

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Indonesia merupakan negara kesatuan yang menaruh wewenang, keleluasan dan kesempatan pada suatu daerah guna menyelenggarakan otonomi daerah. Pada 1 Januari 2001 secara efektif mulai dilaksanakan kebijakan otonomi daerah dimana kebijakan tersebut dipandang memenuhi aspek desentralisasi yang sesungguhnya dan dianggap sangat demokratis (Maimunah, 2006). Dalam melaksanakan desentralisasi, setiap daerah otonom dituntut dapat menyelesaikan persoalan pemerintah daerahnya serta peran dana transfer pemerintah pusat juga tidak terhindar (Ansori, 2018).

Intani (2018) menyatakan bahwa kebijakan desentralisasi dikenal menjadi kebijakan otonom, karena merupakan perwujudan keinginan masyarakat akan terbukanya fakta publik dan kemandirian suatu daerah guna menjalankan roda pemerintahan daerah. Tujuan pemerintah daerah adalah agar dapat meningkatkan kecepatan pertumbuhan ekonomi, terealisasinya pembangunan pada suatu daerah, tercapainya standar pelayanan minimum pada masyarakat berupa tersedianya fasilitas sarana dan prasarana publik yang sesuai dengan kebutuhan daerah, memberi kemudahan masyarakat untuk memantau dan mengontrol penggunaan dana yang bersumber menurut Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tersebut (Putri, 2020). Maka dari itu, pemerintah daerah diharapkan agar bisa menciptakan inovasi-inovasi dalam menggali sumber dana dan keuangan khususnya dalam pemenuhan kebutuhan pembiayaan pemerintah daerah melalui pendapatan daerah.

Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 menjelaskan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan menggunakan peraturan daerah berupa penerimaan dan pengeluaran pemerintah daerah selama satu tahun anggaran yang disetujui DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah). Pengelolaan APBD bisa memudahkan Pemerintahan Daerah guna menjalankan keberhasilan pembangunan daerah dan meningkatkan kesejahteraan rakyat. Sebaliknya, jika pengelolaan APBD buruk maka bisa mengganggu kinerja pemerintah daerah. Oleh sebab itu, Pemerintah Daerah dan DPRD harus berupaya secara nyata agar APBD dapat mencerminkan kebutuhan masyarakat yang riil sehingga tuntutan dalam tercapainya anggaran daerah yang berorientasi pada kepentingan yang dibutuhkan oleh publik dapat terpenuhi (Segara, 2016).

Belanja daerah merupakan salah satu faktor yang mendorong pertumbuhan ekonomi daerah. Kualitas belanja daerah dapat dicapai jika prioritas belanja dilakukan secara tepat waktu dan tepat alokasi. Prioritas belanja juga harus mendapat dukungan para pemangku kepentingan di daerah, sehingga perencanaan dan penganggaran harus dilakukan secara akuntabel. Jika kondisi tersebut terpenuhi, maka belanja daerah akan dapat dirasakan manfaatnya oleh masyarakat daerah. Artinya belanja daerah harus efektif digunakan untuk mencapai target pembangunan daerah baik dari sisi output, outcomes dan impact (Heriwibowo, 2016).

Belanja daerah dipahami sebagai salah satu instrument kebijakan fiskal yang dilakukan oleh pemerintah daerah. Semakin besar belanja daerah yang dikeluarkan diharapkan semakin meningkat perekonomian daerah. Dengan

semakin meningkatnya belanja daerah maka dana yang dibutuhkan semakin besar agar belanja untuk kebutuhan pemerintah daerah dapat terpenuhi (Putri, 2020). Pemerintah daerah yang menerima anggaran belanja dapat menunjang pertumbuhan pembiayaan melalui belanja daerah sehingga meningkatkan kesejahteraan masyarakat setempat dari setiap kota/kabupaten yang ada di Indonesia (Kainde, 2013).

Menurut Pemerintah Provinsi Jawa Timur pada tanggal 23 Juli 2020, realisasi belanja daerah provinsi Jatim TA 2020 lebih tinggi dari anggaran yang telah ditentukan. Realisasi belanja daerah yang tinggi disebabkan adanya kenaikan pada belanja tidak langsung yang meliputi belanja pegawai tidak langsung, belanja hibah dan belanja tak terduga. Jika realisasi anggaran belanja Pemprov Jatim terus menerus naik dapat diindikasikan sebagai fenomena *flypaper effect*. *Flypaper effect* merupakan suatu kondisi yang terjadi saat pemerintah daerah mengeluarkan belanja lebih banyak dapat menggunakan dana perimbangan daripada menggunakan kemampuan sendiri yang diprosikan dengan PAD. Apabila ketergantungan pemerintah daerah, maka hal tersebut diindikasikan telah terjadi *flypaper effect*. (Ekawarna, 2017).

Berdasarkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa pendapatan daerah terdiri : 1) Pendapatan Asli Daerah (PAD), 2) Pendapatan Transfer yang terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Dana Bagi Hasil (DBH), 3) Lain-lain Pendapatan yang sah. Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah, yang diukur melalui besarnya target PAD kabupaten/kota setiap tahun anggaran (Segara, 2016).

Pendapatan ini menjadi indikator tingkat kemajuan suatu daerah. Daerah yang PAD paling tinggi maka daerah tersebut dianggap maju (Anggoro, 2017).

Setiap daerah mempunyai kemampuan keuangan masing-masing dalam mendanai kegiatannya, hal ini menyebabkan ketimpangan sumber pendapatan daerah antara satu daerah dengan daerah lainnya. Oleh karena itu, untuk mengatasi ketimpangan sumber pendapatan daerah ini pemerintah pusat mengalokasikan dana yang bersumber dari APBN untuk memenuhi kebutuhan daerah dalam melaksanakan desentralisasi (Segara, 2016). Salah satu dari dana perimbangan ini adalah Dana Alokasi Umum (DAU) yang pengalokasiannya menekankan pada aspek pemerataan yang selaras dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan.

Dalam kementerian keuangan disebutkan bahwa Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 Dana alokasi umum merupakan dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka desentralisasi. DAU bersifat *block grants* yang berarti penggunaannya diserahkan kepada daerah sesuai prioritas dan kebutuhan daerah untuk peningkatan pelayanan masyarakat dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah. Berdasar Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 pasal 12 tentang Pemerintah Daerah menyebutkan bahwa Pelayanan dasar DAU meliputi : Pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum, perumahan, ketentraman, ketertiban dan sosial.

Dana Perimbangan selanjutnya adalah Dana Alokasi Khusus (DAK). Menurut Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 DAK adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan

untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional. Daerah yang memperoleh DAK adalah daerah yang harus berdasarkan kriteria umum, Kriteria khusus dan kriteria teknis. Menurut Anggoro (2017) DAK ditujukan untuk membiayai kebutuhan sarana prasarana dan pelayanan untuk masyarakat yang belum mencapai standar seperti pendidikan dan kesehatan atau untuk mendorong pembangunan daerah.

Penelitian yang relevan dengan penelitian ini dilakukan oleh Safitri (2020) menunjukkan bahwa pendapatan asli daerah berpengaruh signifikan terhadap belanja daerah Kabupaten/Kota di Jawa Tengah. Berbeda dengan penelitian yang dilakukan Wahyuni (2017) yang menunjukkan bahwa pendapatan asli daerah tidak berpengaruh signifikan terhadap belanja daerah di Kabupaten Nganjuk.

Penelitian lain dilakukan oleh Oktavia (2014) yang menunjukkan bahwa dana alokasi umum berpengaruh terhadap belanja daerah. Penelitian yang dilakukan Murniasih (2011) meskipun secara parsial dana alokasi umum tidak signifikan terhadap belanja daerah, namun jika ditambah variabel dana bagi hasil dan pendapatan asli daerah, pengaruh dana alokasi umum menjadi signifikan.

Selain itu terdapat penelitian yang dilakukan Armawaddin (2017) memberikan hasil baik dengan menggunakan model regresi parsial maupun berganda dana alokasi khusus berpengaruh signifikan terhadap belanja daerah. Namun, penelitian oleh Fadilah (2020) yang menyatakan bahwa dana alokasi khusus tidak berpengaruh terhadap belanja daerah karena dana alokasi khusus bukanlah faktor utama yang mempengaruhi perubahan belanja daerah.

Penelitian juga dilakukan oleh Anshori dan Muthmainah (2018) bahwa besarnya nilai Dana alokasi umum, dana alokasi khusus dan dana bagi hasil secara simultan berpengaruh positif terhadap besarnya nilai belanja daerah pada Kabupaten/Kota di Pulau Bali dan Nusra. Namun penelitian yang dilakukan oleh Nurdini dan Wiratno (2015) menyatakan bahwa pendapatan asli daerah, dana alokasi umum dan dana bagi hasil berpengaruh terhadap belanja daerah sedangkan dana alokasi khusus tidak berpengaruh terhadap belanja daerah.

Penelitian yang dilakukan oleh Istiqomah (2021) menyatakan terjadi fenomena *flypaper effect* pada belanja daerah Kabupaten/Kota di Nusa Tenggara, hal ini terlihat dari pengaruh dana perimbangan yang mendominasi dibandingkan pendapatan asli daerah terhadap belanja daerah. Meningkatnya belanja daerah secara tinggi tersebut disebabkan karena terjadi ketidakefisienan pada belanja daerah pemerintah daerah sehingga gejala ini menunjukkan bahwa pemerintah daerah bertindak sangat reaktif terhadap alokasi dana transfer yang diterima dari pemerintah pusat (Kuncoro, 2004). Sedangkan penelitian oleh Apriyanto (2021) memberi hasil berbeda bahwa tidak terjadi fenomena *flypaper effect* pada belanja daerah di Kabupaten/Kota Provinsi Bali. Hal ini dikarenakan pendapatan daerah masih didominasi oleh pendapatan asli daerah dan bisa dikatakan mandiri untuk memenuhi pengeluaran belanja daerahnya

Berdasarkan latar belakang dan hasil penelitian yang pernah dilakukan sebelumnya, maka judul yang diambil dalam penelitian ini yaitu ***“Flypaper Effect pada Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus Terhadap Belanja Daerah (Studi pada Kabupaten/Kota di Jawa Timur Tahun 2018 – 2020)”***.

B. Perumusan Masalah

1. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh terhadap Belanja Daerah?
2. Apakah Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh terhadap Belanja Daerah?
3. Apakah Dana Alokasi Khusus (DAK) berpengaruh terhadap Belanja Daerah?
4. Apakah Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus berpengaruh terhadap Belanja Daerah?
5. Apakah terjadi Flypaper Effect yang ditunjukkan melalui besarnya pengaruh DAU, DAK dan PAD terhadap Belanja Daerah?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan yang akan dicapai penelitian ini yaitu :

1. Untuk menguji pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Daerah.
2. Untuk menguji pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Belanja Daerah.
3. Untuk menguji pengaruh Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap Belanja Daerah.
4. Untuk menguji pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus terhadap Belanja Daerah
5. Untuk mengetahui kemungkinan terjadinya Flypaper Effect pada pengaruh PAD, DAU, dan DAK terhadap Belanja Daerah.

2. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan dengan dilakukannya penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah informasi, pengetahuan, wawasan bagi mahasiswa dan pembaca sehingga dapat mengetahui *flypaper effect* pada pendapatan asli daerah, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus terhadap belanja daerah pada Kabupaten/Kota di Jawa Timur.

2. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah, melengkapi dan dapat dijadikan sebagai pembandingan hasil penelitian yang sudah ada sebelumnya dengan topik yang sama serta mampu meningkatkan perkembangan ilmu pengetahuan di bidang sektor publik.

3. Manfaat Kebijakan

Hasil penelitian ini diharapkan memberi manfaat bagi pemerintah pusat dan pemerintah daerah sebagai pertimbangan dalam mengambil kebijakan di masa yang akan datang yang berkaitan dengan perencanaan, pengendalian dan evaluasi APBN, APBD, serta UU maupun PP yang menyertainya.