

# BULETIN APBN

Pusat Kajian Anggaran Badan Keahlian DPR RI

Edisi 18, Vol. I. September 2016

## Indikasi Besarnya Ketergantungan Belanja Daerah terhadap Dana Perimbangan

p. 06

## Petani Garam vs Impor Garam

p. 02

Buletin APBN  
Pusat Kajian Anggaran  
Badan Keahlian DPR RI  
[www.puskajianggaran.dpr.go.id](http://www.puskajianggaran.dpr.go.id)  
ISSN 2502-8685



9 772502 868006

## DEWAN REDAKSI

### Penanggung Jawab

Dr. Asep Ahmad Saefuloh, S.E., M.Si.

### Pemimpin Redaksi

Slamet Widodo, S.E., M.E.

### Redaktur

Robby Alexander Sirait, S.E., M.E.

Dahiri, S.Si., M.Sc

Adhi Prasetyo S. W., S.M.

Dwi Resti Pratiwi, S.T., MPM.

### Editor

Marihot Nasution, S.E., M.Si.

Ade Nurul Aida, S.E.

## DAFTAR ISI

Update APBN.....	p.01
Petani Garam vs Impor Garam.....	p.02
Indikasi Besarnya Ketergantungan Belanja Daerah terhadap Dana Perimbangan.....	p.06

*Terbitan ini dapat diunduh di halaman website [www.puskajianggaran.dpr.go.id](http://www.puskajianggaran.dpr.go.id)*

## UPDATE APBN

Besaran realisasi jumlah uang tebusan *tax amnesty* sampai dengan tanggal 20 September 2016 adalah sebesar 28,7 triliun atau 17,4 persen dari target penerimaan negara dari sektor pajak atas pengampunan pajak dengan rincian sebagai berikut: WP Pribadi Non UMKM Rp25,3 triliun; WP Pribadi UMKM Rp949 milyar; WP Badan Non UMKM Rp2,39 triliun; WP Badan UMKM Rp33,5 milyar.

Jumlah uang tebusan tersebut adalah atas deklarasi harta di dalam negeri sebesar Rp822 triliun; deklarasi harta luar negeri sebesar Rp319 triliun; dana luar negeri yang ditarik untuk diinvestasikan ke dalam negeri (Repatriasi) sebesar Rp62,6 triliun.

### Realisasi Amnesty Pajak Per 21 September 2016

Berdasarkan SPH yang Disampaikan		Berdasarkan SSP yang Diterima (SPAN)	
Uraian	s/d Bulan ini	Uraian	Jul-Sept 2016
Jumlah Harta (triliun Rp)	1.192,70	Uang Tebusan Pengampunan Pajak (triliun Rp)	32,95
Jumlah Surat Pernyataan Harta (SPH)	104.776	Penghentian Pemeriksaan Bukti Permulaan (triliun Rp)	0,27
Tebusan cfm SPH (miliar Rp)	28.407,53	Pembayaran Tunggakan Pajak (triliun Rp)	3,06
Jumlah SSP/Pbk cfm SPH	105.258	Total (triliun Rp)	36,28
Jumlah WP cfm SPH	103.752		

Sumber: [www.pajak.go.id](http://www.pajak.go.id). Dashboard Amnesty Pajak. Direktorat Jenderal Pajak, Kemenkeu, 2016

# Petani Garam vs Impor Garam

Adhi Prasetyo S. W.<sup>1)</sup>

Indonesia sebagai negara kepulauan dengan total luas laut sebesar 3.257.357 km<sup>2</sup> dengan panjang pantai lebih dari 81.000 km, mempunyai potensi besar dengan sumber daya alam melimpah terutama dalam hal produksi garam. Namun sungguh disayangkan, potensi tersebut tidak dapat dikelola dengan baik. Hal ini berdampak pada kebutuhan garam nasional yang tidak dapat dipenuhi dari dalam negeri, sehingga menimbulkan impor garam. Meskipun begitu kebijakan impor garam yang diterbitkan oleh pemerintah seringkali disalahgunakan, dari yang semula khusus impor garam industri kemudian dijual lagi menjadi garam konsumsi yang mengakibatkan harga produksi garam dalam negeri anjlok di pasaran sehingga merugikan petani garam.

## Neraca Garam Nasional

Gambaran secara umum dan menyeluruh terhadap kegiatan ekonomi komoditas garam, (parameter kebutuhan, produksi, ekspor, dan impor) secara

nasional dalam suatu periode tertentu dapat dilihat dalam neraca garam nasional. Neraca garam nasional disusun rutin setiap tahun secara bersama-sama oleh 4 (empat) instansi yang mengelola komoditas garam baik dari segi kebutuhan, produksi, perdagangan (ekspor dan impor) maupun pendataannya. Keempat instansi tersebut diantaranya adalah Kementerian Perindustrian (sisi kebutuhan), Kementerian Kelautan dan Perikanan (sisi produksi), Kementerian Perdagangan (ekspor dan impor), dan Badan Pusat Statistik (sisi pendataan).

Kebutuhan garam Nasional semakin meningkat dari tahun ke tahun dimana kebutuhan garam dibagi atas 2 (dua) macam yaitu (1) garam konsumsi adalah garam yang digunakan sebagai bahan baku produksi bagi industri garam konsumsi beryodium (garam meja), untuk aneka pangan (memiliki NaCl minimal 94,7 persen) dan pengasinan ikan; (2) garam industri adalah garam yang digunakan sebagai bahan baku bagi industri dengan kadar NaCl minimal 97 persen. Garam

Tabel 1. Neraca Garam Nasional Tahun 2011-2014 (ton)

No	Uraian	Tahun			
		2011	2012	2013	2014
<b>A.</b>	<b>Kebutuhan</b>	<b>3,228,750</b>	<b>3,270,086</b>	<b>3,573,954</b>	<b>3,611,990</b>
	<b>Garam Konsumsi</b>	<b>1,426,000</b>	<b>1,466,336</b>	<b>1,546,454</b>	<b>1,483,115</b>
	a. Rumah Tangga	747,000	732,645	746,454	511,390
	b. Industri Aneka Pangan	269,000	282,000	300,000	446,725
	c. Industri Pengasinan Ikan	410,000	451,691	500,000	525,000
	<b>Garam Industri</b>	<b>1,802,750</b>	<b>1,803,750</b>	<b>2,027,500</b>	<b>2,128,875</b>
	a. Garam Industri CAP dan Farmasi	1,600,000	1,601,000	1,822,500	1,913,625
	b. Industri Non CAP (perminyakan, kulit, tekstil, sabun dsb)	202,750	202,750	205,000	215,250
<b>B.</b>	<b>Produksi</b>	<b>1,113,118</b>	<b>2,071,601</b>	<b>1,087,715</b>	<b>2,192,168</b>
	a. PT Garam (Persero)	156,713	307,348	156,829	315,000
	b. Garam Rakyat	956,405	1,764,253	930,886	1,877,168
<b>C.</b>	<b>Ekspor</b>	<b>1,917</b>	<b>2,624</b>	<b>2,849</b>	<b>2,166</b>
<b>D.</b>	<b>Impor</b>	<b>2,615,202</b>	<b>2,314,844</b>	<b>2,020,933</b>	<b>2,251,577</b>
	a. Garam Konsumsi	923,756	495,073	277,475	473,133
	b. Garam Industri CAP dan Non CAP	1,691,446	1,819,771	1,743,458	1,778,444

Sumber: Analisis Data Pokok 2015, Kementerian Kelautan dan Perikanan, 2015

1) Dewan Redaksi Buletin APBN

industri belum dapat diproduksi di dalam negeri sehingga semuanya berasal dari impor.

Kebutuhan garam nasional tahun 2014 mencapai 3,61 juta ton, terdiri dari garam konsumsi sebesar 1,48 juta ton dan garam industri 2,13 juta ton. Dari tahun 2011, pertumbuhan kebutuhan garam industri rata-rata mencapai 5,82 persen per tahun sedangkan pertumbuhan garam konsumsi rata-rata mencapai 1,40 persen per tahun. Kebutuhan garam konsumsi terdiri dari kebutuhan rumah tangga sebanyak 511 ribu ton, kebutuhan industri aneka pangan sebanyak 447 ribu ton, dan industri pengasinan ikan sebanyak 525 ribu ton. Sedangkan kebutuhan garam industri terdiri dari industri Chlor Alkali Plant (CAP) dan farmasi sebesar 1,91 juta ton, dan industri non CAP sebesar 215 ribu ton.

**Kebutuhan garam industri sebagian besar dipenuhi oleh pasokan impor untuk industri CAP dan non CAP sebesar 1,78 juta ton atau mencapai 83,54 persen.**

Artinya produksi garam industri di dalam negeri masih belum mampu memenuhi kebutuhan garam industri nasional. Hal ini terkait dengan kadar NaCl untuk garam industri cukup tinggi dibandingkan garam konsumsi, sehingga perlu pembinaan dari sisi teknologi kepada produsen garam di dalam negeri untuk dapat menghasilkan garam industri agar tidak tergantung kepada pasokan impor. Meskipun demikian, pembinaan kepada produsen garam konsumsi juga tetap perlu dilakukan untuk meningkatkan kualitas garam yang dihasilkan terutama teknologi perebusan garam sebagai antisipasi terhadap cuaca yang sering kali tidak mendukung.

Produksi garam konsumsi nasional tahun 2014 mencapai 2,19 juta ton, berasal dari PT Garam (Persero) sebesar 315 ribu ton dan garam rakyat sebesar 1,88 juta ton. Garam rakyat merupakan produksi yang berasal dari kabupaten/kota Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (PUGAR) dan Non PUGAR (swadaya masyarakat). Produksi garam rakyat tahun 2014 mencapai 2,50 juta ton, untuk mendapatkan garam siap pakai maka garam rakyat masih melalui proses penguapan sampai garam benar-benar kering sehingga volume produksi akan berkurang 25 persen. Sehingga volume produksi garam rakyat tahun 2014 menjadi 1,88 juta ton.

Tahun 2013 merupakan tahun dimana

produksi garam rakyat paling rendah selama 5 tahun terakhir, yaitu hanya mencapai 1,08 juta ton. Hal ini terjadi sebagai akibat dari pendeknya musim panas pada tahun tersebut, yaitu hanya sekitar 2 (dua) bulan. Produksi garam rakyat nasional masih sangat bergantung pada cuaca dan iklim yang terjadi sepanjang tahun, jika musim kemarau pendek maka akan langsung berdampak pada produksi garam yang menurun

Berdasarkan neraca garam nasional tahun 2014, kebutuhan garam konsumsi nasional telah dapat dipenuhi oleh produksi dalam negeri bahkan mengalami surplus sebanyak 394 ribu ton. Impor garam konsumsi sebanyak 473 ribu ton hanya peruntukan garam industri Aneka Pangan tertentu khusus *seasoning* dan *noodle*. Sedangkan jumlah garam yang diekspor mencapai 2,16 ribu ton.

Selama tahun 2011-2014, jumlah impor garam sempat menurun dari 2,6 juta ton di tahun 2011 menjadi 2,2 juta ton tahun 2014. Dalam kurun waktu tersebut Australia merupakan penyumbang garam ke Indonesia dan ini sudah berlangsung sejak periode tahun 90-an dimana jumlah garam yang masuk ke Indonesia jumlahnya terus meningkat setiap tahunnya (tabel 2).

Selama ini Pemerintah masih mengizinkan industri dalam negeri untuk mengimpor garam untuk kebutuhan industri seperti makanan, minuman, farmasi, dan petrokimia karena produksi garam dalam negeri tidak mampu menutupi kebutuhan dalam negeri. Alasan industri mengimpor karena produk impor memiliki kualitas lebih bagus dengan spesifikasi kandungan NaCl (natrium klorida) di atas 97, sedangkan garam Indonesia masih di kisaran NaCl 95 sehingga cocok untuk memenuhi kebutuhan industri dalam negeri dan harganya lebih murah daripada garam lokal.

Dalam acara *The Marine and Fisheries Business and Investment Forum* di Jakarta, Kamis (11/02/2016) Direktur Utama PT Garam (Persero) Achmad Budiono menyampaikan bahwa jika dilihat dari neraca garam nasional di 2015, terlihat produksi garam nasional mencapai 3,1 juta ton. Sementara itu, kebutuhan garam nasional tercatat sebesar 3,4 juta ton, defisit atau kekurangan pasokan garam nasional hanya sekitar 362.000 ton. Menurutnya, seharusnya realisasi impor garam tahun lalu sebesar itu, tapi

**Tabel 2. Impor Komoditas Garam Berdasarkan Negara Asal Tahun 2012-2014**

No	Uraian	Tahun		
		2012	2013	2014
1	Australia	1,648,541,000	1,588,514,023	2,004,025,008
2	India	565,731,000	330,750,000	235,736,169
3	China	5,980,918	496,049	24,471,771
4	New Zealand	1,574,000	1,727,975	2,188,000
5	Thailand	173,791	195,142	487,045
6	Lainnya	1,005,046	1,246,521	1,252,697
	Total	2,223,005,755	1,922,929,710	2,268,160,690

Sumber: Analisis Data Pokok Kementerian Kelautan dan Perikanan, 2015

kenyataannya tahun lalu, impor garam kita mencapai 2,1 sampai 2,2 juta ton.

Melihat data dari neraca garam nasional 2015, dimana garam yang diimpor lima kali lebih besar dari kebutuhan yang belum tercukupi. Ini menunjukkan ada yang salah dengan tata kelola di Indonesia mulai dari peramalan konsumsi dalam negeri, produksi garam, hingga perencanaan kuota impor garam. Jumlah garam impor yang berlimpah mengakibatkan beralihnya fungsi dari yang tadinya dikhususkan untuk garam industri pada akhirnya dijual menjadi garam konsumsi. Dengan menjual garam industri menjadi garam konsumsi, importir tetap dapat menanggung untung, sebab garam impor dianggap memiliki kualitas baik dan bersih dengan spesifikasi kandungan NaCl di atas 97 dan sangat bersih, sedangkan garam Indonesia masih di kisaran NaCl 95. Garam impor juga punya kualitas lebih baik dibandingkan garam kelas 1, dan harganya US\$50 per ton atau setara Rp6.500 per/ton. Itu berarti, garam impor dibanderol Rp650/kg jauh lebih murah dibanding garam lokal yang dijual dari para petani.

Sebelumnya, Ketua Asosiasi Petani Garam Rakyat Indonesia (APGRI) Jakfar Sodikin mengatakan, petani garam akan melakukan panen raya pada Agustus 2016 dengan target produksi tahun ini sebanyak 1,8 juta ton, atau tidak jauh berbeda dengan tahun lalu. Namun penyerapan garam rakyat terus menyusut. Jakfar menduga, industri sengaja mengurangi penyerapan garam rakyat karena menunggu keran impor garam dibuka sesuai dengan pemberlakuan Permendag Nomor 125 Tahun 2015 dari semula 1 April 2016 menjadi 1 Juni 2016. Akibatnya harga garam rakyat pun jatuh, memasuki Juni 2016 semisal harga garam kualitas 2 turun dari Rp600 per kilogram (kg) menjadi Rp500 per kg sedangkan harga garam kualitas 1 masih stagnan

Rp700 per kg-Rp750 per kg.

Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 125/M-DAG/PER/12/2015 tentang Ketentuan Impor Garam yang diterbitkan 29 Desember 2015, telah mendapatkan penolakan dari petani garam karena didalamnya ada penghapusan sejumlah item yang sebelumnya ada, yaitu tidak ada lagi kewajiban bagi importir garam konsumsi untuk menyerap garam rakyat yang diproduksi di Indonesia dengan prosentase minimal 50 persen dari total produksi. Kemudian, dalam peraturan yang baru tersebut, tidak ada lagi ketentuan tentang penetapan harga patokan garam untuk garam rakyat kualitas 1 (K1) dan kualitas 2 (K2). Masih dalam aturan yang sama, batasan untuk impor garam juga kini sudah tidak ada lagi dan itu berbeda dengan peraturan lama yang membatasi impor garam. Ketetapan yang ada dalam peraturan baru tersebut bertentangan dengan Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) yang memilih untuk mengedepankan pengembangan produksi garam rakyat dan membatasi impor garam, baik untuk industri maupun konsumsi.

Indonesia telah berulang kali mentargetkan Swasembada Garam, namun target tersebut berulang kali pula direvisi. Ada beberapa kendala Swasembada Garam tidak dapat terwujud. Pertama kualitas garam yang rendah, kendala terbesar yang dihadapi para petani dalam meningkatkan kualitas lahan adalah keterbatasan dari sisi teknologi dan sumber daya yang berkualitas dalam mengelola tambak garam. Kedua produksi garam rakyat masih sangat tergantung pada cuaca dan iklim yang terjadi sepanjang tahun, jika musim kemarau pendek maka akan berdampak langsung pada menurunnya produksi garam. Ketiga keterbatasan lahan, saat ini tambak garam masih terpusat di daerah Jawa dan Madura, sedangkan Indonesia sebagai salah satu negara yang memiliki garis pantai terpanjang kedua di dunia

tentunya masih memiliki banyak lahan potensial yang mampu dijadikan tambak garam. Keempat, penyaluran bantuan kepada petani tidak dapat dimanfaatkan secara maksimal, contohnya pemberian bantuan peralatan untuk peningkatan produksi dan kualitas garam yang dikurkuran Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) diberikan setelah petani tidak membutuhkannya.

### **Rekomendasi**

Upaya yang harus segera dilakukan oleh pemerintah untuk mewujudkan swasembada garam agar impor garam dapat berkurang yaitu: pertama, sebagai wujud perlindungan terhadap petani sebaiknya Pemerintah melakukan revisi terhadap Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 125/M-DAG/PER/12/2015 tentang Ketentuan Impor Garam dengan memasukkan larangan untuk memasukkan garam impor menjelang masa panen garam lokal dan masa impor disesuaikan dengan kondisi cuaca dimana ketika masa kemarau pendek untuk menutupi rendahnya produksi garam. Sehingga harga jual garam lokal tidak hancur karena kalah bersaing dengan harga jual garam impor yang lebih murah. Kedua, memberikan pendampingan masyarakat agar mampu mengelola tambak agar menjadi lebih modern sehingga kualitas dan kuantitas garam dapat menjadi lebih baik. Ketiga, mengoptimalkan daerah selain Jawa dan Madura sebagai sentra tambak garam. Nusa Tenggara Timur mempunyai potensi besar seperti memiliki wilayah pantai yang panjang, iklim yang panas dan kadar garam laut cukup tinggi. Keempat, perlu dilakukan perbaikan dalam pemberian bantuan alat kepada petani garam agar dapat dimanfaatkan untuk meningkatkan produksi. Kelima, Kementerian Perdagangan belum lama ini pada tanggal 9 September 2016 menerbitkan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 63/M-DAG/PER/9/2016 tentang Penetapan Harga Acuan Pembelian di Petani dan Harga

Acuan Penjualan di Konsumen, namun Permendag tersebut hanya memasukkan tujuh komoditas (beras, jagung, kedelai, gula, bawang merah, cabai, daging sapi) yang memiliki harga acuan pembeli dan penjualan. Sebagai wujud perhatian Pemerintah terhadap petani garam, alangkah baiknya Permendag Nomor 63/M-DAG/PER/9/2016 dilakukan revisi dengan menambahkan harga garam sebagai salah satu komoditas dari tujuh komoditas yang sudah memiliki harga acuan pembelian sebagai salah satu bentuk perlindungan terhadap petani garam. Keenam, melihat pelaksanaan skema kuota impor yang selama ini sering disalahgunakan, sehingga rekomendasi dari Komisi Pengawasan Persaingan Usaha (KPPU) kepada pemerintah agar skema impor pangan yang selama ini berdasarkan kuota dirubah menjadi sistem tarif (membuka keran impor pada saat harga naik, dan mengurangnya ketika harga komoditas sudah turun) perlu dikaji kembali.

### **Daftar Pustaka**

- Lia, Erika. (2016). Sindonews.com. 5 Agustus 2016. Diakses kembali dari <http://ekbis.sindonews.com/read/1128819/34/petani-garam-terdesak-garam-impor-australia-1470317774>
- Sukmana, Yoga. (2016). Kompas.com. 7 September 2016. Diakses kembali dari <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2016/09/07/201500626/impor.garam.mengusik.menteri.susi>
- Indreswari, Adisti Dini. (2016). Kontan.co.id. 27 Juni 2016. Diakses kembali dari <http://industri.kontan.co.id/news/garam-impor-siap-membanjiri-pasar-indonesia>
- Ambari, M. (2016). Mongabay.co.id. 21 Januari 2016. Diakses kembali dari <http://www.mongabay.co.id/2016/01/21/permendag-tentang-garam-bertentangan-dengan-semangat-nawacita/>
- Kementerian Kelautan Perikanan. 2015. *Analisis Data Pokok Tahun 2015*.

# Indikasi Besarnya Ketergantungan Belanja Daerah terhadap Dana Perimbangan

Dwi Resti Pratiwi<sup>1)</sup>

Abstrak

Tujuan dilaksanakannya otonomi daerah ialah mewujudkan kemandirian daerah sehingga daerah bebas mengatur dirinya sendiri tanpa campur tangan pemerintah pusat. Namun lebih dari satu dekade pelaksanaannya, belum menunjukkan hasil yang diharapkan. Kondisi ini menandakan adanya indikasi dimana pemerintah daerah lebih banyak menggunakan dana transfer dibandingkan mengoptimalkan pendapatan asli daerahnya untuk pengeluaran rutin daerahnya. Kecenderungan ini dapat dilihat dari respon pengeluaran pemerintah yang dikenal dengan teori *Flypaper Effect*. Hasil analisis dengan menggunakan statistik deskriptif menunjukkan bahwa dari 100 persen pengeluaran pemerintah kabupaten kota, sekitar rata-rata 87 persen masih didominasi oleh alokasi dana perimbangan pada periode 2012-2014. Dimana pada tahun 2001, rasio PAD terhadap belanja hanya sebesar 7,47 persen dan hingga tahun 2014 hanya meningkat menjadi 12,73 persen. Kondisi ini menunjukkan adanya indikasi *flypaper effect* pada belanja daerah yang menyebabkan inefisiensi pada belanja daerah. Oleh karenanya pemerintah daerah perlu lebih mengoptimalkan sumber dayanya untuk meningkatkan kemandirian daerahnya.

Penerapan otonomi daerah di Indonesia saat ini berlandaskan pada Undang-Undang (UU) No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Hal ini menandakan sudah satu dekade lebih otonomi daerah dilaksanakan di Indonesia. Tujuan dari pelaksanaan otonomi daerah ialah untuk mewujudkan kemandirian daerah sehingga daerah bebas untuk mengatur dirinya tanpa ada campur tangan pemerintah pusat sesuai dengan peraturan berlaku. Adapun sumber dana utama pemerintah daerah berasal dari PAD yang dipakai untuk membiayai belanja modal dan pembangunan. Selain itu, Pemerintah daerah juga mendapatkan bantuan transfer dana dari pemerintah pusat berupa Dana Perimbangan yang terdiri dari Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Namun permasalahannya saat ini, Pemerintah daerah khususnya kabupaten/kota cenderung menggantungkan diri pada alokasi dana perimbangan untuk membiayai belanja modal dan pembangunan sehingga kurang mengoptimalkan potensi sumber daya yang dimiliki daerah. Hal

ini menimbulkan perilaku asimetris pada pemerintah daerah yang mengindikasikan adanya inefisiensi pada dana transfer tersebut. Kecenderungan ini dapat dilihat dari respon pengeluaran pemerintah yang dikenal dengan teori *Flypaper Effect*.

*Flypaper effect* itu sendiri merupakan suatu kondisi dimana pemerintah daerah merespon belanja daerah dengan lebih banyak menggunakan dana transfer yang berasal dari pusat, baik DAU, DAK maupun DBH. Dana transfer tersebut diberikan untuk jangka waktu tertentu dengan indikasi adanya pihak yang memperoleh keuntungan dari penerimaan transfer (*grants*) yang cenderung meningkat (Tresch dalam Afrizawati, 2012). Ketika penerimaan daerah berasal dari transfer, maka stimulasi atas belanja yang ditimbulkannya berbeda dengan stimulasi yang muncul dari PAD terutama pajak daerah. Oates dalam Santoso et.al (2015) menyatakan ketika respon belanja daerah lebih besar terhadap transfer daripada pendapatannya sendiri, maka disebut *flypaper effect*. Istilah *flypaper effect* pertama kali dikemukakan oleh Courant, Gramlich, dan Rubinfeld (1979) dalam Inman (2008), untuk mengartikulasikan pemikiran Arthur Okun yang menyatakan "*money sticks where it hits*". Melalui analisis sederhana

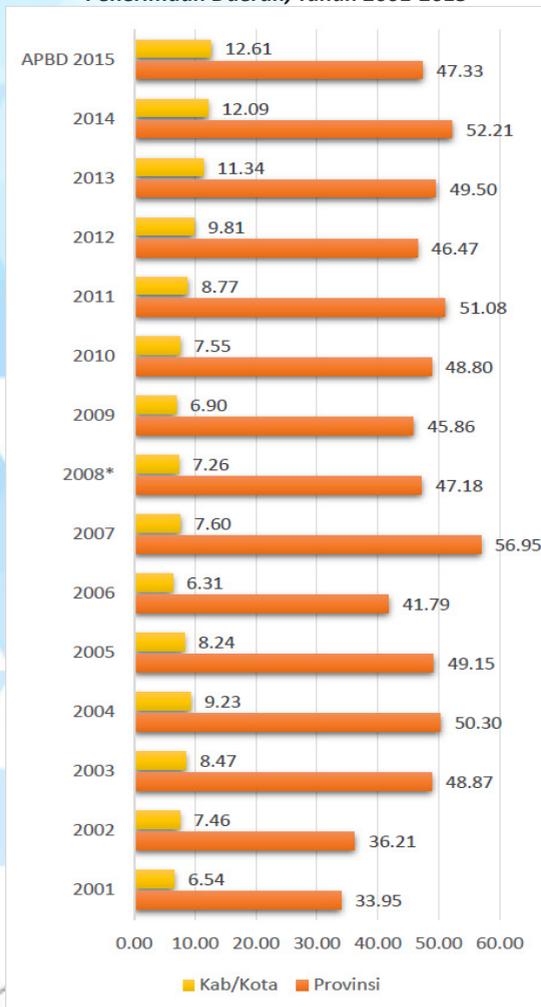
1) Analisis APBN, Pusat Kajian Anggaran, Badan Keahlian DPR RI. e-mail: dwirestipratiwi@gmail.com

dengan statistik deskriptif, penulisan ini akan memaparkan apakah ada indikasi *flypaper effect* pada belanja daerah provinsi maupun kabupaten/kota. Adapun beberapa perhitungan rasio dalam tulisan ini yang menunjukkan indikasi adanya *flypaper effect* yaitu rasio pendapat asli daerah (PAD) terhadap penerimaan daerah, PAD terhadap belanja, dan rasio dana perimbangan terhadap belanja daerah baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota.

### Indikasi Inefisiensi Dana Transfer

Sebelum menilai adanya respon terhadap dana perimbangan yang berlebihan. Pada bagian ini digambarkan terlebih dahulu bagaimana derajat

**Gambar 1. Kontribusi PAD Terhadap Total Penerimaan Daerah, Tahun 2001-2015**



Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan

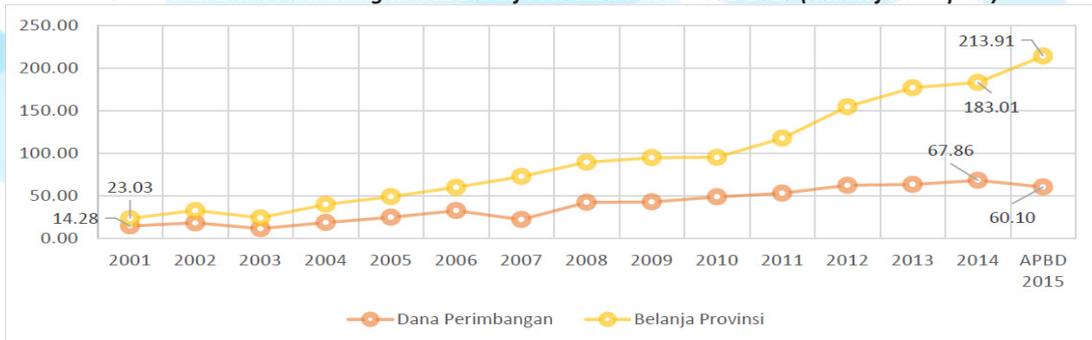
otonomi daerah itu sendiri. Derajat ini dihitung berdasarkan perbandingan antara jumlah PAD dengan total penerimaan daerah. Rasio ini menilai kontribusi PAD terhadap total penerimaan daerah. Semakin tinggi kontribusi PAD terhadap penerimaan daerah, maka semakin tinggi kemampuan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan desentralisasi.

Gambar 1 menunjukkan derajat desentralisasi di tingkat provinsi lebih baik dibandingkan di tingkat kabupaten/kota. Pada tingkat provinsi, hampir 50 persen dari penerimaan daerahnya berasal dari PAD. Meskipun demikian, derajat desentralisasi ini belum menunjukkan peningkatan dari tahun ke tahun. Sejak tahun 2001, derajat desentralisasi terbesar terjadi pada tahun 2007 yaitu 56,95 persen, namun mengalami penurunan dan kenaikan di tahun-tahun berikutnya. Hingga di tahun 2014, kontribusi PAD sebesar 52,21 persen dari rata-rata total penerimaan provinsi. Sebaliknya, rata-rata kontribusi PAD kabupaten/kota masih sangat rendah, namun menunjukkan peningkatan. Pada tahun 2001, rata-rata kontribusi PAD terhadap total penerimaan sebesar 6,54 persen dan di tahun 2014 meningkat hampir 100 persen menjadi 12,09 persen. Data ini menggambarkan bahwa tingkat ketergantungan daerah terhadap pusat masih cukup tinggi sehingga semangat desentralisasi belum terlaksana sepenuhnya dengan baik. Pada periode 1999-2005 sudah terdapat 223 daerah otonomi baru (DOB) sehingga saat ini Indonesia memiliki 34 provinsi, 415 kabupaten dan 93 kota. Namun tujuan dibentuknya DOB ini yaitu meningkatkan pemerataan pembangunan dan kesejahteraan dimana PAD meningkat dan terjadi inovasi di pemerintahannya, belum dijalankan sesuai harapan tersebut. Hampir sekitar 63 persen DOB tidak sesuai cita-cita awal terlihat dengan tidak adanya terobosan dan inovasi dari pemerintahannya (beritasatu, 2015).

### Dana Perimbangan dan Belanja Provinsi

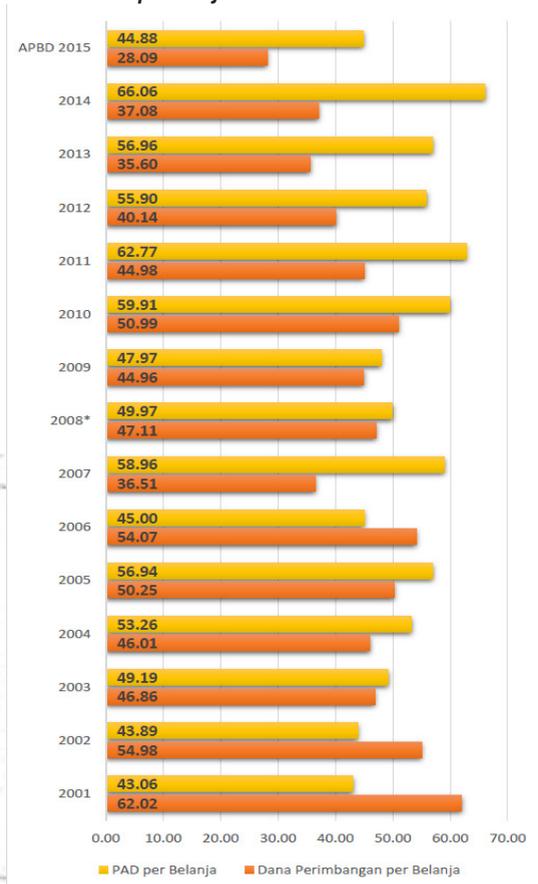
Pada gambar 2 menunjukkan bahwa peningkatan realisasi dana perimbangan dalam periode 2001 hingga 2014 sebesar 375 persen yaitu dari Rp14,28 Triliun menjadi Rp67,8 Triliun, sementara

**Gambar 2. Dana Perimbangan dan Belanja Provinsi Tahun 2001-2015 (dalam juta Rupiah)**



Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan  
 anggaran belanja meningkat dari Rp23 triliun menjadi Rp183 triliun atau meningkat sebesar 694,76 persen pada periode yang sama. Kondisi ini dapat menunjukkan bahwa anggaran belanja di provinsi tidak terlalu dipengaruhi oleh besaran dana perimbangan yang diperoleh.

**Gambar 3. Rasio Dana Perimbangan dan PAD Terhadap Belanja Provinsi Tahun 2001-2015**



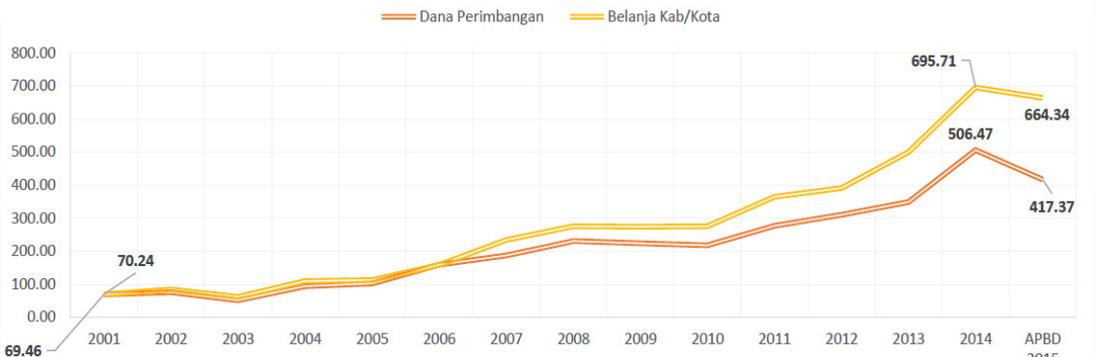
Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan

Lebih jelas pada gambar 3 menunjukkan rasio dana perimbangan terhadap belanja daerah lebih rendah dibandingkan dengan rasio PAD terhadap belanja terutama sejak tahun 2007. Hal ini mengindikasikan bahwa sumber pendanaan untuk belanja daerah sebagian besar berasal dari pendapatan asli daerah dibandingkan dengan dana perimbangan. Di tahun 2001, dari 100 persen belanja daerah, sekitar 62 persen sumber pendanaannya berasal dari dana perimbangan dan hanya 43 persen berasal dari PAD. Namun pada realisasi tahun 2014 mengalami peningkatan dimana 66 persen dari belanja daerah bersumber dari PAD dan 33 persen berasal dari dana perimbangan. Kondisi ini menunjukkan pada tingkat provinsi, sebagian besar pemerintah daerahnya sudah dapat memanfaatkan sumber daya daerahnya dengan baik.

### Dana Perimbangan dan Belanja Kabupaten/Kota

Salah satu indikasi adanya respon belanja kabupaten/daerah terhadap dana perimbangan yang diperoleh dapat terlihat pada gambar 4 berikut, dimana menunjukkan bahwa perubahan dana perimbangan dengan belanja daerah hampir mendekati. Di tahun 2001 hampir seluruh belanja daerahnya bersumber dari dana perimbangan. Dari total belanja daerah sebesar Rp70 triliun, Rp69,4 triliun merupakan alokasi dana perimbangan. Besarnya prosentasi alokasi dana perimbangan terhadap belanja daerah yang hampir mendekati 100 persen ini terus berlanjut sampai tahun 2006. Hingga di tahun 2014, rentang belanja dan dana perimbanganpun tidak jauh berbeda

**Gambar 4. Dana Perimbangan dan Belanja Kabupaten/Kota Tahun 2001-2015 (dalam juta Rupiah)**



Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan dimana total dana perimbangan sebesar Rp506 triliun sementara total belanja kabupaten/kota sebesar Rp695,7 triliun.

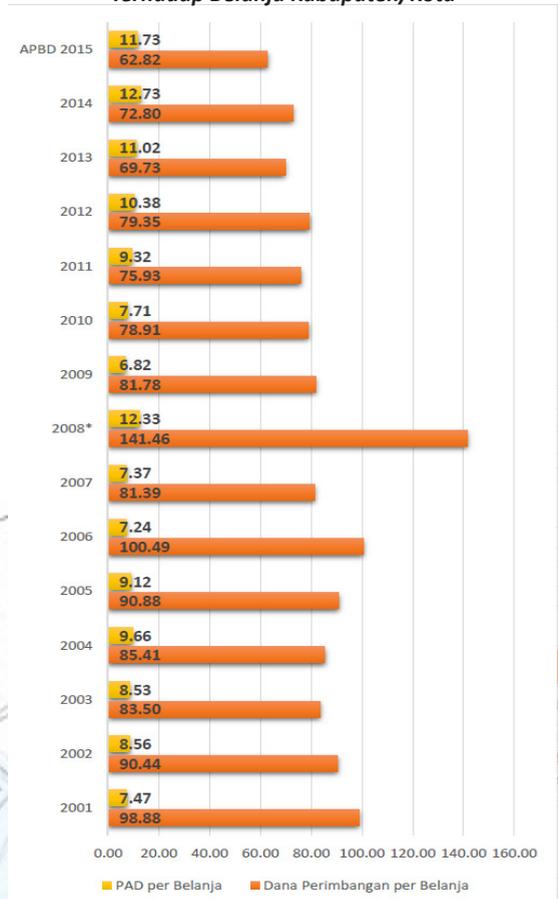
Gambar 5 menunjukkan indikasi *flypaper effect* pada belanja daerah, dimana dalam kurun waktu 2001 – 2014 dari 100 persen pengeluaran pemerintah daerah, sekitar rata-rata 87 persen masih didominasi oleh alokasi dana perimbangan. Dimana pada tahun 2001, rasio PAD terhadap belanja hanya sebesar 7,47 persen dan hingga tahun 2014 hanya meningkat menjadi 12,73 persen. Kecenderungan pengaruh dana perimbangan jangka panjang tentu dapat mengganggu kemampuan daerah dalam membiayai pengeluarannya khususnya pengelolaan sumber daya sendiri. Hal ini menunjukkan bahwa tujuan utama dana perimbangan, khususnya DAU untuk menghilangkan kesenjangan fiskal (*fiscal gap*) akan tetap ada, dimana kondisi tersebut mengindikasikan terjadinya *flypaper effect*. Dampak dari kondisi ini ialah pemerintah daerah kurang memaksimalkan pemanfaatan PAD karena adanya alokasi dana perimbangan tersebut. Hal ini membuat pemerintah daerah merasa lebih mudah untuk memaksimalkan belanja daerah daripada berusaha untuk mengupayakan dan mencari cara memaksimalkan potensi daerahnya yang akan berdampak pada meningkatnya PAD. Cara ini harus dilakukan karena tidak mungkin selamanya pemerintah daerah akan selalu bergantung pada transfer pemerintah pusat.

### Rekomendasi

Berdasarkan paparan di atas dapat

disimpulkan bahwa pelaksanaan otonomi daerah yang sudah berlangsung sejak tahun 2000 belum menunjukkan hasil yang diharapkan. Salah satu tujuan otonomi daerah untuk meningkatkan kemandirian daerah justru yang terjadi saat ini sebaliknya dimana kabupaten/

**Gambar 5. Rasio Dana Perimbangan dan PAD Terhadap Belanja Kabupaten/Kota**



Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan

kota masih tergantung pada pusat. Hal ini terlihat dari kontribusi yang besar dari dana perimbangan terhadap pendapatan daerah. Pada tingkat kabupaten/kota dalam periode 2001-2014, dari 100 persen pengeluaran pemerintah daerah, sekitar 87 persen masih didominasi oleh alokasi dana perimbangan. Sehingga hal ini menunjukkan adanya indikasi *flypaper effect* pada belanja daerah. Oleh karena itu, untuk mengurangi ketergantungan tersebut dan melaksanakan otonomi daerah yang sesuai diharapkan, perlu adanya usaha dari pemerintah pusat maupun daerah dalam memperbaiki pelaksanaan otonomi daerah.

Bagi pemerintah pusat disarankan untuk; (1) memperketat pembentukan daerah otonomi baru; (2) mendorong pemerintah daerah untuk meningkatkan PAD-nya dalam mengurangi ketergantungan daerah diantaranya dengan cara, memberikan insentif kepada daerah yang mampu menaikkan dan menjaga konsistensi peningkatan kapasitas fiskalnya, menambah jenis pajak yang dapat dilimpahkan kewenangan pemungutannya dari pemerintah pusat kepada pemerintah, dsb.

Sementara itu, dari sisi pemerintah daerah sendiri juga harus berperan besar dalam usaha meningkatkan PAD nya dengan memaksimalkan potensi daerahnya, diantaranya melalui; (1) peningkatan kapasitas pemerintah dalam mengelola sumber daya agar dapat menghasilkan bagi daerahnya serta mengelola keuangan daerah dengan baik, (2) melakukan optimalisasi eksplorasi sumber daya alam untuk meningkatkan

potensi dana bagi hasil, (3) meningkatkan investasi dengan pembentukan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) pada sektor usaha produktif dan (4) optimalisasi intensifikasi dan ekstensifikasi pungutan daerah dalam bentuk retribusi atau pajak daerah.

#### Daftar Pustaka

Afrizawati. (2012). *“Analisis Flypaper Effect Pada Belanja Daerah Kabupaten/Kota Di Sumatera Selatan”*. Jurnal Ekonomi dan Informasi Akuntansi (JENIUS) Vol 2 No.1.

Amalia, Fitri. (2015). *“Analisis Flypaper Effect Pada Belanja Daerah Kabupaten dan Kota di Provinsi Banten”*. Jurnal Organisasi dan Manajemen, Volume 11, Nomor 1, Maret 2015, 15-25. Jakarta

Ariana, Hermawati, et al (2012). *“Analisis Pendapatan dan Belanja Pada Pemerintah Daerah Kabupaten Kutai Timur”*. Universitas Mulawarman

Berita Satu. (1 Juni 2015). *“Pemekaran Wilayah, Pemerintah Akan Lebih Selektif”*. Diakses melalui <http://www.beritasatu.com/nasional/278888-pemekaran-wilayah-pemerintah-akan-lebih-selektif.html>. Diakses pada 15 September 2016

Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan. (2016). *Data Keuangan Daerah Sebelum dan Setelah TA 2006*.

Inman, Robert. (2008). *“The Flypaper Effect”*. Working Paper 14579. National Bureau Of Economic Research. <http://www.nber.org/papers/w14579>

Santoso, et al (2015). *“Flypaper Effect Pada Pengelolaan Keuangan Daerah di Provinsi Lampung”*. Jurnal Ekonomi Pembangunan Universitas Lampung



**Buletin APBN**  
**Pusat Kajian Anggaran**  
**Badan Keahlian DPR RI**  
**[www.puskajianggaran.dpr.go.id](http://www.puskajianggaran.dpr.go.id)**  
**Telp. 021-5715635/5715528, Fax. 021-5715528**  
**e-mail [puskaji.anggaran@dpr.go.id](mailto:puskaji.anggaran@dpr.go.id)**



9 772502 868006