

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Penelitian

Otonomi daerah adalah konsep di mana pemerintah daerah memiliki sejumlah kewenangan dan wewenang untuk mengelola urusan mereka sendiri secara mandiri. Prinsip otonomi daerah adalah mengakui bahwa setiap wilayah atau daerah memiliki kebutuhan, karakteristik, dan tantangan yang berbeda, dan oleh karena itu, daerah harus memiliki kontrol atas sebagian besar masalah lokal mereka. Konsep ini didasarkan pada prinsip desentralisasi, yang berlawanan dengan sentralisasi di mana pemerintah pusat mengendalikan hampir semua aspek pemerintahan.

Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (penjelasan angka 1 UU No.23 Tahun 2014).

Di Indonesia arti daripada kewenangan otonomi yang luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal,

agama serta kewenangan bidang lain yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Yang dimaksud dengan otonomi nyata adalah keleluasaan Daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh hidup, dan berkembang di daerah. Sedangkan yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan pertanggung-jawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada Daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang dipikul oleh Daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, pemerataan, serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah serta antara Daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.(RI, 2018)

Tujuan otonomi daerah seperti yang dijelaskan oleh Hoessein dalam Hamid (2011) adalah untuk mengurangi beban dipundak pemerintah yang lebih atas, tercapainya efisiensi dan efektivitas layanan kepada masyarakat, penggunaan sumber daya yang lebih efektif, pemantapan perencanaan pembangunan dari bawah, peningkatan persatuan dan kesatuan nasional serta keabsahan politik pemerintah dengan memberikan kesempatan yang lebih besar kepada masyarakat untuk mengenali masalah yang dihadapi dan menyampaikannya kepada instansi pemerintah tersebut (Hamid, 2011).

Dengan sistem otonomi daerah, pemerintah daerah memiliki fleksibilitas dalam melaksanakan pelayanan publik dengan bertopang pada

sumber pendapatan daerah yang utama yaitu pendapatan asli daerah (PAD) untuk membiayai program dan kegiatan pemerintah daerah dalam menunjang kehidupan masyarakat sehingga pelayanan publik menjadi lebih efektif dan efisien (Suryo, 2011).

Dengan kata lain tujuan utama otonomi daerah adalah untuk mencapai kemandirian suatu wilayah. Sebagai upaya meningkatkan kemandirian keuangan daerah, pemerintah daerah perlu mempertimbangkan faktor-faktor yang menentukan kinerja keuangan daerah antara lain *flypaper effect*, *fiscal stress*, karakteristik pemerintah daerah dan *tax effort*.

Flypaper effect merupakan fenomena dimana alokasi anggaran dari pemerintah pusat yang melekat pada daerah dan lebih mempengaruhi pengeluaran daerah dari pada dana yang sama diberikan dalam bentuk transfer tunai. Dengan kata lain, ketika pemerintah pusat memberikan dana tambahan kepada daerah, daerah cenderung menggunakannya lebih efisien atau lebih produktif dibandingkan jika mereka harus mengumpulkan dana tersebut sendiri melalui pajak. Ketika respon Pemerintah Daerah lebih besar untuk transfer dibanding Pendapatan Asli Daerah (PAD) daerahnya sendiri maka disebut dengan *Flypaper effect* (W. . Oates, 1999).

Flypaper effect dapat mempengaruhi kemandirian keuangan daerah dengan cara mengurangi ketergantungan daerah pada dana transfer dari pemerintah pusat. Jika pemerintah daerah mampu mengoptimalkan sumber-sumber pendapatan asli daerahnya dari pajak dan retribusi, dapat membantu

daerah menjadi lebih mandiri dalam pengelolaan keuangan daerah karena daerah tidak harus mengandalkan dana transfer dalam jumlah yang sama.

Fiscal stres merupakan kondisi di mana pemerintah daerah mengalami kesulitan keuangan, seringkali karena defisit anggaran atau masalah dalam pengelolaan keuangan mereka. Ini dapat terjadi ketika pemerintah daerah tidak dapat memenuhi kewajiban mereka dalam menyediakan layanan publik atau membayar utang. Sanjaya (2021) menyatakan bahwa beberapa daerah tergolong sebagai daerah yang beruntung karena memiliki sumber- sumber penerimaan yang potensial, yang berasal dari pajak, retribusi daerah, maupun ketersediaan sumber daya alam yang memadai yang dapat dijadikan sumber penerimaan daerah. Namun, disisi lain bagi beberapa daerah, otonomi bisa jadi menimbulkan persoalan tersendiri mengingat adanya tuntutan untuk meningkatkan kemandirian daerah. Sehingga pada gilirannya memicu suatu daerah mengalami tekanan fiskal (*fiscal stress*). (Sanjaya, Ilham, Rita Martini, Muhammad Fauzan Ahnaf, 2021)

Fiscal stress dapat menghambat kemandirian keuangan daerah karena daerah yang menghadapi masalah keuangan mungkin perlu bergantung pada bantuan atau bailout dari pemerintah pusat, yang akan meningkatkan ketergantungan mereka pada transfer pemerintah pusat. Untuk menjaga kemandirian keuangan, pemerintah perlu mengelola keuangan negara dengan bijak, merencanakan anggaran yang seimbang, dan mengurangi defisit fiskal yang berlebihan. Diversifikasi sumber pendapatan, meningkatkan efisiensi pengeluaran, dan menjaga stabilitas ekonomi

merupakan faktor penting dalam menghindari dampak negatif fiscal stress terhadap kemandirian keuangan.

Karakteristik pemerintah daerah merupakan hal yang membedakan dan mendefinisikan peran serta fungsi pemerintah daerah dalam suatu sistem pemerintahan. Pemerintah daerah sering kali menjadi representasi langsung dari kepentingan dan aspirasi masyarakat setempat, dan karakteristik-karakteristik ini mencerminkan dinamika dari tugas-tugas dan tanggung jawab yang diemban oleh pemerintah daerah. Beberapa karakteristik utama pemerintah daerah meliputi otonomi lokal yang relatif tinggi, memungkinkan daerah untuk mengelola urusan-urusan daerah dengan lebih fleksibel dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Sementara itu, ketergantungan pada transfer dana dari pemerintah pusat atau sumber pendapatan lainnya sering mempengaruhi tingkat kemandirian keuangan pemerintah daerah. Kesemua karakteristik ini bersama-sama membentuk identitas dan peran pemerintah daerah sebagai penyelenggara pemerintahan yang esensial untuk kesejahteraan dan kemajuan masyarakat setempat.

Tax effort merupakan upaya pemerintah daerah untuk mengumpulkan pendapatan pajak dari sumber-sumber yang ada di daerah. Ini mencerminkan tingkat kemauan dan kemampuan pemerintah daerah untuk mengenakan pajak dan memungut pendapatan dari masyarakat. Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah salah satu aspek penting dalam menentukan tingkat kemandirian keuangan daerah. Daerah tersebut dapat dikatakan memiliki tingkat kemandirian keuangan yang kuat jika Pendapatan Asli Daerahnya (PAD) Tinggi. Oleh sebab itu sangat diperlukan retribusi dan objek pajak yang stabil serta

penunjang lain seperti sektor industri, Sementara dana bagi hasil, dana alokasi khusus, dana alokasi umum dan dana transfer lainnya yang diberikan oleh pemerintah hanya menjadi stimulus dalam pelaksanaan pembangunan daerah (Oktavia & Handayani, 2021).

Tax effort berhubungan erat dengan kemandirian keuangan daerah. Semakin tinggi *tax effort*, semakin mandiri pemerintah daerah dalam hal pengelolaan keuangan daerah. Peningkatan *tax effort* dapat membantu daerah mengurangi ketergantungan pada transfer pemerintah pusat.

Penelitian ini merupakan pengembangan dari penelitian yang dilakukan oleh Fadhli (2022), yang membedakan penelitian ini dengan penelitian Fadhli adalah variable penelitian. Pada penelitian Fadhli variable yang digunakan adalah flypaper effect, fiscal stress, tax effort dan kinerja keuangan daerah, sementara pada penelitian ini variable yang digunakan adalah flypaper effect, fiscal stress, karakteristik pemerintah daerah, tax effort dan kinerja keuangan daerah. Hal lain yang membedakan penelitian ini dengan penelitian Fadhli adalah objek dan waktu penelitian, pada penelitian Fadhli objek penelitiannya adalah Pemerintah Kabupaten/Kota dalam Provinsi Aceh dengan rentang waktu dari tahun 2012-2021 sedangkan pada penelitian ini menggunakan objek penelitian yaitu seluruh Provinsi yang ada di Pulau Sumatera dengan rentang waktu 2018-2022.

Alasan pemilihan objek pada penelitian ini adalah selama perjalanan otonomi daerah, capaian kinerja keuangan pada provinsi-provinsi di Sumatera yang diukur dari rasio kemandirian keuangan daerah, dalam kurun waktu tahun 2018- 2022 rata-rata sebesar 24,92%. (Halim, 2014) mengatakan bahwa

nilai kemandirian yang berada diantara 0%-25% dikategorikan rendah sekali dengan pola hubungan instruktif, artinya peranan Pemerintah Pusat lebih dominan dari pada kemandirian Pemerintah Daerah (daerah yang tidak mampu melaksanakan otonomi daerah).

Adapun perkembangan kinerja keuangan daerah yang diukur dengan rasio kemandirian keuangan daerah dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel 1.1
Perkembangan Rasio Kemandirian Keuangan Daerah pada Provinsi-Provinsi di Pulau Sumatera Tahun 2018-2022

No	Provinsi	Tahun					Rata-rata
		2018	2019	2020	2021	2022	
1	Aceh	14,95	15,35	15,91	15,18	17,65	15,81
2	Sumatera Utara	28,06	27,94	28,12	29,55	34,40	29,62
3	Sumatera Barat	21,30	20,62	21,46	23,35	27,30	22,81
4	Riau	28,07	25,20	26,45	29,56	35,96	29,05
5	Kepulauan Riau	40,37	37,74	34,56	42,20	45,03	39,98
6	Jambi	20,60	19,72	19,77	23,00	26,15	21,85
7	Bengkulu	16,70	14,73	13,88	16,31	16,52	15,63
8	Sumatera Selatan	22,51	21,53	24,40	24,40	30,01	24,57
9	Kepulauan Bangka Belitung	25,10	22,78	22,27	24,81	25,53	24,10
10	Lampung	22,76	24,72	25,14	26,14	30,04	25,76
Rata-rata		24,04	23,04	23,20	25,45	28,86	24,92

Alasan pemilihan judul pada penelitian ini adalah adalah masih adanya inkonsistensi pada penelitian-penelitian terdahulu. Terkait pengaruh *flypaper effect* terhadap kinerja keuangan daerah, penelitian yang dilakukan Hartati (2009) yang melakukan analisis pengaruh *flypaper effect* terhadap kinerja

keuangan daerah dilakukan dengan meregresikan *flypaper effect* terhadap rasio keuangan. Dari hasil analisis, didapat bahwa *flypaper effect* tidak berpengaruh terhadap rasio lancar, rasio cepat, rasio solvabilitas, rasio utang terhadap Pendapatan asli daerah dan arus kas bebas. Sedangkan untuk rasio derajat desentralisasi fiskal, rasio kemandirian keuangan daerah, dan rasio ketergantungan keuangan daerah terpengaruh dengan terjadinya *flypaper effect* (Hartati, 2009). Penelitian Fadhli (2022) menunjukkan bahwa *flypaper effect* berpengaruh negatif signifikan terhadap kinerja keuangan daerah yang diukur dengan rasio kemandirian keuangan daerah (Fadli, Asnawi, 2022). Penelitian Sidhi (2023) menunjukkan hasil bahwa *flypaper effect* tidak berpengaruh signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah (Indrawan Sidhi & Nyoman Ayu Wulan Trisna Dewi, 2023).

Pengaruh *fiscal stress* terhadap kinerja keuangan daerah pada penelitian Fajria (2021) menunjukkan bahwa *fiscal stress* berpengaruh secara positif dan tidak signifikan terhadap kinerja keuangan (Ekonomi et al., 2021). Penelitian Fadhli (2022) menunjukkan bahwa *fiscal stress* berpengaruh negatif tidak signifikan terhadap kinerja keuangan daerah yang diukur dengan kemandirian keuangan (Fadli, Asnawi, 2022). Sulo (2023) menunjukkan bahwa *fiscal stress* berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah (Sulo, 2023).

Pengaruh karakteristik pemerintah daerah terhadap kinerja keuangan daerah pada penelitian (Natoen et al., 2019) menunjukkan bahwa karakteristik pemerintah daerah yang diprosikan dengan populasi berpengaruh negatif

dan signifikan terhadap kinerja keuangan. Penelitian (Adha & Usman, 2020) menunjukkan jumlah penduduk memiliki pengaruh positif signifikan terhadap kemandirian keuangan daerah.

Pengaruh *tax effort* terhadap kinerja keuangan daerah pada penelitian (Oktavia & Handayani, 2021) menunjukkan bahwa *tax effort* tidak berpengaruh terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah. Penelitian (Fadli, Asnawi, 2022) menunjukkan bahwa *tax effort* berpengaruh positif signifikan terhadap kinerja keuangan daerah. Sedangkan pada penelitian (Wijayanti, 2023) menunjukkan bahwa *tax effort* tidak berpengaruh terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah.

Alasan pemilihan judul selanjutnya adalah melanjutkan riset sesuai dengan saran pada penelitian terdahulu. Adapun saran yang diberikan pada penelitian (Fadli, Asnawi, 2022) yaitu diharapkan penelitian selanjutnya untuk memperluas objek penelitian, tidak hanya di Provinsi Aceh, tetapi diluar Provinsi Aceh, rentang waktu observasinya diperbesar, menambah jumlah variabel lainnya untuk mendukung model penelitian, sehingga harapan nantinya bisa diperoleh gambaran yang komprehensif bagaimana peran *tax effort* ini berperan di dalam pengaruh *flypaper effect* dan *fiscal stress* terhadap kinerja keuangan daerah, model yang dijelaskan di dalam penelitian ini perlu diuji kembali, sehingga bisa mendapatkan model yang lebih baik lagi, terutama yang berkaitan dengan kinerja keuangan daerah dalam konteks *flypaper effect*, *fiscal stress* dan *tax effort*.

Adanya fenomena-fenomena terkait faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja keuangan daerah juga merupakan salah satu alasan penting dalam pemilihan judul. Flypaper effect terjadi karena daerah cenderung merespon dana perimbangan lebih boros dari pada pendapatan asli daerah pada belanjanya, karenanya daerah terus-menerus mengalami ketergantungan. Sebabnya, flypaper effect ini bisa diproksikan dengan ukuran ketergantungan keuangan. Berdasarkan data tahun 2018-2022 ditemukan bahwa tingkat ketergantungan terhadap dana transfer dari pusat sangat tinggi. Rata-rata tingkat ketergantungan terhadap dana transfer provinsi-provinsi di Pulau Sumatera dari tahun 2018-2022 adalah 74,27%. Tim Litbang Depdagri Fisipol UGM (1991) mengatakan bahwa ketergantungan >50% dikategorikan sangat tinggi.

Fiscal stress merupakan keterbatasan keuangan daerah dalam membiayai belanjanya. Kondisi ini diketahui dengan menganalisis surplus/defisit pada laporan keuangan daerah. Berdasarkan rata-rata dari tahun 2018-2022, dari 10 Provinsi yang ada di Sumatera mengalami defisit anggaran pada tahun 2020 yaitu sebesar Rp. 8,23 M dan pada tahun 2022 sebesar Rp. 289,21 M. Defisit anggaran pada beberapa Provinsi di Sumatera merupakan suatu indikasi terjadinya *fiscal stress*. *Fiscal stress* mencerminkan adanya tekanan yang substansial pada berbagai aspek keuangan pemerintah daerah. Pengeluaran yang terus meningkat tanpa pertumbuhan pendapatan yang sebanding menciptakan defisit anggaran yang signifikan. Kondisi ini juga dapat memengaruhi kualitas layanan yang

diberikan oleh pemerintah daerah, dengan potensi penurunan dalam sektor-sektor kunci seperti pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur.

Karakteristik pemerintah daerah yang diproksikan dengan jumlah penduduk merupakan seberapa besar populasi yang berdomisili di wilayah geografis pada suatu daerah. Jumlah penduduk pada Provinsi-provinsi di Sumatera dari tahun 2018-2022 selalu meningkat dengan rata-rata pertumbuhan 0,84% pertahun. Darmanto dalam (Alfi, 2023) menyebutkan bahwa Daerah yang memiliki jumlah penduduk yang besar, maka pemerintah daerah dituntut untuk meningkatkan pelayanan public menjadi lebih baik, dengan adanya tuntutan tersebut maka pemerintah daerah akan memiliki dorongan untuk meningkatkan kinerja keuangan dalam memberikan pelayanan yang sangat baik kepada masyarakat.

Upaya pajak (tax effort) adalah upaya peningkatan pajak daerah dan retribusi daerah yang diukur melalui perbandingan antara hasil penerimaan (realisasi) sumber-sumber PAD dengan potensi sumber-sumber PAD (Matei, Perikles. & Wangkar, 2019). Realisasi pajak daerah pada Provinsi-Provinsi di Sumatera cukup signifikan dengan rata-rata capaian dari tahun 2016-2022 adalah sebesar 95,95%. (Halim, 2014) mengatakan bahwa, secara sederhana disebutkan jika nilai tax effort mendekati 1 (satu) maka dapat dikatakan posisi fiskal di daerah tergolong kuat, sedangkan jika nilai tax effort mendekati 0 (nol) maka posisi fiskal di daerah tergolong lemah. Semakin besar nilai tersebut maka menunjukkan semakin besar pula kemampuan daerah dalam mengumpulkan pajak.

Berdasarkan latar belakang di atas, maka judul pada penelitian ini adalah “**Analisis *Flypaper Effect*, *Fiscal Stress* Karakteristik Pemerintah Daerah terhadap Kinerja Keuangan Daerah dengan *Tax Effort* sebagai Variable Moderasi pada Provinsi-Provinsi di Sumatera**”.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah pada penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah *flypaper effect* berpengaruh terhadap kinerja keuangan daerah?
2. Apakah *fiscal stress* berpengaruh terhadap kinerja keuangan daerah?
3. Apakah karakteristik pemerintah daerah berpengaruh terhadap kinerja keuangan daerah?
4. Apakah *flypaper effect* berpengaruh terhadap kinerja keuangan daerah yang dimoderasi oleh *tax effort*?
5. Apakah *fiscal stress* berpengaruh terhadap kinerja keuangan daerah yang dimoderasi oleh *tax effort*?
6. Apakah karakteristik pemerintah daerah berpengaruh terhadap kinerja keuangan daerah yang dimoderasi oleh *tax effort*?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan pada penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis pengaruh *flypaper effect* terhadap kinerja keuangan daerah.

2. Untuk menganalisis pengaruh *fiscal stress* terhadap kinerja keuangan daerah.
3. Untuk menganalisis pengaruh karakteristik pemerintah daerah terhadap kinerja keuangan daerah.
4. Untuk menganalisis pengaruh *flypaper effect* terhadap kinerja keuangan daerah yang dimoderasi oleh *tax effort*.
5. Untuk menganalisis pengaruh *fiscal stress* terhadap kinerja keuangan daerah yang dimoderasi oleh *tax effort*.
6. Apakah karakteristik pemerintah daerah berpengaruh terhadap kinerja keuangan daerah yang dimoderasi oleh *tax effort*?

1.4. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi :

1. Pemerintah

Dengan adanya penelitian ini, diharapkan dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan dalam membuat kebijakan.

2. Akademisi

Hasil penelitian diharapkan dapat menjadi masukan dan menjadi bahan referensi pada penelitian-penelitian selanjutnya

3. Pembaca

Diharapkan hasil penelitian ini dapat menambah pengetahuan dan wawasan pembaca di bidang keuangan daerah.