

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas beberapa daerah provinsi, daerah provinsi terdiri atas daerah-daerah kabupaten dan kota. Didalam setiap daerah mempunyai hak dan kewajiban mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahnya dalam meningkatkan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintah dan pelayanan kepada masyarakat yang disebut dengan otonomi daerah. Menurut Undang-undang No. 9 tahun 2015 tentang Pemerintah Daerah, otonomi daerah didefinisikan sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dengan adanya otonomi daerah, diharapkan setiap daerah menjadi mandiri di dalam pengelolaan keuangan daerahnya sehingga daerah tidak bergantung kepada pemerintah pusat melalui Dana Perimbangan sesuai dengan tujuan pelaksanaan otonomi daerah yaitu untuk mendukung terciptanya kemandirian daerah dengan cara, Pemerintah Daerah diharapkan dapat mengelola peningkatan Penghasilan Asli Daerah (PAD) itu sendiri dengan tepat agar dapat menjadi sumber dana utama untuk membiayai kegiatan operasi utama sehari-hari dan dapat mendorong pertumbuhan ekonomi yang pada akhirnya dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Dalam UU No. 33 Tahun 2004 disebutkan bahwa untuk pelaksanaan kewenangan Pemerintah Daerah, Pemerintah Pusat akan mentransfer Dana Perimbangan yang terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil yang bersumber dari pajak dan sumber daya alam. Disamping dana perimbangan tersebut, Pemerintah Daerah mempunyai sumber pendanaan sendiri berupa Pendapatan Asli Daerah (PAD), Pembiayaan, dan lain-lain pendapatan daerah yang sah. Kebijakan penggunaan semua dana tersebut diserahkan kepada Pemerintah daerah. Dana transfer dari Pemerintah pusat diharapkan digunakan secara efektif dan efisien oleh Pemerintah daerah untuk meningkatkan pelayanannya kepada masyarakat. Kebijakan penggunaan dana tersebut sudah seharusnya pula dilaksanakan secara transparan dan akuntabel.

Secara umum dana transfer yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah mengalami kenaikan dari tahun ke tahun hal ini mengindikasikan bahwa ketergantungan akan dana transfer masih relatif tinggi, meskipun tujuan dari pemberian transfer ini adalah untuk mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah pusat dan daerah namun jika keadaan ini terus berlangsung akan berakibat buruk terhadap cita-cita otonomi daerah yaitu adanya kemandirian daerah dalam mengelola dan memenuhi kebutuhan masyarakat (Setiyono, 2011).

Dana transfer yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah digunakan sebagai pengeluaran yang dilakukan oleh pemerintah daerah dalam otonomi daerah haruslah sesuai dengan tujuan utama adanya otonomi daerah yaitu meningkatkan pelayanan publik (*publik service*) dan memajukan perekonomian daerah. Pelayanan publik merupakan kegiatan ataupun serangkaian kegiatan dalam

rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk. Bentuk pelayanan publik yang dimaksud dapat berupa pelayanan kesehatan, pendidikan, keamanan, perumahan rakyat, penataan ruang, perlindungan lingkungan hidup dan pelayanan lainnya yang dibutuhkan oleh masyarakat. Kebutuhan pelayanan publik berbeda-beda di setiap daerah. Dalam rangka menyediakan pelayanan publik, maka pemerintah daerah melakukan suatu pengeluaran yang disebut belanja daerah.

Dalam Permendagri No. 21 tahun 2011 tentang pengelolaan keuangan daerah memberikan definisi belanja daerah adalah kewajiban pemerintah daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih. Sumber pendapatan daerah yang digunakan untuk membiayai belanja daerah adalah pendapatan asli daerah, dana perimbangan dan penerimaan lain-lain pendapatan daerah yang sah. Tiga komponen sumber pendapatan daerah merupakan potensi daerah yang dapat dikembangkan dan dioptimalkan (Igna, 2015).

Permasalahan yang terjadi saat ini, pemerintah daerah terlalu menggantungkan diri pada alokasi DAU untuk membiayai belanja daerah dan pembangunan tanpa mengoptimalkan potensi yang dimiliki daerah. Alokasi transfer DAU yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah kurang memperhatikan kemampuan tiap-tiap daerah dalam mengoptimalkan sumber-sumber pendanaannya. Akibat yang ditimbulkan, pemerintah daerah akan selalu menuntut transfer yang besar dari pemerintah pusat, bukannya memaksimalkan potensi yang ada di daerahnya. Sehingga, ketergantungan ini menimbulkan rendahnya peran pemerintah daerah itu sendiri dalam mendanai belanja daerah. Di

saat alokasi DAU yang diperoleh besar, maka pemerintah daerah akan berusaha agar pada periode berikutnya Dana Alokasi Umum yang diperoleh tetap porsi nominalnya (Amalia, 2015).

Secara nasional data menunjukkan proporsi Pendapatan Asli Daerah (PAD) hanya mampu membiayai belanja pemerintah daerah paling tinggi sebesar 20 persen. Akibat ketergantungan pemerintah daerah kepada dana transfer dari pemerintah pusat tersebut memicu terjadinya fenomena *flypaper effect* pada keuangan pemerintah daerah (Putra dan Dwindra, 2015). Untuk melihat apakah terjadi indikasi inefisiensi pada dana transfer tersebut, dapat dilihat dari respon pengeluaran pemerintah yang lebih dikenal dengan teori *flypaper effect*. Menurut Kuncoro (2007) respon disini merupakan suatu tanggapan langsung dari pemerintah daerah dalam menyikapi transfer dana dalam bentuk dana perimbangan khususnya Dana Alokasi Umum yang diwujudkan pada anggaran belanja daerah. Ketika respon belanja daerah lebih besar terhadap transfer, maka disebut dengan *flypaper effect*.

Menurut Turnbull (1998) fenomena *flypaper effect* merupakan:

Suatu kondisi yang terjadi saat pemerintah daerah merespon belanja lebih banyak dengan menggunakan dana perimbangan yang diprosikan dengan Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Dana Bagi Hasil (DBH) untuk kepentingan belanja daerah daripada menggunakan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Fenomena *flypaper effect* membawa implikasi lebih luas bahwa transfer akan meningkatkan belanja pemerintah daerah yang lebih besar daripada penerimaan transfer itu sendiri.

Beberapa penelitian yang telah dilakukan untuk menguji kecenderungan pemerintah daerah yang lebih menggantungkan diri pada dana transfer dari pemerintah pusat (Dana Alokasi Umum). Wulansari (2015) melakukan pengujian

tentang pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Perimbangan terhadap Belanja Daerah serta Analisis *Flypaper Effect*. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Bagi Hasil (DBH) memiliki pengaruh positif signifikan terhadap Belanja Daerah, sementara Dana Alokasi Khusus (DAK) tidak berpengaruh signifikan terhadap Belanja Daerah tetapi terjadi *Flypaper Effect* pada Belanja Pemerintah di Provinsi Jawa Timur, Jawa Tengah dan Jawa Barat, hal ini terjadi karena pengaruh DAU terhadap Belanja Daerah lebih tinggi dibandingkan dengan pengaruh PAD terhadap Belanja Daerah. Sedangkan Afrizawati (2012) melakukan pengujian adanya *Flypaper Effect* pada belanja pemerintah kabupaten/kota di Sumatera Selatan. Dari penelitian tersebut diperoleh kesimpulan bahwa *Flypaper Effect* terjadi pada DAU terhadap belanja daerah. Namun, hasil penelitian tersebut tidak dapat digeneralisasikan untuk seluruh wilayah Indonesia, karena Pemda kabupaten/kota di Sumatera Selatan memiliki kemampuan keuangan berbeda dengan Pemda kabupaten/kota di luar Sumatera Selatan. Menanggapi hal tersebut, Putra dan Dwirandra (2015) melakukan penelitian yang sama pada Pemda kabupaten/kota provinsi Bali hasil yang diperoleh berbeda dengan penelitian Afrizawati yaitu nilai koefisien regresi Dana Alokasi Umum yang lebih kecil dari nilai koefisien regresi Pendapatan Asli Daerah terhadap belanja daerah, sehingga dapat disimpulkan tidak terjadi *Flypaper Effect* pada Pemda kabupaten/kota provinsi Bali.

Dana alokasi umum dalam Islam merupakan sejumlah dana yang berasal dari pajak, pajak pada zaman Rasulullah terdapat dua macam pajak yang hanya

diwajibkan untuk orang-orang kafir saja yaitu *jizyah* dan *kharaj* sedangkan pajak untuk kaum muslimin disebut dengan *dharibah*.

Dana alokasi khusus dalam Islam merupakan dana yang berasal dari zakat yang diberikan kepada 8 ashnaf (golongan) yang berhak menerimanya. Sesuai dengan firman Allah dalam surat At-Taubah (9) ayat 60: “*Sesungguhnya zakat-zakat itu, hanyalah untuk orang-orang fakir, orang-orang miskin, pengurus-pengurus zakat, para muallaf yang dibujuk hatinya, untuk (memerdekakan) budak, orang-orang berhutang, untuk jalan Allah, dan untuk mereka yang sedang dalam perjalanan, sebagai suatu ketepatan yang diwajibkan Allah*”.

Pendapatan asli daerah dalam Islam merupakan pendapatan negara yang disimpan di Baitul Mal, sedangkan belanja daerah dalam Islam merupakan pengeluaran atau penggunaan harta Baitul Mal dan *flypaper effect* adalah kondisi pemerintah mengharapkan umat manusia memperoleh kesejahteraan dan keadilan sebagaimana firman Allah dalam surat Al Maidah (5) ayat 8 .

Berdasarkan uraian dan penjelasan tersebut diatas, maka penulis bermaksud untuk melakukan penelitian yang berjudul “**Analisis Penggunaan Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, Pendapatan Asli Daerah dan Analisis *Flypaper Effect* Terhadap Belanja Daerah Serta Tinjauannya Dari Sudut Pandang Islam**” (Studi Empiris Kabupaten/Kota Provinsi Sulawesi Selatan Tahun 2012-2014).

1.2. Perumusan Masalah

Masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Bagaimana Penggunaan Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Belanja Daerah?
- b. Bagaimana Penggunaan Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap Belanja Daerah?
- c. Bagaimana Penggunaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Daerah?
- d. Apakah terjadi *flypaper effect* pada tahun 2012-2014 di Kabupaten/Kota Sulawesi Selatan?
- e. Bagaimana Penggunaan Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, Pendapatan Asli Daerah dan Analisis *Flypaper Effect* terhadap Belanja Daerah dari Sudut Pandang Islam?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk memperoleh jawaban masalah-masalah yang dirumuskan, yaitu:

- a. Mengetahui dan menganalisis penggunaan Dana Alokasi Umum terhadap belanja daerah
- b. Mengetahui dan menganalisis penggunaan Dana Alokasi Khusus terhadap belanja daerah
- c. Mengetahui dan menganalisis penggunaan Pendapatan Asli Daerah terhadap belanja daerah

- d. Mengetahui dan menganalisis apakah terjadi *flypaper effect* di Kabupaten/Kota Sulawesi Selatan
- e. Mengetahui tinjauan Islam tentang penggunaan dana alokasi umum, dana alokasi khusus, pendapatan asli daerah dan *flypaper effect* terhadap belanja daerah.

1.4. Manfaat Penelitian

Beberapa manfaat yang ingin di capai dalam penelitian ini yaitu sebagai berikut:

- a. Bagi Akademisi

Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan referensi bagi peneliti selanjutnya dalam pengembangan penelitian di bidang anggaran dan akuntansi.

- b. Bagi Penulis

Untuk menambah wawasan dan pengetahuan mengenai penganggaran sektor publik yaitu pada Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, Pendapatan Asli Daerah, dan Belanja Daerah serta terjadinya fenomena *Flypaper Effect* di daerah yang ada di Indonesia.

- c. Bagi Pemerintah

Penelitian ini diharapkan memberikan masukan kepada Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah dalam pengambilan keputusan untuk penggunaan anggaran di masa yang akan datang.