

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Penelitian**

Transfer dana dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah atau yang biasa disebut dengan transfer antarpemerintah (*intergovernmental transfer*) merupakan hal umum yang terjadi pada beberapa negara di dunia akibat kebutuhan dana daerah yang meningkat (Khusaini, 2006). Transfer antarpemerintah berperan penting sebagai salah satu sumber pendapatan daerah untuk mengurangi kesenjangan antara kebutuhan dan pendapatan pajak daerah itu sendiri. Dari peran tersebut, transfer antarpemerintah diharapkan mampu membantu daerah dalam menyediakan barang publik yang memadai dan meratakan disparitas regional (Rosenfeld, 2010).

Namun sayangnya di beberapa negara berkembang termasuk Indonesia, masih banyak kendala keuangan menyulitkan daerah yang belum mandiri secara finansial (Kartika, 2015). Walaupun jumlah transfer antarpemerintah meningkat setiap tahun karena adanya permintaan layanan publik (seperti; pendidikan, kesehatan, transportasi, dan lain sebagainya), namun nyatanya pendapatan daerah terutama dari pajak belum seimbang dengan pengeluaran yang diinginkan (Rosen & Gayer, 2010). Bahkan pengeluaran pemerintah daerah hanya mampu dibiayai paling tinggi sebesar 20% oleh Pendapatan Asli Daerah atau PAD (Kuncoro, 2007).

Dikarenakan kemampuan PAD dalam membiayai pengeluaran pemerintah daerah itu rendah, maka pemerintah daerah akan mengusahakan agar transfer antarpemerintah yang diperoleh pada periode berikutnya tetap. Transfer antarpemerintah yang seyogyanya menjadi stimulus untuk meningkatkan kemandirian daerah, justru mendapat respon lain dari daerah. Dengan kata lain, daerah menjadi tidak lebih mandiri karena semakin bergantung pada transfer dari pemerintah pusat (Ndadari & Adi, 2008). Hal ini menyebabkan PAD tidak ini menyebabkan PAD tidak signifikan berpengaruh terhadap Belanja Daerah,

dimana pengaruh transfer antarpemerintah terhadap Belanja Daerah lebih besar daripada pengaruh PAD terhadap Belanja Daerah yang akhirnya menyebabkan terjadinya fenomena *Flypaper Effect* (Lambut & Pangemanan, 2013).

Terjadinya fenomena *Flypaper Effect* dapat diartikan sebagai peningkatan pajak dan anggaran belanja pemerintah yang berlebihan atau suatu kondisi saat elastisitas pengeluaran pemerintah lebih besar daripada pengeluaran terhadap pajak daerah (Melo, 2002; Gstoettner, 2010; Dalle, 2011; dan Venter, 2007 dalam Rokhanyah & Nugroho, 2011). Fenomena *Flypaper Effect* didasari dengan 2 syarat yaitu ketika hasil yang diperoleh memiliki: (1) nilai koefisien DAU lebih besar dari nilai koefisien PAD dan keduanya signifikan; dan (2) PAD tidak signifikan terhadap Belanja Daerah (Maimunah, 2006). Kedua syarat tersebut menunjukkan bahwa penentuan terjadinya fenomena *Flypaper Effect* yaitu melalui perbandingan pengaruh PAD dan DAU terhadap Belanja Daerah.

Menurut UU No. 33 Tahun 2004 Pasal 1 Ayat 14, Belanja Daerah adalah semua kewajiban daerah yang diakui sebagai pengurangan nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan. Belanja Daerah menurut jenisnya dibagi menjadi dua macam yaitu: (1) Belanja Langsung yang dalam penganggarannya dipengaruhi langsung dengan adanya suatu kegiatan atau pelaksanaan program dari pemerintah dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakatnya seperti Belanja Pegawai, Belanja Barang dan Jasa, Belanja Modal; dan (2) Belanja Tidak Langsung yang dalam penganggarannya tidak dipengaruhi langsung dengan adanya suatu kegiatan atau pelaksanaan program dari pemerintah dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakatnya seperti Belanja Pegawai, Belanja Bunga, Belanja Subsidi, Belanja Hibah, Belanja Bantuan Sosial dan Keuangan, dan Belanja Tidak Terduga.

Realisasi dari Belanja Langsung maupun Belanja Tidak Langsung setiap daerah di Indonesia berbeda karena kebutuhan setiap daerah baik wilayah Metropolitan ataupun Non-Metropolitan berbeda. Metropolitan merupakan persatuan beberapa wilayah administratif biasanya perkotaan besar dan kabupaten, atau setingkatnya. Hal yang membedakan wilayah Metropolitan

dengan wilayah yaitu adanya karakteristik fokus yang tinggi dalam hal jumlah penduduk dan juga berbagai kegiatan industri seperti perdagangan, perbankan, dan lainnya.

Menurut Badan Perencanaan Pembangunan Nasional terdapat dua wilayah Metropolitan di Pulau Jawa yaitu: (1) Wilayah Metropolitan Jakarta dengan nama resmi Jabodetabekpunjur yang terdiri dari Kota Jakarta Barat, Kota Jakarta Pusat, Kota Jakarta Selatan, Kota Jakarta Timur, Kota Jakarta Utara, Kabupaten Kepulauan Seribu, Kabupaten Bogor, Kota Bogor, Kota Depok, Kabupaten Tangerang, Kota Tangerang, Kota Tangerang Selatan, Kabupaten Bekasi, Kota Bekasi, Kabupaten Cianjur; dan (2) Wilayah Metropolitan Bandung dengan nama resmi Bandung Raya yang terdiri dari Kota Bandung, Kabupaten Bandung, Kabupaten Bandung Barat, Kota Cimahi.

Pulau Jawa terdiri dari 6 provinsi yaitu Provinsi Banten, DKI Jakarta, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, dan D.I Yogyakarta. Selain daripada Kota dan Kabupaten yang telah disebutkan pada paragraf sebelumnya, maka Kota dan Kabupaten lain bukan termasuk wilayah Metropolitan di Pulau Jawa. Perbedaan karakteristik antara wilayah Metropolitan dengan wilayah Non-Metropolitan tersebut mengakibatkan adanya potensi sedikit perbedaan antara Belanja Daerah masing-masing pemerintah daerah di Pulau Jawa. Perbedaan tersebut dapat dilihat pada tabel berikut.

**Tabel I. 1 Data Rata-Rata Realisasi Belanja Daerah Wilayah Metropolitan dan Non-Metropolitan di Pulau Jawa Tahun 2019**

No.	Daerah	Belanja Daerah (Juta Rupiah)
1	Metropolitan	7.215,24
2	Non-Metropolitan	2.119,37

Sumber: Badan Pusat Statistik (*Data diolah*)

Data di atas menunjukkan perbedaan Belanja Daerah di wilayah Metropolitan dan Kota/Kabupaten Non-Metropolitan di Pulau Jawa. Belanja Daerah wilayah Metropolitan lebih tinggi dibandingkan dengan wilayah Non-Metropolitan.

Selain di wilayah Metropolitan, perbedaan tersebut juga terlihat jelas di provinsi dengan Dana Alokasi Umum rendah dan provinsi dengan Dana

Alokasi Umum tinggi di Pulau Jawa. Provinsi dengan Dana Alokasi Umum rendah yaitu Provinsi Banten, Daerah Istimewa Yogyakarta, dan Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Sedangkan, provinsi dengan Dana Alokasi Umum yaitu Provinsi Jawa Timur, Provinsi Jawa Tengah, dan Provinsi Jawa Barat. Perbedaan tersebut dapat dilihat pada Gambar I. 1.



**Gambar I. 1 Data Rata-Rata Realisasi Belanja Daerah Provinsi DAU Tinggi dan Provinsi DAU Rendah di Pulau Jawa 2010 – 2019**

Sumber: Badan Pusat Statistik (*Data diolah*)

Data di atas menunjukkan rata-rata realisasi Belanja Daerah provinsi dengan DAU tinggi dan provinsi dengan DAU rendah di Pulau Jawa tahun 2010 – 2019. Secara umum Belanja Daerah di provinsi dengan DAU tinggi dan provinsi dengan DAU rendah cenderung naik dari tahun ke tahun.

Rata-rata Belanja Daerah terkecil ada pada tahun 2015 di provinsi dengan DAU rendah yaitu hanya sebesar 12.623 miliar rupiah. Sedangkan, rata-rata realisasi Belanja Daerah tertinggi terjadi pada tahun 2019 di Daerah yang memiliki Dana Alokasi Umum tinggi yaitu mencapai 121.730 miliar rupiah.

Jumlah pendapatan yang diterima masing-masing daerah juga mempengaruhi perbedaan Belanja Daerah. Salah satu pendapatan yang diterima oleh Pemerintah Daerah yaitu dari Pendapatan Asli Daerah (PAD). Daerah tertentu yang memiliki PAD lebih tinggi dan keadaan ekonomi lebih

stabil membuktikan bahwa keanekaragaman ciri geografis dapat mempengaruhi kondisi sosial dan ekonomi setiap daerah (Amalia, 2017).

Ketimpangan kondisi sosial dan ekonomi dapat dilihat dari beberapa sektor misalnya pendidikan dan kesehatan di wilayah Metropolitan seperti Jakarta dan kota-kota besar lainnya lebih berkembang dibandingkan beberapa wilayah Non metropolitan terutama di provinsi-provinsi Pulau Jawa. Hal tersebut ditunjukkan dengan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) provinsi di Pulau Jawa yang bervariasi.

**Tabel I. 2 Data Rata-Rata Produk Domestik Regional Bruto Wilayah Metropolitan dan Non-Metropolitan di Pulau Jawa**

No.	Daerah	PDRB (Juta Rupiah)
1	Metropolitan	43.949,24
2	Non-Metropolitan	4.539,52

Sumber: Badan Pusat Statistik (*Data diolah*)

Data di atas menunjukkan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) yang bervariasi di wilayah Metropolitan dan Non-Metropolitan di Pulau Jawa. Seperti pada data Belanja Daerah, wilayah Metropolitan juga memiliki PDRB lebih tinggi dibandingkan dengan wilayah Non-Metropolitan.

Rata-rata Belanja Daerah yang besar diikuti dengan PDRB yang tinggi juga. Hal tersebut sesuai dengan penelitian Sasana (2011) yang mengatakan bahwa meningkatnya PDRB suatu daerah akan seiring dengan besarnya potensi penerimaan daerah tersebut. Adanya peningkatan penerimaan daerah digunakan untuk memenuhi kebutuhan publik dan membiayai berbagai macam program pembangunan daerah. Dengan itu PDRB memiliki hubungan positif dengan Belanja Daerah yaitu peningkatan PDRB akan diikuti juga dengan Belanja Daerah yang meningkat.

Pendapatan lain yang diterima oleh Pemerintah Daerah selain Pendapatan Asli Daerah (PAD) yaitu Dana Perimbangan. Berdasarkan Undang-Undang Nomer 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah, Dana Perimbangan terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil (DBH). DAU merupakan dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan

pemerataan kemampuan keuangan antar-daerah. DAU yang dialokasikan kepada daerah berbeda-beda berdasarkan angka presentase untuk mendanai kebutuhan daerah masing-masing dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Perbedaan alokasi DAU tersebut juga dapat terlihat di Pulau Jawa.

**Tabel I. 3 Data Rata-Rata Dana Alokasi Umum Wilayah Metropolitan dan Non-Metropolitan di Pulau Jawa**

No.	Daerah	DAU (Juta Rupiah)
1	Metropolitan	1.061,43
2	Non-Metropolitan	854

Sumber: Badan Pusat Statistik (*Data diolah*)

Data di atas menunjukkan perbedaan Dana Alokasi Umum di wilayah Metropolitan dan Non-Metropolitan di Pulau Jawa. Sama seperti data Belanja Daerah dan PDRB, DAU yang lebih tinggi dimiliki oleh wilayah Metropolitan.

Selain di wilayah Metropolitan, perbedaan tersebut juga terlihat semakin jelas di provinsi dengan DAU tinggi dan provinsi dengan DAU rendah di Pulau Jawa. Perbedaan DAU tersebut dapat dilihat pada Gambar I. 2.



**Gambar I. 2 Data Rata-Rata Dana Alokasi Umum Provinsi DAU Tinggi dan Provinsi DAU Rendah di Pulau Jawa 2010 – 2019**

Sumber: Badan Pusat Statistik (*Data diolah*)

Data di atas menunjukkan rata-rata DAU di provinsi dengan DAU tinggi dan provinsi dengan DAU rendah di Pulau Jawa tahun 2010 – 2019. Secara umum DAU di provinsi dengan DAU tinggi maupun provinsi dengan DAU rendah cenderung naik dari tahun ke tahun seperti pada data Belanja Daerah.

Rata-rata DAU terkecil ada pada tahun 2010 di provinsi dengan DAU rendah yaitu hanya sebesar 2.407 miliar rupiah. Sedangkan, rata-rata realisasi DAU tertinggi terjadi pada tahun 2019 di provinsi dengan DAU tinggi yaitu mencapai 38.816 miliar rupiah.

Setiaji & Adi (2007) menyatakan bahwa kontribusi dari Dana Perimbangan masih paling tinggi dibandingkan dengan PAD. Kondisi tersebut menimbulkan perilaku asimetris dalam pemerintah daerah dan tidak sinergis dengan tujuan otonomi daerah untuk membentuk pemerintahan daerah yang mandiri dengan potensi lokalnya.

Setiap kebutuhan pendanaan daerah dalam memenuhi belanja daerah untuk melaksanakan fungsi layanan dasar umum diukur dengan menggunakan indikator tertentu diantaranya yaitu jumlah penduduk dan luas wilayah. Kedua indikator ini saling terkait dan secara bersamaan mempengaruhi formulasi kebutuhan pendanaan daerah. Jumlah penduduk merupakan salah satu variabel untuk mengukur kebutuhan pendanaan dalam rangka pelaksanaan fungsi layanan dasar umum, sedangkan luas wilayah menggambarkan kebutuhan atas penyediaan sarana dan prasarana per satuan wilayah (Huda, 2015).

Penelitian ini menggunakan variabel perbandingan jumlah penduduk dengan luas wilayah atau kepadatan penduduk (*population density*). Kepadatan penduduk adalah banyaknya jumlah penduduk per satuan unit wilayah dan menunjukkan jumlah rata-rata penduduk pada setiap km<sup>2</sup> dalam suatu wilayah. Jumlah penduduk yang tinggi menjadi salah satu karakteristik yang menjadi ciri dari wilayah Metropolitan dibandingkan wilayah Non-Metropolitan.

**Tabel I. 4 Data Rata-Rata Kepadatan Penduduk Kota/Kabupaten Metropolitan dan Non-Metropolitan di Pulau Jawa**

No.	Daerah	Tahun 2019 (per km <sup>2</sup> )
1	Kota Metropolitan	7.275,76
2	Non-Metropolitan	2.790,78

Sumber: Badan Pusat Statistik (*Data diolah*)

Data di atas menunjukkan perbedaan Kepadatan Penduduk di wilayah Metropolitan dan Non-Metropolitan di Pulau Jawa. Sesuai dengan data Belanja Daerah, PDRB, dan DBH, wilayah Metropolitan memiliki Kepadatan

Penduduk yang lebih tinggi daripada wilayah Non-Metropolitan. Selain dapat mempengaruhi Belanja Daerah (Sari & Ningsih, 2018), Kepadatan Penduduk yang ada di suatu daerah juga akan meningkatkan jumlah Penerimaan Pajak yang akan diterima oleh Pemerintah Daerah tersebut (Bayu Aji & SBM, 2021).

Pajak daerah merupakan iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi ataupun badan kepada daerah tanpa adanya imbalan secara langsung yang seimbang yang mana iuran ini dapat dipaksakan berdasarkan peraturan Undang-Undang yang berlaku (PP Nomor 65 Tahun 2001). Jenis-jenis pajak yang dapat dipungut oleh pemerintah yaitu Pajak Penghasilan, Pajak Hotel, Pajak Restoran, Pajak Hiburan, Pajak Reklame, Pajak Penerangan Jalan, dan Pajak Pengambilan dan Pengolahan Galian Golongan C. Sedangkan, jenis pajak yang dipungut dari penghasilan masyarakat yaitu Pajak Penghasilan (Al Khoiri, 2015).

Selain Pajak dan Retribusi Daerah, potensi yang mempunyai pengaruh cukup besar terhadap besarnya PAD yaitu Sumber Daya Alam yang dimiliki daerah apabila mampu dikelola dengan baik walaupun pengaruhnya tidak sebesar pengaruh yang diberikan oleh Pajak dan Retribusi Daerah. Penerimaan Pajak provinsi dengan DAU tinggi dan provinsi dengan DAU rendah di Pulau Jawa dapat dilihat pada gambar berikut.



**Gambar I. 3 Data Rata-Rata Pajak Daerah Provinsi dengan DAU Tinggi dan Provinsi dengan DAU Rendah di Pulau Jawa 2010 – 2019**

Sumber: Badan Pusat Statistik (*Data diolah*)

Data di atas menunjukkan rata-rata penerimaan Pajak di provinsi dengan DAU tinggi dan provinsi dengan DAU rendah di Pulau Jawa tahun 2010 – 2019. Di provinsi dengan DAU tinggi maupun provinsi dengan DAU rendah, penerimaan Pajak cenderung naik dari tahun ke tahun.

Rata-rata penerimaan Pajak terkecil ada pada tahun 2010 di provinsi dengan DAU tinggi yaitu hanya sebesar 4.765 miliar rupiah. Sedangkan, rata-rata Penerimaan Pajak tertinggi terjadi pada tahun 2019 di provinsi dengan DAU tinggi yaitu mencapai 25.677 miliar rupiah.

Studi ini bertujuan untuk menganalisis transfer pemerintah dan fenomena *flypaper effect* daerah kota dan kabupaten di Pulau Jawa. Penelitian tentang fenomena *Flypaper Effect* di negara Indonesia dan analisis respon Produk Domestik Regional Bruto, Kepadatan Penduduk, dan Pajak terhadap Belanja Daerah diantaranya dilakukan oleh Siahaan (2020), Ardanareswari, Laut, & Destiningsih (2019), Nurwahyu *et al.* (2019), Rahmayanti (2018), dan Rubiyanto & Rahayu (2019). Analisis fenomena *Flypaper Effect* juga mendapat banyak perhatian dalam penelitian di beberapa negara lainnya misalnya penelitian yang dilakukan oleh Pettersson (2020), Langer & Korzhenevych (2018), Samal (2018), Lim *et al.* (2017), dan Sagbas & Saruc (2004).

Berbeda dengan penelitian sebelumnya, penelitian ini memperluas penelitian setidaknya dalam dua hal. Pertama, objek penelitian dibagi menjadi kota/kabupaten metropolitan dan kota/kabupaten non-metropolitan pada tahun 2019 untuk memeriksa dampak dari kepadatan penduduk terhadap fenomena *flypaper effect*. Kedua, objek penelitian dibagi menjadi provinsi yang Dana Alokasi Umum rendah dan provinsi yang Dana Alokasi Umum tinggi dari tahun 2015 – 2019 untuk mengetahui pengaruh tinggi-rendahnya Dana Alokasi Umum terhadap fenomena *flypaper effect*.

Dengan adanya beberapa permasalahan yang telah diuraikan, peneliti tertarik untuk mengambil judul Transfer Pemerintah dan Fenomena *Flypaper Effect* daerah Kota dan Kabupaten di Pulau Jawa. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi informasi yang bermanfaat bagi para pengambil keputusan untuk

mencapai pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan secara merata pada semua daerah dan mengurangi kesenjangan pembangunan ekonomi khususnya daerah Pulau Jawa.

## **B. Pertanyaan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang penelitian yang telah diuraikan sebelumnya, maka rumusan masalah penelitian ini adalah sebagai berikut.

1. Apakah ada pengaruh antara Produk Domestik Regional Bruto, Dana Alokasi Umum, dan Kepadatan Penduduk terhadap Belanja Daerah di Wilayah Kota/Kabupaten Metropolitan dan Non-Metropolitan?
2. Apakah fenomena *Flypaper Effect* dipengaruhi oleh Kepadatan Penduduk?
3. Apakah ada pengaruh antara Pajak Daerah dan Dana Alokasi Umum terhadap Belanja Daerah di provinsi dengan Dana Alokasi Umum rendah dan provinsi dengan Dana Alokasi Umum tinggi?
4. Apakah fenomena *Flypaper Effect* dipengaruhi oleh Dana Alokasi Umum?
5. Apakah fenomena *Flypaper Effect* terjadi secara merata di Pulau Jawa?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang ada, maka tujuan penelitian yaitu sebagai berikut.

1. Mengetahui besarnya pengaruh antara Produk Domestik Regional Bruto, Dana Bagi Hasil, dan Jumlah Penduduk terhadap Belanja Daerah di wilayah Metropolitan dan Non-Metropolitan;
2. Mengetahui bahwa fenomena *Flypaper Effect* dipengaruhi oleh Kepadatan Penduduk;
3. Mengetahui besarnya pengaruh antara Pajak Daerah dan Dana Bagi Hasil terhadap Belanja Daerah di provinsi dengan Dana Alokasi Umum rendah dan provinsi dengan Dana Alokasi Umum tinggi;
4. Mengetahui bahwa fenomena *Flypaper Effect* dipengaruhi oleh Dana Alokasi Umum;

5. Mengetahui bahwa fenomena *Flypaper Effect* terjadi secara merata di Pulau Jawa.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pembaca. Adapun kegunaan dari penelitian ini sebagai berikut.

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menambah ilmu pengetahuan dan wawasan khususnya tentang Transfer Pemerintah dan fenomena *Flypaper Effect* di Pulau Jawa. Penelitian ini juga berguna sebagai rujukan ataupun referensi bagi peneliti selanjutnya yang tertarik mengembangkan penelitian mengenai tema serupa. Selain itu, penelitian ini merupakan sumbangan pemikiran sebagai koleksi pustaka bagi lembaga tempat penulis menuntut ilmu.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi dan masukan khususnya kepada pemerintah daerah. Hasil penelitian ini juga diharapkan menjadi bahan evaluasi dan pertimbangan bagi pemerintah daerah mengoptimalkan potensi lokal dalam menciptakan dan membangun kemandirian daerah.