

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Indonesia merupakan negara kepulauan yang memiliki banyak keberagaman, baik dari segi karakteristik setiap wilayah, maupun potensi sumber daya yang beragam. Karena banyaknya perbedaan tersebut perencanaan pembangunan yang dilakukan secara seragam atau terpusat tidak mungkin dapat menjawab tantangan yang dihadapi oleh setiap daerah. Maka dari itu, melalui sejarah yang cukup panjang sistem desentralisasi secara resmi diberlakukan di Indonesia dan mulai efektif sejak awal tahun 2001 (Arham, 2019: 1).

Secara nyata, pelaksanaan desentralisasi di Indonesia diimplementasikan setelah diterbitkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang saat ini telah diamandemen sebanyak dua kali yaitu dalam UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (Primanto, 2020). Menurut UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi. Melalui kebijakan tersebut diharapkan setiap daerah dapat lebih memaksimalkan potensi yang dimiliki, merancang pembangunan yang efektif dan efisien sehingga secara mandiri dapat lebih berkembang dan meningkatkan perekonomian daerahnya.

Arham (2019:2) mengatakan bahwa melalui kebijakan desentralisasi diasumsikan bahwa perekonomian daerah dapat lebih berkembang karena pemerintah daerah telah memiliki kewenangan yang lebih luas untuk mengatur dan mengelola daerahnya sendiri sesuai dengan karakteristik dan potensi yang dimiliki oleh masing-masing daerah. Bahkan kewenangan yang secara luas diberikan kepada pemerintah ditingkat bawah dapat menjadikan semakin baiknya pelayanan dan membuat pembiayaan menjadi lebih efektif. Hal tersebut jugalah yang mendasari diberlakukannya sistem desentralisasi. Untuk mendukung terselenggaranya otonomi daerah diberlakukan desentralisasi fiskal yang kemudian diatur dalam UU No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Dalam Undang-Undang tersebut dijelaskan bahwa pemerintah daerah dalam pengelolaan daerahnya dibantu oleh pemerintah pusat yaitu dengan adanya pemberian Dana Perimbangan.

Dana perimbangan yang bersumber dari pendapatan APBN terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil (DBH) yang bersumber dari pajak dan sumber daya alam. Selain Dana Perimbangan pemerintah daerah juga mendapat dana dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang merupakan pendapatan yang diperoleh secara mandiri oleh daerah tersebut, dan lain-lain pendapatan daerah yang sah. maka dari itu, sejak desentralisasi diberlakukan, pemerintah daerah memiliki kewenangan yang lebih besar untuk mengatur sumber-sumber keuangannya, seperti dapat dilihat dari implementasi Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus dan Dana Bagi Hasil yang bersumber dari pajak dan sumber daya alam.

Diluar transfer dari pemerintah pusat, dari tahun ke tahun untuk meningkatkan kualitas layanan publik dan pembangunan daerah terjadi peningkatan kebutuhan keuangan untuk membiayai Belanja Daerah yang bertujuan untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi, terealisasinya pembangunan dalam suatu daerah, tercapainya standar pelayanan publik minimum kepada masyarakat melalui tersedianya sarana dan prasarana publik sesuai dengan kebutuhan daerah menuntut pemerintah daerah untuk bisa menciptakan inovasi-inovasi dalam menggali sumber keuangannya khususnya untuk pemenuhan kebutuhan pembiayaan pemerintah daerah melalui pendapatan daerah (Intani, 2018).

Besarnya nilai transfer yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah seharusnya menjadi insentif untuk meningkatkan pendapatan daerah. Berdasarkan fungsinya, Pendapatan Asli Daerah merupakan aspek penting dalam menentukan keberhasilan pelaksanaan otonomi. Namun, fakta yang terjadi justru seringkali dana transfer dijadikan sebagai sumber penerimaan utama daerah dibandingkan dengan Pendapatan Asli Daerah. Kondisi ini ditunjukkan dengan besarnya dana perimbangan yang diterima pemerintah daerah tidak sebanding dengan nilai pendapatan asli daerah yang mampu dikumpulkan oleh daerah (Sasana, 2014)

Alokasi Dana Perimbangan pada umumnya lebih banyak didasarkan pada aspek belanja tetapi kurang memperhatikan kemampuan daerah dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah. Akibatnya dari tahun ke tahun pemerintah daerah cenderung terus menuntut kenaikan transfer yang lebih besar lagi dari pusat, bukannya mengeksplorasi basis pajak lokal secara optimal. Sehingga apabila

kondisi tersebut terus berlanjut ketergantungan Pemerintah Daerah terhadap alokasi dana transfer dari pemerintah pusat untuk mendanai belanja daerahnya akan semakin tinggi. Ketika pemerintah daerah merespon belanja daerah lebih banyak bersumber dari dana transfer (dana perimbangan) daripada pendapatan asli daerahnya sehingga akan menyebabkan terjadinya fenomena *flypaper effect* (Ekawarna, 2017)

*Flypaper effect* merupakan respon yang asimetris terhadap peningkatan dan penurunan penggunaan dana transfer dari Pemerintah Pusat. Secara umum *flypaper effect* diartikan sebagai suatu kondisi yang terjadi pada pemerintah daerah ketika pemerintah daerah lebih banyak menggunakan dana transfer dibandingkan Pendapatan Asli Daerah untuk membiayai belanja daerahnya. Fenomena *flypaper effect* diasumsikan terjadi apabila hasil pengujian diperoleh besarnya nilai koefisien dana transfer lebih tinggi dibandingkan dengan nilai koefisien Pendapatan Asli Daerah dan dapat dikatakan terjadi *flypaper effect* jika koefisien Pendapatan Asli Daerah tidak signifikan (Maimunah, 2006). Dalam menentukan asumsi terjadi atau tidaknya fenomena tersebut adalah dengan membandingkan pengaruh antara Pendapatan Asli Daerah dan dana transfer terhadap belanja daerah (Melda & Syofyan, 2020).

Penelitian mengenai *flypaper effect* pada Dana Alokasi Umum dan Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Daerah telah banyak dilakukan. Hasil penelitian Abdullah & Riani (2020) yang meneliti tentang *Flypaper Effect* pada Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat tahun 2012-2016 menunjukkan bahwa Dana

Alokasi Umum dan Pendapatan Asli Daerah berpengaruh positif dan signifikan terhadap Belanja Daerah tahun berjalan. Hasil analisis juga menunjukkan terjadinya *flypaper effect* pada Belanja Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat.

Penelitian lain yang dilakukan Helmi Melda dan Efrizal Syofyan (2020) yang menganalisis *Flypaper Effect* Pada Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, Dana Bagi Hasil Dan Pendapatan Asli Daerah Terhadap Belanja Daerah Kabupaten/Kota Di Sumatera Barat. Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara parsial DAU, DAK dan PAD berpengaruh positif terhadap Belanja Daerah namun DBH tidak berpengaruh terhadap Belanja Daerah. Maka dapat disimpulkan bahwa telah terjadi *flypaper Effect* pada pemerintah daerah kabupaten/kota di Sumatera Barat.

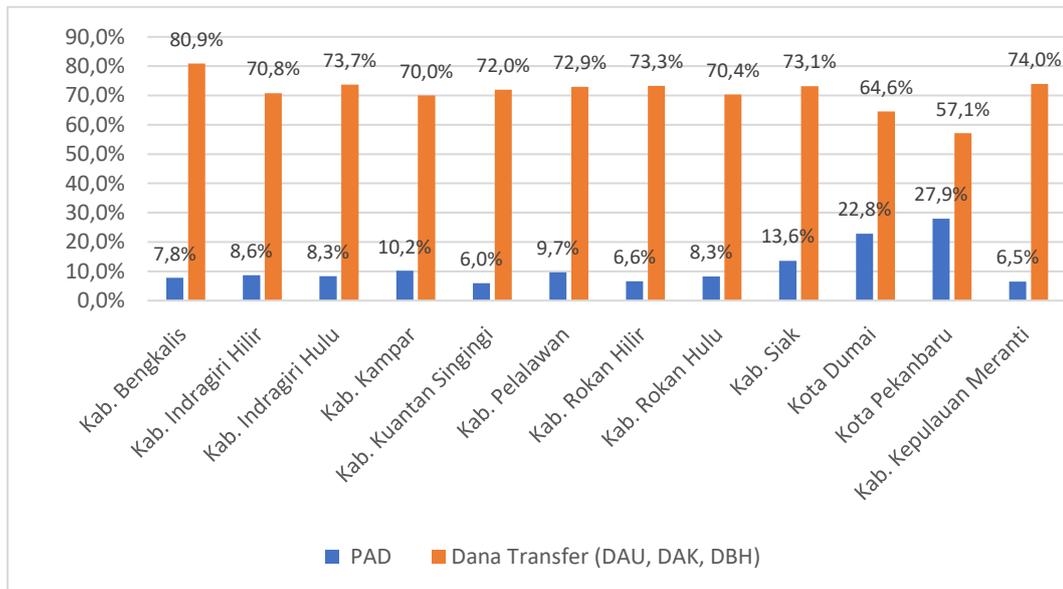
Zolla Maretia Putri (2020) meneliti hal yang sama pada pada Kabupaten/Kota di Jawa Timur. Hasil penelitian menunjukkan bahwa variabel Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus dan Dana Bagi Hasil berpengaruh positif terhadap Belanja Daerah. Kemudian ditemukan bahwa telah terjadi *flypaper effect* pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur pada tahun 2016-2018.

Pendapatan Asli Daerah dijadikan salah satu tolok ukur dalam implementasi pelaksanaan otonomi daerah karena dapat meningkatkan kemandirian daerah. Kemandirian daerah merupakan tujuan dari diberlakukannya otonomi daerah yang mana menunjukkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai seluruh kegiatan pembangunan dan peningkatan kualitas pelayanan publiknya sendiri. Kemandirian daerah juga menggambarkan besaran tingkat partisipasi masyarakat

dalam pembangunan daerah yang berarti semakin tinggi partisipasi masyarakat dalam membayar pajak dan retribusi daerah maka suatu daerah dapat dikatakan semakin mandiri karena hal tersebut tentu menambah pemasukan pemerintah sebagai Pendapatan Asli Daerah (Primanto, 2020).

Penelitian mengenai fenomena *flypaper effect* juga telah banyak dilakukan di luar negeri. Diantaranya Christopher Dick-Sagee and Ernest Ngeh Tingum (2021) yang meneliti mengenai pengaruh *flypaper effect* pada dana transfer antar pemerintah di wilayah Ghana, Sebastian Langer and Artem Korzhenevych (2018) yang meneliti fenomena *flypaper effect* pada dana transfer pemerintah di wilayah Jerman, Isa Sagbas and Naci Tolga Saruc (2004) yang meneliti mengenai transfer antar pemerintah dan *flypaper effect* di Turki, dan Klara Pettersson (2020) yang meneliti mengenai *flypaper effect* di Swedia. Hasil dari penelitian-penelitian tersebut menunjukkan adanya pengaruh antara Pendapatan Asli Daerah dan dana transfer dari pemerintah pusat terhadap pembiayaan suatu daerah (Belanja Daerah), hasil penelitian juga menunjukkan adanya fenomena *flypaper effect*.

Provinsi Riau merupakan salah satu Provinsi terkaya di Indonesia karena memiliki sumber daya alam yang melimpah seperti minyak bumi, gas alam, karet, kelapa sawit dan perkebunan serat yang dapat dikelola untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya. Selain itu, banyak juga terdapat pabrik dan perusahaan tambang sehingga pemerintah daerah memiliki Pendapatan Asli Daerah yang cukup tinggi melalui pajak daerah.



**Gambar 1. 1**

**Rata-rata Kontribusi PAD dan Dana Transfer terhadap Belanja Daerah Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Riau Tahun 2016-2020**

*Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (2022, Data diolah)*

Gambar 1.1 memperlihatkan kontribusi Pendapatan Asli Daerah dan dana transfer (DAU, DAK dan DBH) terhadap Belanja Daerah Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Riau tahun 2016-2020. Sepanjang tahun tersebut dapat dilihat bahwa rata-rata kontribusi PAD terhadap Belanja Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Riau masih relatif kecil yaitu kurang dari 20%. Berbeda halnya dengan kontribusi Dana Transfer (DAU, DAK dan DBH) terhadap Belanja Daerah yang cenderung lebih tinggi, berkisar antara 57%-81%. Kabupaten Kepulauan Meranti dan Kabupaten Bengkalis merupakan Kabupaten dengan kontribusi dana transfer yang paling tinggi, dan kontribusi Pendapatan Asli Daerah paling rendah dibandingkan dengan Kabupaten/Kota lainnya di Provinsi Riau.

Dapat dilihat pula bahwa sebanyak 10 Kabupaten di Provinsi Riau mempunyai kontribusi Pendapatan Asli Daerah yang kurang dari 15% selama tahun 2016-2020. Fakta tersebut memperlihatkan bahwa pembiayaan pembangunan di Kabupaten/Kota di Provinsi Riau masih memiliki tingkat ketergantungan yang cukup tinggi terhadap dana transfer dari pusat dalam membiayai Belanja Daerahnya yang kemungkinan akan menimbulkan indikasi inefisiensi pada dana transfer tersebut. Menurut Kuncoro (2004) hal tersebut dapat menyebabkan *flypaper effect* pada pengelolaan Belanja Daerah yang bersumber dari dana transfer. Fenomena *Flypaper Effect* memberikan indikasi bahwa pemerintah daerah masih belum mandiri dalam memenuhi kebutuhan finansial untuk menjalankan roda pemerintahannya sendiri. Hal ini mengakibatkan tujuan dari desentralisasi fiskal untuk menciptakan kemandirian daerah dalam aspek pendanaan Belanja Daerah belum bisa tercapai (Murniasih & Mulyadi, 2011).

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Pengaruh *Flypaper Effect* Pada Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus dan Dana Bagi Hasil (DBH) Terhadap Belanja Daerah (Sensus Pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Riau tahun 2016-2020).”**

## 1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang yang telah diuraikan, maka penulis merumuskan beberapa identifikasi masalah yang merupakan gambaran ruang lingkup penelitian yang akan diteliti, sebagai berikut:

1. Bagaimana Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus dan Dana Bagi Hasil terhadap Belanja Daerah Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Riau tahun 2016-2020.
2. Bagaimana pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus dan Dana Bagi Hasil terhadap Belanja Daerah Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Riau baik secara parsial maupun secara simultan pada tahun 2016-2020.
3. Bagaimana *flypaper effect* pada Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus dan Dana Bagi Hasil terhadap Belanja Daerah Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Riau tahun 2016-2020.

## 1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan identifikasi masalah, maka tujuan utama dilakukannya penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus dan Dana Bagi Hasil terhadap Belanja Daerah Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Riau tahun 2016-2020.
2. Untuk mengetahui pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus dan Dana Bagi Hasil terhadap Belanja Daerah

Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Riau baik secara parsial maupun secara simultan pada tahun 2016-2020.

3. Untuk mengetahui *flypaper effect* pada Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus dan Dana Bagi Hasil terhadap Belanja Daerah Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Riau tahun 2016-2020.

#### **1.4 Kegunaan Hasil Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Pengembangan Ilmu Pengetahuan

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan tambahan ilmu pengetahuan dalam bidang akuntansi sektor publik, terkhusus untuk membahas *flypaper effect* pada Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, dan Dana Bagi Hasil terhadap Belanja Daerah.

2. Terapan Ilmu Pengetahuan

- a. Bagi penulis, untuk menambah pengetahuan penulis serta mengetahui penerapan ilmu akuntansi dalam bidang sektor publik.
- b. Bagi Lembaga khususnya Fakultas Ekonomi dan Bisnis, diharapkan dapat menjadi tambahan bacaan, referensi, bahan masukan dan perbandingan di perpustakaan sehingga dapat dijadikan sebagai bahan acuan bagi penelitian-penelitian selanjutnya.
- c. Bagi Pemerintah Daerah, penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan atau evaluasi dalam penentuan kebijakan yang berkaitan dengan penggunaan anggaran pemerintah untuk mengeluarkan respon belanja yang efektif dan efisien.

## **1.5 Lokasi dan Waktu Penelitian**

### **1.5.1 Lokasi Penelitian**

Penelitian ini dilakukan pada Pemerintah Kab/Kota di Provinsi Riau tahun 2017-2021 dengan data keuangan yang diakses melalui website resmi Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan.

### **1.5.2 Waktu Penelitian**

Penelitian ini dilaksanakan mulai dari bulan Desember 2021 sampai dengan Desember 2022. Untuk lebih jelasnya disajikan dalam tabel di lampiran 1.