

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Penerapan otonomi daerah serta desentralisasi diawali serta disahkan pada tanggal 1 januari 2001 sudah menyerahkan kesempatan bagi tiap tiap daerah yang ada di Indonesia dalam mengelola sendiri potensi yang dimiliki oleh daerahnya. Abdul et al (2021) dalam penelitiannya menjelaskan bahwa otonomi daerah ialah suatu cara oleh pemerintah dalam memberikan kemandirian bagi daerahnya termasuk dalam hal keuangan. Diterapkannya desentralisasi fiskal dan otonomi daerah memberikan peluang kepada pemerintah daerah dalam mengoptimalkan serta menggali perolehan PAD sesuai kemampuan daerah yang dimiliki karena jika besaran Pendapatan Asli Daerah semakin tinggi akan semakin banyaklah kebutuhan daerah yang dapat ditanggung oleh PAD tersebut, otonomi daerah mempunyai tujuan yakni untuk meratakan kesejahteraan serta peningkatan pelayanan kepada masyarakat menjadi baik baik dalam sektor kesehatan, pendidikan, maupun pelayanan publik (Annora, 2019). Pemda juga mengharapkan dengan adanya otonomi daerah pemda mampu membiayai belanja daerah sendiri secara optimal serta meminimalkan anggaran pemerintah pusat.

Pada tahun 2004 pemerintah mengganti UU No 32 tahun 1999 dengan UU No 32 tahun 2004 dan menggantikan kedudukan UU No 22 tahun 1999 sebagai salah satu cara koreksi dari evaluasi penggunaan kebijakan desentralisasi di awal periode reformasi mengurus dan mengatur pemerintahan sendiri termasuk dalam sektor pengendalian pembangunan serta manajemen keuangan dimana pemerintah

daerah mempunyai hak dalam mengembangkan kebijakan dalam bidang pengelolaan keuangan serta anggaran di sisi pendapatan juga pengeluaran. Dengan diberlakukannya otonomi daerah dan desentralisasi membawa konsekuensi dengan semakin bertambahnya tugas dan tanggung jawab yang diemban oleh pemerintah daerah. Diamanatkan bahwa pemerintah mengatur skema perimbangan keuangan yang menyeluruh antara pemerintah daerah dengan pusat sebagai upaya penyelenggaraan desentralisasi (UU NO 33 Tahun 2004). Perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dengan daerah ialah subsistem keuangan publik yang dihasilkan dari perimbangan tugas antara pemerintah daerah dengan pusat. Penyerahan sebuah kewenangan fiskal oleh pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah bisa dikatakan suatu desentralisasi *fiscal*.

APBD adalah suatu instrumen kebijakan yang paling penting terhadap pemerintah daerah. Adanya anggaran terhadap daerah turut digunakan menjadi suatu alternatif dalam menetapkan besarnya pengeluaran serta pendapatan suatu daerah. Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 sudah diatur bagaimana struktur dan susunan di dalam APBD. Pendapatan daerah terdiri atas beberapa komponen yakni Pendapatan Asli Daerah (PAD), dana perimbangan, Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan dana bagian daerah dari Dana Bagi Hasil yang terdiri dari Pajak, Cukai, dan Sumber Daya Alam. Terdapat dua klasifikasi dalam belanja daerah antara lain belanja langsung serta belanja tidak langsung. Bagian dari pembiayaan terdiri atas penerimaan juga pengeluaran pembiayaan. SiLPA (Sisa Lebih Perhitungan Anggaran) ialah salah satu komponen penerimaan pembayaran. Dengan diberlakukannya kebijakan

desentralisasi fiskal pada sektor ikatan pemerintah daerah pusat dengan daerah dengan tujuan agar mampu menguatkan tugas pemerintah daerah untuk mengendalikan dan memajukan potensi daerah, agar dapat menekan adanya kemandirian dalam daerah. Pemerintah daerah seharusnya mampu membangun kapasitasnya untuk menghasilkan atau memperoleh pendapatannya sendiri, sehingga terjadi desentralisasi pendapatan dan tidak semata-mata bergantung pada pusat.

Hofman et al (2006) mengemukakan bahwa temuan dari penilaian perimbangan fiskal dalam negara Indonesia ditunjukkan dimana pemerintah daerah benar-benar hanya berpegang terhadap dana transfer yang sumbernya berasal dari pemerintah pusat dalam pembiayaan kesenjangan PAD yang terbatas dengan tingkat belanja pemerintah daerah yang berlaku. Masalah ketergantungan anggaran pemerintah daerah pada transfer pemerintah pusat dikatakan sebagai suatu *Flypaper effect*, dan ialah permasalahan utama dari penelitian ini. Asriati & Wahidahwati (2017), Tanjung et al., (2021) menjelaskan bahwa *Flypaper Effect* adalah istilah keuangan publik yang menunjukkan bahwa hibah pemerintah yang diberikan kepada Kabupaten/Kota meningkatkan indeks pengeluaran penduduk lokal lebih dari ukuran setara pertumbuhan indeks pendapatan lokal. Analisis *Flypaper Effect* ini mencoba untuk membuktikan apakah suatu daerah begitu berpegang hanya pada dana transfer yang sumbernya dari pemerintah pusat atau PAD, oleh sebab itu evaluasi terhadap kinerja keuangan daerah wajib di analisis lebih dalam, sebab jika fenomena ini akan terus berlanjut hingga pada tahun berikutnya akan dapat berujung terhadap kesenjangan fiskal dan tidak

produktifnya kemampuan daerah yang seandainya mampu menjadi pendapatan terutama daerah (Yulina et al., 2017).

Selain menimbulkan sebuah dependensi fiskal efek dari fenomena *flypaper effect* dapat juga mengakibatkan asimetri dalam keadaan perubahan fiskal. Pemerintah daerah sering sekali melakukan sebuah tindakan yang kurang efektif terkhusus pada saat transfer dana yang sumbernya oleh pemerintah pusat seperti DAU indeksnya tinggi dari jumlah sebelumnya pemerintah daerah akan membelanjakan tambahan pendapatan, akan tetapi mengalami kekeliruan saat nominal DAU yang berasal dari pemerintah daerah berkurang belanja daerah tidak ikut di kurangi oleh pemerintah daerah. Yang menjadi perhatian utama dalam menunjang efektivitas transfer adalah Perilaku fiskal pemerintah daerah untuk merespon transfer dari pemerintah pusat (Solikin, 2016). Iskandar (2012) dalam penelitiannya mengemukakan bahwa Dominannya peran transfer dibanding PAD pada pembiayaan belanja daerah hakikatnya tidak memberikan pedoman yang baik terhadap pemerintahan. Beberapa bukti empiris dalam internasional memberikan bukti bahwa dependensi terhadap dana transfer terbukti berdampak negative pada hasil pemerintahnya.

Penelitian tentang *flypaper effect* sudah sering diteliti baik di Indonesia bahkan di luar negeri. Sudah banyak penelitian di Indonesia yang menyimpulkan dalam hasil penelitian bahwa terjadi *flypaper effect* di pemerintah Indonesia. Beberapa penelitian tentang *flypaper effect* ini juga banyak diteliti di negara lain dan mengindikasikan bahwa fenomena ini juga kerap terjadi di negara lain tidak hanya di Indonesia saja. Ginting (2020) dalam penelitiannya menemukan bahwa

terjadi *flypaper effect* atas belanja daerah pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara, sedangkan dalam penelitian Suharlina (2018) dalam penelitiannya tidak menunjukkan terjadinya *flypaper effect* di Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat.

Dalam UU No 33 Tahun 2004 dijelaskan seluruh kewajiban daerah yang dikurangi dengan angka kekayaan bersih pada periode tahun buku yang bersangkutan disebut sebagai belanja daerah. Belanja daerah dalam APBD dibagi menjadi empat komponen utama yakni belanja modal, belanja pegawai, belanja barang dan jasa, serta belanja lainnya (Ringkasan Anggaran Pendapatan dan belanja Daerah, DJPK 2017:10). Salah satu yang dapat mempengaruhi belanja daerah adalah PAD yang merupakan sumber pendapatan Kabupaten/Kota yang secara eksklusif di hasilkan oleh daerah (Rizal et al., 2021). Dalam Kuncoro (2007) dijelaskan bahwa PAD hanya dapat membiayai belanja daerah hanya sampai dengan 20%, hal ini mendeskripsikan bahwa pemerintah daerah begitu bergantung pada pemerintah pusat. Fikri et al (2020), Rizal et al (2021) dalam penelitiannya menyimpulkan bahwa PAD mempengaruhi belanja daerah. Semakin tinggi PAD, otomatis dana yang dapat digunakan akan semakin besar untuk penyelenggaraan pemerintah daerah melalui belanja daerah. Dengan pandangan riset tersebut dapat disimpulkan pemerintah daerah sudah mengelola PAD nya dengan baik. Pada sisi lain, Amalia et al (2015), dan Susanti & Indrian (2017) dalam penelitiannya menarik kesimpulan bahwa PAD tidak mempengaruhi secara belanja daerah. Hal Ini disebabkan oleh kurangnya efektifitas pemerintah daerah dalam mengelola kekayaan daerahnya, akibatnya segala kapasitas kekayaan

daerah seperti retribusi dan pajak daerah kurang mendapatkan perhatian pengelolaan secara maksimal.

Selanjutnya dana alokasi umum merupakan faktor kedua yang dapat mempengaruhi belanja daerah, yakni dana transfer yang ditujukan pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah guna mencukupi kebutuhan daerah dalam rangka penerapan desentralisasi. Jika respon dari pemerintah terhadap DAU ini terapkan dengan baik dan tepat sasaran, maka dapat dikatakan Daerah tersebut sudah bisa memaksimalkan bagaimana pengelolaan dana transfer yang baik dan sasaran pelayanan publik dapat berkembang. Solikin (2016), Fikri et al (2020), dan Napitupulu & Malau (2021) membuktikan dalam penelitiannya DAU mempengaruhi belanja daerah, sebab tujuan dari DAU ialah mengembangkan kemampuan daerah untuk pembiayaan belanja daerah. Ansori dan Muthmainah (2018) mengemukakan dalam penelitiannya bahwa DAU memiliki dampak yang paling besar terhadap biaya belanja daerah dibanding dengan DBH, PAD, dan DAK. Di Samping itu Masdjojo dan Purbarini (2015) menarik kesimpulan dalam hasil penelitiannya bahwa DAU tidak berpengaruh terhadap salah satu aspek dari belanja daerah yakni belanja modal, hasil ini juga diakibatkan oleh kecilnya celah fiskal pemda yang diteliti maka dari itu daerah akan menerima transfer DAU yang lebih kecil dibandingkan dengan yang lainnya.

Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) ialah faktor selanjutnya yang mempengaruhi belanja daerah. Dalam Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 yang diganti menjadi Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 SiLPA ialah selisih antara surplus pendapatan dengan pengeluaran anggaran untuk satu periode anggaran.

Semakin tinggi nominal SiLPA pada tahun anggaran bisa berdampak pada pemenuhan komposisi jumlah belanja daerah terhadap periode yang akan datang. Jika nominal SiLPA yang didapat semakin tinggi maka akan seiring dengan naiknya indeks nominal belanja daerah. Berdasarkan beberapa penelitian yang dilakukan sebelumnya terdapat hasil-hasil yang tidak sama, ada yang mendapatkan hasil bahwa SiLPA mempengaruhi Belanja Daerah dan ada juga yang tidak mempengaruhi. Dalam penelitian Annora & Maswar (2019), disimpulkan bahwa SiLPA tidak mempengaruhi belanja daerah, sedangkan dihasil penelitian Ahmad Solikin (2016) dikemukakan bahwa SiLPA mempengaruhi belanja daerah.

Idealnya belanja daerah didanai oleh pendapatan asli daerah yang ada pada wilayah daerah tersebut. Namun, belanja daerah di pemerintah kabupaten/kota di provinsi Sumatera Utara ternyata lebih besar porsinya didanai oleh dana transfer dibandingkan dengan pendapatan asli daerah yang ada pada daerah tersebut. Ketika pemerintah daerah merespon belanja daerahnya lebih banyak berasal dari transfer atau spesifiknya pada transfer tidak bersyarat (*unconditional grants*) yaitu DAU dari pada PAD sehingga akan mengakibatkan pemborosan dalam belanja daerah Sultan et al (2022). Dalam pembiayaan belanja daerah pemerintah daerah lebih tergantung kepada dana transfer dari pemerintah pusat untuk membiayai belanja daerah serta pembangunan daerah juga kurang mengoptimalkan potensi yang ada dalam daerah, sehingga PAD yang seharusnya bisa dikembangkan untuk ikut membiayai belanja daerah tidak dioptimalkan dengan baik, terlebih jika transfer DAU yang diperoleh besar, maka pemerintah daerah cenderung berusaha

supaya pada tahun selanjutnya DAU yang didapat akan tetap, tentu saja hal ini membuat PAD akan tidak signifikan mempengaruhi belanja daerah yang mengakibatkan terjadinya *flypaper effect*, atau dapat dikatakan bahwa DAU lebih berpengaruh besar pada belanja Daerah dibandingkan dengan PAD. Dengan maksud lain pemberian DAU yang sewajarnya menjadi stimulus kenaikan kemandirian daerah namun malah direspon berbeda oleh daerah, DAU serta PAD diharapkan bisa saling substitusi, namun dalam kenyataannya tidak, daerah tidak menjadi lebih mandiri dalam pengelolaan keuangan dan segala urusannya justru semakin berpatokan pada pemerintah Pusat (Ndadari dan Adi, 2008:3). Hal tersebut merupakan permasalahan yang terjadi saat ini, dan juga merupakan permasalahan yang diangkat pada penelitian ini. Dana perimbangan yang tinggi dialokasikan kepada pemerintah kabupaten/kota yang ada di hampir seluruh provinsi di Indonesia berfungsi mengisi celah fiskal antara kebutuhan fiskal dan kemampuan fiskal serta sebagai sumber pendanaan terhadap belanja daerah tersebut di kabupaten/kota yang ada di Indonesia. Besaran dana perimbangan ini yang menjadi sumber utama hampir semua kabupaten/kota dalam pembiayaan belanja daerah serta pemberian pelayanan publik kepada masyarakat, tidak terkecuali pemerintah kabupaten/kota di provinsi Sumatera Utara.

Keadaan dana perimbangan di kabupaten/kota di provinsi Sumatera Utara memperlihatkan tren yang sama meningkat. Seperti pada Bank Indonesia menerangkan dalam kajian regional wilayah provinsi Sumatera Utara bahwa dari 33 kabupaten/kota yang ada di provinsi Sumatera Utara rata-rata bergantung pada dana perimbangan. Sesuai dengan keadaan yang ada di Sumatera Utara, hampir

80% biaya belanja daerah di pemda ditunjang oleh dana perimbangan yang asalnya dari pemerintah pusat, dan PAD dalam daerah tersebut hanya mampu mendandani sekitar kurang lebih 20% (DJPk 2018). Keadaan ini jelas tidak sehat bagi pemda terutama dalam kaitannya pada pembangunan serta pertumbuhan ekonomi pemerintah daerah. Jadi yang menjadi tolak ukur saya meneliti di Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara dikarenakan hamper seluruh pemerintah daerah di Provinsi Sumatera Utara dikarenakan Provinsi Sumatera utara memiliki PAD yang *relative* minim atau kecil nominalnya, juga pemerintah daerah Provinsi Sumatera Utara masih tergolong tinggi berpatokan pada dana transfer yang berasal dari pemerintah pusat daripada mengembangkan potensi daerah yang dimiliki juga masih tingginya ketergantungan dana transfer yang berbanding terbalik dengan *governance*-nya, serta realisasi dari penerapan desentralisasi *fiskal* dan otonomi daerah yang cenderung rendah.

Sesuai dengan paparan latar belakang diatas maka penelitian yang hendak dilakukan peneliti diangkat dengan judul “**Analisis *Flypaper Effect* pada Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) Terhadap Belanja Daerah Pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera.**

1.2 Identifikasi Masalah

1. Penerapan desentralisasi fiskal masih belum terlaksana dengan baik dalam konteks pengelolaan keuangan oleh pemerintah daerah.

2. Pemerintah daerah cenderung kurang efektif dalam pengelolaan PADnya sehingga pemerintah lebih dominan menggunakan biaya belanja daerah dengan dana transfer dibandingkan dengan memanfaatkan atau mengelola PAD.
3. Terjadinya *flypaper effect* pada pengelolaan keuangan daerah,
4. Belanja pemerintah daerah cenderung lebih cenderung lebih banyak di danai oleh dana transfer.

1.3 Pembatasan Masalah

Berdasarkan penelitian dalam mengantisipasi terjadinya penafsiran yang berbeda serta untuk memperoleh temuan yang terfokus pada permasalahan yang ada maka batasan masalah yang akan diteliti berupa apakah *Flypaper Effect* terjadi pada belanja daerah dan pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) terhadap belanja daerah pada kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Utara.

1.4 Rumusan Masalah

Yang menjadi Rumusan masalah dalam penelitian ini yakni diantaranya:

- 1 Apakah PAD mempengaruhi belanja daerah?
- 2 Apakah DAU mempengaruhi belanja daerah?
- 3 Apakah SiLPA mempengaruhi belanja daerah?
- 4 Apakah Flypaper Effect terjadi dalam pengelolaan keuangan pemerintah daerah Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Utara selama periode tahun 2018-2020

1.5 Tujuan Penelitian

Dengan penjabaran latar belakang serta rumusan masalah di atas, tujuan dilaksanakan penelitian ini adalah:

1. Untuk menguji apakah PAD mempengaruhi belanja daerah.
2. Untuk menguji apakah DAU mempengaruhi belanja daerah.
3. Untuk menguji apakah SiLPA mempengaruhi belanja daerah.
4. Untuk menguji apakah terjadi Fenomena Flypaper effect pada pengelolaan keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Utara.

1.6 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna terhadap:

1. Bagi Peneliti

Menambah pengetahuan dan sekaligus sebagai bukti empiris yang dapat meningkatkan kemampuan peneliti dalam menerapkan teori-teori sesuai dengan ilmu dan bidang yang dipelajari oleh peneliti.

2. Bagi Lembaga (Universitas Negeri Medan)

Penelitian ini akan dapat dijadikan referensi serta sebagai literatur tambahan mengenai fenomena *Flypaper effect* yang akan dapat diakses oleh sivitas akademika Universitas Negeri Medan.

3. Bagi Kalangan Akademisi

Diharapkan Penelitian ini akan mampu menjelaskan serta meningkatkan wawasan mengenai bagaimana Fenomena *Flypaper Effect* itu terjadi dan apakah PAD, DAU, dan SiLPA mempengaruhi belanja daerah.

4. Bagi Peneliti Selanjutnya

Hasil dari penelitian diharapkan akan bisa dijadikan acuan pada bidang Akuntansi Sektor Publik sehingga bermanfaat bagi penelitian selanjutnya yang berhubungan dengan fenomena *Flypaper Effect*.

5. Bagi Pemerintahan

Penelitian ini merupakan objek yang penting sebagai evaluasi atau inspeksi atau yang dimana guna menentukan prosedur yang menyangkut mengenai penggunaan anggaran dan penerimaan yang sumbernya dari pemerintah daerah yang bertujuan guna merealisasikan respon akan belanja yang bersifat efisien serta efektif.