

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Permasalahan**

Desentralisasi atau pelimpahan kewenangan dari pusat ke daerah menjadi tanda dimulainya otonomi daerah. Menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan, Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sistem pemerintahan yang desentralisasi diwujudkan dengan sistem otonomi daerah yang memberikan sebagian wewenang yang tadinya harus diputuskan pada pemerintah pusat kini dapat diputuskan di tingkat pemerintahan daerah. Tentunya sistem ini membuat sebagian besar keputusan dan kebijakan yang berada di daerah tanpa adanya campur tangan pemerintah pusat.

Terdapat dua manfaat yang dapat diperoleh dalam desentralisasi khususnya desentralisasi fiskal (Bahl dalam Haq, 2015). Manfaat tersebut, yaitu efisiensi ekonomis dan meningkatkan peluang penerimaan pajak dari pajak daerah. Dari kedua manfaat tersebut dapat dijabarkan bahwa anggaran daerah untuk pelayanan publik bisa lebih mudah karena dapat disesuaikan dengan preferensi masyarakat setempat dengan tingkat akuntabilitas dan kemauan bayar yang tinggi.

Beralihnya pola pemerintahan dari sentralisasi menjadi desentralisasi dalam otonomi daerah ini membuat daerah memiliki kewenangan dan bertanggung jawab untuk mengelola pemerintahannya sendiri. Setelah berlangsungnya otonomi daerah ternyata menimbulkan permasalahan. Dalam menjalankan peran otonomi daerah tersebut pemerintah daerah harus memiliki ketersediaan dana berupa penerimaan daerah. Desentralisasi membuat daerah harus lebih mandiri dalam hal mengatur keuangannya untuk memenuhi kebutuhan daerahnya. Meningkatnya kemampuan daerah untuk membiayai sendiri berbagai kebutuhan baik langsung maupun tidak langsung menjadi salah satu indikator keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah (Mahmudi, 2010).

Seperti diketahui, sumber pembiayaan utama pemerintah tidak hanya berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), tetapi juga terdapat Pendapatan Transfer yang berasal dari pemerintah pusat. Pendapatan Transfer tersebut berupa Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil (DBH). Pendapatan-pendapatan tersebut menjadi kewenangan bagi daerah masing-masing untuk mengaturnya agar dapat memenuhi kebutuhan daerahnya. Pada kenyataan, kontribusi PAD masih rendah jika dibandingkan dengan Pendapatan Transfer dari pemerintah pusat (Martini, Agustin, Zaliah, & Winarko, 2019). Sumber penerimaan daerah dalam hal ini PAD ternyata tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan daerah sehingga bantuan transfer dana dari pemerintah pusat berupa DAU, DAK, dan DBH tersebut sangat dibutuhkan.

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. Dibandingkan dengan PAD, Pendapatan Transfer dari pemerintah pusat seringkali dijadikan sumber penerimaan utama untuk membiayai operasi utama sehari-hari (Yulina, Sari, Martini, Dewi, & Safitri, 2017). 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.

Permasalahan pemerintah daerah yang terlalu menggantungkan alokasi transfer dari pemerintah pusat untuk membiayai belanja daerahnya tanpa mengoptimalkan potensi daerahnya menjadi bukti bahwa ketergantungan tersebut memiliki hubungan yang negatif dengan hasil governansinya. Hal ini berarti bahwa pemerintah daerah cenderung lebih berhati-hati dalam menggunakan dana yang digali dari masyarakat sendiri ketimbang dengan dana transfer dari pemerintah pusat (Kuncoro (Iskandar, 2012)).

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 (Zulfan & Mustika, 2018). Dengan arti lain pemberian transfer yang seharusnya menjadi stimulus peningkatan kemandirian daerah, justru direspon berbeda oleh daerah. Daerah tidak menjadi lebih mandiri, malah semakin bergantung pada pemerintah pusat (Ndadari & Adi, 2008).

Sama halnya dengan investasi pemerintah daerah yang ternyata juga berimbas kepada pengeluaran daerah. Investasi dapat dianggarkan apabila jumlah yang akan dianggarkan disertakan dalam tahun anggaran berkenaan telah ditetapkan dalam peraturan daerah tentang penyertaan modal investasi. Besarnya penyertaan modal (investasi) daerah ternyata berimbas pada pengeluaran pemerintah daerah. Adanya ketidakstabilan pada penambahan jumlah investasi yang sangat signifikan juga diduga menjadi salah satu penyebab fenomena *flypaper effect* pemerintah daerah (Burhanuddin, 2012).

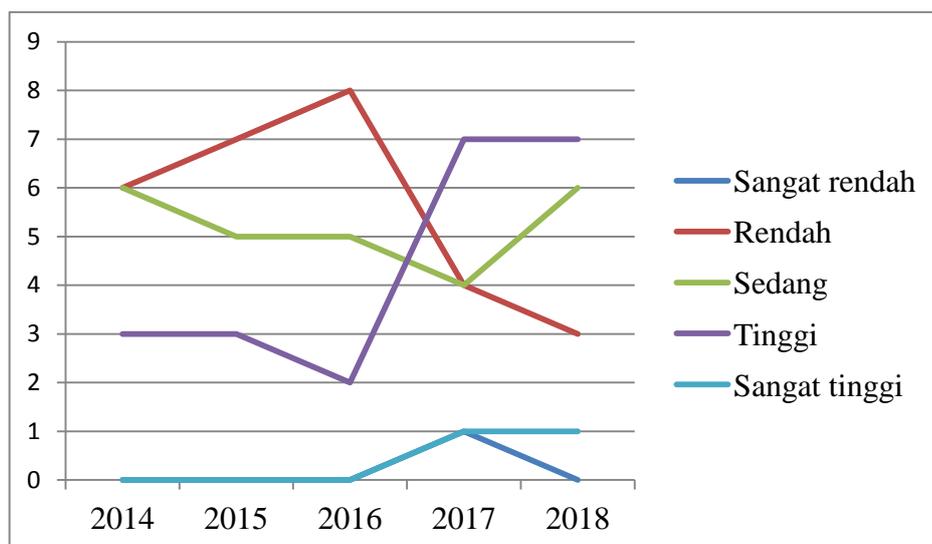
Upaya pemerintah untuk mendorong desentralisasi fiskal belum menunjukkan perkembangan yang signifikan. Pasalnya, setiap tahun ketergantungan daerah terhadap alokasi anggaran dari pusat masih cukup tinggi. Hal tersebut ditunjukkan dengan besaran alokasi transfer ke daerah dan dana desa (TKDD) yang setiap tahun mengalami peningkatan. Perkembangan alokasi dari tahun 2014, pertumbuhan TKDD mengalami kenaikan sebesar 32,09 persen atau dari Rp 573,7 triliun pada 2014 menjadi 757,8 triliun pada tahun 2018 (Suwiknyo, 2019). Menurut Menteri Keuangan Sri Mulyani, ketergantungan daerah terhadap TKDD yang masih sangat tinggi, di mana secara rata-rata nasional ketergantungan Anggaran Pendapatan Daerah (APBD) terhadap TKDD sebesar 80,1%. Sementara kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) hanya sekitar 12,87%. Menurutnya pengelolaan APBN dan APBD akan sangat mempengaruhi perekonomian Indonesia. Jika dilihat pertumbuhan ekonomi

hingga kini, perekonomian Sumatera dan Kalimantan belum mampu tumbuh di atas rata-rata nasional (Olivia, 2018).

Kondisi ini diperparah dengan adanya data mengenai tingkat kapasitas fiskal daerah yang menunjukkan masih banyaknya daerah yang memiliki kapasitas fiskal daerah yang sangat rendah. Dari data Kementerian Keuangan menunjukkan indeks kapasitas fiskal rata-rata daerah yang dikeluarkan masih sangat rendah. Persentase provinsi yang memiliki indeks kapasitas fiskal daerah yang tinggi hanya sekitar 4 sampai 11,7 persen dari 34 provinsi pada tahun 2018. Tercatat provinsi yang memiliki indeks kapasitas fiskal daerah tinggi ada 5 (lima) daerah, sedang 8 (delapan) daerah, rendah 7 (tujuh) daerah, dan sisanya yakni 10 (sepuluh) daerah memiliki kapasitas fiskal daerah yang sangat rendah (Suwiknyo, 2019).

Dari Indeks Kapasitas Fiskal Provinsi, masing-masing kabupaten/kota setiap provinsi dibagi lagi Indeks Kapasitas Fiskal kabupaten/kotanya. Salah satu daerah yang kabupaten/kotanya masih banyak memiliki Indeks Kapasitas Fiskal Kabupaten/Kota dengan kategori rendah yaitu Provinsi Sumatera Selatan. Data yang didapat peneliti mengenai Indeks Kapasitas Fiskal Daerah di Sumatera Selatan digambarkan dalam diagram berikut ini.

Diagram 1: **Jumlah Daerah Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan Berdasarkan Kategori Indeks Kapasitas Fiskal Daerah**



Sumber: data yang diolah, 2020

Pada tahun 2014-2018 terpantau masih banyaknya Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan yang memiliki Indeks Kapasitas Fiskal Daerah Kabupaten/Kota dengan kategori rendah. Bahkan di tahun 2017 masih ada provinsi yang memiliki Indeks Kapasitas Fiskal Daerah Kabupaten/Kota dengan kategori sangat rendah. Selain itu, Sumatera Selatan pada tahun 2014-2018 juga masih terpantau lebih banyak menerima alokasi dari pusat dibandingkan memanfaatkan sumber daya alam yang tinggi. Kondisi tersebut mengindikasikan bahwa kemandirian fiskal daerah berjalan kurang progresif dan pemerintah daerah lebih bergantung pada pemerintah pusat dari alokasi dana transfer.

Dilihat dari data tersebut, dapat disimpulkan bahwa ada kesenjangan antara harapan akan mandiri daerah dalam kewenangan dan tanggungjawab dalam mengelola pemerintahan daerahnya sendiri dengan kenyataan yang menunjukkan masih tingginya ketergantungan daerah terhadap alokasi anggaran dari pusat. Hal ini menunjukkan belum adanya perkembangan yang signifikan dalam desentralisasi di beberapa daerah, termasuk diantaranya di Provinsi Sumatera Selatan. Ketergantungan kepada pemerintah pusat dan kapasitas fiskal yang rendah mengindikasikan masih banyaknya fenomena *flypaper effect* yang terjadi dalam pengelolaan keuangan daerah.

Berdasarkan dasar hukum dan penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa pengalokasian Belanja Daerah dipengaruhi oleh faktor keuangan yang salah satunya bersumber dari pendapatan daerah dan penanaman modal investasi. Dapat dikatakan bahwa Belanja Daerah dipengaruhi oleh beberapa faktor diantaranya, yaitu Pendapatan Asli Daerah, Pendapatan Transfer, dan Investasi Jangka Panjang.

Kurangnya kesadaran akan pentingnya pengelolaan anggaran terutama pendapatan asli daerahnya sendiri serta ketergantungan terhadap pendapatan transfer dari pemerintah pusat dan tidak stabilnya penyertaan modal dapat mempengaruhi kemampuan keuangan daerah dalam mengelola belanja daerahnya terutama dalam hal desentralisasi. Dalam hal ini pemerintah daerah khususnya di Provinsi Sumatera Selatan diharapkan dapat secara bijak dalam mengambil keputusan yang menyangkut dengan PAD dan lebih mengalokasikan PAD yang

didapat untuk membiayai belanja di daerahnya.

Penelitian yang berkaitan dengan *flypaper effect* Armawaddin (2015) yang mengkaji pengaruh DAU dan PAD terhadap Belanja Daerah, menyimpulkan terdapat gejala *flypaper effect* pada Belanja Daerah Kabupaten/Kota di Sulawesi Tenggara. Penelitian lainnya Zulfan & Mustika (2018) mengkaji pengaruh DAU, Otonomi Khusus, dan PAD terhadap Belanja Daerah, menyimpulkan terdapat gejala *flypaper effect* di Provinsi Aceh. Burhanuddin (2012) mengkaji pengaruh Belanja Pegawai, Investasi Pemerintah Daerah, dan Pembayaran Pokok Utang terhadap *flypaper effect*, menyimpulkan terdapat pengaruh signifikan antara Belanja Pegawai terhadap *flypaper effect*. 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. Bainil Yulina, Kartika Rachma Sari, Rita Martini, Husnul Hidayati Sari Dewi, dan Khairunnisa Ayu Safitri (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.

Suci Afianti 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*. Aulia Fikki (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*. Ifrizal, Darwanis, dan Sulaiman (2014) mengkaji pengaruh Investasi dan Pendapatan Asli Daerah terhadap kemampuan daerah dalam membiayai Belanja Pegawai, menyimpulkan bahwa Investasi dan Pendapatan Asli Daerah berpengaruh terhadap kemampuan daerah dalam membiayai Belanja Pegawai pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan. Tasri (2018) mengkaji pengaruh PAD dan DAU terhadap

Belanja Daerah, menyimpulkan terjadi fenomena *flypaper effect* pada provinsi di Indonesia. Sumarsono & Rahmawati (2017) mengkaji PAD, DAU, dan Surplus terhadap Belanja Daerah, menyimpulkan adanya *flypaper effect* pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur tahun 2011-2015. Suardana & Astawa (2017) mengkaji PAD, DAU, Pertumbuhan Ekonomi, dan Indeks Pembangunan Manusia terhadap Belanja Modal, menyimpulkan tidak adanya *flypaper effect* di Bali.

Pada penelitian ini digunakan Indeks Kapasitas Fiskal untuk menganalisis apakah terjadi *flypaper effect* berdasarkan pemetaan kategori tinggi-rendah Indeks Kapasitas Fiskal pada Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan. Penggunaan Indeks Kapasitas Fiskal karena Kapasitas Fiskal Daerah mencerminkan kemampuan dan kemandirian daerah dalam hal pengelolaan keuangan daerah. Peneliti menggunakan data Laporan Realisasi Anggaran dan Neraca serta Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia tentang Peta Indeks Kapasitas Fiskal. Peneliti menggunakan variabel independen PAD, Pendapatan Transfer, dan Investasi Jangka Panjang serta Belanja Daerah sebagai variabel dependen yang diolah menggunakan *software* SPSS 25. Berdasarkan uraian permasalahan di atas, maka peneliti melakukan penelitian dengan judul “**Analisis Faktor-Faktor yang Memengaruhi Belanja Daerah dengan Pendekatan *Flypaper Effect* pada Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan**”.

## 1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan di atas, maka perumusan masalah dalam penelitian ini, yaitu:

1. Bagaimana pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Daerah secara parsial di Provinsi Sumatera Selatan?
2. Bagaimana pengaruh Pendapatan Transfer terhadap Belanja Daerah secara parsial di Provinsi Sumatera Selatan?
3. Bagaimana pengaruh Investasi Jangka Panjang terhadap Belanja Daerah secara parsial di Provinsi Sumatera Selatan?

4. Bagaimana pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Pendapatan Transfer, dan Investasi Jangka Panjang terhadap Belanja Daerah secara simultan di Provinsi Sumatera Selatan?
5. Apakah terjadi fenomena *flypaper effect* berdasarkan Indeks Kapasitas Fiskal di Provinsi Sumatera Selatan?

### **1.3 Batasan Masalah**

Untuk mempermudah dan menyederhanakan masalah agar tidak menyebar dan menyimpang dari tema, maka penulis menitik beratkan pada data Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Neraca serta Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia tentang Peta Kapasitas Fiskal pada 15 (lima belas) Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan tahun anggaran 2014-2018.

Peneliti menggunakan variabel independen PAD, Pendapatan Transfer, dan Investasi Jangka Panjang serta variabel dependen Belanja Daerah. Penelitian ini menggunakan pendekatan *Flypaper Effect* berdasarkan Indeks Kapasitas Fiskal. Peneliti melakukan penelitian pada tahun anggaran 2014-2018 karena pada tahun tersebut masih banyak Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan yang memiliki Indeks Kapasitas Fiskal Daerah Kabupaten/Kota dengan kategori rendah. Selain itu, Sumatera Selatan pada tahun 2014-2018 juga masih terpantau lebih banyak menerima alokasi dari pusat dibandingkan memanfaatkan sumber daya alam yang tinggi.

### **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 di Provinsi Sumatera Selatan.
2. Pengaruh Pendapatan Transfer terhadap Belanja Daerah di Provinsi Sumatera Selatan.
3. Pengaruh Investasi Jangka Panjang terhadap Belanja Daerah di Provinsi Sumatera Selatan.

4. Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Pendapatan Transfer, dan Investasi Jangka Panjang terhadap Belanja Daerah di Provinsi Sumatera Selatan.
5. Apakah terjadi *flypaper effect* berdasarkan Indeks Kapasitas Fiskal di Provinsi Sumatera Selatan.

#### **1.4.2 Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Bagi pemerintah daerah, penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi mengenai pentingnya mengoptimalkan potensi Pendapatan Asli Daerah untuk kemandirian pengelolaan keuangan daerah.
2. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pada pengembangan teori, terutama yang berkaitan dengan Akuntansi Sektor Publik.
3. Dapat digunakan sebagai bahan referensi untuk Mahasiswa di Politeknik Negeri Sriwijaya khususnya Jurusan Akuntansi Program Studi Akuntansi Sektor Publik di masa yang akan datang.