

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, daerah diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (Mahsun *et al.*, 2007). Pemberian otonomi yang luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat (Mahsun *et al.*, 2007). Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengungkapkan bahwa dalam melaksanakan kewenangannya dalam otonomi daerah, pemerintah daerah berhak menerima transfer dana atau dana perimbangan dari pemerintah pusat. Dana perimbangan yang diberikan pemerintah kepada pemerintah daerah merupakan kewajiban pemerintah dalam menjamin keberlangsungan otonomi daerah. Lebih lanjut dana perimbangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004.

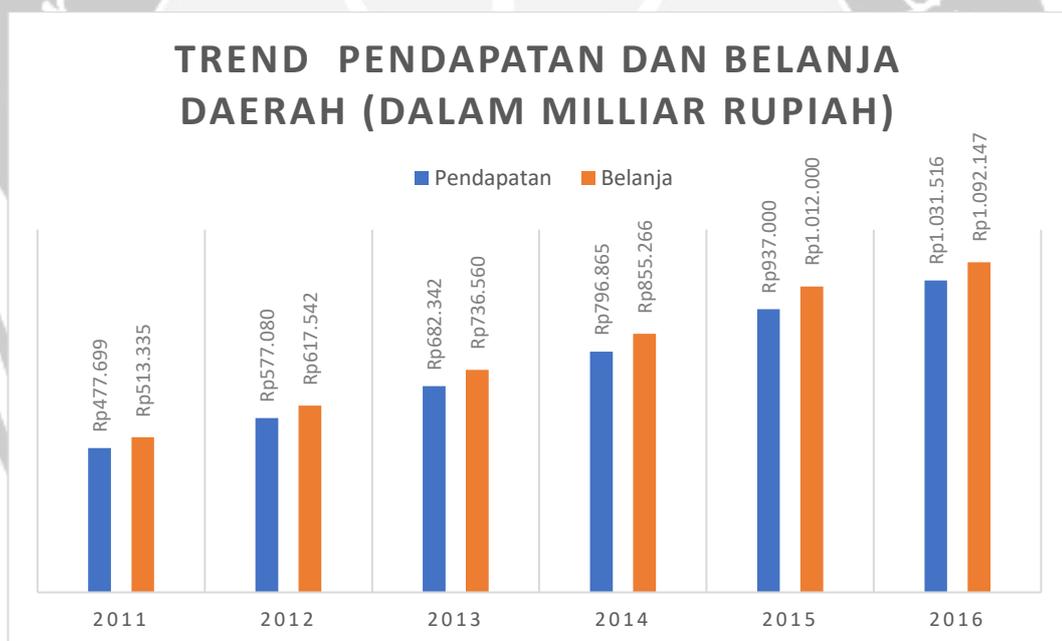
Sejalan dengan berjalannya otonomi daerah pemerintah daerah memiliki hak untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan daerah. Salah satu kewenangan daerah dalam bidang keuangan adalah menyusun sendiri Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) (Hediyanto dan Rahayu, 2014). APBD merupakan rencana operasional keuangan Pemda, di mana pada satu pihak

menggambarkan perkiraan pengeluaran setinggi-tingginya guna membiayai kegiatan-kegiatan dan proyek-proyek daerah selama satu tahun anggaran tertentu, dan di pihak lain menggambarkan perkiraan dan sumber-sumber penerimaan daerah guna menutupi pengeluaran yang dimaksud (Mamesah, 1995 dalam Halim, 2002). Secara garis besar, struktur APBD dapat dikelompokkan atas pendapatan daerah, belanja daerah, dan pembiayaan daerah. Belanja daerah menurut Permendagri No. 21 Tahun 2011 merupakan kewajiban pemerintah daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih. Sedangkan pendapatan menurut Permendagri No. 21 Tahun 2011 adalah hak pemerintah daerah yang diakui sebagai penambah kekayaan bersih. Belanja daerah merupakan kewajiban pemerintah daerah dalam meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat (Hediyanto dan Rahayu, 2014), di mana nantinya akan dipenuhi melalui pendapatan daerah. Pendapatan sendiri terdiri atas 4 kelompok yaitu Pendapatan Asli Daerah (PAD), dana perimbangan, lain-lain pendapatan daerah yang sah, dan pinjaman daerah (Bastian, 2006).

Dalam pelaksanaan otonomi daerah, peran transfer dari pemerintah pusat tidak dapat dihindarkan mengingat pemberian transfer merupakan kewajiban pemerintah pusat dalam menjamin sumber keuangan pelaksanaan otonomi daerah (Ulum, 2004). Hal ini ditegaskan dalam UU No.32 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa untuk pelaksanaan otonomi daerah, pemerintah pusat akan mentransfer dana perimbangan kepada pemerintah daerah. Konsekuensinya adalah pemerintah pusat harus mengeluarkan dana dari APBN untuk membiayai pemerintah daerah dalam melaksanakan roda pemerintahannya. Di sisi lain pemberian transfer di negara berkembang hanya didasarkan dari aspek belanja dan tidak memperhatikan aspek

pengumpulan pajak lokal (Nurdini, Wiratno, dan Farida, 2014). Hal ini berakibat pada penggunaan dana transfer dari pemerintah pusat hanya untuk menutupi belanja daerah. Akibatnya dari tahun ke tahun pemerintah daerah selalu menuntut transfer yang lebih besar lagi dari pemerintah pusat. Hal ini berakibat pada peningkatan porsi penggunaan dana transfer yang lebih besar daripada pendapatan daerah. Fenomena dikenal dengan sebutan *flypaper effect*.

Berikut adalah 2 grafik yang akan menggambarkan terjadinya *flypaper effect* pada belanja pemerintah daerah di Indonesia :

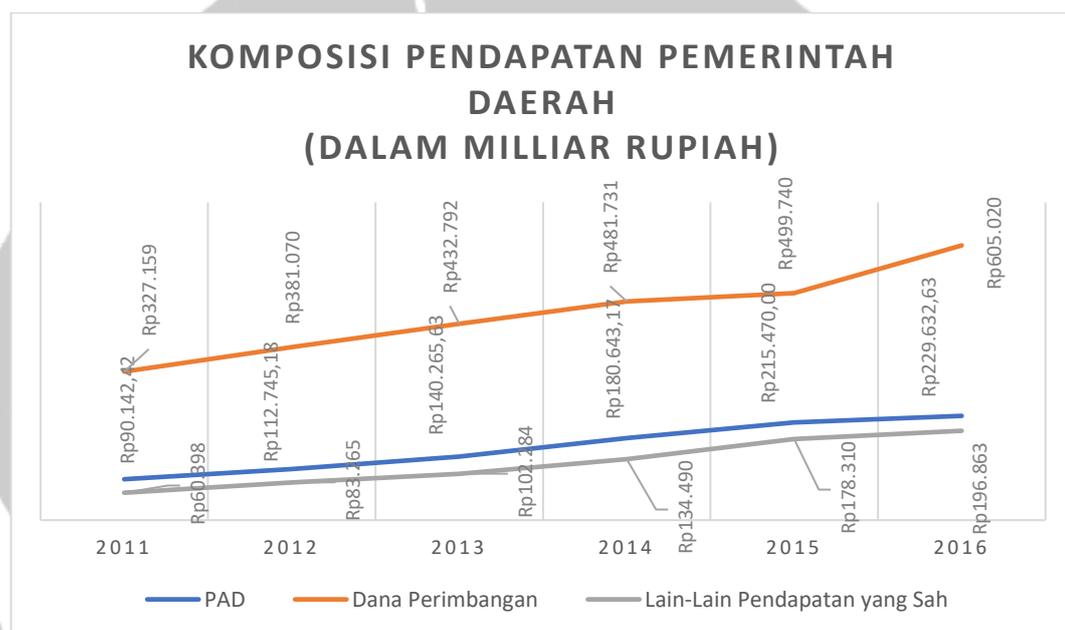


Grafik 1.1 Trend Pendapatan dan Belanja Daerah 2011-2016

Sumber : Website [keuda.kemendagri.go.id](http://keuda.kemendagri.go.id) (diolah)

Dari grafik tersebut dapat dilihat bahwa tren pendapatan pemerintah daerah mengalami kenaikan setiap tahunnya. Rata-rata kenaikan pendapatan daerah dari tahun 2011 sampai tahun 2016 adalah 16,70%. Demikian pula belanja pemerintah

daerah mengalami kenaikan setiap tahunnya dengan rata-rata kenaikan belanja daerah sebesar 16,39% dari tahun 2011 sampai tahun 2016. Berikut adalah grafik yang menggambarkan proporsi peningkatan dana perimbangan terhadap pendapatan asli daerah :



Grafik 1.2 Komposisi Pendapatan Pemerintah Daerah 2011-2016

Sumber : Website [keuda.kemendagri.go.id](http://keuda.kemendagri.go.id) (diolah)

Melalui grafik di atas dapat dilihat bahwa komposisi pendapatan Pemerintah Daerah setiap tahunnya selalu mengalami peningkatan. Persentase peningkatan PAD setiap tahunnya rata-rata sebesar 20,82% dari tahun 2011 sampai tahun 2016 dan persentase kenaikan dana perimbangan yang setiap tahunnya sebesar 12,23% pada tahun 2011 sampai 2016. Hal yang menarik adalah porsi dana perimbangan terlihat masih merupakan sumber daya utama dalam memenuhi kebutuhan belanja daerah. Hal ini merupakan indikasi bahwa fenomena *flypaper effect* terjadi. Fenomena *flypaper effect* terjadi apabila pemerintah daerah cenderung

memperhatikan aspek belanjanya tanpa memperhatikan aspek pendapatan pajak lokal, sehingga pemerintah daerah akan menuntut dana transfer yang lebih tinggi dari tahun sebelumnya.

Penelitian yang dilakukan oleh Prakosa (2004), mengungkapkan bahwa belanja daerah dipengaruhi oleh DAU yang diterima oleh Pemerintah Pusat, sehingga menunjukkan adanya *flypaper effect* di mana prediksi DAU terhadap belanja daerah lebih besar dibanding prediksi PAD. Maimunah (2006), mengungkapkan bahwa terjadi *flyaper effect* di mana prediksi DAU terhadap belanja daerah lebih besar dibanding prediksi PAD. Penelitian yang dilakukan oleh Masdjojo dan Sukartono (2009) mengungkapkan bahwa PAD, DAU, DAK, dan DBH berpengaruh terhadap belanja daerah, di mana PAD, DAU, dan DBH berpengaruh signifikan dan telah terjadi *flypaper effect*, namun DAK berpengaruh positif namun tidak signifikan dan telah terjadi *flypaper effect* pada belanja daerah di kabupaten / kota di Jawa Tengah. Penelitian yang dilakukan oleh Nurdini, Wiratno, dan Farida (2014), mengungkapkan bahwa secara parsial DAU, DBH, dan PAD berpengaruh positif terhadap belanja daerah dan telah terjadi *flypaper effect*, namun DAK tidak memiliki pengaruh positif dan telah terjadi *flypaper effect*. Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Pramuka (2010), mengungkapkan bahwa secara simultan maupun parsial DAU dan PAD berpengaruh signifikan terhadap belanja daerah, namun tidak terjadi *flypaper effect*. Penelitian yang dilakukan oleh Mentayani, Hayati dan Rusmanto (2012) mengungkapkan bahwa PAD dan DAU secara simultan dan parsial berpengaruh signifikan terhadap belanja daerah, namun tidak ditemukan *flypaper effect*.

Melalui penelitian terdahulu, peneliti akan melakukan penelitian dengan judul “Analisis *flypaper effect* Pada Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Perimbangan Terhadap Belanja Daerah”. Objek pada penelitian ini adalah pemerintah provinsi di Indonesia. Pemilihan pemerintah tingkat provinsi di Indonesia dilatarbelakangi perubahan UU No. 22 Tahun 1999 menjadi UU No. 32 Tahun 2004 yang mengungkapkan provinsi sebagai daerah administratif, yang berakibat pemerintah provinsi memiliki peran sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Di mana Posisi pemerintah provinsi adalah menjalankan pelimpahan wewenang tertentu dan pemerintah pusat di daerah yang ditentukan berdasarkan asas dekonsentrasi (Bastian, 2006). Periode waktu yang digunakan dalam penelitian ini adalah tahun 2011 sampai tahun 2016. Pemilihan periode waktu selama 6 tahun dilakukan agar dapat lebih menggambarkan populasi dan format keuangan yang lebih informatif.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Otonomi daerah memberikan pemerintah daerah kewenangan untuk mengelola sendiri roda pemerintahan pemerintah daerah. Dalam melaksanakan kewenangan pemerintah daerah dalam otonomi daerah tentunya peran transfer tidak dapat dihindarkan, mengingat transfer yang diberikan pemerintah pusat merupakan kewajiban pemerintah pusat dan sumber pendapatan bagi pemerintah daerah dalam menjalankan roda pemerintahan di daerah. Namun pemberian transfer tidak mempertimbangkan aspek pendapatan asli daerah sehingga dana transfer hanya digunakan untuk menutupi belanja daerah (Nuridini, Wiratno, dan Farida, 2014). Fenomena ini disebut dengan *flypaper effect*.

*Flypaper effect* adalah suatu kondisi keuangan pemerintah daerah yang membelanjakan lebih banyak dan lebih boros dengan menggunakan dana transfer dibandingkan dengan menggunakan dana sendiri atau pendapatan daerah sendiri (Mentayani *et al.*, 2012). Fenomena *flypaper effect* dapat diketahui dengan membandingkan daya prediksi atau pengaruh *grants* atau dana transfer lebih besar terhadap belanja daerah daripada pengaruh PAD terhadap belanja daerah. Penelitian yang dilakukan oleh Prakosa (2004), Maimunah (2006), Pramuka (2010), dan Mentayani *et al.* (2012) menggunakan variabel Independen Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan variabel dependen belanja daerah dalam menganalisis fenomena *flypaper effect*, di mana Prakosa (2004), Maimunah (2006), mengungkapkan telah terjadi *flypaper effect*. Namun Mentayani *et al.* (2012) dan Pramuka (2010) mengungkapkan tidak terjadi *flypaper effect*.

Dana transfer atau dana perimbangan terdiri atas 3 yaitu Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil (DBH). Untuk mengetahui lebih detail mengenai fenomena *flypaper effect*, akan lebih baik tidak hanya menyertakan variabel Dana Alokasi Umum (DAU) melainkan menyertakan seluruh komponen dari dana transfer atau dana perimbangan. Penelitian yang dilakukan oleh Masdjojo dan Sukartono (2009) dan Nurdini, Wiratno, dan Farida (2014) menggunakan Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil (DBH) sebagai variabel independen dan belanja daerah sebagai variabel dependen, di mana mereka mengungkapkan telah terjadi *flypaper*

*effect*. Melalui penelitian terdahulu maka rumusan masalah yang dapat dirumuskan adalah :

1. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan dana perimbangan secara parsial berpengaruh terhadap belanja daerah ?
2. Apakah terjadi *flypaper effect* pada belanja daerah pemerintah daerah di Indonesia ?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari penelitian ini antara lain :

1. Untuk mengetahui secara parsial pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan dana perimbangan terhadap belanja daerah.
2. Untuk mendapatkan bukti empiris mengenai fenomena *flypaper effect* pada belanja daerah pemerintah daerah di Indonesia.

### **1.4. Manfaat Penelitian**

Penelitian yang dilakukan diharapkan dapat memberikan kontribusi praktik maupun teori terhadap berbagai pihak antara lain :

#### **1. Kontribusi Teori**

Penelitian ini diharapkan dapat membantu memberikan bukti empiris yang dapat digunakan sebagai bahan referensi dan data tambahan bagi penelitian selanjutnya.

#### **2. Kontribusi Praktik**

Bagi instansi terkait diharapkan dapat memberikan masukan bagi Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah di masa mendatang dalam

proses penyusunan kebijakan yang berkaitan dengan pendapatan dan belanja daerah.

