

# SKRIPSI

## PENGARUH PENDAPATAN ASLI DAERAH DAN DANA PERIMBANGAN TERHADAP KEMANDIRIAN KEUANGAN DAERAH KABUPATEN/KOTA DI PROVINSI SULAWESI SELATAN DENGAN *FLYPAPER EFFECT* SEBAGAI VARIABEL MODERASI

NUR SAIDAH KAMILAH  
A031191161



kepada

DEPARTEMEN AKUNTANSI  
FAKULTAS EKONOMI DAN BISNIS  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2023

# SKRIPSI

## **PENGARUH PENDAPATAN ASLI DAERAH DAN DANA PERIMBANGAN TERHADAP KEMANDIRIAN KEUANGAN DAERAH KABUPATEN/KOTA DI PROVINSI SULAWESI SELATAN DENGAN *FLYPAPER EFFECT* SEBAGAI VARIABEL MODERASI**

sebagai salah satu persyaratan untuk memperoleh  
gelar Sarjana Ekonomi

disusun dan diajukan oleh

**NUR SAIDAH KAMILAH**  
**A031191161**



kepada

**DEPARTEMEN AKUNTANSI  
FAKULTAS EKONOMI DAN BISNIS  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2023**

# SKRIPSI

## PENGARUH PENDAPATAN ASLI DAERAH DAN DANA PERIMBANGAN TERHADAP KEMANDIRIAN KEUANGAN DAERAH KABUPATEN/KOTA DI PROVINSI SULAWESI SELATAN DENGAN *FLYPAPER EFFECT* SEBAGAI VARIABEL MODERASI

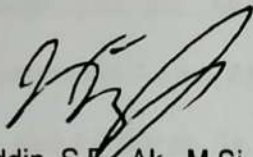
disusun dan diajukan oleh

**NUR SAIDAH KAMILAH**  
**A031191161**

telah diperiksa dan disetujui untuk diuji

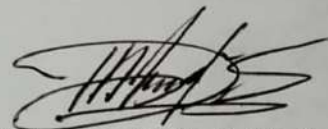
Makassar, 30 Maret 2023

Pembimbing I



Dr. H. Amiruddin, S.E., Ak., M.Si., CA., CPA  
NIP: 19641012 1989101 001

Pembimbing II



Drs. Muhammad Ashari, Ak., M.SA., CA  
NIP : 19650219 199403 1 002

Ketua Departemen Akuntansi  
Fakultas Ekonomi dan Bisnis  
Universitas Hasanuddin



Dr. H. Syarifuddin Rasyid, S.E., M.Si.  
NIP 19650307 199403 1 003

# SKRIPSI

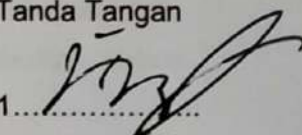
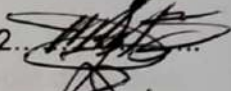

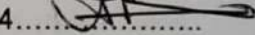
## PENGARUH PENDAPATAN ASLI DAERAH DAN DANA PERIMBANGAN TERHADAP KEMANDIRIAN KEUANGAN DAERAH KABUPATEN/KOTA DI PROVINSI SULAWESI SELATAN DENGAN *FLYPAPER EFFECT* SEBAGAI VARIABEL MODERASI

disusun dan diajukan oleh

**NUR SAIDAH KAMILAH**  
**A031191161**

Telah dipertahankan dalam sidang ujian skripsi  
pada tanggal 4 Mei 2023 dan  
Dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui,  
Panitia Penguji

No.	Nama Penguji	Jabatan	Tanda Tangan
1.	Dr. H. Amiruddin, S.E., Ak., M.Si.,CA.,CPA	Ketua	1..... 
2.	Drs. Muhammad Ashari, Ak.,M.SA.,CA	Sekretaris	2..... 
3.	Drs. H. Abdul Rahman, Ak., MM	Anggota	3..... 
4.	Drs. H. Achyar Ibrahim, Ak., M.Si,CA	Anggota	4..... 

Ketua Departemen Akuntansi  
Fakultas Ekonomi dan Bisnis  
Universitas Hasanuddin



  
Dr. H. Syarifuddin Rasyid, S.E.,M.Si.  
NIP 19650307 199403 1 003

## PERNYATAAN KEASLIAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini,

Nama : Nur Saidah Kamilah

NIM : A031191161

Jurusan/Program Studi : Akuntansi

dengan ini menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa skripsi yang berjudul

**PENGARUH PENDAPATAN ASLI DAERAH DAN DANA  
PERIMBANGAN TERHADAP KEMANDIRIAN KEUANGAN DAERAH  
KABUPATEN/KOTA DI PROVINSI SULAWESI SELATAN DENGAN  
FLYPAPER EFFECT SEBAGAI VARIABEL MODERASI**

adalah karya ilmiah saya sendiri dan sepanjang pengetahuan saya di dalam naskah skripsi ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh orang lain untuk memperoleh gelar akademik di suatu perguruan tinggi, dan tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila di kemudian hari ternyata di dalam naskah skripsi ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur jiplakan, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut dan diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (UU No.20 Tahun 2003, pasal 25 ayat 2 dan pasal 70).

Makassar, 6 Mei 2023

Yang membuat pernyataan



*Saidah*  
Nur Saidah Kamilah

## **PRAKATA**

*Bismillahirrahmanirrahim*

Puji dan syukur peneliti panjatkan kehadirat Allah SWT atas segala rida, rahmat dan hidayah-Nya yang senantiasa dilimpahkan kepada setiap hamba-Nya, sehingga pada akhirnya peneliti dapat menyelesaikan penyusunan skripsi ini yang merupakan sebuah tugas akhir dan salah satu syarat untuk dapat memperoleh gelar Sarjana Ekonomi (S.E) pada Program Studi Akuntansi Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Hasanuddin.

Peneliti menyadari bahwa dalam proses penyusunan hingga selesainya skripsi ini tentunya tidak terlepas dari bimbingan, dukungan dan bantuan dari berbagai pihak, baik secara langsung maupun tidak langsung kepada peneliti. Oleh sebab itu, pada kesempatan ini perkenankanlah peneliti untuk menyampaikan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada.

1. Allah SWT yang selalu ada dalam setiap langkah, atas segala rida, karunia, kekuatan, nikmat kesehatan dan hidayahnya sehingga pada akhirnya dapat sampai pada titik ini.
2. Kedua Orang tua peneliti, Bapak Mursalim, S.Hut., M.P dan Ibu Zakiah, S.Pd yang senantiasa mendoakan dan memberikan motivasi serta dukungan terbaiknya untuk peneliti.
3. Kakak dan saudara satu-satunya yang peneliti miliki, Nurul Islah Maulida, S.s yang terus memberi semangat, masukan dan mendengarkan keluh kesah peneliti selama proses penyusunan skripsi ini.
4. Bapak Dr. H. Amiruddin, S.E., Ak., M.Si.,CA.,CPA selaku pembimbing I dan Bapak Drs. Muhammad Ashari, Ak.,M.SA.,CA selaku pembimbing II yang telah bersedia meluangkan sebagian waktu ditengah kesibukan



lainnya untuk dapat memberikan saran, arahan, masukan dan koreksi yang membangun pada penelitian ini.

5. Bapak Dr. Syarifuddin Rasyid, S.E., M.Si selaku Ketua Departemen Akuntansi Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Hasanuddin.
6. Bapak dan ibu dosen Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Hasanuddin atas segala ilmu yang telah diberikan kepada peneliti selama masa perkuliahan.
7. Seluruh staf dan karyawan Departemen Akuntansi Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Hasanuddin.
8. Kawan-kawan peneliti, Gheby, Resly, Yuni, Rani, Qien Qien, Inun, Ava dan Fidy. Terimakasih banyak atas segala waktu yang telah dihabiskan bersama, segala bantuan, motivasi, semangat, kebersamaan, dan kenangan selama masa perkuliahan hingga dapat terselesaikannya skripsi ini.
9. Seluruh pihak yang tidak dapat peneliti sebutkan satu persatu yang juga telah membantu peneliti dalam proses penyelesaian skripsi ini.

Peneliti menyadari bahwa pada penyusunan skripsi ini masih terdapat kekurangan. Oleh sebab itu, peneliti mengharapkan kritik dan masukan yang membangun demi penulisan yang lebih baik lagi kedepannya dan besar harapan peneliti agar skripsi ini dapat memberikan manfaat bagi berbagai pihak.

Makassar, 6 Mei 2023

Peneliti

## ABSTRAK

### PENGARUH PENDAPATAN ASLI DAERAH DAN DANA PERIMBANGAN TERHADAP KEMANDIRIAN KEUANGAN DAERAH KABUPATEN/KOTA DI PROVINSI SULAWESI SELATAN DENGAN *FLYPAPER EFFECT* SEBAGAI VARIABEL MODERASI

Nur Saidah Kamilah  
Amiruddin  
Muhammad Ashari

Penelitian ini bertujuan untuk menguji dan menganalisis pengaruh pendapatan asli daerah dan dana perimbangan terhadap kemandirian keuangan daerah kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Selatan serta kemampuan *flypaper effect* dalam memoderasi pengaruh tersebut. Penelitian ini menggunakan metode penelitian kuantitatif dengan data penelitian berjenis data sekunder yang berupa data Realisasi APBD kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Selatan tahun 2019-2021 yang diperoleh dari situs resmi Badan Pusat Statistik Provinsi Sulawesi Selatan (<https://sulsel.bps.go.id>). Populasi pada penelitian ini adalah 21 kabupaten dan 3 kota yang berada di Provinsi Sulawesi Selatan. Penentuan sampelnya menggunakan teknik *sampling* jenuh dengan melibatkan seluruh populasi sehingga menghasilkan 72 sampel data pengamatan. Teknik analisis data pada penelitian ini adalah *Moderated Regression Analysis*.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara parsial pendapatan asli daerah berpengaruh positif terhadap kemandirian keuangan pemerintah daerah, sedangkan dana perimbangan berpengaruh negatif terhadap kemandirian keuangan pemerintah daerah. Pendapatan asli daerah dan dana perimbangan secara simultan berpengaruh terhadap kemandirian keuangan pemerintah daerah. *Flypaper effect* tidak mampu memoderasi pengaruh pendapatan asli daerah dan dana perimbangan terhadap kemandirian keuangan pemerintah daerah.

**Kata Kunci:** Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, Kemandirian Keuangan Daerah, *Flypaper Effect*



## **ABSTRACT**

### **THE EFFECT OF REGIONAL ORIGINAL INCOME AND BALANCED FUNDS ON DISTRICT/CITY FINANCIAL INDEPENDENCE IN SOUTH SULAWESI PROVINCE USING FLYPAPER EFFECT AS A MODERATION VARIABLE**

Nur Saidah Kamilah  
Amiruddin  
Muhammad Ashari

*This research aims to examine and analyze the effect of regional original income and balancing funds on the financial independence of districts/cities in South Sulawesi Province and the ability of the flypaper effect to moderate this effect. This research used a quantitative research method with secondary data in the form of district/city APBD realization data in South Sulawesi Province in the year 2019-2021 obtained from the official website of BPS South Sulawesi Province (<https://sulsel.bps.go.id>). The population in this study were 21 districts and 3 cities in South Sulawesi Province. Determination of the sample using saturated sampling technique involving the entire population resulting in 72 samples of observational data. The data analysis technique in this research is Moderated Regression Analysis.*

*The results of the research show that partially original regional income has a positive effect on regional financial independence, while balancing funds have a negative effect on regional financial independence. Regional original income and balance funds simultaneously affect the regional financial independence. The flypaper effect is not able to moderate the effect of regional original income and balancing funds on regional financial independence.*

**Keyword:** *Regional Original Income, Balancing Funds, Regional Financial Independence, Flypaper Effect*

## DAFTAR ISI

	Halaman
<b>HALAMAN SAMPUL .....</b>	<b>i</b>
<b>HALAMAN JUDUL .....</b>	<b>ii</b>
<b>HALAMAN PERSETUJUAN .....</b>	<b>iii</b>
<b>HALAMAN PENGESAHAN .....</b>	<b>iv</b>
<b>HALAMAN PERNYATAAN KEASLIAN .....</b>	<b>v</b>
<b>PRAKATA .....</b>	<b>vi</b>
<b>ABSTRAK .....</b>	<b>viii</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>ix</b>
<b>DAFTAR ISI .....</b>	<b>x</b>
<b>DAFTAR TABEL .....</b>	<b>xiii</b>
<b>DAFTAR GAMBAR .....</b>	<b>xiv</b>
<b>DAFTAR LAMPIRAN .....</b>	<b>xv</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
1.1 Latar Belakang .....	1
1.2 Rumusan Masalah .....	7
1.3 Tujuan Penelitian .....	8
1.4 Kegunaan Penelitian .....	9
1.4.1 Kegunaan Teoritis .....	9
1.4.2 Kegunaan Praktis.....	9
1.4.3 Kegunaan Kebijakan.....	9
1.5 Ruang Lingkup Penelitian .....	10
1.6 Sistematika Penulisan .....	10
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA .....</b>	<b>12</b>
2.1 Tinjauan Teori dan Konsep .....	12
2.1.1 Teori Keagenan .....	12
2.1.2 Otonomi Daerah .....	15
2.1.3 Pendapatan Asli Daerah.....	17
2.1.4 Dana Perimbangan.....	22
2.1.5 Fenomena <i>Flypaper Effect</i> .....	29
2.1.6 Kemandirian Keuangan Daerah.....	32
2.2 Tinjauan Empirik .....	36
2.3 Kerangka Konseptual .....	38

2.4 Hipotesis .....	39
2.4.1 Pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Kemandirian Keuangan Daerah.....	39
2.4.2 Pengaruh Dana Perimbangan terhadap Kemandirian Keuangan Daerah .....	40
2.4.3 Pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Perimbangan secara Bersama-sama terhadap Kemandirian Keuangan Daerah.....	41
2.4.4 <i>Flypaper Effect</i> dalam Memoderasi Pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Kemandirian Keuangan Daerah .....	41
2.4.5 <i>Flypaper Effect</i> dalam Memoderasi Pengaruh Dana Perimbangan terhadap Kemandirian Keuangan Daerah .....	42
<b>BAB III METODE PENELITIAN.....</b>	<b>44</b>
3.1 Rancangan Penelitian .....	44
3.2 Tempat dan Waktu .....	44
3.3 Populasi dan Sampel .....	44
3.4 Jenis dan Sumber Data .....	45
3.5 Teknik Pengumpulan Data .....	45
3.6 Variabel Penelitian dan Definisi Operasional .....	46
3.6.1 Variabel Dependen.....	46
3.6.2 Variabel Independen .....	47
3.6.3 Variabel Moderasi.....	48
3.7 Analisis Data .....	49
3.7.1 Uji Asumsi Klasik .....	49
3.7.2 Analisis Regresi Variabel Moderasi .....	50
3.7.3 Koefisien Determinasi ( $R^2$ ) .....	51
3.7.4 Uji Hipotesis .....	51
<b>BAB IV HASIL PENELITIAN .....</b>	<b>52</b>
4.1 Deskripsi Objek Penelitian .....	52
4.2 Deskripsi Kemandirian Keuangan Daerah Provinsi	

Sulawesi Selatan .....	53
4.3 Hasil Analisis Data .....	56
4.3.1 Uji Asumsi Klasik.....	56
4.3.2 Analisis Regresi Variabel Moderasi .....	60
4.3.3 Koefisien Determinasi ( $R^2$ ) .....	63
4.3.4 Uji Hipotesis .....	64
4.4 Pembahasan Hasil Penelitian .....	67
<b>BAB V PENUTUP .....</b>	<b>76</b>
5.1 Kesimpulan .....	76
5.2 Saran .....	77
5.3 Keterbatasan Penelitian .....	78
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>79</b>
<b>LAMPIRAN .....</b>	<b>84</b>

## DAFTAR TABEL

Tabel	Halaman
2.1 Pola Hubungan, Tingkat Kemandirian dan Kemampuan Keuangan Daerah.....	34
4.1 Realisasi Penerimaan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten/Kota se Sulawesi Selatan Menurut Jenis Penerimaan Tahun Anggaran 2019-2021.....	53
4.2 Realisasi Penerimaan Dana Perimbangan Kabupaten/Kota se Sulawesi Selatan Menurut Jenis Penerimaan Tahun Anggaran 2019-2021.....	54
4.3 Persentase Kemandirian Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota se Sulawesi Selatan Tahun Anggaran 2019-2021 .....	54
4.4 Hasil Uji Normalitas.....	56
4.5 Hasil Uji Multikolinieritas .....	57
4.6 Hasil Uji Autokorelasi .....	59
4.7 Hasil Uji Heteroskedastisitas.....	60
4.8 Hasil Uji Regresi Variabel Moderasi .....	61
4.9 Hasil Uji Koefisien Determinasi ( $R^2$ ) .....	63
4.10 Hasil Uji Statistik F .....	64
4.11 Hasil Uji Statistik t .....	65

## DAFTAR GAMBAR

Gambar	Halaman
2.1 Kerangka Konseptual.....	38

## DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran	Halaman
Lampiran 1. Biodata .....	85
Lampiran 2. Peta Teori .....	86
Lampiran 3. Persentase Kemandirian Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Sulawesi Selatan Tahun Anggaran 2019-2021.....	90
Lampiran 4. Tabulasi Data .....	92
Lampiran 5. Data Realisasi APBD kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Selatan.....	94



## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang**

Awal mula diberlangsungkannya otonomi daerah ditandai dengan diresmikannya UU No. 32 Tahun 2004 perihal pemerintah daerah dan UU No. 33 Tahun 2004 perihal perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah (Halim dan Muhammad, 2019:42). Alasan yang menjadi dasar bahwa otonomi daerah perlu untuk dilaksanakan ialah perubahan situasi pada dalam serta luar negeri. Situasi di dalam negeri menunjukkan bahwa rakyat menginginkan adanya transparansi dan desentralisasi. Disisi lain, situasi di luar negeri menampakkan meningkatnya globalisasi yang mengharapkan peningkatan pada daya saing pemerintah daerah. Daya saing tersebut diharapkan dapat diwujudkan dengan meningkatkan kemandirian pemerintah daerah. Kemudian, pengembangan kemandirian ini idealnya bisa dicapai dengan dilaksanakannya otonomi daerah (Halim dan Muhammad, 2014:1).

Dalam hal pengelolaan keuangan, pemerintah daerah patutnya mampu untuk menerapkan prinsip kemandirian melalui pengoptimalan pada penerimaan yang berasal dari pendapatan asli daerah. Kemandirian keuangan suatu daerah bisa dipantau dari seberapa besar pemasukan yang diterima masing-masing pemerintah daerah. Dengan tingginya pendapatan asli daerah, maka akan meningkatkan juga kemandirian keuangan pemerintah kabupaten/kota yang bersangkutan. Indikator penting saat menilai tingkat kemandirian keuangan suatu daerah adalah pendapatan asli daerahnya (Andriani dan Nisa, 2018).

Pendapatan asli daerah ialah sumber keuangan daerah yang didapat dari daerah itu sendiri, meliputi hasil retribusi daerah, pajak daerah, dan pendapatan asli daerah lainnya. Untuk menaksir potensi pendapatan asli daerah di suatu daerah, dibutuhkan pengetahuan dan patokan yang riil serta spesifik pada apa yang diperlukan masyarakatnya. Patokan keuangan yang dapat digunakan untuk mengetahui kemampuan suatu daerah pada saat melaksanakan kedaulatannya ialah dengan melihat sejauh mana kemampuan keuangan daerah tersebut. Kontribusi pendapatan asli daerah dalam APBD merupakan poin penting dalam menilai keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah (Nursyam dan Mersi, 2019).

Tidak hanya berfokus pada penerimaan yang diperoleh dari daerahnya, pemerintah daerah memperoleh juga penerimaan rutin atau yang biasa dikenal dengan pendapatan transfer. Pendapatan transfer diperoleh oleh suatu daerah dengan teratur di setiap tahunnya, oleh karena itu pada laporan keuangan daerah ada sebuah akun yang dinamakan akun pendapatan transfer. Secara umum pendapatan transfer dibagi kedalam beberapa jenis, meliputi DAU dan DAK. Keduanya difungsikan untuk mendanai keperluan daerah dalam menjalankan kehidupan mereka secara konsisten. Dengan adanya dana tersebut, pemerintah pusat berharap daerah tidak hanya mampu memperbanyak pengeluarannya untuk publik tetapi tetap beriringan juga dengan peningkatan pendapatan daerahnya (Kesuma dkk., 2022).

Pemerintah pusat menyerahkan dana tersebut sebagai wujud usahanya dalam melaksanakan pemerataan keuangan di setiap daerah. Terdapat jumlah yang berbeda pada dana yang diperoleh masing-masing daerah. Nominal dana transfer yang diserahkan disesuaikan pada hasil pertimbangan dari sejumlah kriteria yang ditinjau dari masing-masing daerah. Selain itu, tujuannya ialah agar pemerintah daerah bisa memajukan daerahnya sendiri melalui pemanfaatan

dana yang telah diterima. Sebaliknya pada sisi lain, ternyata pemerintah daerah menyangka jika dana yang didapatkan ditujukan untuk memenuhi keperluan daerahnya. Situasi ini menimbulkan reaksi pembelanjaan daerah yang lebih dominan memanfaatkan dana yang bersumber dari pusat dibandingkan memanfaatkan pendapatan asli daerahnya sendiri. Fenomena semacam ini diketahui dengan sebutan *flypaper effect* (Susanti dan Indrian, 2017 dalam Kesuma dkk., 2022).

Menurut pidato pemaparan pemerintah tentang RUU APBN serta Nota Perbendaharaan Negara Tahun 2019 pada rapat paripurna DPR RI, Presiden Jokowi telah menetapkan target untuk tahun 2019 sebesar Rp 832,3 triliun. Salah satu upaya penguatan desentralisasi fiskal antara lain melalui rencana penyerahan transfer ke daerah dan dana desa dalam RAPBN. Nominal yang tinggi ini memberikan kepercayaan yang lebih kepada pemerintah bahwa daerah tersebut dapat secara mandiri menjalankan kekuasaan yang didelegasikannya di segala bidang kecuali diplomasi, pertahanan, keamanan, keadilan, dan urusan keuangan.

Namun, kondisi yang diharapkan ternyata tidak sesuai dengan realita yang ada. Kondisi tersebut membuat daerah mengandalkan dana transfer dari pusat. Berdasarkan pendapat Menteri Keuangan Sri Mulyani Indrawati, ketergantungan daerah pada TKDD masih begitu kuat. Ketergantungan APBD pada TKDD rata-rata nasional adalah 80,1%. Di sisi lain, kontribusi dari pendapatan asli daerah kurang lebih hanya 12,87%. Ketergantungan fiskal pada pusat bahkan semakin akut bagi pemerintah kota/kabupaten. Padahal, di tingkat kota/kabupaten, fokusnya adalah pada otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, seperti yang dinyatakan pada UU No. 33 Tahun 2004 perihal perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah (Nugraha, 2019).

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) menyatakan bahwa 443 pemerintah daerah atau 88,07% dari 503 pemerintah daerah yang ada di Indonesia berstatus tidak mandiri dalam mengelola anggaran pemasukan dan pengeluaran daerahnya. Akibatnya, mereka masih mengandalkan bantuan dana dari pemerintah pusat. Ketua BPK Agung Firman Sampurna mengatakan saat pemaparan hasil audit LKPP di Istana Negara di Jakarta, "Sebagian besar pemda masih sangat bergantung pada dana transfer daerah untuk mendanai belanja masing-masing daerah," Jumat (25/6/2021). Bahkan, menurut survei BPK sejak 2013 hingga 2020, sebanyak 468 pemerintah daerah atau 93,04% dari seluruh pemerintah daerah masih dalam kondisi administrasi keuangan yang sama. Maknanya, tingkat kemandirian fiskalnya tidak berubah selama tujuh tahun belakangan. Menurut hasil penelusuran BPK lainnya, kesenjangan kemandirian fiskal tiap daerah masih sangat besar. Kondisi tersebut memperlihatkan bahwa kemampuan daerah dalam membiayai keperluannya sendiri belum cukup baik (cnnindonesia.com).

Sejumlah penelitian yang telah ada sebelumnya dan berhubungan dengan topik yang dibahas dalam penelitian ini antara lain, penelitian pada Kota Tasikmalaya dari tahun 2004 hingga 2015 yang dilakukan oleh Andriani dan Nisa (2018), membuktikan bahwa pendapatan asli daerah secara individual berpengaruh signifikan terhadap kemandirian keuangan daerah. Artinya bahwa dengan pendapatan asli daerah yang semakin meningkat akan semakin meningkat juga kemandirian keuangan suatu daerah, begitu pula sebaliknya. Dana perimbangan secara parsial berpengaruh signifikan terhadap kemandirian keuangan daerah. Ini menunjukkan bahwa jika dana perimbangan yang diterima lebih kecil dari pendapatan asli daerah maka akan meningkatkan kemandirian keuangan daerah, begitu pula sebaliknya.

Penelitian Kesuma dkk. (2022) juga sampai pada kesimpulan yang sama bahwa PAD serta DAU memberikan pengaruh positif yang signifikan pada belanja daerah, namun DAK tidak memberikan pengaruh yang signifikan pada belanja daerah. PAD, DAU, DAK dan pengeluaran daerah sama-sama memberikan pengaruh positif yang signifikan pada kemandirian keuangan daerah. Terdapat *flypaper effect* dalam pengeluaran daerah di kabupaten/kota di Sumatera Selatan dari tahun 2015 hingga 2019.

Hasil yang bertolak belakang ditemukan pada penelitian yang dilakukan oleh Nurkhayati (2022), dimana ditemukan bahwa pendapatan asli daerah secara parsial berpengaruh positif dan signifikan terhadap kemandirian keuangan daerah. Namun, dana perimbangan secara parsial berpengaruh negatif dan signifikan terhadap kemandirian keuangan daerah. Demikian pula penelitian yang dilakukan oleh Machfud dkk. (2020) yang hasil penelitiannya juga mengemukakan bahwa PAD berpengaruh positif dan signifikan terhadap rasio kemandirian keuangan daerah pada kabupaten/kota di Provinsi Aceh. Sedangkan, dana perimbangan berpengaruh negatif dan signifikan terhadap rasio kemandirian keuangan daerahnya. Dengan ditemukannya hasil yang berbeda dari beberapa penelitian sebelumnya, peneliti tertarik untuk meneliti kembali pengaruh pendapatan asli daerah dan dana perimbangan terhadap kemandirian keuangan daerah.

Menteri Keuangan Sri Mulyani Indrawati berkata bahwa walaupun di tengah krisis pandemi *COVID-19*, keuangan pemda masih sangat bergantung kepada pemerintah pusat. "Daerah-daerah itu betul-betul hanya bergantung pada pusat," kata Menteri Keuangan Sri Mulyani dalam konferensi hukum HKPD di Riau yang dihadiri Antaranews di Jakarta. Sri Mulyani menyatakan, ketika pusat mengalami tekanan yang diakibatkan oleh pandemi dan membuat perekonomian

terhenti dan *drop*, daerah juga akan terhenti dan *drop* karena tidak mempunyai alternatif lain. Pasalnya, transfer dari pusat ke daerah menurun di saat perekonomian pusat menghadapi tekanan sebagaimana pada masa pandemi 2020. Menurut Sri Mulyani, pemerintah daerah belum bertindak sebagai peredam, sehingga APBN masih terus menjadi peredam jika terjadi tekanan akibat krisis (Lampung.antaraneews.com).

Penelitian ini ialah pengembangan dari beberapa penelitian yang telah ada sebelumnya. Namun dengan rentang waktu penelitian yang berbeda yaitu tahun 2019-2021, hal ini dikarenakan seperti yang telah disebutkan diatas bahwa pemerintah daerah masih mempunyai ketergantungan yang sangat tinggi pada pemerintah pusat juga pada saat pandemi *COVID-19* yang mana diketahui pandemi ini bermula dari akhir tahun 2019 sampai dengan saat ini. Periode penelitian juga dipilih karena dengan menggunakan data terkini, penelitian diharapkan dapat lebih menggambarkan kondisi terkini. Selanjutnya, pada penelitian yang dilakukan oleh Amirullah (2012) menunjukkan efektivitas dan kemandirian keuangan daerah otonom kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Selatan tahun 2004 sampai dengan tahun 2007 masuk dalam kategori kemandirian keuangan yang sangat rendah. Dan masuk dalam kategori pola hubungan instruktif, yakni peranan pemerintah pusat lebih dominan daripada kemandirian pemerintah daerah. Oleh karena itu, peneliti memilih kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Selatan sebagai lokasi penelitian untuk mengetahui tingkat kemandirian keuangan daerahnya dalam rentang waktu tersebut.

Dalam penelitian ini akan ditambahkan satu variabel baru untuk diuji yaitu pengaruh *flypaper effect* sebagai variabel moderasi. Peneliti memilih *flypaper effect* karena variabel ini juga sangat erat kaitannya dengan dua variabel yang

telah ada sebelumnya yaitu pendapatan asli daerah dan dana perimbangan dalam hubungannya terkait penilaian tingkat kemandirian keuangan suatu daerah. Sebagaimana yang disebutkan oleh Kesuma dkk. (2022) dalam penelitiannya bahwa terjadinya *flypaper effect* berdampak pada tingkat kemandirian keuangan daerah, karena untuk memenuhi kebutuhannya daerah masih memerlukan pendapatan lain yang berasal dari pemerintah pusat seperti DAU, DAK, dan DBH yang akan menyebabkan pemerintah daerah memiliki ketergantungan kepada pemerintah pusat.

Berdasarkan dari beberapa uraian diatas dapat disimpulkan bahwa pemerintah daerah masih sangat bergantung secara finansial kepada pemerintah pusat, sehingga menunjukkan masih rendahnya tingkat kemandirian finansial pemerintah daerah, maka peneliti memutuskan untuk melakukan penelitian dengan judul yang diajukan yaitu “Pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Perimbangan terhadap Kemandirian Keuangan Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sulawesi Selatan dengan *Flypaper Effect* sebagai Variabel Moderasi”

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas, maka rumusan masalah pada penelitian ini adalah sebagai berikut.

1. Apakah pendapatan asli daerah berpengaruh terhadap kemandirian keuangan daerah kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Selatan?
2. Apakah dana perimbangan berpengaruh terhadap kemandirian keuangan daerah kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Selatan?



3. Apakah pendapatan asli daerah dan dana perimbangan secara bersama-sama berpengaruh terhadap kemandirian keuangan daerah kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Selatan?
4. Apakah *flypaper effect* memoderasi pengaruh pendapatan asli daerah terhadap kemandirian keuangan daerah kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Selatan?
5. Apakah *flypaper effect* memoderasi pengaruh dana perimbangan terhadap kemandirian keuangan daerah kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Selatan?

### 1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah untuk.

1. Menguji dan menganalisis pengaruh pendapatan asli daerah terhadap kemandirian keuangan daerah kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Selatan.
2. Menguji dan menganalisis pengaruh dana perimbangan terhadap kemandirian keuangan daerah kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Selatan.
3. Menguji dan menganalisis pengaruh pendapatan asli daerah dan dana perimbangan secara bersama-sama terhadap kemandirian keuangan daerah kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Selatan.
4. Menguji dan menganalisis *flypaper effect* dalam memoderasi pengaruh pendapatan asli daerah terhadap kemandirian keuangan daerah kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Selatan.

5. Menguji dan menganalisis *flypaper effect* dalam memoderasi pengaruh dana perimbangan terhadap kemandirian keuangan daerah kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Selatan.

## **1.4 Kegunaan Penelitian**

### **1.4.1 Kegunaan Teoritis**

Penelitian ini dimaksudkan untuk memberikan pemahaman kepada para peneliti juga pembaca tentang seperti apa pengaruh pendapatan asli daerah, dana perimbangan dan *flypaper effect* terhadap kemandirian keuangan suatu daerah serta dapat memberikan tambahan pengetahuan untuk para peneliti yang ingin meninjau lebih mendalam terkait topik serupa.

### **1.4.2 Kegunaan Praktis**

Bagi masyarakat, penelitian ini diharapkan dapat berguna sebagai khazanah pengetahuan tentang apa saja yang dapat mendorong kemandirian suatu daerah keuangan dan dapat turut serta berpartisipasi membantu pemerintah daerah untuk mengembangkan dan meningkatkan penghasilan daerahnya sendiri agar kemandirian keuangan daerahnya dapat semakin meningkat.

### **1.4.3 Kegunaan Kebijakan**

Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan pertimbangan oleh pemerintah dalam mengevaluasi pengelolaan keuangan daerahnya agar dapat lebih mengembangkan potensi daerahnya sendiri sehingga tidak lagi bergantung pada pemerintah pusat sepenuhnya dan dapat digunakan sebagai acuan dalam penetapan kebijakan selanjutnya.

### **1.5 Ruang Lingkup Penelitian**

Penelitian terbatas pada ruang lingkup data realisasi APBD kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Selatan dalam periode tahun 2019-2021.

### **1.6 Sistematika Penulisan**

#### **BAB I PENDAHULUAN**

Bab ini ialah bagian awal dari skripsi dan memungkinkan pembaca untuk menjawab pertanyaan untuk apa penelitian ini dilakukan. Maka, dalam bab pendahuluan ini berisikan latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, ruang lingkup penelitian serta sistematika penulisan.

#### **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

Suatu pernyataan sementara atas suatu masalah harus melibatkan bukti logis sebagai pedoman untuk menyimpulkan penelitian tentang masalah tersebut. Ini bertujuan untuk mendapatkan solusi yang bisa diandalkan. Sebelum memberikan spekulasi, peneliti harus mempresentasikan konsep dari temuan penelitian yang berkaitan dengan permasalahan yang sedang diteliti. Selain itu, peneliti dapat menambahkan tinjauan empiris yang menjadi dasar atau acuan penelitian ini.

#### **BAB III METODE PENELITIAN**

Pokok bahasan dalam bagian ini sekurang-kurangnya meliputi rancangan penelitian, tempat dan waktu, populasi dan sampel, jenis dan sumber data, teknik pengumpulan data, variabel penelitian dan definisi operasional, instrumen penelitian serta analisis data.

#### **BAB IV HASIL PENELITIAN**

Dalam studi pengujian hipotesis , sebaiknya deskripsi hasil yang diperoleh dibagi menjadi dua bagian besar. Yang pertama berisi karakteristik untuk setiap variabel. Yang kedua berisi penjelasan terkait dengan hasil dari hipotesis yang telah diuji. Apabila memungkinkan, dapat ditambahkan pembahasan terkait temuan penelitian.

## BAB V PENUTUP

Pada bab v atau bagian terakhir dari skripsi ini terdapat tiga hal utama, yaitu kesimpulan, saran dan keterbatasan penelitian.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### 2.1 Tinjauan Teori dan Konsep

##### 2.1.1 Teori Keagenan

*Agency theory* diartikan sebagai suatu kontrak antara prinsipal dengan agen untuk menjalankan aktivitas perusahaan. Prinsipal, sebagai pemilik perusahaan, berkewajiban menyediakan dana dan fasilitas untuk kebutuhan operasi perusahaan, sedangkan agen sebagai pengelola perusahaan berkewajiban mengelola perusahaan yang dipercayakan oleh pemegang saham kepadanya, untuk kemakmuran dan keuntungan pemegang saham, melalui peningkatan nilai perusahaan. Dalam situasi seperti ini, bisa saja agen yang ditunjuk untuk menjalankan operasional perusahaan tidak menjalankannya dengan baik (Santoso, 2015:8). Teori keagenan menekankan pada solusi dari dua permasalahan, yaitu : a) *agency problem*, ini terjadi ketika kehendak agen dan prinsipal berlawanan dan prinsipal kesulitan untuk memastikan hasil pekerjaan agen yang sebenarnya, b) permasalahan *risk sharing*, muncul saat prinsipal dan agen memiliki pilihan dan perspektif yang berbeda terkait risiko (Puspitasari dan Naila, 2017).

Teori keagenan didasarkan pada tiga asumsi, yaitu: (1) asumsi terkait sifat manusia yang menegaskan bahwa manusia bersifat mementingkan dirinya sendiri, terikat rasionalitas, serta menghindari risiko (*risk-aversion*), (2) asumsi tentang organisasi, yaitu timbulnya konflik antara peserta organisasi, *efficiency* sebagai standar produktivitas dan adanya pembagian informasi yang tidak merata di antara prinsipal dan agen dan (3) asumsi tentang informasi, yaitu

ketika informasi dipandang layaknya suatu komoditas yang dapat diperjualbelikan (Eisenhardt, 1989: 59 dalam Kholmi, 2010).

Transformasi dalam otonomi daerah berkaitan dengan perubahan perspektif pola pertanggungjawaban pengelolaan sumber-sumber ekonomi (pengelolaan keuangan) daerah. Pertanggungjawaban keuangan daerah akan lebih bersifat pertanggungjawaban horizontal, yaitu kepada masyarakat di daerah (yang dalam hal ini diwakili) oleh DPRD (Halim, 2007:68-69). Sebagai *stakeholders* daerah, masyarakat atau publik memang merupakan pihak yang berkepentingan dalam proses anggaran daerah. (Halim, 2007:192).

Teori keagenan menjelaskan hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, dan juga hubungan masyarakat dengan pemerintah daerah. Hubungan antara masyarakat dengan pemerintah daerah adalah seperti hubungan antara prinsipal dan agen. Masyarakat yang diwakili oleh DPRD adalah prinsipal dan pemerintah daerah adalah agen. Agen diharapkan dalam mengambil kebijakan keuangan dapat menguntungkan prinsipal (Puspitasari dan Naila, 2017). Sesuai dengan UU No. 32 Tahun 2004 (pasal 41) fungsi DPRD adalah sebagai legislasi, anggaran dan pengawasan terhadap pemerintah daerah. Sedangkan, untuk fungsi pengendalian adalah mekanisme yang dilakukan oleh eksekutif (pemerintah daerah) untuk menjamin dilaksanakannya sistem dan kebijakan manajemen sehingga tujuan organisasi dapat tercapai (Halim dan Muhammad, 2019:44).

Sebagai agen, pemerintah daerah secara moral bertanggung jawab untuk mengoptimalkan pendapatan daerah kepada pemerintah pusat (prinsipal), namun di sisi yang lain pemerintah daerah juga mempunyai kepentingan memaksimalkan kesejahteraan mereka. Dalam hal ini tentu saja dapat memunculkan kemungkinan besar agen tidak selalu menjalankan dan melakukan

sistem pemerintahan dengan baik serta bertentangan dengan kepentingan prinsipal. (Jensen dan Meckling, 1976 dalam Ghozali, 2020:86). Variabel pendapatan asli daerah dan dana perimbangan memiliki hubungan dengan teori keagenan dimana penggunaan dari pendapatan asli daerah dan dana perimbangan merupakan bentuk pertanggungjawaban yang harus diemban pemerintah sebagai agen kepada rakyat selaku prinsipal dan juga kepada pemerintah pusat (Arpani dan Halmawati, 2020).

Pemerintah pusat menyerahkan kewenangan pada pemerintah daerah guna menjalankan pemerintahannya secara mandiri, namun pemerintah pusat tetap melakukan pemantauan terkait pelaksanaannya. Contoh tanda adanya intervensi dari pemerintah pusat yaitu pemberian bantuan dalam bentuk dana perimbangan yang ditujukan untuk membiayai keperluan daerah dengan tujuan agar daerah dapat mandiri dalam mengoptimalkan pendapatan asli daerahnya sendiri di masa depan. Namun, teori ini berasumsi bahwa agen tidak bisa diberi kepercayaan untuk bertindak sebaik mungkin demi kepentingan prinsipal. Agen yang mengurus pemerintah daerah masih bergantung pada dukungan dana perimbangan, sehingga daerah menjadi tidak mandiri (Nindita dan Sry, 2018).

Peluang terbesar yang diperoleh pemerintah daerah dan DPRD dengan adanya reformasi keuangan daerah adalah peluang untuk menunjukkan kemampuan mengelola keuangan daerah secara mandiri dan tanpa banyak campur tangan pemerintah pusat. Pemerintah pusat dapat lebih fokus menangani masalah nasional serta tidak lagi terlihat dalam proses penyusunan, pelaksanaan dan pelaporan anggaran. Pemerintah pusat hanya perlu “diberitahu” atas isi anggaran untuk kepentingan sistem informasi keuangan daerah. Namun, peluang ini sekaligus menjadi tantangan besar bagi pemerintah daerah dan DPRD untuk membuktikan kemampuan dalam mengurus anggaran-anggaran



rumah tangganya secara mandiri. Pemerintah daerah harus mampu menunjukkan bahwa uang yang dikelola adalah uang masyarakat sedangkan DPRD harus mampu mengawasi pengelolaan uang masyarakat dikelola secara tepat (Halim dan Muhammad, 2019:xiii-xiv).

### **2.1.2 Otonomi Daerah**

Dalam Pasal 1, ayat (5) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa "Otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan". Dilaksanakannya otonomi daerah ini ditunjukkan melalui pengalihan kekuasaan daerah yang disertai dengan pengalihan sumber pendanaan yang mulanya dikendalikan oleh pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Rujukan utama pada pendelegasian kekuasaan kepada daerah ialah kenyataan bahwa setiap daerah pasti lebih memahami kebutuhan juga standar pelayanan yang diperlukan oleh masyarakat di daerahnya masing-masing. Pendelegasian kekuasaan otonomi mengharapkan setiap daerah untuk melakukan pembangunan di segala bidang guna membangun sarana dan infrastruktur untuk kepentingan umum. Daerah diharapkan dapat melakukan perencanaan dan pembiayaan pembangunannya secara mandiri (Wahyuni dan Lilis, 2018).

Diberlakukannya undang-undang ini akan membawa dampak yang baik terhadap semangat aspirasi masyarakat sekitar. Kebijakan sudah tidak lagi hanya diterima dari pusat, tetapi pemerintah daerah harus berinisiatif membentuk kebijakan daerah yang sejalan dengan keinginan, potensi dan sosial budaya masyarakat sekitar. Selain itu, undang-undang ini membukakan peluang untuk terlaksananya pemerintahan yang baik serta pengembangan ekonomi masyarakat. Melalui otonomi daerah, pemerintah kabupaten/kota mempunyai

kekuasaan yang cukup guna mewujudkan perkembangan dalam rencana pemberdayaan masyarakat. Apabila sejauh ini rencana - rencana pemberdayaan ekonomi kerakyatan disusun oleh pusat, tanpa daya kreatif daerah, kini saatnya daerah menunjukkan potensinya (Kustianingsih dkk., 2018).

UU No. 32 Tahun 2004 perihal pemerintah daerah dan UU No. 33 Tahun 2004 perihal perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah menetapkan tujuan penyerahan kekuasaan seluas-luasnya kepada daerah untuk menyegerakan terwujudnya kesejahteraan masyarakat dengan melakukan pengembangan pelayanan, pengoptimalisasian juga keterlibatan masyarakat. Tidak hanya itu, dengan otonomi yang diperluas, daerah diharapkan dapat meningkatkan daya saingnya dalam hal demokrasi, keadilan, keunikan dan kekhasan, juga kemampuan dan keragaman daerah dalam sistem NKRI. Sehubungan dengan peningkatan efisiensi dan efektivitas pelaksanaan otonomi daerah, maka penyelenggaraan pemerintahan daerah harus memperhatikan terselenggaranya hubungan ekonomi, pelayanan umum, SDA, dan yang lainnya secara merata dan harmonis. Untuk memenuhi tugas tersebut, daerah memperoleh kekuasaan sepenuhnya, yang meliputi penyerahan hak juga kewajiban untuk melaksanakan otonomi daerah demi kesatuan ketatanegaraan (Haryanto dkk., 2007:14).

Prinsip otonomi daerah memakai prinsip otonomi yang seluas-luasnya yang menyiratkan bahwa daerah diberikan kekuasaan untuk menangani dan mengurus segala perihal pemerintahan terkecuali yang bukan merupakan bagian dari urusan pemerintah yang dirujuk dalam undang-undang ini. Daerah mempunyai kekuasaan untuk membentuk kebijakan daerah guna menyediakan pelayanan, meningkatkan keterlibatan, memberikan inisiatif serta

memberdayakan masyarakat yang sarannya yaitu pada peningkatan kesejahteraan masyarakat. (Haryanto dkk., 2007:14).

### **2.1.3 Pendapatan Asli Daerah**

Pendapatan daerah merupakan hal sangat penting dalam proses dalam proses pembangunan daerah. Salah satu masalah yang cukup besar pasca otonomi daerah adalah ketergantungan pemerintah daerah terhadap dana perimbangan dari pemerintah pusat. Hal ini dikarenakan masih lemahnya kemampuan pemerintah daerah dalam mengelola potensi yang ada di daerah sehingga dapat meningkatkan pendapatan asli mereka. Oleh karena itu, dibutuhkan manajemen pendapatan agar setiap daerah dapat memahami potensi pendapatan mereka dan juga dapat memaksimalkan pendapatan mereka untuk membiayai kegiatan pemerintahan dan pelayanan publik. Berhubung letak geografis serta kondisi demografi yang berbeda di tiap daerah, maka setiap pemerintah mutlak harus memahami potensi sumber daya mereka (Halim dan Muhammad, 2019:27).

Sejak era reformasi, khususnya reformasi dalam pengelolaan keuangan daerah, pemerintah daerah diharapkan mampu mengoptimalkan pendanaan dari sumber pendapatan asli daerah. Upaya peningkatan penerimaan dari pendapatan asli daerah perlu mendapatkan perhatian yang serius dari pemerintah daerah dengan cara intensifikasi maupun ekstensifikasi, maksudnya agar daerah tidak terlalu mengandalkan atau menggantungkan harapan pada pemerintah pusat, tetapi harus mampu mandiri sesuai dengan cita-cita otonom yang nyata dan bertanggung jawab (Halim, 2017:164).

Dalam kaitannya dengan pemberian otonomi kepada daerah dalam merencanakan, menggali, mengelola dan menggunakan keuangan daerah sesuai dengan kondisi daerah, potensi sumber pendapatan terbesar

penyumbang PAD bagi rata-rata pemerintah daerah di Indonesia adalah dari sektor pajak daerah dan retribusi daerah. Lahirnya UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah merupakan salah satu jawaban atas pemberian kebebasan kepada pemerintah daerah dalam bentuk desentralisasi pengelolaan keuangan di daerah. Namun demikian, UU Nomor 28 Tahun 2009 tidak memberikan ruang sebebas-bebasnya bagi pemerintah daerah untuk melakukan pungutan dalam bentuk iuran kepada masyarakat. Sistem *closed list* yang dianut UU tersebut memberikan batasan kepada pemerintah daerah untuk melakukan pungutan terhadap jenis pajak dan retribusi daerah seperti yang terkandung dalam UU tersebut (Halim, 2017:165).

Menurut UU No. 33 tahun 2004, “pendapatan asli daerah ialah penerimaan yang diperoleh daerah yang dikumpulkan menurut peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku”. PAD adalah sumber penerimaan yang didapat dari sumber pendapatan di daerah. Pelaksanaan pembangunan di daerah membutuhkan biaya yang cukup banyak, dan untuk situasi ini daerah tidak dapat bergantung sepenuhnya pada penerimaan transfer yang didapat dari pusat, oleh karena itu daerah harus memiliki pilihan untuk merencanakan kemungkinan bahwa daerahnya perlu membiayai pembelanjaan rutin dan penggunaan untuk pembangunan daerah pada era otonomi untuk meningkatkan pemasukan mereka. Kehadiran PAD dapat dimanfaatkan sebagai komponen penting dalam mensurvei tingkat kemandirian pemerintah daerah di bidang keuangan (Tolosang, 2018).

Pasal 157 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa kelompok PAD dipisahkan menjadi empat jenis pendapatan, yaitu.

1. Pajak Daerah

UU No. 28 Tahun 2009 Pasal 1 ayat 10 Pajak Daerah, yang selanjutnya disebut Pajak, adalah kontribusi wajib kepada Daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan Daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pasal 2 UU NO. 28 Tahun 2009 menyebutkan jenis pajak provinsi terdiri atas : pajak kendaraan bermotor, bea balik nama kendaraan bermotor, pajak bahan bakar kendaraan bermotor, pajak air permukaan dan pajak rokok. Sedangkan untuk jenis pajak kabupaten/kota terdiri atas: pajak hotel, pajak restoran, pajak hiburan, pajak reklame, pajak penerangan jalan, pajak mineral bukan logam dan batuan, pajak parkir, pajak air tanah, pajak sarang burung walet, pajak bumi dan bangunan perdesaan dan perkotaan dan bea perolehan hak atas tanah dan bangunan.

## 2. Retribusi Daerah

Menurut UU No. 28 Tahun 2009 Pasal 1 ayat 64, retribusi daerah yang selanjutnya disebut retribusi, adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan. Halim (2007:97) dalam Andirfa (2018:28-29) mengatakan bahwa objek retribusi adalah berbagai jenis jasa tertentu yang disediakan oleh pemerintah daerah. Tidak semua jasa yang diberikan oleh pemerintah daerah dapat dipungut retribusi, tetapi hanya jenis-jenis jasa tertentu yang menurut pertimbangan sosial ekonomi layak dijadikan sebagai objek retribusi. Jasa tersebut dikelompokkan ke dalam tiga golongan, terdiri dari.

- a. Jasa Umum, yaitu berupa pelayanan yang disediakan atau diberikan Pemerintah Daerah untuk tujuan kepentingan dan pemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan. Yang termasuk retribusi jasa umum diantaranya yaitu, retribusi pelayanan kesehatan, retribusi pelayanan persampahan/kebersihan, retribusi pelayanan pasar dan retribusi pelayanan parkir di tepi jalan umum.
  - b. Jasa Usaha, yaitu berupa pelayanan yang disediakan oleh Pemerintah Daerah dengan menganut prinsip komersial. Yang termasuk retribusi jasa usaha diantaranya yaitu, retribusi pemakaian kekayaan daerah, retribusi tempat pelelangan, retribusi terminal dan retribusi tempat khusus parkir.
  - c. Perizinan Tertentu, yaitu kegiatan tertentu Pemerintah Daerah dalam rangka pemberian izin kepada orang pribadi atau badan yang dimaksudkan untuk pembinaan, pengaturan, pengendalian, dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana, atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan. Yang termasuk perizinan tertentu diantaranya yaitu, retribusi izin mendirikan bangunan, retribusi izin tempat penjualan minuman beralkohol, retribusi izin gangguan dan retribusi izin trayek.
3. Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang dipisahkan

Menurut Halim dan Muhammad (2014:104) Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang dipisahkan yaitu penerimaan daerah yang

berasal dari pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Jenis pendapatan ini diperinci menurut objek pendapatan yang mencakup.

- a. Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik daerah/BUMD.
- b. Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik negara/BUMN.
- c. Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik swasta atau kelompok usaha masyarakat.

#### 4. Lain-lain PAD yang sah

Jenis lain-lain pendapatan asli daerah yang sebagaimana dimaksud pada Permendagri 13 Tahun 2006 Pasal 26 ayat 1 (d), disediakan untuk menganggarkan penerimaan daerah yang tidak termasuk dalam jenis pajak daerah, retribusi daerah, dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dirinci menurut obyek pendapatan yang mencakup.

- a. Hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan.
- b. Jasa giro.
- c. Pendapatan bunga.
- d. Penerimaan atas tuntutan ganti kerugian daerah.
- e. Penerimaan komisi, potongan ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/ atau pengadaan barang dan/ atau jasa oleh daerah.
- f. Penerimaan keuntungan dari selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing.
- g. Pendapatan denda atas keterlambatan pelaksanaan pekerjaan.
- h. Pendapatan denda pajak.



- i. Pendapatan denda retribusi.
- j. Pendapatan hasil eksekusi atas jaminan.
- k. Pendapatan dari pengembalian.
- l. Fasilitas sosial dan fasilitas umum.
- m. Pendapatan dari penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan.
- n. Pendapatan dari angsuran/ cicilan penjualan.

Lain-lain pendapatan Asli Daerah yang sah adalah hasil usaha diluar perusahaan daerah, semua pendapatan yang bersumber selain dari penerimaan pajak daerah, retribusi daerah. Bagian laba dari perusahaan daerah dan penerimaan dari dinas-dinas. (Andirfa, 2018:30-31).

#### **2.1.4 Dana Perimbangan**

Dalam membangun kemandirian keuangan daerah, tidak diartikan bahwa penyelenggaraan urusan pemerintah daerah harus dibiayai sepenuhnya dari pendapatan asli daerah. Menurut UU No. 33 Tahun 2004 salah satu sumber pendanaan pelaksanaan pemerintahan yaitu berasal dari dana perimbangan (Halim, 2017: 184).

Adanya pergeseran dalam penggunaan dana dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah akan berdampak pada meningkatnya peran pemerintah daerah dalam melaksanakan fungsi pemerintahan, terutama fungsi alokasi. Sejak diimplementasikannya otonomi daerah atau desentralisasi fiskal, pemerintah daerah memiliki kewenangan penuh dalam pengelolaan dan pengalokasian seluruh dana perimbangan, kecuali dana alokasi khusus. Kondisi ini tentu saja memberi peluang kepada pemerintah daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat serta pemerataan pembangunan. Luasnya kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah dalam mengalokasikan sumber dana dapat memberikan

insentif kepada daerah untuk selalu menyesuaikan pengeluarannya dengan kebutuhan dan preferensi masyarakat di masing-masing daerah. Pengeluaran-pengeluaran yang tidak penting dan bukan merupakan kebutuhan utama secara umum dapat dihindari. Di banyak negara, terutama negara berkembang, meskipun desentralisasi fiskal telah diimplementasikan, namun tingkat ketergantungan pemerintah daerah kepada pemerintah pusat masih relatif tinggi. Transfer dana dari pemerintah pusat masih mendominasi sumber penerimaan pemerintahan daerah, tidak terkecuali dengan Indonesia (Halim, 2017:136).

Desain transfer juga mempunyai peranan yang penting terutama untuk mencapai efisiensi dan keadilan dalam penyediaan pelayanan publik lokal dan kesehatan keuangan pemerintah daerah. Secara umum, transfer dari pusat ke daerah dapat dibedakan menjadi dua, yaitu : bagi hasil pendapatan dan bantuan (grants). Transfer dari pusat ini bersumber dari penerimaan APBN yang dialokasikan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi fiskal. Besarnya transfer atau dana perimbangan ini bervariasi antara daerah yang satu dengan yang lainnya dan ditetapkan setiap tahun anggaran dalam APBN (Halim, 2017:136). Bagi hasil pendapatan merupakan bagian dari dana perimbangan yang berfungsi untuk mengurangi kesenjangan vertikal antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Pola bagi hasil ini dilakukan dengan menggunakan persentase tertentu, didasarkan atas daerah penghasil. Sementara DAU lebih banyak berfungsi untuk mengurangi kesenjangan horizontal antara daerah yang satu dengan daerah lainnya (Halim, 2017:137).

Menurut Pasal 1 ayat 8 PP No.55 Tahun 2005, "Dana Perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi." Dana perimbangan terdiri dari 3 komponen, yaitu Dana Alokasi

Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) serta Dana Bagi Hasil (DBH). Ketiga komponen tersebut pada dasarnya merupakan dana dari pusat yang diberikan untuk membantu suatu daerah dalam mengatasi celah fiskal. Ketergantungan daerah terhadap ketiga komponen tersebut menunjukkan bahwa daerah tersebut kurang mandiri. Terlebih ketika daerah terlalu banyak melakukan pembelaan dan pengeluaran dengan dana perimbangan, sehingga sering mengabaikan potensi-potensi daerah yang dapat dikembangkan dalam membantu pemasukan daerah. Akan tetapi, tanpa adanya dana transfer pusat, daerah juga akan kesulitan dalam mengelola keuangannya. Hal ini menunjukkan bahwa daerah tersebut harus mengefisieni penggunaan dana perimbangan agar memberikan dampak baik terhadap kemandirian daerah (Machfud dkk., 2020).

Menurut UU No.32 Tahun 2004 pasal 159, yang termasuk dalam dana perimbangan ada tiga, yaitu.

a. Dana Bagi Hasil

Penggunaan dana perimbangan dapat dilihat dari penggunaan DBH. DBH yang merupakan dana bagi hasil daerah dengan pusat dapat berasal dari sektor pajak dan SDA. Misalnya dari sektor pajak yang berkaitan dengan pajak penghasilan. Pemerintah dapat menggunakannya untuk aspek-aspek yang dapat menunjang infrastruktur daerah, seperti jalan, jembatan, dan saluran air. Hal tersebut akan memberikan kesejahteraan dan kemandirian keuangan daerah (Machfud dkk., 2020).

Menurut Pasal 1 ayat 9 PP No.55 Tahun 2005, "Dana Bagi Hasil yang selanjutnya disebut DBH, adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada Daerah berdasarkan angka persentase untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka

pelaksanaan Desentralisasi.” Menurut Wahyuningsih (2016), dana bagi hasil atau dana bagian daerah terdiri atas.

1. Bagian Daerah dari Penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB). Penerimaan negara dari pajak bumi dan bangunan dibagi dengan imbalan 10% (sepuluh persen) untuk pemerintah pusat dan 90% (sembilan puluh persen) untuk daerah.
2. Bagian Daerah dari Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan. Penerimaan negara dari bea perolehan atas tanah dan bangunan dibagi dengan imbalan 20% untuk pemerintah pusat dan 80% untuk daerah, dengan rincian : 16% untuk daerah provinsi yang bersangkutan dan disalurkan ke rekening kas daerah provinsi serta 64% untuk daerah kabupaten/kota penghasil, dan disalurkan ke rekening kas daerah kabupaten/kota.
3. Bagian Daerah dari Penerimaan Sumber Daya Alam. Penerimaan negara dari sumber daya alam sektor kehutanan, sektor pertambangan umum, dan sektor perikanan dibagi dengan imbalan 20% untuk pemerintah pusat dan 80% untuk daerah.

b. Dana Alokasi Umum

Menurut Pasal 1 ayat 23 PP No.55 Tahun 2005, “Dana Alokasi Umum, selanjutnya disebut DAU, adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi.” Dana alokasi umum adalah transfer dana yang bersifat *block grant*, sehingga pemerintah daerah mempunyai keleluasaan di dalam penggunaan DAU sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masing-masing daerah. Pemerintah daerah

memiliki keleluasaan untuk menentukan arah penggunaan PAD, DBH dan DAU. Namun demikian, terdapat pengeluaran yang tidak dapat dihindari yang perlu diprioritaskan oleh daerah antara lain pengeluaran untuk gaji pegawai negeri, termasuk pegawai negeri sipil pusat yang telah ditransfer ke pemerintah daerah dan pengeluaran rutin lain yang merupakan prioritas utama pengeluaran rutin yang adalah prioritas utama pengeluaran APBD (Halim, 2017:127).

Jumlah keseluruhan dalam DAU ditetapkan sekurang-kurangnya 25,5% dari PDN Netto yang ditetapkan dalam APBN yang dilaksanakan sampai dengan tahun 2007, dan mulai tahun 2008 jumlah keseluruhan DAU sekurang-kurangnya 26% dari PDN Netto. Proporsi DAU untuk provinsi dan kabupaten/kota, masing-masing 10% dan 90% dan dapat berubah sesuai dengan adanya pergeseranimbangan kewenangan antara provinsi dan kabupaten/kota. DAU dialokasikan atas dasar formula dengan konsep alokasi dasar dan celah fiskal. Alokasi dasar dihitung berdasarkan jumlah gaji pegawai negeri sipil daerah. Celah fiskal dihitung berdasarkan selisih antara kebutuhan fiskal dengan kapasitas fiskal (Halim, 2017:127).

Dana Alokasi Umum (DAU) untuk daerah Provinsi tertentu ditetapkan berdasarkan perkalian jumlah Dana Alokasi Umum (DAU) untuk seluruh provinsi yang ditetapkan dalam APBN dengan porsi yang bersangkutan. Porsi provinsi ini merupakan proporsi bobot provinsi yang bersangkutan terhadap jumlah bobot semua daerah provinsi seluruh Indonesia. Bobot daerah ditetapkan berdasarkan kebutuhan wilayah otonomi daerah yang juga disebut kebutuhan fiskal dan potensi ekonomi daerah yang juga disebut kapasitas fiskal daerah. Bobot daerah

ditentukan kajian empiris dengan memperhitungkan variabel-variabel yang relevan, yaitu kebutuhan wilayah otonomi daerah paling sedikit dapat dicerminkan dari variabel jumlah penduduk, luas wilayah, keadaan geografis, dan tingkat pendapatan masyarakat dengan memperhitungkan kelompok masyarakat miskin. Potensi ekonomi daerah antara lain dapat dicerminkan dengan potensi penerimaan yang diterima daerah seperti potensi industri, potensi sumber daya alam, potensi sumber daya manusia, dan produk domestik regional bruto (Andirfa, 2018:23-24).

c. Dana Alokasi Khusus

Menurut Pasal 1 ayat 24 PP No.55 Tahun 2005, "Dana Alokasi Khusus yang selanjutnya disebut DAK, adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional." Menurut Andirfa (2018:24) Dana Alokasi Khusus (DAK) digunakan khusus untuk membiayai investasi pengadaan dan atau peningkatan prasarana dan sarana fisik dengan umur ekonomis yang panjang. Dalam keadaan tertentu Dana Alokasi Khusus (DAK) dapat membantu biaya pengoperasian dan pemeliharaan prasarana dan sarana untuk periode terbatas tidak melebihi tiga tahun. Yang dimaksud dengan kebutuhan khusus adalah.

1. Kebutuhan yang tidak dapat diperkirakan dengan alokasi umum.  
Kebutuhan yang tidak dapat diperkirakan secara umum dengan rumus, adalah kebutuhan yang bersifat khusus yang tidak sama dengan kebutuhan daerah lain, misalnya kebutuhan di kawasan

transmigrasi, kebutuhan beberapa jenis investasi/ prasarana baru, pembangunan jalan di kawasan terpencil dan jalan irigasi primer.

2. Kebutuhan yang merupakan komitmen atau prioritas nasional antara lain, proyek yang dibiayai donor, pembiayaan reboisasi daerah dan proyek kemanusiaan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia.

Dana perimbangan juga dapat digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, agar kemandirian keuangan daerah dapat meningkat. Sebagai contoh dalam penggunaan DAK, pemerintah daerah dapat menggunakannya untuk program-program yang memang memberikan dampak baik pada daerah, bukan program yang hanya mementingkan urusan sekelompok orang. DAK dapat digunakan dalam program pembangunan fasilitas kesehatan, dimana program tersebut masih menjadi program prioritas pusat. Pihak pemerintah kabupaten/kota dapat melihat daerah-daerah mana yang memiliki tingkat kesehatan masyarakat yang tergolong rendah, kemudian dapat melakukan pembangunan fasilitas-fasilitas kesehatan, agar kesejahteraan masyarakat meningkat. Selain itu juga, DAK yang merupakan komponen dari dana perimbangan juga dapat digunakan dalam meningkatkan kualitas dan infrastruktur di bidang pendidikan, dimana hal tersebut juga menjadi aspek prioritas pusat. Pemerintah daerah dapat mengalokasikan DAK fisik dengan mendirikan/merenovasi gedung-gedung sekolah, memberikan bantuan kepada siswa yang kurang mampu dan meningkatkan kualitas para pendidik. Hal ini akan memberikan dampak baik pada pengembangan SDM dan berdampak pada kesejahteraan masyarakat (Machfud dkk., 2020).

### 2.1.5 Fenomena *Flypaper Effect*

Istilah *flypaper effect* pertama kali diperkenalkan oleh Arthur Okun. Ini adalah istilah keuangan daerah untuk menggambarkan bagaimana belanja daerah menanggapi transfer dana dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah (*intergovernmental transfer*) dan kapasitas suatu daerah untuk menghasilkan pendapatannya sendiri. Istilah tersebut mendapatkan popularitasnya setelah serangkaian studi yang dilakukan untuk mengukur apakah transfer dana antar pemerintah akan membuat pemerintah daerah menjadi lebih mandiri dari sudut pandang keuangan. Okun juga telah menjelaskan di era 1960-an, bahwa fenomena *flypaper effect* ialah situasi yang dapat muncul ketika pemerintah daerah lebih dominan memanfaatkan dana perimbangan untuk belanja daerah daripada pendapatan asli daerahnya (Basri dan Riswandi, 2014).

Fenomena mengenai *flypaper effect* dapat terjadi melalui dua definisi. Definisi pertama merujuk pada kenaikan pajak dan pengeluaran yang berlebihan oleh pemerintah daerah. Definisi kedua mengenai elastisitas pengeluaran berhubungan dengan transfer jauh lebih tinggi daripada elastisitas pengeluaran daerah berkenaan dengan pendapatan daerah. Anomali tersebut menimbulkan diskusi intensif oleh para ahli ekonomi. Dari diskusi tersebut, *flypaper effect* dapat dikelompokkan menjadi dua model, yaitu model birokrasi (*bureaucratic model*) dan ilusi fiskal (*fiscal illusion model*). Model birokrasi menjelaskan fenomena *flypaper effect* berkaitan dengan birokrasi, sedangkan model ilusi fiskal mendasarkan penjelasannya dengan keterbatasan pemahaman informasi yang diterima oleh masyarakat terhadap anggaran di daerahnya masing-masing (Gorodnichenko, 2001 dalam Nadhor, 2020).

Model birokrasi memiliki dua karakteristik, yaitu: (1) Para birokrat akan memaksimalkan total anggaran dalam wilayah kewenangannya, diberi



permintaan dan kondisi-kondisi dalam biaya, tunduk pada kendala bahwa anggaran harus sama atau lebih besar dari total biaya minimal pada *output* ekuilibrium. (2) Birokrat menukar *output* spesifik (mengkombinasikan *output*) untuk anggaran yang spesifik. Dengan demikian, transfer berakibat menurunkan harga barang publik sehingga memicu pemerintah daerah untuk melakukan pengeluaran berlebihan (Niskanen, 1968 dalam Nadhor, 2020).

Dari model birokrasi dapat dilihat bahwa *flypaper effect* merupakan efek dari perilaku para birokrat yang menggunakan anggaran transfer untuk belanja daerah daripada memilih untuk menaikkan pajak. Birokrat memiliki informasi yang lebih banyak sehingga anggaran transfer dapat dikendalikan/digunakan secara leluasa. Dampak yang penting dalam model birokrasi ini adalah desentralisasi fiskal dapat membantu memberi penjelasan mengenai pertumbuhan sektor publik. Pemerintah daerah mempunyai informasi/pengetahuan yang lebih banyak daripada pemerintah pusat, sehingga lebih dapat mengetahui kepentingan masyarakat daerah. Efisiensi penyediaan pelayanan publik akan tercapai apabila ada partisipasi aktif dari masyarakat (Nadhor, 2020).

Kebijakan dana desentralisasi membuat daerah otonom semakin tergantung pada dana transfer dari pemerintah pusat untuk membiayai pengeluarannya. Di sisi lain, kebijakan dana desentralisasi mendorong timbulnya *flypaper effect*, sehingga peningkatan dana desentralisasi yang ditransfer dari pemerintah pusat telah mendorong peningkatan pengeluaran daerah otonom secara lebih besar dibandingkan peningkatan pada kapasitas fiskal daerah. Kondisi ini dapat terjadi kemungkinan adanya *asymmetric information*. Peningkatan dana desentralisasi telah mendorong pengeluaran daerah otonom menjadi semakin besar dibandingkan peningkatan pada kemampuan kapasitas

fiskal daerah. Adanya keleluasaan daerah otonom dalam menyusun anggaran, serta menggunakan anggaran yang dimilikinya telah menyebabkan penurunan kemampuan kapasitas fiskal daerah, akibatnya daerah otonom kabupaten dan kota menjadi semakin tergantung pada penerimaan dari pemerintah pusat dalam bentuk dana desentralisasi (Suyanto,2010)

Terjadinya *flypaper effect* mengindikasikan bahwa karena adanya transfer DAU dari pemerintah pusat, maka pemerintah daerah akan berupaya agar transfer yang diberikan pada periode berikutnya tetap sama atau masih tetap besar atau dapat dikatakan bahwa seharusnya pemberian transfer DAU oleh pemerintah pusat akan menstimulasi atau mendorong peningkatan kemandirian daerah, akan tetapi direspons lain oleh pemerintah daerah (daerah tidak lebih mandiri malahan sangat bergantung pada transfer pemerintah pusat). *Flypaper effect* juga menunjukkan bahwa pemerintah daerah melakukan pemborosan anggaran berkaitan dengan dana transfer dari pemerintah pusat. Secara logika fenomena ini dapat disimulasikan apabila seseorang mendapat penghasilan dari pekerjaan yang diperolehnya maka akan menimbulkan kecenderungan untuk melakukan penghematan dalam pengeluarannya, sedangkan apabila seseorang memperoleh penghasilan dari bonus yang diberikan kepadanya maka kecenderungan yang terjadi bukan penghematan yang dilakukan namun pemborosan. Begitu halnya dengan yang terjadi kepada pemerintah daerah dalam pengelolaan dana transfer dari pusat yang lebih boros pengeluarannya bila dibandingkan dengan penghematan pengeluaran yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah (Grave dkk., 2021).

Menurut Walidi (2009:35) dalam Oktavia (2018), secara implisit terdapat beberapa implikasi dari terjadinya *flypaper effect* pada belanja daerah kabupaten/kota seperti.

1. Menyebabkan *fiscal gap* akan tetap ada.
2. Menimbulkan ketidakmaksimalan dalam pemanfaatan sumber-sumber penghasil pertumbuhan PAD.
3. Menyebabkan unsur ketergantungan daerah kepada Pemerintah pusat.
4. Adanya respon yang berlebihan dalam pemanfaatan dana transfer.
5. Mengakibatkan kurangnya kemampuan kemandirian keuangan daerah pada kabupaten/kota yang bersangkutan.

Untuk menentukan apakah terjadi *flypaper effect*, maka efek DAU terhadap BD dibandingkan dengan efek PAD terhadap BD. Dalam regresi tunggal, koefisien regresi, nilai *t-statistic*, *R*,  $R^2$ , dan *adjusted R<sup>2</sup>* masing-masing variabel (regresi) dibandingkan antara DAU dan PAD. Untuk regresi berganda, dibandingkan koefisien regresi untuk masing-masing variabel. Syarat terjadinya *flypaper* adalah (1) apabila efek (nilai koefisien) DAU terhadap Belanja Daerah lebih besar daripada efek PAD dan keduanya sama-sama signifikan, atau (2) PAD tidak signifikan, maka dapat disimpulkan terjadi *flypaper effect* (Maimunah, 2006).

#### **2.1.6 Kemandirian Keuangan Daerah**

Otonomi daerah harus disadari sebagai suatu proses yang memerlukan transformasi *paradigmatic* dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Salah satu perubahan yang utama terletak pada perspektif bahwa sumber-sumber ekonomi yang tersedia di daerah harus dikelola secara mandiri dan bertanggung jawab, dalam arti hasil-hasilnya harus lebih diorientasikan pada peningkatan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat di daerah. Tugas pengelolaan merupakan mandat masyarakat di daerah yang menjadi kewajiban bagi manajemen pemerintah daerah untuk melaksanakannya. Berdasarkan perspektif tersebut, pelaksanaan otonomi daerah diharapkan akan meningkatkan

kemandirian pemerintah daerah dalam mengelola sumber-sumber ekonomi dengan memperhatikan aspirasi masyarakat di daerah, konservasi lingkungan dan pelaksanaan pembangunan berkelanjutan (Mardiasmo, 2001 dalam Halim, 2007:68).

Kemandirian keuangan daerah merepresentasikan tingkat keterlibatan masyarakat dalam pembangunan daerah. Meningkatnya kemandirian, juga akan meningkatkan keterlibatan masyarakat pada pembayaran pajak dan retribusi daerah. Dengan meningkatnya pajak dan retribusi daerah yang dibayar oleh masyarakat, maka akan semakin tinggi pula tingkat kesejahteraannya. Fenomena umum yang saat ini terjadi di Indonesia ialah minimnya peran PAD dalam kerangka APBD. Sehingga, peran pendapatan yang datangnya dari pusat lebih dominan dibandingkan dengan komposisi APBD. Dikarenakan hal itu, setiap wilayah diharapkan untuk terus mengembangkan pelayanannya dengan memanfaatkan potensi yang dimilikinya. Kemudian sumber pendanaan dialihkan kepada pemerintah daerah sehingga mereka dapat melaksanakan semua urusan pemerintahannya sendiri. Jika hal itu terwujud, cita-cita kemandirian daerah dapat tercapai. PAD ini sebenarnya merupakan sumber pendanaan yang datang melalui daerah itu sendiri sehingga memungkinkan pemerintah setempat untuk mengidentifikasi potensi yang dibutuhkan untuk meningkatkan PAD, sehingga mencerminkan keadaan dari daerah tersebut (Wahyuni dan Lilis, 2018).

Kemandirian keuangan daerah menunjukkan kemampuan Pemerintah Daerah dalam membiayai kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber yang diperlukan daerah (Abdul Halim, 2007:323 dalam Sintia, 2017). Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan poin utama dalam mengukur tingkat kemandirian keuangan daerah. Selain PAD, Dana Perimbangan juga salah satu sumber

penerimaan daerah yang memiliki kontribusi besar terhadap struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Akan tetapi, diharapkan setiap daerah tidak menjadikan dana perimbangan sebagai sumber utama pendapatan daerah tapi menjadikannya sebagai sumber pendapatan pendukung bagi pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan daerah. Sehingga tingkat ketergantungan daerah terhadap pemerintah pusat dalam pembiayaan daerahnya semakin kecil (Suyanto,2010).

Tabel 2.1 Pola Hubungan, Tingkat Kemandirian dan Kemampuan Keuangan Daerah

Kemampuan	Rasio	Pola
Sangat Rendah	0-25	Instruktif
Rendah	>25-50	Konsultatif
Sedang	>50-75	Partisipatif
Tinggi	>75-100	Delegatif

Sumber : Halim (2014:168) dalam Fiorentina (2021)

Pola hubungan tingkat Kemandirian keuangan daerah ialah sebagai berikut.

1. Apabila hasil rasio kemandirian 0%-25%, berarti kemampuan daerah tersebut sangat rendah. Rasio kemandirian dengan tingkat kemampuan keuangan daerah yang sangat rendah berarti sangat bergantung kepada pemerintah pusat (pola hubungan instruktif).
2. Apabila hasil rasio kemandirian 25%-50%, berarti kemampuan daerah tersebut rendah. Rasio kemandirian dengan tingkat kemampuan keuangan daerah rendah dalam hal keuangan sudah mulai berkurang campur tangan dari pemerintah. Sehingga, daerah tersebut dianggap

sedikit lebih mampu untuk melaksanakan otonomi daerah (pola hubungan konsultatif).

3. Apabila hasil rasio kemandirian 50%-75%, berarti kemampuan keuangan daerah tersebut sedang. Rasio kemandirian dengan tingkat kemampuan keuangan daerah sedang dianggap mendekati mampu melaksanakan otonomi daerah (pola hubungan partisipatif).
4. Apabila hasil rasio kemandirian 75%-100%, berarti kemampuan keuangan daerah tersebut tinggi. Rasio kemandirian dengan tingkat kemampuan keuangan daerah tinggi maka campur tangan pemerintah pusat sudah tidak ada karena daerah telah benar-benar mampu melaksanakan otonomi (pola hubungan delegatif).

Rasio kemandirian daerah ditunjukkan oleh rasio PAD terhadap total pendapatan serta rasio transfer ke daerah (termasuk di dalamnya dana perimbangan) terhadap total pendapatan. Dua rasio yang mewakili tersebut, meskipun menunjukkan kemandirian daerah, namun memiliki makna yang berbeda atas angka-angkanya. Rasio PAD terhadap totalnya memiliki makna yang berkebalikan dengan rasio transfer terhadap total pendapatan. Semakin besar angka rasio PAD maka kemandirian daerah semakin besar. Sebaliknya, semakin besar angka rasio transfer, maka akan semakin kecil tingkat kemandirian daerah dalam mendanai belanja daerah. Oleh karena itu, daerah yang memiliki tingkat kemandirian yang baik adalah daerah yang memiliki rasio PAD yang tinggi sekaligus rasio transfer yang rendah (DJPK – KEMENKEU RI, 2011:22).

## 2.2 Tinjauan Empirik

Beberapa penelitian terdahulu yang berhubungan dengan penelitian ini, antara lain seperti Saleh (2020); Andriani dan Nisa (2018); Machfud dkk. (2020) Fintari (2020); dan Kesuma dkk. (2022). Oleh karena itu, peneliti dapat menjadikan beberapa penelitian tersebut sebagai acuan ataupun referensi dalam melakukan penelitian ini.

Saleh (2020) dalam penelitiannya memperoleh hasil bahwa pendapatan asli daerah secara parsial berpengaruh terhadap kemandirian keuangan pemerintah daerah Kabupaten Bogor Periode 2012-2017. Sedangkan dana perimbangan secara parsial berpengaruh negatif terhadap kemandirian keuangan pemerintah daerah Kabupaten Bogor Periode 2012-2017.

Andriani dan Nisa (2018) melakukan penelitian terkait pengaruh PAD dan dana perimbangan pada kemandirian keuangan daerah, studi kasus pada Kota Tasikmalaya tahun 2006 sampai dengan tahun 2015. Menurut penelusurannya, pendapatan asli daerah serta dana perimbangan sama-sama memengaruhi kemandirian keuangan suatu daerah. Namun, ada beberapa faktor lain yang tidak ditinjau oleh peneliti yang juga bisa memengaruhi kemandirian keuangan daerah.

Machfud dkk. (2020) dalam penelitiannya menunjukkan hasil yang membuktikan bahwa PAD berpengaruh positif dan signifikan terhadap rasio kemandirian keuangan daerah pada kabupaten/kota di Provinsi Aceh. Artinya, semakin tinggi PAD maka semakin baik tingkat kemandirian keuangan suatu daerah. Hal ini juga membuktikan bahwa PAD menjadi prediktor yang dapat meningkatkan rasio kemandirian keuangan daerah. Sedangkan dana perimbangan berpengaruh negatif dan signifikan terhadap rasio kemandirian keuangan daerah pada kabupaten/kota di Provinsi Aceh. Ini memberikan indikasi

bahwa semakin tinggi dana perimbangan pada suatu daerah, maka tingkat kemandirian keuangan daerah tersebut semakin rendah.

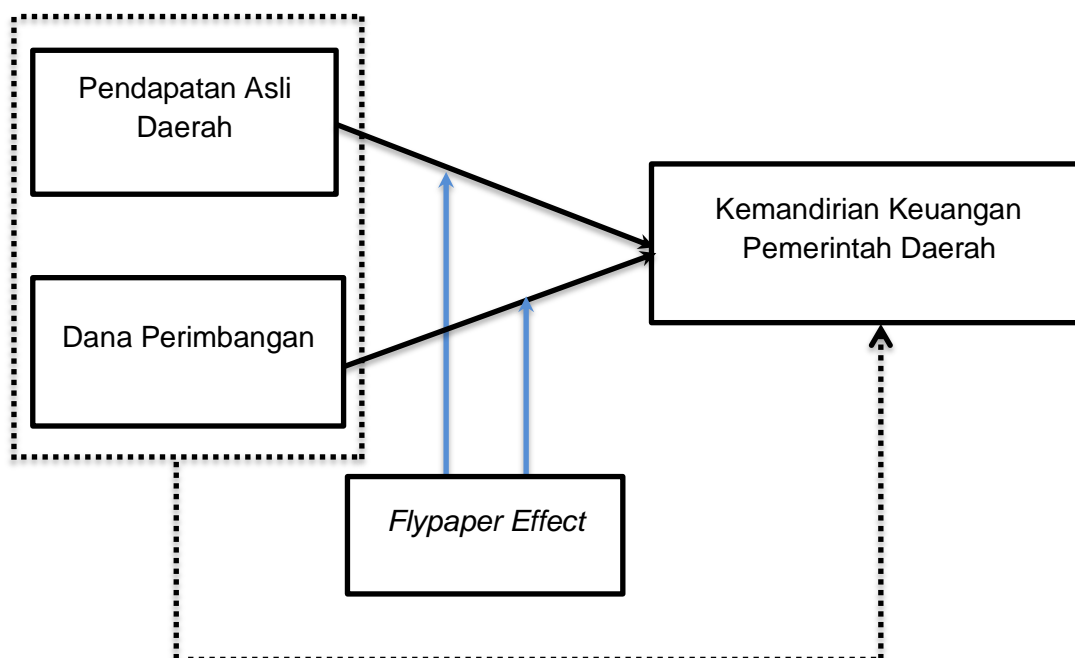
Menurut hasil penelitian yang dilakukan oleh Fintari (2020), Kota Bima telah mengalami fenomena *flypaper effect* yang dapat dilihat dari besarnya koefisien DAU yang kontras dengan koefisien PADnya. Kondisi tersebut terlihat dari pengaruh negatif yang signifikan pada faktor pengaruh *flypaper effect* pada DAU terhadap kinerja moneter. Artinya meningkatnya pengaruh *flypaper effect* terhadap DAU akan menurunkan kinerja moneter pemerintah Kota Bima. Fenomena *flypaper effect* mengakibatkan menurunnya kemandirian daerah serta membuat mereka umumnya bergantung terhadap pemerintah pusat.

Kesuma dkk. (2022) meneliti terjadinya fenomena *flypaper effect* terhadap pembelanjaan daerah dan pengaruhnya terhadap kemandirian keuangan daerah pada kabupaten/kota yang terletak di Sumatera Selatan. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa PAD juga DAU memberikan pengaruh positif yang signifikan pada pembelanjaan daerah, namun DAK tidak memberikan pengaruh yang signifikan terhadap pembelanjaan daerah. PAD, DAU juga DAK sama-sama memberikan pengaruh positif yang signifikan pada pembelanjaan daerah. PAD, DAU, DAK juga pembelanjaan daerah secara bersama-sama memberikan pengaruh positif dan signifikan terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah. Pembelanjaan daerah pada kabupaten/kota di Sumatera Selatan pada tahun 2015 hingga 2019 telah mengalami *flypaper effect*.



### 2.3 Kerangka Konseptual

Penelitian ini mengkaji pengaruh pendapatan asli daerah dan dana perimbangan terhadap kemandirian keuangan daerah kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Selatan. Kemudian, mengkaji pengaruh variabel *flypaper effect* dalam memoderasi masing-masing antara variabel independen (Pendapatan Asli Daerah dan Dana Perimbangan) terhadap variabel dependen (Kemandirian Keuangan Pemerintah Daerah). Kerangka konseptual penelitian ini diilustrasikan pada gambar berikut.



Keterangan :

- > = Pengaruh langsung parsial
- .....> = Pengaruh langsung simultan
- > (blue) = Pengaruh moderasi

Gambar 2.1 Kerangka Konseptual

## **2.4 Hipotesis**

### **2.4.1 Pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Kemandirian Keuangan Daerah**

Pendapatan asli daerah (PAD) digunakan dalam mengukur tingkat kemandirian keuangan daerah karena PAD merupakan sumber pembiayaan yang benar-benar digali dari daerah itu sendiri sehingga dapat mencerminkan kondisi riil daerah. Semakin efektif pemerintah daerah dalam mengelola pendapatan asli daerah (PAD), maka akan memperbesar atau meningkatkan jumlah pendapatan asli daerah yang diperoleh. Jika jumlah PAD yang didapatkan meningkat maka hal ini dapat mengindikasikan terjadinya penurunan atau akan menutupi besaran jumlah transfer yang diperoleh dari pemerintah pusat. Jika hal tersebut dapat tercapai maka daerah dikatakan mandiri. Tingkat kemandirian ini ditunjukkan dengan kontribusi PAD untuk mendanai belanja-belanja daerahnya (Arpani dan Halmawati,2020).

Hasil temuan penelitian yang menunjukkan pengaruh pendapatan asli daerah pada tingkat kemandirian suatu daerah keuangan dilakukan oleh Nindita dan Sri (2018), Tolosang (2018) dan Susanti dkk. (2016) yang melaporkan hasil temuan yang sama. Penelitian mereka menunjukkan jika pendapatan asli suatu daerah secara parsial memberikan pengaruh positif pada tingkat kemandirian keuangan daerah mereka.

Berdasarkan penjelasan di atas, dirumuskan hipotesis sebagai berikut.

H<sub>1</sub> : Pendapatan asli daerah berpengaruh positif terhadap kemandirian keuangan daerah.

## **2.4.2 Pengaruh Dana Perimbangan terhadap Kemandirian Keuangan Daerah**

Transfer dari pemerintah pusat dalam bentuk dana perimbangan ditujukan untuk mendorong kegiatan perekonomian di daerah sehingga dapat meningkatkan PAD. Adanya pengaruh dana perimbangan terhadap kemandirian keuangan daerah yaitu merupakan salah satu bantuan eksternal yang diterima suatu daerah untuk memenuhi kebutuhan program pemerintahan apabila mengalami defisit. Maka dari itu, keberhasilan desentralisasi fiskal bukan hanya dilihat dari meningkatnya jumlah PAD tetapi juga dari proporsi transfer dana dari pusat yakni berupa dana perimbangan (Arpani dan Halmawati,2020).

Hasil temuan penelitian yang menunjukkan pengaruh dana perimbangan terhadap tingkat kemandirian suatu daerah keuangan dilakukan oleh Saleh (2020), Machfud dkk. (2020) dan Nurkhayati (2022) yang melaporkan hasil temuan yang sama. Penelitian mereka menunjukkan jika dana perimbangan secara parsial memberikan pengaruh negatif pada tingkat kemandirian keuangan daerah mereka.

Peningkatan dana desentralisasi telah mendorong pengeluaran daerah otonom menjadi semakin besar dibandingkan peningkatan pada kemampuan kapasitas fiskal daerah. Adanya keleluasaan daerah otonom dalam menyusun anggaran, serta menggunakan anggaran yang dimilikinya telah menyebabkan penurunan kemampuan kapasitas fiskal daerah, akibatnya daerah otonom kabupaten dan kota menjadi semakin tergantung pada penerimaan dari pemerintah pusat dalam bentuk dana desentralisasi (Suyanto, 2010).

Berdasarkan penjelasan di atas, dirumuskan hipotesis sebagai berikut.

H<sub>2</sub> : Dana perimbangan berpengaruh negatif terhadap kemandirian keuangan daerah.

### **2.4.3 Pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Perimbangan secara Bersama-Sama terhadap Kemandirian Keuangan Daerah**

Saleh (2020) telah melakukan penelitian yang menunjukkan bahwa seluruh variabel independen (pendapatan asli daerah dan dana perimbangan) mempunyai kemampuan dalam memengaruhi kemandirian keuangan daerah secara bersama-sama dengan demikian artinya semakin meningkatnya pendapatan asli daerah dan sedikitnya dana perimbangan maka akan meningkatnya kemandirian keuangan daerah pada pemerintah daerah Kabupaten Bogor untuk periode 2012-2017. Wasil dkk. (2020) dan Kristina dkk. (2021) juga telah melakukan penelitian yang menunjukkan hasil uji simultan yang sama.

Berdasarkan penjelasan di atas, dirumuskan hipotesis sebagai berikut.

H<sub>3</sub> : Pendapatan asli daerah dan dana perimbangan secara bersama-sama berpengaruh terhadap kemandirian keuangan daerah.

### **2.4.4 *Flypaper Effect* dalam Memoderasi Pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Kemandirian Keuangan Daerah**

Penelitian yang dilakukan Kesuma dkk. (2022) menunjukkan bahwa meningkatnya PAD berguna untuk mengatasi permasalahan agar tidak terjadinya *flypaper effect*. Mencegah timbulnya *flypaper effect* dilakukan agar dana transfer yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah digunakan untuk mendorong sektor-sektor yang dapat meningkatkan investasi daerah. Jika suatu daerah memperoleh banyak investor, maka pembangunan akan berkembang dengan baik bahkan pesat. Umumnya, investor yang berinvestasi ada pada sektor infrastruktur. Contoh dari infrastruktur adalah jalan dan jembatan. Suatu daerah yang infrastrukturnya baik, maka berdampak pada

lancarnya kegiatan perekonomian. Kegiatan perekonomian yang baik akan meningkatkan pendapatan masyarakat sehingga pada akhirnya akan mensejahterakan masyarakat. Disisi lain, hal tersebut akan berdampak pada peningkatan pelayanan publik, sehingga berdampak juga terhadap kontribusi PAD dalam menjalankan kehidupan daerah tersebut.

Hasil dari penelitian yang dilakukan oleh Ishak dkk. (2019) juga menyatakan hal serupa, bahwa upaya yang telah dilakukan oleh pemerintah daerah dalam mengurangi potensi terjadinya *flypaper effect* di Kota Parepare, yaitu mengoptimalkan pendapatan asli daerahnya dengan memperbaiki karakter atau moral pengelola pendapatan asli daerah, sistem penagihan dan penetapan dalam pemungutan pendapatan asli daerah, serta melakukan penggalian sumber-sumber pendapatan asli daerah yang lain. Menurut Handayani dan Saifudin (2018) semakin tinggi Pendapatan Asli Daerah suatu daerah maka kemampuan untuk membiayai belanja daerah semakin besar dan rasio ketergantungan keuangan daerah semakin kecil dan *flypaper effect* juga menurun. Sebaliknya, semakin rendah Pendapatan Asli Daerah suatu daerah maka kemampuan untuk membiayai belanja daerah semakin kecil dan rasio ketergantungan keuangan daerah semakin besar dan *flypaper effect* juga meningkat.

Berdasarkan penjelasan di atas, dirumuskan hipotesis sebagai berikut.

H<sub>4</sub> : *Flypaper effect* memoderasi pengaruh pendapatan asli daerah terhadap kemandirian keuangan daerah.

#### **2.4.5 *Flypaper Effect* dalam Memoderasi Pengaruh Dana Perimbangan terhadap Kemandirian Keuangan Daerah**

Hasil penelitian Suyanto (2020) menunjukkan bahwa, kebijakan dana desentralisasi membuat daerah otonom semakin tergantung pada dana transfer dari pemerintah pusat untuk membiayai pengeluarannya. Di sisi lain, kebijakan dana desentralisasi mendorong timbulnya *flypaper effect*, sehingga peningkatan dana desentralisasi yang ditransfer dari pemerintah pusat telah mendorong peningkatan pengeluaran daerah otonom secara lebih besar dibandingkan peningkatan pada kapasitas fiskal daerah. Kondisi ini dapat terjadi kemungkinan karena adanya *asymmetric information*.

Hasil dari penelitian yang dilakukan oleh Fintari (2020) menunjukkan bahwa *flypaper effect* terjadi di Kota Bima. Kondisi ini terlihat dari pengaruh negatif yang signifikan dari variabel *flypaper effect* pada DAU terhadap variabel kinerja keuangan. Artinya dengan meningkatnya *flypaper effect* terhadap DAU maka akan menurunkan kinerja keuangan Pemerintah Kota Bima. *Flypaper effect* mengakibatkan kemandirian daerah menjadi semakin rendah dan selalu bergantung pada pemerintah pusat. Pemerintah pusat dipandang sebagai “*the power of donatur*” dan menjadikan Pemerintah Kota Bima tampak dimanjakan dalam mendanai daerahnya sehingga menjadi tidak maksimal pada pengoptimalisasian pendapatan asli daerahnya. Selain itu, penelitian yang dilakukan Fiorentina (2021) meneliti pengaruh fenomena *flypaper effect* terhadap kemandirian keuangan daerah pada pemerintah kabupaten/kota yang terletak di Provinsi Jawa Barat menunjukkan hasil bahwa *flypaper effect* berpengaruh signifikan terhadap kemandirian keuangan daerah.

Berdasarkan penjelasan di atas, dirumuskan hipotesis sebagai berikut.

H<sub>5</sub> : *Flypaper effect* memoderasi pengaruh dana perimbangan terhadap kemandirian keuangan daerah.