

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Indonesia adalah satu diantara negara yang menggunakan sistem desentralisasi untuk menerapkan sistem pemerintah. Penggunaan sistem desentralisasi pemerintah pusat memberi wewenang pada pemerintah daerah agar mengurus serta mengelola urusan pemerintah mereka sendiri. Jika dikaji dari prespektif teori keagenan, dimana pada hal tersebut Pemerintah Daerah dapat bertindak selaku *principal* dan agen. Dalam bertindak sebagai agen, Pemerintah Daerah diberi mandat dari *principal* yaitu rakyat yang diwakili oleh DPRD dan Pemerintah Pusat untuk melaksanakan tugas nya dalam memperbaiki pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat.

Wujud dari wewenang yang didapat Pemerintah Daerah dari Pemerintah Pusat dikenal dengan Otonomi Daerah. Pelaksanaan suatu otonomi daerah yang merupakan bentuk dari penerapan sistem desentralisasi, ditandai dengan diterapkannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 terkait Pemerintah Daerah UU ini menjelaskan bahwa Pemerintah Daerah memiliki wewenang untuk mengurus serta menyelenggarakan sendiri urusan pemerintahan bersumber pada asas otonomi serta peran pembantuan. Kemudian Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 terkait Perimbangan Keuangan, Undang-Undang ini bertujuan agar dapat membantu pendanaan pada penyerahan urusan terhadap Pemerintah Daerah yang tertulis pada UU mengenai Pemerintahan Daerah. Pembagian keuangan Pemerintahan Daerah meliputi pembagian diantara Pemerintah Pusat serta Pemerintah Daerah dengan demokratis, proporsional, adil serta transparan yang tidak melupakan potensi, keadaan, serta keperluan Daerah. Kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah pada hakikatnya merupakan penyempurnaan dari kebijakan masa lalu yang mempunyai sifat sentralis (Juliana, 2013 hlm 171).

Dana perimbangan yaitu dana yang diperoleh atas pendapatan APBN serta kemudian didistribusikan ke berbagai daerah (daerah otonom) sebagai bentuk komitmen diantara pemerintah pusat pada pemerintah daerah untuk memberi dana keperluan pengeluaran daerah dalam rangka menerapkan desentralisasi fiskal. Bersumber pada Peraturan Pemerintah Republik Nomor 55 Indonesia Tahun 2005 Dana Perimbangan punya tujuan guna mewujudkan keseimbangan keuangan diantara Pemerintah Pusat beserta Pemerintah Daerah. Pada pengalokasian Dana Perimbangan guna pembiayaan Daerah, peran pemerintah sangat dibutuhkan dalam mengatur serta merancang kebutuhan daerahnya.

Untuk tujuan penyelenggaraan pembangunan serta pemerintahan, juga mempersiapkan pelayanan publik, Pemerintah Daerah mengeluarkan sebuah dana yang dikenal yakni Belanja Daerah (Shita, 2017 hlm 168). Belanja daerah yakni seluruh pengeluaran atas Rekening Kas Umum Daerah yang memangkas ekuitas dana lancar.

Saat ini beberapa Pemerintah Daerah masih memiliki kelemahan guna mengalokasikan pendapatan, sehingga Pemerintah Daerah masih belum efektif dalam melaksanakan belanja daerahnya. Rata-rata, hampir 70% dari anggaran masih dimanfaatkan guna memenuhi kebutuhan operasional pemerintah daerah, kemudian mengakibatkan orang-orang di daerah tidak optimal ketika menikmati fungsi dari anggaran daerah (APBD), sebab mereka hanya memperoleh sekitar 30% dari anggaran. Dimana rasio pengeluaran karyawan mencapai 36%. Pengeluaran untuk penggunaan barang serta jasa, utamanya perjalanan bisnis resmi, mencapai kurang lebih 13,4%. Kemudian belanja jasa kantor bisa mencapai sekitar 17,5%. Jadi hampir 70% APBD tersebut hanya untuk mengurus orang-orang Pemda saja. Hal tersebut menjadi bukti bahwa Pemerintah Daerah kurang memperhatikan belanja modal, Pengeluaran modal dapat menambahkan nilai aset tetap ataupun aset lain yang membawa fungsi jangka panjang ke wilayah tersebut. APBD yang digunakan secara berlebihan untuk pengeluaran karyawan dapat dikatakan tidak valid, dan masyarakat tidak dapat merasakan manfaatnya (Kemenkeu.go.id). Dalam Merdeka.com saat menjabat sebagai Menteri Dalam Negeri yaitu Tjahjo Kumolo menekankan bahwa masih banyak kendala

**Dina Syahrina, 2020**

**ANALISIS FLYPAPER EFFECT PADA BELANJA DAERAH PEMERINTAH INDONESIA**

UPN Veteran Jakarta, Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Akuntansi

[[www.upnvj.ac.id](http://www.upnvj.ac.id) – [www.library.upnvj.ac.id](http://www.library.upnvj.ac.id) – [www.repository.upnvj.ac.id](http://www.repository.upnvj.ac.id)]

yang memiliki hubungan kepada pembagian APBD disetiap daerah selama ini, mengenai ada 8 permasalahan yang pertama terkait dengan pembagian anggaran yang tidak selaras dengan substansi, kedua perwujudan belanja tidak selaras dengan dengan pembagian anggarannya, ketiga kelebihan dalam pembayaran honorarium, keempat kelebihan dalam pembayaran belanja barang dan jasa, kelima kelebihan dalam pembayaran belanja modal, keenam belanja program yang belum bisa dimanfaatkan, ketujuh distribusi belanja barang ke masyarakat yang tidak mencukupi, dan yang kedelapan pertanggungjawaban belanja yang kurang tertib.

### Komposisi Belanja Daerah Tingkat Nasional

Uraian	Nasional			
	2017		2018	
	Rp	%	Rp	%
Total Belanja	1098.7 T	100.0%	1153.9 T	100.0%
1 Belanja Pegawai	405.0 T	36.9%	410.6 T	35.6%
2 Belanja Barang dan Jasa	233.9 T	21.3%	270.6 T	23.5%
3 Belanja Modal	221.7 T	20.2%	223.6 T	19.4%
4 Belanja Lainnya	238.1 T	21.7%	249.1 T	21.6%

Sumber: (DJPK, 2018)

Hasil ringkasan APBD tahun 2018 mengenai anggaran Belanja Daerah tingkat Kabupaten/Kota di seluruh Indonesia yang paling mendominasi belanja yaitu belanja pegawai. Pada tahun 2018 belanja pegawai sebesar 35,6%, belanja barang serta jasa sejumlah 23,5%, belanja lainnya sejumlah 21,6% sementara itu belanja modal cuma sebesar 19,4%. Dari hasil data tersebut diketahui bahwa belanja modal memiliki presentase yang paling kecil dibandingkan dengan jenis belanja lainnya (DJPK, 2018). Dalam ringkasan tersebut mengartikan bahwa anggaran untuk belanja daerah masih mengutamakan belanja pegawai dan belanja lainnya, seharusnya anggaran digunakan secara seimbang dan mengutamakan untuk keperluan belanja modal yang memiliki masa manfaat lebih panjang serta memiliki nilai yang lebih produktif sehingga dapat meningkatkan pelayanan publik.

Pengeluaran Pemerintah Daerah membutuhkan penerimaan dana dari berbagai sumber. Satu diantara sumber pendanaan pengeluaran Pemerintah Daerah yakni PAD (Pendapatan Asli Daerah). Sumber utama PAD termasuk retribusi, pajak daerah, pengelolaan aset daerah terpisah, dan PAD efektif lainnya. Diharapkan bahwa pemerintah daerah mampu menambah pendapatan daerah mereka sehingga PAD bisa menjadikan sumber dana utama untuk pemerintah daerah guna menyediakan dana untuk bisnis utama mereka sehari-hari (Ida & Dwirandra, 2015 hlm 814). Dalam meningkatkan pelayanan publik serta fasilitas publik Pemerintah daerah harus gencar dalam meningkatkan PAD nya serta menggunakan seluruh dana yang dimiliki dengan lebih efektif serta efisien.

Beberapa studi terkait dengan pendapatan asli daerah untuk pengeluaran daerah menunjukkan mengenai PAD mempunyai dampak yang signifikan pada belanja daerah, yaitu peneliti Bambang dkk (2016); Moh. Rasyid (2018); Bainil dkk (2017); Shita (2017), Santi (2017); Ida dan Dwirandra (2015); Rini dkk (2014); Nabiyatun dkk (2018); Lestari dkk (2013); Eni dan Antonius (2017); Binar dkk (2019); Rihfenti (2017); Khubbi dan Djoko (2016); Irfan dkk (2018); Joko dkk (2017), Febriana dan Muhammad (2019); Yeni dkk (2016); Rifando dkk (2018); Ni Made dan Ketut (2018). Hal tersebut tidak sejalan dengan penelitian Hadi (2011); Juliana (2013); Nila (2014); Wia dkk (2015) yang memaparkan jika PAD tidak signifikan kepada Belanja Daerah.

Perkembangan yang tidak seimbang yang telah berlangsung sejauh ini telah menyebabkan ketimpangan diantara pemerintah pusat serta daerah, yang memfokus kepada implementasi otonomi daerah. Ada pun yang mengakibatkan terhambatnya pembangunan yang dimiliki oleh Daerah (Irfan dkk, 2018 hlm 45). Maka dari itu, Pemerintah Pusat bakal melaksanakan transfer Dana Perimbangan yang berasal atas APBN satu diantaranya yakni DAU (Dana Alokasi Umum) yang adalah faktor yang mempengaruhi Belanja Daerah. Bantuan uang Pemerintah Pusat diharapkan mampu menambah alokasi Belanja Daerah guna memperbaiki pelayanan publik (Ida & Dwirandra, 2015 hlm 815). Terdapat beberapa penelitian terkait dengan DAU yang memiliki pengaruh signifikan terhadap Belanja Daerah, penelitian tersebut

**Dina Syahrina, 2020**

**ANALISIS FLYPAPER EFFECT PADA BELANJA DAERAH PEMERINTAH INDONESIA**

UPN Veteran Jakarta, Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Akuntansi

[[www.upnvj.ac.id](http://www.upnvj.ac.id) – [www.library.upnvj.ac.id](http://www.library.upnvj.ac.id) – [www.repository.upnvj.ac.id](http://www.repository.upnvj.ac.id)]

dilaksanakan oleh Moh. Rasyid (2018); Bainil dkk (2017); Shita (2017); Santi (2017); Ida dan Dwirandra (2015); Rini dkk (2014); Nabiyatun dkk (2018); Lestari dkk (2013); Eni dan Antonius (2017); Binar dkk (2019); Rihfenti (2017); Hadi (2011); Khubbi dan Djoko (2016); Nila (2014); Joko dkk (2017); Rifando dkk (2018); Putu dan Dwirandra (2017). Namun hasil penelitian berbeda ditunjukkan oleh Bambang dkk (2016); Irfan dkk (2018); Juliana (2013); Febriana dan Muhammad (2019); Wia dkk (2015) yang menunjukkan jika DAU tidak signifikan terhadap Belanja Daerah.

Selain itu, faktor yang dapat memengaruhi pengeluaran daerah adalah DAK (Dana Alokasi Khusus) yang ialah dana APBN yang disiapkan oleh pemerintah daerah dari pemerintah pusat dalam melakukan pembiayaan kegiatan tertentu yang menjadi pekerjaan pemerintah daerah. Bersumber pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 Tujuan DAK yakni untuk pendanaan kegiatan spesifik di daerah tertentu berdasarkan pada prioritas nasional, yang merupakan urusan daerah. DAK berkomitmen supaya membiayai sarana serta prasarana layanan publik utama yang masih tidak memenuhi kriteria khusus, atau untuk mendukung daerah mempercepat pembangunan. Sejumlah penelitian terkait pengaruh DAK terhadap Belanja Daerah dilakukan oleh Bambang dkk (2016); Bainil dkk (2017); Hadi (2011), Khubbi dan Djoko (2016); Wia dkk (2015) menyatakan bahwa DAK signifikan terhadap Belanja Daerah. Tidak sejalan dengan penelitian Moh. Rasyid (2015); Irfan dkk (2018); Shita (2017); Santi (2017); Ida dan Dwirandra (2015); Rihfenti (2017); Eni dan Antonius (2017); Rini dkk (2014); Nabiyatun dkk (2018); Joko dkk (2017), Putu dan Dwirandra (2017) membuat pernyataan jika DAK tidak signifikan kepada Belanja Daerah.

Faktor yang dapat mempunyai pengaruh kepada Belanja Daerah selanjutnya yaitu Dana Bagi Hasil (DBH). Dimana dana ini berasal atas pendapatan APBN yang dibagi hasilkan yang didasari angka presentase tertentu untuk daerah. Pendapatan yang telah diterima ini diharapkan dapat menambahkan alokasi belanja Daerah untuk menambahkan pelayanan publik kepada Daerah selaku target atas penerapan desentralisasi (Ida & Dwirandra, 2015 hlm 815). Sejumlah riset terkait pengaruh DBH terhadap Belanja Daerah dilakukan oleh Bambang dkk (2016); Bainil dkk (2017);

**Dina Syahrina, 2020**

**ANALISIS FLYPAPER EFFECT PADA BELANJA DAERAH PEMERINTAH INDONESIA**

UPN Veteran Jakarta, Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Akuntansi

[[www.upnvj.ac.id](http://www.upnvj.ac.id) – [www.library.upnvj.ac.id](http://www.library.upnvj.ac.id) – [www.repository.upnvj.ac.id](http://www.repository.upnvj.ac.id)]

Santi (2017), Ida dan Dwirandra (2015); Rini dkk (2014); Hadi (2011); Rihfenti (2017); Irfan dkk (2018) mengatakan bahwa DBH signifikan terhadap Belanja Daerah. Hasil penelitian berbeda ditunjukkan oleh Moh. Rasyid (2015); Shita (2017); Binar dkk (2019); Nabiyatun dkk (2018); Khubbi dan Djoko (2016); Eni dan Antonius (2017); Putu dan Dwirandra (2017) yang mengatakan bahwa DBH tidak signifikan kepada Belanja Daerah.

Komponen lain juga mempengaruhi pengeluaran daerah, yaitu, Lain-lain-Pendapatan Daerah yang Sah yang tergolong pula bagian atas pendapatan daerah serta pemerintah daerah akan menggunakan pendapatan ini guna melangsungkan kegiatan pemerintah di wilayah tersebut. Pendapatan legal lokal lainnya termasuk hibah, dana darurat serta pendapatan lain. Sehingga Pemerintah daerah agar semakin memahami untuk mencukupi kebutuhan masyarakat dan juga Pemerintah daerah dapat menggunakan dengan baik pendapatan daerah yang dimilikinya untuk membiayai pengeluarannya dalam pelaksanaan belanja daerah (Yeni dkk, 2016 hlm 2). Penelitian terkait Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah dilaksanakan Yeni dkk (2016); Rifando dkk (2018); Ni Made dan Ketut, (2018) menyatakan mengenai Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah punya pengaruh signifikan kepada Belanja Daerah. Sedangkan peneliti (Putu & Dwirandra, 2017) menyatakan bahwa Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah tidak punya pengaruh secara signifikan kepada Belanja Daerah.

Saat ini daerah merasakan pemerataan keuangan dan diharapkan tidak adanya kesenjangan fiskal antar daerah, hal tersebut dikarenakan terdapatnya transfer dana perimbangan atas pusat untuk daerah. Akan tetapi hal tersebut mengakibatkan Pemerintah Daerah merasakan ketidakmandirian yang besar dengan transfer dana oleh pusat ke daerah yang mencakup atas DAU, DAK, DBH (CNN Indonesia, 2017). Alokasi dana perimbangan biasanya lebih didasarkan pada pengeluaran, tetapi tidak terlalu memperhatikan kemampuan untuk meningkatkan PAD (Shita, 2017 hlm 169). Dampak dari hal tersebut yaitu Pemerintah Daerah bakal meminta transfer yang lebih tinggi lagi ke Pemerintah Pusat guna mendanai Belanja Daerah. Seharusnya Pemerintah Daerah lebih fokus menggali potensi daerah seperti pajak daerah supaya

**Dina Syahrina, 2020**

**ANALISIS FLYPAPER EFFECT PADA BELANJA DAERAH PEMERINTAH INDONESIA**

UPN Veteran Jakarta, Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Akuntansi

[[www.upnvj.ac.id](http://www.upnvj.ac.id) – [www.library.upnvj.ac.id](http://www.library.upnvj.ac.id) – [www.repository.upnvj.ac.id](http://www.repository.upnvj.ac.id)]

dapat meningkatkan PAD nya. Jika situasi ini berlanjut serta pendapatan asli daerah tidak digunakan selaku sumber pokok pengeluaran daerah, namun lebih tergantung pada transfer dana, maka ini akan mengakibatkan pemborosan pengeluaran daerah, sehingga kegiatan ini akan mengarah pada semacam fenomena yang dikenal yakni Flypaper Effect.

Flypaper Effect ialah situasi di mana perbedaan dalam jumlah dana yang ditransfer dari setiap pemerintah daerah yang bersumber atas pemerintah pusat lebih besar daripada jumlah Pendapatan Daerahnya sendiri. Peran transfer yang lebih mendominasi daripada menggunakan PAD dalam melakukan belanja sebenarnya memberikan hasil tidak baik kepada Pemerintah Daerah. Kurang mandiriya setiap Daerah dapat dilihat dari Ringkasan APBD tahun 2018 yang menunjukkan secara nasional Dana Perimbangan masih mendominasi total pendapatan yaitu sebesar 60,9% sedangkan PAD yang dihasilkan pada tahun tersebut hanya sebesar 24,6% (DJPK). PAD yang dihasilkan masih dibawah 50% yang dapat menimbulkan ketergantungan Pemerintah Daerah dalam melakukan pembiayaan Belanja Daerah menggunakan dana perimbangan. Sejumlah penelitian terkait dengan analisis Flypaper Effect dilakukan oleh Rini dkk (2014); Santi (2017); Bainil dkk (2017); Binar dkk (2019); Kubbi dan Djoko (2016); Endah dan Gregorius (2015); Nila (2014); Eni dan Antonius (2017); Wia dkk (2015) menyatakan bahwa hasil peneltian tersebut telah menemukan fenomena Flypaper Effect. Namun peneliti Ida dan Dwirandra (2015); Shita (2017); Bambang dkk (2016); Lestari dkk (2013) Febriana dan Muhammad (2019) menyatakan bahwa hasil penelitian tersebut tidak menemukan fenomena Flypaper Effect.

Berdasarkan latar belakang penelitian ini diharapkan berkontribusi pada literatur yang berhubungan dengan belanja daerah. Sehingga penelitian ini mengembangkan penelitian Nabiyatun dkk (2018); Joko dkk (2017); Febriana dan Muhammad (2019); Wia dkk (2015). Dimana penelitian ini menambahkan variabel Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah. Sehingga peneliti tertarik dalam membuat analisis Flypaper Effect pada belanja daerah pemerintah Indonesia

## 1.2 Rumusan Masalah

Penelitian ini dilaksanakan guna mengetahui terkait pengalokasian Belanja Daerah yang dilaksanakan Pemerintah Daerah dengan faktor-faktor yang mempengaruhinya, sehingga rumusan masalah penelitian ini yaitu seperti berikut:

1. Apakah PAD memiliki pengaruh kepada Belanja Daerah?
2. Apakah DAU memiliki pengaruh kepada Belanja Daerah?
3. Apakah DAK memiliki pengaruh kepada Belanja Daerah?
4. Apakah DBH memiliki pengaruh kepada Belanja Daerah?
5. Apakah Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah memiliki pengaruh kepada Belanja Daerah?
6. Apakah telah berlangsung fenomena Flypaper Effect pada pemerintah daerah Indonesia tahun 2018?

## 1.3 Tujuan Penelitian

Bersumber pada identifikasi permasalahan tersebut, sehingga penelitian ini punya tujuan guna:

1. Untuk mengetahui apakah ada pengaruh penerimaan PAD kepada Belanja Daerah.
2. Untuk mengetahui apakah ada pengaruh penerimaan DAU kepada Belanja Daerah.
3. Untuk mengetahui apakah ada pengaruh penerimaan DAK kepada Belanja Daerah.
4. Untuk mengetahui apakah ada pengaruh penerimaan DBH kepada Belanja Daerah.

5. Untuk mengetahui apakah ada pengaruh penerimaan Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah kepada Belanja Daerah.
6. Untuk mengetahui apakah berlangsung fenomena Flypaper Effect dalam pemerintah daerah Indonesia tahun 2018.

## 1.4 Manfaat Penelitian

### 1. Aspek Teoritis

Penelitian ini diharapkan mampu mempersembahkan partisipasi pada pengembangan ilmu pengetahuan, dimana terdapat tambahan variabel dari penelitian terdahulu terkait dengan pengalokasian Belanja Daerah. Dimana penelitian ini menambahkan variabel Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah sesuai rekomendasi dari penelitian terdahulu yaitu Nabiyatun dkk (2018); Joko dkk (2017); Febriana dan Muhammad (2019); Wia dkk (2015) Sehingga diharapkan penelitian ini terkait Belanja Daerah yang dispesifikasi menggunakan Belanja Daerah dapat diaplikasikan untuk memecahkan suatu masalah yang terjadi di Pemerintah Daerah.

### 2. Aspek Praktis

#### a. Bagi Pemerintah

Hasil penelitian ini bisa dimanfaatkan selaku materi informasi serta pertimbangan untuk Pemerintah Daerah ketika mengelola Belanja Daerah dengan lebih baik, supaya pengalokasian pendapatan dapat direalisasikan secara optimal agar dapat meningkatkan pelayanan publik dan pembangunan daerah demi kesejahteraan masyarakat.

#### b. Bagi peneliti selanjutnya

Diharapkan bisa memberikan manfaat bagi penelitian selanjutnya selaku materi rujukan pada penelitian yang selanjutnya di aspek yang serupa