

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Landasan Teori

1. Pengertian *Flypaper Effect*

Flypaper Effect merupakan suatu kondisi yang terjadi pada penggunaan belanja daerah yang lebih besar dari transfer *unconditional grants* atau transfer tidak bersyarat oleh pemerintah daerah daripada Pendapatan Asli Daerahnya hal ini akan menimbulkan pemborosan pada pengeluaran belanja daerah (Friyani, 2017). Kondisi ini muncul disebabkan karena respon lebih besar atas dana transfer yang diterima oleh pemerintah daerah, pemerintah daerah cenderung melakukan penghematan atas pendapatan pribadi atau pendapatan daerahnya (Subadriyah, 2017).

2. Pengertian Otonomi Daerah

Otonomi berasal dari kata *autos* dan *nomos*, *autos* berarti sendiri dan *nomos* berarti pemerintah. Otonomi dapat diartikan memerintah sendiri atau sering disebut dengan *local self government*. Menurut undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah otonomi daerah adalah hak, wewenang, serta kewajiban daerah otonom guna mengurus dan mengatur sendiri kepentingan pemerintahan serta kepentingan masyarakatnya dengan peraturan daerah sesuai undang-undang yang berlaku. Tujuan pemberian otonomi daerah agar daerah

tersebut dapat mengatur rumah tangganya sendiri dalam rangka meningkatkan hasil daya guna dalam pelayanan masyarakat serta pelaksanaan pembangunan.

3. Pengertian Kinerja Keuangan

Menurut Fathah (2017) Kinerja keuangan pemerintah daerah merupakan hasil dari kegiatan yang sudah tercapai dan berkaitan dengan penggunaan anggaran daerah serta dapat menilai efisiensi kemampuan daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Tujuan melakukan pengukuran kinerja keuangan pemerintah daerah yaitu:

- a. Sebagai alat untuk mengevaluasi kinerja keuangan pemerintah daerah.
- b. Untuk mengalokasikan sumber pendapatan dan sebagai alat untuk pengevaluasian.
- c. Untuk mewujudkan transparansi informasi publik serta mengevaluasi komunikasi kelembagaan.

4. Analisis Kinerja Keuangan Daerah

Dalam melaksanakan kegiatan dalam bidang pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat pemerintah daerah wajib melaporkan pertanggungjawaban keuangan atas sumber daya yang telah di himpun dari masyarakat sehingga diperlukan penilaian dan pengukuran kinerja keuangan, salah satu cara yang dapat digunakan untuk menilai kinerja keuangan yaitu dengan menggunakan rasio

kinerja keuangan pemerintah daerah. Rasio yang dapat digunakan adalah Rasio Kemandirian Keuangan Daerah, Rasio Efektivitas, Rasio Efisiensi, Rasio Pertumbuhan, Rasio Kontribusi BUMD, Derajat Desentralisasi, dan Rasio Ketergantungan.

a. Rasio Kemandirian Keuangan Daerah

Rasio Kemandirian Keuangan Daerah dapat menunjukkan tingkat kemampuan suatu daerah dalam membiayai kepentingan pemerintah, pembangunan dan pelayanannya sendiri dengan Pendapatan Asli Daerahnya yang diperoleh dari pajak dan retribusi yang dibayarkan oleh masyarakat. Rasio Kemandirian menunjukkan besarnya Pendapatan Asli Daerah dibandingkan dengan sumber dana lain yaitu dana alokasi umum, dana alokasi khusus, dana bagi hasil serta pinjaman dari pihak luar, sehingga rumus (Mahmudi, 2011) sebagai berikut:

$$\text{Rasio Kemandirian} = \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah (PAD)}}{\text{Transfer Pusat} + \text{Pinjaman}} \times 100\%$$

jika hasil rasio kemandirian keuangan menunjukkan bahwa ketergantungan daerah dengan dana dari pusat sehingga jika hasil rasio kemandirian tinggi maka menunjukkan bahwa daerah tersebut tidak bergantung pada dana dari pusat namun, jika hasil rasio kemandirianya rendah maka daerah tersebut memiliki ketergantungan terhadap dana dari pusat sehingga pemerintah daerah harus mengoptimalkan Pendapatan Asli Daerahnya

b. Rasio Efektivitas Keuangan Daerah

Rasio Efektivitas Keuangan Daerah merupakan pengukuran untuk mengetahui keberhasilan tujuan yang telah dicapai dengan melihat perbandingan antara realisasi Pendapatan Asli Daerah dengan target Pendapatan Asli Daerah apabila realisasi mencapai target maka dapat dikatakan bahwa kinerja keuangan daerah telah efektif. Rumus dari rasio efektivitas keuangan daerah (Mahmudi, 2011) adalah:

$$\text{Rasio Efektivitas} = \frac{\text{Realisasi PAD}}{\text{Target PAD}} \times 100\%$$

c. Rasio Efisiensi

Rasio Efisiensi menunjukkan perbandingan dari besarnya biaya yang dikeluarkan untuk menerima pendapatan dengan realisasi penerimaan pendapatan. Pemerintah daerah perlu mempertimbangkan realisasi pendapatan yang diterima sehingga dapat diketahui bahwa penerimaan pendapatan itu efisien atau tidak. Rasio Efisiensi dapat menggunakan rumus (Mahmudi, 2011) sebagai berikut:

$$\text{Rasio Efisiensi} = \frac{\text{Biaya yang dikeluarkan untuk PAD}}{\text{Realisasi penerimaan PAD}} \times 100\%$$

d. Rasio Aktivitas

Rasio ini digunakan untuk mengetahui apakah pemerintah daerah telah Mengutamakan penggunaan atas dana alokasi belanja rutin dan belanja pembangunan dengan optimal. Jika hasil penggunaan dana alokasi semakin tinggi maka pemerintah dalam

menyediakan pelayanan masyarakat dengan belanja investasinya semakin kecil. Rumus rasio aktivitas (Mahmudi, 2011) adalah

1. Rasio Belanja Rutin terhadap APBD

$$RBR = \frac{\text{Belanja Rutin/Operasi}}{\text{Total APBD}} \times 100\%$$

2. Rasio Belanja Modal Terhadap APBD

$$RBR = \frac{\text{Belanja Modal}}{\text{Total APBD}} \times 100\%$$

e. Rasio Pertumbuhan

Rasio Pertumbuhan digunakan untuk mengetahui kemampuan pemerintah daerah dalam mempertahankan dan meningkatkan pendapatan dari tahun ke tahun berikutnya dan dikatakan baik jika dari tahun ke tahun mengalami peningkatan yang positif. Rumus rasio pertumbuhan (Mahmudi, 2011) adalah:

$$\text{Rasio Pertumbuhan} = \frac{PADt1 - PADt0}{PADt0} \times 100\%$$

Keterangan

$PADt1 - PADt0$ = selisih Pendapatan Asli Daerah tahun dengan tahun sebelumnya

$PADt0$ = Pendapatan Asli Daerah tahun sebelumnya

f. Derajat Kontribusi BUMD

Rasio ini digunakan untuk mengetahui besarnya kontribusi yang diberikan oleh perusahaan daerah untuk mendukung pendapatan daerah.

Rumus dari rasio kontribusi BUMD (Mahmudi, 2011) adalah sebagai berikut:

$$DK\ BUMD = \frac{Penerimaan\ Bagian\ Laba\ BUMD}{Total\ Pendapatan} \times 100\%$$

g. Derajat Desentralisasi

Menurut Muthi, (2016) Derajat Desentralisasi menunjukkan tingkat kontribusi Pendapatan Asli Daerah terhadap penerimaan daerah, desentralisasi dapat diketahui dengan membandingkan Pendapatan Asli Daerah dengan total penerimaan daerah, jika semakin tinggi hasil kontribusi Pendapatan Asli Daerah maka semakin tinggi pula kemampuan pemerintah daerah dalam menyelenggarakan desentralisasi. Rumus perhitungan derajat desentralisasi (Mahmudi, 2010) adalah sebagai berikut:

$$Derajat\ Desentralisasi = \frac{Pendapatan\ Asli\ Daerah}{Total\ Pendapatan} \times 100\%$$

h. Rasio Ketergantungan

Rasio Ketergantungan digunakan untuk menunjukkan kontribusi transfer dari pusat terhadap jumlah pendapatan daerah, jika hasil kontribusi transfer dari pusat tinggi maka dapat menunjukkan tingkat ketergantungan pemerintah daerah terhadap transfer yang diberikan oleh pemerintah pusat. Rasio Ketergantungan dapat dihitung dengan menggunakan rumus (Mahmudi, 2011) sebagai berikut:

$$\text{Rasio Ketergantungan} = \frac{\text{Pendapatan Transfer}}{\text{Total Pendapatan}} \times 100\%$$

B. Penelitian Terdahulu

Haryani (2017) menunjukkan bahwa telah terjadi peningkatan realisasi Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Bireuan dari tahun 2011-2015, hal ini dikarenakan Pendapatan Asli Daerah yang bersumber dari hasil pajak, retribusi daerah, dan lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah mengalami peningkatan yang sah yaitu mengalami peningkatan jumlah penerimanya selanjutnya realisasi transfer dari pusat khususnya DAU dari tahun ke tahun mengalami peningkatan sama halnya dengan Pendapatan Asli Daerah yang terus mengalami peningkatan, namun realisasi Pendapatan Asli Daerah lebih kecil dibandingkan dengan realisasi DAU yang selalu mengalami peningkatan, sehingga dapat disimpulkan bahwa pemerintah daerah kabupaten bireuen masih mengandalkan transfer dari pemerintah pusat sehingga Kabupaten Bireuen mengalami *flypaper effect*. Perbedaan pada penelitian ini terletak pada analisisnya dimana pada penelitian sebelumnya menggunakan metode kualitatif sedangkan pada penelitian ini menggunakan kualitatif serta kuantitatif yaitu pada perhitungan rasio keuangan.

Mutiha (2016) menunjukkan bahwa kinerja pengelolaan keuangan pemerintah daerah Kota Bogor menunjukkan bahwa pada rasio kemandirian berada pada pola hubungan konstruktif atau pemerintah daerah masih cenderung menggunakan transfer dari pemerintah pusat

walaupun diatas pola instruktif, sementara pemerintah daerah sudah efektif dalam mengelola keuangan kota bogor walaupun perbandingan kontribusi Pendapatan Asli Daerah lebih kecil dari total pendapatan, dan hasil perhitungan antara belanja tidak langsung terhadap total pendapatan lebih besar dari belanja langsung terhadap total pendapatan sehingga pertumbuhan mengalami peningkatan yang positif.

Lubis *et al.*, (2017) menunjukkan bahwa kinerja keuangan pemerintah daerah Kabupaten Labuhan Batu dalam memenuhi kepentingan pemerintahanya seperti kepentingan pelayanan, pembangunan dan pelayanan sosial masyarakat masih rendah sekali dibuktikan dengan hasil rasio kemandirian yang menunjukkan 0-25% sedangkan rasio pertumbuhan serta rasio efektivitas yang masih fluktuatif walaupun pada rasio efisiensi Kabupaten Labuhan Batu menunjukan hasil yang sangat efisien.