

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Pemerintahan daerah saat ini telah menjadi dasar penyelenggara pemerintahan yang diterima secara universal dengan berbagai macam bentuk di setiap negara. Hal ini sesuai dengan fakta bahwa tidak semua urusan pemerintahan dapat diselenggarakan oleh pemerintah pusat, mengingat kondisi geografis, kompleksitas perkembangan masyarakat, kemajemukan struktur sosial dan budaya lokal serta adanya tuntutan demokratisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan (Nurhayati dan Septiana, 2018). Sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, banyak aspek positif yang diharapkan dalam pemberlakuan Undang-Undang tersebut.

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah merupakan kebijakan yang mengatur tentang otonomi daerah. Otonomi daerah merupakan salah satu instrumen yang dinilai efektif dalam pelaksanaan pemerataan pembangunan di tiap daerah, yang harapannya terjadi efisiensi dan keefektifan dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah serta mampu menjadi solusi atas ketimpangan antar daerah yang dianggap sebagai dampak dari sistem sentralistik yang kurang adil (Hasan, 2014).

Kebijakan tersebut memberikan kesempatan kepada daerah dalam menjalankan fungsi pelayanan dan pelaksanaan pembangunan dalam mengejar ketertinggalannya dari daerah lain sesuai dengan kewenangan yang diaturnya. Implikasinya terhadap daerah adalah menjadikan daerah memiliki peran yang penting dalam mengatasi masalah pemerataan pembangunan dan pengelolaan

kepemerintahan secara mandiri (Hasan, 2014). Sebagai pelaksana utama pembangunan di daerah, maka daerah memiliki kewajiban dalam melaksanakan program-program pembangunan yang memiliki dampak terhadap kesejahteraan masyarakatnya. Hal ini sesuai dengan amanat dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah yang mengamanatkan bahwa daerah memiliki kewenangan dalam mengelola daerahnya sendiri secara mandiri dan bertanggung jawab terhadap kepentingan masyarakatnya. Daerah diberikan kewenangan dalam mengelola daerahnya sendiri secara mandiri dan mampu memenuhi kepentingan masyarakat setempat sesuai peraturan perundangan.

Setiap daerah di Indonesia memiliki potensi penerimaan yang berbeda, karena adanya perbedaan potensi sumber daya, tingkat ekonomi dan karakteristik sosial budaya. Oleh karena itu, khusus untuk Kabupaten/Kota di Provinsi Maluku Utara perlu dilakukan penelitian tersendiri untuk mendapatkan gambaran yang relatif lebih lengkap mengenai kemampuan daerah menjadi daerah otonom.

Kabupaten/kota di Provinsi Maluku Utara dalam usaha mewujudkan otonomi daerah untuk kelangsungan pembangunan dan kegiatan pemerintahannya, diwajibkan menggali sumber-sumber keuangan sendiri berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku. Hal ini bertujuan untuk daerah tersebut mendapatkan dana yang besar, sehingga akan lebih mudah untuk merancang program-program pembangunan untuk memakmurkan masyarakatnya. Namun sebagian besar dana APBD tersebut bersumber dari dana perimbangan dan sangat kecil sekali porsi PADnya. Berikut adalah perbandingan jumlah APBD, dana perimbangan dan PAD Kabupaten/Kota di Provinsi Maluku Utara:

**Tabel 1.1**  
**APBD Kabupaten/ Kota Provinsi Maluku Utara Tahun 2019**

Tahun	APBD	Dana Perimbangan	PAD
Kab. Halmahera Barat	Rp. 971.86 Miliar	Rp. 746.88 Miliar	Rp. 34.78 Miliar
Kab. Halmahera Tengah	Rp. 783.12 Miliar	Rp. 652.51 Miliar	Rp. 46.61 Miliar
Kab. Halmahera Selatan	Rp. 1.473 Triliun	Rp. 1.189 Triliun	Rp. 58.47 Miliar
Kab. Halmahera Utara	Rp. 1.036 Triliun	Rp. 713.90 Miliar	Rp. 111.71 Miliar
Kab. Halmahera Timur	Rp. 897.5 Miliar	Rp. 708.85 Miliar	Rp. 55.12 Miliar
Kab. Pulau Morotai	Rp. 831.14 Miliar	Rp. 656.53 Miliar	Rp. 35.42 Miliar
Kab. Pulau Taliabu	Rp. 662.08 Miliar	Rp. 600.80 Miliar	Rp. 7.13 Miliar
Kab. Kepulauan Sula	Rp. 810.84 Miliar	Rp. 663.98 Miliar	Rp. 33.83 Miliar
Kota Tidore Kepulauan	Rp. 914.19 Miliar	Rp. 752.00 Miliar	Rp. 67,78 Miliar
Kota Ternate	Rp. 980.72 Miliar	Rp. 797.01 Miliar	Rp. 105.90 Miliar

Sumber: Badan Pusat Statistik (2020)

Berdasarkan Tabel 1.1 diatas dapat dilihat APBD Kabupaten/Kota di Provinsi Maluku Utara masih sangat tergantung dengan dana perimbangan. Hal ini menunjukkan bahwa peranan pendapatan asli daerah (PAD) masih kecil dalam rangka untuk meningkatkan kemandirian keuangan daerah. Oleh karena itu, Kabupaten/Kota di Provinsi Maluku Utara perlu untuk memanfaatkan segala potensi sumber daya alam yang ada untuk mendorong peningkatan PAD sehingga mampu meningkatkan kemandirian keuangan daerah. Hingga saat ini tingkat ketergantungan Kabupaten/Kota di Provinsi Maluku Utara terhadap pemerintah pusat lebih besar daripada proporsi kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan PAD. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah Kabupaten/ Kota di Provinsi Maluku Utara belum mampu berotonomi secara penuh. 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.

Ketergantungan pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Maluku Utara terhadap dana perimbangan dari pemerintah pusat lebih besar dari proporsi kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan PAD dapat mengakibatkan derajat desentralisasi dan otonomi fiskal daerah di Kabupaten/Kota di provinsi Maluku Utara menjadi rendah. adanya dana transfer dari pemerintah pusat ke daerah, fenomena yang banyak terjadi adalah banyak pemerintah daerah yang akhirnya menggantungkan adanya dana transfer untuk membiayai kebutuhan belanja daerahnya. Hal ini tentunya menyimpang dari tujuan diberikannya dana transfer tersebut. Seperti yang dikemukakan Kuncoro (2007), bahwa pemerintah daerah cenderung berhati-hati untuk membelanjakan dananya yang berasal dari masyarakat dengan wujud PAD daripada dana yang berasal dari pemerintah pusat berupa dana transfer. Pemerintah daerah memberikan respon lebih tinggi pada pembelanjannya yang bersumber dari dana transfer, daripada yang bersumber dari PAD.

Menurut Halim (2017) ketika respon belanja daerah lebih besar terhadap dana transfer (DAU, DAK dan DBH) daripada pendapatan sendiri (PAD), hal tersebut dinamakan *flypaper effect*. Fenomena *flypaper effect* berimplikasi bahwa transfer dari pemerintah pusat akan meningkatkan belanja daerah menjadi lebih besar dari pada penerimaan dana transfer itu sendiri (Safitri, 2021). Lebih lanjut dijelaskan *flypaper effect* dapat terjadi dengan peningkatan pajak daerah dan anggaran belanja daerah yang berlebihan, serta adanya elastisitas pengeluaran terhadap transfer yang lebih tinggi dari pada elastisitas pengeluaran terhadap

penerimaan pajak daerah. *Flypaper Effect* disebut sebagai suatu kondisi yang terjadi saat pemerintah daerah merespon (belanja) lebih banyak (lebih boros) dengan menggunakan dana transfer (grants) daripada menggunakan kemampuan sendiri, diproksikan dengan PAD.

Linawati dan Sholikhah (2019) hasil penelitiannya menemukan bahwa terjadi *flypaper effect* pada belanja daerah di Kota Kediri periode 2009 sampai dengan 2018. Hal ini diartikan bahwa DAU yang diterima oleh pemerintah Kota Kediri dipergunakan untuk membiayai belanja daerahnya dibandingkan untuk meningkatkan penerimaan PAD. Selain itu, penelitian yang dilakukan oleh Nurhayati dan Septiana (2018) hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat *flypaper effect* pada realisasi APBD di seluruh Pemerintah Provinsi di pulau Sumatera.

Munculnya otonomi daerah, maka kemandirian daerah terus dipacu, agar daerah tidak mengantungkan kelangsungan hidup daerahnya pada pemerintah pusat. Hal itu dapat dilakukan dengan menggali dan meningkatkan potensi daerah yang dapat menjadi sumber-sumber pendapatan daerah. Sumber utama penerimaan daerah berasal dari pendapatan asli daerah (PAD). PAD merupakan pendapatan yang diperoleh daerah dari pemungutan daerah berdasarkan peraturan daerah dan perundang-undangan (Linawati dan Sholikhah, 2019). PAD merupakan pendapatan yang bersumber dari pajak daerah, retribusi daerah, pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, serta pendapatan lain-lain yang sah. Pemerintah daerah harus menggali sumber-sumber penerimaan daerahnya secara optimal dengan melihat potensi daerah yang dimiliki. Pemerintah daerah diberikan keleluasaan untuk menggali pendanaan dari daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai wujud dari azas desentralisasi.

Penelitian yang dilakukan oleh Subadriyah dan Hidayat (2018) dan Suharlina (2018) menunjukkan bahwa pendapatan asli daerah berpengaruh positif dan signifikan terhadap belanja daerah. Selain itu, Utami dan Iskandar (2020) dalam penelitiannya mendukung penelitian sebelumnya menunjukkan bahwa pendapatan asli daerah berpengaruh positif dan signifikan terhadap belanja daerah. Hal ini menunjukkan bahwa semakin tinggi pendapatan asli daerah maka belanja daerah yang dikeluarkan pemerintah akan semakin tinggi. Berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Linawati dan Sholikah (2019) menunjukkan bahwa pendapatan asli daerah tidak berpengaruh terhadap belanja daerah.

Adanya otonomi daerah bukan berarti pemerintah pusat lepas tangan pada keberlangsungan hidup daerah. Pemerintah pusat tetap berkewajiban dan bertanggungjawab terhadap perkembangan daerah, walaupun perannya mulai berkurang. Pemerintah tetap memberikan bantuan dana transfer atau dana perimbangan kepada pemerintah daerah. Wujud dari perimbangan keuangan tersebut adalah adanya dana perimbangan yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dana perimbangan terdiri dari dana alokasi umum (DAU), dana alokasi khusus (DAK), dan dana bagi hasil yang bersumber dari pajak dan sumber daya alam (Yasir, 2017). Dana transfer tersebut diperuntukkan guna meningkatkan pemerataan daerah, mengurangi dan atau menghilangkan kesenjangan fiskal antara daerah satu dengan daerah lainnya. Serta terjamin tercapainya standar minimum pelayanan publik di semua daerah (Yasir, 2017).

Salah satu bentuk dana perimbangan yang dialokasikan pemerintah pusat untuk semua daerah adalah DAU. Menurut Wahyuni dan Supheni (2017)

DAU merupakan dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan untuk pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan belanjanya. DAU dipergunakan untuk menutup kebutuhan daerah yang melebihi dari potensi penerimaan daerah. Penggunaan DAU diprioritaskan untuk belanja yang dapat meningkatkan potensi daerah, sehingga memacu meningkatkan PAD.

Penggunaan dana alokasi umum (DAU) ditetapkan oleh pemerintah daerah untuk dapat jaminan kesinambungan penyelenggaraan pemerintah daerah dalam rangka penyediaan pelayanan dasar kepada masyarakat serta menjadi satu kesatuan dengan penerimaan APBD. Dana alokasi umum (DAU) digunakan untuk membiayai kebutuhan pengeluaran pemerintah daerah. Suharlina (2018) menyatakan bahwa dana alokasi umum (DAU) adalah dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

Saat ini dalam pengelolaan anggaran pemerintah terlalu tergantung pada dana alokasi umum (DAU) untuk pembangunan yang tidak mengoptimalkan potensi daerah yang dimiliki. Pada saat DAU diperoleh besar, pada periode selanjutnya dana alokasi umum memperoleh porsi nominalnya yang tetap maka pemerintah daerah akan terus berusaha menetapkan porsi nominal DAU tersebut. Proporsi DAU masih relatif tinggi jika diperbandingkan dengan penerimaan yang lain, termasuk terhadap PAD karena PAD hanya bisa membiayai paling besar 20% pada belanja pemerintah daerah (Nurhayati dan Septiana, 2018). Kenyataan inilah yang menyebabkan pemerintah daerah menimbulkan perilaku asimetris. Perilaku asimetris ini dilihat dari menurunnya

belanja daerah saat pemerintah daerah mendapatkan transfer DAU lebih kecil dari periode sebelumnya. Penurunan belanja yang ada tidak sama dengan penurunan PAD, dimana penurunan belanja daerah lebih rendah dibandingkan dengan penurunan PAD. Pada saat pemerintah memperoleh DAU yang lebih tinggi, maka pemerintah meningkatkan belanjanya yg tidak disertai dengan peningkatan PAD.

Penelitian yang dilakukan oleh Yulina *et al.*, (2017) dan Handayani dan Saifudin (2018) menunjukkan bahwa dana alokasi umum berpengaruh positif dan signifikan terhadap belanja daerah. Selain itu, Kusumaningrum (2019) dalam penelitiannya mendukung penelitian sebelumnya menunjukkan bahwa dana alokasi umum berpengaruh positif dan signifikan terhadap belanja daerah. Hal ini menunjukkan bahwa semakin tinggi dana alokasi umum maka akan meningkatkan belanja daerah. Berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Linawati dan Sholikah (2019) dan Ardanareswari *et al.*, (2019) menunjukkan bahwa dana alokasi umum tidak berpengaruh terhadap belanja daerah. Selain DAU, Salah satu bentuk dana perimbangan yang dialokasikan pemerintah pusat untuk semua daerah adalah DAK.

Menurut Suharlina (2018) menyatakan bahwa dana alokasi khusus (DAK) digunakan untuk membiayai investasi pengadaan dan atau peningkatan sarana dan prasarana fisik dengan umur ekonomis panjang yaitu tiga tahun, dana alokasi khusus (DAK) dapat dialokasikan dari APBD yang sangat berguna untuk membiayai kebutuhan khusus pada daerah tertentu. Adapun kebutuhan khusus dapat diartikan kebutuhan yang tidak dapat diperkirakan secara umum dengan rumus atau komitmen atau prioritas nasional.



Dana alokasi khusus (DAK) ditetapkan berdasarkan kriteria umum, kriteria khusus dan kriteria teknis. Pembiayaan kegiatan tidak semua dialokasikan dari dana alokasi khusus (DAK) akan tetapi daerah wajib untuk menyediakan dana sekurang-kurangnya 10% dari dana alokasi khusus (DAK) yang dialokasikan dari APBD yang disebut dengan istilah dana pendamping. Suharlina (2018) menyatakan bahwa dana alokasi khusus (DAK) adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional.

Penelitian yang dilakukan oleh Yulina *et al.*, (2017) dan Ansori dan Mutmainah (2018) menunjukkan bahwa dana alokasi khusus berpengaruh positif dan signifikan terhadap belanja daerah. Selain itu, Suharlina (2018) dalam penelitiannya mendukung penelitian sebelumnya menunjukkan bahwa dana alokasi khusus berpengaruh positif dan signifikan terhadap belanja daerah. Hal ini menunjukkan bahwa semakin tinggi dana alokasi khusus maka akan meningkatkan belanja daerah. Berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Ekawarna (2017) dan Siahaan (2020) menunjukkan bahwa dana alokasi khusus tidak berpengaruh terhadap belanja daerah. Selain DAK, Salah satu komponen dana perimbangan yang mempengaruhi belanja daerah dan komponennya yaitu berupa dana bagi hasil (DBH).

Dana bagi hasil sebagai salah satu komponen dana perimbangan merupakan dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka presentase tertentu untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi (Wulandari, 2014). Dana bagi hasil yang ditransfer pemerintah pusat kepada pemerintah daerah

terdiri dari dua jenis, yaitu dana bagi hasil pajak dan dana bagi hasil bukan pajak (sumber daya alam). Daerah yang memiliki kekayaan alam dan penghasilan pajak akan memiliki penerimaan daerah yang bersumber dari hasil pengelolaan sumber-sumber tersebut oleh pemerintah pusat untuk membiayai belanja daerahnya. Hasil dari pengelolaan sumber daya tersebut dialokasikan kepada daerah-daerah dalam bentuk dana bagi hasil (DBH) dengan menggunakan prinsip *by origin* (daerah penghasil) serta melihat realisasi dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Sari (2018) menyebutkan bahwa dana bagi hasil (DBH) merupakan sumber pendapatan daerah yang cukup potensial dan merupakan salah satu modal dasar pemerintah daerah dalam mendapatkan dana pembangunan dan memenuhi belanja daerah selain yang berasal dari pendapatan asli daerah (PAD), dana alokasi umum (DAU) dan dana alokasi khusus (DAK). Halim (2004) dalam Wulandari (2014) menyatakan bahwa peran pemerintah di dalam pembangunan adalah sebagai katalisator dan fasilitator, karena pihak pemerintahlah yang lebih mengetahui sasaran tujuan pembangunan yang akan dicapai. Sasaran dan tujuan kegiatan pembangunan dan perekonomian daerah dalam rangka desentralisasi dapat diwujudkan dengan mengeluarkan belanja daerah dimana penerimaan dalam pengeluaran belanja dapat diterima dari dana bagi hasil dan dikeluarkan dengan anggaran, alokasi dan proporsi yang tepat.

Penelitian yang dilakukan oleh Armawaddin *et al.*, (2017) dan Mulyati dan Yusriadi (2017) menunjukkan bahwa dana bagi hasil berpengaruh positif dan signifikan terhadap belanja daerah. Selain itu, Yulina *et al.*, (2017) dalam penelitiannya mendukung penelitian sebelumnya menunjukkan bahwa dana bagi hasil berpengaruh positif dan signifikan terhadap belanja daerah. Hal ini

menunjukkan bahwa semakin tinggi dana bagi hasil maka akan meningkatkan belanja daerah. Berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Ekawarna (2017) dan Ardanareswari *et al.*, (2019) menunjukkan bahwa dana bagi hasil tidak berpengaruh terhadap belanja daerah.

Berdasarkan beberapa penelitian terdahulu yang dijelaskan sebelumnya, menunjukkan ketidakkonsisten dalam menunjukkan hasil penelitian. Sehingga menarik untuk dilakukan pengujian kembali penelitian yang sama mengenai *flypaper effect* pada belanja daerah. Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian yang dilakukan oleh Linawati dan Sholikah (2019) dengan judul penelitian analisis *flypaper effect* pada belanja daerah Kota Kediri. Berbeda dengan penelitian sebelumnya, penelitian ini menambahkan dana alokasi khusus dan dana bagi hasil untuk mengukur dana perimbangan. Selain itu, objek penelitian ini dilakukan pada Kabupaten/Kota di Provinsi Maluku Utara. Sedangkan penelitian sebelumnya hanya dilakukan pada Kota Kediri. Alasan peneliti menguji kembali penelitian ini dikarenakan proporsi tingkat ketergantungan pemerintah daerah terhadap DAU lebih besar dari pada PAD dalam belanja daerah, sehingga kemungkinan besar terjadi *flypaper effect* pada daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Maluku Utara.

Berdasarkan uraian latar belakang masalah tersebut maka peneliti menguji kembali penelitian tentang *flypaper effect* pada belanja daerah di Kabupaten/Kota Provinsi Maluku Utara Tahun 2015-2020.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Adapun perumusan masalah dalam penelitian ini adalah;

1. Apakah pendapatan asli daerah berpengaruh terhadap belanja daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Maluku Utara?

2. Apakah dana alokasi umum berpengaruh terhadap belanja daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Maluku Utara?
3. Apakah dana alokasi khusus berpengaruh terhadap belanja daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Maluku Utara?
4. Apakah dana bagi hasil berpengaruh terhadap belanja daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Maluku Utara?
5. Apakah terjadi *flypaper effect* terhadap belanja daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Maluku Utara?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dalam penelitian ini adalah;

1. Untuk memberikan bukti empiris hubungan pendapatan asli daerah terhadap belanja daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Maluku Utara.
2. Untuk memberikan bukti empiris hubungan dana alokasi umum terhadap belanja daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Maluku Utara.
3. Untuk memberikan bukti empiris hubungan dana alokasi khusus terhadap belanja daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Maluku Utara.
4. Untuk memberikan bukti empiris hubungan dana bagi hasil terhadap belanja daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Maluku Utara.
5. Untuk memberikan bukti empiris terjadi *flypaper effect* terhadap belanja daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Maluku Utara.

#### **1.4. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat penelitian yang dilakukan adalah;

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian diharapkan dapat mengembangkan referensi-referensi akuntansi yang sudah ada dan memperkuat penelitian sebelumnya yaitu berkaitan dengan *flypaper effect* pada belanja daerah.

2. Manfaat Praktis

Dapat memberikan tambahan informasi bagi para pembaca yang ingin menambah wawasan pengetahuan khususnya dibidang sektor publik, sebagai sarana bagi penelitian untuk mengembangkan dan menerapkan ilmu pengetahuan yang diperoleh peneliti dari bangku kuliah dengan yang ada di dunia kerja.

3. Manfaat Kebijakan

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan dan masukan mengenai kebijakan-kebijakan yang berhubungan dengan keuangan daerah bagi instansi pemerintah yang terkait.