

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang**

Negara Indonesia merupakan salah satu negara berkembang yang menggunakan model sistem desentralisasi. Dengan sistem desentralisasi, Pemerintah Pusat menyerahkan wewenang pemerintah kepada suatu daerah untuk mengatur urusan pemerintah di daerahnya sendiri. Wewenang daerah yang diterima dari Pemerintah Pusat itu disebut otonomi daerah. Pada era otonomi Indonesia telah mencanangkan suatu gerakan pembangunan yang dikenal dengan istilah pembangunan nasional. Pembangunan nasional adalah kegiatan yang berlangsung terus menerus dan bersinambungan, yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat baik yang bersifat material atau keuanagan. (Vanesha et al., 2019)

Otonomi daerah memiliki implikasi langsung terhadap kebutuhan dana yang cukup besar sebagai modal awal menuju kemandirian pemerintah daerah. Sumber dana utama Pemerintah daerah berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang di pakai untuk membiayai belanja modal dan pembangunanya. Namun dalam beberapa tahun berjalan sumber pembiayaan daerah tidak hanya berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) saja. Pemerintah daerah juga mendapatkan bantuan transfer dana dari Pemerintah pusat berupa Dana Perimbangan. Tujuan dari transfer itu adalah untuk mengurangi atau

menghilangkan kesenjangan fiskal atas pemerintah dan menjamin tercapainya standar pelayanan publik minimum di seluruh Provinsi.

Menurut (**Wahyuni & Supheni, 2017**), Belanja Daerah adalah jumlah anggaran pengeluaran baik langsung maupun tidak langsung terkait dan berhubungan dengan program atau kegiatan. Kegiatan ini berhubungan dengan semua kewajiban Pemerintah Daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran berkenaan. Sedangkan menurut (**Kunisawa et al., 2019**), Belanja Daerah merupakan suatu kewajiban pemerintah daerah dalam satu tahun anggaran, dan kewajiban tersebut diakui sebagai jumlah yang dikurangi dari nilai kekayaan bersih yang tidak dapat dibayarkan kembali pada suatu daerah.

Menurut (**Vanesha et al., 2019**), Belanja Daerah adalah semua kewajiban Pemerintah Daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan. Pengeluaran belanja berbeda dengan pengeluaran pembiayaan. Perbedaannya dapat dilihat pada ada atau tidaknya pengembalian dana yang telah dikeluarkan. Pemerintah daerah tidak akan mendapatkan pembayaran kembali atas pengeluaran belanja yang telah terjadi, baik pada tahun berjalan maupun pada tahun anggaran berikutnya. Sedangkan pengeluaran pembiayaan merupakan pengeluaran yang akan diterima kembali pembayarannya pada tahun anggaran berjalan atau pada tahun anggaran berikutnya.

Kebijakan Pemerintah daerah dalam pelaksanaan APBD menjelaskan langkah-langkah spesifik untuk mewujudkan Kota Padang yang maju dan sejahtera. Dengan fokus pada infrastruktur, pertanian, industri, dan pariwisata, pelayanan publik dibidang pendidikan dan kesehatan, serta reformasi birokrasi. Hal tersebut menjadi prioritas dalam percepatan pembangunan Kota Padang dan mendukung agenda pembangunan nasional. Secara administratif Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Barat sebanyak 19. yang terbagi atas 7 Kota dan 12 Kabupaten dengan luas keseluruhan wilayah mencapai 42.012,89 km<sup>2</sup>.

**Grafik 1.1**

**Target dan realisasai APBD di Kota Padang Tahun 2018-2020**



Dari Grafik 1.1 dapat dilihat bahwa sejak tahun 2018 sampai tahun 2020 Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Sumatera Barat khususnya Kota Padang mengalami penurunan dari tahun ketahun. Hal ini dapat dilihat dari fenomena

Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang tidak sesuai dengan yang diharapkan. Hal ini dapat dilihat pada kebijakan Pemerintah Daerah Kota Padang pada tahun 2018 yang tidak sesuai dengan yang diharapkan. Dimana hal ini membuat Belanja Daerah meningkat dan Pendapatan asli daerah menjadi menurun. Fenomena ini disampaikan oleh Walikota Padang, H. Mahyeldi Ansharullah yang mengatakan secara resmi tentang Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda) APBD Perubahan Tahun Anggaran 2018 dalam Rapat Paripurna yang dilangsungkan di Gedung Bundar Sawahan Padang. Dalam Rancangan Perubahan APBD Tahun 2018 ini pendapatan daerah direncanakan mencapai Rp 2,35 triliun. Jumlah ini naik sebesar Rp 25,76 miliar atau 1,11% dari target pendapatan daerah pada APBD awal tahun 2018 yakni sebesar Rp 2,32 triliun.

Hal ini bertujuan untuk mendukung tercapainya suatu sasaran strategis sesuai dengan arah kebijakan dan prioritas pembangunan dalam Perubahan KUA PPAS-P Tahun 2018, belanja daerah direncanakan naik sebesar Rp 91,84 miliar menjadi Rp 2,47 triliun atau naik 3,85% dari pagu belanja daerah pada APBD awal Tahun 2018 yang sebesar Rp 2,38 triliun. Kenaikan belanja daerah tersebut, berada pada belanja tidak langsung dan belanja langsung. Dimana alokasi anggaran belanja langsung akan terus ditingkatkan agar peningkatan pelayanan pemerintahan kepada masyarakat lebih maksimal sehingga peningkatan kesejahteraan masyarakat dapat diwujudkan.

Baik itu anggaran pendidikan, kesehatan, infrastruktur, pengentasan kemiskinan maupun peningkatan kesejahteraan sosial masyarakat dan sebagainya. Dasar perubahan tahun ini akan diformulasikan dalam perubahan APBD terkait

berbagai kondisi yang berkembang selama perjalanan APBD Tahun 2018. Diantaranya yaitu, karena terjadinya penyesuaian terhadap RAPBD, penyesuaian terhadap bagi hasil pajak dari provinsi dan penerimaan bantuan keuangan dari provinsi atau pemerintah daerah lainnya yang harus dialokasikan pada belanja langsung.

Selanjutnya, adanya penyesuaian terhadap belanja gaji dan tunjangan pegawai tahun 2018 perihal pemberian tunjangan hari raya (THR) dan gaji 13 yang bersumber dari APBD. Kemudian juga adanya penyesuaian terhadap belanja bunga dari pinjaman daerah kepada PT. SMI, perubahan pada belanja hibah, bansos dan belanja bantuan keuangan kepada provinsi/kota/kabupaten dan partai politik serta lainnya.

Secara keseluruhan posisi rancangan APBD Provinsi Sumatera Barat khususnya Kota Padang setelah perubahan. Dimana rencana pendapatan daerah sebesar Rp 2,35 triliun dan belanja sebesar Rp 2,47 triliun, sehingga terjadinya defisit sebesar Rp 125,74 miliar. Defisit ini sesuai dengan ketentuan ditutupi dari anggaran pembiayaan daerah. Sementara itu, terkait penerimaan pembiayaan dianggarkan sebesar Rp 171,59 miliar dan pengeluaran pembiayaan dianggarkan sebesar Rp 45,85 miliar sehingga pembiayaan netto sebesar Rp 125,74 miliar. Dengan demikian sisa lebih pembiayaan anggaran (SILPA) pada Rancangan Perubahan APBD tahun anggaran 2018 ditetapkan nihil.

**(Kunisawa et al., 2019)**, Dana Alokasi Umum adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan

kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi. Pembagian dana untuk daerah melalui bagi hasil berdasarkan daerah penghasil cenderung menimbulkan ketimpangan antar daerah dengan mempertimbangkan kebutuhan dan potensi daerah. Alokasi Dana Alokasi Umum bagi daerah yang potensi fiskalnya besar namun kebutuhan fiskalnya kecil akan memperoleh alokasi Dana Alokasi Umum yang relatif kecil sebaliknya daerah yang memiliki potensi fiskalnya kecil namun kebutuhan fiskalnya besar akan memperoleh alokasi Dana Umum relatif besar. Dana Alokasi Umum (DAU) digunakan untuk membelanjai biaya yang bersifat umum, penggunaan Dana Alokasi Umum (DAU) tidak hanya ditransfer untuk daerah tetapi juga digunakan untuk pos belanja pegawai dan untuk pembangunan infrastruktur.

Sedangkan menurut (**Vanesha et al., 2019**), Dana Alokasi Umum (DAU) merupakan suatu transfer dana yang bersifat “*blok grant*”, sehingga pemerintah daerah mempunyai keleluasaan di dalam penggunaan Dana Alokasi Umum (DAU) sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan di daerah. Tujuan dari Dana Alokasi Umum (DAU) adalah sebagai pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah Otonom pada suatu rangka pelaksanaan desentralisasi.

(**Wahyuni & Supheni, 2017**), Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah pendapatan yang dihasilkan dari daerah itu sendiri. Pendapatan Asli Daerah terdiri dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah.

Sedangkan menurut (**Kunisawa et al., 2019**), Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan sumber pendapatan pokok daerah. Sumber pendapatan lainnya cenderung bersifat fluktuatif dan di luar pengendalian kewenangan daerah. Selain Pendapatan Asli Daerah, Pemerintah Daerah juga memiliki sumber pendapatan lain berupa dan perimbangan. Pendapatan Asli Daerah memiliki peran yang cukup signifikan dalam menentukan kemampuan daerah untuk melaksanakan pemerintahan dan program pembangunan daerah.

Menurut (**Priambudi, 2017**), Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah. Pendapatan Asli Daerah (PAD) dipisahkan menjadi empat jenis pendapatan, yaitu pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan milik daerah yang dipisahkan, dan lain-lain Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang sah.

Menurut (**Priambudi, 2017**), *Flypaper Effect* adalah respon atau merupakan suatu tanggapan langsung dari Pemerintah daerah dalam menyingkapi transfer dana dalam bentuk dana perimbangan khususnya DAU yang di wujudkan pada anggaran belanja daerah. Ketika respon (belanja) daerah lebih besar terhadap transfer, maka itu dapat disebut dengan *flypaper effect*. Sedangkan menurut (**Kunisawa et al., 2019**), *flypaper effect* adalah suatu kebijakan yang berhubungan dengan kecenderungan pemerintah daerah untuk menghabiskan dana transfer lebih tinggi dari pada menghabiskan pendapatannya sendiri.

(Wahyuni & Supheni, 2017), melakukan penelitian mengenai dampak *Flypaper Effects* pada belanja daerah. Dari hasil pengujian dapat disimpulkan bahwa *Flypaper Effects* berpengaruh signifikan terhadap Belanja Daerah.

(Abdullah, 2020), melakukan penelitian pengaruh *Flypaper Effects* pada Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Belanja Daerah serta dampaknya terhadap Kinerja Keuangan. Dengan hasil penelitian menemukan Pendapatan Asli Daerah ( $X_1$ ) Dana Alokasi Umum ( $X_2$ ) berpengaruh secara signifikan terhadap Belanja Daerah. Dan juga membuktikan bahwa terjadinya *Flypaper Effects* ( $X_3$ ) berpengaruh signifikan pada menurunnya kinerja keuangan daerah.

Dengan berbagai penelitian terdahulu diatas maka penulis tertarik untuk mengangkat judul yang berbeda, dengan judul “**Dampak *Flypaper Effect* pada Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Terhadap Belanja Daerah Pada Kabupaten/Kota di Sumatera Barat (Studi Empiris Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Provinsi Sumatera Barat Periode 2018-2020)**”.

## **1.2 Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan diatas, maka permasalahan dalam penelitian ini dapat di identifikasikan sebagai berikut :

1. Rendahnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) pada Provinsi Sumatera Barat Khususnya Kota Padang.



2. Adanya kesenjangan atau ketidakseimbangan antara Belanja Daerah dengan pendapatan asli daerah (PAD) di Provinsi Sumatera Barat Khususnya Kota Padang.
3. Belum optimalnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) pada Kota Padang terutama khususnya yang berasal pada pajak daerah dan retribusi daerah.
4. Dana alokasi umum (DAU) yang tinggi menimbulkan *Flypaper Effect* pada Provinsi Sumatera Barat Khususnya Kota Padang.
5. Kurangnya pemahaman pemerintah pusat dan pemerintah daerah Provinsi Sumatera Barat Khususnya Kota Padang mengenai Dana Alokasi Umum (DAU).
6. Adanya Unsur kepentingan pribadi terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Provinsi Sumatera Barat Khususnya Kota Padang.
7. Terjadinya benturan kepentingan antara pemerintah pusat (*principal*) dan pemerintah daerah (*agent*) mengenai Dana Alokasi Umum (DAU) pada Provinsi Sumatera Barat Khususnya kota Padang atau sering disebut juga dengan konflik keagenan.
8. Adanya perbedaan konsep fungsi Dana Alokasi Umum (DAU) pada pemerintah pusat dan pemerintah daerah di Provinsi Sumatera Barat Khususnya Kota Padang .
9. Kecenderungan pemerintah daerah yang selalu memfokuskan penggunaan dana transfer daripada PAD sendiri yang mengakibatkan terjadinya *Flypaper Effect* di Kota Padang.

10. Tidak tercapainya sasaran tujuan kebijakan pemerintah daerah Provinsi Sumatera Barat Khususnya kota Padang yang membuat Belanja Daerah menjadi meningkat yang menyebabkan *Flypaper Effect* di Provinsi Sumatera Barat Khususnya Kota Padang.

### **1.3 Batasan Masalah**

Agar penelitian lebih berfokus dan tidak menimbulkan banyak penafsiran, maka perlu dibatasi permasalahan yang diteliti. Hal ini bertujuan agar penelitian yang dilakukan dapat mencapai sasaran yang diinginkan, maka variabel-variabel bebas yang digunakan pada penelitian ini adalah Dana Alokasi Umum (DAU) sebagai  $X_1$ , Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebagai  $X_2$  dan *Flypaper Effect* sebagai  $X_3$ , sedangkan untuk variabel terikat adalah Belanja Daerah sebagai variabel Y Pada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Provinsi Sumatera Barat periode 2018-2020.

### **1.4 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan diatas, maka dapat dirumuskan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota di Sumatera Barat khususnya pada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Sumatera Barat?
2. Bagaimana pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota di Sumatera Barat khususnya pada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Sumatera Barat?

3. Bagaimana pengaruh *Flypaper Effect* terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota di Sumatera Barat khususnya pada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Sumatera Barat?

### **1.5 Tujuan Penelitian**

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

1. Untuk mengetahui dana alokasi umum (DAU) berpengaruh terhadap Belanja Daerah Pada Kabupaten/Kota di Sumatera Barat khususnya pada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Sumatera Barat.
2. Untuk mengetahui pengaruh pendapatan asli daerah (PAD) terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota di Sumatera Barat khususnya pada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Sumatera Barat.
3. Untuk mengetahui pengaruh *Flypaper Effect* terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota di Sumatera Barat khususnya pada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Sumatera Barat.

### **1.6 Manfaat Penelitian**

Berdasarkan tujuan penelitian tersebut, diharapkan penelitian ini memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Bagi Penulis

Penelitian ini menjadi sebuah tambahan literatur yang memberikan bukti empiris terkait dengan *Flypaper Effect* pada Dana Alokasi Umum (DAU)

terhadap dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Daerah. Dan juga dapat menambah pengetahuan sebagai bekal dalam menerapkan ilmu yang telah diperoleh dibangku kuliah dalam dunia kerja sesungguhnya.

## 2. Bagi Pemerintah

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bukti empiris mengenai penerapan sistem perimbangan daerah yang sedang berjalan dan juga dapat dijadikan sebagai acuan dalam menetapkan kebijakan selanjutnya dimasa yang akan datang.

## 3. Bagi Peneliti Selanjutnya

Diharapkan dapat bermanfaat bagi yang membaca khususnya bagi yang sedang melakukan penelitian. Dimana hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi wacana atau referensi dalam pemikiran dan penalaran untuk merumuskan masalah yang baru bagi peneliti selanjutnya.