BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Terbentuknya reformasi birokrasi merupakan salah satu upaya dalam perubahan dan pembaharuan dasar pada sistem penyelenggaraan di suatu pemerintahan. Dalam pelaksanaan kegiatan pemerintah yang merupakan tujuan dari sistem desentralisasi di pemerintahan, Indonesia melaksanakan otonomi daerah dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintahannya. Pada Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 terdapat otonomi daerah yang merupakan hak, wewenang serta kewajiban daerah otonom untuk mengurus dan mengatur segala kepentingan pemerintahan dan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Atas wewenang tersebut, setiap daerah harus dimotivasi dan dipacu agar sesuai dengan kewenangan yang telah diberikan oleh pemerintah pusat yaitu dapat tumbuh dan berkembang secara mandiri (Irma Dwi dan kurnia, 2020).

Permana dan Rahardjo (2013) menyatakan bahwa adanya otonomi daerah di Indonesia bertujuan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan publik, pemberdayaan dan peran serta masyarakat dalam pemerintahan. Sepaham dengan Inayati dan Setiawan (2017) yang menyatakan bahwa otonomi daerah merupakan konfrontasi yang harus dihadapi oleh pemerintah daerah karena setiap daerah dituntut untuk dapat tumbuh secara mandiri tanpa diatur oleh pemerintah pusat. Suatu pemerintahan daerah harus mampu mandiri dalam mengurus serta mengatur keuangan didaerahnya, sehingga dapat membiayai kegiatan penyelenggaraan pemerintahan dan meningkatkan sarana serta prasarana publik dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan sumber dari pembiayaan / pendanaan pemerintah daerah. Setiap pemerintah daerah memiliki Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) nya masing-masing, baik itu pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten, maupun pemerintah kota (Munir dan

Mahdar, 2016). Paramartha dan Budiasih (2016) berpendapat bahwa setiap pemerintah daerah mempunyai kemampuan dengan tingkatan yang berbeda-beda dalam mengurus dan mengelola potensi serta sumber daya alam yang dimilikinya, hal ini menjadi penyebab setiap daerah memiliki jumlah penerimaan Pendapatan Asli Daerah yang berbeda-beda. Jika dibandingkan daerah yang memiliki sumber daya alam yang sedikit dan pemerintah daerah yang kurang optimal dalam mengelola sumber daya alam yang tersedia dengan daerah yang memiliki sumber daya alam yang berlimpah serta pengoptimalan pemerintah daerah yang cakap dalam mengelola sumber daya alam didaerahnya tentu Pendapatan Asli Daerahnya akan berbeda juga. Untuk mengatasi ketimpangan pendapatan antar daerah, setiap tahunnya pemerintah pusat mengalokasikan Dana Perimbangan yang bersumber dari pendapatan APBN bagi setiap daerah. Dengan adanya Dana Perimbangan yang dimana dana tersebut dapat digunakan untuk membiayai Belanja Daerah juga merupakan wujud komitmen antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah untuk mendukung pelaksanaan desentralisasi fiskal dan otonomi daerah.

Undang-undang No.23 Tahun 2014 membahas terkait pelaksanaan kewenangan terhadap pemerintah daerah, yang dimana pemerintah pusat akan mentransfer Dana Perimbangan (DP) yang terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan bagian daerah dari Dana Bagi Hasil (DBH) yang tediri dari pajak daerah dan sumber daya alam. Terkait dengan Dana Perimbangan tersebut, pemerintah daerah mempunyai sumber pendanaan sendiri berupa Pendapatan Asli Daerah (PAD), pembiayaan dan lain-lain pendapatan. Selain itu, sumber pendapatan pemerintah lainnya juga berasal dari transfer antar pemerintah yang seringkali sebagai bentuk dari kebijakan implementasi otonomi dalam mengatasi kesenjangan fiskal. Dengan adanya sumber dana tersebut dan dengan tidak mengabaikan distribusi pendapatan antar wilayah yang timpang seperti terjadi pada masa lalu maka pelaksanaan pembangunan di daerah menjadi lebih lancar (Badrudin, 2012)

Pemerintah daerah dalam menyusun anggaran Belanja Daerah nya harus memperhatikan pendapatan daerah yang diterima. Saat pendapatan yang diperoleh dari Pendapatan Asli Daerah tinggi maka semakin tinggi juga dana yang harus

disalurkan lewat Belanja Daerah untuk pemerintah daerah. Mentayani (2012) menyatakan bahwa Pendapatan Asli Daerah pada umumnya adalah sumber pendapatan pokok pada masing-masing daerah. Kemampuan daerah dalam memenuhi sumber dana dari daerah tergantung pada kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan kegiatan-kegiatan ekonomi yang sanggup menciptakan aliran dana untuk pembangunan daerah yang saling terkait, dimana hal tersebut diwujudkan dalam Pendapatan Asli Daerah. Selain itu, Pendapatan Asli Daerah juga cukup berpengaruh dalam menentukan kemampuan daerah untuk memenuhi program pemerintah serta aktivitas pembangunan daerah.

Menurut Kurnia dan Annisa (2013) bahwa kebutuhan daerah (*needs*) dan kemampuan finansial daerah seperti membiayai Belanja Daerah dari Pendapatan Asli Daerah itu sendiri menjadi faktor utama dalam menentukan besarnya transfer Dana Alokasi Umum dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah.

Purbarini *et al.* (2015) menyatakan bahwa dalam membiayai semua urusan pembiayaan daerah dengan Pendapatan Asli Daerah dapat digunakan dalam menilai kemampuan pemerintah daerah dalam mengatasi otonomi daerahnya terutama dibagian keuangan. Ketergantungan pemerintah daerah yang tinggi pada pemerintah pusat khususnya pada poin keuangan menjadi sebuah kondisi yang terlihat jelas pada otonomi daerah di Indonesia. Transfer Dana Alokasi Umum yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah lebih tinggi serta kurang memperhatikan kemampuan daerah untuk mengoptimalkan sumber-sumber pendanaannya. Sehingga berakibat pada ketidakmandirian pemerintah daerah yang kian bergantung pada transfer dalam jumlah yang cukup besar dari pemberian pemerintah pusat, sehingga kapasitas fiskal daerah (potensi fiskal) tidak dijalankan dengan maksimal. Rendahnya peran suatu daerah dalam memenuhi Belanja Daerah nya serta dominannya peran transfer dari pusat yang salah satunya berupa Dana Alokasi Umum sehingga menimbulkannya ketergantungan maka daerah tersbut dapat dikatakan telah terjadi fenomena yang disebut *Flypaper Effect*.

Dampak dari desentralisasi fiskal dapat menimbulkan tingginya transfer Dana Perimbangan (DP) dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah berupa

Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Bagi Hasil (DBH) maupun Dana Alokasi Khusus (DAK). Hal ini akan menimbulkan fenomena *Flypaper Effect* disuatu daerah. Kondisi ini muncul karena respon dari dana transfer yang diterima oleh pemerintah daerah lebih besar daripada pendapatan daerahnya sendiri istilah lainnya biaya disuatu daerah sebagian besar lebih banyak dihasilkan dari meminta ke pemerintah pusat daripada penghasilan didaerahnya (Purbarini *et al.*, 2015).

Provinsi Jawa yang memiliki 35 pemerintah daerah kabupaten / kota telah menyelenggarakan otonomi daerah dengan lebih menekankan pada prinsip – prinsip keadilan, demokrasi, pemerataan dan peran serta masyarakat serta keanekaragaman daerah. Pada pelaksanaan otonomi daerah secara tegas dilakukan setelah ditetapkannya UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat serta Pemerintah Daerah dan Undang – Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Sepasang undang – undang ini bertujuan menjadi landasan hukum terjadinya perubahan tatakelola pemerintahan dari model sentralisasi menjadi desentralisasi atau sering disebut otonomi daerah.

Otonomi daerah dapat diartikan sebagai hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur serta mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang – undangan. Sedangkan daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas – batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam NKRI. Otonomi daerah secara efektif baru diberlakukan serentak mulai 1 Januari 2001 (Kansil, 2012).

Ketergantungan kepada bantuan pusat harus diminimalisir semaksimal mungkin, sehingga Pendapatan Asli Daerah (PAD) dipastikan menjadi bagian sumber keuangan terbesar di pemerintah daerah. Akan tetapi, desentralisasi fiskal telah membawa konsekuensi semakin meningkatnya transfer Dana Perimbangan (DP) dari pemerintah kepada pemerintah daerah berupa Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Bagi Hasil (DBH) maupun Dana Alokasi Khusus (DAK). Secara empiris nilai PAD, DAU, DBH, DAK dan BD Kabupaten/Kota Jawa Tengah dapat dilihat pada tabel dibawah ini.

Tabel 1.1
Jumlah PAD, DAU, DBH, DAK dan BD Propinsi Jawa Tengah
Per tahun 2016 - 2018

NO	URAIAN	2016	2017	2018
1	**PAD**	**22.747.773.353.248**	**26.945.325.899.152**	**26.766.784.043.017**
	a Pajak Daerah	13.267.510.720.788	15.003.412.067.198	16.464.014.802.226
	b Retribusi Daerah	1.005.473.301.429	900.482.120.556	952.511.893.716
	c Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang dipisahkan	744.145.113.605	963.167.864.359	995.946.372.702
	d Lain-lain PAD yang sah	7.730.644.217.426	10.078.263.847.039	8.354.310.974.374
2	**DP**	**53.202.539.860.574**	**55.987.747.161.165**	**56.236.565.457.704**
	a. DAU	35.890.152.000.000	37.140.829.505.902	37.139.092.617.878
	b. DBH	2.804.557.423.499	2.669.353.950.004	2.419.735.041.332
	c. DAK	14.507.830.437.075	16.177.563.705.259	16.677.737.798.494
3.	**BD**	**90.731.413.255.731**	**97.417.659.922.139**	**100.372.353.244.403**
	a. BL	32.444.001.678.214	35.424.922.260.529	36.859.901.660.974
	b. BTL	58.287.411.577.517	61.992.737.661.610	63.512.451.583.429

Tabel 1.1 menunjukkan bahwa pada tahun 2016, komponen kuantitas DAU masih lebih tinggi daripada PAD dan pada tahun 2017 juga pada masalah yang sama, begitupun pada tahun-tahun berikutnya sehingga terlihat jelas bagaimana tingginya ketergantungan keuangan pemerintah daerah terhadap transfer Dana Perimbangan dari pemerintah pusat. Permasalahan seperti ini menyebabkan terjadinya fenomena *Flypaper Effect* disuatu pemerintahan daerah dan hal ini akan menimbulkan keborosan belanja disetiap daerah. Lalu dengan data tersebut, dapat dilakukan perhitungan terkait kontribusi PAD, DAU, DBH dan DAK terhadap BD sebagai berikut :

Tabel 1.2
Jumlah PAD, DAU, DBH, DAK dan BD Propinsi Jawa Tengah
Per tahun 2016 – 2018

NO	URAIAN	2016	2017	2018	*Mean*
1	PAD	25,07	27,66	26,67	26,47

2	DP	74,93	72,34	73,33	73,53
	a. DAU	50.55	47,99	48,43	48,98
	b. DBH	3,95	3,45	3,15	3,52
	c. DAK	20,43	20,90	21,75	21,03

Tabel 1.2. menjelaskan bahwa pada periode tahun 2016 sampai dengan 2018 kadar PAD rata – rata hanya dapat memdanai BD sebesar 26,47 % dibandingkan dengan DP yang mendanai BD sebesar 73,53 %. Dari komponen-komponen DP tersebut, DAU tercatat sebagai kontribusi pendanaan terbesar terhadap BD yaitu 48,98 %. Oleh karena itu, hal ini menarik untuk diamati secara umum bahwa otonomi daerah di Provinsi Jawa Tengah dilihat dari sisi kuantitatif masih menimbulkan permasalahan, yaitu tingginya ketergantungan keuangan pemerintah daerah terhadap transfer Dana Perimbangan dari pemerintah pusat yang berpeluang terjadinya *Flypaper Effect*. Hal ini yang membuat peneliti tertarik dalam mengangkat fenomena ini dengan judul "Pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Perimbangan Terhadap Belanja Daerah serta Analisis *Flypaper Effect* di Pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Tengah"

1.2. Rumusan Masalah

1. Apakah Pendapatan Asli Daerah berpengaruh terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota Di Jawa Tengah?
2. Apakah Dana Alokasi Umum berpengaruh terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota Di Jawa Tengah?
3. Apakah Dana Alokasi Khusus berpengaruh terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota Di Jawa Tengah?
4. Apakah Dana Bagi Hasil berpengaruh terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota Di Jawa Tengah?
5. Apakah terjadi *Flypaper Effect* pada Kabupaten/Kota Di Jawa Tengah?

1.3. Tujuan Penelitian

1. Ingin meneliti pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota Di Jawa Tengah.

2. Ingin meneliti pengaruh Dana Alokasi Umum terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota Di Jawa Tengah.
3. Ingin meneliti pengaruh Dana Alokasi Khusus terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota Di Jawa Tengah.
4. Ingin meneliti pengaruh Dana Bagi Hasil terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota Di Jawa Tengah.
5. Ingin meneliti hasil dari pengaruh Dana Alokasi Umum dan Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Daerah yang dapat menyebabkan fenomena *Flypaper Effect* di Provinsi Jawa Tengah.

1.4. Manfaat Penelitian

a. Bagi Instansi Terkait

   Dalam Penelitian ini agar dapat dijadikan referensi atau anjuran dalam pelaksanaan desentralisasi / otonomi daerah yang telah sesuai dengan keadaan yang sesungguhnya terutama dalam pengelolaan APBD di Kabupaten / Kota Jawa Tengah atau evaluasi tentang kebijakan pendanaan daerah bagi pemerintah daerah kabupaten/kota di Kabupaten/Kota Jawa Tengah.

b. Bagi Pihak Lain

   Penelitian ini bisa menjadi referensi untuk bahan pembanding atau bagi mereka yang hendak menindaklanjuti hasil penelitian ini dengan menguraikan ide dan melakukan penelitian yang lebih detail.

c. Bagi Penulis

   Hasil dari penelitian ini untuk mengimplementasikan teori-teori yang penulis terima selama masa perkuliahan di Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi Indonesia dan diharapkan dapat bermanfaat dalam mengembangkan dan meningkatkan wawasan berfikir melalui penulisan karya ilmiah.