

BAB I

PENDAHULUAN

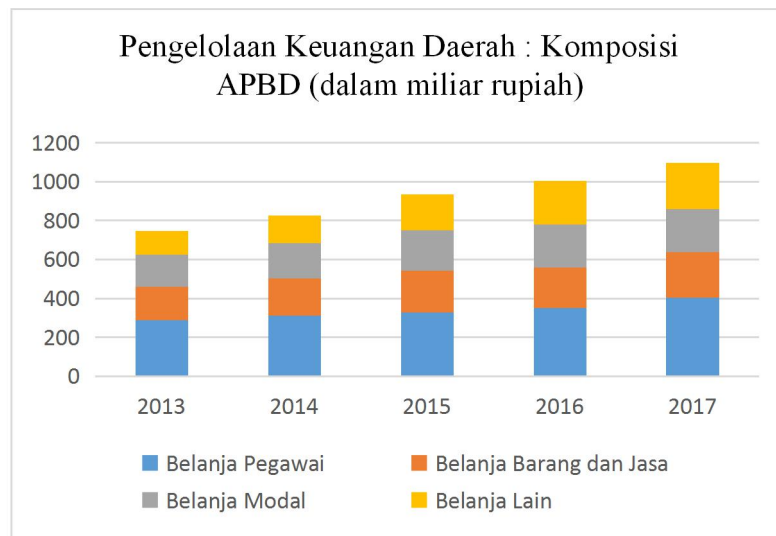
A. Latar Belakang Masalah

Indonesia memiliki 34 provinsi, 416 kabupaten, dan 98 kota yang masing-masing memiliki pemerintah daerahnya sendiri-sendiri. Menjadi salah satu negara berkembang, Indonesia menggunakan model sistem desentralisasi. Sistem desentralisasi, pemerintah pusat menyerahkan wewenang pemerintah kepada suatu daerah untuk mengatur urusan pemerintahan di daerahnya sendiri. Wewenang daerah yang diterima dari Pemerintah Pusat itu disebut otonomi daerah. Tekad pemerintah pusat untuk meningkatkan peranan pemerintah daerah dalam mengelola daerahnya sendiri dipertegas dengan lahirnya undang-undang otonomi daerah yaitu UU Nomor 32 Tahun 2004 yang diganti menjadi UU Nomor 23 Tahun 2014, seluruh daerah kabupaten/kota yang ada di Indonesia diberikan otonomi yang luas oleh pemerintah pusat untuk membantu pengembangan masing-masing daerah termasuk dalam bidang keuangan.

Pelimpahan kewenangan di bidang keuangan dengan proses pengalihan sumber keuangan bagi daerah dalam jumlah yang signifikan merupakan implementasi dari otonomi daerah yang ditandai dengan desentralisasi fiskal. Hal ini berkaitan dengan pemberian kekuasaan, kewenangan, dan keleluasaan kepada pemerintah daerah untuk mengatur penggunaan dana untuk melaksanakan urusan-urusan daerah yang pembiayaannya bersumber dari

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Sumber keuangan daerah meliputi Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan Lain-lain PAD yang sah serta dana perimbangan yang terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil (DBH) akan berimplikasi pada proporsisi penerimaan dan pengeluaran pada APBD kabupaten dan kota (Mardiasmo 2004).

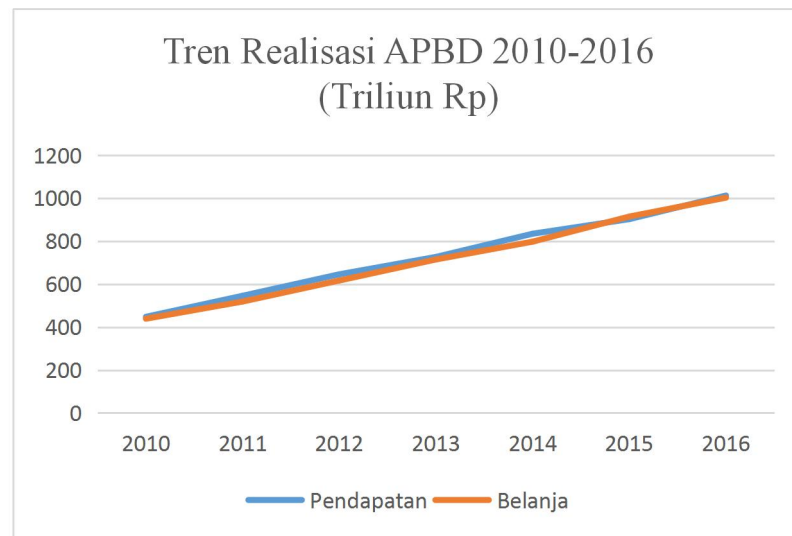
Sisi lain desentralisasi fiskal memunculkan persoalan baru diantaranya penyelewengan pemerintah daerah akibat pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam mengatur dana belanja daerah. Permasalahan belanja daerah di Indonesia masih belum terselesaikan. Menteri Keuangan Sri Mulyani menemukan fakta bahwa APBD sebagian besar dihabiskan untuk biaya belanja pegawai meningkat setiap tahunnya. Batas maksimal presentase belanja pegawai sebesar 30%. Namun masih belum terkontrol komposisi APBD untuk belanja pegawai melebihi 30% seperti pada tahun 2015 dan 2016 sebesar 46% dan 38,5%. Padahal belum tentu pegawai melaksanakan tugasnya demi menyejahterakan masyarakatnya. Walaupun pemerintah daerah telah banyak membuat program dan kegiatan daerah untuk memajukan daerah tersebut sehingga tidak dapat fokus serta hasilnya yang nihil karena programnya tidak produktif. Untuk menyejahterakan masyarakat pemerintah daerah seharusnya pemerintah daerah lebih banyak meningkatkan anggaran belanja modal daripada belanja pegawai karena belanja pegawai hanya menyejahterakan Pegawai Negeri Sipil (PNS).

Grafik I.1**Komposisi APBD Tahun 2013-2017**

Sumber : Kemenkeu, diolah oleh penulis 2018

Pada grafik I-1 komposisi belanja daerah didominasi oleh Belanja Pegawai dibandingkan dengan belanja barang dan jasa serta belanja modal. Struktur belanja pegawai pun perlu dibedah lebih rinci, karena dalam belanja pegawai tidak saja untuk pegawai administrasi tapi juga tenaga pendidik dan tenaga kesehatan yang berefek pada pelayanan masyarakat.

Membiayai belanja daerahnya pemerintah daerah mendapatkan sumber pendanaan berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), dana perimbangan yang terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil (DBH), dan lain-lain pendapatan yang sah. Pemerintah daerah diharapkan menggunakan dana tersebut demi kesejahteraan masyarakat dan daerahnya.

Grafik I.2**Tren Realisasi APBD 2010-2016 (Triliun Rp)**

Sumber : DJPK Kemenkeu, data diolah penulis, 2018

Pada grafik I.2 terlihat bahwa belanja daerah setiap tahunnya meningkat diiringi dengan pendapatan yang meningkat. Belanja daerah meningkat diharapkan meningkat juga pelayanan publik serta kesejahteraan masyarakatnya. Namun permasalahan yang terjadi dari pendapatan daerah untuk membiayai belanja daerahnya masih mengandalkan dana transfer dari pusat yaitu dana perimbangan.

Grafik I.3

**Realisasi Penerimaan Pemerintah Kab/Kota Seluruh Indonesia,
2010-2017**



Sumber : Badan Pusat Statistik, diolah oleh penulis 2018

Pada grafik I.3 terlihat penerimaan di seluruh Kab/Kota di Indonesia lebih banyak pendapatannya berasal dari dana perimbangan yang cenderung meningkat setiap tahunnya. Perbedaan PAD dan dana perimbangan cukup jauh dimana jumlah PAD yang dihasilkan setiap tahun tidak lebih dari Rp100 miliar sedangkan dana perimbangannya di atas Rp250 miliar yang terus meningkat setiap tahunnya hingga mencapai Rp500 miliar. Fenomena tersebut menggambarkan pemerintah daerah terlalu menggantungkan alokasi dana transfer untuk membiayai belanja daerahnya dan pembangunan daerahnya tanpa memaksimalkan potensi PAD. Disaat alokasi dana transfer yang diperoleh besar, maka pemerintah daerah akan berusaha agar pada periode berikutnya diperoleh tetap porsi nominalnya. Sri Mulyani telah mengevaluasi terhadap APBD 2017, yang hasilnya mendapat rapor merah bahwa daerah masih

bergantung dana transfer sebesar 46,6% tingkat provinsi se-Indonesia dan sebesar 66,4% tingkat kabupaten/kota se-Indonesia. Ketergantungan yang sangat besar tingkat kabupaten/kota terlihat dari penghasilan PAD lebih kecil hanya sebesar 6,6%.

Seluruh provinsi di Indonesia mendapatkan dana transfer berupa dana perimbangan yang terdiri dari dana bagi hasil, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus. Namun terdapat provinsi yang memiliki status khusus sehingga provinsi tersebut mendapat dana transfer tambahan berupa dana otonomi khusus. Provinsi yang memiliki status khusus yaitu provinsi Aceh,

Papua, dan Papua Barat. Provinsi khusus tidak menerapkan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, dikarenakan perbedaan perlakuan atas dasar dinamika lokal yang mengharuskan tidak seragam, lahirilah UU No. 11 Tahun 2006 untuk provinsi Aceh dan UU No. 21 Tahun 2001 untuk provinsi Papua. Otonomi khusus merupakan kewenangan khusus yang diberikan kepada daerah 'tertentu' untuk mengatur dan mengurus daerahnya sendiri menurut prakarsa sendiri tetapi sesuai dengan hak dan aspirasi masyarakat di daerah tersebut. Otonomi khusus diberikan kepada daerah 'tertentu' yang berarti daerah tersebut mempunyai kelompok gerakan kemerdekaan yang ingin memisahkan daerahnya dari wilayahnya NKRI. Jadi secara tidak langsung, pemerintah memberikan otonomi khusus ini sebagai bentuk pendekatan damai agar kelompok gerakan tersebut tidak terus bergejolak. Diperlukan beberapa kesepakatan agar kedua pihak akan sama-sama diuntungkan dengan adanya otonomi khusus ini, karena setiap negara memerlukan kemajuan yang relatif meningkat untuk melaksanakan proses berkembangnya negara yang lebih baik. Secara

spesifik UU Otonomi Khusus Papua menyatakan tujuan otsus Papua untuk mengurangi kesenjangan antara provinsi Papua dan provinsi lain, meningkatkan taraf hidup masyarakat Papua, serta memberikan kesempatan yang luas kepada penduduk asli Papua. Pemberian otsus Papua dilatarbelakangi pengakuan pemerintah bahwa permasalahan di Papua belum diselesaikan meliputi bidang politik, pemerintahan, ekonomi, serta sosial dan budaya. Pemerintah juga mengakui apa yang dijalankan di Papua belum memenuhi rasa keadilan, belum tercapainya kesejahteraan, penegakan hukum, dan penghormatan terhadap HAM bagi masyarakat setempat. Sedangkan pemberlakuan otsus Aceh pada dasarnya bukanlah hak melainkan kewajiban konstitusional untuk dimanfaatkan sebesar-besarnya bagi kemaslahatan masyarakat Aceh. Dilihat dari perbedaan latarbelakang penerimaan otsus, penelitian ini memilih Aceh sebagai tempat penelitian untuk melihat apakah setelah mendapatkan dana otsus provinsi Aceh terjadi *flypaper effect*.

Melimpahnya dana Otsus untuk Aceh belum berdampak pada perbaikan kesejahteraan rakyat. Sesuai dengan ketentuan pasal 183 ayat 1 UUPA, yaitu dana otsus merupakan penerimaan Pemerintah Aceh yang ditujukan untuk membiayai pembangunan terutama pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur, pemberdayaan ekonomi rakyat, pengentasan kemiskinan, serta pendanaan pendidikan, sosial, dan kesehatan.



Sumber : Dinas Keuangan Aceh, diolah BI Aceh

Sumber : Dinas Keuangan Aceh, diolah BI Aceh

Gambar I.1

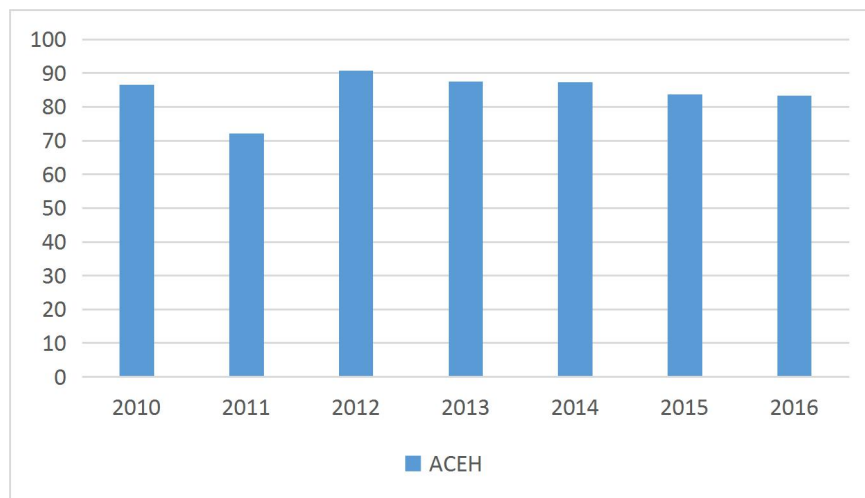
Perkembangan struktur pendapatan Aceh Tahun 2010-2016

Pada gambar I.1 terlihat perkembangan pendapatan Aceh dari tahun 2010-2016 penyumbang pendapatan daerahnya paling banyak dari dana perimbangan. Jika dibandingkan dengan PAD Aceh sangat sedikit menyumbang sumber pendapatan daerah. Pemerintah Daerah Aceh belum bisa memaksimalkan sumber daya yang ada di Aceh sehingga pemasukan dari Pendapatan Asli Daerah nya sangat kecil. Mendapatkan dana transfer yang banyak pun belum bisa dimanfaatkan semaksimal mungkin oleh pemerintah daerah Aceh.

Selain menguntungkan mendapatkan dana otsus, dapat menimbulkan ketergantungan transfer dari pusat apabila Pemerintah Aceh belum bisa mengolah potensi sumber daya yang dimiliki agar menghasilkan pendapatan asli daerah. Namun rasio angka ketergantungan Aceh dari tahun 2010-2016 masih tergolong tinggi yakni lebih dari 70%.

Grafik I.4

Grafik Ketergantungan Keuangan Daerah Provinsi Aceh (dalam %)



Sumber : Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPk) 2017, data diolah penulis, 2018

Melimpahnya dana otsus yang diterima Aceh selain memberikan peluang berupa kemampuan fiskal yang besar bagi Aceh tetapi juga menjadi ancaman karena dapat menimbulkan ketergantungan. Tingkat ketergantungan daerah adalah ukuran tingkat kemampuan daerah dalam membiayai aktifitas pembangunan daerah melalui optimalisasi PAD yang diukur dengan rasio antara PAD dengan total APBD tanpa dana perimbangan (Bisma and Susanto 2010). Pada grafik I.4 terlihat rata-rata rasio ketergantungan keuangan Provinsi Aceh dari tahun 2010-2016 sebesar 84,47% tergolong sangat tinggi apabila dilihat dari kriteria penilaian ketergantungan keuangan daerah. Berikut kriteria untuk menetapkan ketergantungan keuangan daerah dapat di kategorikan pada tabel I.1 :

Tabel I.1

Kriteria Penilaian Ketergantungan Keuangan Daerah

Presentase	Ketergantungan
0,00 - 10,00	Sangat Rendah

10,01 - 20,00	Rendah
20,01 - 30,00	Sedang
30,01 - 40,00	Cukup
40,01 - 50,00	Tinggi
>50,00	Sangat Tinggi

Sumber : Tim Litbang Depdagri

Hal tersebut menunjukkan kemampuan fiskal di Aceh dalam melaksanakan otonomi daerah sangat bergantung kepada transfer dana dari pemerintah pusat. Menurut data Dinas Keuangan Aceh, pendapatan asli daerah Aceh sangat kecil dibandingkan dana transfer.

Fakta tersebut membuktikan bahwa permasalahan yang terjadi saat ini pemerintah daerah mengandalkan transfer pusat untuk membiayai belanja daerahnya daripada menggali potensi yang dimiliki daerahnya agar dapat menghasilkan pendapatan asli daerah itu sendiri yang menyebabkan terjadinya *flypaper effect* (Putra and B 2015). Fenomena *flypaper effect* merupakan kondisi saat pemerintah daerah merespon belanja lebih banyak menggunakan dana transfer berupa DAU daripada menggunakan sumber dana kemampuan sendiri (Syukriy and Halim 2004). *Flypaper Effect* memberi implikasi lebih luas bahwa transfer akan meningkatkan belanja pemerintah daerah yang lebih besar daripada transfer itu sendiri (Turnbull 1992, Kuncoro 2007).

Berdasarkan uraian tersebut, terdapat peneliti terdahulu yang telah meneliti tentang fenomena *flypaper effect*. (Armawaddin 2015) melakukan penelitian tentang Analisis *Flypaper Effect* pada Belanja Daerah

Kabupaten/Kota di Sulawesi Tenggara. Hasil penelitiannya terdeteksi adanya *flypaper effect* pada belanja daerah di Sulawesi Tenggara dalam periode 2010-2013. Namun terdapat hasil penelitian yang berbeda mengenai

flypaper effect. Peneliti (Ekawarna 2017) melakukan penelitian tentang Analisis Flypaper Effect pada Belanja Daerah (Studi Komparasi Daerah Induk dan Pemekaran Kabupaten/Kota di Provinsi Jambi). Hasil penelitiannya menunjukkan tidak terjadinya *flypaper effect* pada belanja daerah di Provinsi Jambi. Meskipun variabel bebas (PAD dan DAU) secara signifikan mempengaruhi variabel terikat (belanja daerah), namun nilai koefisien regresi PAD lebih tinggi dibandingkan nilai koefisien regresi DAU.

Selain itu, peneliti (Basri 2014) telah melakukan penelitian Apakah *Flypaper Effect* terjadi di Aceh? Studi Mengukur Kemandirian Keuangan Daerah. Hasil penelitian tersebut menyatakan bahwa nilai koefisien PAD lebih kecil dibandingkan dengan nilai koefisien DBH, *flypaper effect* terjadi di Aceh sehingga kemandirian daerah dalam otonomi daerah belum berjalan di Aceh.

Oleh karena itu, peneliti tertarik meneliti fenomena *flypaper effect* yang dipengaruhi oleh Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, dan Dana Otonomi Khusus terhadap Belanja Daerah. Penelitian ini melanjutkan dari peneliti terdahulu dengan perbedaan waktu penelitian dengan penelitian sebelumnya, yaitu tahun 2013-2017 dan pengembangan dari penelitian terdahulu yang melakukan penelitian di Provinsi Aceh.

Berdasarkan pemaparan diatas, peneliti tertarik melakukan penelitian yang berjudul “Analisis *Flypaper Effect* Terhadap Belanja Daerah di Kabupaten/Kota Provinsi Aceh Tahun 2014-2017”.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah maka yang menjadi perumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Pengaruh PAD terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota di Provinsi Aceh Tahun 2014-2017.
2. Pengaruh Dana Perimbangan terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota di Provinsi Aceh Tahun 2014-2017.
3. Pengaruh Dana Otonomi Khusus (Dana Otsus) terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota di Provinsi Aceh Tahun 2014-2017.

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah, maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui pengaruh PAD terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota di Provinsi Aceh Tahun 2014-2017.
2. Untuk mengetahui pengaruh Dana Perimbangan terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota di Provinsi Aceh Tahun 2014-2017.
3. Untuk mengetahui pengaruh Dana Otonomi Khusus (Dana Otsus) terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota di Provinsi Aceh Tahun 2014-2017.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian yang diharapkan oleh peneliti dalam penelitian ini adalah :

1. Bagi Universitas

Diharapkan hasil penelitian ini dapat menambah referensi dan koleksi pustaka di Universitas Negeri Jakarta, serta mampu memberikan informasi bagi peneliti selanjutnya.

2. Bagi Peneliti Selanjutnya

Diharapkan dapat menambah wawasan serta referensi bagi peneliti lain, mengenai pengaruh pendapatan daerah terhadap belanja daerah dan analisis terjadinya fenomena *flypaper effect* terhadap belanja daerah.

3. Bagi Pemerintah

Hasil penelitian ini memberikan informasi serta masukan kepada pemerintah daerah Aceh tentang pengelolaan anggaran pendapatan dan belanja daerah serta peningkatan penggalan kemampuan daerah dalam menghasilkan pendapatan daerahnya sendiri demi meningkatkan kesejahteraan daerahnya. Selain itu, dapat memberikan informasi dan masukan untuk pemerintah pusat tentang efisiennya pemberian Dana Otonomi Khusus kepada provinsi Aceh. Sebaiknya pemerintah lebih mengawasi penggunaan dana otsus agar meminimalisir terjadinya penyimpangan. Apabila terbukti jika dana otsus tersebut tidak digunakan secara efisien yang telah disepakati, maka pemerintah pusat lebih baik mencabut dana otsus daripada merugikan pemborosan uang negara dan menjadi ladang untuk para elite politik memperkaya diri.