

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Tuntutan masyarakat untuk berpartisipasi lebih besar dalam mengelola daerahnya masing-masing melahirkan perubahan dalam tata kelola pemerintahan di Indonesia. Daerah menghendaki diberikan keleluasaan dalam mengatur daerahnya masing-masing termasuk adanya pemerataan dana pembangunan. Hal ini yang telah membawa pemberlakuan kebijakan baru pemerintah tentang otonomi daerah. Otonomi daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kebijakan tersebut mengacu pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Dalam Undang-Undang No. 23 tahun 2014 disebutkan bahwa untuk pelaksanaan kewenangan Pemerintah daerah, Pemerintah pusat akan mentransfer Dana Perimbangan yang terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan bagian daerah dari Dana Bagi Hasil (DBH) yang terdiri dari pajak dan sumber daya alam. Disamping dana perimbangan tersebut, pemerintah daerah mempunyai sumber pendanaan sendiri berupa Pendapatan Asli Daerah (PAD), pembiayaan, dan lain-lain pendapatan. Berdasarkan sumber pendanaan tersebut, maka pelaksanaan pembangunan di daerah menjadi lebih lancar dengan tidak mengabaikan distribusi pendapatan antar wilayah yang timpang seperti terjadi pada masa lalu (Carson, dalam Badrudin 2012:7).

Seharusnya transfer dari pemerintah pusat yang berupa dana perimbangan menjadi insentif untuk meningkatkan pendapatan daerah. Akan

tetapi pada praktiknya, transfer dari pemerintah pusat seringkali dijadikan sumber penerimaan utama untuk membiayai operasi utama sehari-hari dibandingkan dengan pendapatan asli daerah. Pada Kota Ternate total pendapatan daerah dan sumber-sumber penerimaannya menunjukkan peningkatan fluktuatif selama periode tahun 2010-2019. Kondisi tersebut secara keseluruhan maupun parsial juga berpengaruh terhadap belanja daerah. Untuk Belanja Daerah serta Belanja Langsung dan Belanja Tidak Langsung dapat dilihat pada komposisinya dalam tabel 1.1 berikut.

Tabel 1.1.
Belanja Daerah Pemerintah Kota Ternate Tahun 2010-2019
(dalam miliar rupiah)

Tahun	BD	BL	BTL
2010	448,170,000,000	223,058,000,000	265,111,000,000
2011	564,136,838,942	272,402,602,305	291,734,236,637
2012	599,944,215,370	63,174,378,526	336,769,836,844
2013	680,242,853,875	184,770,000,000	334,753,000,000
2014	784,914,846,000	363,637,527,449	421,277,318,551
2015	875,995,832,509	397,165,890,029	478,829,942,480
2016	978,297,292,289	489,413,330,939	488,883,961,350
2017	1,031,362,181,519	602,334,272,793	429,018,545,729
2018	1,011,803,331,796	579,222,142,968	432,581,188,824
2019	1,90,850,000,000	624,511,625,000	446,388,375,000

Sumber: BPS Maluku Utara, 2021. Diolah

Tabel di atas menunjukkan komposisi Belanja Daerah Kota Ternate terus mengalami peningkatan sejak tahun 2010 sampai 2019. Misalnya pada tahun 2015 mengalami peningkatan dari tahun 2014 naik sebesar 9,31% dari tahun lalu. Jumlah belanja diperuntukkan bagi belanja tidak langsung dan belanja langsung, dimana di tahun 2015 jumlah belanja tidak langsung naik sebesar 13,66% dari tahun sebelumnya. Sementara belanja langsung di tahun 2015 terjadi kenaikan sebesar 9,22% dari tahun sebelumnya. Demikian pula belanja langsung di tahun 2016 mengalami peningkatan yaitu 14,02% dari tahun 2015.

Kenaikan belanja tersebut diakibatkan karena terjadi peningkatan pada belanja tidak langsung maupun belanja langsung, yaitu masing-masing terjadi kenaikan sebesar 2,21% dan 23,00% dari tahun sebelumnya. Di tahun 2017 belanja daerah masih terus menunjukkan peningkatan walaupun cenderung melemah yakni hanya sebesar 5,42% dari belanja tahun sebelumnya. Belanja daerah yang cenderung melemah ini disebabkan karena terjadi penurunan pada belanja tidak langsung yakni -12,34% dari tahun lalu, sedangkan belanja langsung masih terus menunjukkan peningkatan yakni senilai 23,21% dari tahun sebelumnya. Selanjutnya pada tahun 2018, belanja daerah mengalami penurunan sebesar -1,90% dari tahun sebelumnya. Penurunannya dikarenakan terjadi penurunan pada belanja langsung yakni -3,24% serta belanja tidak langsung yang cuma naik sebesar 7,24%. Selama kurun waktu 2014-2019 rata-rata belanja daerah per tahunnya meningkat sebesar 6,71%, yang terdiri dari belanja tidak langsung sebesar 1,09% dan belanja langsung sebesar 12,92%.

Kondisi Pendapatan Daerah dan Belanja Daerah Pemerintah Kota Ternate sebagaimana dijelaskan di atas menggambarkan bahwa Pendapatan Daerah Pemerintah Kota Ternate selama tahun 2010-2019 masih mengandalkan dana transfer perimbangan dari pusat untuk membiayai pembangunan daerah secara keseluruhan.

Fenomena utama dalam penelitian ini adalah *flypaper effect*, yaitu perbedaan dalam pola pengeluaran yang tergantung dari sumber pendapatan, yaitu sumber pendapatan yang berasal dari usaha sendiri (PAD) dengan pendapatan yang diberikan pihak lain seperti transfer (Dana Perimbangan). Atau dengan arti lain *flypaper effect* merupakan suatu kondisi yang terjadi saat pemerintah daerah merespon belanja dengan lebih banyak menggunakan dana perimbangan daripada pendapatan asli daerah. Secara konseptual, perubahan pendapatan akan berpengaruh terhadap belanja atau pengeluaran, namun tidak

selalu seluruh tambahan pendapatan tersebut dialokasikan kedalam belanja (Badrudin,2012:7).

Beberapa peneliti menemukan respon Pemda berbeda untuk transfer dan pendapatan sendiri (seperti pajak). Artinya ketika penerimaan daerah berasal dari transfer, maka stimulasi atas belanja yang ditimbulkannya berbeda dengan stimulasi yang muncul dari pendapatan daerah (terutama pajak daerah). Ketika respon (belanja) daerah lebih besar terhadap transfer, maka disebut *flypaper effect* (Oates, 1999 dalam Halim 2003).

Menurut Badrudin (2012:7), *Flypaper effect* adalah adanya perbedaan dalam pola pengeluaran yang tergantung sumber pendapatan, yaitu sumber pendapatan yang berasal dari usaha sendiri (PAD) dengan pendapatan yang diberikan pihak lain seperti transfer (Dana Perimbangan). Menurut Aprilla dan Redo (2013:17), *Flypaper effect* merupakan suatu kondisi dimana stimulus terhadap pengeluaran pemerintah daerah yang disebabkan oleh adanya perubahan dalam jumlah dana transfer dari pemerintah pusat lebih besar dari yang disebabkan oleh perubahan dalam pendapatan sendiri. Beberapa studi menunjukkan perbedaan dana transfer dengan dana sendiri memang terjadi. Oleh karena itu, dalam keadaan normal, meningkatnya Pendapatan Domestik Bruto setiap masyarakat menyebabkan Pendapatan Asli Daerah semakin besar sehingga secara sepadan akan menyebabkan pengeluaran Pemerintah Daerah menjadi semakin besar pula. Hal tersebut ternyata tidak selalu ideal dan seolah menyimpang dari konteks riil.

Dengan karakteristik data Dana Perimbangan, Pendapatan Asli Daerah dan Belanja Daerah yang berfluktuasi seperti diatas maka kemungkinan besar terjadi *Flypaper Effect* pada belanja daerah di kabupaten/kota yang bersangkutan. Oleh karena itulah maka peneliti ingin meneliti bagaimana pengaruh dana perimbangan yang meliputi dana bagi hasil, dana alokasi umum,

dana alokasi khusus dan pendapatan asli daerah padabelanja daerah di Kota Ternate. Sehingga penulis mengajukan judul "***Analisis Flypaper Effect Di Kota Ternate***".

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang dari permasalahan yang diuraikan diatas, maka dalam penelitian ini dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) mempengaruhi Belanja Daerah di Kota Ternate?
2. Apakah Dana Alokasi Umum (DAU) mempengaruhi Belanja Daerah di Kota Ternate?
3. Apakah Dana Bagi Hasil (DBH) mempengaruhi Belanja Daerah di Kota Ternate?
4. Apakah Dana Alokasi Khusus (DAK) mempengaruhi Belanja Daerah di Kota Ternate?
5. Apakah terjadi fenomena *flypaper effect* pada Kota Ternate?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, diperoleh beberapa tujuan penelitian, diantaranya:

1. Untuk mengetahui pengaruh terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja daerah di kota Ternate.
2. Untuk mengetahui pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Belanja daerah di kota Ternate.
3. Untuk mengetahui pengaruh Dana Bagi Hasil (DBH) terhadap Belanja daerah di kota Ternate.
4. Untuk mengetahui pengaruh Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap Belanja daerah di kota Ternate.

5. Untuk mengetahui terjadinya *flypaper effect* dalam periode 2010-2019 di kota Ternate.

1.4. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dalam penelitian ini, diantaranya:

1. Bagi peneliti, hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dan pengetahuan mengenai fenomena *flypaper effect* dan faktor-faktor yang mempengaruhinya.
2. Bagi pemerintah, hasil penelitian diharapkan dapat menjadi bahan masukan dan informasi tambahan bagi pemerintah di Kota Ternate.

Bagi akademisis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan referensi penelitian tentang fenomena *flypaper effect*.