

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Sebagai bentuk tata kelola dan demokrasi yang baik pada Negara ini, pada pemerintahan Presiden Habibie desentralisasi dan otonomi daerah diperkenalkan ke publik. Otonomi daerah dan desentralisasi menjadi tantangan baru saat itu dengan perubahan yang terjadi dari sentralisasi dimana pusat yang bertanggung jawab signifikan kepada pemerintah daerah atas segala aktivitas pelayanan publiknya menjadi desentralisasi dimana pelimpahan wewenang yang sebelumnya menjadi tanggung jawab pusat beralih kepada daerah. Peraturan ini bertujuan agar pemerintah daerah yang berperan aktif sebagai perwakilan tangan dari pemerintah pusat mampu mengoptimalkan potensi-potensi daerahnya dan menyediakan segala pelayanan publiknya secara mandiri dengan harapan melakukan pembiayaan dan pertanggungjawaban keuangan sendiri dengan pusat turut memberikan sejumlah bantuan keuangan dan pengawasan terhadap pelaksanaannya.

Setelah reformasi, pemerintah mulai menerapkan desentralisasi dan otonomi daerah dengan wujud nyata berupa produk hukum berawal dari Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian mengalami perubahan terakhir menjadi Undang-Undang No. 23 Tahun 2014, berisi bahwasannya pemerintah daerah diberikan kewenangan dan tanggung jawab terhadap penyelenggaraan fungsi pemerintah daerahnya sendiri kecuali dalam bidang pertahanan keamanan, politik luar negeri, fiskal dan moneter, peradilan, agama, dan administrasi pemerintahan yang bersifat strategis (Sidik, 2002)

Selain dalam pelimpahan wewenang yang sudah disebutkan, implementasi otonomi daerah di Indonesia ditandai dengan desentralisasi fiskal, yaitu pelimpahan wewenang di bidang keuangan dengan proses pengalihan sumber keuangan bagi daerah dalam jumlah yang sangat signifikan yang bersumber dari pemerintah pusat.

**Ahmad Faris Pratama, 2019**

**PENGARUH PENDAPATAN ASLI DAERAH DAN DANA ALOKASI UMUM TERHADAP BELANJA DAERAH SERTA ANALISIS *FLYPAPER EFFECT***

**(Studi pada Kabupaten/Kota di Kalimantan, Sulawesi, Bali, Nusa Tenggara, Maluku, dan Papua)**

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

Pemerintah mengeluarkan Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang kemudian diganti menjadi Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 yang isinya menyebutkan bahwa penerimaan daerah terdiri dari pendapatan asli daerah (PAD) dan dari pemerintah pusat yaitu dana perimbangan dan juga pendapatan lain-lain yang sah, demikian pula pengeluaran daerah diatur dengan dikategorikan menjadi administrasi umum, operasi dan pemeliharaan, dan belanja modal. Dana perimbangan bersumber dari APBN yang memang dialokasikan untuk pemerintah daerah dalam rangka untuk mengisi kesenjangan fiskal antara pemerintah pusat dan daerah sebagai wujud nyata desentralisasi yang terdiri dari Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Secara sifat Dana Bagi Hasil (DBH) dan Dana Alokasi Umum (DAU) dikategorikan sebagai transfer yang tidak bersyarat atau *unconditional grants* karena dana tersebut sifatnya wajib diserahkan oleh pusat, sedangkan Dana Alokasi Khusus (DAK) dikategorikan sebagai transfer bersyarat atau *conditional grants* karena dana tersebut memiliki syarat-syarat tertentu agar dapat diterima (Brodjonegoro & Vazquez, 2002). Sementara itu belanja daerah dibagi menjadi dua yaitu belanja langsung dan tidak langsung yang tujuan sama untuk memenuhi kebutuhan daerah tersebut.

Kemampuan fiskal merupakan masalah penting dan strategis, karena di masa mendatang pemerintah daerah diharapkan dapat mengurangi bahkan melepaskan ketergantungannya secara finansial kepada pemerintah pusat (Iskandar, 2017). Namun demikian, Wibowo (2008) berpendapat bahwa desentralisasi fiskal versi orde reformasi memunculkan banyak daerah yang mempunyai tanggung jawab besar namun tidak diiringi dengan kapasitas fiskal yang memadai. Brodjonegoro (2001) menyatakan bahwa kendati daerah memperoleh dana perimbangan yang lebih besar, namun hal ini dibarengi dengan merosotnya jumlah penerimaan asli daerah dan kemampuan pengumpulan pajak lokal. Akibatnya dari tahun ke tahun pemerintah daerah selalu menuntut transfer yang lebih besar lagi dari pusat, bukannya mengeksplorasi basis pajak lokal secara optimal (Kuncoro, 2007). Pemerintah daerah

Ahmad Faris Pratama, 2019

**PENGARUH PENDAPATAN ASLI DAERAH DAN DANA ALOKASI UMUM TERHADAP BELANJA DAERAH SERTA ANALISIS FLYPAPER EFFECT**

(Studi pada Kabupaten/Kota di Kalimantan, Sulawesi, Bali, Nusa Tenggara, Maluku, dan Papua)

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

masih “mengandalkan” dana dari pemerintah pusat dalam membiayai belanja daerahnya tetapi tidak mengoptimalkan potensi daerahnya untuk menambah pendapatan daerahnya (Wulansari, 2015). Terdapat kasus dimana data daerah menunjukkan bahwa proporsi Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam membiayai belanja pemerintah daerah paling tinggi hanya sebesar 20 persen (Kuncoro, 2007). Ndadari & Adi (2008) menyebutkan bahwa proporsi Dana Alokasi Umum terhadap penerimaan daerah masih yang tertinggi dibandingkan dengan penerimaan daerah yang lain, termasuk PAD. Saat penerimaan daerah yang berasal dari transfer, maka terjadi respon yang berbeda dengan respon dari PAD. Ketika respon atau belanja daerah lebih besar dengan menggunakan dana dari transfer, maka disebut *flypaper effect*.

Menurut Maimunah (2006) dalam Ekawarna (2017) *flypaper effect* adalah suatu kondisi yang terjadi saat Pemerintah Daerah merespon belanja lebih banyak dengan menggunakan dana transfer dalam membiayai belanja Pemerintah Daerah daripada menggunakan kemampuan sendiri atau pendapatan asli daerah. *Flypaper effect* membawa efek lebih besar transfer akan meningkatkan nilai belanja pemerintah daerah dibandingkan penerimaan transfer itu sendiri (Turnbull, 1992 dalam Kuncoro, 2007). Selain ketergantungan fiskal, fenomena *flypaper effect* dapat menimbulkan asimetri saat terjadi perubahan fiskal, yaitu ketika dana transfer meningkat, pemerintah daerah membelanjakan tambahan pendapatan, namun ketika jumlah dana transfer berkurang, belanja daerah tidak berkurang (Junaidi, 2012, dalam Solikin, 2016). Singkatnya ketika pemerintah daerah diberikan dana transfer, mereka cenderung menaikkan belanjanya tetapi apabila sewaktu-waktu dana transfer dikurangi, pembelanjaan mereka tidak dikurangi.

Sejumlah penelitian mengenai fenomena *flypaper effect* turut dilakukan di sejumlah Negara. Sa/Ĝbafi & Saruç (2004) menguji Pendapatan Asli Daerah dan Dana Transfer terhadap Belanja Daerah pada tahun 1995 di Turki hasilnya terjadi *flypaper effect*. Pevcin (2011) menguji Pendapatan Asli Daerah dan Dana Transfer terhadap Belanja Daerah di Slovenia tahun 2006 menemukan bahwa di Slovenia

Ahmad Faris Pratama, 2019

**PENGARUH PENDAPATAN ASLI DAERAH DAN DANA ALOKASI UMUM TERHADAP BELANJA DAERAH SERTA ANALISIS FLYPAPER EFFECT**

(Studi pada Kabupaten/Kota di Kalimantan, Sulawesi, Bali, Nusa Tenggara, Maluku, dan Papua)

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

terjadi *flypaper effect*. Sour & Girón (2009) turut menguji Pendapatan Asli Daerah dan *Unconditional Grants* terhadap Belanja Daerah di Meksiko dalam kurun waktu 1990-2007 yang ditemukan adalah terjadi *flypaper effect* pada kurun waktu tersebut di Meksiko. Korzhenevych & Langer (2016) turut meneliti dengan cara membandingkan munculnya *flypaper effect* antara Jerman Barat dan Timur pada tahun 2009-2013 hasilnya ditemukan *flypaper effect* pada kedua bagian wilayah. (Karnik & Lalvani, 2005) turut menguji mengenai *flypaper effect* pada provinsi Maharashtra di India dari tahun 1993-1998, penelitian ini menemukan bahwa *flypaper effect* terjadi. Hasil ini sejalan dengan penelitian yang lain yang dilakukan oleh Vegh & Vuletin (2015) di Argentina, Mehriiz & Marceau (2014) di Kanada, Mattos, Rocha, & Arvate (2011) di Brazil, dan Liu & Zhao (2011) di China.

Beberapa penelitian dilakukan di tanah air guna membuktikan fenomena *flypaper effect*. Solikin (2016) menguji DAU, PAD dan Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SILPA) terhadap belanja daerah kabupaten dan kota seluruh Indonesia. Hasilnya semua variabel independen berpengaruh terhadap belanja daerah dan terjadi *flypaper effect* dalam rentang penelitian APBN tahun 2012-2014. Penelitian dengan variabel yang lebih banyak dilakukan Inayati (2017) menguji DAU, DAK, DBH, dan PAD terhadap belanja Negara kabupaten dan kota seluruh Indonesia dengan APBN tahun 2009-2013, seluruh variabel independen berpengaruh terhadap belanja daerah dengan masih ditemukannya *flypaper effect*.

Pada daerah yang lebih spesifik, (Kartika & Suzan, 2015) meneliti mengenai pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap belanja daerah pada Kabupaten dan kota di Provinsi Banten lewat APBD tahun 2008-2012. Dalam hasil penelitiannya ditemukan DAU dan PAD berpengaruh terhadap belanja daerah. DAU memberikan pengaruh terhadap belanja daerah lebih besar daripada PAD. Dengan hal tersebut terbukti terjadi *flypaper effect* pada penelitian tersebut. Sementara Armawaddin, Rumbia, & Afiat, (2018) menguji dana transfer (DAU, DBH, dan DAK) dan PAD terhadap belanja daerah kabupaten/kota di Sulawesi pada tahun 2016-2017. Ditemukan bahwa DAK berpengaruh paling besar

Ahmad Faris Pratama, 2019

**PENGARUH PENDAPATAN ASLI DAERAH DAN DANA ALOKASI UMUM TERHADAP BELANJA DAERAH SERTA ANALISIS FLYPAPER EFFECT**

(Studi pada Kabupaten/Kota di Kalimantan, Sulawesi, Bali, Nusa Tenggara, Maluku, dan Papua)

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

terhadap belanja daerah dibandingkan DAU, DBH, dan PAD sehingga terjadi *flypaper effect*.

Namun beberapa penelitian yang dilakukan untuk menguji *flypaper effect* mengemukakan hal yang berbeda. Amalia (2015) meneliti kabupaten dan kota di Provinsi Banten pada tahun 2010-2013 menunjukkan tidak ditemukannya *flypaper effect* dikarenakan porsi PAD dalam mempengaruhi belanja daerah lebih besar daripada DAU. Mentayani et al. (2012) tidak menemukan *flypaper effect* pada penelitiannya di Kalimantan Selatan tahun 2010. Ekawarna (2017) pada penelitiannya di Provinsi Jambi dari tahun 2010-2014 tidak menemukan *flypaper effect* terjadi. Sejalan dengan penelitian sebelumnya, Oktavia (2014) tidak menemukan *flypaper effect* pada Provinsi Jawa Timur tahun 2003-2013. Dengan demikian, fenomena *flypaper effect* tidak terjadi di semua daerah di Indonesia. Lalu mengutip hasil dari penelitian Widarjono (2006) “*flypaper effect* lebih mungkin terjadi pada wilayah timur (Kalimantan, Sulawesi, Bali, Nusa Tenggara, dan Papua) dibandingkan barat Indonesia (Sumatera dan Jawa)”.

Berdasarkan penjelasan diatas, daerah yang berada di bagian timur Indonesia memiliki peluang lebih besar dalam terjadinya *flypaper effect* dan belum ada yang menguji dengan menggunakan subjek ini sebelumnya, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul ”**Pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum terhadap Belanja Daerah serta analisis *Flypaper Effect* (Studi pada Kabupaten/Kota di Kalimantan, Sulawesi, Bali, Nusa Tenggara, Maluku, dan Papua)**”

## 1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka dapat diajukan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Apakah PAD berpengaruh terhadap belanja daerah Kabupaten dan Kota seluruh provinsi di Kalimantan, Sulawesi, Bali, Nusa Tenggara, Maluku, dan Papua?
2. Apakah DAU berpengaruh terhadap belanja daerah Kabupaten dan Kota seluruh provinsi di Kalimantan, Sulawesi, Bali, Nusa Tenggara, Maluku, dan Papua?

Ahmad Faris Pratama, 2019

**PENGARUH PENDAPATAN ASLI DAERAH DAN DANA ALOKASI UMUM TERHADAP BELANJA DAERAH SERTA ANALISIS *FLYPAPER EFFECT***

(Studi pada Kabupaten/Kota di Kalimantan, Sulawesi, Bali, Nusa Tenggara, Maluku, dan Papua)

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

3. Apakah terjadi *flypaper effect* di Kabupaten dan Kota seluruh provinsi di Kalimantan, Sulawesi, Bali, Nusa Tenggara, Maluku, dan Papua?

### 1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian latar belakang dan rumusan masalah, maka dapat diketahui bahwa tujuan penelitian sebagai berikut:

1. Menguji pengaruh PAD terhadap belanja daerah Kabupaten dan Kota seluruh provinsi di Kalimantan, Sulawesi, Bali, Nusa Tenggara, Maluku, dan Papua.
2. Menguji pengaruh DAU terhadap belanja daerah Kabupaten dan Kota seluruh provinsi di Kalimantan, Sulawesi, Bali, Nusa Tenggara, Maluku, dan Papua.
3. Menguji *flypaper effect* di Kabupaten dan Kota seluruh provinsi di Kalimantan, Sulawesi, Bali, Nusa Tenggara, Maluku, dan Papua.

### 1.4. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat kepada:

1. Bagi Pemerintah Daerah

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran dan masukan mengenai situasi dan informasi daerah, agar pemerintah daerah cepat tanggap untuk mengalihkan pendapatan mereka kepada belanja modal untuk mengembangkan segala potensi lokal daerah yang ada demi kemajuan dan kemandirian daerah agar porsi pembiayaan belanja daerah lebih besar dari PAD.

2. Bagi Dunia Pendidikan

Penelitian ini diharapkan dapat menambah koleksi pustaka penelitian ilmiah khususnya di Universitas Pendidikan Indonesia dan umumnya kepada seluruh peneliti lainnya agar harapannya dapat dijadikan referensi dan informasi untuk penelitian selanjutnya.

3. Bagi Peneliti

Penelitian ini diharapkan menambah wawasan dan pengetahuan terkait pemerintah daerah khususnya fenomena *flypaper effect* yang terjadi di Kabupaten dan kota seluruh provinsi di Kalimantan, Sulawesi, Bali, Nusa Tenggara, Maluku, dan Papua.

Ahmad Faris Pratama, 2019

**PENGARUH PENDAPATAN ASLI DAERAH DAN DANA ALOKASI UMUM TERHADAP BELANJA DAERAH SERTA ANALISIS *FLYPAPER EFFECT***

(Studi pada Kabupaten/Kota di Kalimantan, Sulawesi, Bali, Nusa Tenggara, Maluku, dan Papua)

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu