

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Kondisi perekonomian Indonesia mengalami dinamika seiring dengan perkembangan kondisi politik yang terjadi. Setiap daerah mempunyai potensi alam dan kebudayaan yang berbeda yang apabila dikelola dengan maksimal akan mampu meningkatkan pembangunan daerah masing-masing, dengan sistem pemerintahan sentralistik yang pernah dianut oleh Indonesia sebelum masa reformasi mengakibatkan segala potensi yang ada di setiap daerah tidak mampu dikelola secara maksimal. Untuk meningkatkan pengelolaan potensi daerah, sejak tahun 1999 pemerintah mengambil kebijakan memberikan kewenangan terhadap daerah untuk mengelola potensi yang ada di daerahnya yang dikenal dengan istilah Otonomi Daerah (Cahyani, 2018).

Otonomi daerah merupakan kewenangan pemerintah daerah untuk mengatur dan menjalankan kepentingan masyarakat daerah. Otonomi daerah mempunyai tujuan untuk meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan kepada masyarakat, pengembangan kehidupan bermasyarakat, kesejahteraan sosial, pemerataan dan pemilihan kinerja yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah (paramata & Budiasih, 2016).

Pelaksanaan kebijakan otononomi daerah diatur dalam UU No. PPP 32 Tahun 2004, didukung oleh UU No. 33 Tahun 2004 yang mengatur tentang

perimbangan keuangan antar pusat dan daerah. Undang-undang ini diterbitkan sebagai landasan pelaksanaan desentralisasi fiskal yang merupakan bentuk konsekuensi dari penyelenggaraan otonomi daerah (Cahyani, 2018).

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 (suyanto, 2010).

Pengeluaran dan penerimaan disebut Anggaran Pendapatan dan Belanja daerah yang merupakan rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan ditetapkan dengan peraturan daerah (rahmah,2019). Anggaran Pendapatan dan belanja daerah merupakan rencana kegiatan pemerintah daerah yang dituangkan dalam bentuk angka dan batas maksimal untuk periode anggaran (Amalia, 2017).

Dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 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 dana bagi hasil pajak yang terdiri dari pajak dan sumber daya alam. Selain dari dana perimbangan pemerintah daerah mempunyai sumber pendanaan sendiri berupa Pendapatan Asli Daerah

(PAD) dan lain-lain pendapatan daerah yang sah. Kebijakan penggunaan semua dana tersebut diserahkan kepada pemerintah daerah. Dana transfer dari pemerintah pusat dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan dalam rangka desentralisasi fiskal (Astutik, 2016).

Dalam rangka desentralisasi fiskal secara merata, dana transfer dari pemerintah pusat diharapkan secara efektif dan efisien digunakan oleh pemerintah daerah untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Disamping itu, pemerintah daerah diharapkan lebih dapat meningkatkan pendapatan asli daerah agar dapat menjadi sumber dana utama untuk membiayai Belanja daerah digunakan untuk memenuhi kebutuhan salah satu belanja yang dibiayai yaitu belanja modal (Juniawan & Suryantini, 2018).

Belanja modal merupakan belanja pemerintah daerah yang digunakan untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran pemerintah daerah berkaitan dengan pengadaan aset tetap seperti tanah, gedung, peralatan dan kendaraan, belanja ini berkaitan dengan upaya pemerintah untuk menyediakan fasilitas untuk menunjang kinerja pemerintah dalam upaya untuk memberikan pelayanan yang maksimal kepada masyarakatnya. Pelaksanaan desentralisasi memberikan konsekuensi bertambahnya kewenangan pemerintah daerah dalam meningkatkan pendapatan daerah, pemerintah daerah diarahkan untuk bisa dalam mengelola penerimaan

daerahnya sendiri yang ditunjukkan untuk pembangunan perekonomian daerah (Juniawan & Suryantini, 2018).

Namun, Permasalahan yang dihadapi saat ini pemerintah daerah terlalu mengantungkan alokasi dari pemerintah pusat untuk membiayai belanja daerah dan pembangunan tanpa mengoptimalkan potensi yang dimiliki disaat transfer yang diperoleh besar, maka pemerintah daerah berusaha agar pada periode berikutnya transfer yang diperoleh tetap besar, sehingga besaran transfer meningkat ditahun berikutnya (Rahmah, 2019).

Ketergantungan ini menimbulkan peran pemerintah daerah yang rendah dalam mendanai belanja daerah. Permasalahan yang muncul akibat ketergantungan fiskal pemerintah daerah terhadap dana transfer disebut dengan fenomena *Flypaper effect* (Cahyani, 2018). Fenomena *flypaper effect* merupakan suatu kondisi yang terjadi saat pemerintah daerah merespon belanja lebih banyak menggunakan dana transfer daripada pendapatan asli daerah. *Flypaper effect* terjadi membawa implikasi yang lebih luas bahwa transfer akan meningkatkan belanja daerah yang lebih besar dibandingkan penerimaan transfer itu sendiri. *Flypaper effect* itu sendiri merupakan respon yang tidak simetris atau asimetris terhadap peningkatan dan penurunan penguunaan dana transfer dari pemerintah pusat (Astutik, 2016).

Hal ini sejalan dengan penelitian Ansori & Muthmainah, (2018), hasil penelitian menunjukkan dana perimbangan menjadi kontributor terbesar dalam pengeluaran pemerintah daerah dan mengindikasikan terjadinya *flypaper*

effect, dimana pemerintah daerah membelanjakan uangnya dengan lebih mengadalkan dana alokasi umum daripada pendapatan asli daerah.

Penelitian terkait *flypaper effect* juga dilakukan paramata & Budiasih, (2016), hasil penelitiannya adalah dana alokasi khusus berpengaruh besar terhadap belanja modal, dan juga telah terjadi *Flypaper effect* pada kabupaten/kota pada Provinsi bali.

Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Rahmawati & Suryono, (2015), Hasil penelitian adalah variabel PAD dan DAU bersama-sama memiliki pengaruh signifikan terhadap belanja daerah. Koefisien PAD lebih besar daripada DAU yang membuktikan bahwa tidak terjadi *Flypaper Effect* pada respon pemerintah daerah terhadap belanja daerah. Dan juga Atika et all, (2015), hasil penelitian menunjukan bahwa tidak terjadi *Flypaper Effect* terhadap Belanja Daerah di sebabkan variabel PAD lebih besar dari pada DAU. Dari beberapa penelitian diatas membuktikan bahwa fenomena *flypaper effect* berbeda di setiap daerah.

Berdasarkan fenomena dan latar belakang diatas peneliti peneliti tertarik untuk melakukan suatu kajian ilmiah dengan formulasi judul **“Analisis *Flypaper Effect*, Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) Pada Belanja Modal Di Kabupaten/kota Provinsi Gorontalo”**

1.2 Identifikasi Masalah

Identifikasi Masalah pada penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Pengoptimalan retribusi daerah, pajak daerah, menciptakan kemandirian keuangan desa
2. Ketergantungan daerah terhadap pemerintah pusat masih tinggi
3. *Flypaper Effect* dominan terjadi di daerah dengan melalui transefer Dana Alokasi umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK)
4. Kemampuan belanja daerah di beberapa wilayah Kabupaten/Kota dipengaruhi oleh Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus

1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan identifikasi masalah yang telah diuraikan diatas, maka dapat dirumusan masalah, yaitu :

1. Apakah pendapatan asli daerah berpengaruh terhadap belanja modal?
2. Apakah Dana Alokasi Umum berpengaruh terhadap belanja Modal
3. Apakah Dana Alokasi Khusus berpengaruh terhadap Belanja Modal
4. Apakah Terjadi *Flypaper Effect* Pada Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, dan pendapatan Asli daerah terhadap belanja modal ?

1.4 Tujuan Penulisan

Berdasarkan uraian rumusan masalah diatas, maka tujuan penelitian yaitu :

1. Untuk menguji dan memberikan bukti empiris mengenai pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Modal

2. Untuk menguji dan memberikan bukti empiris mengenai pengaruh Dana Alokasi Umum terhadap Belanja Modal.
3. Untuk menguji dan memberikan bukti empiris mengenai pengaruh Dana Alokasi Khusus terhadap Belanja Modal.
4. Untuk menguji dan memberikan bukti empiris mengenai peningkatan Belanja modal yang disebabkan pendapatan transfer dari pemerintah pusat maupun daerah yang berupa Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi khusus lebih besar daripada Pendapatan Asli Daerah.

1.5 Manfaat Penelitian

1.5.1 Secara Teoritis

Diharapkan penelitian ini dapat memberi sumbangan pemikiran atas pengembangan ilmu, khususnya untuk desentralisasi fiskal terutama dalam hal *flypaper effect*. Disamping itu, hasil penelitian diharapkan dapat menjadi referensi bagi penelitian sejenis di masa yang akan datang.

1.5.2 Secara Praktis

Diharapkan penelitian ini dapat memberikan kontribusi pemikiran bagi pemerintah dalam mengoptimalkan potensi lokal yang dimiliki demi kemajuan daerah.