

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Manajemen pemerintah daerah di Indonesia memasuki era baru seiring dengan diberlakukannya otonomi daerah (OTDA). 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. Otonomi daerah memberikan kewenangan yang luas kepada pemerintah daerah, namun di sisi lain memberikan implikasi tanggung jawab yang lebih besar bagi pemerintah daerah dalam upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat. Pengalaman pelaksanaan pembangunan di Indonesia menimbulkan kesadaran perlunya ada reformasi kebijakan dalam pendekatan pemerintahan dan pembangunan yang kemudian melahirkan Undang-Undang Otonomi Daerah dengan ditetapkannya Undang-Undang No 22 tahun 1999 yang kemudian direvisi dengan Undang-Undang No 32 tahun 2004 (Daniza, 2016).

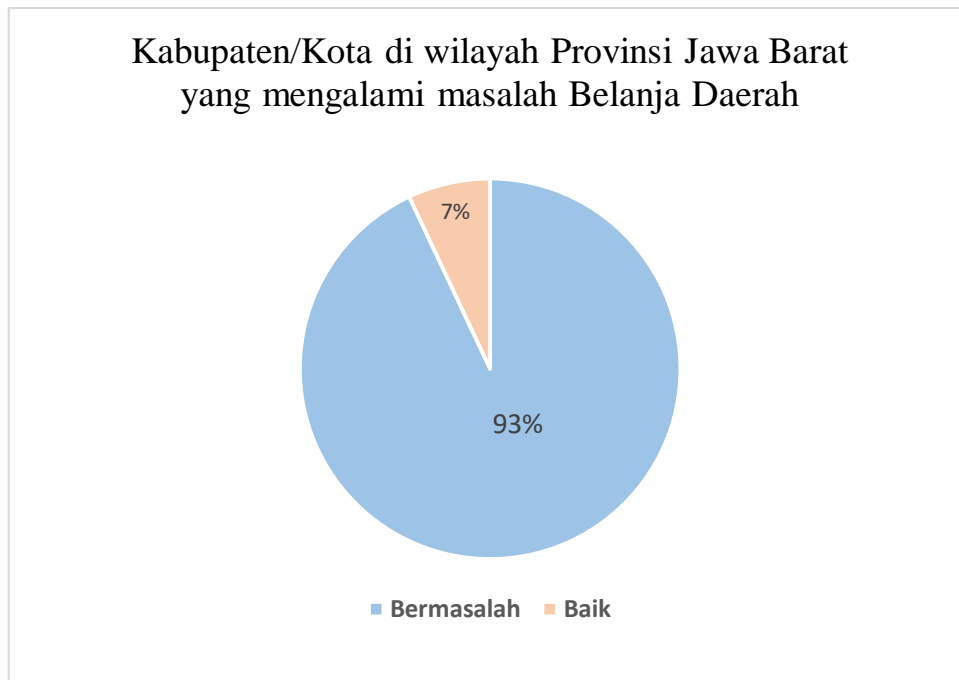
Berdasarkan Undang-Undang No 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, disebutkan bahwa pemerintah daerah berhak mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah menurut asas otonomi daerah. Otonomi daerah diarahkan untuk mempercepat terjadinya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Otonomi daerah berjalan sesuai dengan peraturan undang-undang yang berlaku, sedangkan arti dari daerah otonomi yaitu

sebuah kesatuan masyarakat hukum. Kesatuan tersebut mempunyai batas daerah tertentu. Pelaksanaan otonomi daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsi demokrasi dan pemerataan keadilan (Daniza, 2016).

Otonomi daerah dalam konteks ekonomi artinya perluasan kesempatan bagi masyarakat dan pemerintah daerah untuk mengejar kesejahteraan dan memajukan dirinya. Ini akan secara signifikan mengurangi beban pemerintah pusat dan pada saat yang sama menciptakan iklim yang kompetitif diantara daerah-daerah untuk secara kreatif menemukan cara-cara baru mengelola potensi ekonomi yang dimilikinya (Haris, 2007).

Menurut UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dimana belanja daerah merupakan kewajiban yang timbul terhadap daerah yang diakui sebagai pengurangan nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran berjalan. Belanja daerah dimaknai sebagai pengeluaran oleh bendahara umum daerah secara keseluruhannya mengurangi nilai entitas ekuitas lancar dalam tahun berjalan dan merupakan pengeluaran yang tidak diperoleh kembali oleh pemerintah (Nordiawan, 2012). Belanja daerah teralokasi secara sistematis dan terstruktur ke pos-pos belanja untuk mendorong pertumbuhan pembangunan yang positif bagi masyarakat dan daerah untuk peningkatan kesejahteraan bersama. Pengelolaan kinerja tersebut belanja daerah sangat tergantung pada sumber pendapatan yang dihasilkan dari masing-masing daerah (Zebua, 2014).

Pemenuhan berbagai kebutuhan Kabupaten/Kota dari suatu Provinsi disebut dengan Belanja Daerah. Pengalokasian belanja daerah menjadi hal yang penting agar semua kebutuhan yang ada pada masing-masing aparatur daerah dapat terpenuhi dan kegiatan pemerintahan dapat berjalan lancar. Belanja Daerah dalam Undang-Undang No.33 Tahun 2004 diartikan sebagai semua kewajiban daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan.



Sumber: data diolah

Gambar 1.1
Kabupaten/Kota di Wilayah Provinsi Jawa Barat yang mengalami masalah Belanja Daerah

Berdasarkan gambar diatas menunjukkan terdapat 89% Pemerintah Daerah di Wilayah Provinsi Jawa Barat yang mengalami masalah dalam Belanja Daerah yaitu Kabupaten Bandung, Kabupaten Bandung Barat, Kabupaten Bekasi, Kabupaten Bogor,

Kabupaten Cianjur, Kabupaten Ciamis, Kabupaten Cirebon, Kabupaten Garut, Kabupaten Indramayu, Kabupaten Karawang, Kabupaten Kuningan, Kabupaten Pangandaran, Kabupaten Purwakarta, Kabupaten Subang, Kabupaten Sukabumi, Kabupaten Sumedang, Kabupaten Tasikmalaya, Kota Bandung, Kota Banjar, Kota Bekasi, Kota Cimahi, Kota Cirebon, Kota Depok, Kota Sukabumi, dan Kota Tasikmalaya. Permasalahan tersebut antara lain terkait proyeksi belanja daerah terlalu tinggi karena banyak program, sementara di sisi lain potensi pendapatannya berkurang, Tetapi, permasalahan utama dalam belanja daerah di Wilayah Provinsi Jawa Barat adalah karena pandemi covid-19 membuat pemerintah Daerah menerima pendapatan dan dana transfer lebih sedikit daripada tahun sebelumnya hampir disemua daerah.

Permasalahan akibat pandemi covid-19 terjadi pada Kabupaten Garut. Pemerintah daerah Kabupaten Garut mengalami masalah dalam retribusi pajak daerah yang menurun akibat adanya pandemi covid-19, terutama hal yang berhubungan dengan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) dan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) yang memberikan dampak signifikan pada industri restoran dan perhotelan (Putri, 2021). Permasalahan akibat covid-19 pun terjadi juga pada Kota Cimahi. Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) diproyeksikan akan menurun pada Tahun 2021. Pandemi covid-19 membuat sektor ekonomi terpuruk mempengaruhi keuangan daerah dan berpengaruh besar terhadap APBD Kota Cimahi (Febriani, 2020). Selain Kota Cimahi, APBD Kabupaten Cianjur juga mengalami masalah akibat pandemi. Realisasi Pendapatan Asli Daerah Pemerintah Kabupaten Cianjur Tahun Anggaran 2020 sebesar 96,80%. Pencapaian tersebut kurang dari target

sebesar 3,20% dari target yang ditetapkan, tidak tercapainya PAD Tahun Anggaran 2020 terutama pada pendapatan Retribusi Daerah yang hanya tercapai 85,68% dan Lain-lain PAD yang sah sebesar 90,52%. Penutupan destinasi wisata mengakibatkan pendapatan retribusi tidak terpungut terutama pada saat libur hari Raya Idul Fitri (BPK, 2021).

Permasalahan lainnya yang timbul yaitu pada Kabupaten Cirebon. Pemerintah Kabupaten Cirebon mengakui penyerapan belanja daerah pada 2021 hanya 54 persen. Belanja daerah Kabupaten Cirebon masih sangat minim sehingga pembangunan di daerah tersebut tidak maksimal (Baihaqi, 2021). Kabupaten Indramayu mengalami defisit hingga Rp. 91 miliar. Defisit ini terjadi lantaran belanja daerah lebih besar dari target pendapatan daerah. Defisit APBD ini dikarenakan tidak maksimalnya PAD seperti pajak daerah, retribusi daerah dan tingginya biaya belanja modal, belanja operasional pegawai, barang dan jasa serta pos pengeluaran lain dalam APBD Kabupaten Indramayu (Agus, 2021). Pada Kota Bandung terjadi masalah pada belanja pegawai. Belanja pegawai pada tahun 2020 sebesar Rp. 2,48 triliun dan tahun 2021 sebesar Rp. 2,68 triliun. Semakin tahun belanja pegawai semakin besar. Menurut Kementerian Keuangan bahwa belanja pegawai maksimal 30%, sementara Kota Bandung 37,5% (Putra, 2021).

Pemerintah daerah dalam memenuhi kebutuhan publik senantiasa cenderung lebih merespon atas pengeluaran belanja daerah dari transfer dalam optimalisasi pengeluaran yang berasal dari PAD, fenomena ini diidentifikasi sebagai fenomena *flypaper effect*. *Flypaper effect* juga bisa mempengaruhi kecenderungan belanja Pemerintah

Kabupaten/Kota pada periode selanjutnya, sehingga efek tersebut akan berdampak jangka panjang (Santoso, Suparta, & Saimul, 2015). *Flypaper effect* membawa implikasi dimana salah satunya akan meningkatkan belanja pemerintah daerah lebih besar daripada penerimaan itu sendiri serta kecenderungan untuk menanti dari pusat dibanding mengelola sumber daya daerah sendiri, sehingga pemerintah daerah memperlihatkan adanya manipulasi pengeluaran pemerintah setinggi mungkin dengan tidak memaksimalkan Pendapatan Asli Daerah agar nantinya dapat memperoleh bantuan berupa transfer dari pemerintah pusat. Oleh karena itu belanja daerah dipengaruhi oleh pendapatan asli daerah dan dana alokasi umum.

Pemerintah daerah diharapkan dapat lebih mengupayakan cara yang lebih optimal untuk memaksimalkan potensi daerahnya yang akan berdampak pada meningkatnya Pendapatan Asli Daerah (Daniza, 2016). Hal ini perlu dilakukan agar tak selamanya pemerintah daerah bergantung pada transfer pemerintah pusat (Afrizawati, 2012). Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan sumber pendapatan pokok daerah yang terdiri dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah. Optimalisasi penerimaan Pendapatan Asli Daerah hendaknya didukung upaya pemerintah daerah dengan meningkatkan kualitas layanan publik (Mardiasmo, 2002). Pendapatan Asli Daerah setiap daerah berbeda-beda. Daerah yang memiliki kemajuan di bidang industri dan memiliki kekayaan alam yang melimpah cenderung memiliki PAD lebih besar dibanding daerah lainnya.

Provinsi Jawa Barat merupakan daerah yang cukup memiliki banyak kekayaan daerah seperti tempat wisata yang berada di Lembang. Pemerintah daerah memiliki banyak kekayaan daerah, maka akan menerima pajak yang banyak pula. Pemerintah Daerah di Wilayah Provinsi Jawa Barat memiliki Pendapatan Asli Daerah yang berasal dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah, dan pendapatan lain-lain. Tetapi, karena adanya pandemi covid-19 membuat masyarakat dan pemerintah Kabupaten/Kota di Wilayah Jawa Barat mengalami keterbatasan ekonomi.

Setiap daerah mempunyai kemampuan keuangan yang tidak sama dalam mendanai kegiatan-kegiatannya. Hal ini menimbulkan ketimpangan fiskal antara satu daerah dengan daerah lainnya. Oleh karena itu, untuk mengatasi ketimpangan fiskal ini pemerintah mengalokasikan dana yang bersumber dari APBN untuk mendanai kebutuhan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi.

Dana Alokasi Umum merupakan dana yang bersumber dari APBN. Dana alokasi umum atau DAU adalah bantuan dana pusat untuk pemerataan dan pengurangan ketimpangan keuangan antar daerah melalui perhitungan tertentu dengan melihat kebutuhan daerah (Oktavia, 2015). Dana Alokasi Umum (DAU) yang pengalokasiannya menekankan aspek pemerataan dan keadilan yang selaras dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan. Dengan adanya transfer dari pusat diharapkan pemerintah daerah bisa lebih mengalokasikan Pendapatan Asli Daerah yang didapatnya untuk membiayai belanja daerah di daerahnya.

Dana Alokasi Umum dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan komponen utama dari sumber keuangan daerah. Berdasarkan teori yang ada seharusnya

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan sumber pembiayaan utama dalam rangka menjalankan pemerintah daerah, namun pada kenyataannya di beberapa daerah transfer dari pemerintah pusat masih menjadi sumber utama pembiayaannya. Beberapa peneliti menemukan respon pemerintah daerah berbeda untuk transfer dan pendapatan sendiri. Ketika penerimaan daerah berasal dari transfer, maka stimulasi atas belanja yang ditimbulkannya berbeda dengan stimulasi yang muncul dari pendapatan daerah (terutama pajak daerah) (Kusumadewi & Rahman, 2007). Penelitian ini akan menggambarkan respon pemerintah Kabupaten/Kota di Wilayah Provinsi Jawa Barat terhadap stimulus belanja yang berasal dari dana transfer atau DAU dan PAD tahun anggaran 2019-2021.

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka penulis tertarik melakukan penelitian dengan judul “FENOMENA *FLYPAPER EFFECT* PADA BELANJA DAERAH PEMERINTAH KABUPATEN/KOTA DI WILAYAH PROVINSI JAWA BARAT”

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana pendapatan asli daerah Pemerintah Kabupaten/Kota di Wilayah Provinsi Jawa Barat pada tahun 2019-2021.
2. Bagaimana dana alokasi umum Pemerintah Kabupaten/Kota di Wilayah Provinsi Jawa Barat pada tahun 2019-2021.
3. Bagaimana belanja daerah Pemerintah Kabupaten/Kota di Wilayah Provinsi Jawa Barat pada tahun 2019-2021.

4. Berapa besar pengaruh pendapatan asli daerah terhadap belanja daerah Pemerintah Kabupaten/Kota di Wilayah Provinsi Jawa Barat.
5. Berapa besar pengaruh dana alokasi umum terhadap belanja daerah Pemerintah Kabupaten/Kota di Wilayah Provinsi Jawa Barat.
6. Apakah terjadi *flypaper effect* Pemerintah Kabupaten/Kota di Wilayah Provinsi Jawa Barat.

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk :

1. Mengetahui pendapatan asli daerah Pemerintah Kabupaten/Kota di Wilayah Provinsi Jawa Barat pada tahun 2019-2021.
2. Mengetahui dana alokasi umum Pemerintah Kabupaten/Kota di Wilayah Provinsi Jawa Barat pada tahun 2019-2021.
3. Mengetahui belanja daerah Pemerintah Kabupaten/Kota di Wilayah Provinsi Jawa Barat pada tahun 2019-2021.
4. Mengetahui seberapa besar pengaruh pendapatan asli daerah terhadap belanja daerah Pemerintah Kabupaten/Kota di Wilayah Provinsi Jawa Barat.
5. Mengetahui seberapa besar pengaruh dana alokasi umum terhadap belanja daerah Pemerintah Kabupaten/Kota di Wilayah Provinsi Jawa Barat.
6. Mengetahui terjadi atau tidaknya *flypaper effect* Pemerintah Kabupaten/Kota di Wilayah Provinsi Jawa Barat.

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun beberapa manfaat yang bisa diambil dari penelitian ini:

1. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan memberikan informasi kepada pemerintah mengenai Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) dapat memiliki relevansi terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota di wilayah Jawa Barat.

2. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberi kontribusi pada perkembangan ilmu pengetahuan mengenai Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU) serta Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota di Wilayah Jawa Barat.

3. Penelitian Yang Akan Datang

Sebagai bahan referensi bagi peneliti lain sehubungan dengan pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum akan terjadinya *Flypaper Effect*.