

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Selama masa pandemi COVID 19 berlangsung, wilayah Bali dan Jawa mendapat dampak yang signifikan. Hal ini sejalan dengan kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) yang dikeluarkan pada tahun 2020 melalui PP No.21 Tahun 2020 hingga dikeluarkan lagi kebijakan PPKM (Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat) yang tertuang dalam Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 60 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Level 3, Level 2 dan Level 1 Corona Virus Disease 2019 di Wilayah Bali dan Jawa, yang mulai berlaku dari tanggal 16 November sampai dengan tanggal 29 November 2021. Mawar, dkk (2021), menemukan bahwa dampak kebijakan ini membuat semakin sulitnya kondisi perekonomian di Indonesia sebagai akibat dari berhentinya sebagian besar kegiatan perekonomian, selain itu juga menimbulkan implikasi berkurangnya interaksi sosial yang terjadi di masyarakat.

Akibat menurunnya kegiatan masyarakat dan perekonomian, kementerian keuangan telah mempertimbangkan potensi penurunan Pendapatan Asli Daerah (PAD) (Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, 2020). Menurut situs web resmi DJPK Kementerian Keuangan, data Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), dapat dilihat bahwasanya persentase realisasi PAD pemerintah daerah se-Bali dan Jawa selama tahun 2019-2021 sempat mengalami penurunan.

Tabel 1.1
Data Realisasi PAD Seluruh Pemda se-Provinsi di Bali dan Jawa
(Sumber: Portal Data DJPK, data diolah 2022)

Daerah	2019	2020	2021
Provinsi Bali	97,77%	80,3%	84,99%
Provinsi Jawa Timur	102,93%	94,39%	110,52%
Provinsi Jawa Barat	107,65%	94,06%	91,46%
Provinsi Jawa Tengah	101,43%	93,64%	107,02%
Provinsi Banten	100,95%	87,01%	99,53%
DKI Jakarta	83,32%	67,99%	80,18%
DI Yogyakarta	102,51%	90,26%	105,47%

Berdasarkan tabel 1.1 dapat ditarik kesimpulan bahwa pada tahun 2020 terdapat penurunan persentase realisasi Pendapatan Asli Daerah tertinggi pada seluruh pemda se-Provinsi Bali sebesar 17,47% (97,77% - 80,3%) dan yang terendah terdapat pada pemda se-Provinsi Jawa Tengah sebesar 7,79% (101,43% - 93,64%). Setahun kemudian tepatnya pada tahun 2021, seluruh daerah terlihat telah mampu meningkatkan Pendapatan Asli Daerah-nya kembali. Namun, 4 dari 7 daerah masih belum mampu mencapai Pendapatan Asli Daerah tertingginya pada tahun 2019. Daerah tersebut yaitu Provinsi Bali, Provinsi Jawa Barat, Provinsi Banten, dan DKI Jakarta. Hal ini menandakan bahwa masih perlu adanya upaya lebih dalam peningkatan Pendapatan Asli Daerah oleh pemerintah daerah bersangkutan.

Dalam kaitannya dengan otonomi daerah, Pendapata Asli Daerah tersebut sesungguhnya diharapkan dapat digali semaksimal mungkin sehingga mampu membawa daerah bersangkutan pada kemandirian fiskal (Badan Pemeriksa Keuangan, 2019). Dengan turunnya Pendapatan Asli Daerah di seluruh wilayah Bali dan Jawa, seharusnya kemandirian fiskal menjadi sesuatu yang sulit untuk

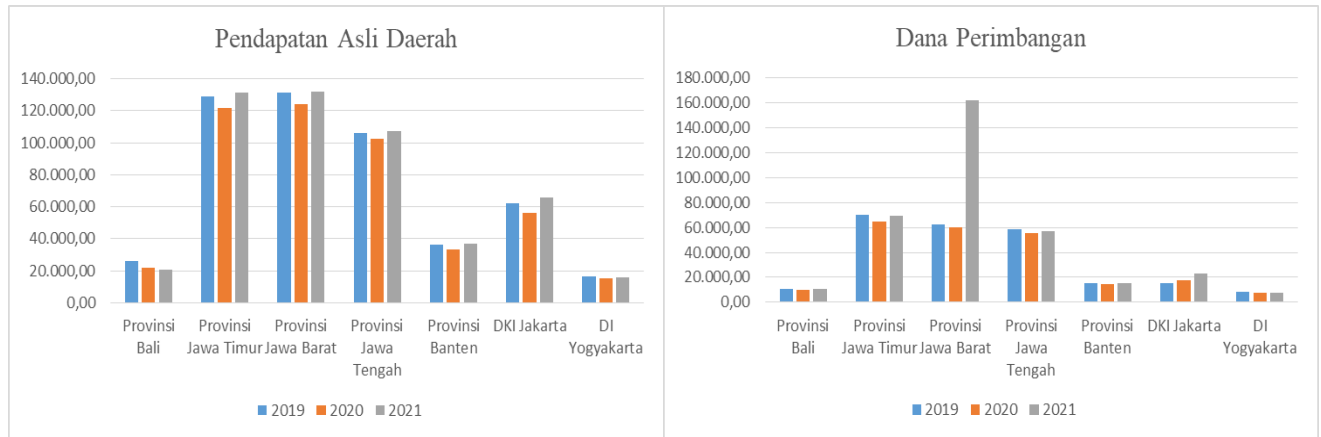
dicapai ditengah situasi pandemi COVID-19. Namun demikian, berlandaskan laporan audit atas laporan keuangan pemerintah pusat tahun 2020, masih terdapat 9 daerah di wilayah Bali dan Jawa yang termasuk ke dalam daerah dengan status IKF 3 (mandiri) yaitu Kota Surabaya (0,5685), Kota Tangerang Selatan (0,5121) Kabupaten Badung (0,5420), Provinsi Bali (0,5367), Provinsi Banten (0,5290), Provinsi Jatim (0,5671), Provinsi Jateng (0,5383), Provinsi Jabar (0,5140), dan Provinsi DKI Jakarta (0,6365). Namun, status yang disandang oleh daerah-daerah tersebut nyatanya tidak serta merta membuat pemanfaatan terhadap Pendapatan Asli Daerah-nya telah dilakukan secara maksimal. Berdasarkan penilaian kualitas desentralisasi fiskal yang dilakukan oleh BPK (Badan Pemeriksa Keuangan) pada tahun 2020 ditemukan bahwa Kabupaten Badung, dan Provinsi Jawa Barat yang memiliki IKF sebesar 0,5420 dan 0,5140 belum dapat membiayai sebagian besar pengeluaran pemerintah daerah dengan menggunakan Pendapatan Asli Daerah-nya.

Relasi antara belanja pemerintah daerah dengan sumber pendapatan yang dimiliki, berkaitan erat dengan konsep keagenan yang dicetuskan oleh Jensen dan Meckling (1976). Berdasarkan teori ini pemerintah pusat (selaku prinsipal) memberikan otoritas kepada pemerintah daerah (selaku agen) untuk bisa mengelola daerah mereka sendiri. Di Indonesia, skema ini terimplementasi dalam daerah otonom yang tertuang pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 berisi "Otonomi daerah adalah hak, kekuasaan, dan kewajiban suatu daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia".

Pemerintah daerah mutlak membutuhkan dana yang tidak sedikit untuk menjalankan roda pemerintahan selama pelaksanaan otonomi daerah. Akibatnya, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengatur bahwa pemerintah pusat mengirimkan dana kompensasi penyelenggaraan pemerintahan berupa Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil (DBH) daerah dan kewenangan administrasi yang terdiri dari sumber daya alam dan pajak. Anggaran dari pemerintah pusat dialokasikan sedemikian rupa sehingga kemampuan keuangan terbagi rata dalam rangka otonomi daerah untuk membantu kebutuhan wilayah otonom.

Pada implementasinya, transfer pusat justru digunakan sebagai sumber utama subsidi pendanaan pemerintah daerah untuk belanja daerah, yang kemudian dipertaanggungjawabkan dan diperhitungkan dari pemerintah daerah yang kemudian ditetapkan kedalam APBD (Maimunah dalam Suryani, 2019). Berdasarkan fenomena ini kemudian muncul sebuah kondisi yang oleh Oates dalam (Putri, 2020) disebut dengan *flypaper effect* yaitu keadaan jika pemerintah daerah lebih banyak menggunakan dana transfer untuk membiayai belanja daerahnya dibandingkan dengan pendapatan daerahnya. *Flypaper effect* akan terjadi saat pemerintah daerah menanggapi bahwa pengeluaran daerah tidak efektif karena sebagian besar didanai melalui transfer dan hibah (Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, dan Dana Bagi Hasil) dibandingkan dari pendapatan asli daerah (PAD) (Ekawarna, 2017). Pernyataan ini diperkuat lagi oleh bukti empiris dari penelitian Kesuma (2022) yang menunjukkan bahwa

belanja daerah meningkat secara proporsional terhadap Dana Alokasi Umum yang disalurkan kepada pemerintah otonomi daerah oleh pemerintah pusat.



Gambar 1.1
Perbandingan Proporsi PAD dan Dana Perimbangan
(Sumber: Portal Data DJPK, diolah 2023)

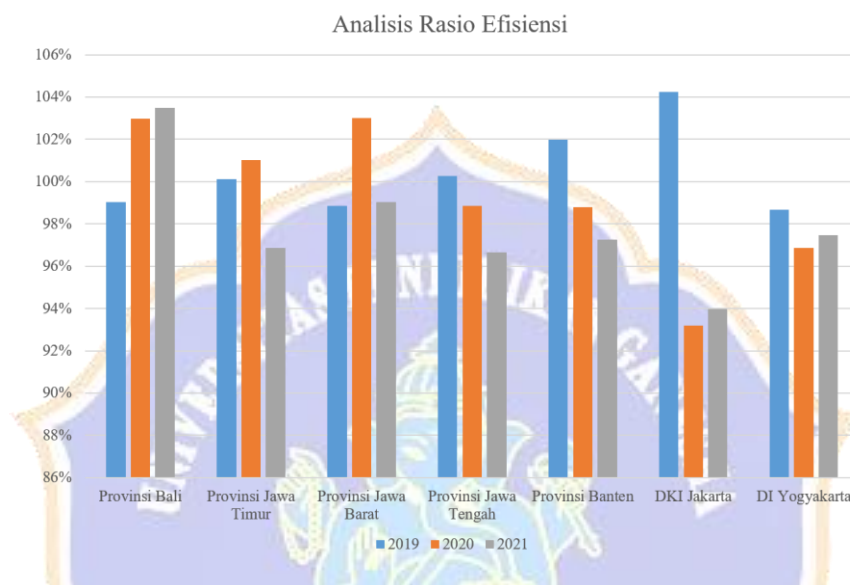
Berdasarkan gambar 1.1 di atas, dapat dilihat bahwa proporsi PAD lebih mendominasi jika dibandingkan dengan dana perimbangan yang dimiliki oleh setiap daerah di wilayah Bali dan Jawa pada tahun 2019-2021. Kedua sumber penerimaan itu juga secara bersamaan mengalami fluktuasi pada rentang tahun tersebut. Namun, jumlah PAD masih tetap lebih besar jika dibandingkan dengan dana perimbangan yang dimiliki. Kondisi ini tidak berarti bahwa daerah tersebut dapat terlepas dari *flypaper effect*. Mengacu pada penelitian Kusumadewi dan Rahman (2007), efek *flypaper* ditemukan tidak hanya di wilayah PAD terendah, tetapi juga di daerah dengan PAD tertinggi. Dalam hal tersebut dana transfer yang diperoleh daerah lebih dapat mendorong daerah untuk mengadakan belanja dibanding PAD-nya sendiri. Selain itu, pemberian dana perimbangan kepada daerah bukan hanya direspon untuk menutup celah fiskal yang ada pada

kemampuan keuangan daerah, namun juga sebagai sumber penerimaan utama untuk membiayai belanja.

Belanja daerah terdiri dari beberapa jenis, salah satunya adalah belanja modal. Menurut Rondunowo dalam Ivana (2021), belanja modal merupakan pengeluaran yang berkaitan dengan akumulasi modal dengan tujuan untuk meningkatkan persediaan atau aset tetap dengan manfaat yang akan berlangsung selama lebih dari satu periode akuntansi. Ini termasuk biaya pemeliharaan untuk menjaga atau memperpanjang masa manfaat aset dan meningkatkan kapasitas dan kualitasnya. Menurut Mahmudi (2016) pemerintah daerah yang tingkat pendapatannya rendah memiliki proporsi tingkat belanja modal yang tinggi. Sehingga, jika terdapat dana transfer yang terindikasi *flypaper effect*, maka hal ini dapat menyebabkan peningkatan pada belanja modal. Peningkatan PAD tidak mempengaruhi perubahan pertumbuhan penggunaan aset, melainkan oleh kenaikan DAU (Karwur, 2018).

Dalam kebijakan daerah, pemerintah dituntut untuk menggunakan dana secara efektif dan efisien karena hal ini akan mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah tersebut. Kinerja keuangan ini akan menentukan sejauh mana pemerintah daerah terkait dapat mengelola dana yang dimilikinya. Dalam menganalisis kinerja pemerintah daerah dalam pengelolaan keuangan daerahnya diperlukan sebuah alat ukur, salah satu ukuran yang digunakan dalam pengukuran kinerja pemerintah daerah yaitu analisis rasio efisiensi. Perbandingan antara jumlah yang dikeluarkan untuk pendapatan dan jumlah yang benar-benar diterima disebut sebagai rasio efisiensi. Rasio efisiensi menggambarkan tingkat

kemampuan pemerintah dalam mengefisiensikan biaya yang dikeluarkan oleh pemerintah. Kriteria efisiensi kinerja, yaitu: rasio $< 100\%$ memiliki kriteria efisien, rasio $> 100\%$ memiliki kriteria tidak efisien, dan rasio $= 100\%$ memiliki kriteria efisien berimbang (Dewi dan Wiguna, 2019).



Gambar 1.2
Grafik Rasio Efisiensi Kinerja Keuangan
(Sumber: Portal Data DJPK, diolah 2022)

Dari grafik pada gambar 1.2 dapat disimpulkan bahwa masih terdapat daerah yang terkategori kurang efisien pada tahun 2019-2021 di wilayah Bali dan Jawa. Bahkan ketika pandemi COVID-19 sudah mulai melandai pada tahun 2021, Provinsi Bali masih mencatatkan persentase efisiensi sebesar 103%. Hal tersebut menandakan bahwa belanja daerah yang dilakukan belum dapat secara maksimal menghasilkan pendapatan bagi daerah.

Dalam konteks kebijakan belanja pemerintah, fenomena *flypaper effect* sudah dikaji dalam banyak literatur. Dari luar negeri, Ferreira (2019) mengkaji tentang

fenomena *flypaper effect* di Brazil. Ia menemukan bahwa persentase dana transfer untuk belanja daerah sangat tinggi dan ini ditemukan di kota-kota dengan penghasilan pajak yang rendah. Kemudian Pedro dan Cleomar (2020) menyimpulkan bahwa *flypaper effect* merupakan efek langsung dari terjadinya ilusi fiskal yang menyebabkan sering terjadinya pengeluaran pemerintah menggunakan transfer dana ketimbang menggunakan pendapatan asli daerah. Sedangkan dari dalam negeri, Pangesti (2022) mengkaji pengaruh *flypaper effect* terhadap independensi keuangan setiap kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Tengah. Penelitian tersebut menyimpulkan bahwasanya penerimaan berupa dana kiriman dari pemerintah pusat menstimulasi peningkatan pengeluaran pemerintah daerah yang lebih tinggi daripada PAD dan sekaligus hal tersebut berpengaruh baik serta relevan akan kinerja keuangan daerah. Selanjutnya, Abdullah dan Riani (2020) juga mendapatkan hasil bahwa kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Barat mengalami efek *flypaper*, yang menunjukkan penurunan kinerja keuangan yang ditunjukkan oleh rasio desentralisasi fiskal.

Namun demikian, beberapa penelitian memiliki hasil yang kontradiktif. Pada penelitian mereka, tidak ditemukan adanya peristiwa *flypaper effect* pada kabupaten atau kota yang terdapat di Indonesia. Hasil ini ditemukan pada penelitian Octaviana (2022), Henni Indriyani (2022), Chadiza (2022), dan Rianti (2020). Hal ini dikarenakan PAD memiliki pengaruh lebih jika dibanding dengan dana transfer.

Selanjutnya, dari penelitian-penelitian yang telah disebutkan, terdapat dua hal yang menjadi fokus peneliti untuk menentukan kebaruan dalam penelitian ini.

Pertama, masih sedikit penelitian yang menggunakan rasio efisiensi dalam pengukuran kinerja keuangan pada fenomena *flypaper effect* ini. Radjak (2021) merupakan satu dari sangat sedikit peneliti yang berupaya meneliti mengenai pengaruh *flypaper effect* pada efisiensi pembelanjaan daerah di Provinsi Gorontalo. Padahal, rasio ini sangat penting digunakan untuk menggambarkan kualitas belanja daerah yang dilakukan pemerintah mengingat fenomena *flypaper effect* berhubungan erat dengan tingginya belanja daerah akibat dana transfer yang meningkat. Kedua, pada penelitian yang sejenis, hanya satu variabel dana transfer yang digunakan untuk menganalisis *flypaper effect*. Seperti penelitian milik Kesuma (2022) yang hanya menggunakan variabel Dana Alokasi Umum (DAU). Namun, pada penelitian kali ini variabel dana transfer yang digunakan berjumlah tiga yaitu (DAU, DAK dan DBH). Selanjutnya, dari ketiga dana transfer ini akan dianalisis variabel penyebab *flypaper effect*, lalu akan diuji dengan variabel kinerja keuangan.

Berdasarkan penjabaran latar belakang yang diberikan, penulis tertarik untuk melakukan penelitian lebih lanjut tentang efek *flypaper* pada Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil (DBH), terhadap kinerja keuangan dengan judul “Pengaruh *Flypaper Effect* Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah di Provinsi/Kabupaten/Kota se-Bali dan Jawa pada tahun 2019-2021.”

1.2 Identifikasi Masalah Penelitian

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, masalah penelitian dapat diidentifikasi sebagai berikut:

1. Kebijakan PPKM yang diterapkan oleh pemerintah pusat memberikan dampak yang sangat signifikan terhadap perekonomian. Hal ini ditandai salah satunya oleh penurunan persentase realisasi pendapatan asli daerah Bali dan Jawa antara rentang tahun 2019-2021.
2. Daerah-daerah yang terkategori mandiri dalam laporan keuangan pemerintah pusat nyatanya tidak serta merta membuat pemanfaatan terhadap PAD-nya telah dilakukan secara maksimal. Pada tahun 2020 ditemukan bahwa Kabupaten Badung, dan Provinsi Jawa Barat yang memiliki IKF sebesar 0,5420 dan 0,5140 belum dapat membiayai seluruh/sebagian besar belanja pemda dengan menggunakan PAD-nya.
3. Sebagai sumber utama dana belanja pemerintah, transfer dari pemerintah pusat terus direspons. Fenomena ini disebut sebagai *flypaper effect*.
4. Tingginya persentase PAD yang tinggi tidak mengindikasikan bahwa daerah tersebut dapat terlepas dari fenomena *flypaper effect*.
5. Kinerja keuangan provinsi/kabupaten/kota se-Bali dan Jawa pada tahun 2019-2021 masih terdapat yang terkategori kurang efisien.

1.3 Pembatasan Masalah

Beralaskan identifikasi masalah di atas, perlu dilakukan pengerucutan masalah dengan tujuan penelitian lebih terfokus, maka pembatasan masalah dalam penelitian ini yaitu:

1. Ruang lingkup permasalahan penelitian terkait *flypaper effect* dibatasi pada Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU),

Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Bagi Hasil (DBH), dan Belanja Modal pada pemerintah daerah Provinsi/Kabupaten/Kota di se-Bali dan Jawa.

2. Penilaian kinerja keuangan menggunakan rasio efisiensi.
3. Periode data penelitian yaitu tahun 2019-2021.

1.4 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah, maka dapat dirumuskan masalah pada penelitian ini adalah:

1. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) memiliki pengaruh terhadap Belanja Modal pada Provinsi/Kabupaten/Kota se-Bali dan Jawa Tahun 2019-2021?
2. Apakah Dana Alokasi Umum (DAU) memiliki pengaruh terhadap Belanja Modal pada Provinsi/Kabupaten/Kota se-Bali dan Jawa Tahun 2019-2021?
3. Apakah Dana Alokasi Khusus (DAK) memiliki pengaruh terhadap Belanja Modal pada Provinsi/Kabupaten/Kota se-Bali dan Jawa Tahun 2019-2021?
4. Apakah Dana Bagi Hasil (DBH) memiliki pengaruh terhadap Belanja Modal pada Provinsi/Kabupaten/Kota se-Bali dan Jawa Tahun 2019-2021?
5. Apakah terdapat dana transfer (DAU, DAK, dan DBH) yang memiliki pengaruh lebih besar daripada Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Modal?

6. Apakah *Flypaper Effect* memiliki pengaruh terhadap kinerja keuangan pada Provinsi/Kabupaten/Kota se-Bali dan Jawa Tahun 2019-2021?

1.5 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang sudah disusun peneliti, maka penelitian ini memiliki tujuan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui efek Pendapatan Asli Daerah (PAD) akan belanja modal pada Provinsi/Kabupaten/Kota se-Bali dan Jawa tahun 2019-2021.
2. Untuk mengetahui efek Dana Alokasi Umum (DAU) akan belanja modal pada Provinsi/Kabupaten/Kota se-Bali dan Jawa tahun 2019-2021.
3. Untuk mengetahui efek Dana Alokasi Khusus (DAK) akan belanja modal pada Provinsi/Kabupaten/Kota se-Bali dan Jawa tahun 2019-2021.
4. Untuk mengetahui efek Dana Bagi Hasil (DBH) akan belanja modal pada Provinsi/Kabupaten/Kota se-Bali dan Jawa Tahun 2019-2021.
5. Untuk mengetahui efek mana yang lebih besar antara dana transfer (DAU, DAK, dan DBH) akan Belanja Modal atau Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Modal
6. Untuk mengetahui dampak *flypaper effect* akan kinerja keuangan pada Provinsi/Kabupaten/Kota se-Bali dan Jawa Tahun 2019-2021.

1.6 Manfaat Penelitian

Dari penelitian ini diharapkan dapat berguna dan bermanfaat untuk beberapa pihak, antara lain:

1. Manfaat Teoritis

- a. Dapat digunakan sebagai bahan referensi terutama untuk penelitian lain yang berkaitan dengan topik penelitian ini.
- b. Diharapkan hasil penelitian ini akan berkontribusi pada pengembangan teori, terutama pada akuntansi sektor publik.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi penulis

Penelitian ini bisa digunakan sebagai latihan dan penerapan disiplin ilmu yang diperoleh di bangku perkuliahan dan dapat menambah pengetahuan serta wawasan mengenai pengaruh *flypaper effect* terhadap kinerja keuangan di provinsi/kabupaten/kota se-Bali dan Jawa tahun 2019-2021.

b. Bagi Pemerintah Daerah

Diharapkan penelitian ini menjadi sumber informasi/data untuk menentukan kebijakan daerah khususnya dalam mengoptimalkan potensi daerah yang dimiliki. Selain itu, diharapkan penelitian ini juga dapat menjadi *role model* dalam aktivitas pengurusan keuangan daerah bagi pemerintah daerah lainnya.

c. Bagi Universitas Pendidikan Ganesha

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumber referensi untuk penelitian selanjutnya serta dapat memberikan informasi tambahan mengenai fenomena *flypaper effect* khususnya di lingkungan Universitas Pendidikan Ganesha.

d. Bagi Masyarakat/Pembaca

Diharapkan dengan adanya penelitian ini mampu menambah informasi dan wawasan masyarakat luas/pembaca mengenai fenomena *flypaper effect* pada kinerja keuangan daerah di Bali dan Jawa serta dapat digunakan sebagai referensi untuk mendapatkan tambahan ilmu yang beragam.

