

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Permasalahan.

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah - daerah propinsi dan daerah propinsi terdiri atas daerah-daerah kabupaten dan kota. Hal ini dilakukan dalam penyelenggaraan pemerintah mengingat bahwa memang tidak semua urusan pemerintahan dapat diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat, sebab perbedaan kondisi geografis, kompleksitas perkembangan masyarakat, budaya lokal serta adanya tuntutan demokratisasi dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan maka dilakukan pembagian penyelenggaraan pemerintahan. Penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom sejalan dengan pelaksanaan Pemerintah Daerah dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan kemudian diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 dan kemudian diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah menjadi titik awal dimulainya otonomi daerah.

Menurut UU No. 23 Tahun 2014, Otonomi Daerah mengandung arti bahwa daerah diberi kesempatan untuk mandiri dalam mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri dengan menggali dan memanfaatkan sumber-sumber ekonomi yang ada untuk kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat di daerah berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi, prinsip pemerataan dan keadilan, peran serta, prakarsa dan aspirasi masyarakat sendiri serta sesuai dengan kondisi, potensi dan keanekaragaman wilayahnya. Tujuan pemberian otonomi kepada daerah dinilai sangat baik untuk memberdayakan daerah, termasuk masyarakatnya, karena dengan adanya peran serta masyarakat sangat membantu dalam proses pemerintahan dan pembangunan. Selama ini otonomi daerah masih menjadi sorotan sebab keberhasilan otonomi daerah memiliki sangkutpaut dengan kinerja dan keberhasilan pemerintah dalam mengelola dan mengupayakan hasil daerah, dalam menjalankannya ketegasan pemerintah daerah menjadi salah satu kunci keberhasilan otonomi daerah.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan penerimaan dalam wilayah suatu pemerintah daerah yang bersumber dari masyarakat. Pendapatan Asli Daerah terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, pendapatan dari hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah. Jumlah Pendapatan Asli Daerah 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. Namun, nyatanya Pendapatan Asli Daerah pada setiap Provinsi di Pulau Sumatera belum dapat dikatakan stabil, karena adanya penurunan pada tahun tertentu. Hal ini dikarenakan kurang optimalnya penerimaan bagi Pendapatan Asli Daerah. Salah satu penyebabnya ialah permasalahan keuangan yang masih sering kali terjadi biasanya berkenaan dengan manajemen internal. Serta juga tingkat kesadaran masyarakat yang minim dalam membayar pajak dimana pajak adalah komponen terbesar penyumbang dana dalam Pendapatan Asli Daerah.

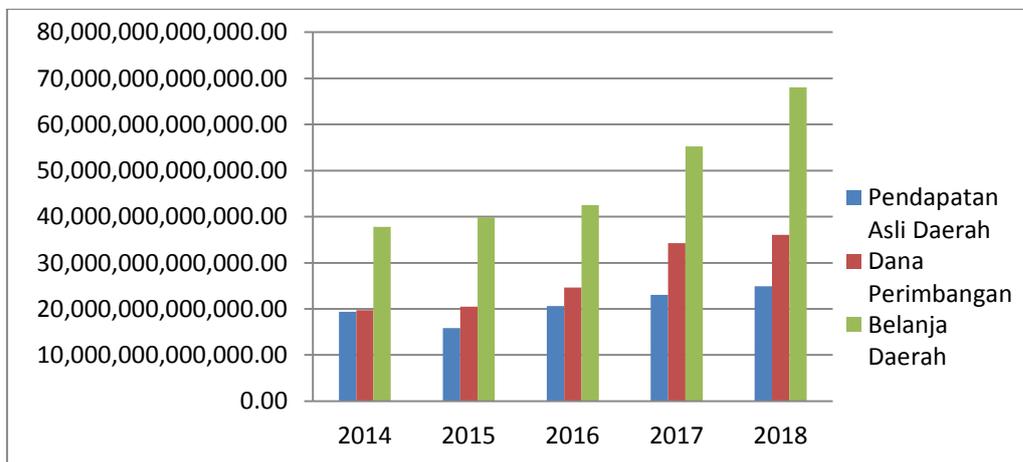
Daerah di Indonesia tidak semua mempunyai kemampuan yang sama, sehingga pemerintah pusat memberikan dana lebih besar ke daerah yang mempunyai pendapatan kecil. Potensi keuangan daerah yang tidak sama menimbulkan adanya kesenjangan keuangan yang dapat mengakibatkan kesenjangan dan perbedaan dalam pembangunan antar daerah. Maka di dalam UU No.33/2004 disebutkan bahwa untuk pelaksanaan kewenangan Pemda, Pempus akan mentransfer Dana Perimbangan yang terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan bagian daerah dari Dana Bagi Hasil yang terdiri dari pajak dan sumber daya alam. Kebijakan penggunaan semua dana tersebut diserahkan kepada Pemerintah daerah. Pemerintah daerah yang mendapatkan dana transfer dari Pempus diharapkan digunakan secara efektif dan efisien untuk meningkatkan pelayanannya kepada masyarakat.

Dana perimbangan yang diberikan oleh pemerintah pusat guna meminimalisir kesenjangan yang terjadi antar pemerintahan, serta dapat membantu pemerintah daerah dalam menjalankan kegiatannya. Dana perimbangan ini diharapkan pemerintah pusat lebih dominan dipakai oleh pemerintah daerah untuk melakukan pembangunan, meningkatkan pelayanan publik dan juga digunakan dalam melaksanakan kegiatannya sehingga pada akhirnya dapat menciptakan pemerintahan yang baik. Selain untuk pembangunan, dana perimbangan yang diberikan oleh pemerintah pusat juga digunakan

untuk mengatasi masalah lain yang terjadi di daerah misalnya seperti dipemerintahan Aceh yang masuk dalam urutan nomor satu provinsi termiskin di Pulau Sumatera, sehingga pemerintah pusat memberikan dana untuk mengatasi kemiskinan yang terjadi disana.

Dengan adanya otonomi daerah dan desentralisasi, pemerintah daerah dapat memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat. Pertumbuhan belanja daerah memiliki kecenderungan meningkat karena alasan adanya perubahan kurs, perubahan jumlah cakupan layanan dan juga penyesuaian makro ekonomi. Dana yang dikeluarkan pemerintah dalam pos belanja di laporan keuangan setiap tahunnya terus mengeluarkan dana yang besar, artinya setiap tahunnya pemerintah terus melakukan peningkatan untuk kelancaran kegiatan pemerintahan, pembangunan daerah dapat melancarkan kegiatan perekonomian agar dapat menarik para investor dalam melakukan investasinya, dan menumbuhkan pusat sumber-sumber ekonomi baru didaerah bersangkutan.

Untuk mengetahui lebih jelas mengenai jumlah penerimaan Pendapatan Asli Daerah, Dana perimbangan, dan Belanja Daerah di Pulau Sumatera dapat dilihat pada grafik berikut ini:



Sumber : Laporan Keuangan, Data diolah, 2020

Gambar 1.1

Grafik realisasi Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, dan Belanja Daerah Provinsi di Pulau Sumatera

Dari grafik tersebut dapat dilihat bahwa pada saat ini yang masih menjadi permasalahan dalam pengelolaan anggaran, pemerintah terlalu tergantung pada bantuan pemerintah pusat terutama untuk pembangunan sehingga tidak mengoptimalkan potensi daerah yang dimiliki, seperti yang terjadi pada Provinsi di Pulau Sumatera. Hal ini yang menjadi dugaan bahwa proporsi dana perimbangan digunakan lebih besar oleh pemerintah dalam kegiatan belanja daerah dibandingkan dengan pendapatan asli daerah bersangkutan.

Peningkatan alokasi transfer dari pemerintah pusat akan direspon oleh pemerintah daerah dalam bentuk peningkatan belanja daerah yang lebih tinggi. Artinya, terdapat indikasi terjadi inefisiensi dalam belanja pemerintah daerah, Disisi lain, apabila terjadi penurunan alokasi transfer dari pemerintah pusat maka pemerintah daerah merespon kebijakan tersebut dalam bentuk penurunan belanja daerah yang melebihi penurunan Pendapatan Asli Daerah. (Kuncoro dalam Muhammad Sidiq.2016). Sejalan dengan yang dikemukakan oleh (Kuncoro dalam Nurhayati & Diana Septiana.2018) bahwa PAD hanya bisa membiayai paling besar 20% pada belanja pemerintah daerah. Kenyataan inilah yang menyebabkan pemerintah daerah menimbulkan perilaku *in efisien*.

Pada transfer dana tersebut untuk melihat apakah terjadi indikasi *in efisien* yaitu dapat dilihat dari respon pengeluaran pemerintah yang dikenal dengan teori *flypaper effect*, dengan kata lain jika respon belanja daerah lebih besar terhadap dana transfer maka disebut dengan *flypaper effect* (Oates dalam Nurhayati & Diana Septiana.2018). Apabila respon belanja daerah lebih besar terhadap dana transfer dan hal ini terus terjadi maka menimbulkan spekulasi bahwa daerah tersebut tidak mengoptimalkan potensi daerah dengan baik setiap tahunnya. Akibatnya, menurut Oates dari tahun ke tahun pemerintah daerah selalu menuntut transfer yang lebih besar lagi dari pemerintah pusat. (dalam Wiwin anggriani salawali, dkk. 2014)

Provinsi Pulau Sumatera merupakan sebagian besar daerahnya mengalami proses pemekaran dengan begitu Pulau Sumatera mendapatkan Dana perimbangan yang cukup besar, oleh sebab itu peneliti ingin mengetahui apakah terdapat *flypaper effect* dan bagaimana pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Perimbangan terhadap Belanja Daerah pada pemerintah daerah provinsi di Pulau Sumatera. Penelitian *flypaper*

effect ini akan penulis teliti dengan menggunakan pemetaan Indeks Kemampuan Keuangan dimana dengan mengamati Indeks *Growth* PAD, Indeks *Share* PAD (rasio antara PAD dan Belanja Daerah) dan Indeks *Elastisitas* (rasio pertumbuhan PAD dan pertumbuhan PDRB), Dengan demikian diketahuilah kemampuan keuangan suatu daerah apakah daerah tersebut memiliki kemampuan keuangan rendah, sedang, atau tinggi.

Setelah melakukan pemetaan indeks kemampuan keuangan kita akan mengetahui apakah tetap terjadi *flypaper effect* pada daerah yang memiliki indeks kemampuan rendah, sedang dan tinggi. Ada dua kemungkinan yang dapat dilihat dari penelitian terjadi atau tidaknya *flypaper effect* di Pulau Sumatera. Jika terbukti terjadi *flypaper effect* pada daerah yang memiliki indeks kemampuan keuangan sedang dan tinggi maka pemerintah daerah harus melakukan pengawasan kebijakan yang sudah ditetapkan dengan adanya hal tersebut pemerintah dapat lebih mampu berinovasi serta mengeksplorasi sumber-sumber alam yang terdapat di daerah masing-masing.

Nurhayati dan Diana Septiana (2018) melakukan penelitian tentang *flypaper effect* pada pulau sumatera dan ditemukan bahwa terjadi *flypaper effect* pada setiap provinsi di pulau sumatera. Peneliti juga akan melakukan penelitian yang sama mengenai *flypaper effect* di pulau sumatera namun dengan menggunakan pemetaan indeks kemampuan keuangan. Sebab menurut kajian Bappenas provinsi yang memiliki kemampuan keuangan daerah yang tinggi dan memiliki sumber daya alam yang melimpah tidak serta merta memiliki kinerja pendapatan asli daerah yang baik dalam membiayai setiap kegiatan belanja di daerahnya.

Berdasarkan fenomena di atas, maka peneliti akan melakukan penelitian yang berjudul “**Analisis *Flypaper Effect* Berdasarkan Pemetaan Indeks Kemampuan Keuangan pada Provinsi di Pulau Sumatera**”

1.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka penulis membuat perumusan masalah sebagai berikut:

1. Apakah Pendapatan Asli Daerah berpengaruh secara parsial terhadap Belanja Daerah pada Provinsi di Pulau Sumatera?

2. Apakah Dana Perimbangan berpengaruh secara parsial terhadap Belanja Daerah pada Provinsi di Pulau Sumatera?
3. Apakah Pendapatan Asli Daerah, dan Dana Perimbangan berpengaruh secara simultan terhadap Belanja Daerah pada Provinsi di Pulau Sumatera?
4. Apakah terjadi *Flypaper Effect* pada Provinsi di Pulau Sumatera dengan berdasarkan Pemetaan Indeks Kemampuan Keuangan?

1.3 Batasan Masalah

Berdasarkan perumusan masalah, maka penulis membatasi ruang lingkup pembahasan dalam penulisan skripsi ini agar lebih terarah, tidak menyimpang dari permasalahan yang ada dan mempermudah menganalisis terkait Belanja Daerah pada Provinsi di Pulau Sumatera yang di pengaruhi oleh variabel Pendapatan Asli Daerah dan Dana Perimbangan serta analisis kemungkinan terjadinya *Flypaper Effect* berdasarkan Pemetaan Indeks Kemampuan Keuangan pada Provinsi di Pulau Sumatera tahun 2014-2018. Sampel yang digunakan dalam penelitian ini adalah 10 Provinsi yang ada di Pulau Sumatera.

1.4 Tujuan dan Manfaat Penelitian.

1.4.1 Tujuan Penelitian

Berdasarkan batasan masalah diatas, maka dapat dirumuskan tujuan penelitian yang ingin dicapai dari penelitian ini yaitu :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh Pendapatan Asli Daerah, dan Dana Perimbangan terhadap Belanja Daerah pada Provinsi di Pulau Sumatera secara simultan
2. Untuk mengetahui dan menganalisa pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Daerah pada Provinsi di Pulau Sumatera secara parsial
3. Untuk mengetahui dan menganalisa pengaruh Dana Perimbangan terhadap Belanja Daerah pada Provinsi di Pulau Sumatera secara parsial
4. Untuk mengetahui dan menganalisis apakah terjadi *Flypaper Effect* pada Provinsi di Pulau Sumatera dengan berdasarkan Pemetaan Indeks Kemampuan Keuangan

1.4.2 Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan di atas maka penulis berharap skripsi yang telah dikemukakan ini diharapkan dapat bermanfaat bagi pihak-pihak yang berkepentingan yaitu :

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan referensi dalam penelitian-penelitian selanjutnya terkait dengan topik sejenis terutama yang berkaitan dengan mahasiswa jurusan Akuntansi Sektor Publik, dan diharapkan dapat memberikan kontribusi pada pengembangan teori, serta memberikan wawasan pengetahuan yang lebih luas.

2. Manfaat Praktis

Sumbang saran bagi pemerintah daerah, penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi mengenai tingkat pentingnya mengoptimalkan potensi lokal yang dimiliki daerah untuk peningkatan kualitas pelayanan publik demi kemajuan dan kemandirian daerah.