

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Pelaksanaan desentralisasi fiskal di era reformasi secara resmi di mulai sejak 1 Januari 2001. Tata kelola pemerintahan dan mekanisme hubungan antara tingkat pemerintahan yang baru di tandai dengan penetapan undang-undang No 22 tahun 1999 tentang pemerintah daerah dan undang-undang No 25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan Pemerintah Daerah. Pada tahun 2004, pemerintah merilis undang-undang No 32 tahun 2004 Mengantikan undang-undang No 22 tahun 1999 dan undang-undang No 33 tahun 2004 mengantikan kedudukan undang-undang No 25 Tahun 1999 sebagai upaya atas hasil evaluasi penerapan desentralisasi di awal periode revormasi.

Desentralisasi fiskal merupakan penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah (Pemda) untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.pada penerapannya ini di kenal dengan istilah otonomi daerah.

Secara teoritis, kebijakan desentralisasi mempunyai dua manfaat nyata. Pertama, mendorong peningkatan partisipasi, praksara dan kreativitas masyarakat dalam mendorong pemerataan hasil-hasil pembangunan (Keadilan) di seluruh daerah dengan memanfaatkan sumber daya dan potensi yang tersedia di masing-masing daerah. Kedua, memperbaiki alokasi sumberdaya produktif melalui pergeseran peran pengambilan keputusan publik ke tingkat pemerintah yang paling rendah yang memiliki informasi paling lengkap.

Grand Design Desentralisasi Fiskal Indonesia menjelaskan bahwa desentralisasi fiskal di Indonesia adalah desentralisasi fiskal di sisi pengeluaran yang di danai terutama melalui transfer ke daerah. Dengan desain desentralisasi fiskal ini maka esensi otonomi pengelolaan fiskal daerah di titik beratkan pada diskresi (kebebasan) untuk membelanjakan dana sesuai kebutuhan dan prioritas masing-masing daerah, penerimaan negara sebagian besar di kuasai oleh pemerintah pusat, dengan tujuan untuk menjaga keutuhan berbangsa dan bernegara dalam kerangka negara kesatuan republik Indonesia.

Pemerintah daerah menyusun rencana kegiatan, pendapatan, dan belanja daerah yang tercermin dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sebagai acuan pelaksanaan tugas-tugas desentralisasi. Hal di maksudkan agar pemerintah daerah lebih terarah dalam menjalankan tugas desentralisasi untuk mencapai tujuan yang di harapkan. Mardiasmo menjelaskan bahwa fungsi anggaran sebagai alat perencanaan dapat di gunakan untuk merumuskan tujuan sasaran kebijakan, merencanakan berbagai program dan kegiatan, merencanakan berbagai alternative pembiayaan, serta mengalokasikan dana pada berbagai program dan kegiatan yang telah di susun.

APBD memuat rencana kegiatan berupa penerimaan dan pengeluaran pemerintah daerah selama satu tahun anggaran. Berdasarkan struktur APBD, komponen pendapatan daerah terdiri atas Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Khusus (DAK), serta lain-lain pendapatan daerah yang sah. Belanja daerah di klasifikasikan dalam belanja langsung dan belanja tidak langsung. Komponen pembiayaan terdiri dari penerimaan dan pengeluaran pembiayaan. Salah satu komponen pembiayaan biasanya terdiri dari Sisal Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) tahun sebelumnya.

Pemerintah pusat senantiasa mendorong upaya penguatan kapasitas pemerintah daerah dalam menjalankan proses desentralisasi fiskal dan otonomi daerah melalui berbagai kebijakan antisipasi dan reaktif. Kebijakan desentralisasi fiskal dalam tata hubungan pemerintah pusat dan daerah diharapkan dapat meningkatkan peran pemerintah daerah dalam mengelola potensi yang ada sehingga mendorong terciptanya kemandirian di daerah. Pemerintah daerah diharapkan dapat memperkuat kemampuan menghasilkan atau mencari pendapatannya sendiri, sehingga ada desentralisasi pendapatan dan tidak hanya bergantung dari pusat.

Hasil evaluasi perimbangan fiskal di Indonesia menunjukan bahwa pemerintah daerah sangat bergantung terhadap transfer pemerintah pusat untuk membiayai kesenjangan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang terbatas dengan tingkat belanja pemerintah yang berlaku. Permasalahan transfer pemerintah daerah terhadap dana transfer pemerintah pusat, atau dikenal sebagai *flypaper effect*, yaitu kondisi di mana belanja daerah lebih cenderung merespon terhadap pendapatan dana transfer daripada pendapatan asli daerah. Apabila ketergantungan pemerintah terhadap dana transfer lebih besar daripada ketergantungan terhadap pendapatan asli daerah maka hal tersebut mengindikasikan terjadi *flypaper effect*.

Selain ketergantungan fiskal, *flypaper effect* juga dapat menimbulkan terjadinya asimetri saat terjadi perubahan fiskal. Ketika DAU meningkat, pemerintah daerah membelajakan tambahan pendapatan, namun ketika DAU berkurang belanja daerah tidak berkurang. Perilaku pemerintah daerah dalam merespon transfer dari pemerintah pusat menjadi perhatian utama dalam menunjang efektivitas transfer. Dominannya peran transfer dibanding pendapatan asli daerah dalam membiayai belanja pemerintah daerah sebenarnya tidak memberikan panduan yang baik bagi pemerintahan. Bukti empiris internasional menunjukan bahwa tingginya ketergantungan terhadap transfer ternyata berhubungan negatif dengan hasil pemerintahannya.

Penelitian mengenai *flypaper effect* pernah dilakukan para peneliti di Indonesia maupun di luar negeri. Beberapa penelitian di Indonesia menunjukkan telah terjadi *flypaper effect*, yang berarti belanja pemerintah daerah lebih besar di pengaruhi oleh dana transfer dari pemerintah pusat daripada oleh kemampuan daerah. Penelitian di negara lain juga menunjukan bahwa adanya *flypaper effect* pada pengelolaan dana transfer antar-Pemerintah seperti yang terjadi di Brasil, Italia, dan Meksiko.

Para peneliti membandingkan pengaruh dana transfer dengan PAD maupun variabel pendapatan lainnya terhadap belanja daerah dalam penelitian *flypaper effect*. Pada penelitian yang menguji pengaruh pendapatan terhadap belanja daerah, hasil penelitian maimuna tahun 2006 menunjukan bahwa DAU berdampak positif terhadap belanja daerah. Penelitian Utama dan Syahrul tahun 2011 menunjukan pengaruh positif dana transfer dan PAD terhadap belanja daerah, sedangkan hasil penelitian Maryadi tahun 2014 menunjukan bahwa SiLPA berpengaruh signifikan terhadap belanja modal yang merupakan salah satu komponen belanja daerah.

Penelitian ini mereplikasi penelitian dari Ahmad Solikin tahun 2016 sebagai acuan penelitian yang mengambil studi kasus pada Kabupaten/Kota di Indonesia, hasil penelitiannya menunjukan bahwa PAD,DAU, dan SiLPABerpengaruh positif terhadap belanja daerah, nilai koefisien DAU lebih besar dari PAD yang artinya, ini menunjukan bahwa telah terjadi *flypaper effect* pada belanja pemerintah daerah di Indonesia.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas maka penelitian ini mengambil judul : **“ANALISIS FLYPAPER EFFECT PADA PENGUJIAN DANA ALOKASI UMUM (DAU) PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD) DAN SISA LEBIH PERHITUNGAN ANGGARAN (SiLPA) TERHADAP BELANJA PEMERINTAH PROVINSI PAPUA TAHUN 2018 – 2020”**

1.2.Rumusan Masalah

Berdasarkan latarbelakang, identifikasi, dan batasan masalah di atas maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut ;

1. Apakah PAD berpengaruh terhadap belanja pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Papua ?
2. Apakah DAU berpengaruh terhadap belanja pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Papua ?
3. Apakah SiLPA berpengaruh terhadap belanja pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Papua ?
4. Apakah terdapat *flypaper effect* padabelanja daerah oleh Pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Papua ?

1.3. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah yang telah di uraikan di atas, maka tujuan penelitian ini yaitu;

1. Untuk menganalisis pengaruh PAD terhadap belanja pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Papua!
2. Untuk menganalisis pengaruh DAU terhadap belanja pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Papua!
3. Untuk menganalisis pengaruh SiLPA terhadap belanja pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Papua!
4. Untuk menganalisis apakah terdapat *flypaper effect* pada belanja pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Papua!

1.4. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi masing-masing pihak sebagai berikut:

1. Bagi Akademisi
Bagi akademisi penelitian ini di harapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

- a. Mampu memberikan referensi bagi peneliti berikutnya terhadap masalah yang sama
 - b. Mampu mengembangkan dan menerapkan ilmu pengetahuan sampai sejauh mana teori-teori sudah diterapkan di lapangan sehingga hal-hal yang masih dirasa kurang dapat diperbaiki.
2. Bagi Praktisi
- a. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi mengenai pengelolaan dan belanja pemerintah daerah di Provinsi Papua, baik berupa masukan maupun pertimbangan terkait program pemerintah daerah untuk tahun anggaran berikutnya.
 - b. Penelitian juga ditujukan kepada masyarakat dan pemangku kepentingan, karena masyarakat di daerah Provinsi Papua memiliki hak untuk mengetahui Laporan Pertanggungjawaban terhadap belanja daerah dan juga apakah terjadi *flypaper effect* pada pengelolaan keuangan pemerintah Provinsi Papua.

1.5. Sistematika Penulisan

Sistematika dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan

Dalam bab ini menjelaskan tentang latar belakang, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, beserta sistematika penulisan.

Bab II Landasan Teori

Dalam bab ini menjelaskan tentang teori-teori acuan mengenai penelitian ini, penelitian sebelumnya dan pengembangan hipotesis serta kerangka berpikir.

Bab III Metode Penelitian

Dalam bab ini berisi desain penelitian, populasi dan sampel penelitian, metode pengumpulan data, definisi pengukuran, variabel penelitian dan metode analisis.

Bab IV Hasil Dan Pembahasan

Dalam bab ini berisi pembahasan deskripsi hasil pengolahan data, pengujian hipotesis dan penjelasan pendukung pengambilan kesimpulan penelitian, analisis data dari perolehan penelitian yang di lakukan secara pembahasannya.

Bab V Penutup

Bab ini berisi kesimpulan dari hasil penelitian, dan saran dari hasil penelitian.