

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.

Menurut Undang - undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, otonomi daerah didefinisikan sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Otonomi daerah ini juga dilakukan agar kesejahteraan yang didapat oleh seluruh masyarakatnya dapat merata atau tidak hanya sebagian orang saja yang merasakan kesejahteraan. Namun, tujuan utama dari dilakukannya sistem otonomi daerah ini adalah untuk meningkatkan pelayanan publik (*Publik Service*) serta memajukan Perekonomian daerah (UU No 23 Tahun 2014). Pemerintah daerah memiliki hak otonomi dalam mengelola sumber ekonomi daerah secara mandiri dan bertanggung jawab yang hasilnya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah. Otonomi daerah yang sudah berjalan merupakan kesempatan yang sangat baik bagi pemerintah daerah untuk membuktikan kemampuannya dalam melaksanakan kewenangan yang menjadi hak daerah. Maju atau tidaknya suatu daerah ditentukan oleh kemampuan dan kemauan daerah itu sendiri dalam melaksanakan otonomi daerah.

Pemerintah daerah juga memanfaatkan Dana Alokasi Umum (DAU) yang merupakan bagian dari salah satu dana perimbangan untuk membiayai belanja daerahnya. Belanja daerah menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri (permendagri) No.21/2011 tentang pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah dikelompokkan ke dalam belanja langsung dan belanja tidak langsung. Belanja langsung terdiri dari

belanja bunga, pegawai, bantuan sosial, subsidi, hibah bantuan keuangan dan belanja tak terduga. Belanja tidak langsung terdiri dari belanja pegawai, barang jasa dan belanja modal.

Jika dilihat dari APBD setiap pemerintah daerah, dana perimbangan berkontribusi cukup besar terhadap pendanaan di daerah. Kebijakan penggunaan semua dana tersebut diserahkan kepada pemerintah daerah. Transfer pemerintah pusat berupa DAU diberikan dalam rangka pemerataan kemampuan keuangan antar daerah dan untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Namun, pengalokasian DAU di negara-negara berkembang pada umumnya lebih banyak didasarkan pada aspek belanja namun kurang memperhatikan kemampuan untuk mengumpulkan Pendapatan Asli Daerah (Oktavia, 2014). Akibatnya, dari tahun ke tahun pemerintah daerah selalu menuntut transfer yang lebih besar lagi dari pemerintah pusat, bukannya mengeksplorasi basis pajak lokal secara lebih optimal.

Permasalahan yang timbul dalam DAU terletak pada perbedaan pemahaman fungsinya oleh pemerintah pusat maupun daerah. Pemerintah pusat memberikan dana ini dimaksudkan untuk pemerataan keuangan antar daerah sedangkan pemerintah daerah menganggap pemberian dana ini untuk mencukupi kebutuhan daerahnya. Perbedaan pemahaman ini menyebabkan belanja daerah lebih banyak dilakukan oleh pemerintah daerah dengan menggunakan dana transfer dari DAU dari pada Pendapatan Asli Daerah atau dikenal dengan istilah "*Flypaper Effect*".

Disisi lain, belanja pegawai yang merupakan bagian dari belanja daerah, besarnya akan berimbang pada pengeluaran pemerintah daerah. Hal ini tidak sebanding dengan PAD yang masih kurang memadai dalam menutup pengeluaran pemerintah daerah. Pengeluaran belanja pegawai diindikasikan menyerap dana perimbangan dari pemerintah pusat yang cukup tinggi, maka diduga belanja pegawai menjadi salah satu penyebab terjadinya *flypaper effect* di Pemerintah Daerah (Burhanuddin, 2012).

Pendapatan yang diterima oleh pemerintah daerah tentunya akan menjadi sumber daya yang akan digunakan untuk penyelenggaraan kegiatan pemerintah di daerah, salah satunya adalah belanja modal. Peran Pemerintah Daerah dalam

pembangunan adalah sebagai fasilitator dan katalisator. Dalam hal ini, pemerintah daerah mengetahui sasaran pembangunan yang akan dicapai. Oleh karena itu, pemerintah daerah memerlukan sarana dan fasilitas pendukung untuk merealisasikan belanja modal guna meningkatkan pelayanan publik. Jika pihak eksekutif dan legislatif berusaha untuk memaksimalkan penganggaran belanja modal tentunya akan menyerap dana transfer yang lebih dan diduga menyebabkan terjadinya *flypaper effect* (Priliatami, 2017).

Faktor lainnya yang dapat memengaruhi terjadinya *flypaper effect* adalah investasi pemerintah daerah. Investasi pemerintah daerah dapat dianggarkan apabila jumlah investasi yang akan dianggarkan dalam tahun anggaran bersangkutan telah ditetapkan dalam peraturan daerah tentang penyertaan modal investasi. Besarnya penyertaan modal investasi daerah dapat berimbas pada pengeluaran pemerintah daerah. Adanya kelabilan pada penambahan jumlah investasi yang sangat signifikan diduga menjadi salah satu penyebab fenomena *flypaper effect* pada pemerintah daerah (Burhanuddin, 2012).

Selain penerimaan dari pemerintah pusat yang berbentuk dana perimbangan, pemerintah daerah juga melakukan pinjaman kepada pihak luar dalam bentuk utang. Besarnya jumlah utang dapat memberikan dampak bagi pengeluaran pembayaran pokok utang pemerintah daerah. Oleh karena itu pengeluaran untuk pembayaran pokok utang secara tidak langsung dapat berhubungan dengan penyerapan dana transfer dari pemerintah pusat.

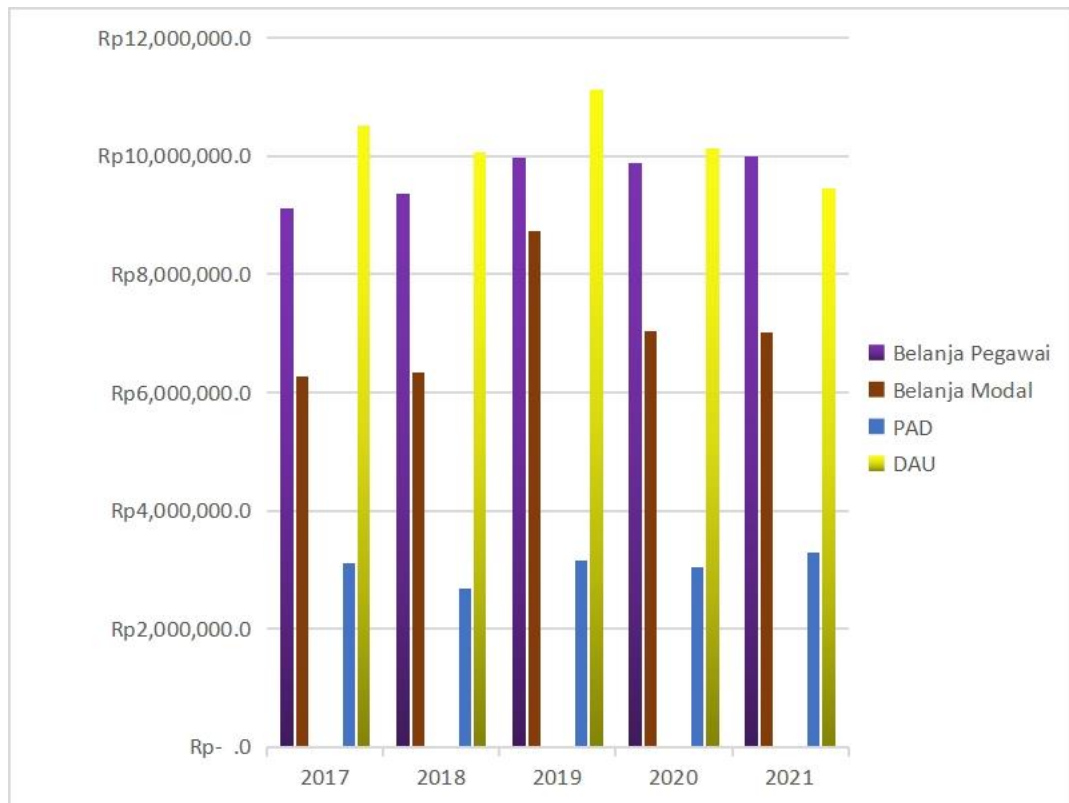
Pembayaran utang pemerintah daerah adalah pembayaran yang digunakan untuk menganggarkan pembayaran kewajiban atas pokok utang yang dihitung berdasarkan perjanjian pinjaman jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang. Besarnya jumlah utang dapat memberikan dampak bagi pengeluaran pembayaran pokok utang pemerintah daerah. Oleh karena itu pengeluaran untuk pembayaran pokok utang secara tidak langsung dapat berhubungan dengan penyerapan dana transfer dari pemerintah pusat (Burhanuddin, 2012).

Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan menjelaskan mengenai pembayaran kembali pinjaman yang berbunyi “Dalam hal daerah tidak memenuhi kewajiban membayar pinjamannya kepada pemerintah, kewajiban pembayaran

pinjaman tersebut diperhitungkan dengan DAU dan/atau dana bagi hasil yang menjadi hak daerah tersebut” (UU No 33 Tahun 2004). Adanya ketidakstabilan pada pengurangan jumlah utang yang sangat signifikan diduga dapat menjadi salah satu faktor yang menyebabkan terjadinya fenomena *flypaper effect* di Pemerintah Daerah.

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 yang setiap masing-masing daerahnya memiliki potensi untuk mencapai kemandirian daerah. Kemandirian suatu daerah dapat diukur dari penerimaan PAD diperoleh tiap kabupaten/kota setiap tahunnya. Semakin meningkat PAD yang diperoleh dibandingkan dengan dana transfer yang diterima dari pusat maka semakin mandiri pula daerah tersebut. Jika struktur PAD sudah kuat, boleh dikatakan daerah tersebut telah memiliki kemampuan pembiayaan yang kuat juga. Sementara DBH, DAU, dan DAK serta berbagai bentuk transfer lainnya dari pemerintah pusat semestinya hanya bersifat pendukung bagi pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan daerah. Dalam bidang keuangan daerah, fenomena umum yang dihadapi oleh sebagian besar pemerintah daerah di Indonesia adalah relatif kecilnya peranan (kontribusi) PAD didalam struktur APBD.

Provinsi Sumatera Selatan merupakan salah satu provinsi yang mempunyai masalah ketimpangan fiskal dalam sumber pendanaan PAD pada beberapa kabupaten dan kota. DAU telah dijadikan sumber utama pendapatan daerah dibandingkan dengan PAD. Gambar 1.1 menunjukkan besarnya belanja pegawai, belanja modal, investasi pemerintah, pembayaran utang pemerintah daerah, DAU dan PAD provinsi Sumatera Selatan pada tahun 2017 hingga tahun 2021.



Sumber : Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, 2023

Gambar 1.1
PAD, DAU, Belanja Pegawai, Belanja Modal
Kabupaten/kota di Sumatera Selatan dari Tahun 2017-2021

Berdasarkan gambar 1.1 bahwa DAU yang diterima Provinsi Sumatera Selatan mengalami peningkatan dari tahun 2017 ke tahun 2019. Pada tahun 2020 dan 2021 DAU mengalami penurunan, yang mana pada tahun 2020 hanya sebesar Rp10.122.172.561.000 dan tahun 2021 sebesar Rp9.464.816.021.901. Hal ini terjadi karena pengeluaran pemerintah daerah yang tidak sesuai dengan PAD, sehingga menyebabkan pemerintah daerah masih bergantung pada pendapatan transfer dari pemerintah pusat. Dapat dilihat bahwa PAD Sumatera Selatan hanya mengalami peningkatan sedikit demi sedikit dan peningkatan ini diiringi dengan meningkatnya belanja pegawai, belanja modal dan pembayaran utang pemerintah daerah. Belanja Pegawai meningkat pada tahun 2021 sebesar Rp10.002.729.293.956. Selain itu, belanja modal meningkat pada tahun 2019 sebesar Rp8.742.069.345.116. Apabila terus terjadi ketidakstabilan pada

pengeluaran pemerintah daerah, maka dapat menyebabkan pemerintah daerah menyerap lebih banyak dana transfer untuk belanja daerahnya. Dengan melihat angka-angka pada gambar 1.1, pemerintah provinsi Sumatera Selatan cenderung masih sangat tergantung pada dana transfer dari pemerintah pusat. Kondisi ini menunjukkan telah terjadi *flypaper effect*. Berdasarkan fenomena ini, penulis tertarik untuk meneliti *flypaper effect* yang terjadi pada pemerintah kabupaten/kota di Sumatera Selatan.

Penelitian ini juga dilatarbelakangi beberapa penelitian sebelumnya tentang fenomena *flypaper effect* yaitu Hernandra (2021) yang menyatakan belanja pegawai dan belanja modal berpengaruh positif terhadap *flypaper effect*. Hasil penelitian Yolanda (2021) menunjukkan bahwa belanja modal, belanja pegawai, belanja barang, investasi pemerintah, dan pembayaran utang pemerintah berpengaruh secara simultan terhadap *flypaper effect* dan secara parsial belanja pegawai dan belanja barang berpengaruh signifikan terhadap *flypaper effect*. Penelitian Shafa (2019) menemukan hasil belanja pegawai berpengaruh positif signifikan terhadap fenomena *flypaper effect*.

Berdasarkan uraian di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Pengaruh Belanja Pegawai, Belanja Modal, Investasi Pemerintah, dan Pembayaran Utang Pemerintah daerah Terhadap *Flypaper Effect* pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan”**.

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan, maka dapat dirumuskan perumusan masalah dalam penelitian ini yaitu :

1. Bagaimana pengaruh belanja pegawai terhadap *flypaper effect* pada kabupaten/kota di Sumatera Selatan ?
2. Bagaimana pengaruh belanja modal terhadap *flypaper effect* pada kabupaten/kota di Sumatera Selatan ?
3. Bagaimana pengaruh investasi pemerintah terhadap *flypaper effect* pada kabupaten/kota di Sumatera Selatan ?

4. Bagaimana pengaruh pembayaran utang pemerintah daerah terhadap *flypaper effect* pada kabupaten/kota di Sumatera Selatan ?
5. Bagaimana pengaruh belanja pegawai, belanja modal, investasi pemerintah, dan pembayaran utang pemerintah daerah secara simultan terhadap *flypaper effect* pada kabupaten/kota di Sumatera Selatan ?

1.3 Batasan Masalah

Berdasarkan perumusan masalah, maka batasan masalah pada penelitian ini tentang belanja pegawai, belanja modal, investasi pemerintah dan pembayaran utang pemerintah daerah, serta *flypaper effect* pada pemerintah kabupaten/kota di Sumatera Selatan. Penelitian didasarkan pada data Laporan Realisasi Anggaran pemerintah kabupaten/kota di Sumatera Selatan tahun anggaran 2017-2021.

1.4 Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.4.1 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah, maka penelitian ini bertujuan sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui pengaruh belanja pegawai terhadap *flypaper effect* pada kabupaten/kota Sumatera Selatan ?
2. Untuk mengetahui pengaruh belanja modal terhadap *flypaper effect* pada kabupaten/kota Sumatera Selatan ?
3. Untuk mengetahui pengaruh investasi pemerintah terhadap *flypaper effect* pada kabupaten/kota Sumatera Selatan ?
4. Untuk mengetahui pengaruh pembayaran utang pemerintah daerah terhadap *flypaper effect* pada kabupaten/kota Sumatera Selatan ?
5. Untuk mengetahui pengaruh belanja pegawai, belanja modal, investasi pemerintah dan pembayaran utang pemerintah daerah secara simultan terhadap *flypaper effect* pada kabupaten/kota Sumatera Selatan ?

1.4.2 Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian di atas, maka manfaat yang diharapkan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Dapat menjadi tambahan wawasan dan pengetahuan, khususnya dibidang akuntansi sektor publik mengenai pengaruh belanja pegawai, belanja modal, investasi pemerintah, dan pembayaran utang pemerintah daerah pada 17 kabupaten/kota di Sumatera Selatan.
2. Dapat memberikan masukan bagi Pemerintahan Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan dan menjadi bahan pertimbangan dalam mempertanggungjawabkan dana publik yang telah dipercayakan untuk dikelola dengan baik sehingga dapat lebih meningkatkan kesejahteraan rakyat.