

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Permasalahan

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Desentralisasi adalah penyerahan kekuasaan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi. Otonomi daerah merupakan kewenangan suatu daerah untuk menyusun, mengatur dan mengurus daerahnya sendiri tanpa ada campur tangan serta bantuan dari pemerintah pusat. Dengan adanya otonomi daerah diharapkan adanya daerah-daerah tertinggal dalam suatu negara hingga daerah otonom tersebut dapat mandiri dan secara otomatis dapat memajukan pembangunan nasional.

Sun'an dan Senuk (2015), menyatakan pemberian otonomi daerah pada dasarnya merupakan upaya pemberdayaan daerah dalam rangka mengelola pembangunan di daerahnya, kreativitas, inovasi dan kemandirian diharapkan akan dimiliki oleh setiap daerah, sehingga dapat mengurangi tingkat ketergantungannya pada Pemerintah Pusat. Dan yang lebih penting adalah bahwa dengan adanya otonomi daerah, kualitas pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah kepada masyarakatnya akan meningkat, baik pelayanan yang sifatnya langsung diberikan kepada masyarakat maupun pelayanan yang tidak langsung diberikan, seperti pembuatan fasilitas umum dan fasilitas sosial lainnya. Dengan kata lain penyediaan barang-barang publik (*public goods*) dan pelayanan publik (*service goods*) dapat lebih terjamin.

Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, menyatakan bahwa Pendapatan Daerah adalah semua hak Daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan. Sumber Pendapatan Daerah terdiri dari, Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, dan lain-lain pendapatan yang sah. Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan penerimaan dalam wilayah suatu pemerintah daerah yang bersumber dari masyarakat. PAD terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, pendapatan dari hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain

PAD yang sah. Jumlah PAD yang besar berarti bahwa tingginya partisipasi masyarakat dalam membayar pajak, retribusi daerah dan lainnya, sehingga pemerintah daerah akan terdorong untuk memberikan pelayanan yang berkualitas bagi masyarakat.

Sumatera Selatan adalah salah satu provinsi di Indonesia yang terletak di bagian selatan Pulau Sumatera. Provinsi Sumatera Selatan secara administratif terdiri dari 17 Kabupaten/Kota yaitu 13 Kabupaten dan 4 Kota, 2 diantaranya merupakan Kabupaten hasil dari pemekaran yaitu Kabupaten Penukal Abab Lematang Ilir (PALI) yang merupakan daerah otonomi baru hasil pemekaran dari Kabupaten Muara Enim dan Kabupaten Musi Rawas Utara (Muratara) yang merupakan pemekaran dari Kabupaten induknya yakni Musi Rawas. Provinsi Sumatera Selatan termasuk salah satu provinsi yang mempunyai banyak potensi yang dapat digali untuk dijadikan sumber pendapatan dari berbagai sektor. Menurut Monica, dkk (2017), Provinsi Sumatera Selatan memiliki keunggulan kompetitif pada 11 sektor yaitu: sektor pertanian, pertambangan, pengadaan listrik, pengadaan air, kontruksi, perdagangan, penyediaan akomodasi, jasa keuangan, real estate, jasa perusahaan, dan jasa pendidikan.

Adisasmita (2011), menyatakan seharusnya dengan adanya desentralisasi, pemerintah daerah bisa menggunakan peluang ini untuk menggali dan mengoptimalkan penerimaan PAD sesuai potensi daerah yang dimiliki. Semakin tinggi PAD, semakin banyak kebutuhan yang dapat dibiayai oleh PAD. Namun, pada kenyataannya jumlah penerimaan PAD terhadap Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) masih relatif kecil. Pada akhirnya kekurangan dana anggaran ditutup oleh pemerintah pusat dalam bentuk dana transfer.

Tabel 1.1
Jumlah PAD, DBH, DAU, dan DAK 2016-2020

(dalam ribuan rupiah)

Tahun	PAD	DBH	DAU	DAK	BD
2016	2.190.799.714	4.906.813.810	10.154.794.814	3.611.764.922	24.592.528.332
2017	3.076.431.820	5.267.938.023	10.521.485.079	3.644.499.628	25.862.495.605
2018	2.741.865.515	6.158.711.272	10.634.496.674	4.088.204.981	27.468.053.469
2019	3.151.181.026	7.612.058.065	11.132.857.535	3.856.381.193	32.479.157.223
2020	2.977.532.340	6.006.922.282	10.075.204.321	3.184.961.754	28.260.036.633
Total	14.137.810.415	29.952.443.452	52.518.838.423	18.385.812.478	138.662.271.262

Sumber : Data yang diolah, 2021

Berdasarkan tabel di atas, PAD Provinsi Sumatera Selatan selama 5 tahun tidak stabil dikarenakan mengalami kenaikan dan penurunan di tahun tertentu. Pada Tahun 2016 realisasi penerimaan PAD mencapai Rp2.190.799.714. Tahun selanjutnya 2017, realisasi penerimaan PAD mengalami kenaikan sebesar Rp885.632.106 atau sebesar 40,42% dari tahun sebelumnya. Penurunan realisasi penerimaan PAD terjadi pada tahun 2018 sebesar Rp334.566.305 atau setara dengan 10,87% dari tahun sebelumnya. Pada tahun 2019, PAD juga mengalami kenaikan sebesar Rp409.315.511 atau sebesar 14,92% dari tahun sebelumnya. Sedangkan pada tahun 2020, penerimaan PAD menurun Rp173.648.686.000,- atau sebesar 5,51% dari tahun sebelumnya. Penerimaan PAD selama lima tahun terakhir sebesar Rp14.137.810.415,00 atau sebesar 10,2% dibandingkan dengan jumlah pengeluaran belanja daerah yang berjumlah Rp138.662.271.222.

Pada tahun 2016, realisasi penerimaan DBH mencapai Rp4.906.813.810. Selama tiga tahun berturut-turut realisasi penerimaan DBH mengalami kenaikan. Tahun 2017 penerimaan DBH mengalami kenaikan sebesar 7% atau senilai Rp361.124.213 dibandingkan tahun sebelumnya. Pada tahun 2018 penerimaan DBH mengalami kenaikan sebesar 17% atau senilai Rp890.773.249. Selanjutnya, pada tahun 2019 penerimaan DBH mengalami kenaikan sebesar 24% atau senilai Rp1.453.346.793 dari dengan tahun sebelumnya. Namun, tahun 2020 penerimaan DBH menurun sebesar Rp1.605.135.783 atau sebesar 21,08% dari tahun sebelumnya. Realisasi penerimaan DBH selama lima tahun terakhir sebesar Rp29.952.443.452 atau sebesar 21,6% dibandingkan dengan jumlah pengeluaran belanja daerah.

Sumber pendapatan daerah lainnya yaitu Dana Alokasi Umum (DAU). Pada tahun 2016, realisasi penerimaan DAU mencapai Rp10.154.794.814. Selama tiga tahun berturut-turut realisasi penerimaan DAU mengalami kenaikan. Pada tahun 2017 penerimaan DAU mengalami kenaikan sebesar 4% atau senilai Rp366.690.265 dibandingkan tahun sebelumnya. Pada tahun 2018 penerimaan DAU mengalami kenaikan sebesar 1% atau senilai Rp113.011.595. Selanjutnya, pada tahun 2019 penerimaan DAU mengalami kenaikan sebesar 5% atau senilai Rp498.360.861 dari tahun sebelumnya. Namun, pada tahun terakhir, tahun 2020 penerimaan DAU menurun sebesar Rp1.057.653.214 atau sebesar 10% dari tahun sebelumnya. Realisasi penerimaan DAU selama lima tahun terakhir sebesar Rp52.518.838.423 atau sebesar 37,8% dibandingkan dengan jumlah pengeluaran belanja daerah.

Selanjutnya pendapatan daerah yang terakhir dari Dana Alokasi Khusus (DAK) pada tahun 2016 mencapai Rp3.611.764.922. Pada tahun 2017 penerimaan DAK sedikit meningkat sebesar 0,9% atau senilai Rp32.734.706 dari tahun sebelumnya. Selanjutnya tahun 2018, penerimaan DAK juga mengalami peningkatan sebesar Rp443.705.353 atau sebesar 12,17% dari tahun sebelumnya. Namun, pada tahun 2019 penerimaan DAK mengalami penurunan sebesar 5,6% atau sebesar Rp231.823.788 dibandingkan dengan tahun sebelumnya. Tahun terakhir 2020, penerimaan DAK menurun sebesar Rp671.419.439 atau 17,41% dari tahun sebelumnya. Realisasi penerimaan DAK selama lima tahun terakhir sebesar Rp18.385.812.478 atau sebesar 13,26% dibandingkan dengan jumlah pengeluaran belanja daerah.

Dari penjelasan di atas terlihat bahwa penerimaan daerah dalam hal ini PAD ternyata tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan daerah. Sehingga dibutuhkan dana lain yang berasal dari dana perimbangan (DBH, DAU, dan DAK) untuk memenuhi kebutuhan daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan, menyatakan bahwa dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dana Perimbangan dalam hal ini

terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Dana Bagi Hasil (DBH) yang terdiri dari DBH Pajak dan DBH Sumber Daya Alam juga memberikan kontribusi bagi belanja daerah pemerintah. Mardiasmo (2017) menyatakan, untuk mempercepat pembangunan di daerah, mulai tahun 2017 DAU dialokasikan untuk pembangunan infrastruktur, minimal 25% dari yang diterima daerah.

Dampak dari adanya Pendapatan Transfer tersebut pemerintah daerah dinilai terlalu bergantung terhadap pendapatan transfer pemerintah tersebut untuk membiayai Belanja Daerah tanpa mengoptimalkan potensi yang dimiliki oleh daerahnya sendiri. Armawaddin (2015) mengungkapkan disaat alokasi dana transfer yang diperoleh besar, maka pemerintah daerah berusaha agar periode berikutnya dan transfer yang diperoleh tetap porsi nominalnya. Padahal dalam desentralisasi ini daerah diharapkan mampu mengalokasikan sumber dana ini pada sektor-sektor produktif sehingga dapat mendorong investasi di daerah yang akan berdampak pada penerimaan PAD dan kemandirian daerah dalam membiayai Belanja Daerahnya sendiri. Seharusnya transfer dari pemerintah pusat menjadi stimulus untuk meningkatkan jumlah pendapatan daerah. Namun, dalam praktiknya dana transfer dari pemerintah pusat seringkali dijadikan sumber penerimaan utama untuk membiayai pengeluaran terkait operasional daerah.

Menurut penelitian yang dilakukan oleh Zulfan dan Mustika (2018), disaat dana transfer yang diperoleh besar, maka pemerintah daerah cenderung berupaya agar pada periode berikutnya dana transfer yang diperoleh tetap. Hal ini menyebabkan terjadinya *flypaper effect* atau dalam kata lain bahwa kontribusi Pendapatan Transfer terhadap Belanja Daerah lebih besar daripada kontribusi PAD terhadap Belanja Daerah.

Penelitian yang berkaitan dengan *flypaper effect* oleh Nurdini, dkk (2015) yang mengkaji Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, Dana Bagi Hasil dan Pendapatan Asli Daerah Terhadap Belanja Daerah Kabupaten/ Kota di Jawa Barat, menyimpulkan telah terjadi fenomena *flypaper effect* pada belanja daerah kabupaten dan kota di Jawa Barat. Penelitian lainnya Zulfan dan Mustika (2018) mengkaji pengaruh DAU, Otonomi Khusus, dan PAD terhadap Belanja Daerah,

menyimpulkan terdapat gejala *flypaper effect* di Provinsi Aceh. Purbarini dan Masdjojo (2015) mengkaji pengaruh PAD dan DAU terhadap Belanja Operasi dan Belanja Modal, menyimpulkan terjadi *flypaper effect* pada Belanja Operasi dan tidak terjadi *flypaper effect* pada Belanja Modal. Yulina, dkk (2017) mengkaji pengaruh Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, dan Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Daerah, menyimpulkan bahwa terdapat fenomena *flypaper effect* pada Belanja Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan periode 2012-2016.

Penelitian Syahrin (2018) mengkaji *Flypaper effect* pada PAD dan DAU serta pengaruhnya Terhadap Belanja Daerah Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan, menyimpulkan bahwa tidak terjadi *Flypaper effect* pada Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan tahun 2012-2016. Ramadhani (2015) mengkaji pengaruh Belanja Pegawai, Investasi, dan Pembayaran Utang Pemerintah Daerah terhadap fenomena *Flypaper Effect*, menyimpulkan bahwa Belanja Pegawai, Investasi, dan Pembayaran Utang Pemerintah Daerah tidak berpengaruh terhadap *Flypaper Effect*. Fikki, A (2015) mengkaji pengaruh Belanja Pegawai, Belanja Modal, Investasi Pemerintah dan Pembayaran Utang Pemerintah Daerah terhadap *Flypaper Effect*, menyimpulkan bahwa Investasi Pemerintah berpengaruh negatif dan signifikan terhadap *Flypaper Effect*.

Berdasarkan penjelasan di atas, penelitian ini digunakan untuk menguji bagaimana pengaruh PAD, DBH, DAU, dan DAK terhadap Belanja daerah Pemerintah Daerah kabupaten/kota di Sumatera Selatan. Penelitian ini menggunakan sampel daerah kabupaten/kota di Sumatera Selatan, dengan data Pendapatan Asli Daerah, Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, dan Belanja Daerah Pemerintah kabupaten/kota di Sumatera Selatan, hal ini dikarenakan bahwa kabupaten/kota di Sumatera Selatan memiliki karakteristik ekonomi dan geografis yang berbeda dengan daerah lain. Oleh karena itu maka penulis ingin meneliti tentang: **Analisis Determinan Belanja Daerah Dengan Pendekatan *Flypaper Effect* Pada Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota Di Sumatera Selatan.**

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka dapat dirumuskan masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini yaitu :

1. Bagaimana pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Daerah secara parsial di Provinsi Sumatera Selatan?
2. Bagaimana pengaruh Dana Bagi Hasil terhadap Belanja Daerah secara parsial di Provinsi Sumatera Selatan?
3. Bagaimana pengaruh Dana Alokasi Umum terhadap Belanja Daerah secara parsial di Provinsi Sumatera Selatan?
4. Bagaimana pengaruh Dana Alokasi Khusus terhadap Belanja Daerah secara parsial di Provinsi Sumatera Selatan?
5. Bagaimana pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus terhadap Belanja Daerah secara simultan di Provinsi Sumatera Selatan?
6. Apakah terjadi *Flypaper effect* pada Belanja Daerah di Pemerintah Kabupaten/ Kota Sumatera Selatan?

1.3 Batasan Masalah

Agar tidak menyimpang dari permasalahan yang ada, maka masalah yang akan dibahas pada penelitian ini hanya pada Pendapatan Asli Daerah, Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus dan Belanja Daerah untuk mengungkapkan adanya analisis determinan belanja modal dengan pendekatan tahun 2016-2020. Dengan sampel penelitian sebanyak 17 Kabupaten/ Kota di Sumatera Selatan.

1.4 Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.4.1 Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah, penelitian ini mempunyai tujuan untuk meneliti dan menganalisis:

1. Pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Daerah secara parsial di Pemerintah Kabupaten/ Kota Sumatera Selatan.
2. Pengaruh Dana Bagi Hasil terhadap Belanja Daerah secara parsial di Pemerintah Kabupaten/ Kota Sumatera Selatan.
3. Pengaruh Dana Alokasi Umum terhadap Belanja Daerah secara parsial di Pemerintah Kabupaten/ Kota Sumatera Selatan.
4. Pengaruh Dana Alokasi Khusus terhadap Belanja Daerah secara parsial di Pemerintah Kabupaten/ Kota Sumatera Selatan.
5. Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus terhadap Belanja Daerah di Pemerintah Kabupaten/ Kota Sumatera Selatan.
6. Fenomena *Flypaper effect* pada Belanja Daerah di Pemerintah Kabupaten/ Kota Sumatera Selatan.

1.4.2 Manfaat Penelitian

Penelitian ini dilakukan dikarenakan memiliki manfaat yaitu:

1. Bagi Penulis
Untuk mengembangkan pengetahuan dan wawasan dalam peningkatan kemampuan berfikir dan penelitian.
2. Bagi Akademis
Sebagai bahan referensi bagi peneliti selanjutnya dan diharapkan dapat memberi kontribusi dalam pengembangan penelitian dibidang anggaran dan akuntansi.
3. Bagi Pemerintah Daerah
Sebagai bahan masukan dan diharapkan dapat membantu mengevaluasi kinerja keuangan pemerintah daerah terutama dalam pengendalian belanja daerah Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan.