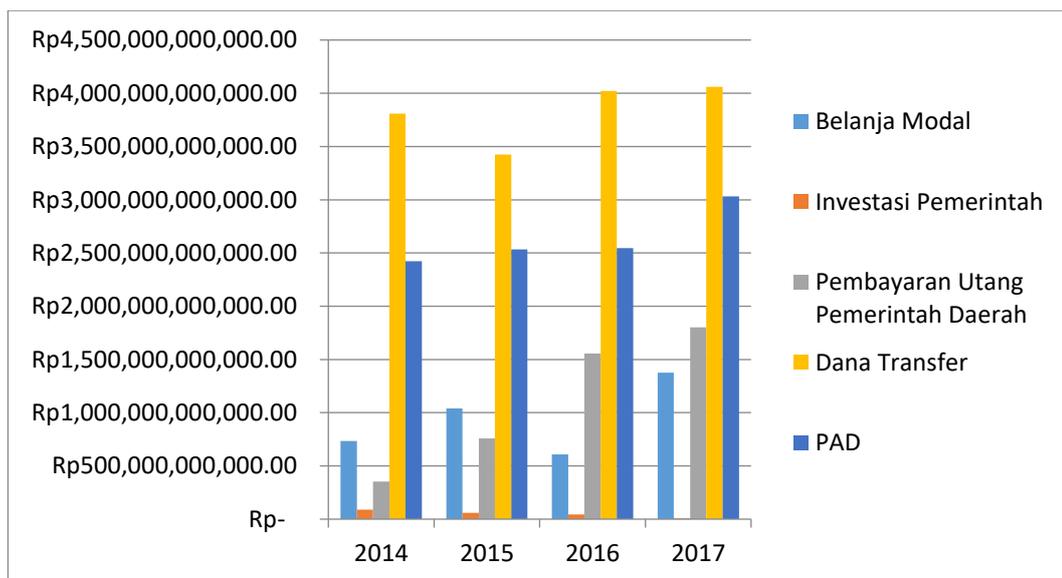
Faktor lainnya yang dapat memengaruhi terjadinya *flypaper effect* adalah Investasi Pemerintah Daerah. Investasi Pemerintah Daerah dapat dianggarkan apabila jumlah investasi yang akan dianggarkan dalam tahun anggaran yang bersangkutan serta telah ditetapkan dalam peraturan daerah tentang penyertaan modal investasi. Besarnya penyertaan modal investasi daerah dapat berimbas pada pengeluaran Pemerintah Daerah. Adanya kelabilan pada penambahan jumlah investasi yang sangat signifikan diduga menjadi salah satu penyebab fenomena *flypaper effect* pada pemerintah daerah (Burhanuddin, 2012).

Menurut Burhanuddin (2012) Pembayaran Utang Pemerintah Daerah adalah pembayaran yang digunakan untuk menganggarkan pembayaran kewajiban atas pokok utang yang dihitung berdasarkan perjanjian pinjaman jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang. Besarnya jumlah utang dapat memberikan dampak bagi pengeluaran pembayaran pokok utang pemerintah daerah. Oleh karena itu pengeluaran untuk pembayaran pokok utang secara tidak langsung dapat berhubungan dengan penyerapan dana transfer dari pemerintah pusat.

Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan menjelaskan mengenai pembayaran kembali pinjaman yang berbunyi “dalam hal daerah tidak memenuhi kewajiban membayar pinjamannya kepada pemerintah, kewajiban pembayaran pinjaman tersebut diperhitungkan dengan DAU dan /atau dana bagi hasil yang menjadi hak daerah tersebut”. Dengan adanya ketidakstabilan pada pengurangan jumlah utang yang sangat signifikan inilah diduga dapat menjadi salah satu faktor yang menyebabkan terjadinya fenomena *flypaper effect* di Pemerintah Daerah.

Kemandirian suatu daerah dapat diukur dari penerimaan PAD yang diperoleh tiap kabupaten/kota setiap tahunnya. Semakin tinggi PAD yang diperoleh dibandingkan dengan dana transfer yang diterima dari pusat maka semakin mandiri pula daerah tersebut. Jika struktur PAD sudah kuat, boleh dikatakan daerah tersebut telah memiliki kemampuan pembiayaan yang kuat juga. Sementara DBH, DAU, dan DAK serta berbagai bentuk transfer lainnya dari pemerintah pusat semestinya hanya bersifat pendukung bagi pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan daerah. Dalam bidang keuangan daerah, fenomena umum yang dihadapi oleh sebagian besar pemerintah daerah di Indonesia adalah relatif kecilnya peranan

(kontribusi) PAD didalam struktur anggaran pendapatan dan belanja daerah. Provinsi Sumatera Selatan yang terdiri atas 17 kabupaten/kota merupakan salah satu provinsi yang mempunyai masalah ketimpangan fiskal dalam sumber pendanaan PAD pada beberapa kabupaten dan kota. DAU telah dijadikan sumber utama pendapatan daerah dibandingkan dengan PAD. Berikut disajikan gambar 1.1 mengenai belanja modal, investasi pemerintah, pembayaran utang pemerintah daerah, dana transfer dan PAD provinsi Sumatera Selatan pada tahun 2014 hingga tahun 2017.



Sumber : Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, 2019

Gambar 1.1
PAD, Pendapatan Transfer, Belanja Modal, Investasi Pemerintah dan
Pembayaran Utang Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Selatan dari
tahun 2014-2017

Berdasarkan gambar 1.1 di atas terlihat jelas bahwa dana transfer yang diterima Provinsi Sumatera Selatan mengalami peningkatan dari tahun ke tahun. Pada tahun 2016 pendapatan transfer meningkat signifikan, dimana pada tahun 2015 hanya sebesar Rp 3.425.339.173.387 dan pada tahun 2016 meningkat menjadi Rp 4.022.114.607.509. Hal ini terjadi karena pengeluaran pemerintah daerah yang tidak sesuai dengan PAD yang diterima oleh daerah, sehingga menyebabkan pemerintah daerah masih sangat bergantung pada pendapatan transfer dari pemerintah pusat. Dapat dilihat bahwa PAD Sumatera Selatan hanya mengalami

peningkatan sedikit demi sedikit tetapi peningkatan ini dibarengi dengan meningkatnya belanja modal dan pembayaran utang pemerintah daerah yang terjadi secara signifikan. Belanja modal meningkat pada tahun 2017 sebesar Rp 1.377.382.678.423,59, selain itu pembayaran utang pemerintah daerah juga meningkat di tahun 2017 menjadi Rp 1.803 264.170.657,86 hal inilah yang menyebabkan dana transfer diserap lebih tinggi karena PAD yang belum bisa memenuhi kebutuhan daerah Sumatera Selatan. Selain itu, investasi Pemerintah Daerah juga meningkat pada tahun 2014 sebesar Rp 87.872.691.604. Apabila terus terjadi ketidakstabilan pada pengeluaran pemerintah daerah maka dapat menyebabkan pemerintah daerah menyerap lebih banyak dana transfer untuk belanja daerahnya.

Berdasarkan penjelasan tadi maka permasalahan yang dihadapi oleh pemerintah daerah provinsi Sumatera Selatan adalah anggaran yang berlebihan untuk belanja modal, investasi pemerintah dan pembayaran utang pemerintah daerah selalu mengalami peningkatan, sehingga mengakibatkan terjadinya ketidakstabilan pada pengeluaran pemerintah daerah. Pengeluaran pada pemerintah daerah yang tidak stabil dan berlebihan inilah yang dapat menyebabkan anggaran pemerintah daerah untuk belanja daerah berkurang. Disisi lain PAD hanya dapat memberikan kontribusi yang sedikit untuk anggaran belanja daerah provinsi Sumatera Selatan, ini karena PAD yang masih belum bisa mencukupi kebutuhan belanja daerah provinsi Sumatera Selatan. Hal inilah yang menyebabkan pemerintah daerah Sumatera Selatan cenderung masih sangat tergantung pada dana transfer dari pemerintah pusat. Kondisi tersebut dapat menunjukkan bahwa terjadi *flypaper effect* pada kabupaten/kota di Sumatera Selatan.

Berdasarkan uraian diatas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul **“PENGARUH BELANJA MODAL, INVESTASI PEMERINTAH, DAN PEMBAYARAN UTANG PEMERINTAH DAERAH TERHADAP FLYPAPER EFFECT PADA KABUPATEN/KOTA DI SUMATERA SELATAN”**

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, maka dapat dirumuskan perumusan masalah dalam penelitian ini yaitu :

1. Apakah belanja modal, investasi pemerintah, dan pembayaran utang pemerintah daerah berpengaruh secara parsial terhadap *flypaper effect* pada kabupaten/kota provinsi Sumatera Selatan ?
2. Apakah belanja modal, investasi pemerintah, dan pembayaran utang pemerintah daerah berpengaruh secara simultan terhadap *flypaper effect* pada kabupaten/kota provinsi Sumatera Selatan ?

1.3 Batasan Masalah

Agar penerlitian ini tidak terlalu luas dan menyimpang dari permasalahan yang ada, maka penulis membatasi penelitian pada kabupaten/kota di provinsi Sumatera Selatan dan menguji pengaruh belanja modal, investasi pemerintah dan pembayaran utang pemerintah daerah terhadap *flypaper effect*. Penulis memilih objek penelitian yaitu Laporan Realisasi Anggaran kabupaten/kota di provinsi Sumatera Selatan tahun anggaran 2014-2017.

1.4 Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.4.1 Tujuan Penelitian

Berdasarkan masalah penelitian yang telah dirumuskan sebelumnya, maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui pengaruh belanja modal, investasi pemerintah dan pembayaran utang pemerintah daerah secara parsial terhadap *flypaper effect* pada kabupaten/kota provinsi Sumatera Selatan.
2. Untuk mengetahui pengaruh belanja modal, investasi pemerintah dan pembayaran utang pemerintah daerah secara simultan terhadap *flypaper effect* pada kabupaten/kota provinsi Sumatera Selatan.

1.4.2 Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini adalah :

1. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan dan menambah wawasan penulis mengenai pengaruh belanja modal, investasi pemerintah dan pembayaran utang pemerintah daerah pada 17 kabupaten/kota di provinsi Sumatera Selatan.
2. Sebagai masukan kepada pihak-pihak yang terkait, khususnya pemerintah provinsi Sumatera Selatan dalam mempertanggungjawabkan dana public yang telah dipercayakan kepadanya untuk dikelola dengan baik.