

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Penelitian**

Pelaksanaan otonomi daerah sejak tahun 2001 sebagai wujud penerapan desentralisasi ditandai dengan diterapkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah yang kemudian direvisi dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004. Hal tersebut berdampak pada terbukanya peluang bagi pemerintah daerah untuk mengembangkan segala bentuk potensi daerahnya (*endowment factor*).

Desentralisasi fiskal memberikan Pemerintah Daerah kewenangan untuk mengurus dan mengatur urusan rumah tangganya, sehingga mengharuskan pemerintah untuk mengelola secara optimal seluruh pendapatan daerahnya. Hal itu bertujuan untuk memenuhi kebutuhan belanja daerah yang akan digunakan untuk meningkatkan pelayanan publik, meningkatkan pembangunan daerah, serta memajukan perekonomian daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya, baik dari segi sosial maupun ekonomi sebagai wujud pelaksanaan desentralisasi.

Menurut UU No 33 Tahun 2004, pendapatan daerah bersumber dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan yang terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil (DBH), dan Lain-lain Pendapatan. PAD merupakan pendapatan yang diperoleh daerah dan dipungut berdasarkan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sementara dana perimbangan merupakan dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada Daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi.

Pengelolaan seluruh pendapatan daerah oleh Pemerintah Daerah merupakan kewenangan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Hal tersebut mengindikasikan bahwa pemerintah daerah diberikan amanah oleh pemerintah pusat untuk bertanggung jawab melaksanakan tugasnya dengan baik yang bertujuan untuk menyejahterahkan masyarakatnya, baik dari segi sosial maupun ekonomi. Hal tersebut sebagaimana dijelaskan dalam Al-Qur'an Surat Al Anfal ayat 27 :

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَخُونُوا اللَّهَ وَالرَّسُولَ وَتَخُونُوا أَمَانَاتِكُمْ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ

Artinya :

“Wahai orang-orang yang beriman! Janganlah kamu mengkhianati Allah dan Rasul (Muhammad) dan (juga) janganlah kamu mengkhianati amanat yang dipercayakan kepadamu sedang kamu mengetahui.” (Q.S Al-Anfal : 27)

Selain ayat diatas, hal serupa juga dijelaskan dalam sebuah hadits yang diriwayatkan oleh Ahman bin Hanbal sebagai berikut:

حَدَّثَنَا عَفَّانُ حَدَّثَنَا حَمَّادٌ حَدَّثَنَا الْمُغِيرَةُ بْنُ زِيَادٍ الثَّقَفِيُّ سَمِعَ أَنَسَ بْنَ مَالِكٍ يَقُولُ إِنَّ  
رَسُولَ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ قَالَ لَا إِيمَانَ لِمَنْ لَا أَمَانَةَ لَهُ وَلَا دِينَ لِمَنْ لَا عَهْدَ لَهُ

Artinya:

“Rasulullah SAW bersabda: Tidak beriman orang yang tidak bisa menjaga amanah yang diberikan kepadanya. Dan tidak beragama orang yang tidak bisa menepati janjinya”. (HR. Ahmad bin Hanbal)

Ayat dan hadits diatas menjelaskan mengenai pentingnya menjaga amanah atau janji. Adapun bentuk amanah dari sesama manusia salah satunya adalah amanah jabatan yang diberikan kepada pemerintah daerah, baik dari masyarakat maupun dari pemerintah pusat. Masyarakat telah memberikan kepercayaannya kepada pemerintah baik pusat maupun daerah untuk memperjuangkan kesejahteraan mereka dan hal ini merupakan sebuah kewajiban untuk ditunaikan. Adapun kesejahteraan masyarakat merupakan perwujudan dari desentralisasi.

Pada prinsipnya desentralisasi fiskal mengharapkan ketergantungan pemerintah daerah kepada pemerintah pusat berkurang, agar tercapainya daerah mandiri sesuai dengan tujuan otonomi daerah (Hasan dan Permana, 2012). Halim (2007) menyatakan untuk meminimalkan ketergantungan daerah terhadap pusat berkurang, maka Pendapatan Asli Daerah (PAD) harus menjadi sumber keuangan terbesar yang didukung oleh kebijakan perimbangan pusat dan daerah.

Dana perimbangan dan PAD berperan penting dalam pemerataan pada pemerintah daerah. Peran Dana Perimbangan yang lebih dominan daripada PAD terkait pembiayaan belanja daerah dapat memberikan pedoman yang kurang baik terkait aliran transfer bagi pemerintah. Hal tersebut dikarenakan Pemerintah daerah cenderung berhati-hati menggunakan dana asli daerahnya dan lebih memilih untuk menggunakan dana perimbangan dalam hal membiayai kebutuhan belanja daerahnya (Iskandar, 2012).

Implementasi transfer atau dana perimbangan yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah bertujuan untuk mengubah eksternalisasi fiskal menjadi internalisasi fiskal, koreksi fiskal yang tidak efisien, pemerataan fiskal antar daerah dan perbaikan sistem perpajakan (Oates dalam Nurdini.,dkk, 2014). Pada umumnya, alokasi transfer pada negara-negara yang sedang berkembang lebih didasarkan pada aspek belanja dan kurang memperhatikan kemampuannya dalam pengumpulan pajak lokal (Naganathan dan Sivagnanam dalam Nurdini.,dkk, 2014). Hal tersebut berdampak pada pemerintah daerah yang menuntut transfer lebih besar dari tahun ke tahun kepada pemerintah pusat (Shah dalam Nurdini.,dkk, 2014).

Suatu kondisi yang terjadi ketika pemerintah daerah memberikan respon yang lebih besar terhadap dana perimbangan untuk membiayai kebutuhan belanja daerah daripada respon terhadap pendapatan asli daerah untuk membiayai kebutuhan belanja daerahnya disebut *flypaper effect* (Oates dalam Sasana, 2010). *Flypaper effect* memberi implikasi yang lebih bahwa adanya transfer akan

memberikan dampak berupa peningkatan belanja daerah yang lebih besar daripada penerimaan transfer di daerah (Turnbull dalam Nurdini.,dkk 2014). Hal tersebut dapat dibuktikan dari Trend APBD tahun 2012-2016 secara nasional yang digambarkan dalam Gambar berikut:

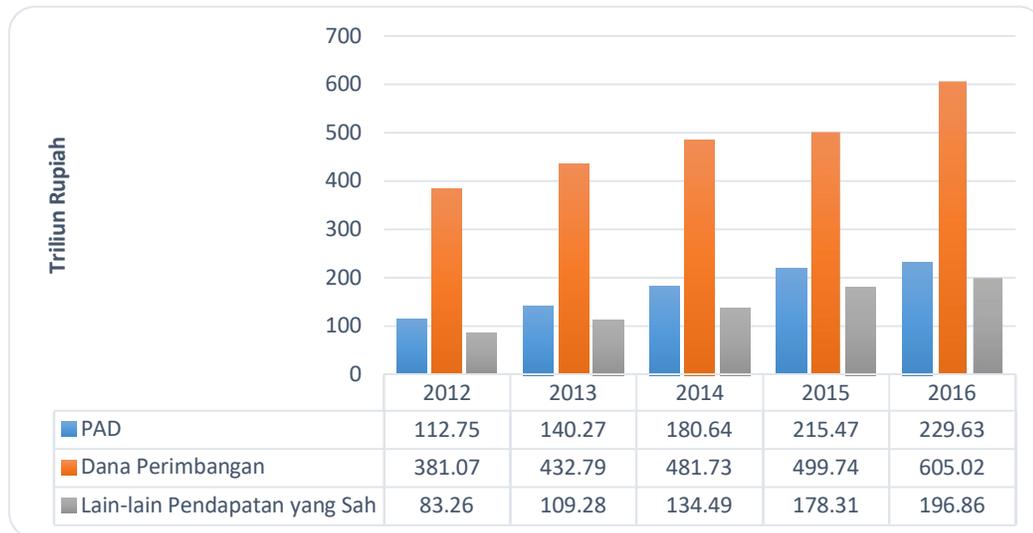


Sumber : Data APBD Direktorat Jendral Keuangan Daerah (diolah), 2017

**Gambar 1.1.**  
**Trend APBD Tahun 2012-2016 (dalam triliun rupiah)**

Berdasarkan gambar 1.1. dapat diketahui bahwa dari tahun 2012-2016 pendapatan daerah terus mengalami peningkatan rata-rata sebesar 16% setiap tahunnya dalam 5 tahun terakhir. Hal yang sama juga terjadi pada belanja daerah yang mengalami peningkatan rata-rata sebesar 15,41% setiap tahunnya. Sehingga dapat dikatakan bahwa meningkatnya pendapatan daerah diikuti oleh pengeluaran belanja daerah. Sementara pendapatan daerah yang terdiri dari PAD, Dana

Perimbangan (DAU, DAK, dan DBH), dan Lain-lain Pendapatan yang sah dapat dilihat kompisinya pada Gambar 1.2 dibawah ini:



Sumber : Data APBD Direktorat Jendral Keuangan Daerah (diolah), 2017

**Gambar 1.2.**

**Trend Komposisi Pendapatan Daerah Tahun 2012-2016 (dalam triliun rupiah)**

Pada gambar 1.2 dapat dilihat komposisi setiap jenis pendapatan. PAD dan Dana Perimbangan mengalami peningkatan selama tahun 2012-2016. Rata-rata peningkatan PAD adalah sebesar 19,76% setiap tahunnya. Sementara rata-rata peningkatan Dana Perimbangan adalah sebesar 12,42% setiap tahunnya. Meskipun laju peningkatan dana perimbangan lebih kecil dibanding PAD, porsi dana perimbangan lebih dominan setiap tahunnya.

Dirjen Perimbangan Keuangan Kemenkeu menyatakan bahwa meskipun kapasitas fiskalnya naik, persentasenya (keuangan daerah) masih sekitar 20% dari total Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) seluruh Indonesia. Kemudian pajak daerah dan retribusi hanya sekitar seperlima dari total kapasitas itu. Artinya,

ketergantungan terhadap dana transfer masih tinggi sekitar 80% (Bisnis Indonesia).

Penelitian mengenai *flypaper effect* telah banyak dilakukan sebelumnya termasuk di Indonesia. Diantaranya yaitu Kusumadewi dan Rahman (2007) yang meneliti pada kabupaten/kota di Indonesia, dimana hasilnya menunjukkan bahwa terjadi *flypaper effect* yang mencerminkan bahwa desentralisasi belum sukses diterapkan di Indonesia. Nurdini.,dkk (2014) melakukan penelitian serupa di kabupaten dan kota yang ada di Jawa Barat. Hasil dari penelitian tersebut menyatakan bahwa terjadi *flypaper effect* yang menunjukkan bahwa pemerintahnya masih bergantung pada dana transfer dari pemerintah pusat. Penelitian yang dilakukan oleh Amalia, dkk., (2015) pada kabupaten dan kota yang ada di Provinsi Kalimantan Selatan membuktikan bahwa terjadi *flypaper effect* pada rentang tahun 2009-2013, dimana pada rentang waktu tersebut Pemerintah daerah cenderung menggunakan dana perimbangan berupa DAU dan DAK dalam membiayai kebutuhan belanjanya daripada menggunakan PAD. Penelitian – penelitian tersebut mengindikasikan bahwa penggunaan PAD lebih rendah dibanding dana transfer dalam hal membiayai belanja daerah sehingga mengakibatkan terjadinya *flypaper effect*.

Penelitian lainnya juga dilakukan Iskandar (2012) yang meneliti kabupaten dan kota yang ada di Jawa barat, hasil penelitiannya membuktikan bahwa tidak terjadi *flypaper effect* karena koefisien PAD lebih tinggi dibandingkan koefisien *unconditional grant*. Penelitian Adiputra (2014) pada kabupaten Karangasem

menunjukkan bahwa tidak terjadi fenomena *flypaper effect* di daerah tersebut sehingga mengindikasikan bahwa Karangasem telah mandiri dalam hal membiayai belanja daerahnya dan mencerminkan keberhasilan desentralisasi.

Berdasarkan penjelasan diatas terdapat adanya perbedaan hasil penelitian dari beberapa peneliti, serta temuan penelitian sebelumnya yang berfokus pada kabupaten dan kota di Indonesia, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian serupa dengan berfokus pada provinsi di Indonesia. Setelah lebih kurang 18 tahun pelaksanaan desentralisasi di Indonesia, peneliti ingin mengetahui apakah penerapannya berhasil dan menghasilkan daerah-daerah yang mandiri atau tidak.

Selain menggunakan variabel PAD dan Dana Perimbangan (DAU, DAK dan DBH) yang mengacu pada penelitian Nurdini., dkk (2014) mengenai analisis *flypaper effect* pada DAU, DAK, DBH, dan PAD terhadap belanja daerah kabupaten/kota di Jawa Barat, peneliti menggunakan satu variabel tambahan yaitu Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) yang mencerminkan pertumbuhan ekonomi di suatu daerah, apabila pertumbuhan ekonomi meningkat maka pendapatan yang diterima akan ikut meningkat yang berarti pengalokasian belanja daerah akan lebih besar. Variabel PDRB mengacu pada penelitian Iskandar (2012) mengenai *flypaper effect* pada *unconditional grant*.

Maka peneliti tertarik untuk menyusun penelitian dengan judul **“Pengaruh *Flypaper Effect*, Pendapatan Asli Daerah (PAD), dan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) terhadap Belanja Daerah (Studi Empiris pada Provinsi di Indonesia tahun 2014-2016)”**.

## **B. Batasan Masalah Penelitian**

Penelitian ini mempunyai batasan masalah agar lebih fokus serta tidak meluas dari pembahasan yang dimaksud. Adapun batasan masalah dalam penelitian ini yaitu:

1. Penelitian ini menitikberatkan pada *flypaper effect* di Provinsi yang ada di Indonesia, penelitian ini tidak menguji *flypaper effect* pada Kabupaten/Kota di Indonesia.
2. Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah laporan realisasi APBD Provinsi di Indonesia tahun 2014-2016
3. Data lain yang digunakan adalah data PDRB dari Badan Pusat Statistik tahun 2013-2015

## **C. Rumusan Masalah Penelitian**

Mengacu pada latar belakang penelitian diatas, maka rumusan masalah penelitian yang diajukan adalah sebagai berikut:

1. Apakah Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh positif terhadap belanja daerah pada provinsi di Indonesia?
2. Apakah Dana Alokasi Khusus (DAK) berpengaruh positif terhadap belanja daerah pada provinsi di Indonesia?
3. Apakah Dana Bagi Hasil (DBH) berpengaruh positif terhadap belanja daerah pada provinsi di Indonesia?

4. Apakah produk Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh positif terhadap belanja daerah pada provinsi di Indonesia?
5. Apakah Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) berpengaruh positif terhadap belanja daerah pada provinsi di Indonesia?
6. Apakah terjadi *flypaper effect* pada provinsi di Indonesia?

#### **D. Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini berdasarkan perumusan masalah penelitian diatas adalah sebagai berikut:

1. Untuk menguji dan membuktikan secara empiris pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap belanja daerah pada provinsi di Indonesia.
2. Untuk menguji dan membuktikan secara empiris pengaruh Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap belanja daerah pada provinsi di Indonesia.
3. Untuk menguji dan membuktikan secara empiris pengaruh Dana Bagi Hasil (DBH) terhadap belanja daerah pada provinsi di Indonesia.
4. Untuk menguji dan membuktikan secara empiris pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap belanja daerah pada provinsi di Indonesia
5. Untuk menguji dan membuktikan secara empiris pengaruh Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) terhadap belanja daerah pada provinsi di Indonesia.
6. Memberikan bukti empiris terjadi atau tidaknya *flypaper effect* pada provinsi di Indonesia.

## **E. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

### **1. Manfaat Teoritis**

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu akuntansi, khususnya ilmu akuntansi sektor publik, akuntansi manajemen pemerintah daerah, dan akuntansi keuangan pemerintah daerah.

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan dan pemahaman mengenai pengaruh pendapatan asli daerah (PAD), dana alokasi umum (DAU), dana alokasi khusus (DAK), dana bagi hasil (DBH), dan produk domestik regional bruto (PDRB) terhadap belanja daerah bagi mahasiswa. Selain itu, sebagai bahan referensi dan informasi tambahan bagi penelitian selanjutnya yang tertarik dalam bidang kajian ini.

### **2. Manfaat Praktis**

#### **a. Bagi Pemerintah Daerah**

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi dan masukan bagi Pemerintah Daerah di setiap provinsi yang ada di Indonesia. Sehingga meningkatkan kemandirian dan kesejahteraan daerahnya sebagai perwujudan desentralisasi.

b. Bagi Satuan Kerja Perangkat Daerah

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi kepada SKPD disetiap daerah, sehingga setiap SKPD dapat mengelola keuangan daerahnya dengan baik untuk mewujudkan daerah yang sejahtera dan mandiri.

c. Bagi Dirjen Perimbangan Keuangan

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi tambahan yang berguna dalam pengambilan keputusan oleh Dirjen Perimbangan Keuangan dalam rangka pengalokasian dana transfer ke daerah.