

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Indonesia telah menerapkan sistem otonomi daerah sejak pengesahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, yang sebagian ketentuannya kini direvisi melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Kebijakan ini memberikan mandat kepada pemerintah daerah untuk mengelola urusan lokal sesuai karakteristik dan kebutuhan spesifik wilayah masing-masing (Managta, 2023). Dalam pelaksanaannya, kewenangan tersebut diimplementasikan melalui pengaturan APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah), dengan harapan dapat mengoptimalkan pembiayaan belanja lokal sekaligus mengurangi ketergantungan pada anggaran pusat (Kis-Katos dan Sjahrir, 2017). Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah menyatakan bahwa penyusunan APBD harus disesuaikan dengan kebutuhan untuk melaksanakan urusan pemerintahan daerah dan kemampuan pendapatan daerah.

Sebagai landasan teknis dalam mengoptimalkan pengelolaan APBD, Permendagri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah mendefinisikan pendapatan daerah sebagai seluruh hak daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam satu tahun anggaran. Komponen pendapatan ini terklasifikasi menjadi tiga kategori utama yaitu Pendapatan Asli Daerah (PAD), Pendapatan Transfer, dan Pendapatan Daerah lain-lain yang sah. Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan pendapatan daerah yang

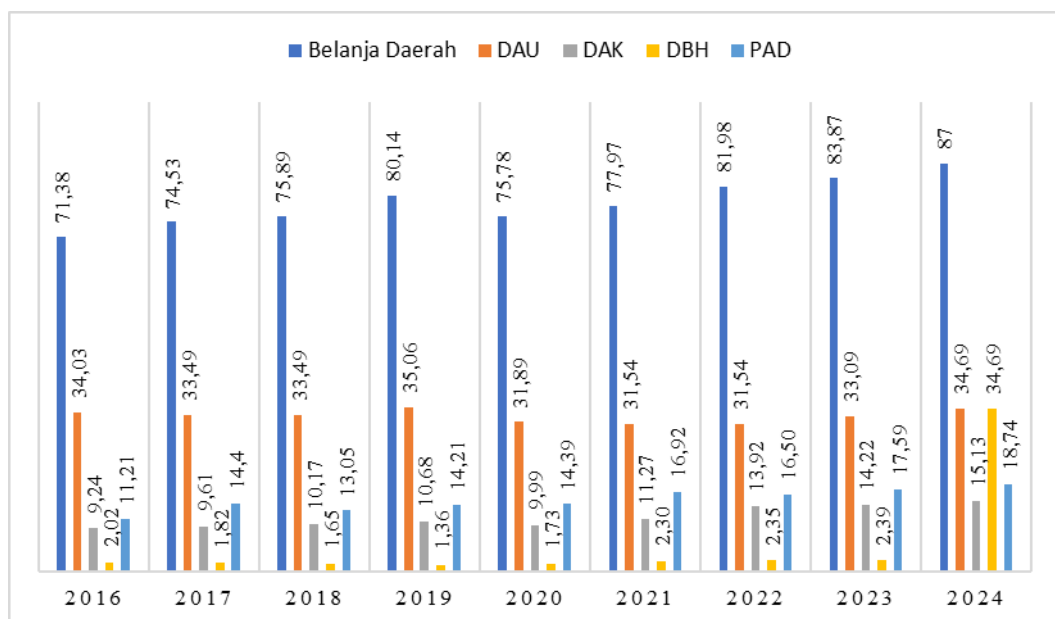
berasal dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan pendapatan asli daerah lain-lain yang sah (Mardiasmo, 2018).

Pendapatan transfer terdiri dari dua jenis, yaitu transfer dari pemerintah pusat dan transfer antar daerah. Transfer dari Pemerintah Pusat meliputi Dana Perimbangan, Dana Insentif Daerah, Dana Otonomi Khusus, Dana Keistimewaan, dan Dana Desa. Secara spesifik, Dana Perimbangan terdiri atas tiga instrumen utama yaitu Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil (DBH) yang sumber pendanaannya berasal dari penerimaan pajak dan pengelolaan sumber daya alam. Dana Alokasi Umum dialokasikan melalui APBN dari pemerintah pusat ke daerah untuk mendukung prinsip desentralisasi. Tujuannya yaitu menyeimbangkan kapasitas fiskal antardaerah dan memastikan terpenuhinya kebutuhan dasar daerah, sekaligus menjadi instrumen strategis dalam mewujudkan pemerataan keuangan regional (Allya dan Rahmawati, 2023).

Sebagai komplemen dari pendapatan transfer, Belanja Daerah yang diatur dalam Permendagri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah didefinisikan sebagai seluruh pengeluaran daerah yang diakui sebagai pengurang ekuitas dalam periode anggaran tahunan. Pengeluaran ini dialokasikan untuk membiayai urusan pemerintahan daerah, mencakup tiga aspek utama yaitu konsumsi (biaya operasional), investasi (pengembangan infrastruktur), dan pembayaran transfer (alokasi antar-entitas). Tujuan utama belanja daerah adalah menyediakan pelayanan publik berkualitas tinggi sebagai wujud komitmen mencapai kesejahteraan masyarakat (Wardhani et al., 2017). Dalam konteks ini, peningkatan belanja pemerintah idealnya berbanding lurus dengan peningkatan

kualitas layanan, di mana efisiensi diukur melalui kemampuan memberikan hasil yang optimal bagi masyarakat (Wardhani et al., 2017).

Provinsi Jawa Tengah merupakan salah satu wilayah dengan dinamika fiskal yang kompleks di Indonesia. Dengan komposisi 29 kabupaten dan 6 kota, Jawa Tengah mencerminkan tantangan ketimpangan fiskal horizontal yang cukup signifikan.



**Gambar 1. 1**  
**Diagram DAU, DAK, DBH, dan PAD Provinsi Jawa Tengah 2016-2024**  
**(dalam Triliun)**

*Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (2024, Data Diolah)*

Berdasarkan data Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (2024) yang diolah pada Gambar 1.1, perkembangan komponen pendapatan daerah di Provinsi Jawa Tengah periode 2016–2024 menunjukkan dinamika yang cukup menarik. Secara umum, Dana Alokasi Umum (DAU) konsisten menjadi komponen pendapatan terbesar, disusul oleh Dana Alokasi Khusus (DAK), Pendapatan Asli Daerah (PAD), dan Dana Bagi Hasil (DBH).

Pada awal periode 2016, DAU tercatat sebesar Rp34,03 triliun, jauh melampaui DAK sebesar Rp9,24 triliun, PAD Rp11,20 triliun, dan DBH Rp2,02 triliun. Pada tahun 2017, nilai DAU sedikit menurun menjadi Rp33,49 triliun, sementara PAD justru melonjak menjadi Rp14,39 triliun, mencerminkan adanya penguatan basis penerimaan fiskal mandiri daerah.

Sepanjang 2018 hingga 2019, DAU relatif stabil di kisaran Rp33,48–35,05 triliun, sedangkan PAD sempat menurun ke Rp13,05 triliun pada 2018 sebelum meningkat kembali menjadi Rp14,21 triliun pada 2019. DAK dan DBH juga menunjukkan tren fluktuatif dengan kecenderungan meningkat secara bertahap.

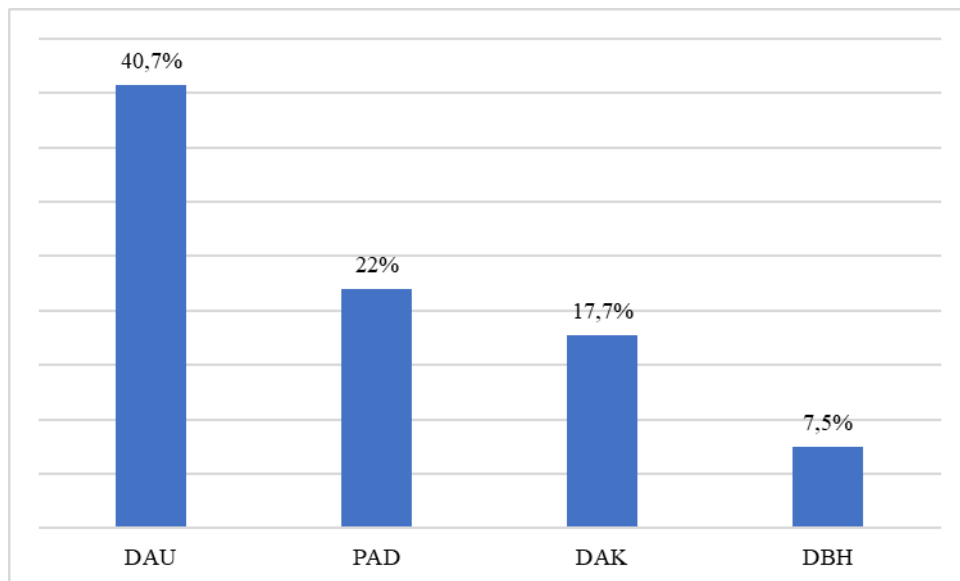
Fenomena penting terjadi pada 2020, ketika pandemi COVID-19 menyebabkan DAU menurun menjadi Rp31,88 triliun, bersamaan dengan kebijakan refocusing anggaran nasional. DAK pun ikut terkoreksi menjadi Rp9,86 triliun, sedangkan PAD relatif bertahan di Rp14,38 triliun, menunjukkan adanya resiliensi fiskal pemerintah daerah dalam menjaga pendapatan asli meskipun kondisi ekonomi nasional melemah.

Periode 2021–2023 ditandai dengan pemulihan bertahap. DAU meningkat dari Rp31,54 triliun pada 2021 menjadi Rp33,09 triliun pada 2023, sedangkan DAK melonjak signifikan dari Rp11,27 triliun menjadi Rp14,22 triliun. DBH juga tumbuh dari Rp2,30 triliun menjadi Rp2,39 triliun. PAD mencatatkan tren positif, naik dari Rp16,92 triliun pada 2021 menjadi Rp17,58 triliun pada 2023.

Pada tahun 2024, seluruh komponen pendapatan menunjukkan peningkatan yang semakin menguatkan kapasitas fiskal daerah. DAU naik menjadi Rp34,69 triliun, kembali mendekati level awal periode dan mengokohkan posisinya sebagai

kontributor terbesar APBD Jawa Tengah. DAK meningkat signifikan menjadi Rp15,13 triliun, memperlihatkan adanya penekanan pemerintah pusat pada transfer berbasis program pembangunan. DBH melonjak tajam menjadi Rp3,47 triliun, jauh di atas rata-rata periode sebelumnya. Sementara itu, PAD mencapai Rp18,74 triliun, yang merupakan titik tertinggi sepanjang periode pengamatan.

Kenaikan PAD yang berkelanjutan hingga 2024 memberikan indikasi positif bahwa pemerintah daerah di Jawa Tengah mulai berhasil mengoptimalkan potensi fiskal domestiknya melalui pajak dan retribusi daerah. Namun, meskipun peran PAD meningkat, komposisi pendapatan daerah masih menunjukkan ketergantungan besar pada dana transfer pusat, terutama DAU dan DAK.

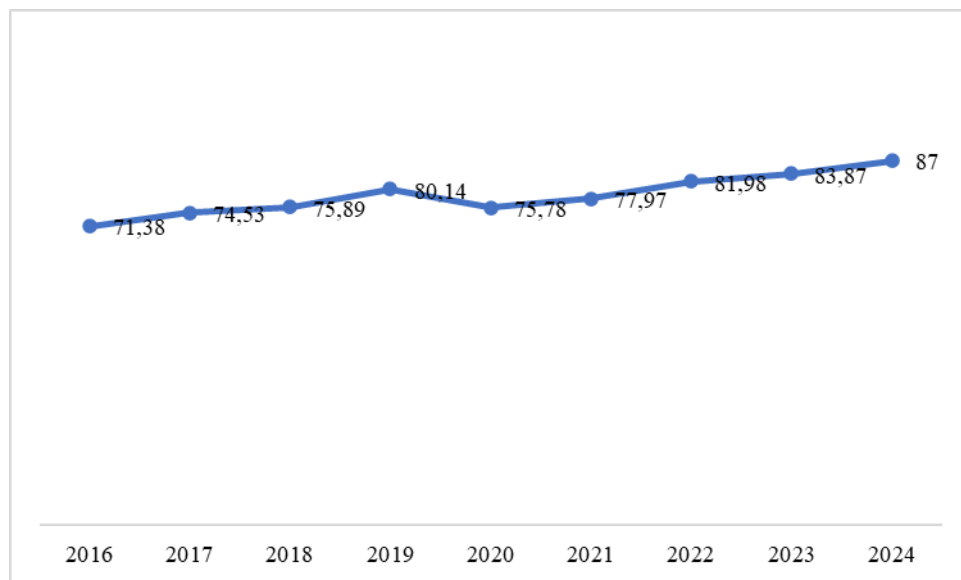


**Gambar 1. 2**  
**Rata-rata Kontribusi DAU, DAK, DBH, dan PAD terhadap Total**  
**Pendapatan Daerah 2016–2024**

*Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (2024, Data Diolah)*

Jika ditinjau dari kontribusi rata-rata selama periode 2016–2024 yang ditampilkan pada Gambar 1.2, DAU tetap menjadi komponen dominan dengan kontribusi sekitar 40,7% terhadap total pendapatan daerah di Provinsi Jawa Tengah.

Angka ini jauh lebih besar dibandingkan dengan PAD yang rata-rata hanya menyumbang 22%, sementara DAK berkontribusi 17,7%, dan DBH sebesar 7,5%. Dominasi DAU ini menegaskan tingginya ketergantungan fiskal pemerintah kabupaten/kota di Jawa Tengah terhadap dana transfer dari pemerintah pusat. Meskipun PAD terus mengalami pertumbuhan rata-rata dari tahun ke tahun, peningkatan tersebut masih belum mampu menandingi besarnya peran dana transfer dalam membiayai kebutuhan belanja daerah.



**Gambar 1. 3**

**Grafik Realisasi Belanja Daerah Provinsi Jawa Tengah 2016-2024 (dalam Triliun)**

*Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (2024, Data Diolah)*

Data realisasi belanja daerah Provinsi Jawa Tengah selama periode 2016–2024 pada gambar 1.3 menunjukkan tren fluktuatif dengan kecenderungan meningkat. Pada 2016, total belanja daerah tercatat sebesar Rp71,38 triliun, kemudian naik bertahap hingga mencapai Rp86,99 triliun pada 2024. Penurunan hanya terjadi pada 2020 akibat pandemi COVID-19 yang memicu refocusing dan realokasi anggaran belanja. Secara keseluruhan, rata-rata pertumbuhan belanja

daerah selama periode ini mencapai 2,6% per tahun, lebih rendah dibandingkan rata-rata pertumbuhan PAD sebesar 7,2% per tahun. Kondisi ini menunjukkan bahwa meskipun kapasitas fiskal daerah melalui PAD meningkat lebih cepat, struktur pembiayaan belanja masih sangat bergantung pada transfer pusat.

Kebijakan pemanfaatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) diserahkan kepada pemerintah daerah dengan tujuan untuk melaksanakan mandat pembangunan serta mengurangi ketergantungan daerah terhadap pemerintah pusat (Fahrani dan Syafrudin, 2022). Namun, ketergantungan pada dana transfer seperti DAU dan DAK mengindikasikan terjadinya fenomena *flypaper effect*, yakni kecenderungan pemerintah daerah memprioritaskan alokasi dana transfer daripada PAD untuk membiayai belanja. Implikasinya, kontribusi PAD terhadap belanja daerah menjadi minimal, sementara dampak dana transfer lebih dominan dalam menentukan pola pengeluaran (Kurniati dan Devi, 2022).

*Flypaper effect* merupakan konsep dalam teori keuangan publik yang menggambarkan kecenderungan dana hibah pemerintah pusat berdampak lebih signifikan pada peningkatan belanja lokal dibandingkan kenaikan pendapatan asli daerah dengan nominal setara (Tanjung et al., 2021). Menurut Nguyen-Hoang & Yinger (2020), fenomena ini terjadi ketika bantuan antar pemerintah sebesar \$1 memiliki pengaruh lebih besar terhadap permintaan layanan publik dibandingkan dengan \$1 yang berasal dari pendapatan daerah.

Penelitian mengenai *flypaper effect* di Jawa Tengah menunjukkan temuan yang beragam, mengindikasikan kompleksitas dinamika fiskal antardaerah. Sejumlah studi, seperti Soeharjoto et al. (2020), Subadriyah dan Hidayat (2018),

serta Aliferiana dan Haryanto (2019), secara konsisten membuktikan bahwa Dana Alokasi Umum (DAU) memiliki pengaruh lebih dominan dibandingkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam memengaruhi belanja daerah, mengindikasikan adanya *flypaper effect*. Temuan serupa diperkuat oleh Fitriana et al. (2023) yang menunjukkan bahwa koefisien DAU lebih tinggi daripada PAD pada periode 2017–2020, serta Armadani dan Maryono (2022) yang menyebutkan bahwa selain DAU, Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Dana Bagi Hasil (DBH) turut memberikan pengaruh signifikan terhadap belanja daerah.

Namun demikian, temuan tersebut tidak bersifat linier. Ardiansyah (2019), dalam penelitiannya yang menggunakan data 24 kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah, menyimpulkan bahwa tidak terdapat fenomena *flypaper effect* pada belanja daerah di wilayah tersebut. Temuan serupa juga dihasilkan oleh Hakimah dan Haryanto (2024) yang melakukan penelitian di Kota Semarang periode 2016–2022, di mana DAU tidak berpengaruh signifikan terhadap belanja daerah. Variasi temporal dan spasial turut memicu disparitas, Nuritasari dan Suhartini (2024) menemukan DAU dan SiLPA berpengaruh, sementara PAD dan DAK tidak, sedangkan Setyaningsih dan Witono (2024) mencatat *flypaper effect* di Jawa Tengah hanya terjadi pada data lag tahun sebelumnya, dan tidak ditemukan pada tahun berjalan.

Berdasarkan temuan-temuan tersebut, dapat disimpulkan bahwa fenomena *flypaper effect* memiliki sensitivitas terhadap periode studi, karakteristik wilayah (urban dan rural), serta variabel kontrol yang digunakan dalam penelitian. Oleh karena itu, diperlukan analisis yang lebih komprehensif dengan cakupan periode



waktu yang lebih panjang, yaitu 2016–2024, dan menggunakan metode sensus di seluruh kabupaten/kota di Jawa Tengah guna memperoleh gambaran yang lebih representatif serta mengungkap heterogenitas respons kebijakan fiskal di daerah tersebut.

Penelitian ini penting dilakukan karena pengelolaan keuangan daerah yang efektif menjadi kunci pembangunan dan pelayanan publik di Jawa Tengah. Tingginya ketergantungan fiskal pada dana transfer pusat menimbulkan pertanyaan terkait efektivitas pengelolaan keuangan daerah. Selain itu, keberadaan *flypaper effect* dalam periode panjang 2016–2024, termasuk masa pandemi COVID-19, belum banyak diteliti. Secara akademis, penelitian ini memperkaya literatur *flypaper effect* dengan fokus pada Jawa Tengah sebagai provinsi berpengaruh, sekaligus menganalisis dampak perbedaan ketergantungan fiskal antardaerah terhadap belanja daerah. Berdasarkan fenomena dan *research gap* tersebut, penelitian ini berjudul **“Pengaruh *Flypaper Effect* pada Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Bagi Hasil (DBH), dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Daerah (Sensus pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah Periode 2016–2024)”**.

## 1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang, maka peneliti merumuskan identifikasi masalah yang menjadi gambaran ruang lingkup penelitian, sebagai berikut:

1. Bagaimana Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, Dana Bagi Hasil, Pendapatan Asli Daerah dan Belanja Daerah Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah periode 2016-2024.

2. Bagaimana pengaruh Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, Dana Bagi Hasil, dan Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Daerah Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah periode 2016-2024 secara parsial dan simultan.
3. Bagaimana *flypaper effect* pada pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah periode 2016-2024.

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang dan identifikasi masalah yang telah diuraikan, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, Dana Bagi Hasil, Pendapatan Asli Daerah, dan Belanja Daerah Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah periode 2016-2024.
2. Untuk menganalisis pengaruh Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, Dana Bagi Hasil, dan Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Daerah Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah periode 2016-2024 secara parsial dan simultan.
3. Untuk mengidentifikasi *flypaper effect* pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah periode 2016-2024.

### **1.4 Kegunaan Hasil Penelitian**

#### **1.4.1 Kegunaan Pengembangan Ilmu**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi signifikan terhadap pengembangan ilmu ekonomi, khususnya dalam bidang keuangan publik dan fiskal daerah. Dengan menguji fenomena *flypaper effect* pada Dana Alokasi Umum, Dana

Alokasi Khusus, Dana Bagi Hasil, dan Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Daerah Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah, penelitian ini memperkaya literatur terkait transfer fiskal dan pengelolaan anggaran daerah. Hasilnya dapat memperkuat pemahaman tentang efektivitas dana transfer serta memberikan landasan bagi penelitian lebih lanjut dalam konteks pengelolaan fiskal di daerah lain.

#### **1.4.2 Kegunaan Praktis**

- a. Bagi penulis, penelitian memiliki kegunaan sebagai pengalaman mendalam dalam menganalisis keuangan daerah dan kebijakan fiskal serta penerapan ilmu akuntansi dalam bidang sektor publik.
- b. Bagi kampus/fakultas, penelitian ini menjadi referensi akademis yang dapat mendukung penelitian serupa di masa depan.
- c. Bagi pemerintah, hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan evaluasi dalam mengelola dana transfer seperti Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus dan Dana Bagi Hasil, sehingga dapat meningkatkan efektivitas anggaran daerah dan memastikan dana transfer digunakan sesuai dengan prioritas pembangunan daerah.

### **1.5 Lokasi dan Jadwal Penelitian**

#### **1.5.1 Lokasi Penelitian**

Penelitian ini dilakukan pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Tengah periode 2016-2024 dengan data keuangan yang diperoleh dari *website* resmi Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan.

### **1.5.2 Waktu Penelitian**

Penelitian dilaksanakan mulai dari bulan September 2024, untuk jadwal penelitian lebih lengkapnya disajikan dalam lampiran 1