

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Upaya pemerintah pusat dalam mewujudkan pemerataan dan pencapaian tujuan nasional dengan memberikan wewenang kepada pemerintah daerah untuk mengelola pembangunan di daerahnya merupakan wujud dari otonomi daerah (Christia & Ispriyarso, 2019). Desentralisasi fiskal yang merupakan salah satu konsep dari otonomi daerah (Dona dkk., 2022) melimpahkan wewenang pada bidang penerimaan anggaran atau keuangan yang sebelumnya tersentralisasi. Sebagai konsekuensinya, pemerintah pusat memberikan dana kepada pemerintah daerah sebagai bentuk tanggung jawab yang kemudian digunakan untuk membiayai urusan pemerintahan, memberikan pelayanan umum kepada masyarakat, menjalankan roda ekonomi, serta mengatur dan mengurus rumah tangganya. Pemerintah daerah memiliki kewajiban dalam meningkatkan akuntabilitas dalam pengelolaan dan pelaporan keuangan pemerintahannya. Terkait dengan teori agensi, pemerintah daerah yang berperan sebagai agen, memiliki tanggung jawab penuh untuk mewujudkan tujuan dari pelaksanaan desentralisasi fiskal sebagai bentuk akuntabilitas, sedangkan masyarakat sebagai prinsipal memiliki hak penuh untuk mendapatkan transparansi atas kinerja pemerintah daerah. Pemerintah pusat sebagai penyedia dana

transfer juga berperan sebagai prinsipal, memiliki hak untuk mengetahui bagaimana kinerja pemerintah daerah untuk mewujudkan kemandirian daerah secara fiskal dengan melihat bagaimana pemerintah daerah mengelola dana transfer untuk meningkatkan pendapatan asli daerah. Keadaan keuangan daerah tentunya dapat menentukan arah dari suatu Pemerintahan Daerah. Sehubungan dengan pentingnya kedudukan dari keuangan daerah sendiri, maka pemerintah daerah tidak dapat menjalankan pemerintahannya secara efektif dan efisien tanpa biaya yang cukup untuk melaksanakan pelayanan dan pembangunan. Tanpa adanya biaya yang cukup, tidak mungkin bagi daerah untuk menyelenggarakan tugas kewajiban dan kewenangan dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya, tetapi suatu ciri yang mendasar dari suatu daerah otonom akan hilang.

Desentralisasi fiskal di Indonesia merupakan desentralisasi *expenditure*, yaitu desentralisasi fiskal yang digunakan untuk belanja daerah dan besarnya ditentukan oleh diskresi masing-masing pemerintah daerah sehingga memiliki kewenangan yang luas untuk melakukan pengeluaran sesuai prioritas dan kebutuhan daerah (Christia & Ispriyarso, 2019). Menurut Nasution dkk. (2018), transfer pemerintah pusat atau dana perimbangan merupakan dana yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk membiayai belanja dalam rangka memenuhi kebutuhan daerah. Pemberian transfer ke daerah untuk

alokasi belanja merupakan salah satu bentuk tanggung jawab pemerintah pusat dalam melaksanakan pemerintahan otonom yang semakin baik. Pemerintahan otonom dikatakan baik apabila pemerintah tersebut dapat meningkatkan pelayanan publik di daerah dan dapat mengurangi kesenjangan pelayanan publik, dapat memaksimalkan potensi dan pemanfaatan sumber daya nasional, dapat meningkatkan sinkronisasi pembangunan nasional dengan pembangunan daerah, serta menciptakan efisiensi dan efektifitas penggunaan anggaran dengan *output* yang selaras dengan dana yang digunakan.

Transfer daerah dalam konteks desentralisasi fiskal dimaksudkan dalam hal untuk mengurangi kesenjangan fiskal antara pusat dengan daerah, meningkatkan kemampuan daerah dalam mendorong perekonomian daerah, meningkatkan efisiensi penggunaan dana dikarenakan pihak pemerintah daerah yang lebih mengetahui kebutuhan daerah masing – masing, serta meningkatkan sinkronisasi target pembangunan nasional dengan pembangunan daerah. Transfer daerah yang diterima oleh pemerintah kemudian akan dimanfaatkan untuk belanja daerah. Belanja daerah merupakan pengeluaran daerah yang bermanfaat untuk mendanai semua pelaksanaan urusan pemerintah daerah secara optimal dan disesuaikan dengan kebutuhan masing – masing daerah (Fatimah et al., 2020). Pendanaan untuk melaksanakan belanja daerah didapat dari beberapa sumber, yaitu Pendapatan Asli

Daerah, transfer daerah yang berupa dana perimbangan, serta berasal dari pembiayaan daerah yaitu Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA)

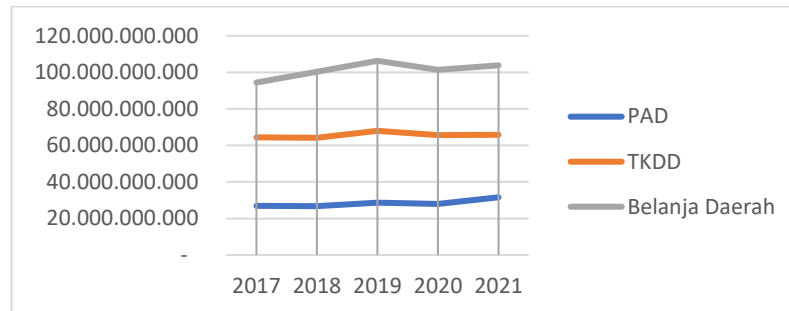
Transfer yang diberikan pusat kepada daerah berbentuk dana perimbangan yang terdiri dari dana alokasi umum, dana alokasi khusus, serta dana bagi hasil. Transfer daerah diberikan untuk mempercepat pencapaian tujuan nasional, yaitu pemerataan kemampuan dan menutup kesenjangan fiskal (*fiscal gap*) keuangan antar – daerah dalam rangka meningkatkan kemandirian pemerintah daerah. Berdasarkan teori transfer, *grants*/transfer dibedakan menjadi 2 jenis, yaitu transfer bersyarat (*Conditional Grants*) dan transfer tidak bersyarat (*Unconditional Grants*). Transfer bersyarat merupakan transfer yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah tertentu yang memenuhi kriteria dimana pengelolaannya diatur oleh pemerintah pusat. Transfer tidak bersyarat merupakan transfer yang diberikan pemerintah pusat kepada daerah secara merata yang pengelolaannya diserahkan penuh kepada pemerintah daerah dan diawasi oleh pemerintah pusat. Transfer ini bertujuan untuk pemerataan pendapatan antar daerah dan merupakan dana pendukung pelaksanaan program/ proyek pembangunan yang menjadi prioritas daerah. Dana Alokasi Khusus (DAK) merupakan transfer bersyarat sedangkan Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Bagi Hasil (DBH) termasuk dalam transfer tak bersyarat (Trianto & Panggabean, 2023).

Selain dana perimbangan, pemerintah dapat membiayai daerahnya sendiri yang berasal dari pendapatan asli daerah (PAD). Pendapatan asli daerah merupakan pendapatan yang berasal dari hasil pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan pendapatan asli daerah lain – lain yang sah (Ferdiansyah et al., 2018). Pendapatan Asli Daerah dan dana perimbangan memiliki peran yang sangat penting dalam meningkatkan belanja daerah. Semakin besar Pendapatan Asli Daerah dan dana perimbangan, maka semakin besar pula penerimaan daerah sehingga belanja daerah juga meningkat. Pengalokasian belanja daerah yang dilakukan secara efektif dan efisien dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah, serta menunjang aktifitas perekonomian masyarakat seperti pembangunan prasarana umum. Namun, PAD dianggap sebagai sumber pendanaan alternatif dikarenakan kontribusinya dalam membiayai belanja daerah hanya sebesar 10% dan sebagian besar berasal dari dana perimbangan, dimana proporsi dana perimbangan terhadap total pendapatan daerah secara nasional mencapai rata – rata 81% (Saraswati, 2018).

Penerimaan daerah selain berasal dari PAD dan dana perimbangan, pemerintah daerah juga memanfaatkan pembiayaan daerah yaitu Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) pada tahun sebelumnya. SiLPA merupakan selisih lebih realisasi penerimaan dan pengeluaran anggaran selama satu periode anggaran. SiLPA merupakan dana internal

pemerintah daerah yang dapat dimanfaatkan untuk mendanai belanja langsung berupa belanja modal selama periode berjalan (Rosmawati, 2021). SiLPA berasal dari pelampauan penerimaan PAD, pelampauan penerimaan dana perimbangan, pelampauan penerimaan lain – lain pendapatan yang sah. SiLPA sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006, menyatakan bahwa SiLPA tahun sebelumnya merupakan penerimaan pembiayaan yang dapat dimanfaatkan untuk menutupi defisit anggaran tahun berjalan apabila realisasi pendapatan lebih kecil daripada realisasi belanja, serta mendanai pelaksanaan kegiatan lanjutan atas beban belanja langsung, serta mendanai kewajiban lainnya yang sampai dengan akhir tahun anggaran belum diselesaikan.

Arbani, (2020) dalam penelitiannya menuliskan bahwa ketergantungan daerah dalam bidang keuangan atau fiskal justru paling parah ditemukan di tingkat kota/kabupaten. Ketergantungan daerah yang dimaksud adalah pemerintah daerah lebih mengandalkan transfer daerah terutama yang berasal dari transfer tak bersyarat seperti dana alokasi umum untuk mendanai belanja daerah dibandingkan dengan pendapatan asli daerah sendiri. Akibatnya, jumlah transfer daerah yang diberikan pemerintah pusat kepada daerah menunjukkan angka yang tinggi dibanding dengan angka dari PAD.



Gambar 1. 1 Jumlah TKDD, PAD, dan Belanja Daerah Jawa Tengah
 Sumber : djpk.kemenkeu.go.id

Terlihat pada gambar 1.1 merupakan jumlah realisasi dari TKDD, PAD, dan Belanja daerah di Pemerintah Provinsi Jawa Tengah tahun 2017 – 2021 dimana menunjukkan bahwa jumlah belanja daerah mengikuti besaran TKDD yang diberikan oleh pemerintah pusat, sehingga hal ini menunjukkan apabila dana perimbangan meningkat, maka belanja daerah juga ikut meningkat dan begitu sebaliknya. Serta dapat dilihat juga bahwa kontribusi PAD terhadap belanja daerah hanya mencapai 29% sedangkan TKDD mencapai 68%. Hal tersebut menunjukkan ketergantungan pemerintah daerah terhadap dana perimbangan yang diberikan pemerintah pusat dalam mengalokasikan belanja daerah. Seperti halnya yang terjadi pada salah satu kabupaten di Jawa Tengah, yakni Kabupaten Blora dimana hingga tahun 2023 masih memiliki ketergantungan yang tinggi terhadap dana transfer dari pemerintah pusat. Dengan tingkat sumber daya alam yang berupa ladang minyak dan gas, serta ladang jati yang melimpah, hingga saat ini masih belum bisa memberikan PAD dengan jumlah yang tinggi juga. Kontribusi

Pendapatan Asli Daerah untuk APBD hanya mencapai 13 persen (R, 2023).

Kondisi ketergantungan fiskal pemerintah daerah terhadap dana transfer pemerintah pusat disebut dengan istilah *flypaper effect*, dimana peningkatan dana transfer pemerintah pusat akan merangsang peningkatan belanja daerah dibandingkan dengan peningkatan pendapatan asli daerahnya sendiri (Hafiz dkk., 2021). *Flypaper effect* merupakan istilah untuk menanggapi respon pemerintah daerah dalam memperlakukan *unconditional grants* yang diprosikan sebagai Dana Alokasi Umum (DAU) dimana belanja daerah dianggap inefisien karena pemerintah daerah hanya meningkatkan konsumsi publik (belanja daerah) namun tidak diiringi dengan meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (Agussalim dkk., 2022).

Berbagai penelitian empiris dilakukan untuk menemukan fenomena *flypaper effect* belanja daerah yang terjadi di pemerintah daerah. Penelitian yang dilakukan oleh (Inayati & Setiawan, 2017) yang membahas mengenai Fenomena Flypaper Effect Pada Belanja Daerah kabupaten/Kota Di Indonesia dengan rentang waktu 2009 – 2013. Berdasarkan hasil analisis menunjukkan bahwa variabel pendapatan asli daerah, dana alokasi umum, dana alokasi khusus, dan dana bagi hasil berpengaruh positif terhadap belanja daerah. Hasil analisis juga menunjukkan bahwa pendapatan asli daerah, dana alokasi umum, dan

dana bagi hasil berpengaruh terhadap belanja daerah, sedangkan variabel dana alokasi khusus tidak berpengaruh terhadap belanja daerah. Berdasarkan masing-masing variabel, koefisien dana alokasi umum lebih besar dari pada koefisien pendapatan asli daerah sebesar 1,212072.

Hasil pengujian mengindikasikan bahwa terjadi fenomena *flypaper effect* pada belanja daerah Kabupaten/Kota di Indonesia. Fenomena *flypaper effect* terjadi karena respon belanja daerah lebih besar bersumber dari dana alokasi umum daripada pendapatan asli daerah sendiri. Hal tersebut menunjukkan bahwa daerah Kabupaten/Kota di Indonesia belum mampu menciptakan aspek kemandiriannya yang ditandai dengan tidak mumpuninya daerah dalam mengelola pendapatan asli daerahnya.

Pada penelitian yang dilakukan oleh (Rahmawati & Suryono, 2015), yang membahas mengenai analisis fenomena *flypaper effect* di provinsi Jawa Timur dengan rentang periode 2009 – 2013, menunjukkan hasil penelitian, bahwa Dana Alokasi Umum berpengaruh tidak signifikan terhadap belanja daerah, Pendapatan Asli Daerah berpengaruh signifikan terhadap belanja daerah dan menunjukkan bahwa tidak ditemukan fenomena *flypaper effect* pada daerah di Jawa Timur.

Dari hasil penelitian yang sebelumnya dilakukan, menunjukkan hasil yang tidak konsisten dan berbeda-beda. Ketidakkonsistenan hasil

penelitian antara peneliti yang satu dengan peneliti lain yang membuat peneliti perlu mengkaji ulang kembali. Hasil penelitian tersebut tidak dapat digeneralisasikan untuk daerah–daerah atau provinsi lainnya di Indonesia karena tiap daerah memiliki karakteristik yang berbeda baik dari sisi ekonomi maupun letak geografis daerah tersebut. Perbedaan penelitian tersebut terjadi pada satu periode yang sama dengan objek penelitian yang berbeda, dengan penelitian yang dilakukan oleh Inayati dan Setiawan (2017) menggunakan objek seluruh Kabupaten/Kota di Indonesia, sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Rahmawati dan Suryono (2015) menggunakan objek penelitian di Kabupaten dan Kota hanya di Provinsi Jawa Timur. Hal tersebut menunjukkan bahwa masih terdapat kemungkinan bahwa tingkat kemandirian di beberapa daerah di Indonesia sudah menunjukkan hasil yang positif dengan tidak ditemukannya fenomena *flypaper effect* pada daerah tersebut. Mengacu pada dasar tersebut, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan memfokuskan objek penelitian kepada suatu daerah yaitu di Kota / Kabupaten daerah DIY sebagai daerah yang memiliki tingkat pendapatan tinggi yang berasal dari sektor pariwisata dan Provinsi Jawa Tengah dengan laju pertumbuhan ekonomi yang meningkat pada 4 tahun terakhir terutama di wilayah pengembangan industri Kedungsepur. Penelitian yang akan dilakukan oleh peneliti berjudul **“Flypaper Effect pada PAD, Dana Perimbangan, & SiLPA terhadap Belanja Daerah”**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka dapat dirumuskan beberapa pertanyaan dalam penelitian ini yang digunakan untuk membuat rancangan hipotesis sebagai berikut:

1. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh terhadap belanja daerah?
2. Apakah Dana Alokasi Umum berpengaruh terhadap belanja daerah?
3. Apakah Dana Alokasi Khusus berpengaruh terhadap belanja daerah?
4. Apakah Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) berpengaruh terhadap belanja daerah?
5. Apa pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum terhadap belanja daerah atas fenomena *flypaper effect*?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan perumusan masalah diatas, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk menguji pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap belanja daerah.
2. Untuk menguji pengaruh Dana Alokasi Umum terhadap belanja daerah.
3. Untuk menguji pengaruh Dana Alokasi Khusus terhadap belanja daerah.

4. Untuk menguji pengaruh Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) terhadap belanja daerah.
5. Untuk menguji pengaruh PAD terhadap belanja daerah serta DAU terhadap belanja daerah atas terhadinya *flypaper effect*

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi pemerintah provinsi, kabupaten dan/kota yang menjadi objek penelitian sebagai bahan evaluasi dalam menentukan suatu kebijakan yang menyangkut tentang penggunaan anggaran penerimaan daerah untuk mengeluarkan respon belanja daerah yang maksimal disertai dengan *output* yang baik sesuai dengan tujuan desentralisasi fiskal, yaitu meningkatkan tingkat kemandirian daerah otonom.

1.4.2 Manfaat Akademis

1. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumber informasi dan perkembangan Ilmu Akuntansi kedepannya yang dapat digunakan terutama dalam penelitian yang berhubungan dengan *flypaper effect*, Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA), dan Belanja Daerah pada Pemerintahan Daerah.
2. Penelitian ini juga diharapkan dapat bermanfaat sebagai bahan acuan untuk penelitian lebih lanjut dengan tahun yang lebih terbaru atau objek penelitian yang lebih besar.