

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Kesatuan Republik Indonesia tesusun atas beraneka ragam provinsi dimana provinsi tersebut didalamnya terdapat kabupaten atau kota madya yang memiliki sistem pemerintahannya sendiri. Tahun 2004 merupakan dimulainya perubahan pada kehidupan pemerintahan dan masyarakat Indonesia dengan dikeluarkannya Undang-Undang No. 32 Pasal 1 ayat 2 berkaitan dengan pemerintah daerah.

Undang-Undang yang dikeluarkan berdampak pada keleluasaan pengelolaan urusan daerah serta bertanggung jawab dalam pemenuhan setiap kebutuhan warganya. Dengan dikeluarkannya peraturan perundangan tersebut maka aspek desentralisasi dapat terpenuhi. Desentralisasi dijelaskan sebagai pendelegasian kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang bertindak sebagai daerah otonom.

Otonomi daerah terjadi dikarenakan adanya asumsi bahwa segala bentuk pekerjaan, urusan dan permasalahan yang ada di daerah lebih baik diselesaikan dan dilaksanakan oleh pemerintah daerah tersebut yang memiliki pemahaman yang maksimal terhadap semua hal yang terjadi dalam lingkup pemerintahannya sehingga pemerintah daerah dapat mewujudkan tujuan utama otonomi daerah yaitu memberikan pelayanan secara mandiri untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Otonomi daerah menurut (Bratakusumah dan Solihin, 2022) adalah penyerahan hak dan kewajiban dalam bentuk wewenang kepada pemerintah daerah untuk menjalankan pemerintahan dan melakukan pengaturan terhadap kepentingan masyarakat dengan mengacu pada peraturan yang ada. Pemerintah daerah membutuhkan kewenangan untuk mengelola dan mencari potensi keuangan daerahnya guna mencapai tanggung jawab dalam pelaksanaan otonomi daerah secara nyata. Oleh karena itu diperlukan keseimbangan antara keuangan pemerintah daerah dan pemerintah pusat.

Perimbangan keuangan yang dimaksudkan adalah sistem perimbangan pembiayaan dan keuangan yang meliputi transfer dana diantara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dengan mempertimbangkan aspek proporsi yang mengedepankan pemerataan secara adil, demokratis dan transparan sesuai dengan tata cara penyelenggaraan perimbangan keuangan (Saragih, 2013). Hal tersebut diimplementasikan pada dana perimbangan. Dana perimbangan merupakan proses pengiriman dana dari pusat menuju daerah otonom yang bersumber dari alokasi APBN agar dapat dipergunakan untuk membiayai pengeluaran daerah pada penerapan desentralisasi (Widjaya, 2008). Kewenangan dan keleluasaan yang dimiliki oleh pemerintah daerah dalam menjalankan otonomi daerah serta adanya alokasi dana perimbangan maka pemerintah daerah diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan warganya.

Dana perimbangan terdiri atas dana alokasi umum (DAU), dana alokasi khusus (DAK), dan dana bagi hasil (DBH). Dana bagi hasil

berfungsi sebagai kontrol perimbangan penerimaan pajak yang diberikan oleh pemerintah kepada setiap daerah (Saragih 2013). Dana alokasi umum memiliki peran sebagai penyeimbang keuangan disetiap provinsi (*fiscal equalization*) dalam lingkup pemerintah Republik Indonesia. Sementara itu dana alokasi khusus (DAK) berfungsi sebagai sumber pendanaan kegiatan dan program khusus disetiap provinsi. Pengelolaan ketiga dana yang telah disebutkan diserahkan sepenuhnya kepada pemerintah daerah guna dapat dipergunakan semaksimal mungkin untuk membiayai belanja daerah dengan tujuan utama tercapainya kesejahteraan masyarakat.

Pemerintah daerah dalam melaksanakan otonomi daerah diharuskan memenuhi prinsip-prinsip otonomi yang meliputi prinsip demokratis, prinsip transparan, prinsip akuntabilitas dan partisipasi masyarakat dalam program pemerintah daerah. Hal tersebut mengindikasikan bahwa pemerintah daerah mempunyai keleluasan atas kewenangan dalam pemanfaatan sumber daya nasional yang ada didaerahnya secara bertanggung jawab, nyata dan sesuai porsinya dalam perimbangan keuangan pusat dan daerah (Purnamawati, 2006).

Pemerintah daerah harus mempertimbangkan kebutuhan masyarakat seperti fasilitas kesehatan, pendidikan, perumahan, pelestarian lingkungan serta keamanan dalam setiap pengeluaran belanja daerah yang bersumber dari dana perimbangan. Hal ini sesuai dengan perintah Allah dalam Al-Qur'an Surah An-Nahl ayat 90 sebagai berikut:

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُ بِالْعَدْلِ وَالْإِحْسَانِ وَإِيتَاءِ ذِي الْقُرْبَىٰ وَيَنْهَىٰ عَنِ الْفَحْشَاءِ وَالْمُنْكَرِ وَالْبَغْيِ
يُعْطِكُمْ لَكُمْ تَذَكُّرُونَ

Artinya: “Sesungguhnya Allah menyuruh (kamu) berlaku adil dan berbuat kebajikan, memberi bantuan kepada kerabat, dan Dia melarang (melakukan) perbuatan keji, kemungkar, dan permusuhan. Dia memberi pengajaran kepadamu agar kamu dapat mengambil pelajaran.”

Belanja daerah didefinisikan sebagai pengeluaran pemerintah daerah dalam rangka melaksanakan kewenangan serta tugas pokoknya. PERMENDAGGRI No. 13 Tahun 2006 mengklasifikasikan belanja daerah kedalam dua jenis yaitu pengeluaran secara langsung ataupun tak langsung. Fenomena dimana sering terjadi pada masa sekarang yaitu adanya pemerintah daerah memiliki ketergantungan terhadap transfer dana meliputi dana alokasi umum, dana alokasi khusus dan dana bagi hasil dibandingkan melakukan optimalisasi pada pendapatan asli daerah untuk mendanai belanja dan operasional daerah.

Otonomi daerah didukung sistem desentralisasi fiskal mendelegasikan kewenangan sepenuhnya pada pemda dalam hal mengelola kekayaan asli daerah, dana perimbangan dan belanja daerah. Akan tetapi kebijakan tersebut menimbulkan permasalahan dimana terdapat beberapa penyelewengan penggunaan dana belanja daerah yang tidak sesuai dengan fungsi dan sarannya. Pada tahun 2019 terjadi kasus penyelewengan APBD Kabupaten Katingan Provinsi Kalimantan Tengah sebesar 35 miliar rupiah yang dilakukan oleh eks bupati Katingan (Detiknews diakses 20 Maret 2022). Kasus penyelewengan APBD terjadi pada tahun 2021 yang

melibatkan mantan gubernur provinsi Sumatra Selatan Alex Nurdin. Alex melakukan penyelewengan APBD tahun 2015 dan 2017 dalam pemberian dana hibah kepada yayasan wakaf Sriwijaya Palembang dalam pembangunan masjid tanpa melalui prosedur sesuai yang telah ditetapkan sehingga mengakibatkan negara mengalami kerugian sebesar 130 miliar rupiah (tirto.id diakses 22 Maret 2022).

Pemerintah daerah yang memperoleh dana alokasi umum dengan proposi besar selalu berusaha untuk memperoleh proposi yang sama ditahun selanjutnya. Ndadari dan Adi (2008) menjelaskan bahwa komposisi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sebagian besar disumbang oleh dana alokasi umum dengan kontribusi tinggi jikalau dibandingkan dengan penerimaan daerah dalam hal ini pendapatan asli daerah. Pendapatan asli daerah memiliki kemampuan mendanai belanja daerah sebesar 20 persen sedangkan sisanya dibiayai oleh transfer dana dari pemerintah pusat (Kuncoro 2014). Belanja daerah yang melebihi nominal penerimaan disebut dengan *flyppaper effect* (Oates, 1999).

Flypaper effect merupakan situasi yang mencerminkan bahwasanya pemerintah daerah melakukan pengeluaran yang lebih besar dan bersifat boros dengan menggunakan dana alokasi umum lebih besar dari pendapatan asli daerah (Mentayani et al., 2012). Listiorini (2012) mengemukakan bahwa *flypaper effect* dapat dilakukan melalui dua cara meliputi peningkatan penerimaan pajak dan pengalokasian APBD yang berlebihan, serta kecenderungan menggunakan dana transfer untuk

membiyai belanja daerah jika dibandingkan dengan penggunaan pendapatan asli daerah.

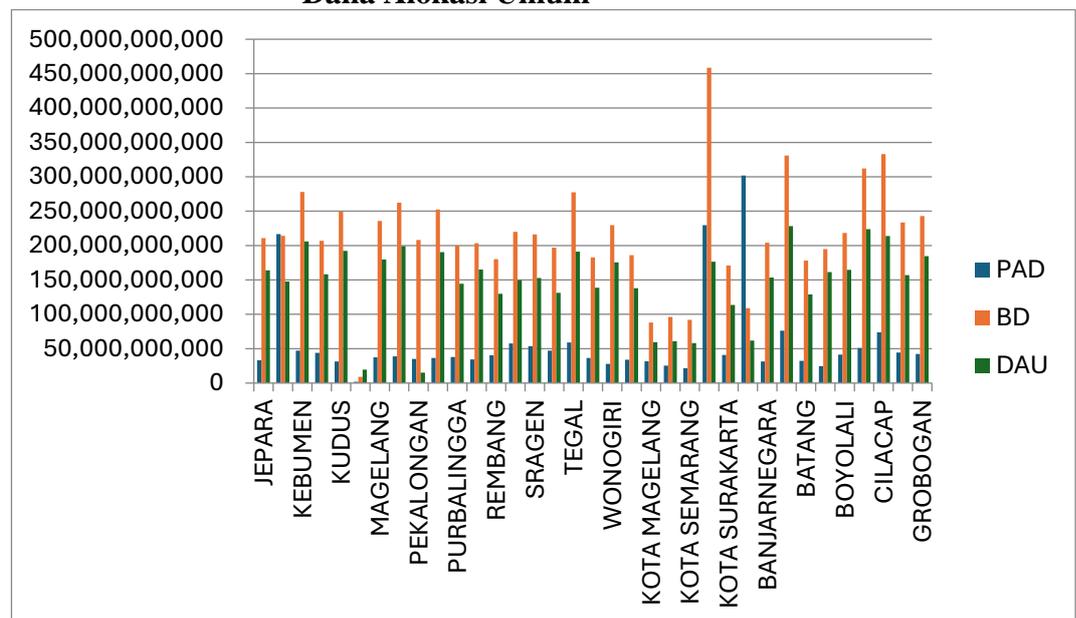
Setiap daerah memiliki kondisi keuangan yang beranekaragam sehingga masing-masing pmda mempunyai kekuatan yang tidak sama pada pengelolaan pendapatan asli daerahnya guna membiayai belanja dan operasional pemerintah daerah. Perbedaan tersebut memicu adanya kesenjangan sumber pendanaan di setiap daerah. Pemerintah melakukan transfer dana untuk menyelesaikan kesenjangan sumber penanaan tersebut yang dialokasikan dari APBN. Keputusan pemerintah memberikan dana alokasi umum kepada setiap daerah memicu adanya kemalasan fiskal (Mardiasmo 2018). Kemalasan fiskal terjadi dikarenakan daerah yang mengalami peningkatan pendapatan asli daerah akan mendapatkan dana alokasi umum yang lebih kecil. Hal tersebut memicu pemerintah daerah lebih mengupayakan penerimaan dana alokasi umum yang lebih besar dibandingkan harus bekerja keras untuk meningkatkan pendapatan asli daerah karena kebijakan tersebut.

Jawa Tengah merupakan provinsi yang terdiri atas 29 kabupaten dan 6 kota madya dengan jumlah penduduk 34,55 juta (BPS 2019). Jawa Tengah melakukan pembangunan infrastruktur untuk menunjang perekonomian terutama pada daerah berkembang. Jawa Tengah memiliki kabupaten/kota dengan luasan wilayah lebar dan sempit yang berpengaruh pada kesenjangan ekonomi dimana akan berdampak terhadap *grants*. Situasi yang dialami oleh pmda di Jawa Tengah yaitu adanya peningkatan

pendapatan asli daerah yang berperan pada perencanaan keuangan daerah supaya tidak berketergantungan pada transfer dana. Pendapatan asli daerah (PAD) adalah perwujudan dari penerimaan daerah.

Gambar 1. 1

Perkembangan Pendapatan Asli Daerah, Belanja Daerah, Dana Alokasi Umum



Sumber: djpk.kemenkeu.go.id (diolah 2022).

Mengacu pada gambar 1.1 diketahui rincian pendapatan asli daerah kabupaten/kota yang terdapat di Jawa Tengah dimana yang paling tinggi dicatatkan kota Semarang, yang memiliki arti *economic growth* di kota Semarang bernilai positif, sementara itu untuk nilai paling rendah dicatatkan oleh pemda Kudus dikarenakan kabupaten Kudus pada tahun 2021 terdampak penyebaran Covid-19 varian delta dengan capaian kasus tertinggi di Indonesia yang berdampak pada penurunan laju perekonomian.

Semarang membukukan pengeluaran tertinggi dengan diikuti kab. Banyumas, Brebes dan kab. Cilacap. Dari data tersebut menggambarkan

bahwa daerah tersebut mengalami perkembangan yang cukup besar dalam hal pembangunan infrastruktur untuk mendukung laju perekonomian dan pengembangan daerah wisata serta fokus utama melakukan pengembangan mutu pendidikan kualitas tinggi.

Peningkatan pada pengeluaran yang dilakukan empat pemda tersebut diimbangi kenaikan alokasi dana perimbangan guna mendukung kesamarataan infrastruktur publik. Peningkatan dana alokasi umum paling tinggi di Jawa Tengah adalah kabupaten Kebumen, Bayumas, Brebes dan Cilacap. Tingkat variabel dana alokasi umum dipengaruhi oleh belanja daerah yang mengindikasikan bahwa semakin besar pengeluaran daerah akan berdampak pada besarnya alokasi dana yang diperoleh. Yang dapat diartikan terdapat hubungan yang signifikan diantara DAU dan belanja daerah, hal ini dapat disimpulkan bahwa belanja daerah terpengaruh oleh alokasi dana tranfer.

Afrizzawati (2012) menjelaskan fenomena yangmana sedang dialami oleh pemda saat ini ialah adanya ketergantungan pada dana transfer dalam pembiayaan belanja daerah dengan tidak melakukan optimalisasi sumber dan potensi yang dapat berkontribusi pada penerimaan daerah. Permasalahan yang terjadi karena tindakan tersebut ialah adanya *flypaper effect* pada laporan keuangan pemerintah daerah.

Penelitian yangmana focus mengetahui keberadaan *flypaper effect* pada pendapatan asli daerah, dana alokasi umum, dana alokasi khusus terhadap belanja daerah telah dilakukan oleh beberapa peneliti dengan

hasil penelitian beranekaragam. Handayani & Saifudin (2018), Junaidi (2018) dan Burhanuddin (2016) menunjukkan hasil penelitian bahwa pendapatan asli daerah mampu mempengaruhi belanja daerah secara positif.

Bertolak belakang pada penelitian Wahyuni dan Suphen (2017) dimana pendapatan asli daerah tidak memiliki kemampuan mempengaruhi belanja daerah. Pendapatan asli yang dimiliki oleh daerah tidak mampu membiayai seluruh kebutuhan daerah sehingga daerah masih harus menggantungkan belanja daerah pada transfer dana yang diberikan oleh pemerintah pusat.

Penelitian yang menguji hubungan diantara dana alokasi umum dan belanja daerah telah diteliti oleh Handayani & Saifudin (2018), Apriyanto dkk (2018) menemukan hasil bahwasanya dana alokasi umum mampu mempengaruhi belanja daerah secara positif. Namun, berbanding terbalik dengan penelitian sebelumnya Paramartha dan Budiarsih (2016) menunjukkan bahwasanya dana alokasi umum tidak memiliki pengaruh pada belanja daerah.

Penelitian berkaitan dengan hubungan diantara dana alokasi khusus dan belanja daerah telah dilakukan oleh Paramartha dan Budiarsih (2016), Moha dkk (2014), yang menjelaskan bahwa dana alokasi khusus berpengaruh pada belanja daerah secara positif. Penelitian tersebut tidak sejalan pada penelitian Handayani & Saifudin (2018), Hairiyah (2017)

dengan hasil penelitian yang mana tidak terdapat pengaruh positif dana alokasi khusus pada belanja daerah.

Mengacu pada perbedaan hasil penelitian yang telah dipaparkan maka penulis memiliki ketertarikan lebih lanjut mengenai “*flypaper effect* pada pendapatan asli daerah (PAD), dana alokasi umum (DAU), dan dana alokasi khusus (DAK) terhadap belanja daerah pada pemerintah kabupaten/kota di Jawa Tengah selama periode tahun 2017-2021”.

Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian Afriyanto dkk (2019) yang melakukan pengujian Flypaper Effect Pada Pendapatan Asli Daerah Dan Dana Alokasi Umum Terhadap Belanja Daerah Pada Kabupaten/Kota Di Provinsi Bali Tahun 2010-2018. Perbedaan penelitian terletak pada penambahan variabel dana alokasi khusus (DAK) sebagai variabel independen, objek penelitian pada pemerintah kabupaten/kota di Jawa Tengah dan periode penelitian yang disesuaikan menjadi tahun 2017-2021.

Pengujian pengaruh Dana Alokasi Khusus (DAK) pada belanja daerah merupakan langkah penting untuk memahami sejauh mana peruntukan khusus dana tersebut memengaruhi pengeluaran pemerintah daerah. DAK diberikan dengan tujuan tertentu, yang mungkin berkaitan dengan proyek atau program khusus yang harus diimplementasikan oleh pemerintah daerah. Oleh karena itu, uji pengaruh terhadap belanja daerah menjadi esensial untuk mengukur sejauh mana alokasi dana ini benar-benar memberikan dampak yang diinginkan.

Pertama, uji pengaruh DAK dapat dilakukan dengan mengevaluasi sejauh mana proyek atau program yang didanai oleh DAK telah direalisasikan oleh pemerintah daerah. Jika DAK dialokasikan untuk proyek infrastruktur atau pembangunan tertentu, maka penelitian dapat melibatkan penilaian terhadap capaian proyek tersebut dan dampaknya terhadap belanja daerah.

Selanjutnya, analisis dapat melibatkan perbandingan antara pemerintah daerah yang menerima DAK dengan yang tidak menerima, untuk mengukur apakah adanya DAK berdampak signifikan pada peningkatan belanja daerah. Perbandingan ini perlu memperhitungkan perbedaan karakteristik antar daerah serta faktor-faktor lain yang dapat memengaruhi belanja daerah.

Tidak hanya itu, uji pengaruh DAK juga bisa mencakup aspek kebijakan dan administratif. Misalnya, apakah pemerintah daerah memiliki kebijakan yang efektif untuk mengalokasikan DAK sesuai dengan prioritas pembangunan daerah, atau bagaimana mekanisme pengelolaan DAK sehingga dapat memberikan kontribusi maksimal terhadap belanja daerah.

Dengan demikian, uji pengaruh terhadap DAK bukan hanya sekadar mengukur kuantitas alokasi dana, tetapi lebih kepada pemahaman mendalam tentang efektivitas, keberlanjutan, dan dampak konkret yang dihasilkan oleh DAK terhadap belanja daerah. Pemahaman ini menjadi kunci dalam memberikan rekomendasi kebijakan yang lebih baik dan

memastikan bahwa alokasi dana khusus ini memberikan manfaat maksimal sesuai dengan tujuan yang diinginkan.

GAP penelitian menjadi penting untuk diperjelas sejalan dengan variabel-variabel yang telah diidentifikasi dalam penelitian ini. Pertama, perlu diingat bahwa penelitian ini fokus pada Flypaper Effect yang melibatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK) sebagai variabel independen yang potensial memengaruhi Belanja Daerah. Namun, ketika melihat GAP penelitian, terdapat kebutuhan untuk lebih memperjelas perbedaan karakteristik dan pengaruh masing-masing variabel ini terhadap belanja daerah.

Misalnya, dalam mengidentifikasi GAP terkait Pendapatan Asli Daerah (PAD), penelitian perlu mencermati secara lebih rinci bagaimana tingkat kemandirian keuangan daerah, ketergantungan pada PAD, dan dampaknya terhadap fleksibilitas belanja daerah. Oleh karena itu, aspek-aspek ini harus diperjelas agar memberikan kontribusi signifikan pada pemahaman tentang pengaruh Pendapatan Asli Daerah.

Selanjutnya, dalam konteks Dana Alokasi Umum (DAU), perlu diidentifikasi GAP yang berkaitan dengan kebijakan pemerintah pusat dalam menentukan besaran DAU serta mekanisme distribusinya kepada pemerintah daerah. Analisis harus melibatkan bagaimana DAU mempengaruhi kebijakan belanja daerah dan sejauh mana pemerintah

daerah dapat mengelola DAU dengan efektif sesuai dengan kebutuhan lokal.

GAP penelitian juga perlu terfokus pada karakteristik khusus Dana Alokasi Khusus (DAK), yang membedakannya dari PAD dan DAU. Hal ini termasuk evaluasi kebijakan pemerintah dalam memberikan DAK, jenis program atau proyek yang didanai oleh DAK, dan sejauh mana pemerintah daerah dapat mengintegrasikan DAK ke dalam rencana pembangunan daerah.

Dengan memperjelas GAP penelitian sesuai dengan variabel-variabel yang dibahas, penelitian ini diharapkan dapat memberikan wawasan yang lebih mendalam tentang Flypaper Effect pada tingkat pemerintah kabupaten/kota di Jawa Tengah selama periode tahun 2017-2021. Selain itu, hasil penelitian dapat memberikan kontribusi signifikan dalam merumuskan rekomendasi kebijakan yang lebih spesifik dan relevan dengan konteks pemerintahan daerah di Indonesia.

B. Rumusan Masalah

1. Apakah pengaruh pendapatan asli daerah (PAD) terhadap belanja daerah pada pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah?
2. Apakah pengaruh dana alokasi umum (DAU) terhadap belanja daerah pada pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah?
3. Apakah pengaruh dana alokasi khusus (DAK) terhadap belanja daerah pada pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah?
4. Apakah terjadi *flypaper effect* pada pendapatan asli daerah (PAD), dana alokasi umum (DAU), dana alokasi khusus (DAK) terhadap belanja daerah pada pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk menguji secara empiris pengaruh pendapatan asli daerah (PAD) terhadap belanja daerah pada pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah.
2. Untuk menguji secara empiris pengaruh dana alokasi umum (DAU) terhadap belanja daerah pada pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah.
3. Untuk menguji secara empiris pengaruh dana alokasi khusus (DAK) terhadap belanja daerah pada pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah.
4. Untuk menguji secara empiris adanya *flypaper effect* pada pendapatan asli daerah (PAD), dana alokasi umum (DAU), dana alokasi khusus (DAK) terhadap belanja daerah pada pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah.

D. Manfaat

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat untuk berbagai pihak meliputi:

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan menambah pengetahuan mengenai pengaruh *flypaper effect* pada pendapatan asli daerah, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus terhadap belanja daerah pada pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah.

2. Manfaat bagi aspek praktis

a. Bagi peneliti

Penelitian ini berguna untuk menerapkan ilmu yang didapatkan selama perkuliahan berlangsung, dan menambah wawasan maupun pemahaman yang luas mengenai pengaruh *flypaper effect* pada pendapatan asli daerah, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus terhadap belanja daerah pada pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah.

b. Bagi instansi

Penelitian ini diharapkan sebagai evaluasi pemerintah daerah di Provinsi Jawa Tengah agar lebih memperhatikan dan lebih memaksimalkan sumber-sumber pendapatan yang menjadi potensi pendapatan asli daerahnya sehingga pemerintah daerah menjadi mandiri dan tidak selalu bergantung pada dana perimbangan, terutama pada dana alokasi umum.

c. Bagi akademisi

Hasil penelitian dapat dipergunakan sebagai pertimbangan, pembelajaran dan pengaplikasian ilmu pengetahuan dibidang APBD.

