

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Sebagai negara kepulauan yang memiliki wilayah sangat luas dan beragam, Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) menghadapi tantangan dalam pemerataan pembangunan dan penyelenggaraan pemerintahan. Kondisi geografis yang tersebar dari Sabang hingga Merauke, serta perbedaan potensi ekonomi, sosial, dan budaya antarwilayah, menuntut adanya sistem pemerintahan yang mampu menyesuaikan dengan karakteristik masing-masing daerah. Dalam konteks inilah, Indonesia menerapkan sistem desentralisasi sebagai wujud pelimpahan sebagian kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.

Desentralisasi memiliki makna penting dalam memperkuat kemandirian daerah serta mempercepat tercapainya kesejahteraan masyarakat. Melalui desentralisasi, pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk mengelola sumber daya dan keuangan secara lebih fleksibel sesuai kebutuhan dan potensi lokal. Sistem desentralisasi diterapkan supaya daerah dapat mandiri dalam mengelola otonom daerahnya sendiri (Kristanti, Maryono, & Nuswandari, 2025).

Pelaksanaan desentralisasi di Indonesia secara efektif dimulai pada tahun 2001 melalui penetapan Undang-Undang (UU) tentang Pemerintahan Daerah pada Tahun 1999. Peraturan tersebut telah mengalami sejumlah revisi dan penggantian dengan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang selanjutnya

dicabut sebagian dan diperkuat dengan UU Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (HKPD).

Dalam Pasal 1 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, penerapan desentralisasi membawa implikasi nyata berupa pemberlakuan otonomi daerah, yaitu hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem NKRI. Melalui otonomi daerah, setiap pemerintah daerah diberi keleluasaan untuk mengambil kebijakan sesuai dengan karakteristik dan potensi yang dimilikinya (Wibowo & Widodo, 2023). Dari aspek keuangan, otonomi daerah dilaksanakan melalui desentralisasi fiskal, yang memberikan hak kepada pemerintah daerah melakukan pungutan atas pajak, retribusi, dan pendapatan lainnya untuk memenuhi kebutuhan belanja dari daerahnya sendiri (Wulandari & Nurhayati, 2025).

Pengaruh dari otonomi daerah adalah mewajibkan daerah menggali potensi yang ada pada daerah itu sendiri (Kesuma, Sari, Amri, & Masnoni, 2022). Pemerintah daerah diharapkan mampu menggali sumber-sumber keuangan khususnya untuk memenuhi pembiayaan dan pembangunan daerahnya sendiri melalui PAD (Wibowo & Widodo, 2023). Dengan demikian, otonomi daerah tidak hanya bermakna sebagai pelimpahan kewenangan administratif, tetapi juga sebagai upaya strategis untuk mewujudkan kemandirian tanpa bergantung terhadap pemerintah pusat (Melda & Syofyan, 2020).

Dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah, Pasal 309 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mendefinisikan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sebagai dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa 1

(satu) tahun anggaran sesuai dengan UU mengenai keuangan negara. Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPk) menggambarkan struktur APBD terdiri atas pendapatan daerah, belanja daerah, dan pembiayaan daerah. APBD berfungsi sebagai otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi, dan stabilisasi (Susan, Dekrita, & Sanga, 2023).

Penelitian ini memfokuskan perhatian pada dua komponen pendapatan utama dalam APBD, yaitu PAD dan Dana Perimbangan. PAD merupakan sumber penerimaan daerah yang berasal dari potensi ekonomi lokal, seperti pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah, serta lain-lain pendapatan yang sah. Melalui desentralisasi, PAD memberi kewenangan kepada daerah untuk membiayai pelaksanaan otonomi daerah sesuai kemampuannya (Abrar, Masnila, & Dwitayanti, 2024).

Namun, dalam praktiknya, kemampuan daerah dalam menghasilkan PAD sangat bergantung pada kondisi khusus masing-masing daerah (Wulandari & Nurhayati, 2025). Akibatnya, pengeluaran daerah tidak sepenuhnya dapat dibiayai oleh PAD. Perbedaan keuangan tiap daerah ini dapat mengakibatkan ketimpangan (Ally & Rahmawati, 2023). Untuk mengatasi ketimpangan fiskal antar daerah tersebut, pemerintah pusat menyalurkan dana transfer sebagai bentuk dukungan keuangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi fiskal. Dengan adanya dana transfer ini diharapkan pemerintah daerah dapat meningkatkan pelayanan kepada masyarakat secara efektif dan efisien (Wibowo & Widodo, 2023).

Secara umum, dana transfer terdiri atas beberapa komponen, yaitu Dana Perimbangan, Dana Otonomi Khusus (Otsus), Dana Keistimewaan, dan Dana Desa. Masing-masing memiliki tujuan dan mekanisme penyaluran yang berbeda. Dana Otsus dan Dana Keistimewaan diberikan kepada daerah tertentu dengan status khusus, sedangkan Dana Desa disalurkan langsung ke pemerintah desa untuk mendukung pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa. Adapun dana perimbangan bertujuan untuk mengurangi atau menghilangkan kesenjangan fiskal antarpemerintah dan menjamin tercapainya standar pelayanan publik (Marici, Bastian, & Taqi, 2022).

Dana Perimbangan terdiri atas tiga jenis dana, yaitu Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK). DBH bertujuan memperbaiki keseimbangan antara pusat dan daerah dalam segi potensi daerah penghasil, DAU berfungsi untuk pemerataan kemampuan keuangan antar daerah, sedangkan DAK ditujukan untuk mendanai kegiatan tertentu yang menjadi urusan daerah sesuai prioritas nasional (Marici et al., 2022).

Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan daerah, belanja daerah merupakan salah satu aspek yang paling mendapat perhatian publik. Hal ini disebabkan karena besarnya anggaran yang dikelola pemerintah daerah setiap tahunnya bersumber dari uang publik. Dana untuk belanja daerah dapat diperoleh dari PAD maupun dana perimbangan atau dana transfer (Abrar et al., 2024). Masyarakat menaruh perhatian besar terhadap belanja daerah karena penggunaannya secara langsung berkaitan dengan kualitas pelayanan publik, pembangunan infrastruktur, serta kesejahteraan masyarakat di daerah. Apabila

kebutuhan belanja terpenuhi, maka sangat diharapkan pelayanan terhadap masyarakat menjadi lebih baik (Susan et al., 2023).



Sumber: DJPK (diolah kembali)

Gambar 1.1

Realisasi Belanja Daerah Provinsi Tahun 2024

Secara konseptual, belanja daerah dapat diartikan sebagai semua pengeluaran yang dilakukan oleh pemerintah daerah dalam satu tahun anggaran yang bersifat mengurangi ekuitas dana dan tidak akan diterima kembali oleh daerah. Belanja daerah dialokasikan untuk mendukung pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Pada tahun 2024, Provinsi DKI Jakarta memimpin posisi dengan Realisasi Belanja Daerah tertinggi pada angka 70.012,72 M. Disusul dengan Provinsi Jawa Barat 35.548,80 M, Provinsi Jawa Timur 34.561,36 M, Provinsi Jawa Tengah 27.187,13 M, Provinsi Kalimantan Timur 20.463,58 dengan nilai terendah Realisasi Belanja Daerah pada Provinsi Papua Selatan sebesar 1.792,50 M. Rafi dan Arza (2022) menyebutkan bahwa kebutuhan pelayanan publik setiap daerah berbeda, sehingga pengeluaran berupa realisasi belanja untuk memenuhi pelayanan terhadap publik tersebut akan berbeda pula.



Sumber: DJPK (diolah kembali)

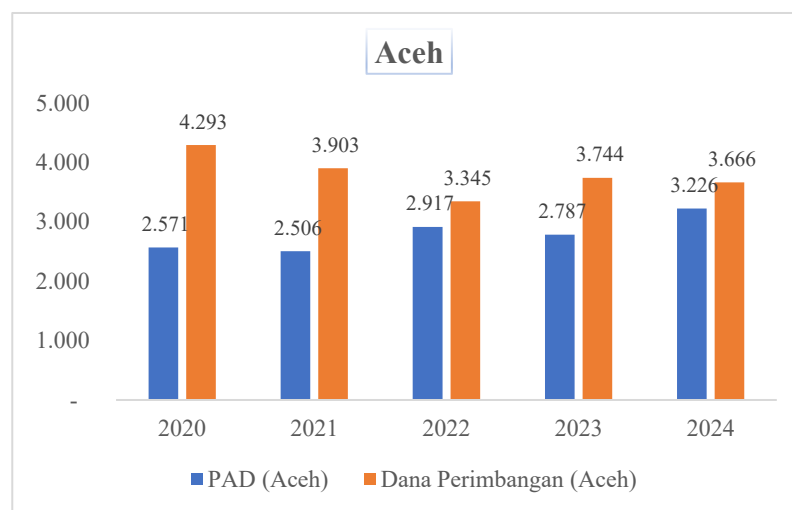
Gambar 1.2

Realisasi Belanja Daerah Provinsi Kalimantan Timur

Berdasarkan data Laporan Realisasi Anggaran (LRA) yang diunggah oleh DJPK, rata-rata provinsi di Indonesia menunjukkan tren peningkatan belanja daerah dalam dua hingga tiga tahun berturut-turut. Adapun satu diantara seluruh provinsi di Indonesia yang sekaligus menempati urutan ke lima Provinsi dengan Realisasi Belanja Daerah tertinggi pada tahun 2024, yakni Kalimantan Timur, mengalami peningkatan belanja daerah berturut-turut sejak tahun 2020 sampai 2024.

Peningkatan belanja ini umumnya disebabkan karena adanya prioritas peningkatan kualitas kehidupan masyarakat dalam bentuk peningkatan pelayanan publik (Fatasyeh & Nawatmi, 2025). Selain itu, penduduk juga berperan penting dalam meningkatkan belanja daerah (Susiani & Rusianti, 2022). Hal ini dikarenakan dengan bertambahnya jumlah penduduk, maka kebutuhan layanan publik pun akan bertambah. Pada Provinsi Kalimantan Timur, lonjakan belanja pada tahun 2022-2024 juga dipengaruhi oleh pelaksanaan pembangunan Ibu Kota Nusantara Tahap I yang dimulai pada tahun 2022 sebagaimana tercantum dalam lampiran UU Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara.

Di sisi lain, PAD dan Dana Perimbangan juga berperan penting untuk meningkatkan Belanja Daerah (Marici et al., 2022). Hal ini dikarenakan, peningkatan PAD maupun Dana Perimbangan akan memperbesar pendapatan yang diterima pemerintah daerah. Dengan semakin besarnya pendapatan, maka pengalokasian belanja akan lebih besar untuk mendanai berbagai kegiatan pemerintahan maupun pemenuhan kepentingan pelayanan publik.



Sumber: DJPK (diolah kembali)

Gambar 1.3

Realisasi PAD dan Dana Perimbangan Provinsi Aceh Tahun 2020-2024

Dalam praktiknya, untuk membiayai berbagai kebutuhan belanja daerah, sebagian pemerintah daerah di Indonesia masih sangat bergantung terhadap dana transfer dari pemerintah pusat (Wibowo & Widodo, 2023). Hal ini tercermin pada komposisi pendapatan daerah dari dana transfer pusat lebih besar daripada PAD. Berdasarkan data LRA yang diunggah DJPK, hal tersebut salah satunya terjadi pada Provinsi Aceh dalam kurun waktu berturut-turut mulai dari tahun 2020 sampai 2024. Selain itu, kondisi tersebut juga terjadi pada 16 provinsi lainnya, yakni

Sumatera Barat, Jambi, Bengkulu, Kalimantan Tengah, Sulawesi Utara, Sulawesi Tengah, Sulawesi Tenggara, Nusa Tenggara Timur, Maluku, Papua, Maluku Utara, Bangka Belitung, Gorontalo, Papua Barat, Sulawesi Barat, dan Kalimantan Utara.

Pemerintah daerah terlalu mengandalkan dana perimbangan yang terdiri dari DAU, DAK, dan DBH dalam pembiayaan belanja modal dan pembangunan daerah dibandingkan dengan mengoptimalkan potensi daerahnya (Anam, Yunus, Sading, Permana, & Tope, 2022). Transfer pusat yang pada awalnya diharapkan dapat memotivasi pemerintah daerah untuk meningkatkan sumber pendapatan, kenyataannya seringkali dijadikan sebagai sumber dana utama untuk membiayai belanja daerah.

Permasalahan utama dalam pengelolaan keuangan daerah saat ini bukan hanya keterbatasan PAD, tetapi juga respon belanja daerah yang lebih sensitif terhadap dana transfer dibandingkan PAD. Respon ini dapat memperlihatkan potensi inefisiensi dalam penggunaan dana transfer. Pemikiran pemerintah daerah yang menganggap bahwasannya dana transfer bertujuan untuk memenuhi kebutuhan daerahnya, berdampak pada lebih banyaknya penggunaan dana dari pusat untuk merespon belanja daerahnya daripada menggunakan pendapatan daerahnya sendiri (Kesuma et al., 2022). Kondisi tersebut menunjukkan adanya anomali perilaku fiskal daerah yang dikenal sebagai *Flypaper Effect*.

Flypaper Effect terjadi ketika pemerintah daerah menggunakan belanja lebih banyak dari dana transfer yang diprosikan oleh DAU, daripada menggunakan PAD nya sendiri (Rafi & Arza, 2023). *Flypaper Effect* ini terjadi pada dana transfer yang sifatnya tidak bersyarat, yang berarti tidak memiliki kriteria

khusus dalam penggunaannya. Pemerintah daerah cenderung lebih memilih mengupayakan perolehan DAU yang lebih besar daripada bekerja keras supaya terjadi peningkatan PAD yang pada akhirnya dapat mengurangi DAU (Jannah & Kurnia, 2020).

Kondisi ini menandakan bahwa desentralisasi fiskal belum sepenuhnya berjalan efektif (Wulandari & Nurhayati, 2025). Dana transfer yang semestinya berfungsi sebagai instrumen untuk memperkuat kapasitas fiskal daerah dan mendorong daerah menggali potensi PAD, justru menjadi sumber utama pendanaan belanja daerah. Hal ini mencerminkan perilaku fiskal yang tidak efisien, karena daerah lebih mengandalkan transfer pusat daripada melakukan inovasi pendapatan daerah. Selain itu, *Flypaper Effect* juga mengindikasikan bahwa pemerintah daerah belum mandiri dalam memenuhi kebutuhan finansial roda pemerintahan mereka sendiri (Fadilah & Helmayunita, 2020).

Flypaper Effect ini dapat diidentifikasi secara empiris ketika elastisitas atau pengaruh dana transfer terhadap belanja daerah lebih besar dibandingkan pengaruh PAD terhadap belanja daerah (Melda & Syofyan, 2020). Dengan kata lain, apabila dana transfer meningkat, belanja daerah juga meningkat secara signifikan, tetapi ketika PAD meningkat, dampaknya terhadap belanja relatif kecil. *Flypaper Effect* merupakan salah satu isu penting dalam kajian keuangan daerah yang memiliki dampak kurang baik bagi pemerintah daerah. *Flypaper Effect* menyebabkan daerah menjadi tidak mandiri karena lebih bergantung pada bantuan keuangan dari pemerintah pusat untuk pengeluaran daerah (Allya & Rahmawati, 2023). Apabila pemerintah daerah membiarkan *Flypaper Effect* ini terjadi dan dibiarkan terus

menerus, maka akan bertentangan dengan asas desentralisasi dengan prinsip otonomi daerah di mana setiap pemerintah daerah dituntut untuk mandiri dan melakukan penyesuaian dengan perubahan ekonomi tanpa bergantung pada pemerintah pusat.

Terdapat beberapa penelitian yang mengkaji terkait *Flypaper Effect* pada Belanja Daerah. Dalam penelitian Kesuma, Sari, Amri, dan Masnoni (2022), mengemukakan hasil bahwa PAD dan DAU secara parsial berpengaruh positif signifikan terhadap Belanja Daerah. Sedangkan DAK tidak berpengaruh, serta terjadi *Flypaper Effect* pada Belanja Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan karena koefisien DAU lebih besar daripada koefisien PAD.

Rafi dan Arza (2022) juga mengemukakan bahwa secara parsial PAD, DAU, DAK, dan Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SiLPA) berpengaruh positif signifikan terhadap Belanja Daerah. Selain itu telah terjadi *Flypaper Effect* karena secara simultan, pengaruh DAU, DAK, dan SiLPA terhadap Belanja Daerah lebih besar daripada pengaruh PAD terhadap Belanja Daerah.

Adapun penelitian yang dilakukan oleh Fitriani, Haykal, Murhaban, dan Indrayani (2024), baik PAD, DAK maupun DBH tidak berpengaruh, sedangkan DAU berpengaruh positif signifikan terhadap Belanja Daerah. Selain itu, *Flypaper Effect* terjadi pada Kabupaten/Kota di Provinsi Aceh.

Dalam penelitian Abrar, Masnila, dan Dwitayati (2024) mengemukakan hasil bahwa terjadi *Flypaper Effect* pada Belanja Daerah Provinsi di Indonesia karena koefisien DAU dan DBH lebih besar daripada koefisien PAD. Hal ini

menunjukkan ketergantungan yang cukup tinggi terhadap dana transfer pusat serta kurang inisiatifnya pemerintah daerah untuk meningkatkan PAD.

Melihat dari berbagai fenomena yang telah dipaparkan sebelumnya berkaitan dengan keuangan pemerintah daerah provinsi khususnya pada penerimaan dan pengeluaran, maupun hasil penelitian sebelumnya yang tidak dapat digeneralisasikan untuk daerah maupun waktu lainnya karena terdapat perbedaan karakteristik letak geografis maupun kondisi ekonomi, maka penulis tertarik untuk mengkaji lebih lanjut bagaimana pengaruh PAD dan Dana Perimbangan terhadap Belanja Daerah pada provinsi di seluruh Indonesia. Selain itu, diperlukan indikasi adakah keterjadian *Flypaper Effect* untuk menunjukkan potensi perilaku fiskal yang lebih bergantung pada dana transfer pusat. Dengan demikian, penulis mengambil judul “**Analisis *Flypaper Effect* dan Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan terhadap Belanja Daerah** (Studi pada Pemerintah Daerah Provinsi di Indonesia Tahun 2020-2024)”.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka dapat diidentifikasi pokok permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, dan Belanja Daerah pada Pemerintah Daerah Provinsi di Indonesia tahun 2020-2024?
2. Bagaimana pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Perimbangan terhadap Belanja Daerah pada Pemerintah Daerah Provinsi di Indonesia tahun 2020-2024 secara simultan?

3. Bagaimana pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Perimbangan terhadap Belanja Daerah pada Pemerintah Daerah Provinsi di Indonesia tahun 2020-2024 secara parsial?
4. Bagaimana *Flypaper Effect* pada Belanja Daerah Pemerintah Daerah Provinsi di Indonesia tahun 2020-2024?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan identifikasi masalah di atas, maka tujuan penulis melakukan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, dan Belanja Daerah pada Pemerintah Daerah Provinsi di Indonesia tahun 2020-2024.
2. Untuk mengetahui pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Perimbangan terhadap Belanja Daerah pada Pemerintah Daerah Provinsi di Indonesia tahun 2020-2024 secara simultan.
3. Untuk mengetahui pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Perimbangan terhadap Belanja Daerah pada Pemerintah Daerah Provinsi di Indonesia tahun 2020-2024 secara parsial.
4. Untuk mengetahui *Flypaper Effect* pada Belanja Daerah Pemerintah Daerah Provinsi di Indonesia tahun 2020-2024.

1.4 Kegunaan Hasil Penelitian

1.4.1 Kegunaan Pengembangan Ilmu

Bagi kepentingan pengembangan keilmuan, maka penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam literatur akademik mengenai keuangan daerah serta analisis permasalahan khususnya mengenai PAD, Dana Perimbangan, Belanja Daerah, dan *Flypaper Effect*. Dengan demikian bisa menjadi referensi bagi para peneliti lain dalam bidang akuntansi sektor publik berkaitan dengan masalah dan faktor yang mempengaruhi belanja daerah.

1.4.2 Kegunaan Praktis

Bagi penulis, penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan serta pengetahuan penulis mengenai pengaruh PAD dan Dana Perimbangan terhadap Belanja Daerah serta *Flypaper Effect*.

Bagi pemerintah daerah provinsi di Indonesia, penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dalam mengelola belanja dan meningkatkan potensi PAD serta mengurangi ketergantungan terhadap transfer pusat untuk menghindari terjadinya *Flypaper Effect*. Selain itu, diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan bagi pemerintah pembuat kebijakan dalam menetapkan strategi pengelolaan keuangan daerah yang lebih berkelanjutan dan mandiri.

Bagi pihak lain, penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan dan dijadikan sebagai pembandingan bagi peneliti lain dalam penelitian lebih lanjut mengenai masalah yang sama.

1.5 Lokasi dan Waktu Penelitian

1.5.1 Lokasi Penelitian

Penelitian dilaksanakan pada seluruh Pemerintah Daerah Provinsi di Indonesia Tahun 2020-2024, dengan mengambil, mengumpulkan, dan menganalisis data yang diperoleh secara sekunder melalui *website* resmi Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPk) yakni pada <https://djp.kemenkeu.go.id>.

1.5.2 Waktu Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan mulai dari pengajuan *outline* sampai penyusunan skripsi terhitung dari bulan September 2025 sampai Mei 2026. Dengan rincian kegiatan penelitian seperti pada Lampiran 1.