

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Transformasi sistem pemerintahan terpusat menjadi desentralisasi di Indonesia pada masa orde baru dipicu oleh anggapan bahwa system terpusat meinmbulakan ketidakadilan daerah di Indonesia. Disahkannya UU Nomor 22 Tahun 1999 merupakan awal mula sistem desentralisasi atau otonomi daerah diberlakukan secara luas yang mana Undang-Undang tersebut mengatur tentang pola pemerataan daerah dengan cara demokratis, proposional, adil, transparan. Hal tersebut tentunya melalui tahap pertimbangan dari masing-masing potensi daerah, kebutuhan daerah. Didalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menjelaskan bahwa Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini merupakan salah satu kebijakan yang mana masing-masing daerah dapat menciptakan kemandirian dengan mengolah sumberdaya dan potensi-potensi yang ada. Kewenangan ini dilaksanakan oleh pemerintah daerah dari pemerintah pusat dengan memberikan bantuan *booster* dana atau transfer dana yang bisa disebut Dana Perimbangan sesuai asas *Money Follows Function*.

Implementasi otonomi daerah dan desentralisasi fiskal diharapkan meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan akuntabilitas sektor-sektor public, hal ini merupakan tuntutan setiap daerah untuk mencari sumber-sumber pendanaan untuk pembangunan dan tidak keterikatan secara terus menerus

dengan harapan adanya suatu bantuan dari pemerintah pusat dan realisasi dari sumber dana tersebut dipergunakan menyesuaikan setiap aspirasi masyarakat. Pelaksanaan Desentralisasi fiskal sendiri dan otonomi daerah di Indonesia merupakan bentuk konsekuensi kebijakan politik dimana kondisi ini ialah kondisi *point no return*, hal ini merupakan dorongan aspek-aspek yang menjadi prioritas memiliki kapasitas yang kuat serta *quality improvement*. Harapannya secara visioner desentralisasi fiskal dan otonomi daerah merupakan pioneer kebijakan dimana mampu membawa Indonesia menuju kemakmuran yang inklusif dan berkelanjutan (Mega Christia & Ispriyarso, 2019).

Kemandirian pemerintah daerah sebagai bentuk konsekuensi dihadapkan dengan meningkatnya kebutuhan dana yang cukup besar untuk mendukung mobilitas dalam pembangunan daerah, hal ini merupakan dampak dari implementasi desentralisasi fiskal dan otonomi daerah. Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan sumber aset pemerintah daerah dalam membiayai belanja daerah. Meskipun pemerintah daerah masing-masing memiliki penempatannya sendiri, Pemerintah pusat tetap ikut andil dalam memberikan transfer dana berupa Dana Perimbangan yang mana hal tersebut bertujuan agar tidak terjadi *fiscal gap* dan perbedaan kemampuan setiap daerah.

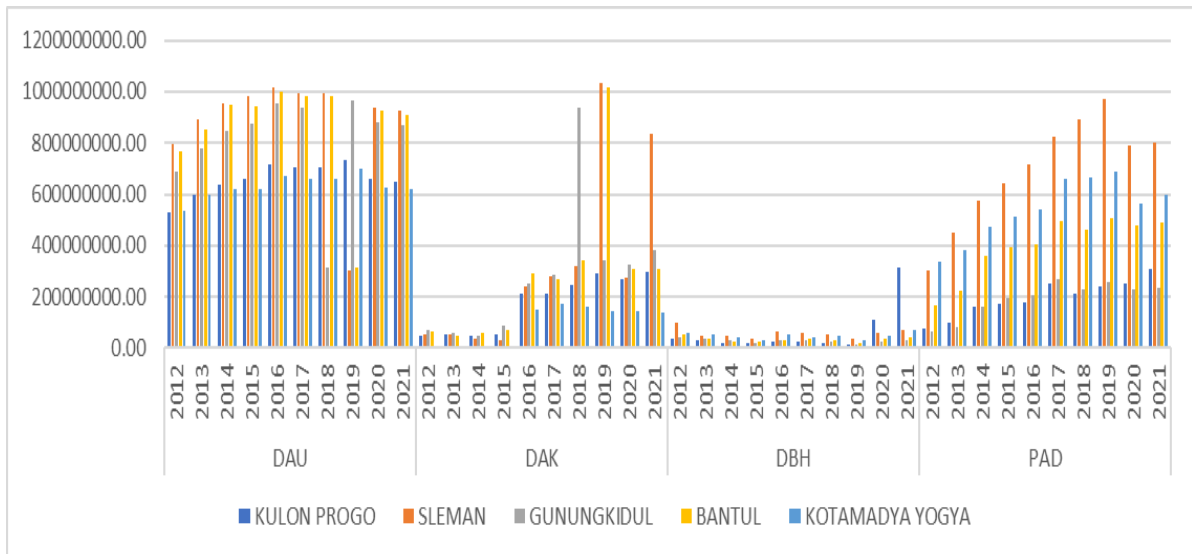
Menurut (Kharisma, 2013) dalam penelitiannya menyebutkan bahwa penggambaran desentralisasi secara umum adanya transfer kompetensi dan kemampuan serta tanggung jawab dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah dalam melaksanakan kewajibannya untuk meningkatkan pelayanan publik. Pelaksanaan proses desentralisasi dilatar belakangi oleh dua faktor antara lain:

1) desentralisasi fiskal diyakini sebagai media kebijakan yang efektif dalam peningkatan efisiensi pengeluaran publik; 2) terdapat suatu urgensi untuk melaksanakan desentralisasi terlihat dari kondisi dimana kegagalan dalam birokrasi pemerintah sentralistik dengan rezim politik terjadi perbedaan antara negara berkembang dengan negara transisi, desentralisasi fiskal juga merupakan sebuah bentuk mekanisme dalam pembuatan suatu kebijakan yang lebih responsif terhadap kebutuhan suatu daerah dan terdapat partisipasi masyarakat di daerah dalam pelaksanaan pemerintahan yang demokratis. Sisi lain desentralisasi yakni merupakan salah satu cara untuk memberikan limpahan wewenang atau pergeseran otoritas fiskal kepada pemerintah daerah (Oates, 1993).

Namun, di negara-negara yang masih berkembang kebanyakan didasarkan pada aspek belanja daerah dan mengesampingkan potensi keuangan daerahnya sendiri, hal ini berdampak jangka panjang dimana pemerintah daerah selalu menuntut transfer yang besar dari pemerintah pusat dan tidak menggali potensi lebih dalam basis pajak lokal yang optimal (Oates, 1993). Selanjutnya yang menjadi masalah ialah pemerintah daerah bergantung terhadap dana transfer pemerintah pusat. Hal ini berdampak ketika pemerintah pusat memberikan sejumlah dana transfer yang besar, pemerintah daerah pada periode yang berlanjut akan terus berusaha bagaimana dana tersebut tetap besar. Problematika tersebut ditemukan pada kasus pemerintah daerah kota dan kabupaten di Indonesia (Haryo Kuncoro, 2007). Keadaan ini sudah diluar konteks diadakannya dana transfer oleh pemerintah pusat. Dengan diadakannya dana transfer harapannya pemerintah daerah dapat

mendistribusikannya dengan tepat sasaran terhadap sektor-sektor produktif yang mana hal tersebut dapat meningkatkan investasi dan pendapatan daerah itu sendiri beriringan dengan meningkatkan pelayanan publik selaras dengan konsep dan tujuan dari kebijakan desentralisasi. Singkatnya, adanya transfer pemerintah pusat seharusnya dijadikan sebagai proses pembentukan daerah yang mandiri, tidak bertolak belakang dimana pemerintah daerah secara terus menerus bergantung kepada pemerintah pusat. (Haryo Kuncoro, 2007) dalam penelitiannya menyebutkan terdapat studi awal dari World Bank dan Bappenas yang membahas konsep penerapan transfer pemerintah pusat kepada pemerintah daerah didapati adanya kebijakan pembiayaan sektor publik yang menjadi masalah dimana hal ini berpotensi memberikan dampak negatif jangka panjang. Masalah yang pertama ialah pemerintah daerah masih bergantung terhadap dana yang diberikan oleh pemerintah pusat berupa Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Permasalahan kedua ialah, meningkatnya penerimaan PAD penerimaan PAD yang meningkat akibat dari penambahan jumlah biaya dan lain-lain berupa pajak lokal hingga potongan dan retribusi dengan jumlah yang melebihi batas menimbulkan rasa ketidakpuasan publik.

Gambar 1. 1 Grafik Komposisi PAD dan Dana Perimbangan Kabupaten/Kota Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2012-2021



Sumber: Portal Data DJPK Kementerian Keuangan RI (Diolah)

Pada gambar grafik diatas menunjukkan perkembangan dana perimbangan Kabupaten/Kota Daerah Istimewa Yogyakarta dari tahun 2012 hingga tahun 2021 yang mana Dana Alokasi Umum memiliki nilai tertinggi dalam persebarannya. Hampir setengah dari nilai pendapatan daerah, nilai dana transfer menempati presentasi tertinggi hingga tahun 2016. Munculnya perilaku yang asimetris oleh pemerintah daerah terhadap dana transfer dari pemerintah pusat merupakan bentuk kekhawatiran dimana komposisi dana transfer yang tidak diimbangi PAD. Akibatnya porsi dalam belanja daerah lebih besar dipengaruhi oleh dana transfer dibandingkan PAD. In-efisiensi pada dana transfer yang diakibatkan kebijakan asimetris pemerintah daerah disebut sebagai fenomena *flypaper effect*.

Fenomena *Flypaper effect* merupakan fenomena dimana Pemerintah Daerah merespon belanja daerah yang mana jumlahnya lebih besar dari transfer (grants) atau jelasnya pada transfer tidak bersyarat (unconditional grants)

daripada pendapatan asli dari daerahnya yang berdampak pada kondisi dimana terjadi pemborosan dalam belanja daerah. *Unconditional grants* yang diprosikan dengan Dana Alokasi Umum ditentukan berdasarkan celah fiskal yaitu kebutuhan fiskal dikurangi kemampuan fiskal daerah dan alokasi dasar yang dialokasikan secara keseluruhan (*lump sum*) dari pemerintah pusat (Deni Oktavia, 2014). Dalam (Siahaan, 2020a) menyebutkan bahwa fenomena *flypaper effect* mencerminkan tingginya ketergantungan daerah terhadap transfer dana dari pemerintah pusat, sementara usaha yang dilakukan oleh pemerintah daerah untuk menggali potensi-potensi pendapatan lokalnya sangat rendah. Penting untuk mengidentifikasi *flypaper effect* guna mencegah dana transfer yang diberikan kepada daerah menjadi sumber utama pendanaan untuk belanja daerah, karena hal ini dapat menghambat pemanfaatan potensi yang ada di daerah secara optimal..

Penelitian mengenai fenomena *flypaper effect* telah banyak ditelaah baik di dalam negeri maupun luar negeri. Seperti penelitian (Sagbas, dan Saruc, 2004, dalam Armawaddin dkk., 2017) yang dalam penelitiannya mengidentifikasi *flypaper effect* antar-pemerintah daerah di Turki. Analisis *flypaper effect* dilakukan dengan menggunakan dasar teori *fiscal illusion* dan *bureaucratic model*. Hasil penelitiannya menyimpulkan dana transfer antar-pemerintah dapat memengaruhi pengeluaran pemerintah daerah dengan tingkat pengaruh pengeluaran pemerintah daerah yang bersumber dari dana transfer (*lump-sum*) lebih tinggi dibanding pendapatan daerah. Penelitian serupa juga dilakukan (Cardenas, dan Sharma, 2011 dalam WAKHID ANSORI & MUTHMAINAH, 2018) menyebutkan fenomena *Flypaper Effect* di Meksiko dengan menggunakan data panel sebanyak 1.196 kota (sekitar 48% jumlah kota) selama tahun

1993-2005 dan menghasilkan simpulan telah terjadi *Flypaper Effect* di Meksiko.

Di Indonesia sendiri penelitian terkait fenomena *flypaper effect* pernah dilakukan oleh (Adhipradana P, 2021) yang berjudul “Apakah Fenomena *Flypaper Effect* Asimetris Terjadi Pada Kebijakan Belanja Pemerintah Daerah?” Dengan menggunakan data level provinsi periode 2010-2019 hasil menunjukkan ketika menggunakan model sederhana yakni Dana perimbangan secara keseluruhan dengan variable PAD tidak ditemukan fenomena *flypaper effect*, namun terjadi perbedaan hasil ketika variabel Dana Perimbangan di bedah menjadi DAU dan DAK yang menunjukkan terdapat bukti empiris bahwa belanja pemerintah daerah di Indonesia lebih responsif terhadap kenaikan atau penurunan DAU dibanding kenaikan atau penurunan PAD yang artinya terjadi fenomena *flypaper effect* pada belanja publik di Indonesia.

(Armawaddin dkk., 2017b) juga melakukan penelitian yang berjudul “Analisis *Flypaper Effect* Belanja Daerah Kabupaten/Kota Di Sulawesi”, dengan metode data panel dan objek penelitian 81 Kabupaten/Kota (70 Kabupaten dan 11 Kota) di Sulawesi tahun 2016-2017 hasil menunjukkan dengan menggunakan model regresi parsial maupun berganda, Penpadatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, dan Dana Bagi Hasil berpengaruh signifikan terhadap belanja daerah di kabupaten dan kota di Sulawesi, dalam periode 2016–2017, dengan menggunakan model regresi parsial, terdeteksi adanya gejala *flypaper effect* pada belanja daerah kabupaten dan kota di Sulawesi yang terjadi pada dana bagi hasil (DBH) dan dana alokasi umum (DAU), sedangkan Dana Alokasi Khusus (DAK) tidak terdeteksi adanya gejala *flypaper effect*. Sedangkan

dengan menggunakan model regresi berganda, deteksi gejala flypaper effect pada belanja daerah kabupaten dan kota di Sulawesi dimana berasal dari dana bagi hasil pajak (DBHP)/bukan pajak (DBHBP), sedangkan dari dana alokasi umum (DAU) dan dana alokasi khusus (DAK) tidak terjadi flypaper effect.

Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai daerah pariwisata yang setiap tahunnya terdapat kunjungan dari turis domestik hingga mancanegara seharusnya memiliki potensi yang mana dianggap mampu untuk merealisasikan belanja daerahnya melalui pendapatan asli daerah. Berdasarkan uraian tentang perbedaan penelitian di atas maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Fenomena *Flypaper Effect* Pada Belanja Daerah Kabupaten/kota di Daerah Istimewa Yogyakarta”**.

## **1.2. Rumusan Masalah**

1. Apakah Pendapatan Asli Daerah berpengaruh terhadap Belanja Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta ?
2. Apakah Dana Alokasi Umum berpengaruh terhadap Belanja Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta ?
3. Apakah Dana Alokasi Khusus berpengaruh terhadap Belanja Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta ?
4. Apakah Dana Bagi Hasil berpengaruh terhadap Belanja Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta ?
5. Apakah terjadi Fenomena *Flypaper Effect* di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta ?



### **1.3. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui Pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta
2. Untuk mengetahui Pengaruh Dana Alokasi Umum terhadap Belanja Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta
3. Untuk mengetahui Pengaruh Dana Alokasi Khusus terhadap Belanja Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta
4. Untuk mengetahui Pengaruh Dana Bagi Hasil terhadap Belanja Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta
5. Untuk mengetahui terjadinya Fenomena *Flypaper Effect* di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta

### **1.4. Ruang Lingkup**

1. Penelitian ini mencakup data panel Kabupaten/Kota Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dengan rentang waktu 2012-2021.
2. Variable dependen pada penelitian ini adalah Belanja Daerah dengan variable independen berupa Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Bagi Hasil (DBH)

### **1.5. Manfaat Penelitian**

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah :

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini memberikan manfaat sebagai informasi kepada pembaca dan masyarakat mengenai fenomena *Flypaper Effect* terhadap Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, Dana Bagi Hasil dan Pendapatan Asli

Daerah Terhadap Alokasi Belanja daerah kabupaten/kota Daerah Istimewa Yogyakarta.

## 2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi serta masukan kepada pemerintah akan pentingnya mengoptimalkan dalam pengalokasian belanja daerah yang dimiliki daerah sebagai peningkatan kualitas pelayanan publik demi kemajuan daerah. Selain itu juga dapat menjadi tolak ukur dalam penilaian realisasi anggaran pendapatan Belanja daerah dan menjadi bahan evaluasi untuk tingkat kemandirian daerah dapat tercapai .