

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Sudah berjalan lebih dari dua dekade penyelenggaraan otonomi daerah dan desentralisasi semakin terlihat bahwa tingginya tingkat ketergantungan daerah kepada dana transfer dari pemerintah pusat. Hal ini terlihat dimana belanja daerah masih didominasi oleh dana transfer dari pusat. Ketika pemerintah daerah merespon belanja daerahnya lebih besar dengan menggunakan dana transfer daripada pendapatan asli daerah sehingga mengakibatkan pemborosan dalam belanja daerah disebut dengan fenomena *flypaper effect* (Oktavia, 2016).

Dalam UU No. 23 Tahun 2014 dijelaskan bahwa 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. Pemberlakuan Undang-Undang tersebut berdampak pada beralihnya kontrol pemerintahan di daerah diiringi dengan berlakunya desentralisasi fiskal. Dengan adanya kebijakan ini diharapkan daerah dapat berdiri di kaki sendiri dan mengurangi ketergantungannya pada Pemerintah Pusat, dengan mengoptimalkan sumber pendapatan daerah yang dihasilkan (Jaeni, 2016).

Dalam era otonomi daerah sekarang ini, daerah diberikan kewenangan yang lebih besar untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Tujuannya untuk lebih mendekatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat

dan juga bertujuan untuk menciptakan persaingan yang sehat antar daerah dan mendorong timbulnya inovasi (Amin, 2019).

Halim dalam Iskandar (2020), menyebutkan bahwa karakteristik utama jika suatu daerah dapat dikatakan mampu untuk melaksanakan otonomi dan desentralisasi adalah dengan mengukur kemampuan keuangan daerah dan ketergantungannya kepada transfer dari pemerintah pusat yang sekecil mungkin. Apabila transfer dari pusat ke daerah yang meningkat dan mengakibatkan peningkatan belanja daerah secara masif, menimbulkan respon asimetris terhadap transfer tersebut, maka hal ini mengindikasikan bahwa telah terjadi *flypaper effect*.

Setiap daerah memang mempunyai kemampuan keuangan yang tidak sama dalam mendanai kegiatan-kegiatannya, hal ini menimbulkan *fiscal imbalance* (ketimpangan fiskal), untuk mengatasi ketimpangan fiskal tersebut Pemerintah pusat mengalokasikan dana untuk mendanai kebutuhan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi sesuai dengan amanat undang-undang dengan harapan pemerintah daerah dapat mengelola dengan baik sehingga dapat meningkatkan PAD.

Pelaksanaan dan perwujudan desentralisasi fiskal tersebut adalah dana perimbangan dalam hal ini adalah dana transfer yang terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil (DBH) (Ekawarna, 2017). Namun pada kenyataannya pemerintah daerah memberikan respon yang berbeda (lebih boros) dalam menentukan belanja daerah dengan mendasarkan pada dana transfer daripada dengan pendapatan asli daerahnya, kondisi ini disebut fenomena *flypaper effect* (Oktavia, 2016).

Alokasi dana perimbangan di daerah memang kebanyakan digunakan untuk membiayai gaji pegawai dan menyediakan pelayanan publik tetapi pemerintah daerah kurang memperhatikan suatu hal yakni bagaimana cara mengelola dana transfer untuk meningkatkan kemampuan memperoleh PAD agar daerah tersebut lebih cepat menuju suatu kemandirian. Akibatnya, dari tahun ke tahun Pemerintah Daerah selalu menuntut transfer yang lebih besar lagi dari pusat, bukannya mengeksplorasi basis pajak lokal secara lebih optimal (Oates dalam Oktavia, 2016).

Secara konseptual, dana perimbangan adalah suatu *booster* dari pemerintah pusat untuk pemerintah daerah agar pemerintah daerah bisa memperbesar peluangnya dalam bentuk ataupun usaha yang sedemikian rupa untuk meningkatkan pendapatan daerah sehingga dalam menyelenggarakan kegiatan-kegiatan sektor publik pemerintah daerah tidak selalu bergantung kepada dana perimbangan tersebut.

Pada hakikatnya PAD adalah sumber pendapatan daerah yang dijadikan parameter kemampuan daerah dalam melaksanakan otonomi daerah. Dengan demikian pemberian transfer dari pemerintah pusat seharusnya disikapi pemerintah daerah dengan upaya memacu pembangunan yang berkesinambungan dalam menciptakan kemandirian daerah dengan meningkatkan kapasitas fiskal (Amril dkk, 2015). Kapasitas fiskal daerah yang mengalami peningkatan tentu saja harus diikuti dengan kebijakan dan peraturan yang baik sehingga dana transfer dari pemerintah pusat bisa dimanfaatkan untuk meningkatkan kemampuan daerah dalam membiayai kegiatan-kegiatan pemerintah daerah.

Dengan demikian PAD diharapkan bisa menjadi penerimaan daerah yang paling utama dan mempresentasikan kemandirian daerah.

Provinsi Jambi yang memiliki sumber ekonomi yang besar diharapkan mampu untuk berinovasi dalam menggali potensi untuk memperbesar peluang menghasilkan pendapatan asli daerah sehingga dapat meningkatkan kemampuan keuangan daerah dalam membiayai belanja daerah. Namun dari data yang diperoleh terlihat Kabupaten/Kota di Provinsi Jambi memiliki rata-rata kontribusi PAD terhadap belanja daerah periode 2019-2022 hanya 9,15 persen, sehingga dicurigai terjadi *flypaper effect*. Tabel 1.1 dan Tabel 1.2 berikut ini menyajikan data kontribusi PAD terhadap belanja daerah di kabupaten/kota di Provinsi Jambi Tahun 2019-2022 dan Tiga Besar Total PAD Tertinggi Kabupaten/kota di Provinsi Jambi Tahun Anggaran 2017-2022

**Tabel 1.1 Kontribusi PAD terhadap belanja daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jambi periode 2019-2022 (dalam persen)**

No	Kabupaten/Kota	2019	2020	2021	2022	Rata-Rata
1	Kota Sungai Penuh	4,32	3,99	7,36	8,42	<b>6,59</b>
2	Kota Jambi	23,66	21,33	22,11	26,78	<b>23,40</b>
3	Batanghari	6,93	8,71	11,84	8,27	<b>9,61</b>
4	Bungo	10,00	9,74	17,21	10,00	<b>12,32</b>
5	Tebo	7,43	7,68	8,11	5,27	<b>7,02</b>
6	Kerinci	6,46	6,64	5,85	4,53	<b>5,67</b>
7	Muaro Jambi	6,58	6,67	8,35	9,61	<b>8,21</b>
8	Sarolangun	6,64	5,74	6,00	6,00	<b>5,91</b>
9	Merangin	7,33	7,05	7,22	9,53	<b>7,93</b>
10	Tanjabbar	7,06	8,31	8,21	8,01	<b>8,18</b>
11	Tanjabtimsel	4,54	4,53	7,78	5,02	<b>5,78</b>
	<b>Rata-rata</b>	<b>8,27</b>	<b>8,22</b>	<b>10,00</b>	<b>9,22</b>	<b>9,15</b>

Sumber: DJPK Kemenkeu RI data diolah 2023

**Tabel 1.2 Tiga Besar Total PAD Tertinggi Kabupaten/kota di Provinsi Jambi Tahun Anggaran 2017-2022 (dalam juta rupiah)**

No	Kabupaten/Kota	2019	2020	2021	2022	Rata-rata
1	Kota Jambi	393,146	355,679	384,739	437,449	<b>384,539</b>
2	Bungo	140,339	126,138	198,759	140,749	<b>153,828</b>
3	Tanjung Jabung Barat	120,222	115,569	118,540	112,069	<b>111,159</b>

Sumber: DJPK Kemenkeu RI data diolah 2023

Dari data tersebut dapat di telaah bahwa kontribusi PAD terhadap belanja daerah kabupaten/kota di Provinsi Jambi berfluktuasi setiap tahunnya. Data ini juga mempresentasikan bahwa setiap daerah memiliki kemampuan yang berbeda-beda dari segi pengelolaan dan eksplorasi sumber pendapatan yang memang asli berasal dari daerahnya. Kontribusi PAD Kota Sungai Penuh terhadap belanja daerah pada tahun 2020 hanya di angka 3,99 persen menjadi yang paling rendah selama periode 2019-2022 diantara kabupaten/kota lainnya yang ada di Provinsi Jambi. Kontribusi PAD terhadap belanja daerah tertinggi selama periode tersebut adalah Kota Jambi mencapai yakni 24,9 persen.

Hanya dua kabupaten/kota dengan kontribusi PAD terhadap belanja daerah menyentuh dua digit yakni Kota Jambi dan Kabupaten Bungo. Penerimaan PAD tertinggi di puncak oleh Kota Jambi, selanjutnya Kabupaten Bungo dan diurutan tiga adalah Kabupaten Tanjung Jabung Barat. Secara keseluruhan, kontribusi PAD terhadap belanja daerah kabupaten/kota di Provinsi Jambi selama Tahun 2019-2022 masih tergolong rendah rata-rata total hanya 9,15 persen, Kontribusi PAD terhadap belanja daerah yang rendah tersebut menunjukkan bahwa kontribusi pajak dan retribusi daerah yang juga rendah, hal ini bisa terjadi karena

adanya ketidaksamaan keadaan geografis, jumlah penduduk serta kemampuan masyarakat daerah.

Selain penyebab diatas, rendahnya kontribusi PAD juga terjadi karena masih belum terlalu optimalnya investasi pemerintah daerah kepada Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Jika dilihat dari keadaan sekarang BUMD dalam kancan perekonomian daerah belum memberikan dampak yang signifikan. Hal ini terjadi karena banyak faktor seperti regulasi, lemahnya pengawasan, terlalu banyaknya intervensi serta manajemen BUMD yang buruk. Dikarenakan rendahnya kemampuan fiskal tersebut pemerintah pusat mengalokasikan dana perimbangan yang di transfer ke daerah sesuai dengan amanat undang-undang. Tabel 1.3. berikut ini menyajikan data kontribusi Dana Perimbangan terhadap belanja daerah di kabupaten/kota di Provinsi Jambi Tahun 2020-2022.

**Tabel 1.3 Kontribusi Dana Perimbangan terhadap belanja daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jambi periode 2019-2022 (dalam persen)**

No	Kabupaten/Kota	2020			2021			2022		
		DBH	DAU	DAK	DBH	DAU	DAK	DBH	DAU	DAK
1	Kota Sungai Penuh	9,5	58,0	13,4	7,0	50,4	11,8	12,5	49,2	11,6
2	Kota Jambi	6,1	41,2	15,0	8,3	38,8	12,7	10,9	41,3	15,9
3	Batanghari	8,5	47,6	15,1	16,8	44,7	16,8	18,8	42,3	16,6
4	Bungo	7,1	46,4	14,2	9,0	51,0	12,9	13,3	41,9	12,4
5	Tebo	8,2	52,3	14,1	9,4	46,2	10,6	13,9	46,7	21,7
6	Kerinci	5,4	46,2	12,2	5,0	48,8	15,7	10,6	56,9	17,0
7	Muaro Jambi	7,7	45,2	12,4	13,8	46,7	15,6	17,2	51,6	19,0
8	Sarolangun	8,6	43,9	13,9	14,0	48,4	14,0	20,1	45,2	16,5
9	Merangin	4,8	46,9	16,1	4,2	44,1	14,7	8,8	53,9	16,8
10	Tanjabbar	28,7	35,1	12,6	37,0	33,2	11,3	53,1	34,3	13,2
11	Tanjabtlim	13,1	34,3	15,6	16,6	49,1	19,2	18,0	43,9	19,1
	<b>RATA RATA</b>	<b>9,8</b>	<b>45,2</b>	<b>14,0</b>	<b>12,8</b>	<b>45,6</b>	<b>14,1</b>	<b>17,9</b>	<b>46,1</b>	<b>16,3</b>

Sumber: DJPK Kemenkeu RI data diolah 2023

Berdasarkan data yang tersaji pada Tabel 1.3 angka kontribusi dana perimbangan terhadap belanja daerah kabupaten/kota di Provinsi Jambi selama tahun 2020-2022 mencapai angka 75,41 persen. Dana Alokasi Umum terlihat sangat dominan selama tahun 2020-2022 rata-rata kontribusi DAU terhadap belanja daerah adalah 45,56 persen sedangkan rata-rata DBH selama periode yang sama mencapai 13,5 persen dan DAK adalah 14,8 persen . Jika diamati secara keseluruhan tingginya kontribusi dana perimbangan tersebut memperlihatkan bahwa dana perimbangan mempunyai peran yang sangat penting pada keuangan daerah dalam belanja daerah.

Belanja daerah kabupaten/kota di Provinsi Jambi masih ditopang oleh dana perimbangan yang berasal dari pusat seperti yang sudah disinggung sebelumnya. Apabila situasi seperti ini terus berjalan, maka akan menyebabkan terhambatnya proses peningkatan kemandirian daerah. Ketika pemerintah daerah merespon belanja daerahnya lebih banyak berasal dari dana transfer daripada PAD sehingga berdampak belanja daerah yang tidak tepat sasaran, maka hal itu dapat menyebabkan terjadinya fenomena *flypaper effect*. *Flypaper effect* merupakan bahasan utama dalam penelitian ini.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah menjelaskan bahwa, belanja daerah adalah semua kewajiban daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode anggaran bersangkutan. Komposisi realisasi belanja daerah dari tiga besar kabupaten/kota di Provinsi Jambi Tahun 2017-2022 dapat dilihat pada Tabel 1.4 berikut ini.

**Tabel 1.4 Kontribusi Dana Perimbangan terhadap belanja daerah  
Kabupaten/Kota di Provinsi Jambi periode 2019-2022  
(dalam Milyar Rupiah)**

No	Kabupaten/Kota	Tahun	Belanja Pegawai	Belanja Barang Jasa	Belanja Modal	Belanja Lainnya	Total Belanja Daerah
1	Kota Jambi	2017	609.08	433.83	419.32	34.08	1496.31
		2018	614.86	467.43	445.81	50.51	1578.61
		2019	674.57	493.36	432.1	61.34	1661.37
		2020	628.4	528.36	444.35	66.6	1667.71
		2021	682.95	503.69	495.81	57.92	1740.37
		2022	658.02	535.56	378.62	61.26	1633.46
		<b>Rata-rata</b>	<b>644.65</b>	<b>493.71</b>	<b>436.00</b>	<b>55.29</b>	<b>1629.64</b>
2	Bungo	2017	508.73	294.26	156.06	231.38	1190.43
		2018	517.04	339.28	203.21	241.21	1300.74
		2019	543.71	353.64	234.63	254.91	1386.89
		2020	544.26	302.15	153.99	294.29	1294.69
		2021	489.62	329.22	103.3	233.04	1155.18
		2022	490.68	372.35	115.34	239.9	1218.27
		<b>Rata-rata</b>	<b>515.67</b>	<b>331.82</b>	<b>161.09</b>	<b>249.12</b>	<b>1257.70</b>
2	Tanjung Jabung Barat	2017	440.7	211.99	418.01	196.38	1267.08
		2018	468.45	269.53	419.66	188.36	1346
		2019	485.14	268.06	697.23	251.98	1702.41
		2020	503.58	237.09	353.97	295.74	1390.38
		2021	463.26	344.31	404.37	231.15	1443.09
		2022	425.25	364.54	381.43	227.61	1398.83
		<b>Rata-rata</b>	<b>464.40</b>	<b>282.59</b>	<b>445.78</b>	<b>231.87</b>	<b>1424.63</b>

Sumber: DJPK Kemenkeu RI data diolah 2023

Tabel 1.4 menunjukkan bahwa secara umum belanja daerah berfluktuasi, rata-rata belanja daerah mengalami penurunan pada masa Covid-19 yakni tahun 2020. Peran dana perimbangan yang sangat terlihat daripada PAD dalam membiayai belanja daerah tentu tidak memberikan dampak yang baik bagi pemerintahan terhadap aliran dana perimbangan itu sendiri. Handayani dan

Saifudin (2019) menunjukkan bahwa *flypaper effect* tidak hanya terjadi pada daerah dengan PAD yang rendah namun juga dapat terjadi terhadap daerah dengan PAD yang tinggi. Sehingga dalam hal ini pemerintah daerah lebih berhati-hati ketika menggunakan dana yang berasal dari daerahnya sendiri daripada dana perimbangan yang berasal dari pemerintah pusat.

Penelitian-penelitian empiris dilakukan untuk menunjukkan fenomena *flypaper effect* belanja daerah yang terjadi di pemerintah daerah. Seperti yang dilakukan oleh Baskaran (2012), membahas tentang *flypaper effect* yang terjadi di negara bagian Hesse Jerman. Didalam penelitian ini digunakan pendapatan perkapita, dana transfer sebagai variabel independen dan variabel kontrolnya adalah populasi. Hasil penelitian ini adalah telah terjadi fenomena *flypaper effect* di negara bagian Hesse Jerman dalam kurun waktu 2001-2010. Hasil penelitian lain yang dilakukan di Mexico oleh Cárdenas dan Sharma (2011), dengan menggunakan sampel setengah jumlah kota yang ada di Mexico, hasil penelitian ini menunjukkan bahwa *flypaper effect* terjadi di kota-kota Mexico tersebut. Fenomena ini berpengaruh kepada penurunan kesejahteraan ekonomi masyarakat di kota-kota di negara Mexico tersebut dalam kurun waktu 1993-2005. Penelitian ini didukung juga oleh Sour (2013) yang membuktikan bahwa juga terjadi *flypaper effect* di kota-kota negara Mexico.

Penelitian terkait fenomena *flypaper effect* juga dilakukan di Indonesia dan terjadi perbedaan dari hasil penelitian (*research gap*) berkaitan dengan fenomena tersebut. Yulina (2017) melakukan penelitian tentang *flypaper effect* yang terjadi di lima belas kabupaten/kota di Sumatra Selatan dalam kurun waktu 2012-2016

dengan menggunakan DAU, DBH, DAK dan PAD sebagai variabel independen dan belanja daerah menjadi variabel dependen. Secara parsial dan simultan DAU, DBH, DAK dan PAD berpengaruh secara signifikan terhadap belanja daerah kabupaten/kota di Provinsi Sumatra Selatan. Dari hasil penelitian ini didapatkan hasil bahwa terjadi *flypaper effect* dilihat dari besarnya koefisien DAU dibandingkan dengan koefisien PAD terhadap belanja daerah.

Namun, hasil penelitian dari Jatmiko dkk (2016) menunjukkan hasil yang berbeda. Penelitian ini menggunakan sampel yaitu daerah provinsi-provinsi di. Alat analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah regresi data panel dengan menggunakan pendapatan asli daerah dan dana alokasi umum, dana alokasi khusus dan PDRB sebagai variabel independen. Hasil dari penelitian ini adalah dalam kurun waktu 2014-2016 tidak terjadinya fenomena *flypaper effect* di provinsi-provinsi di Indonesia.

Dengan data-data yang sudah tersaji diatas, terlihat bahwa pada periode tersebut kabupaten/kota di Provinsi Jambi memiliki tingkat kontribusi PAD terhadap penerimaan daerah yang tidak terlalu tinggi. Sehingga dengan kondisi yang demikian mengindikasikan anomali yang disebut dengan fenomena *flypaper effect*. Meskipun demikian Amril dkk (2015) menyatakan bahwa indikasi terkait dengan *flypaper effect* memerlukan pengujian dan pembuktian empiris. Hal ini sejalan dengan Maimunah (2006) dan diperkuat oleh Handayani dan Saifudin (2019) yang menjelaskan bahwa tidak terdapat perbedaan terjadinya *flypaper effect* baik pada daerah yang Pendapatan Asli Daerahnya tinggi maupun pada daerah yang Pendapatan Asli Daerahnya rendah. Hal ini berarti *flypaper effect*

yang terjadi pada daerah kaya tidak berbeda dengan *flypaper effect* yang terjadi pada daerah miskin. Dengan kata lain, *flypaper effect* tidak hanya terjadi pada daerah dengan PAD rendah namun juga daerah PAD yang tinggi.

Dengan pemaparan diatas penulis termotivasi untuk melakukan penelitian terkait bagaimana pengaruh PAD, DAU, DAK dan DBH terhadap belanja daerah serta fenomena *flypaper effect* kabupaten/kota di Provinsi Jambi. Hal ini perlu dilakukan agar kita mengetahui efek yang timbul ketika dana transfer dari pemerintah pusat lebih besar dari pendapatan asli daerahnya. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah penelitian ini akan dilakukan pada kabupaten/kota di Provinsi Jambi dalam kurun waktu 2017-2022. Variabel yang digunakan tidak hanya pendapatan asli daerah dan Dana Alokasi Umum saja, tetapi akan berorientasi dengan lebih luas lagi yakni dengan menambah Dana Alokasi Khusus dan juga Dana Bagi Hasil sebagai sumber penerimaan daerah. Berdasarkan latar belakang tersebut penulis mengajukan judul “Analisis Flypaper Effect pada Keuangan Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jambi”.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Dari penelitian sebelumnya setiap negara dan daerah memiliki hasil yang berbeda-beda tentang hubungan variabel terhadap belanja daerah serta terkait terjadi atau tidaknya fenomena *flypaper effect*. Dengan demikian dapat dirumuskan masalah dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaruh DAU, DAK, DBH dan PAD terhadap belanja daerah kabupaten/kota di Provinsi Jambi ?
2. Apakah terjadi *flypaper effect* di kabupaten/kota di Provinsi Jambi?

### **1.3. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

Tujuan penelitian ini mengacu kepada permasalahan yang telah disebutkan di atas yaitu:

1. Untuk menganalisis bagaimana pengaruh DAU, DAK, DBH dan PAD terhadap belanja daerah kabupaten/kota di Provinsi Jambi.
2. Untuk menganalisis apakah terjadi *flypaper effect* di kabupaten/kota di Provinsi Jambi.

Manfaat penelitian ini adalah berupa kontribusi empiris, teori dan kebijakan yaitu:

1. Untuk memperkuat serta mendukung penelitian yang sudah dilakukan sebelumnya.
2. Memberikan sumber literatur tambahan bagi peneliti selanjutnya yang tertarik pada pembahasan ini
3. Memberikan sumbangan dan masukan kepada pemerintah pusat dan daerah terkait dalam perencanaan serta penyusunan kebijakan terkait dengan anggaran dan pengelolaannya.