BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Pelaksanaan otonomi daerah mulai diterapkan di Indonesia setelah gerakan reformasi tahun 1998. Awal mulai diberlakukan otonomi daerah melalui UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 25 Tahun 1999. Pada tahun 2004, terdapat ketidaksesuaian dengan penyelenggaraan otonomi daerah sehingga UU Nomor 22 Tahun 1999 digantikan dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Sejak diberlakukannya perundang-undangan mengenai otonomi daerah, pemerintah pusat menyerahkan wewenang kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan melaksanakan hak, kewajiban serta wewenang daerahnya sendiri. Dengan adanya desentralisasi tersebut, maka pemerintah daerah dapat mengetahui potensi daerahnya sendiri dan memaksimalkan penggunaan sumber daya yang dimiliki secara efektif dan efisien. Pelaksanaan wewenang yang dilimpahkan kepada pemerintah daerah harus dioptimalkan terutama kepentingan publik. Pelayanan publik perlu didukung dengan adanya penyediaan fasilitas publik yang memadai serta pembangunan yang berkelanjutan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik.

Desentralisasi fiskal diserahkan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah agar mampu mengelola dan mengurus sendiri kebutuhan urusan pemerintahan daerahnya tanpa intervensi pemerintah pusat. Kewenangan mengurus sendiri urusan pemerintahan dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik terutama dalam pemungutan pajak. Sumber penerimaan daerah salah satunya adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang diperoleh dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah (UU Nomor 33 Tahun 2004). Semakin besar PAD dipengaruhi oleh kemampuan pemerintah daerah mengelola potensi daerahnya, maka semakin besar juga kebutuhan daerah yang didanai oleh PAD. Belanja daerah merupakan kewajiban suatu daerah dalam satu anggaran yang berasal dari pengeluaran dalam RKUD (Rekening Kas Umum Daerah). Belanja daerah dibagi menjadi dua yaitu belanja belanja langsung dan tidak langsung. Belanja langsung adalah belanja pegawai, belanja modal, dan belanja barang dan jasa. Sedangkan, belanja tidak langsung adalah belanja pegawai, hibah, subsidi, bunga, bantuan sosial, belanja bagi hasil, belanja tidak terduga, dan bantuan keuangan (Permendagri 13 Tahun 2006).

Seluruh biaya yang dikeluarkan untuk belanja daerah tidak dapat digantungkan hanya pada pendapatan asli daerah saja. Mengingat PAD yang didapatkan masih kecil dibandingkan kebutuhan daerah yang dikeluarkan. Maka, daerah akan menerima dana transfer dari pemerintah pusat berupa dana perimbangan diantaranya Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi

Khusus (DAK) untuk mengoptimalkan kebutuhan belanja daerah. Dana alokasi umum merupakan dana yang diperoleh dari pemerintah untuk ditransfer ke pemerintah daerah yang bertujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan setiap daerah dalam pelaksanaan desentralisasi. Sedangkan, Dana Alokasi Khusus (DAK) adalah distribusi dana dari pendapatan APBN ke pemerintah daerah untuk membiayai kegiatan khusus/tertentu yang diselenggarakan pemerintah daerah.

Ketergantungan fiskal pemerintah daerah pada dana yang ditransfer dari pemerintah pusat akan mengakibatkan pengeluaran belanja daerah yang berlebihan. Fenomena itu biasa disebut dengan *flypaper effect*, dimana pemerintah daerah akan bergantung terhadap dana transfer dari pemerintah pusat yang menyebabkan pemerintah daerah akan mengeluarkan belanja daerahnya lebih banyak dari dana transfer tersebut daripada kemampuan daerahnya sendiri dalam pendapatan asli daerah sehingga akan mengakibatkan pemborosan pengeluaran belanja daerah.

Menurut Sagbas dan Saruc (2004), terdapat dua teori mengenai fenomena *flypaper effect* yaitu *fiscal illusionmodel*(model ilusi fiskal)dan *bureucratic model*(model birokrat). Teori *fiscal illusion*merupakan teori yang menjelaskan *flypaper effect* dari sudut pandang masyarakat dimana masyarakat memperoleh informasi yang terbatas terhadap anggaran pemerintah daerahnya. Pemerintah menghasilkan barang publik yang diminta oleh masyarakat, namun masyarakat memiliki persepsi yang salah mengenai pembiayaan maupun alokasi anggaran, bagaimana barang publik tersebut

dibiayai dan seberapa besar bagian yang dibiayai dengan menggunakan pendapatan mereka sendiri. Menurut Guziejewska (2015), ilusi fiskal merupakan situasi dimana saat pemerintah daerah melakukan pengeluaran belanja daerah sebagai kebutuhan publik akan merespon dana transfer tidak bersyarat dari pemerintah pusat lebih besar dari PAD tetapi masyarakat membayar pajak yang lebih besar daripada yang dibutuhkan oleh pemerintah daerah. Sedangkan, menurut teori *bureucratic model, flypaper effect* merupakan hasil dari memaksimalkan anggaran oleh para birokrat yang akan lebih mudah untuk mengelola dana transfer dari pemerintah pusat daripada menaikkan pajak. Dalam hal ini, *flypaper effect* dapat mungkin terjadi karena para birokrat mempunyai pengetahuan lebih besar mengenai dana transfer dan anggaran pemerintah daerah. Dalam hal ini, model birokratik menegaskan bahwa para birokratik memiliki kewenangan leluasa untuk membelanjakan dana transfer daripada menaikkan pajak.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) harusnya menjadi pendapatan daerah yang dapat dimaksimalkan sehingga menjadi pendapatan utama lokal. Pada tahun 2016-2018, PAD dan DAU yang terjadi pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Indonesia masih mengalami fluktuatif. PAD tahun 2018 sebesar 14,56% mengalami penurunan dari tahun 2017 sebesar 15,38% dan PAD tahun 2018 memiliki kontribusi yang masih kecil dibandingkan DAU sebesar 42,38%, begitu juga dengan tahun sebelumnya pada tahun 2017 dan 2016. Tahun 2017 PAD sebesar 15,38% sedangkan DAU sebesar 42,15% dan tahun 2016 PAD sebesar 11,91% sedangkan DAU sebesar 42,91% (Badan

Pusat Statistik, 2018). Data tersebut menunjukkan bahwa masih terjadi ilusi fiskal dimana terdapat kecenderungan dana yang ditransfer dari pemerintah pusat sehingga pemerintah daerah tidak berusaha mengoptimalkan PADnya.

Beberapa penelitian tentang *flypaper effect* sudah banyak dilakukan. Rizqi (2015) dalam penelitiannya menyatakan PAD berpengaruh negatif dan tidak signifikan terhadap belanja daerah sedangkan DAU dan DAK berpengaruh positif dan signifikan terhadap belanja daerah. Dari penelitian tersebut membuktikan secara empiris bahwa terjadi *flypaper effect*pada pemerintah Kabupaten/Kota Provinsi Kalimantan Selatan 2009-2013. Penelitian Solikin (2016) menyatakan PAD dan DAU berpengaruh positif dan signifikan terhadap belanja daerah dan membuktikan bahwa telah terjadi *flypaper effect* pada pemerintah daerah di Indonesia. Hasil penelitian Nurdini (2015) juga membuktikan bahwa terdapat fenomena *flypaper effect* pada pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat yang menyatakan PAD, DAU, dan DBH berpengaruh positif dan signifikan terhadap belanja daerah, namun DAK tidak memiliki pengaruh signifikan terhadap belanja daerah. Sedangkan, pada penelitian Indrayani (2016) berbeda dengan penelitian yang sudah banyak dilakukan bahwa tidak terdapat fenomena *flypaper effect*dalam kinerja anggaran pemerintah daerah tingkat provinsi di Indonesia yang dibuktikan dengan lebih besar pengaruh PAD dibandingkan DAU terhadap belanja daerah. Perbedaan hasil beberapa penelitian dapat diakibatkan potensi dan kebutuhan daerah yang berbeda-beda di setiap daerah.

Dari perbedaan beberapa penelitian sebelumnya, menyebabkan penulis ingin meneliti dan menganalisis lebih lanjut dengan menggunakan Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK) sebagai variabel bebas serta meneliti apakah terdapat fenomena *flypaper effect*pada belanja daerahnya. Penelitian ini dilakukan pada pemerintah daerah periode 2017-2018. Pengambilan data penelitian 2 tahun terakhir tersebut agar dapat memberikan informasi tentang belanja daerah yang terbaru dan relevan dengan kondisi belanja daerah saat ini.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan fenomena *flypaper effect* dan *research gap* yang sudah dikemukakan di atas maka ditemukan masalah, "pada pemerintah daerah kabupaten/kota maupun pemerintah provinsi terdapat fenomena *flypaper effect*yang berpengaruh pada PAD, DAU, dan DAK terhadap belanja daerah. Sedangkan, penelitian lain mengungkapkan bahwa tidak terdapat fenomena *flypaper effect*yang berpengaruh pada PAD, DAU, dan DAK terhadap belanja daerah. Dan di sisi lain ditemukan variabel bebas tersebut tidak berpengaruh terhadap belanja daerah". Dari penemuan masalah tersebut, maka penulis akan melakukan penelitian dengan judul "Analisis *flypaper effect* pada Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap belanja daerah". Oleh karena itu, masalah penelitian ini dapat dirumuskan dalam pertanyaan sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap belanja daerah?

2. Bagaimana pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap belanja daerah?
3. Bagaimana pengaruh Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap belanja daerah?
4. Apakah pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap belanja daerah lebih besar daripada pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap belanja daerah?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian yang akan dilakukan ini adalah untuk memberikan bukti empiris pengaruh pendapatan asli daerah, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus terhadap belanja daerah serta mengkonfimasi terjadi atau tidak terjadinya fenomena *flypaper effect* di pemerintah daerah Kabupaten/Kota periode 2017-2018. Penelitian ini juga akan membuktikan apakah pemerintah daerah Kabupaten/Kota memiliki keefektifan dalam mengelola belanja daerahnya serta apakah pemerintah daerah memiliki ketergantungan fiskal terhadap dana transfer dari pemerintah pusat dimana pendapatan asli daerahnya lebih besar daripada dana alokasi umum dan dana alokasi khusus untuk membiayai pengeluaran belanja daerahnya.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini diharapkan memiliki manfaat secara teoritis yaitu dapat memberikan bukti empiris, ilmu pengetahuan dan penambahan wawasan mengenai fenomena *flypaper effect,* pendapatan asli daerah, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus pada belanja daerah serta menambah

referensi di lingkungan akademis. Manfaat secara praktis yaitu memberikan ide-ide pemikiran dan bahan pertimbangan mengenai fenomena *flypaper effect,* pendapatan asli daerah, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus pada belanja daerah yang diharapkan dapat menjadi bahan evaluasi di masa yang akan datang oleh pihak-pihak terkait.