

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia merupakan salah satu negara yang menggunakan sistem desentralisasi, yang mana pemerintah pusat menyerahkan wewenang pemerintahan kepada daerah untuk mengatur urusan pemerintahan di daerahnya sendiri. Wewenang daerah yang diterima dari pemerintah pusat ini disebut dengan otonomi daerah. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 (UU 23/2014) Pasal 1 Angka 6, otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Tujuan otonomi daerah ini adalah untuk menumbuhkan dan mengembangkan daerah bersangkutan dalam berbagai bidang, meningkatkan kemandirian daerah, dan meningkatkan daya saing daerah (Widjaja, 2004). Suatu daerah otonom diharapkan dapat mengelola dan memanfaatkan secara optimal semua potensi daerah yang ada, seperti hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, pengelolaan kekayaan yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan yang sah.

Desentralisasi fiskal merupakan salah satu bentuk nyata dari pengimplementasian teori desentralisasi karena melalui desentralisasi fiskal, sebagai daerah otonom dapat menumbuhkan potensi dan sumber daya pendapatan keuangan daerah secara efektif dan efisien. Desentralisasi fiskal

merupakan pelimpahan kewenangan fiskal dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan salah satu bentuk dari desentralisasi fiskal dan menjadi instrumen kebijakan fiskal yang utama bagi pemerintah daerah, serta menunjukkan kapasitas dan kemampuan daerah.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah (Sumarsono, 2010). APBD secara langsung ataupun tidak langsung mencerminkan kemampuan pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerah. Struktur APBD terdiri atas tiga komponen yaitu pendapatan daerah, belanja daerah, dan pembiayaan daerah. Pendapatan daerah sendiri terdiri atas Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, dan Lain-Lain Pendapatan Daerah yang Sah (Sumarsono, 2010).

Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah pendapatan yang bersumber dari daerahnya sendiri yang dipungut sesuai dengan peraturan daerah yang berlaku (Siregar, 2017). PAD terdiri atas pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah (UU 23/2014). PAD bertujuan memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mendanai pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan potensi daerah sebagai perwujudan desentralisasi.

Dana perimbangan atau disebut dengan dana transfer adalah dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Nasional (APBN) yang

dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Tujuan dana perimbangan adalah untuk mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dana perimbangan terdiri dari Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK). (Sumarsono, 2010)

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, pemerintah daerah mengeluarkan suatu pembiayaan yang disebut dengan belanja daerah. Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 (UU 23/2014), belanja daerah adalah semua kewajiban daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan. Belanja daerah dipergunakan dalam rangka mendanai pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Belanja daerah dikelompokkan menjadi belanja tidak langsung dan belanja langsung. Belanja tidak langsung merupakan belanja yang dianggarkan tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan; terbagi menjadi belanja pegawai, belanja bunga, subsidi, belanja hibah, bantuan sosial, belanja bagi hasil, bantuan keuangan, dan belanja tidak terduga. Sedangkan Belanja langsung merupakan belanja yang dianggarkan terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan; terbagi menjadi belanja pegawai, belanja barang dan jasa, dan belanja modal. (Permendagri 13/2006)

Dalam hal membiayai belanja daerah, sumber dana utama yang digunakan adalah PAD. Namun, dikarenakan masih rendahnya kontribusi PAD terhadap belanja daerah, maka diperlukan bantuan dari pemerintah pusat

melalui mekanisme dana transfer (dana perimbangan). Hal yang menjadi masalah pada dana perimbangan adalah pemerintah pusat tidak dapat mendorong pertumbuhan ekonomi pemerintah daerah, sehingga terjadi kesenjangan fiskal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Akibatnya, dari tahun ke tahun pemerintah daerah cenderung menuntut transfer yang lebih besar dari pemerintah pusat, dan jika kondisi ini terus berlanjut, maka akan menyebabkan ketergantungan terhadap alokasi dana perimbangan dari pemerintah pusat untuk membiayai belanja daerah.

Kondisi di mana pemerintah daerah merespon belanja daerahnya lebih banyak berasal dari dana transfer (dana perimbangan) daripada pendapatan asli daerahnya sendiri sehingga akan mengakibatkan pemborosan dalam belanja daerah inilah yang dapat memicu terjadinya fenomena *flypaper effect* pada keuangan pemerintah daerah. *Flypaper effect* merupakan respon yang asimetris terhadap peningkatan dan penurunan penggunaan dana transfer (dana perimbangan) dari pemerintah pusat. *Flypaper effect* dapat memberikan efek meningkatnya belanja pemerintah daerah yang lebih besar daripada penerimaan dana transfer itu sendiri sehingga cenderung untuk menanti bantuan dari pemerintah pusat dibandingkan dengan mengelola sumber daya daerahnya sendiri.

Berdasarkan Melo (2002) dalam Ekawarna (2017) menyatakan bahwa *flypaper effect* terjadi apabila pengaruh (nilai koefisien) DAU terhadap belanja daerah lebih besar daripada pengaruh (nilai koefisien) PAD terhadap belanja daerah, dan nilai keduanya signifikan, atau hasil analisis menunjukkan bahwa

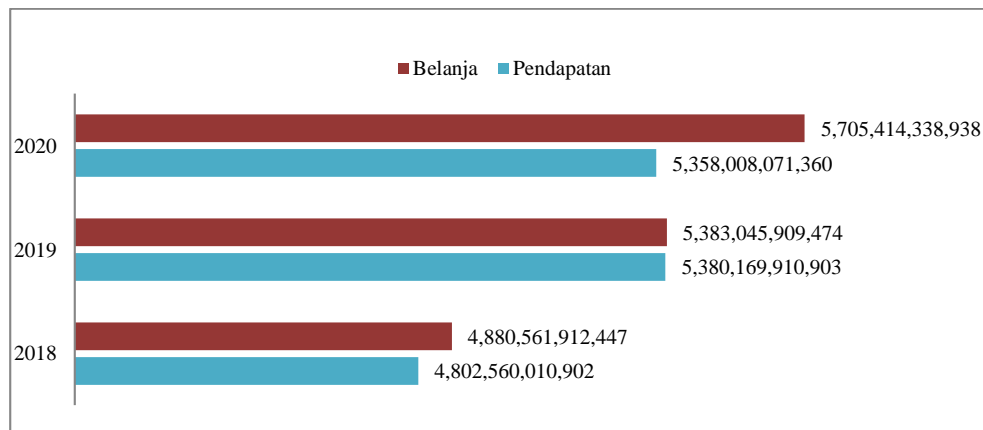
pengaruh atau respon PAD terhadap belanja daerah tidak signifikan, maka dapat disimpulkan terjadi *flypaper effect*.

Beberapa penelitian telah dilakukan untuk menguji pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Perimbangan. Beberapa juga menguji kecenderungan pemerintah daerah yang lebih menggantungkan pada dana transfer dari pemerintah pusat. Puji Astutik (2016) melakukan penelitian tentang Analisis *Flypaper Effect* pada Belanja Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi D. I. Yogyakarta Tahun 2008-2014. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa belanja daerah Kabupaten/Kota di Provinsi D. I. Yogyakarta telah terjadi *flypaper effect*, karena respon belanja yang lebih besar menggunakan dana transfer (dana perimbangan) dibandingkan pendapatan asli daerah.

Solikhul Hidayat (2018) melakukan penelitian tentang Analisis *Flypaper Effect* pada Belanja Daerah Kabupaten dan Kota di Provinsi Jawa Tengah. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum berpengaruh positif signifikan terhadap Belanja Daerah. Penelitian Solikhul Hidayat tersebut juga menunjukkan telah terjadi *flypaper effect* pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah.

Nusa Tenggara Timur (NTT) merupakan salah satu provinsi di Indonesia yang secara administratif saat ini terdiri dari 21 kabupaten dan 1 kota. Berdasarkan data Badan Keuangan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur, realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur selama 3 tahun terakhir (2018-2020), pada posisi pendapatan dan belanja pemerintah daerah menunjukkan bahwa semakin bertambahnya tahun,

belanja pemerintah daerah Provinsi NTT terus meningkat sedangkan pendapatan pada tahun 2019 mengalami peningkatan tetapi pada tahun 2020 mengalami penurunan. Hal ini dapat dilihat pada Gambar 1.1.



Gambar 1.1. Diagram Realisasi Pendapatan dan Belanja Daerah di Provinsi Nusa Tenggara Timur

Sumber: Badan Keuangan Daerah Provinsi NTT (data diolah, 2022)

Jumlah kebutuhan belanja daerah yang semakin meningkat dari tahun ke tahun membuat pemerintah daerah tidak dapat sepenuhnya mengandalkan PAD, yang pada akhirnya selain menggunakan PAD, dana transfer berupa DAU juga akan digunakan untuk memenuhi kebutuhan belanja daerah. Berdasarkan data Badan Keuangan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur, dana transfer yang paling besar di Provinsi NTT adalah Dana Alokasi Umum (DAU). Permasalahan yang muncul dalam Dana Alokasi Umum ini terletak pada perbedaan pemahaman fungsinya oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Pemerintah pusat memberikan dana ini untuk pemerataan keuangan daerah, sedangkan pemerintah daerah menganggap pemberian ini untuk mencukupi kebutuhan daerahnya. Perbedaan pemahaman ini

menyebabkan adanya respon Belanja Daerah yang lebih banyak menggunakan dana transfer terutama yang berasal dari Dana Alokasi Umum dibandingkan Pendapatan Asli Daerahnya sendiri. Hal itu dapat memicu terjadinya fenomena *flypaper effect*. Selain itu, sebagian besar daerah di NTT sendiri masih tergolong dalam daerah 3T (Terdepan, Terluar, dan Tertinggal).

Berdasarkan fenomena di atas, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul “Analisis *Flypaper Effect* pada Belanja Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun 2018-2020”.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah “Apakah terjadi *flypaper effect* pada belanja daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Nusa Tenggara Timur tahun 2018-2020?”

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui terjadinya *flypaper effect* pada belanja daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Nusa Tenggara Timur tahun 2018-2020.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagi Pemerintah

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi dan masukan bagi pemerintah daerah NTT akan pentingnya mengoptimalkan sumber daya yang ada di daerahnya demi kemajuan daerah.

2. Bagi Peneliti Selanjutnya

Diharapkan dapat menambah pengetahuan dan wawasan peneliti lain mengenai *flypaper effect* pada belanja daerah, dan diharapkan hasil penelitian ini dapat menjadi bahan rujukan khususnya untuk penelitian yang berkaitan dengan masalah yang dibahas dalam penelitian ini.

3. Bagi Universitas

Diharapkan penelitian ini dapat menambah koleksi pustaka bagi Universitas Katolik Widya Mandira Kupang dan dapat dijadikan tambahan referensi, dan juga diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan informasi bagi mahasiswa/i di Universitas Katolik Widya Mandira Kupang.