

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Indonesia merupakan Negara berkembang yang menerapkan model sistem desentralisasi. Sistem desentralisasi, suatu daerah diberi wewenang oleh pemerintah pusat untuk mengelola pemerintahannya sendiri. Otonomi daerah adalah wewenang daerah yang diberikan oleh pemerintah pusat. Adanya UU No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah, dan UU No. 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antar pemerintah pusat dan daerah, adalah tanda awal dari kebijakan otonomi daerah. Kedua undang-undang mengatur tentang pokok-pokok penyerahan kewenangan kepada pemerintah daerah serta pendanaan bagi pelaksanaan kewenangan pengelolaan keuangan daerah. Kebijakan otonomi daerah yang didukung oleh sistem pembiayaan pemerintah dalam kerangka negara kesatuan yang mencakup pembagian keuangan antara pemerintah pusat dan daerah yang disebut dana perimbangan, memungkinkan daerah untuk mengelola keuangan mereka sendiri. (Jannah, 2020)

Pemberlakuan otonomi kepada pemerintah daerah diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran masyarakat dalam membangun daerahnya sendiri. Pemerintah pusat memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengelola sumber daya alam (SDA), memungut pajak atau retribusi, dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan yang berdasarkan desentralisasi. Hal ini berkaitan

dengan memberikan kekuasaan, kewenangan, dan keleluasaan kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan menentukan bagaimana dana yang dialokasikan untuk melaksanakan tugas-tugas daerah. Pemerintah daerah sebagai instrumen utama untuk mewujudkan berbagai program dan kebijakan yang telah direncanakan demi mencapai tujuan pembangunan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat, dalam hal ini Belanja Daerah memiliki hubungan yang sangat erat dan penting dengan pemerintah daerah.

Menurut UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, Belanja Daerah adalah kewajiban pemerintah daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan. Belanja daerah diprioritaskan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat dalam upaya memenuhi kewajiban daerah yang diwujudkan dalam bentuk peningkatan pelayanan dasar, pendidikan, penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan, fasilitas sosial, fasilitas umum yang layak, serta mengembangkan sistem jaminan sosial. Alokasi belanja yang tepat mempunyai peranan cukup penting untuk mencapai stabilitas ekonomi dan mendorong pertumbuhan ekonomi suatu negara atau daerah.

Permasalahan mengenai Belanja Daerah terjadi pada Kabupaten Cirebon. Pemerintah Kabupaten Cirebon mengakui penyerapan Belanja Daerah pada 2021 hanya 54%. Belanja daerah Kabupaten Cirebon masih sangat minim sehingga pembangunan di daerah tersebut tidak maksimal (Baihaqi H. , 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. Dari tahun ke tahun belanja pegawai semakin besar. Menurut Kementerian Keuangan bahwa belanja pegawai maksimal 30%, sementara Kota Bandung 37,5% (Putra, 2021).

Pada tahun 2021, anggaran belanja daerah Jawa Barat mencapai Rp181,513 triliun, meningkat sebesar 6,55% dibandingkan tahun 2020. Peningkatan ini didorong oleh optimalisasi belanja pada pos Belanja Modal dan Bantuan Sosial, yang merupakan bagian dari upaya pemerintah untuk memulihkan ekonomi di tengah pandemi Covid-19 (Kantor Perwakilan Bank Indonesia Provinsi Jawa Barat, 2021)

Menurut data yang dirilis Kemenkeu (2022), Dana Transfer Daerah dan Dana Desa (TKDD) pada APBN 2022 disepakati sebesar Rp 769,6 triliun. Sementara, dana daerah yang masih "diparkir" di bank hingga akhir Mei 2022 mencapai Rp 200 triliun. Angka ini jauh lebih besar dari realisasi anggaran 2021 (Rp 172 triliun) dan realisasi anggaran 2020 (Rp 165 triliun). (Rosyadi, 2022)

Pada tahun 2022, anggaran belanja daerah Provinsi Jawa Barat mencapai Rp170,67 triliun, meningkat 0,50% dibandingkan tahun sebelumnya. Peningkatan ini terutama disebabkan oleh pertumbuhan total APBD dari 27 kabupaten/kota di Jawa Barat yang naik sebesar 11,69% *year-on-year*. Realisasi belanja APBN di Jawa Barat pada triwulan III 2022 mencapai 64,41% dari alokasi anggaran. Fokus

belanja terbesar adalah untuk gaji pegawai dan bantuan sosial. Jawa Barat juga menurunkan defisit anggaran menjadi Rp4,2 miliar di tahun 2022 (Barat, 2022).

Permasalahan lain yang muncul berdasarkan Rancangan Undang-Undang tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah (RUU HKPD) saat ini sedang dalam tahap pembahasan antara Pemerintah bersama Dewan Perwakilan Rakyat. Salah satu isu hangat yang akan diatur dalam RUU HKPD ini adalah pembatasan Belanja Pegawai daerah sebesar maksimal 30% dari belanja APBD. Bila RUU HKPD ini disahkan, maka transisi lima tahun ke depan harus dijalankan oleh daerah hingga akhirnya kebijakan ini 100% diimplementasikan. Jika kita membaca pernyataan Menteri Keuangan dalam beberapa media, tujuan dari kebijakan pembatasan ini mulia yakni mengarahkan belanja daerah ke arah yang sifatnya produktif. Namun demikian, rencana kebijakan ini tentunya dapat membuat khawatir PNS daerah.

Kekhawatiran ini tentunya bukan tanpa alasan yang jelas karena terkait hajat hidup PNS daerah. Berdasarkan data APBD TA 2021, porsi Belanja Pegawai terhadap Belanja APBD secara nasional adalah 33,4%. Namun, komponen Belanja Pegawai ini tidak hanya mencakup Gaji dan Tunjangan PNS Daerah, tetapi juga termasuk belanja pegawai untuk kepala dan wakil kepala daerah, pimpinan dan anggota DPRD, insentif untuk pemungutan pajak daerah, dan komponen lainnya. (Kurnia, 2021)

Belanja-belanja daerah tersebut dipenuhi oleh Pemerintah Daerah dengan pendapatan daerah. Sumber-sumber pendapatan terdiri atas Pendapatan Asli Daerah (PAD), dana transfer dan lain-lain pendapatan daerah yang sah. Melalui alokasi anggaran yang tepat, pemerintah daerah dapat mengimplementasikan program-

program pembangunan yang berkualitas. Belanja daerah juga berfungsi sebagai stimulus bagi perekonomian lokal dengan menciptakan lapangan kerja dan mendorong aktivitas ekonomi. Dengan demikian, belanja daerah tidak hanya penting untuk menjalankan fungsi dan tanggung jawab pemerintah daerah, tetapi juga sebagai sarana untuk mencapai tujuan pembangunan yang berkelanjutan dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat setempat.

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).

Sumber dana utama Pemerintah Daerah berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), namun dalam beberapa tahun berjalan sumber pembiayaan daerah tidak hanya berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) saja. Pemerintah daerah juga mendapatkan bantuan transfer dana dari Pemerintah pusat. Tujuan dari transfer itu adalah untuk mengurangi atau menghilangkan kesenjangan fiskal atas pemerintah dan menjamin tercapainya standar pelayanan publik minimum di seluruh Provinsi.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah sumber pokok pendapatan daerah terbesar yang digunakan pemerintah daerah untuk mendanai urusan pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan potensi daerah tersebut, seperti pelaksanaan pembangunan daerah yang dapat dinikmati dan dimanfaatkan oleh masyarakat daerah setempat (Nasir, 2019).

Pendapatan Asli Daerah idealnya merupakan sumber pendapatan pokok daerah. Sumber pendapatan lainnya cenderung bersifat fluktuatif dan di luar pengendalian kewenangan daerah. Selain Pendapatan Asli Daerah, Pemerintah Daerah juga memiliki sumber pendapatan lain berupa dan perimbangan. Pendapatan Asli Daerah memiliki peran yang cukup signifikan dalam menentukan kemampuan daerah untuk melaksanakan pemerintahan dan program pembangunan daerah. Pendapatan asli daerah itu sendiri, dianggap sebagai alternatif untuk memperoleh tambahan dana yang dapat digunakan untuk berbagai keperluan pengeluaran yang ditentukan oleh daerah sendiri khususnya keperluan rutin. (Mentayani, 2014)

Selain dari sumber utama Pendapatan Asli Daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi, terdapat Dana Alokasi Umum yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah. Pembagian dana untuk daerah melalui bagi hasil berdasarkan daerah penghasil cenderung menimbulkan ketimpangan antar daerah dengan mempertimbangkan kebutuhan dan potensi daerah. Alokasi Dana Alokasi Umum bagi daerah yang potensi fiskalnya besar namun kebutuhan fiskalnya kecil akan memperoleh alokasi Dana Alokasi Umum yang relatif kecil sebaliknya daerah yang memiliki potensi fiskalnya kecil namun kebutuhan fiskalnya besar akan memperoleh alokasi Dana Umum relatif besar. Dana Alokasi Umum (DAU) digunakan untuk membelanjai biaya yang bersifat umum, penggunaan Dana Alokasi Umum (DAU) tidak hanya ditransfer untuk

daerah tetapi juga digunakan untuk pos belanja pegawai dan untuk pembangunan infrastruktur. (Andri Tolu, 2016)

Kondisi keuangan Pemerintah Daerah yang membelanjakan lebih banyak menggunakan dana transfer atau Dana Alokasi Umum (DAU) dibandingkan dengan menggunakan dana sendiri atau Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah kondisi penyimpangan dalam hubungan transfer keuangan pemerintah pusat dengan penerimaan atau pengeluaran pemerintah lokal, hal tersebut dinamakan *Flypaper Effect* yang merupakan suatu kondisi yang terjadi saat pemerintah daerah merespon belanja lebih banyak dengan menggunakan dana transfer (*grants*) daripada menggunakan kemampuan sendiri.

*Flypaper Effect* merupakan suatu kondisi dimana stimulus terhadap pengeluaran daerah yang disebabkan oleh adanya perubahan dalam jumlah transfer (*unconditional grants*) dari pemerintah pusat lebih besar dari yang disebabkan oleh perubahan dalam pendapatan daerah (Maimunah, 2006). *Flypaper Effect* merupakan suatu keganjilan dimana kecenderungan dari dana bantuan (transfer) akan meningkatkan belanja publik yang besar dibandingkan dengan penambahan pendapatan yang diperoleh masyarakat. (Ndadari, 2008)

Pemerintah daerah dalam memenuhi kebutuhan publik senantiasa cenderung lebih merespon atas pengeluaran belanja daerah dari transfer dalam optimalisasi pengeluaran yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah, kondisi ini diidentifikasi sebagai kondisi *flypaper effect*. *Flypaper effect* juga bisa mempengaruhi kecenderungan belanja Pemerintah. Pada Kabupaten/Kota periode selanjutnya, sehingga efek tersebut akan berdampak jangka panjang. *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. (Santoso I. S., 2015)

Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian terdahulu yang berjudul Pengaruh *Flypaper Effect* Pada Dana Alokasi Umum dan Pendapatan Asli Daerah Terhadap Belanja Daerah dilakukan oleh (Jannah, 2020). Penelitian ini bertujuan untuk menguji kembali temuan penelitian sebelumnya dengan mengambil sampel dan tahun yang berbeda. Penelitian tersebut mengambil populasi di Provinsi Jawa Timur dengan jumlah sampel sebanyak 38 Kabupaten/Kota pada tahun periode 2014-2018, sedangkan pada penelitian ini mengambil populasi di Provinsi Jawa Barat dengan jumlah sampel sebanyak 27 Kabupaten/Kota pada tahun periode 2021-2022.

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, peneliti mengambil judul penelitian **“KONDISI *FLYPAPER EFFECT* TERHADAP BELANJA DAERAH PEMERINTAH KABUPATEN/KOTA DI WILAYAH PROVINSI JAWA BARAT”**



## 1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang penelitian di atas, maka penulis dapat mengidentifikasi rumusan masalah antara lain sebagai berikut :

1. Bagaimana Pendapatan Asli Daerah Pemerintah Kabupaten/Kota di Wilayah Provinsi Jawa Barat Tahun Periode 2021-2022.
2. Bagaimana Dana Alokasi Umum Pemerintah Kabupaten/Kota di Wilayah Provinsi Jawa Barat Tahun Periode 2021-2022.
3. Bagaimana Belanja Daerah Pemerintah Kabupaten/Kota di Wilayah Provinsi Jawa Barat Tahun Periode 2021-2022.
4. Seberapa besar pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Daerah Pemerintah Kabupaten/Kota di Wilayah Provinsi Jawa Barat Tahun Periode 2021-2022.
5. Seberapa besar pengaruh Dana Alokasi Umum terhadap Belanja Daerah Pemerintah Kabupaten/Kota di Wilayah Provinsi Jawa Barat Tahun Periode 2021-2022.
6. Apakah terjadi *Flypaper Effect* pada Belanja Daerah Pemerintah Kabupaten/Kota di Wilayah Provinsi Jawa Barat Tahun Periode 2021-2022.

### 1.3 Tujuan Penelitian

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

1. Untuk mengetahui Pendapatan Asli Daerah Pemerintah Kabupaten/Kota di Wilayah Provinsi Jawa Barat Tahun Periode 2021-2022.
2. Untuk mengetahui Dana Alokasi Umum Pemerintah Kabupaten/Kota di Wilayah Provinsi Jawa Barat Tahun Periode 2021-2022.
3. Untuk mengetahui Belanja Daerah Pemerintah Kabupaten/Kota di Wilayah Provinsi Jawa Barat Tahun Periode 2021-2022.
4. Untuk mengetahui seberapa besar pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Daerah Pemerintah Kabupaten/Kota di Wilayah Provinsi Jawa Barat Tahun Periode 2021-2022.
5. Untuk mengetahui seberapa besar pengaruh Dana Alokasi Umum terhadap Belanja Daerah Pemerintah Kabupaten/Kota di Wilayah Provinsi Jawa Barat Tahun Periode 2021-2022.
6. Untuk mengetahui terjadi atau tidaknya *Flypaper Effect* pada Belanja Daerah Pemerintah Kabupaten/Kota di Wilayah Provinsi Jawa Barat Tahun Periode 2021-2022.

#### 1.4 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang bisa diambil dari penelitian ini adalah :

1. Kegunaan Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi dan memperluas ilmu pengetahuan bagi pengembangan ilmu ekonomi khususnya Akuntansi mengenai Kondisi *Flypaper Effect*, Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) serta Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota di wilayah Jawa Barat.

2. Kegunaan Praktis

Kegunaan praktis dalam penelitian ini dapat diuraikan seperti di bawah dengan maksud untuk :

- a. Bagi pihak Pemerintah Daerah, diharapkan dapat memberikan informasi mengenai Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) dapat memiliki relevansi terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota di wilayah Jawa Barat.
- b. Penelitian yang akan datang, sebagai bahan referensi bagi peneliti lain sehubungan dengan kondisi *Flypaper Effect* Pemerintah Kabupaten/Kota di wilayah Provinsi Jawa Barat.

#### 1.5 Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian yang dilakukan dalam penelitian ini mencakup 9 Kota dan 18 Kabupaten pada wilayah Provinsi Jawa Barat.