

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Otonomi daerah atau Desentralisasi pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menjelaskan kewajiban pemda untuk mengendalikan daerahnya dengan tetap mengikuti aturan dan undang-undang yang berlaku. Menurut Sukarna (2013) kekuasaan daerah otonomi sangat luas karena pemerintah daerah berwenang mengurus sendiri kepentingan masyarakatnya yang terdiri dari bidang pendidikan, pertanian, kesejahteraan, kesehatan, perumahan, perekonomian dan lain-lain. Berbeda halnya dengan pemerintah pusat hanya menangani beberapa kewenangan birokrasi luar negeri, keamanan dan ketertiban, dan keuangan nasional, pertahanan, yustisi dan agama. Desentralisasi mengakibatkan pemerintah daerah harus mampu untuk meningkatkan sumber daya daerahnya (Basri, 2002). Potensi daerah dapat ditingkatkan melalui peningkatan anggaran belanja daerah.

Implementasi otonomi daerah akan berpengaruh kepada pengelolaan keuangan daerah. Hal ini berkaitan erat dengan pemberian kekuasaan, kewenangan, dan keleluasaan kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan menentukan penggunaan dana untuk melaksanakan urusan-urusan daerahnya yang pembiayaannya bersumber dari Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD). Sumber – sumber pokok keuangan daerah yang terdiri dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) serta dana perimbangan yang terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil (DBH) akan

berimplikasi pada struktur dan proporsi pengeluaran dan penerimaan pada APBD kabupaten dan kota (Mardiasmo, 2004).

Berdasarkan deskripsi yang telah dikemukakan di muka, maka dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, langkah penting yang harus dilakukan adalah menghitung potensi pendapatan asli daerah (PAD) dan peningkatan kapasitas fiskal daerah. Oleh karena itu, dalam rangka mengoptimalkan anggaran pembangunan, maka diharapkan pemerintah daerah berperan sebagai fasilitator dan motivator dalam menggerakkan pembangunan di daerahnya (Osborne dan Gaebler, 1993). Di saat yang bersamaan, masyarakat diharapkan banyak berperan dalam membangun daerahnya sesuai dengan kepentingan dan prioritasnya.

Desentralisasi fiskal merupakan suatu tanggung jawab finansial yang merupakan komponen utama dalam desentralisasi. Jika pemerintah lokal dapat melaksanakan fungsi-fungsi desentralisasi secara efektif, maka harus memiliki penerimaan yang memadai, ditingkatkan secara lokal atau ditransfer dari pemerintah pusat, demikian pula dengan otoritas pembuat keputusan-keputusan tentang pengeluaran. Tujuan desentralisasi fiskal adalah memberikan kewenangan yang luas dan nyata kepada pemerintah daerah untuk mengelola dan mengatur sumberdaya sesuai dengan kepentingan masyarakat daerahnya, sehingga pemerintah daerah berwenang untuk menetapkan prioritas pembangunan sesuai dengan potensi dan sumber daya yang dimiliki (Suyanto, 2010).

Dalam UU No. 32 Tahun 2004 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. Kebijakan penggunaan semua dana tersebut diserahkan kepada pemerintah daerah. Dana transfer dari pemerintah pusat diharapkan digunakan secara efektif dan efisien oleh pemerintah daerah untuk meningkatkan pelayanannya kepada masyarakat.

Berkaitan dengan pengelolaan PAD dan pengeluaran daerah, Kuncoro (2004) menyimpulkan bahwa PAD hanya mampu membiayai belanja pemerintah daerah paling besar 20%. Fakta inilah yang menimbulkan perilaku asimetris pada pemerintah daerah yang terlihat dari indikasi inefisiensi pada dana transfer tersebut, dan terlihat dari respons pengeluaran pemerintah yang lebih dikenal dengan flypaper effect. Ditambahkan oleh Ndadari dan Adi (2008), perbandingan penggunaan dana perimbangan (DAU, DAK, dan DBH) terhadap penerimaan daerah masih terlalu tinggi dibandingkan dengan penerimaan daerah yang lain, termasuk PAD.

Dalam Perencanaan Pembangunan Nasional, Kawasan Indonesia Timur (KIT) selalu mendapatkan perhatian dan prioritas tetapi hingga kini pemerataan hasil pembangunan dan kemampuan daerah di kawasan KIT dalam keseluruhan upaya dan hasil masih tertinggal dibandingkan dengan Kawasan Indonesia Barat (KIB) (Rosmeli & Nurhayani, 2014). Ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat terlihat jelas pada aspek keuangan, dimana alokasi dana transfer

atau DAU yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah akan jauh lebih tinggi dan pemerintah daerah menjadi kurang memperhatikan kemampuan daerah dalam mengoptimalkan sumber pendanaannya. Hal ini berakibat pada peran daerah itu sendiri dalam mendanai belanja daerah serta akan meningkatkan dominannya peran dana transfer dalam hal ini adalah DAU, maka disebut sebagai *flypaper effect* (Purbarini & Gregorius, 2015).

Ketergantungan keuangan yang terjadi mengindikasikan ketidakmandirian daerah. Alokasi transfer dana perimbangan yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah kurang memperhatikan kemampuan tiap-tiap daerah dalam mengoptimalkan sumber-sumber pendanaan. Akibat yang ditimbulkan ialah pemerintah daerah akan selalu menuntut transfer yang besar dari pemerintah pusat, bukan memaksimalkan potensi yang ada di daerah (Indriyani dkk, 2016). Ketergantungan ini menimbulkan peran pemerintah daerah yang rendah dalam mendanai belanja daerah. Permasalahan ketergantungan fiskal pemerintah daerah terhadap dana transfer pemerintah pusat, Aragon (2009) mengenal sebagai *flypaper effect*.

Hasil evaluasi perimbangan fiskal di Indonesia menunjukkan bahwa pemerintah daerah sangat bergantung pada transfer pemerintah pusat untuk membiayai kesenjangan pendapatan asli daerah (PAD) yang terbatas dengan tingkat belanja pemerintah yang berlaku (Hofman *et al.* 2006). Permasalahan ketergantungan fiskal pemerintah daerah terhadap dana transfer pemerintah pusat, Aragon (2009) menyebutnya sebagai *flypaper effect*, yaitu kondisi dimana belanja pemerintah daerah lebih cenderung merespon terhadap pendapatan dana

transfer daripada terhadap pendapatan asli daerah. Apabila ketergantungan pemerintah daerah terhadap dana transfer lebih besar daripada ketergantungan terhadap pendapatan asli daerah, maka hal tersebut mengindikasikan telah terjadi *flypaper effect*.

Selain ketergantungan fiskal, *flypaper effect* juga dapat menimbulkan terjadinya asimetri saat terjadi perubahan fiskal. Ketika DAU meningkat, pemerintah daerah membelanjakan tambahan pendapatan, namun ketika jumlah DAU berkurang belanja daerah tidak berkurang (Junaidi, 2012). Perilaku fiskal pemerintah daerah dalam merespon transfer dari pemerintah pusat menjadi perhatian utama dalam menunjang efektivitas transfer. Dominannya peran transfer dibanding pendapatan asli daerah dalam membiayai belanja pemerintah daerah sebenarnya tidak memberikan panduan yang baik bagi pemerintahan (Iskandar, 2012). Bukti empiris internasional menunjukkan bahwa tingginya ketergantungan pada transfer ternyata berhubungan negatif dengan hasil pemerintahannya (Mello dan Barenstein, 2001).

Penelitian mengenai *flypaper effect* pernah dilakukan oleh para peneliti di Indonesia maupun di luar negeri. Beberapa penelitian di Indonesia menyimpulkan telah terjadi fenomena *flypaper effect*, yang berarti belanja pemerintah daerah lebih besar dipengaruhi oleh dana transfer dari pemerintah pusat daripada oleh kemampuan keuangan daerah (Handoko 2015). Penelitian di negara lain juga menunjukkan adanya *flypaper effect* dalam pengelolaan dana transfer antar-pemerintah seperti yang terjadi di Brasil (Mattos *et al.* 2011), Italia (Gennari dan Messina 2012), dan Meksiko (Sour, 2013). Para peneliti membandingkan

pengaruh dana transfer dengan PAD maupun variabel pendapatan lainnya terhadap belanja daerah dalam penelitian *flypaper effect*. Pada penelitian yang menguji pengaruh variabel pendapatan terhadap belanja daerah, hasil penelitian Maimunah (2006) menunjukkan bahwa DAU berpengaruh positif terhadap belanja daerah. Penelitian Utama dan Syahrul (2011) menunjukkan pengaruh positif dana transfer dan PAD terhadap belanja daerah, sedangkan hasil penelitian Maryadi (2014) menemukan bahwa SiLPA berpengaruh signifikan terhadap belanja modal yang merupakan salah satu komponen belanja daerah.

Beberapa penelitian lain membuktikan bahwa *flypaper effect* terbukti terjadi di Indonesia seperti pada penelitian yang dilakukan oleh Inayati (2017), Tasri (2019), Syahrina & Ermawati (2020), dan Dewi (2017). Secara umum salah satu alasan terjadinya *flypaper effect* adalah karena rendahnya kontribusi PAD dibandingkan dengan DAU terhadap belanja daerah.

Flypaper effect adalah suatu kondisi yang terjadi pada saat pemerintah daerah merespons (belanja daerah) lebih banyak/lebih boros dengan menggunakan dana transfer (*grants*) yang diberikan oleh pemerintah pusat dan dihitung dengan dana perimbangan dari pada menggunakan kemampuan daerah itu sendiri, kemampuan daerah diproksikan dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD) [Mutiar, 2008]. Studi empiris mengenai *flypaper effect* menunjukkan perubahan sistem *grants* terhadap pengeluaran pemerintah daerah di Swedia tahun 2002 menemukan bahwa kenaikan dana transfer daerah yang tidak seimbang dengan kebutuhan daerah akan menyebabkan kenaikan pengeluaran pemerintah daerah, berbeda dengan akibat dari kenaikan dalam pendapatan yang bersumber dari

pajak. Kenaikan tarif pajak yang tinggi menyebabkan penurunan dalam pengeluaran daerah. Menurut Andesson, efek ini tergantung pada penurunan relatif atas *non-matching grant* untuk beberapa periode (Lars, 2002).

Flypaper effect secara definisi dapat dijelaskan sebagai ketidaksamaan pengaruh pengeluaran publik dari bantuan pemerintah pusat dan peningkatan pendapatan dengan jumlah yang sama. Berapa pun bantuan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah harus memberikan pengaruh yang sama. Bila hal ini tidak terjadi maka ada kecenderungan bahwa pengaruh pengeluaran publik dalam bentuk bantuan pemerintah pusat tidak memberikan pengaruh yang sama besarnya maka hal ini yang disebut dengan *flypaper effect*. Dalam bahasa sederhana, dapat didefinisikan bahwa *flypaper effect* sebagai perilaku menyimpang di mana transfer pemerintah pusat dianggap sebagai suatu tambahan pendapatan bagi masyarakat di daerah (Suyanto, 2010).

1.2. Rumusan Masalah

Dana transfer ke daerah sebagai wujud kebijakan desentralisasi sangat bermacam-macam, seperti DAK, DAU, DBH, Dana Penyesuaian, Dana Insentif Daerah (DID) dan Dana Percepatan Pembangunan Infrastruktur Daerah (DPPID), dan lain-lain. Oleh karena itu, penulis memandang perlu memberi batasan masalah yang menjadi obyek penelitian, sehingga masalah dibatasi hanya pada DAK, dengan alasan bahwa peningkatan alokasi DAK yang digulirkan oleh pemerintah merupakan salah satu bentuk keberpihakan kepada daerah tertinggal (*affirmative action*) sehingga melalui penelitian ini dapat melihat implikasi

kebijakan desentralisasi berupa peningkatan alokasi dana transfer ke daerah (TKD) terhadap belanja modal.

Alasan mengapa DAU tidak digunakan sebagai obyek studi ini adalah karena menurut hasil penelitian dari Luky (2011), walaupun DAU sebagai dana transfer terbesar, namun pengaruhnya justru sangat kecil terhadap peningkatan pelayanan publik. Hal ini dapat disebabkan karena di sebagian daerah, DAU digunakan untuk membayar gaji pegawai sehingga tidak terdapat sisa lagi untuk meningkatkan pelayanan publik.

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan di atas, maka permasalahan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah pendapatan asli daerah (PAD) berpengaruh terhadap belanja modal di Kabupaten Halmahera Selatan, Kabupaten Halmahera Tengah, dan Kabupaten Halmahera Timur?
2. Apakah dana alokasi umum (DAU) berpengaruh terhadap belanja modal di Kabupaten Halmahera Selatan, Kabupaten Halmahera Tengah, dan Kabupaten Halmahera Timur?
3. Apakah dana alokasi khusus (DAK) berpengaruh terhadap belanja modal di Kabupaten Halmahera Selatan, Kabupaten Halmahera Tengah, dan Kabupaten Halmahera Timur?
4. Apakah dana bagi hasil (DBH) berpengaruh terhadap belanja modal di Kabupaten Halmahera Selatan, Kabupaten Halmahera Tengah, dan Kabupaten Halmahera Timur?

5. Apakah terjadi fenomena *flypaper effect* di Kabupaten Halmahera Selatan, Kabupaten Halmahera Tengah, dan Kabupaten Halmahera Timur?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang yang dikemukakan di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Menganalisis pengaruh pendapatan asli daerah (PAD) terhadap belanja modal di Kabupaten Halmahera Selatan, Kabupaten Halmahera Tengah, dan Kabupaten Halmahera Timur.
2. Menganalisis pengaruh dana alokasi umum (DAU) terhadap belanja modal di Kabupaten Halmahera Selatan, Kabupaten Halmahera Tengah, dan Kabupaten Halmahera Timur.
3. Menganalisis pengaruh dana alokasi khusus (DAK) terhadap belanja modal di Kabupaten Halmahera Selatan, Kabupaten Halmahera Tengah, dan Kabupaten Halmahera Timur.
4. Menganalisis pengaruh dana bagi hasil (DBH) terhadap belanja modal di Kabupaten Halmahera Selatan, Kabupaten Halmahera Tengah, dan Kabupaten Halmahera Timur.
5. Menganalisis terjadinya fenomena *flypaper effect* di Kabupaten Halmahera Selatan, Kabupaten Halmahera Tengah, dan Kabupaten Halmahera Timur.

1.4. Manfaat Penelitian

Berdasarkan permasalahan penelitian yang telah dikemukakan, maka manfaat penelitian ini diharapkan:

1. Menambah khazanah ilmu pengetahuan dan pemahaman bagi masyarakat khususnya terkait dengan *flypaper effect* dalam kebijakan fiskal melalui belanja modal hubungannya dengan pendapatan asli daerah dan dana transfer (DAU, DAK, dan DBH).
2. Dapat dijadikan sebagai salah satu acuan bagi pemerintah daerah dalam merencanakan pembangunan di Kabupaten Halmahera Selatan, Kabupaten Halmahera Tengah, dan Kabupaten Halmahera Timur kedepannya, khususnya *flypaper effect* dalam kebijakan fiskal melalui pembiayaan pemerintah dengan menggunakan pendapatan asli daerah dan dana transfer (DAU, DAK, dan DBH).
3. Dapat memberikan bahan masukan bagi Pemerintah Kabupaten Halmahera Selatan, Kabupaten Halmahera Tengah, dan Kabupaten Halmahera Timur untuk mengambil kebijakan dalam mengembangkan pembangunan daerah yang berkelanjutan sesuai dengan kemampuan anggaran yang ada.
4. Bagi akademis dan peneliti selanjutnya agar dapat menjadi tambahan referensi mengenai pemahaman konsep keuangan daerah khususnya terkait dengan *flypaper effect*.