

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Berdasarkan Undang-Undang (UU) Nomor 23 Tahun 2014, dijelaskan bahwa seluruh daerah kabupaten dan kota di Indonesia diberikan otonomi daerah yang luas oleh Pemerintahan Pusat. Otonomi daerah sendiri merupakan hak, wewenang, serta kewajiban untuk mengatur atau mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat. Kewenangan dalam hal ini yaitu terkait dengan pendelegasian tugas dari pemerintah pusat seperti transfer dana, sarana dan prasarana, maupun Sumber Daya Manusia (SDM) dalam Desentralisasi Fiskal.

Kewenangan pemerintah daerah dalam memwadahi sumber keuangan sendiri yaitu pada Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang sumber utamanya berasal dari Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, sedangkan sesuai dengan Undang-Undang (UU) Nomor 23 Tahun 2014 disebutkan bahwa Dana Perimbangan yang terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil (DBH) akan ditransfer oleh Pemerintah Pusat untuk pelaksanaan kewenangan Pemerintah Daerah. Tujuan alokasi dana transfer dari pemerintah pusat merupakan bentuk pemerataan keuangan antar daerah di Indonesia sehingga dapat memenuhi kebutuhan daerah dalam rangka desentralisasi. Kebijakan atas penggunaan dana transfer tersebut, semuanya diserahkan kepada pemerintah daerah Ferdiansyah *et al* (2018).

Dalam praktik pelaksanaannya, dana transfer dari Pemerintah Pusat merupakan sumber dana utama untuk biaya operasi sehari-hari Pemerintah Daerah dan dilaporkan di dalam perhitungan APBD. Pemerintah Daerah Menyusun rencana kegiatan, pendapatan, dan belanja daerah yang tercermin dalam APBD sebagai acuan pelaksanaan tugas-tugas desentralisasi. Hal ini dimaksudkan agar pemerintah daerah lebih terarah dalam menjalankan tugas desentralisasi untuk mencapai tujuan yang diharapkan. Menurut Aman dan Anwar (2019:319), APBD adalah suatu rencana kegiatan atau rencana kerja Pemerintah Daerah dalam bentuk angka dan batas maksimal periode anggaran dengan jumlah yang masih perkiraan, sehingga dalam pelaksanaannya harus didukung dengan dana yang nyata atau riil. Menurut PP Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, APBD adalah rencana keuangan tahunan yang dibahas, disepakati kemudian ditetapkan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD dengan peraturan daerah. Oleh karena itu, dalam realisasi APBD daerah yang bersangkutan baik anggaran pendapatan maupun anggaran belanja harus sesuai dengan tujuan Pemerintah Daerah.

Pemberlakuan desentralisasi fiskal merupakan peluang bagi pemerintah daerah untuk menggali dan mengoptimalkan sumber keuangannya sendiri dalam hal penerimaan PAD. Semakin tinggi penerimaan PAD, semakin banyak kebutuhan daerah yang dapat dibiayai oleh PAD. Namun, pada kenyataannya jumlah penerimaan PAD terhadap APBD masih relatif kecil. Pada akhirnya, kekurangan dana anggaran ditutup oleh pemerintah pusat dalam bentuk dana transfer Amalia *et al* (2015).

Pemerintah Daerah dituntut lebih aktif dalam mengelola penerimaan pemerintah, sehingga mampu membiayai apa saja kebutuhan daerahnya. Ketergantungan pada bantuan dari pusat, harus seminimal mungkin Aziz (2023). Namun pada kenyataannya, permasalahan yang sering terjadi yaitu masih banyak daerah yang terlalu bergantung pada alokasi dana dari Pemerintah Pusat untuk membiayai belanja daerah dan pembangunan di daerah tanpa mengoptimalkan potensi yang dimiliki, sehingga tidak terjadi kemandirian pada tiap daerah Inayati dan Setiawan (2018). Akibat ketergantungan Pemerintah Daerah pada dana transfer dari Pemerintah Pusat memicu terjadinya *Flypaper Effect* pada keuangan di Pemerintah Daerah Putra dan Dwirandara (2015).

Menurut Inayati dan Setiawan (2018:224), *Flypaper Effect* secara luas didokumentasikan sebagai kondisi dimana Pemerintah Daerah cenderung menghabiskan dana dari Pemerintah Pusat lebih tinggi daripada dana dari pendapatan daerah sendiri; dengan kata lain *Flypaper Effect* merupakan suatu kondisi dimana Pemerintah Daerah merespons Belanja Daerah lebih banyak atau lebih tinggi dengan menggunakan dana perimbangan yang terdiri dari: DAU, DAK dan DBH daripada menggunakan PAD. Sedangkan menurut Asriati & Wahidahwati, (2017) *Flypaper Effect* menunjukkan bahwa kondisi dimana Pemerintah daerah yang terlalu tergantung pada dana perimbangan untuk mendanai belanja daerahnya daripada memanfaatkan pendapatan asli daerah.

Nusa Tenggara Timur (NTT) adalah provinsi kepulauan di Indonesia Bagian Timur dan merupakan salah satu provinsi di Indonesia yang secara administratif saat ini terdiri dari 21 kabupaten dan 1 kota. Berikut bisa dilihat Data

Realisasi PAD, DAU, DAK dan Belanja Daerah di Provinsi NTT Tahun 2017-2022 adalah sebagai berikut:

Tabel 1.1
Data Realisasi PAD, DAU, DAK dan Belanja Daerah Provinsi
Nusa Tenggara Timur Tahun 2017-2022

Tahun	Belanja Daerah	PAD	DAU	DAK
2017	14,97%	3,43%	5,77%	5,74%
2018	15,79%	3,61%	5,91%	5,79%
2019	17,41%	4,28%	6,07%	6,96%
2020	18,61%	3,61%	5,56%	7,66%
2021	17,82%	3,71%	5,59%	7,08%
2022	15,39%	4,41%	5,60%	4,02%
Total	99,99%	23,05%	34,05%	37,25%

Sumber: Badan Keuangan Daerah Provinsi NTT (Diolah 2024)

Dari data di atas bisa dilihat bahwa total persentase dari belanja daerah yang sangat besar sehingga membuat pemerintah daerah tidak dapat sepenuhnya mengandalkan PAD. Pada akhirnya selain mengandalkan PAD, Pemerintah juga menggunakan dana transfer berupa DAU dan DAK untuk memenuhi kebutuhan belanja daerah. Sedangkan total penerimaan dana dari PAD tidak jauh berbeda dengan DAU dan DAK di Provinsi NTT. Hal ini menunjukkan bahwa Provinsi NTT masih mengandalkan dana transfer dari pemerintah pusat untuk memenuhi kebutuhan daerah. Masalah yang sering terjadi ketika pemerintah daerah terlalu mengandalkan dana transfer dari pemerintah pusat untuk membiayai pengeluaran dan pembangunan daerah, dan tidak memaksimalkan potensi yang ada di daerahnya, dikenal dengan *Flypaper Effect*. Hal ini sejalan dengan beberapa peneliti sebelumnya yang telah meneliti tentang Analisis *Flypaper Effect* pada

Belanja modal Kabupaten/Kota di Provinsi NTT 2015-2018 oleh Astuti dan Lydia (2021). Hasil penelitian menunjukkan bahwa PAD berpengaruh positif dan tidak signifikan terhadap belanja modal, DAU berpengaruh signifikan dan positif terhadap belanja modal, PAD dan DAU berpengaruh positif dan signifikan terhadap belanja modal. Telah terjadi fenomena *flypaper effect* pada kabupaten/kota di provinsi NTT periode 2015-2018.

Kido (2022) juga melakukan penelitian terkait Analisis *Flypaper effect* pada belanja daerah di provinsi NTT 2018-2020. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa PAD tidak memiliki pengaruh signifikan terhadap Belanja Daerah. Sedangkan, DAU memiliki pengaruh positif signifikan terhadap Belanja Daerah dan PAD tidak memiliki pengaruh signifikan terhadap Belanja Daerah sehingga terpenuhinya syarat kedua yang membuktikan bahwa telah terjadi *flypaper effect* pada belanja daerah Kabupaten/Kota di Provinsi NTT.

Regina & Konstantinus (2023) juga melakukan penelitian terkait Pengaruh PAD Dan Dana Perimbangan Terhadap Belanja Daerah Serta Keterjadian *Flypaper Effect* Pada Pemerintah Daerah Kabupaten Sikka Tahun Anggaran 2018-2022. Hasil dari penelitian ini membuktikan bahwa secara parsial PAD dan Dana Perimbangan tidak berpengaruh terhadap Belanja Daerah. Secara simultan Pendapatan Asli Daerah dan Dana Perimbangan tidak berpengaruh terhadap Belanja Daerah. Hasil pengujian menunjukkan bahwa koefisien Dana Perimbangan lebih besar dari koefisien PAD. Hal ini menunjukkan bahwa telah terjadi *Flypaper Effect* pada Pemerintah Daerah Kabupaten Sikka selama Tahun Anggaran 2018-2022.

Berdasarkan penjelasan di atas, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian kembali pada beberapa sumber PAD Kabupaten dan Kota di Provinsi NTT dan DAU, DAK karena DAU, DAK bertujuan untuk mendanai kebutuhan umum dan khusus Pemerintah Daerah. Untuk tujuan tersebut, maka disusunlah penelitian yang berjudul **“Analisis Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) Terhadap Belanja Daerah Kabupaten dan Kota di Provinsi NTT Periode 2017-2022”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian di atas, maka masalah dalam penelitian ini dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap belanja daerah pada Pemerintah Kabupaten dan Kota di Provinsi NTT periode 2017-2022?
2. Bagaimana pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap belanja daerah pada Pemerintah Kabupaten dan Kota di Provinsi NTT periode 2017-2022?
3. Bagaimana pengaruh DAK terhadap belanja daerah pada Pemerintah Kabupaten dan Kota di Provinsi NTT periode 2017-2022?
4. Bagaimana pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) secara bersama-sama terhadap belanja daerah pada Pemerintah Kabupaten dan Kota di Provinsi NTT periode 2017-2022?
5. Apakah terjadi *Flypaper Effect* pada belanja daerah Pemerintah Kabupaten dan Kota di Provinsi NTT periode 2017-2022?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah, maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap belanja daerah pada Pemerintah Kabupaten dan Kota di NTT periode 2017-2022
2. Mengetahui pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap belanja daerah pada Pemerintah Kabupaten dan Kota di Provinsi NTT periode 2017-2022
3. Mengetahui pengaruh Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap belanja daerah pada Pemerintah Kabupaten dan Kota di Provinsi NTT periode 2017-2022
4. Mengetahui pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap belanja daerah pada Pemerintah Kabupaten dan Kota di Provinsi NTT periode 2017-2022
5. Mengetahui terjadinya *Flypaper Effect* pada belanja daerah Pemerintah Kabupaten dan Kota di Provinsi NTT periode 2017-2022

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini, diharapkan memberi manfaat sebagai berikut:

1. Bagi Pemerintah

Hasil Penelitian ini diharapkan mampu memberikan sumbangan informasi serta masukan kepada pemerintah khususnya pemerintah NTT akan pentingnya mengoptimalkan potensi atau sumber daya yang dimiliki daerah untuk peningkatan kualitas pelayanan publik.

2. Bagi Peneliti Selanjutnya

Hasil Penelitian ini diharapkan mampu memberikan tambahan ilmu maupun wawasan serta sebagai referensi bagi penulis lain dan pembaca, khususnya untuk pengkajian topik terkait pengaruh penerimaan daerah terhadap pengeluaran daerah dan analisis *flypaper effect*.

3. Bagi Universitas

Penelitian ini diharapkan dapat menambah koleksi pustaka Universitas Katolik Widya Mandira Kupang dan dapat dijadikan sumber referensi untuk penelitian selanjutnya.