

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Berdasarkan Pasal 1 ayat (6) UU No. 23 Tahun 2014, Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam hal ini, untuk mendorong terciptanya pemerintahan yang lebih demokratis, responsif, dan akuntabel di daerah. Sejalan dengan otonomidaerah, desentralisasi juga terkait dengan otonomi daerah. Dalam desentralisasi harus ada pembagian wewenang atau kekuasaan dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi ke pemerintahan yang lebih rendah. Dengan kata lain, desentralisasi adalah pengurangan atau pengalihan sebagian atau seluruh kewenangan pemerintahan dari pusat ke daerah. Sehingga daerah yang memiliki kewenangan yang bersifat otonom, yaitu dapat menentukan jalannya sendiri berdasarkan prakarsa sendiri secara bebas, hal tersebut dilakukan untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan dan pembangunan daerah serta bisa membuat efisiennya Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Belanja daerah adalah pengeluaran yang dilakukan oleh pemerintah daerah dalam rangka melaksanakan tugas dan fungsi pemerintahan serta pembangunan daerah. Belanja daerah terdiri dari dua jenis, yaitu belanja rutin dan belanja pembangunan. Belanja daerah dibiayai oleh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK). PAD adalah sumber pendapatan yang diperoleh oleh pemerintah daerah dari hasil penerimaan pajak, retribusi, hasil pengelolaan kekayaan daerah, dan sumber-sumber pendapatan lain yang sah. DAU dan DAK adalah dana transfer dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah untuk mendukung pembangunan dan kegiatan lainnya di daerah. Dalam prakteknya, pemerintah daerah dapat mengoptimalkan belanja daerah dengan cara melakukan perencanaan dan penganggaran yang matang, mengendalikan anggaran secara ketat,

serta melakukan evaluasi secara berkala untuk memastikan bahwa setiap pengeluaran yang dilakukan benar- benar bermanfaat bagi pembangunan daerah dan masyarakat. Pengelolaan belanja daerah harus dilakukan secara efektif, efisien, dan transparan, dengan memperhatikan prinsip tata kelola keuangan yang baik. Hal ini bertujuan untuk memastikan bahwa setiap rupiah yang digunakan untuk belanja daerah benar- benar dapat memberikan manfaat yang maksimal bagi masyarakat dan pembangunan daerah, agar tidak bergantung dengan Dana Transfer, dalam sistem keuangan negara, terdapat tiga jenis dana transfer, yaitu : Dana transfer dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam bentuk Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil (DBH).

Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 7/PMK.07/2021 tentang Pengelolaan Pendapatan Asli Daerah Tahun Anggaran 2021, Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah pendapatan yang diperoleh oleh pemerintah daerah dari sumber- sumber di dalam daerahnya sendiri, baik itu dari sektor pajak, retribusi, hasil produksi, hibah, dan lain sebagainya. Peraturan ini menekankan pentingnya pemerintah daerah dalam memaksimalkan potensi PAD dengan mengoptimalkan sektor pajak, retribusi, dan lain- lain. Selain itu, peraturan ini juga memberikan aturan mengenai pengelolaan aset daerah yang dapat meningkatkan PAD, serta memperkuat penggunaan teknologi informasi dalam pengelolaan PAD. pemerintah daerah juga menetapkan target PAD yang realistis dan memperhatikan potensi dan kondisi daerah masing-masing, hal ini bertujuan untuk menjaga keseimbangan antara upaya meningkatkan PAD dengan tidak memberatkan masyarakat.

Dana perimbangan adalah transfer keuangan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mendukung pembiayaan kegiatan pemerintahan dan pembangunan di daerah. Peraturan ini bertujuan untuk mendorong peningkatan kualitas pelayanan publik di daerah dan memperkuat kerja sama antara pemerintah pusat dan daerah dalam mengelola keuangan negara. Dana Perimbangan sebagai bentuk transfer keuangan berfungsi untuk membiayai tugas-tugas dan fungsi-fungsi

pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Dana perimbangan diberikan sebagai upaya untuk mewujudkan prinsip otonomi daerah yang sejalan dengan konsep desentralisasi dan tugas pembangunan daerah yang semakin kompleks, besaran dana perimbangan ditetapkan berdasarkan kriteria seperti jumlah penduduk, luas wilayah, tingkat kemiskinan, serta kemampuan keuangan daerah. Menurut Peraturan Menteri Keuangan, (2021:7/PMK.07) tentang mekanisme pendistribusian dana perimbangan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah.

Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 7/PMK.07/2021 tentang Pengelolaan Dana Alokasi Umum Tahun Anggaran 2021, Dana Alokasi Umum (DAU) merupakan dana yang dialokasikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam rangka membiayai kegiatan operasional dan pembangunan daerah yang bersifat umum. DAU merupakan bagian dari transfer keuangan antar pemerintah yang bertujuan untuk mendorong pembangunan dan pemerataan ekonomi di seluruh wilayah Indonesia. DAU didasarkan pada prinsip desentralisasi fiskal, di mana pemerintah pusat memberikan kebijakan dan anggaran kepada pemerintah daerah untuk mengelola kegiatan pembangunan di daerahnya, DAU juga merupakan bagian dari sistem transfer keuangan antar pemerintah yang ada di Indonesia, yang bertujuan untuk mendorong pembangunan dan pemerataan ekonomi di seluruh wilayah Indonesia. Besaran DAU yang diterima oleh setiap pemerintah daerah ditentukan berdasarkan rumus yang ditetapkan oleh pemerintah pusat, dengan memperhatikan indikator seperti jumlah penduduk, kemiskinan, dan tingkat ketergantungan terhadap pemerintah pusat. Dana ini harus digunakan untuk kegiatan yang telah diatur dalam Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah, serta kegiatan yang telah dianggarkan dalam APBD, dan dilaporkan secara transparan dan akuntabel oleh pemerintah daerah, penyaluran DAU dilakukan secara berkala, yaitu setiap tiga bulan, dan dapat digunakan untuk kegiatan operasional dan pembangunan, serta untuk membiayai program prioritas pemerintah pusat yang dilaksanakan di daerah. DAU menjadi sangat penting dalam pembiayaan pembangunan daerah, karena sebagian besar pemerintah daerah belum memiliki

sumber daya keuangan yang cukup untuk membiayai kegiatan operasional dan pembangunan di wilayahnya.

Dana Alokasi Khusus (DAK) adalah dana yang dialokasikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam rangka membiayai kegiatan pembangunan daerah tertentu yang memiliki prioritas nasional. Besaran DAK yang diterima oleh setiap pemerintah daerah ditentukan berdasarkan kriteria dan persyaratan yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat, seperti prioritas pembangunan nasional, ketersediaan anggaran, dan kemampuan pemerintah daerah dalam melaksanakan kegiatan. Pemerintah daerah wajib melaksanakan kegiatan yang telah ditetapkan dan dianggarkan dalam DAK sesuai dengan jangka waktu yang telah ditentukan, serta melaporkan pelaksanaan kegiatan secara transparan dan akuntabel. Pemerintah pusat dapat melakukan monitoring dan evaluasi terhadap pelaksanaan kegiatan yang telah dilaksanakan oleh pemerintah daerah menggunakan DAK. Menurut Peraturan Menteri Keuangan, (2021:7/PMK.07) tentang Pengelolaan Dana Alokasi Khusus Tahun Anggaran.

Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 7/PMK.07/2021 tentang Pengelolaan Dana Bagi Hasil Tahun Anggaran 2021, Dana Bagi Hasil (DBH) adalah dana yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah sebagai hasil dari pengelolaan sumber daya alam atau sumber daya lainnya yang terdapat di wilayah pemerintah daerah. Besaran DBH yang diterima oleh setiap pemerintah daerah ditentukan berdasarkan persentase atau formula yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat, yang biasanya didasarkan pada hasil produksi atau pemanfaatan sumber daya alam di wilayah tersebut. Pemerintah daerah wajib mempergunakan DBH untuk kegiatan yang telah dianggarkan dalam APBD dan diatur dalam Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah. Pemerintah pusat dapat melakukan *monitoring* dan evaluasi terhadap penggunaan DBH oleh pemerintah daerah, serta dapat memberikan sanksi jika terdapat ketidak patuhan dalam penggunaannya.

*Flypaper effect* merupakan fenomena utama dalam penelitian ini, *flypaper effect* adalah fenomena yang terjadi saat ini menggambarkan bahwa pemerintah daerahterlalu menggantungkan alokasi dana transfer untuk membiayai Belanja Daerah tanpa mengoptimalkan potensi PAD yang dimiliki oleh daerah, disaat alokasi DAU dan DAK yang diperoleh besar, maka pemerintah daerah akan berusaha agar pada periode berikutnya Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus diperoleh pada porsi nominalnya, hal ini menyebabkan PAD tidak signifikan berpengaruh terhadap Belanja Daerah, dengan arti lain pemberian dana transfer yang seharusnya menjadi stimulus peningkatan kemandirian daerah, justru direspon berbeda oleh daerah, daerah tidak menjadi lebih mandiri, malah semakin bergantung pada pemerintah pusat, oleh karenaitu akan dapat menyebabkan terjadinya fenomena *flypaper effect* tersebut. Berikut adalah contoh kasus berupa grafik yang akan di teliti untuk mengetahui apakah terjadi fenomena *flypaper effect* di Provinsi Sumatera Selatan tahun 2017 – 2021.



Sumber : Data Diolah Peneliti (2023)

**Gambar 1.1**  
**Data Laporan Realisasi Anggaran Pemerintah Daerah**  
**Provinsi Sumatera Selatan Tahun**  
**2017-2021**

Berdasarkan grafik diatas dapat dilihat pada tahun 2017 sampai dengan 2021 telah terjadinya fenomena *flypaper effect* pada pendapatan asli daerah dan dana perimbangan terhadap belanja daerah pemerintah Provinsi Sumatera Selatan. Berdasarkan grafik diatas menunjukkan bahwa belanja daerah pemerintah Provinsi Sumatera Selatan menggunakan lebih banyak dana perimbangan dibandingkan pendapatan asli daerah, dapat dilihat di tahun 2017 sampai dengan tahun 2021 dimana pendapatan asli daerah lebih rendah daripada dana perimbangan terhadap belanja daerah maka dapat disimpulkan bahwa di pemerintah daerah Provinsi Sumatera Selatan terjadinya fenomena *flypaper effect* dikarenakan belanja daerah Provinsi Sumatera Selatan lebih banyak memakai pendapatan asli daerah daripada dana perimbangan.

Berdasarkan penjelasan di atas, bahwa dapat kita lihat perbedaannya dari penelitian sebelumnya yaitu bahwa penelitian sekarang meneliti pada tahun periode yang berbeda yaitu tahun 2017-2021. Dan berdasarkan tabel 1.1 bahwa fenomena *flypaper effect* terjadi di setiap tahunnya yaitu dari tahun 2017-2021 dikarenakan, pemerintah daerah lebih menguntungkan dan meningkatkan Dana transfer atau dana perimbangan dari pada meningkatkan Pendapatan Asli Daerahnya sendiri. Dan juga penelitian sekarang menggunakan 4 variabel yaitu DAU, DAK dan DBH serta PAD yang bisa membuat penelitian tentang fenomena *flypaper effect* ini lebih efektif dalam perbandingannya terhadap belanja daerah. Penelitian ini digunakan untuk menguji bagaimana pengaruh DAU, DAK, dan PAD terhadap Belanja Daerah terhadap belanja daerah provinsi Sumatera Selatan baik secara parsial maupun simultan dan jika terdapat DAU, DAK dan DBH lebih besar daripada PAD terhadap Belanja Daerah, maka akan terjadi *flypaper effect*. Penelitian ini menggunakan sampel dari Laporan Realisasi APBD Pemerintah. Maka penulis mengambil judul: **“ANALISIS PENGARUH FENOMENA FLYPAPER EFFECT PADA DANA PERIMBANGAN DAN PENDAPATAN ASLI DAERAH TERDAHAP BELANJA DAERAH PEMERINTAH DAERAH PROVINSI SUMATERA SELATAN TAHUN 2017-2021”**

## 1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan di atas, maka dapat dirumuskan masalahnya sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Belanja Daerah Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Selatan?
2. Bagaimana pengaruh Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap Belanja Daerah Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Selatan?
3. Bagaimana pengaruh Dana Bagi Hasil (DBH) terhadap Belanja Daerah Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Selatan?
4. Bagaimana pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Daerah Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Selatan?
5. Apakah diantara Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Bagi Hasil (DBH), dan Pendapatan Asli Daerah (PAD), manakah yang paling berpengaruh terhadap Belanja Daerah Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Selatan?

## 1.3 Batasan Masalah

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang telah diuraikan di atas, terdapat banyak yang mempengaruhi fenomena *flypaper effect* maka diperlukan adanya pembatasan masalah dalam penelitian ini, sehingga tidak menjadi luas pembahasannya. Oleh karena itu, penulis membatasi penelitian ini hanya pada pembahasan mengenai Analisis pengaruh fenomena *flypaper effect* pada Dana Perimbangan yang terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil (DBH) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Daerah Pemerintah Daerah di Provinsi Sumatera Selatan Tahun 2017-2021.

## 1.4 Tujuan Penelitian Dan Manfaat Penelitian

### **1.4.1 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka dapat dikemukakan tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Belanja Daerah Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Selatan.
2. Untuk mengetahui pengaruh Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap Belanja Daerah Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Selatan.
3. Untuk mengetahui pengaruh Dana Bagi Hasil (DBH) terhadap Belanja Daerah Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Selatan.
4. Untuk mengetahui pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Daerah Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Selatan.
5. Mengetahui variabel yang berpengaruh paling signifikan terhadap Belanja Daerah antara Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Bagi Hasil (DBH), dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Selatan.

### **1.4.2 Manfaat Penelitian**

Manfaat Penulisan yang di dapatkan dari penelitian ini adalah:

1. Manfaat Teoritis Penelitian ini memberikan manfaat sebagai tambahan informasi kepada pembaca dalam bidang keuangan daerah terutama mengenai bagaimana cara mengatasi *flypaper effect* terhadap belanja daerah Pemerintah Daerah provinsi Sumatera Selatan pada Tahun 2017-2021.
2. Manfaat Praktis Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi serta masukan kepada pemerintah daerah akan pentingnya mengoptimalkan Pendapatan Asli Daerah yang dimiliki daerah untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik demi kemajuan daerah dan

meningkatkan kemandirian pemerintah daerah agar tidak terlalu bergantung kepada Dana Transfer yang diberikan pemerintah pusat.