

## **I. PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Negara Kesatuan Republik Indonesia menyelenggarakan pemerintahan negara dan pembangunan nasional untuk mencapai masyarakat adil, makmur, dan merata berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, Negara Keatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah kabupaten dan kota. Tiap-tiap daerah tersebut mempunyai hak dan kewajiban mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat (Yani, 2008).

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. Hal tersebut sesuai dengan ketentuan umum dalam Undang-Undang Otonomi Daerah Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang telah menggantikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Pelaksanaan kebijakan pemerintah Indonesia tentang Otonomi Daerah, dimulai secara efektif pada tanggal 1 Januari 2001, merupakan kebijakan yang dipandang sangat demokratis dan memenuhi aspek desentralisasi yang sesungguhnya (Maimunah, 2006).

Menurut Tampubolon (2011) tujuan pelaksanaan otonomi daerah adalah demi terwujudnya kemandirian daerah, pemerintah daerah yang semakin responsif terhadap masyarakat, meningkatnya partisipasi publik dalam pembangunan, meningkatnya efisiensi dan efektivitas pengelolaan keuangan dan pelayanan publik sehingga pada akhirnya kesejahteraan rakyat dapat tercapai. Dengan otonomi, pemerintah daerah diberi kewenangan untuk menentukan program pembangunan sesuai dengan kebutuhan daerah.

Perwujudan otonomi daerah adalah kemampuan daerah untuk mengurus pemerintahan maupun pembangunan secara mandiri. Oleh karena itu, pemerintah daerah diberi kewenangan untuk memanfaatkan sumber-sumber keuangan sendiri berupa Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang sumber utamanya adalah pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang disahkan. Pendapatan Asli Daerah (PAD) ini bertujuan untuk memberikan keleluasaan bagi daerah untuk menggali pendanaan, dalam hal ini belanja daerah, dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas desentralisasi (Tampubolon, 2011).

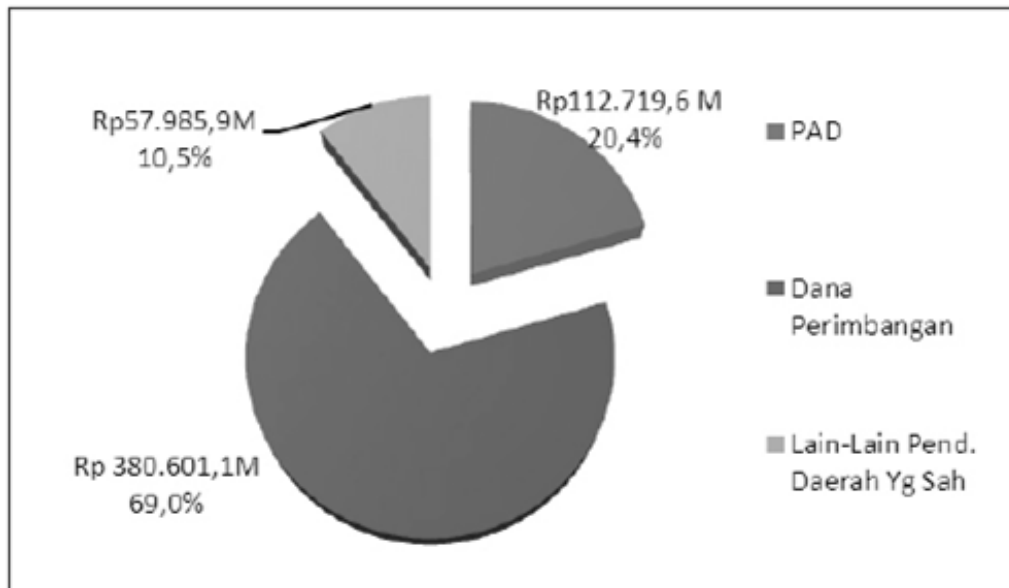
Menurut Yani (2008) Pasal 18 ayat 2 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan agar hubungan keuangan, pelayanan umum, serta pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang. Kebijakan pengelolaan keuangan berfokus pada

optimalisasi fungsi dan manfaat pendapatan, belanja, dan pembiayaan demi tercapainya masyarakat yang sejahtera dan mandiri.

Tampubolon (2011) setiap daerah di Indonesia memiliki perbedaan potensi dan kebutuhan daerah dan sumber daya serta beban fungsi antar tingkat pemerintahan. Keadaan ini menimbulkan kemampuan keuangan (*revenue capacity*) yang berbeda-beda antar daerah. Untuk menyeimbangkan ketimpangan sumber pendanaan antara pusat dan daerah, maka ditetapkan transfer dana perimbangan salah satunya yaitu Dana Alokasi Umum (DAU). Ada dua faktor utama yang menentukan besarnya transfer Dana Alokasi Umum (DAU) dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Faktor pertama adalah kebutuhan daerah (*needs*). Faktor kedua adalah faktor kemampuan finansial daerah yang adalah kemampuan dasar dalam membiayai belanja daerah yang berasal dari PAD dan DAU.

Menurut LPEM-UI (2002), Untuk melihat kesiapan pemerintah daerah dalam menghadapi otonomi daerah khususnya di bidang keuangan, diukur dari seberapa jauh kemampuan pembiayaan urusan bila didanai sepenuhnya oleh Pendapatan Asli Daerah (PAD). Salah satu fenomena yang paling mencolok dari otonomi daerah di Indonesia adalah ketergantungan pemerintah daerah yang tinggi terhadap pemerintah pusat. Ketergantungan ini terlihat jelas dari aspek keuangan. Alokasi transfer DAU yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah kurang memperhatikan kemampuan daerah dalam mengoptimalkan sumber-sumber pendanaannya. Akibatnya, pemerintah daerah akan selalu menuntut transfer yang besar dari pemerintah pusat, bukannya memaksimalkan kapasitas

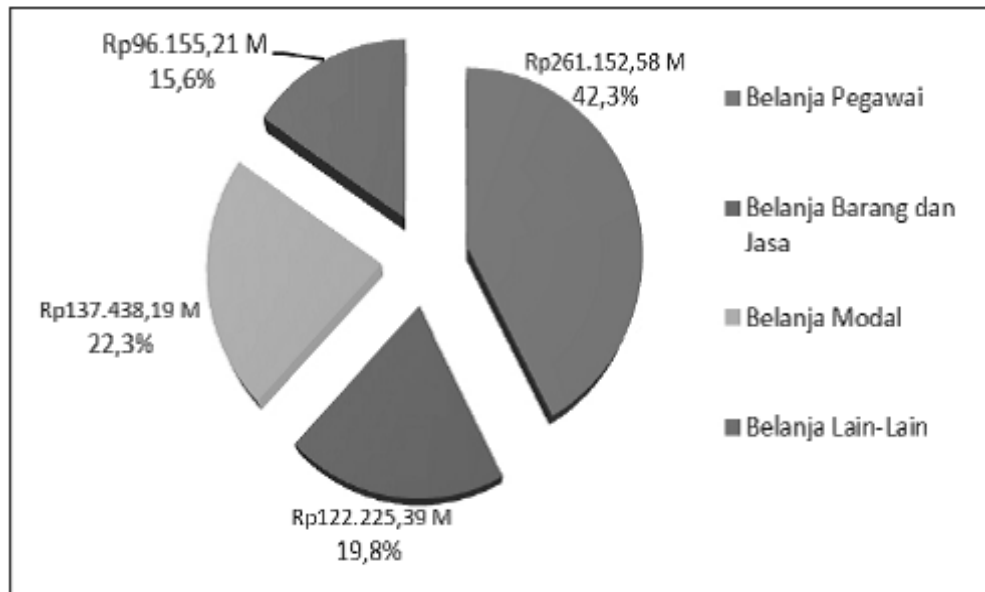
fiskal daerah (potensi fiskal). Ketergantungan ini akan menimbulkan rendahnya peran daerah itu sendiri dalam mendanai belanja daerah serta semakin dominannya peran transfer dari pusat, dalam hal ini adalah Dana Alokasi Umum (DAU). Fenomena tersebut di dalam banyak literatur disebut sebagai *flypaper effect* (Tampubolon, 2011).



Sumber: Deskripsi dan Analisis APBD 2012 (Diolah), DJPK.

**Gambar 1. Komposisi Pendapatan Daerah**

Komposisi Pendapatan Daerah pada APBD tahun anggaran 2012 secara nasional dapat dibagi dalam 3 (tiga) bagian utama yaitu Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan dan Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah. Gambar 1 menunjukkan besaran jumlah uang dan persentase dari ketiga sumber pendapatan daerah. Terlihat bahwa Dana Perimbangan masih mendominasi sumber pendapatan daerah yaitu sebesar sebesar 69,0% atau Rp.380,601 triliun, sedangkan PAD hanya sebesar 20,4% atau sebesar Rp.112,720 triliun dan Lain-lain Pendapatan Daerah yang sah sebesar 10,6% atau sebesar Rp.58,262 triliun.



Sumber: Deskripsi dan Analisis APBD Diolah), DJPK 2012.

### Gambar 2. Komposisi Belanja Daerah

Gambar 2 menjelaskan komposisi Belanja Daerah secara nasional, pada tahun anggaran 2012 mencapai Rp.591,887 triliun. Belanja Pegawai persentasenya masih dominan yaitu mencapai 44,1% atau sebesar Rp.261,153 triliun. Belanja Modal mencapai Rp.137,438 triliun atau sebesar 23,2%. Belanja Barang dan Jasa mencapai Rp.71,071 triliun atau 12,0%.

Pembentukan pemekaran daerah kabupaten/kota di berbagai Propinsi di Indonesia sebagai wujud pelaksanaan otonomi daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, karena dengan pemekaran daerah pemerintah akan lebih memahami kebutuhan masyarakat setempat. Dengan asumsi bahwa semakin dekat pusat pengambilan keputusan dengan masyarakat, semakin memahami kebutuhan masyarakat setempat, yang pada gilirannya akan meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat.

Tabel 1 menunjukkan data Realisasi Belanja Daerah (BD), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Lampung Selatan Tahun Anggaran 2006-2012. Terlihat fluktuasi Belanja Daerah (BD), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Realisasi BD paling tinggi terlihat pada tahun 2011 sebesar Rp. 926313 juta dengan Realisasi DAU sebesar Rp. 794125,3 juta dengan Realisasi PAD sebesar Rp. 68652,05 juta. Sedangkan untuk tabel Realisasi APBD Kabupaten Lampung Selatan ditampilkan pada Lampiran 7.

**Tabel 1. Realisasi Belanja Daerah (BD), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Lampung Selatan Tahun Anggaran 2006-2012.**

<b>Tahun</b>	<b>BD</b>	<b>DAU</b>	<b>PAD</b>
<b>2006</b>	400097,6	332654	19101,37
<b>2007</b>	857128,2	596291	54459,29
<b>2008</b>	872563,3	758043,6	25097,69
<b>2009</b>	636832,3	504670,4	25030,21
<b>2010</b>	712505,3	595873,7	39579,2
<b>2011</b>	926313	794125,3	68652,05
<b>2012</b>	667149,6	572028,4	52343,48

*Sumber: Laporan Realisasi APBD, djpk.depkeu.go.id.*

Propinsi Lampung merupakan propinsi yang daerahnya mengalami proses pemekaran, dengan dua belas kabupaten/kota yang terdiri dari sepuluh kabupaten dan dua kotamadya, salah satu kabupaten di Propinsi Lampung yang memiliki riwayat belanja daerah paling besar yakni Kabupaten Lampung Selatan, hal ini terbukti dengan masuknya Kabupaten Lampung Selatan ke dalam dua puluh besar daftar daerah dengan defisit belum ter-cover oleh pembiayaan seperti di tampilkan Tabel 2 berikut:

**Tabel 2. Daerah dengan Defisit Belum Ter-cover oleh Pembiayaan**

No.	Nama Daerah	Defisit (Rp)	Pembiayaan (Rp)	Defisit Pembiayaan (Rp)
1.	Kab. Mamberamo Tengah	-7,708,493,500	241,828,951,398	-5,879,542,102
2.	Kab. Nduga	-1,062,254,808	49,843,670,694	-1,218,584,114
3.	Kab. Halmahera Utara	-7,258,763,540	-33,072,194,975	-0,330,958,515
4.	Kab. Halmahera Barat	-2,136,145,000	-27,000,000,000	-9,136,145,000
5.	Kab. Yahukimo	-1,086,352,229	7,163,130,901	-3,923,221,328
6.	Kab. Mamberamo Raya	-0,147,604,640	-2,500,000,000	-2,647,604,640
7.	Kab. Mamasa	29,932,981,846	-58,802,363,439	-8,869,381,593
8.	Kota Gunung Sitoli	-1,109,906,930	0	-1,109,906,930
9.	Kab. Aceh Selatan	-8,616,966,431	10,400,000,000	-8,216,966,431
10.	Kab. Malang	-5,314,327,564	99,203,511,919	-6,110,815,645
11.	Kab. Mamuju Utara	-2,591,292,686	10,087,998,154	-2,503,294,532
12.	Kab. Tolikara	-4,726,375,478	3,203,064,000	-1,523,311,478
13.	Kab. Padang Lawas	-8,325,178,894	-1,375,843,696	-9,701,022,590
14.	Kab. Kepulauan Mentawai	-3,044,679,453	185,899,599,854	-7,145,079,599
15.	Kab. Gresik	-6,562,061,375	20,562,061,375	-6,000,000,000
16.	Kab. Jayapura	-9,774,282,619	14,774,282,619	-5,000,000,000
17.	Kab. Muaro Jambi	-4,333,851,710	42,290,780,966	-2,043,070,744
18.	Kab. Bener Meriah	0	-2,000,000,000	-2,000,000,000
19.	<b>Kab. Lampung Selatan</b>	<b>-33,651,300,000</b>	<b>33,560,300,000</b>	<b>-91,000,000</b>
20.	Kab. Tanah Datar	-7,448,573,781	67,358,573,781	-90,000,000

Sumber: Deskripsi dan Analisis APBD 2012 (Diolah), DJPK.

Hal ini mengimplikasikan bahwa Kabupaten Lampung Selatan belum mampu mengelola pengeluaran pemerintah dengan bijak. Oleh karena itu peneliti ingin meneliti mengenai “*Flypaper Effect* pada Pengeluaran Pemerintah di Kabupaten Lampung Selatan”.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah DAU dan PAD berpengaruh positif terhadap Belanja Daerah di Kabupaten Lampung Selatan?
2. Apakah terjadi *flypaper effect* pada Belanja Daerah di Kabupaten Lampung Selatan?

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Membuktikan secara empiris mengenai adanya pengaruh dari DAU dan PAD terhadap Belanja Pemerintah Kabupaten Lampung Selatan.
2. Membuktikan ada-tidaknya *flypaper effect* pada belanja daerah Pemerintah Kabupaten Lampung Selatan.

## **D. Kerangka Pemikiran**

Otonomi Daerah yang berdasar pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menuntut Pemerintah agar lebih mandiri mengatur segala bentuk penerimaan dan pengeluaran daerahnya. Penerimaan Daerah terdiri dari: PAD yaitu Pendapatan Asli Daerah yang terdiri dari Hasil Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Pendapatan dari Laba Perusahaan Daerah dan lain-lain Pendapatan Yang Sah. Dana Alokasi Umum adalah dana yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan dengan tujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka



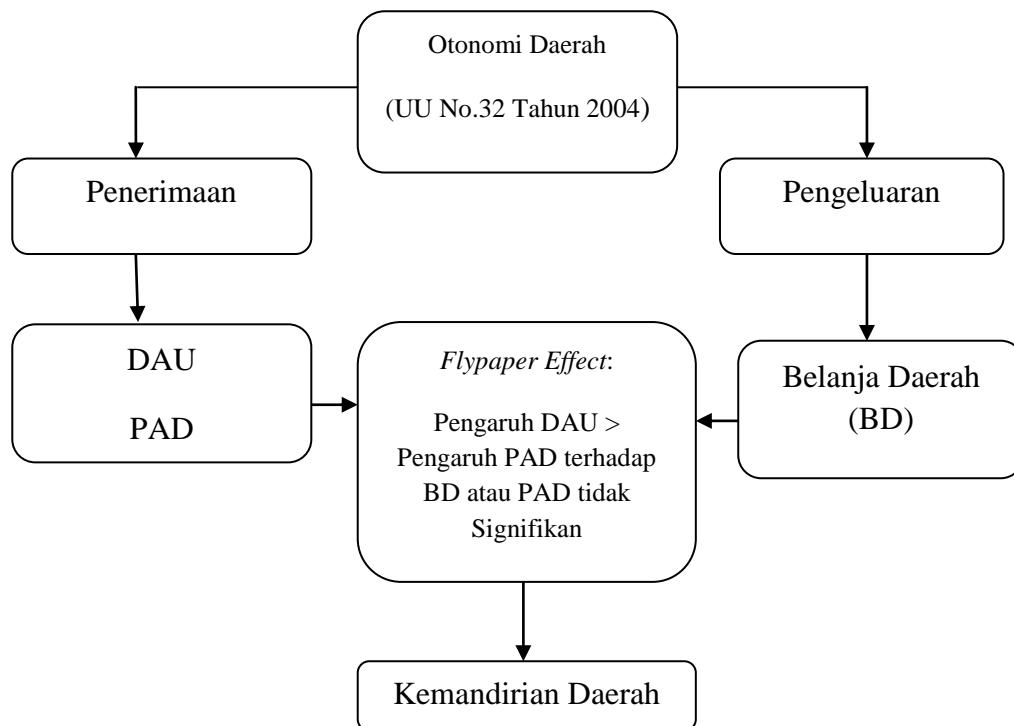
pelaksanaan desentralisasi besar-kecilnya transfer yang dilakukan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam bentuk Dana Alokasi Umum (DAU).

Dari sisi pengeluaran terdapat Belanja Daerah (BD), belanja yang dilakukan oleh pemerintah daerah untuk memenuhi atau menunjang aspek keseharian pemerintah. Dalam hal ini belanja daerah mencakup belanja operasional dan belanja modal. Belanja operasional adalah pembelian barang dan jasa yang habis pakai untuk membiayai keperluan kantor, pengadaan/penggantian peralatan kantor, membiayai pekerjaan yang bersifat non fisik dan secara langsung menunjang tugas pokok dan fungsi pemerintahan. Sedangkan Belanja Modal adalah pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembentukan modal yang sifatnya menambah aset tetap atau aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi.

*Flypaper effect* dinyatakan terjadi jika nilai koefisien DAU lebih besar dari nilai koefisien PAD dan keduanya signifikan, atau PAD tidak signifikan terhadap belanja daerah (Maimunah, 2006). Jika keadaan tersebut terpenuhi, maka telah terjadi *flypaper effect*.

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah Telah menetapkan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Hal ini disebabkan karena dalam pelaksanaan wewenang tersebut juga melekat sumber-sumber pembiayaannya. Realisasi kewenangan tersebut adalah diberikannya kewenangan untuk memungut Pajak dan Retribusi kepada daerah, dan diberikannya hak Dana Perimbangan kepada daerah.

Kerangka teoritis adalah suatu model yang menerangkan bagaimana hubungan suatu teori dengan faktor-faktor yang penting yang telah diketahui dalam suatu masalah tertentu (Erlina dalam Tampubolon, 2011). Berdasarkan latar belakang masalah dan tinjauan teoritis yang telah diuraikan sebelumnya, peneliti membuat kerangka konseptual sebagai berikut:



**Gambar 3. Kerangka Pemikiran Teoritis**

### E. Hipotesis

Hipotesis penelitian ini adalah:

1. Diduga DAU dan PAD secara bersama-sama dan parsial berpengaruh terhadap Belanja Daerah Kabupaten Lampung Selatan
2. Diduga terjadi *flypaper effect* pada Belanja Daerah.

## **F. Ruang Lingkup Penelitian**

Penelitian ini mengambil lokasi Kabupaten Lampung Selatan. Obyek penelitian ini adalah Laporan Realisasi Anggaran Penerimaan dan Belanja Daerah (APBD) Pemerintah Kabupaten Lampung Selatan dengan periode pengamatan tahun anggaran 2006-2012. Sebab pada tahun anggaran 2006-2012 Kabupaten Lampung Selatan mengalami defisit yang tidak mampu *ter-cover* oleh pembiayaan sejak diberlakukannya otonomi daerah tahun 2001.