

# **BAB I**

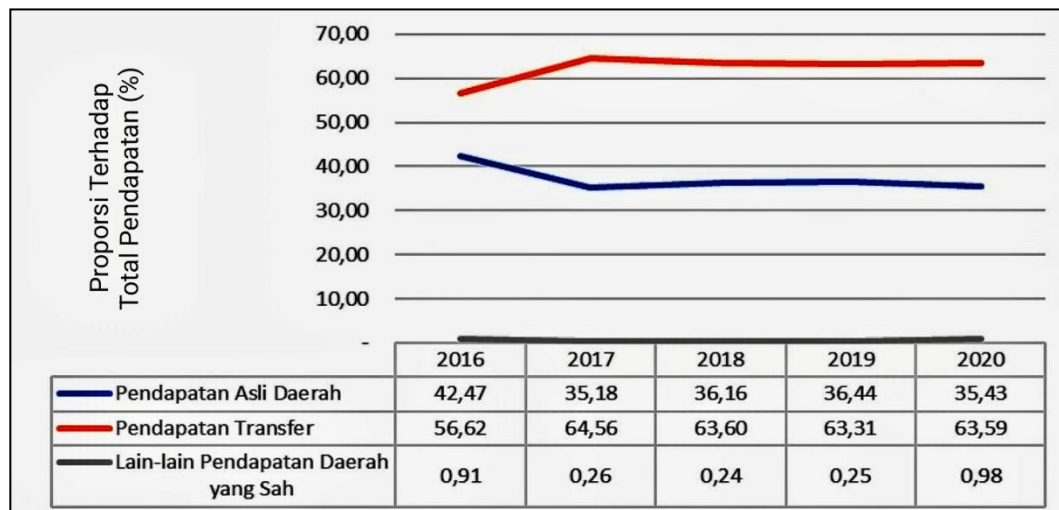
## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Dalam sektor publik yang di modernisasi, diperlukan demokrasi sebagai penunjang terwujudnya transparansi dan akuntabilitas yang merupakan fondasi pemerintah daerah untuk mendapatkan kepercayaan dari masyarakatnya. Menurut Solihin (2006) transparansi melambangkan keterbukaan daerah kepada masyarakat tentang hasil pekerjaannya dan kebenarannya dapat dibuktikan. Sementara itu, akuntabilitas melambangkan tanggung jawab pemerintah daerah terhadap tugas atau pekerjaan yang telah dibebankan kepada daerah.

Pada saat otonomi daerah mulai diterapkan, terjadi perubahan signifikan dalam praktik pelayanan, kewenangan, dan otoritas antara pemerintah pusat dan daerah. Sebelumnya pemerintahan Indonesia bersifat sentralistis dengan kekuasaan terpusat di pemerintah pusat. Setelah reformasi, sistem berubah menjadi desentralisasi yang mendorong kebijakan otonomi daerah. Kebijakan ini memberikan wewenang kepada daerah untuk mengelola Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) secara independen, yang berdampak pada pengelolaan keuangan daerah.

Berdasarkan UU Nomor 33 Tahun 2004, pendapatan pemerintah daerah terdiri dari tiga elemen, yaitu Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Transfer, dan lain-lain pendapatan yang sah. Otonomi daerah memberikan keleluasaan kepada masing-masing daerah untuk mengatur urusan sendiri. Untuk mendukung peningkatan keuangan daerah dan pelaksanaan otonomi, pemerintah pusat terus mendorong desentralisasi melalui kebijakan-kebijakan yang mempermudah daerah. Salah satu cara yang dilakukan yaitu mengubah peraturan perpajakan dan retribusi, dengan memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengelola pajak serta retribusi di wilayahnya. Tujuannya adalah memaksimalkan penerimaan pendapatan asli daerah.



**Gambar 1.** Proporsi Realisasi PAD Sumatera Barat Tahun 2016-2020 Terhadap Total Pendapatan (Persen)

PAD Provinsi Sumatera Barat dari tahun 2016-2020 selalu berfluktuasi dan proporsinya terhadap total pendapatan daerah cenderung mengalami penurunan. Penurunan penerimaan PAD ini tentu saja bukan hal baik, hal tersebut justru menunjukkan Provinsi Sumatera Barat masih jauh dalam upaya menuju kemandirian daerah. Dibuktikan dengan proporsi dana transfer yang berkisar antara 56,62% sampai dengan 64,56% yang berarti ketergantungan terhadap transfer dari pemerintah pusat semakin tinggi. Pembiayaan belanja daerah lebih didominasi oleh dana transfer dibandingkan PAD. Sebab itu diperlukan upaya untuk memperkuat kemandirian daerah dengan cara meningkatkan PAD. Di antaranya dengan cara mengembangkan berbagai sektor PAD yang memiliki potensi untuk tumbuh.

Kuncoro (2004) mengemukakan pendapat tentang pengelolaan PAD dan pengeluaran daerah. Di mana menurutnya, belanja pemerintah daerah hanya mampu dibiayai melalui PAD sekitar 20% saja. Fakta inilah yang menyebabkan perilaku asimetris dalam pemerintahan daerah, yang mengarah pada inefisiensi dalam pengelolaan dana transfer. Fenomena ini terlihat dari dominannya pengeluaran daerah yang dibiayai dana transfer, yang sering disebut sebagai *flypaper effect*.

*Flypaper effect* adalah situasi di mana pemerintah daerah cenderung mengandalkan dana transfer lebih besar untuk membiayai belanja ketimbang menggunakan pendapatan asli daerahnya sendiri (Halim, 2003). Beberapa penelitian berpendapat adanya transfer dari pemerintah pusat menjadi faktor pendorong terjadinya *flypaper effect* (Aragon, 2009). Lebih dominannya peran dana transfer dibandingkan PAD dalam pembiayaan pengeluaran, merupakan bentuk dari ketidakmampuan pemerintah daerah dalam pengelolaan keuangan daerahnya. Bukti-bukti empiris dari penelitian internasional maupun nasional menunjukkan bahwa tingginya ketergantungan terhadap dana transfer berdampak negatif terhadap pemerintahan daerah. Hal ini menyebabkan pemerintah daerah lebih sulit atau berhati-hati dalam menggunakan pendapatan asli daerahnya untuk pembiayaan, karena ada dana yang ditransfer dari pusat. Hal tersebut berdampak pada penerimaan PAD yang menjadi stagnan atau malah menurun akibat kurangnya perhatian pemerintah daerah dalam pengembangan sektor-sektor penerimaan PAD, karena merasa dana yang di transfer oleh pusat sudah cukup untuk memenuhi kebutuhan daerah.

Selain karena perilaku asimetris, faktor-faktor lain juga bisa menjadi penyebab terjadinya *flypaper effect*. Penelitian yang dilakukan Shah (1994) menemukan bahwa kota-kota kecil lebih kesulitan dalam mengumpulkan PAD dibandingkan kota-kota besar. Hal ini terjadi karena sedikitnya jumlah penduduk di kota-kota kecil sehingga pemerintah daerah kesulitan untuk menaikkan atau mengumpulkan pajak dan mengurangi pengeluaran, sehingga harus bergantung pada sumber-sumber dana eksternal.

Penelitian Kusuma (2022) mengungkapkan adanya hubungan positif dan signifikan antara Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Transfer terhadap fenomena *flypaper effect* dalam belanja daerah di Sumatera Selatan. Penelitian tersebut menunjukkan bahwa pendanaan belanja daerah lebih banyak bergantung pada DAU dibandingkan PAD, yang menyebabkan terjadinya *flypaper effect*. Temuan ini sejalan dengan pandangan Maimunah (2006), yang menyatakan

bahwa terjadinya *flypaper effect* disebabkan kontribusi DAU lebih tinggi dari pada PAD dalam hal pembiayaan belanja daerah.

Berdasarkan penjabaran di atas dapat disimpulkan bahwa fenomena *flypaper effect* ini menggambarkan adanya masalah internal dan eksternal dalam pengelolaan keuangan daerah. Untuk mengetahui pengaruh dan dampak yang ditimbulkan *flypaper effect* pada pembiayaan belanja daerah terhadap kondisi keuangan suatu daerah, perlu dilakukan penelitian. Oleh karena itu, penulis tertarik mengkaji permasalahan tersebut dalam bentuk penelitian dengan memilih kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Barat sebagai daerah yang diteliti, dengan judul penelitian “Analisis *Flypaper Effect* dan Implikasinya Terhadap Kondisi Keuangan Sumatera Barat Tahun 2011-2020”.

## 1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan, dirumuskan beberapa permasalahan, yaitu:

1. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK) berpengaruh terhadap terjadinya *flypaper effect* pada belanja daerah di kabupaten/kota Provinsi Sumatera Barat tahun 2011-2020 ?
2. Bagaimana implikasi terjadinya *flypaper effect* terhadap kondisi keuangan daerah di kabupaten/kota Provinsi Sumatera Barat tahun 2011-2020?

## 1.3 Batasan Masalah

Penelitian ini mengangkat PAD, DAU, dan DAK sebagai variabel independen, dengan belanja daerah sebagai variabel dependennya. Sumber data penelitian berasal dari laporan realisasi APBD kabupaten/kota Provinsi Sumatera Barat selama tahun 2011-2020.

#### 1.4 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui apakah *flypaper effect* terjadi pada belanja daerah melalui kontribusi pembiayaan belanja menggunakan PAD, DAU, dan DAK, serta mengetahui implikasinya terhadap kondisi keuangan daerah kabupaten/kota Provinsi Sumatera Barat tahun 2011-2020.

#### 1.5 Manfaat Penelitian

1. Penelitian ini dilakukan dengan tujuan menambah ilmu pengetahuan dan mengasah daya berpikir ilmiah sehingga dapat meningkatkan kompetensi dalam konsentrasi ilmu yang dipelajari.
2. Penelitian ini diharapkan dapat melengkapi dan memperkuat hasil dari penelitian terdahulu.
3. Penelitian ini diharapkan dapat menambah sumber informasi bagi para pembaca maupun calon peneliti yang ingin mengetahui tentang *flypaper effect*.
4. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bantuan bagi pemerintah daerah dalam hal pengambilan keputusan yang berhubungan dengan permasalahan keuangan daerah.

