

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Karakteristik hubungan pemerintahan antar pusat (Pempus) dan daerah (Pemda), pemerintah dan masyarakat urusan pemerintahan lainnya telah diubah oleh desentralisasi fiskal. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 menguraikan tanggung jawab, wewenang serta kewajiban yang dimiliki pemerintah daerah untuk mengatur segala aspek pemerintahan, serta kepentingan masyarakat setempat. Dalam pelaksanaannya otonomi daerah berdasarkan prinsip *money follow function* untuk menciptakan kemandirian daerah yang secara tegas menitik-beratkan pada belanja daerah (Amalia, 2017).

Dikeluarkannya kebijakan tersebut merupakan tantangan dan peluang bagi pemerintah daerah dalam mengoptimalkan pengelolaan sumber daya yang dimilikinya, dengan harapan kewenangan tersebut dapat berjalan dengan baik dalam pemerataan pembangunan daerah. Kebijakan ini mengatur tentang otonomi daerah dengan harapan dapat memperbaiki ketimpangan antar wilayah yang dianggap dampak dari sistem pemerintahan terpusat yang kurang memberikan keadilan tiap daerah (Fahriani dan Syafrudin, 2022).

Kebijakan ini memberikan peluang tiap-tiap daerah dalam menjalankan fungsi wewenang pemerintah daerah guna pelaksanaan pembangunan mengejar ketertinggalan terhadap daerah lainnya dalam bentuk Belanja daerah (Rosmida, 2022). Tujuan utama belanja daerah dan dikeluarkannya kebijakan tersebut yakni meringankan beban pemerintah pusat dalam menangani urusan suatu daerah yang lebih mudah dijangkau pemerintah daerah. Pemerintah pusat menyediakan dana transfer ke pemerintah daerah (TKD) yang terdiri atas dana

bagi hasil (DBH), dana alokasi umum (DAU), dana alokasi khusus (DAK), dana otonomi khusus, dana keistimewaan daerah, dan dana desa sebagaimana ditentukan dalam UU Nomor 1 Tahun 2022.

DAU dan DBH sebagai dana transfer umum yang memiliki sifat *block grant*, sehingga setiap daerah lebih bebas dalam pemanfaatan dana tersebut dalam bentuk belanja daerah sesuai kebutuhan dan kebijakan tiap-tiap daerah (Kurniati dan Devi, 2022). Selain pendapatan transfer (pusat ke daerah/TKD) pemerintah daerah juga memiliki sumber pendanaannya sendiri yakni pendapatan asli daerah (PAD) yang digunakan untuk belanja modal dan pembangunan, yang terdiri dari komponen pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan yang dipisahkan serta lain-lain PAD yang sah.

**Tabel 1.1 PAD, DAU, DBH Kabupaten/Kota di Maluku Utara 2021-2022  
(Miliar Rupiah)**

Regency Municipality	PAD		DAU		DBH	
	2021	2022	2021	2022	2021	2022
Halmahera Barat	Rp 40,31	Rp 27,83	Rp 456,29	Rp 456,63	Rp 54,00	Rp 101,38
Halmahera Tengah	Rp 83,05	Rp 146,60	Rp 410,89	Rp 411,19	Rp 150,58	Rp 324,25
Kepulauan Sula	Rp 16,21	Rp 23,16	Rp 449,89	Rp 450,29	Rp 66,96	Rp 117,65
Halmahera Selatan	Rp 85,34	Rp 120,48	Rp 693,73	Rp 694,88	Rp 204,64	Rp 267
Halmahera Utara	Rp 98,00	Rp 95,35	Rp 450,06	Rp 450,75	Rp 153,83	Rp 222,62
Halmahera Timur	Rp 12,54	Rp 62,42	Rp 443,07	Rp 443,77	Rp 139,37	Rp 371,76
Pulau Morotai	Rp 32,49	Rp 23,32	Rp 360,50	Rp 360,91	Rp 53,12	Rp 95,71
Pulau Taliabu	Rp 16,73	Rp 10,87	Rp 328,26	Rp 329,03	Rp 82,28	Rp 167,82
Kota Ternate	Rp 87,02	Rp 94,53	Rp 588,62	Rp 588,62	Rp 72,73	Rp 116,16
Kota Tidore Kepulauan	Rp 38,34	Rp 55,78	Rp 504,09	Rp 504,09	Rp 82,22	Rp 98,73

Sumber: pengolahan data kemenkeu.go.id, Pemerintah Provinsi Maluku Utara 2023

Tabel 1.1 menggambarkan perkembangan pendapatan pemerintah daerah pada tahun 2021–2022. Dari perbandingan tersebut dapat dilihat bahwa besaran anggaran lebih didominasi oleh DAU. TKD seharusnya memberikan insentif

untuk meningkatkan pendapatan daerah. Namun pada kenyataannya, transfer tersebut dijadikan sebagai pendapatan utama dibandingkan dengan pendapatan asli daerah. Sehingga Kuncoro (2007) mengemukakan hal tersebut telah menyimpang dari tujuan diberikan dana transfer tersebut.

Dominannya peran pemerintah pusat dalam pendanaan kepada suatu daerah dibandingkan dengan pengoptimalan PAD sebenarnya tidak memberikan panduan yang baik bagi manajemen keuangan pemerintah daerah itu sendiri. Hal tersebut sesuai dengan temuan yang oleh Nurhayati dan Septiana (2018) proporsi pendapatan asli daerah hanya mampu berkontribusi sebesar 20% dalam pembiayaan Belanja daerah. temuan tersebut menunjukkan besarnya tingkat ketergantungan pemerintah daerah terhadap pendanaan di luar PAD. Berdasarkan bukti empiris yang dilakukan IMF menunjukkan tingginya ketergantungan pemerintah daerah kepada pusat akan berdampak negatif bagi kemandirian suatu daerah (Mello dan Barenstrein, 2001).

Daerah yang mempunyai pendanaannya sendiri (PAD) akan lebih maju dan berkembang dibanding daerah yang memiliki PAD yang relatif rendah, sehingga daerah tersebut cenderung mengharapkan TKD (dana transfer dari pemerintah pusat). Walaupun dana transfer dari pemerintah pusat digunakan untuk kebutuhan publik, kemungkinan mengakibatkan pemerintah daerah kurang termotivasi dalam meningkatkan dan mengoptimalkan PAD-nya (kuncoro, 2004). Meskipun sistem otonomi daerah dan desentralisasi fiskal memberi pemerintah daerah kekuasaan untuk mengelola sumber daya keuangan mereka sendiri, ketergantungan terhadap TKD sering terjadi (Ahmad dkk, 2024). Fenomena itu yang kemudian disebut *Flypaper effect*, seperti yang dikemukakan Oates (1999) ketika pemerintah daerah merespon belanja daerah lebih besar mengandalkan

transfer pemerintah pusat dari pada pendapatannya sendiri maka telah terjadi *flypaper effect* (Malik dan Inuzula, 2021). Sehingga mengindikasikan bahwa pemerintah daerah akan lebih bijak dan teliti dalam memanfaatkan dan mengoptimalkan PAD dari pada dana yang diterima dari pemerintah pusat. Sikap tersebut memotivasi pemerintah daerah dalam meningkatkan PAD-nya.

Pemerintah daerah sebagai pelaksana Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) dinilai memiliki Informasi yang detail mengenai sektor dari alokasi anggaran yang memiliki potensi dalam mempercepat perekonomian (Kusuma, 2017). Indikator dan tolak ukur kondisi perekonomian suatu wilayah dapat dilihat pada data PDRB wilayah tersebut, PDRB adalah jumlah dari keseluruhan nilai barang dan jasa yang dihasilkan oleh masing-masing daerah (region) pada suatu periode tertentu dalam satu tahun (Soleh, 2015). Pengoptimalan pendapatan daerah tersebut mampu membantu dalam mempercepat perekonomian suatu daerah. Maluku Utara sendiri memiliki beberapa sektor unggulan dari 17 sektor yang tersedia. Peneliti mengklasifikasikan menjadi Lima sektor teratas yang mengalami peningkatan seperti tabel 1.2 di bawah.

**Tabel 1.2 Distribusi Persentase PDRB Atas Dasar Harga Berlaku Menurut Lapangan Usaha di Provinsi Maluku Utara, 2018–2022**

Lapangan Usaha	2018	2019	2020	2021	2022
Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan	22,60	21,92	21,03	17,97	14,29
Pertambangan dan Penggalan	10,84	10,93	11,56	14,64	17,55
Industri Pengolahan	7,41	7,08	11,45	20,48	29,21
Perdagangan Besar dan Eceran; Reparasi Mobil dan Sepeda Motor	17,45	17,87	15,89	13,24	11,07
Administrasi Pemerintahan, Pertahanan, dan Jaminan Sosial Wajib	15,15	15,13	15,03	12,14	9,73

Sumber : Data Hasil Pengolahan BPS, Maluku Utara Dalam Angka 2023

Berdasarkan tabel di atas struktur perekonomian Maluku Utara sebagian besar 2022 didominasi oleh industri pengolahan sebesar 29,21 persen, disusul oleh sektor pertambangan dan penggalian sebesar 17,55 persen. Sementara pada sektor Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan pada tahun 2018 memiliki kontribusi sebesar 22,60 perlahan mengalami penurunan tiap tahunnya hingga pada tahun 2022 kontribusi pada sektor ini sebesar 14,60. Sementara itu, pada sektor Perdagangan Besar dan Eceran; Reparasi Mobil dan Sepeda Motor berada pada urutan keempat disusul sektor Administrasi Pemerintahan, Pertahanan, dan Jaminan Sosial Wajib. Sementara sektor lainnya peneliti tidak cantumkan dikarenakan memiliki pertumbuhan dibawah lima persen berdasarkan Maluku dalam Angka (Badan Pusat Statistik, 2023:506).

Jika disimpulkan, pengalokasian pendapatan daerah ke sekor-sektor yang dianggap memiliki prioritas dan mampu memberikan *output* atau pengembalian baik bagi pemerintah itu sendiri maupun masyarakat. Peningkatan PDRB di sektor-sektor yang dimaksud memberikan dampak positif bagi perekonomian daerah sehingga akan mengindikasikan penambahan penyediaan anggaran belanja daerah yang semakin besar juga (Sasana, 2011). Namun, faktanya anggaran Belanja Maluku Utara yang mengalami penurunan 9,34% dari tahun sebelumnya seperti yang terlihat pada tabel 1.3 di bawah.

**Tabel 1.3 APBD Provinsi Maluku Utara 2021-2022**

URAIAN	JUMLAH (RP MILIAR)		PERUBAHAN
	APBD 2021	APBD 2022	
<b>PENDAPATAN</b>	2.849,04	2.912,97	2,24%
Pendapatan Asli Daerah	563,92	751,93	33,34%
Pendapatan Transfer	2.247,75	2.108,96	-6,17%
Lain – lain Pendapatan Daerah yang Sah	37,36	52,08	39,39%
<b>BELANJA</b>	3.335,96	3.024,28	-9,34%
Belanja Operasi	1.839,18	1.916,87	4,22%
Belanja Modal	1.338,21	848,25	-36,61%

Belanja Tak Terduga	25,00	35,00	40,00%
Transfer	133,58	224,16	67,82%

Sumber : Kanwil DJPb Provinsi Maluku Utara, Pemerintah Daerah Provinsi Maluku Utara

Pada tabel 1.3 APBD Provinsi Maluku Utara telah mencerminkan fenomena *flypaper effect* hal tersebut dapat dilihat dari perbandingan pendapatan transfer terhadap pendapatan asli daerah yang diperkuat klarifikasi Bank Indonesia Perwakilan Maluku Utara dalam Laporan Perekonomian Maluku Utara 2023. Namun fakta tersebut bertentangan dengan penelitian Rosmida (2022) yang menyimpulkan bahwa Provinsi Maluku Utara terbebas dari gejala *flypaper effect*. Namun, jika diperharikan terdapat kenaikan pada PAD tahun 2021 ke tahun 2022, kenaikan tersebut diimbangi dengan penurunan pendapatan transfer dari tahun 2021 ke tahun 2022, jika perubahan ini mengalami konsistensi bisa jadi daerah maluku utara terbebas dari *flypaper effect*.

Peneliti sebelumnya seperti Nurhayati dan Septiana (2018) meneliti di Sumatra, Tuaputimain (2019) meneliti Maluku, Malik dan Inuzula (2021) meneliti di Bireun, Fahriani dan Syafrudin (2022) meneliti di Kalimantan Tengah, Indasari dan Kholvieyana (2021) meneliti di Riau, serta penelitian Ishak dkk (2019) di Parepare memperoleh hasil, yaitu PAD tidak signifikan berpengaruh terhadap belanja daerah, sehingga kejadian tersebut menimbulkan *Flypaper effect*. Implikasinya, apabila telah terjadi pengalokasian dana oleh pemerintah pusat ke pos pendanaan lain yang disebabkan kejadian tak terduga, sehingga mengakibatkan pemerintah daerah akan menggunakan pinjaman daerah sebagai alternatif pembiayaan pada manajemen keuangannya.

Temuan penelitian berbeda dilakukan oleh Rosmida (2022) meneliti di Maluku Utara, Dewi (2017) meneliti di beberapa kabupaten/kota di Indonesia,

Ardiansyah (2019) meneliti di Jawa Tengah, serta penelitian yang dilakukan Kurniati dan Devi (2022) di Lampung mengidentifikasi bahwa temuan tersebut terbebas dari gejala *Flypaper effect*. Dikarenakan daerah tersebut telah mampu mengelola sumber daya yang terbatas serta kemampuan PAD dalam membiayai kebutuhan pemerintah daerah lebih besar dibandingkan dengan pendanaan yang ditransfer oleh pemerintah pusat kepada daerah.

Pada kesenjangan penelitian di atas peneliti menyimpulkan tiap daerah memiliki ke khasannya sendiri, baik dari segi ekonomi, geografisnya bahkan sumber daya yang dimiliki. Sehingga, kemampuan pembiayaan tiap-tiap daerah berbeda-beda. Isu *Flypaper effect* ini menjadi pembahasan yang menarik untuk diteliti lebih lanjut. Selain itu proporsi tingkat ketergantungan pemerintah daerah terhadap DAU yang lebih besar dibandingkan PAD dalam belanja daerah menjadi alasan utama peneliti mengkaji kembali *flypaper effect* dengan menganalisis perkembangan PAD yang lebih mendalam serta objek yang berbeda yakni kabupaten/kota di Provinsi Maluku Utara.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Setelah pemaparan latar belakang di atas, adapun rumusan masalah yang diangkat dalam penelitian ini yaitu:

1. Bagaimana Perkembangan Pendapatan Asli Daerah di Kabupaten/Kota Maluku Utara?
2. Apakah pendapatan asli daerah berpengaruh terhadap belanja daerah di kabupaten/kota Provinsi Maluku Utara?
3. Apakah dana alokasi umum berpengaruh terhadap belanja daerah di kabupaten/kota Provinsi Maluku Utara?

4. Apakah dana bagi hasil berpengaruh terhadap belanja daerah di kabupaten/kota Provinsi Maluku Utara? Serta,
5. Apakah terjadi *flypaper effect* pada Kabupaten/Kota di Provinsi Maluku Utara?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Setelah melihat rumusan masalah di atas, adapun tujuan penelitian yang diangkat dalam penelitian ini yaitu:

1. Untuk mengetahui Perkembangan Pendapatan Asli Daerah di Kabupaten/Kota Maluku Utara.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh pendapatan asli daerah terhadap belanja daerah di kabupaten/kota Provinsi Maluku Utara.
3. Untuk mengetahui pengaruh dana alokasi umum terhadap belanja daerah di kabupaten/kota Provinsi Maluku Utara.
4. Untuk mengetahui pengaruh dana alokasi umum terhadap belanja daerah di kabupaten/kota Provinsi Maluku Utara. Serta,
5. Untuk mengetahui kondisi *flypaper effect* pada Kabupaten/Kota di Provinsi Maluku Utara.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Dalam penulisan proposal ini, penulis menyajikan manfaat praktis dan manfaat teoritis seperti:

1. Manfaat teoritis, Hasil penelitian diharapkan mampu mengembangkan referensi-referensi Manajemen terutama pada fokus lingkup keuangan daerah, serta memperkuat penelitian sebelumnya yang berhubungan dengan fenomena *flypaper effect* dan pengaruhnya.

2. Manfaat praktis, hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan wawasan pengetahuan khususnya pada manajemen keuangan daerah, sebagai sarana pengembangan ilmu pengetahuan bagi peneliti. Serta, pertimbangan dan masukan mengenai kebijakan yang berhubungan dengan optimalisasi keuangan daerah bagi daerah.