

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Permasalahan**

Indonesia merupakan negara dengan perkembangan akuntansi sektor publik yang cukup pesat. Setiap daerah di wilayah Republik Indonesia diberikan kewenangan oleh pemerintah pusat untuk mengatur pemerintahannya. Pelimpahan kewenangan yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah disebut otonomi daerah dan penyelenggaraan pemerintah daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pemerintah daerah tidak hanya mengatur dan mengelola urusan rumah tangga atau non-keuangan saja, tetapi mengatur dan merencanakan urusan keuangan daerah serta alokasi dana yang diperoleh dari pemerintah pusat maupun daerah itu sendiri dengan dibantu oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Secara tidak langsung masyarakat juga terlibat dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang mana awalnya DPRD menampung segala aspirasi masyarakat. Sebelum menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), pemerintah daerah Bersama dengan DPRD membuat Kebijakan Umum APBD (KUA) dan Plafom Anggaran Sementara (PPAS) untuk menentukan gambaran jangka pendek dan jangka panjang yang akan dilakukan oleh pemerintah daerah dalam menghadapi desentralisasi fiskal yang memiliki tujuan mensejahterahkan masyarakat dengan memaksimalkan alokasi belanja daerah sebaik mungkin untuk meningkatkan pelayanan dan fasilitas publik.

Pengaruh dari kewenangan yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah (otonomi daerah) adalah pemerintah daerah diwajibkan menggali potensi yang ada pada daerah itu sendiri baik dari sumber daya alam maupun dari sumber daya manusia. Hal tersebut dilakukan untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan dan pembangunan daerah dan sebagai sumber penerimaan agar dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Upaya pemerintah daerah dalam meningkatkan PAD dilakukan untuk meningkatkan kualitas dari pelayanan publik dan akan berpengaruh terhadap tata kelola pemerintahan yang

lebih baik (*good government*). Pemerintah daerah dapat meningkatkan sumber PAD melalui pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain PAD yang sah (Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah pada Pasal 6 ayat (1)).

Selain mengandalkan penerimaan yang didapat dari daerah itu sendiri, pemerintah daerah juga mendapatkan dana rutin atau disebut juga pendapatan transfer setiap tahunnya dari pemerintah pusat berupa Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Dana Alokasi Umum (DAU) adalah transfer dana oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang dananya bersumber dari APBN dan dialokasikan kepada setiap daerah otonom sebagai pemerataan keuangan agar tidak terjadi kesenjangan fiskal antar-pemerintah untuk menunjang kebutuhan dan pembangunan daerah. Sedangkan Dana Alokasi Khusus (DAK) merupakan dana yang bersumber dari APBN dan dialokasikan kepada daerah tertentu untuk mendanai kegiatan khusus yang menjadi wewenang pemerintah daerah. Hal tersebut diharapkan pemerintah pusat agar pemerintah daerah dapat meningkatkan belanja publik yang sejalan dengan peningkatan terhadap pendapatan daerah.

Permasalahan yang muncul akibat dana transfer berupa DAU dan DAK yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah terletak pada perbedaan pemahaman dari fungsi DAU dan DAK yang diberikan tersebut. Pemerintah pusat memberikan dana tersebut sebagai pemerataan keuangan antar daerah. Sedangkan pemerintah daerah menganggap bahwa dana yang diberikan untuk memenuhi kebutuhan daerahnya sehingga terjadi respon belanja daerah yang lebih banyak menggunakan dana dari pusat daripada menggunakan pendapatan asli daerahnya sendiri. Hal tersebut dinamakan atau dikenal dengan istilah *flypaper effect* (Susanti dan Indrian, 2017).

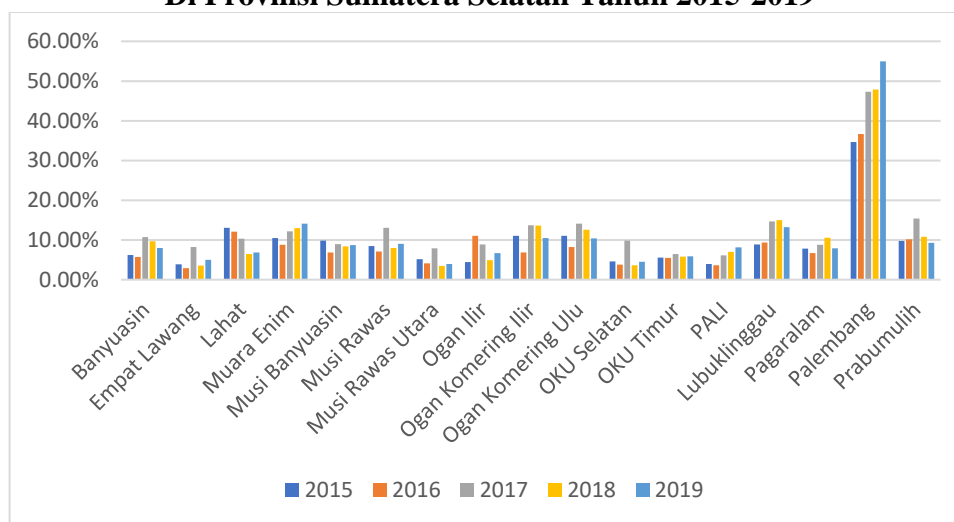
Cerminan keberhasilan suatu daerah otonom dapat dilihat dari kemandirian keuangan daerah tersebut. Tingkat kemandirian keuangan daerah menunjukkan seberapa besar kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai keperluan daerah. Semakin besar tingkat kemandirian keuangan daerah, maka

pemerintah daerah mampu meningkatkan kemampuan keuangan yang berasal dari daerah itu sendiri dan mengurangi ketergantungan terhadap bantuan dana yang diberikan oleh pemerintah pusat.

Selanjutnya untuk mengetahui bagaimana hubungan antara kemandirian dan kemampuan keuangan suatu daerah terbagi menjadi empat tingkatan, yaitu Rendah Sekali (0-25%) disebut dengan hubungan Instruktif, Rendah (>25-50%) disebut dengan hubungan Konsultatif, Sedang (>50-75%) disebut dengan hubungan Partisipatif, dan Tinggi (>75-100%) disebut dengan hubungan Delekatif (Halim, 2012).

Rasio kemandirian keuangan pada Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan tahun 2015-2019 mengalami fluktuasi yang dilihat dari jumlah PAD yang masih relatif rendah dibandingkan dengan jumlah pendapatan transfer yang diberikan pemerintah dan berimplikasi terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah. Hal tersebut dapat dilihat dari grafik 1.1.

**Gambar 1.1**  
**Grafik Rasio Kemandirian Keuangan Daerah Kabupaten/Kota**  
**Di Provinsi Sumatera Selatan Tahun 2015-2019**



Sumber : BPK RI, Data diolah 2021

Berdasarkan grafik 1.1 dapat dilihat bahwa tingkat kemandirian pada Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan selama lima tahun terakhir dalam kemampuan keuangannya dapat dikatakan cukup rendah. Dimana pada 13 kabupaten yaitu Banyuasin, Empat Lawang, Lahat, Muara Enim, Musi Banyuasin,

Musi Rawas, Musi Rawas Utara, Ogan Ilir, Ogan Komering Ilir, Ogan Komering Ulu, OKU Selatan, OKU Timur, PALI dan 3 kota yaitu Lubuklinggau, Pagaram, Prabumulih yang rasio kemandirian keuangannya hanya berkisar pada 2-15%. Hal tersebut diartikan dalam ukuran kemampuan keuangannya sangat rendah dan termasuk pada pola hubungan instruktif yaitu peranan pemerintah pusat lebih dominan daripada kemandirian pemerintah daerah itu sendiri. Pada Kota Palembang rasio kemandirian keuangannya berkisar pada 34-54% yang diartikan dalam ukuran kemampuan keuangannya rendah dan termasuk pada pola hubungan konsultatif yaitu peranan pemerintah pusat lebih perlahan mulai berkurang dan lebih banyak memberikan konsultasi, dikarenakan daerah dianggap sedikit lebih dapat membiayai keperluan otonomnya sendiri.

Berdasarkan uraian dari latar belakang diatas, penulis berkeinginan untuk melakukan penelitian dengan judul **“Analisis *Flypaper Effect* Pada Belanja Daerah dan Implikasinya Terhadap Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan Tahun 2015-2019”**.

## **1.2 Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian dari latar belakang permasalahan diatas, maka rumusan masalah pada penelitian ini adalah:

1. Apakah Pendapatan Asli Daerah berpengaruh terhadap Belanja Daerah?
2. Apakah Dana Alokasi Umum berpengaruh terhadap Belanja Daerah?
3. Apakah Dana Alokasi Khusus berpengaruh terhadap Belanja Daerah?
4. Apakah Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus secara simultan berpengaruh terhadap Belanja Daerah?
5. Apakah Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, dan Belanja Daerah secara simultan berpengaruh terhadap Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah?
6. Apakah terjadi *Flypaper Effect* pada Belanja Daerah?

### **1.3 Batasan Masalah**

Batasan masalah dalam penelitian ini adalah peneliti hanya memfokuskan *flypaper effect* yaitu Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus Terhadap Belanja Daerah dan implikasinya terhadap Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah di Provinsi Sumatera Selatan yang terdiri dari kabupaten/kota Tahun 2015-2019.

### **1.4 Tujuan dan Manfaat Penelitian**

#### **1.4.1 Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini sesuai dengan rumusan masalah yaitu untuk mengetahui dan menganalisa:

1. Untuk mengetahui pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Daerah.
2. Untuk mengetahui pengaruh Dana Alokasi Umum terhadap Belanja Daerah.
3. Untuk mengetahui pengaruh Dana Alokasi Khusus terhadap Belanja Daerah.
4. Untuk mengetahui pengaruh secara simultan Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus terhadap Belanja Daerah.
5. Untuk mengetahui terjadi atau tidak *Flypaper Effect* pada Belanja Daerah.
6. Untuk mengetahui pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, dan Belanja Daerah secara simultan terhadap Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah.

#### **1.4.2 Manfaat Penelitian**

Berdasarkan tujuan dari uraian di atas, penelitian ini memiliki manfaat sebagai berikut:

1. Penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan referensi untuk penelitian-penelitian selanjutnya yang berkaitan dengan

*Analisis Flypaper Effect* Pada Belanja Daerah dan Implikasinya Terhadap Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah.

2. Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pada pengembangan teori, terutama pada mahasiswa Akuntansi Sektor Publik.
3. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi terhadap pemerintah daerah terhadap pentingnya mengoptimalkan kontribusi pendapatan asli daerah untuk membiayai belanja daerah agar tidak terlalu bergantung pada pemerinah pusat yang digunakan meningkatkan keuangan daerah dan kualitas pelayanan serta fasilitas publik.