

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Puncak krisis ekonomi pada tahun 1997 telah mendorong pemerintah pusat untuk memberikan sebagian wewenangnya dalam hal pengelolaan keuangan kepada masing-masing daerah di Indonesia, sehingga dengan pemberian wewenang ini maka diharapkan daerah di Indonesia mampu membiayai pembangunan atas dasar keuangan sendiri (Suwandi & Tahar, 2015). Dengan adanya pemberian wewenang dalam hal pengelolaan keuangan kepada masing-masing daerah, juga turut didukung oleh adanya instrumen berupa peraturan perundangan dan produk hukum mengenai pelaksanaan pemerintahan daerah ke arah otonomi daerah. salah satu Undang Undang (UU) yang telah digulirkan ialah UU pemerintah daerah no 32 tahun 2004 dan UU tentang dana perimbangan daerah dan pusat no 33 tahun 2004 tentang (T. Lestari, 2013). Kedua Undang-undang tersebut terdapat beberapa pengalihan wewenang terkait dengan pengelolaan maupun pelaksanaan pembangunan daerah yang telah digulirkan melalui otonomi daerah. Sehingga dengan diberlakukannya otonomi daerah ini, maka ujung tombak perekonomian ada di masing-masing daerah yang dalam pelaksanaannya tercermin atau tertuang dalam bentuk pengelolaan keuangan daerah dan diharapkan dapat meningkatkan pembangunan daerah tersebut (Nusarifa, & Irmawati, 2018).

Kebijakan adanya otonomi daerah di Indonesia sebagai respon dari setiap daerah yang menginginkan adanya suatu wewenang, peran

serta tanggung jawab terhadap pembangunan daerah tersebut. Sehingga adanya otonomi daerah tersebut akan menciptakan adanya desentralisasi sebagai akibat dari penyerahan wewenang kepada daerah yang diikuti dengan penyerahan wewenang dalam penggunaan anggaran dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah (Fahlevi & Ananta, 2015). UU no 33 tahun 2004 telah menyebutkan bahwasanya suatu sumber pendapatan daerah berasal dari 1) pendapatan asli daerah (PAD), 2).Dana perimbangan, 3).Pinjaman daerah, 4). Lain-lain penerimaan yang sah(Sasana, 2006). Dari keempat sumber pendapatan otonomi daerah inilah pemerintah daerah harus mendorong pembangunan di masing masing daerah dengan berasaskan desentralisasi serta Kesemuanya memiliki fungsi masing-masing sebagai rangka desentralisasi dengan adanya otonomi daerah.

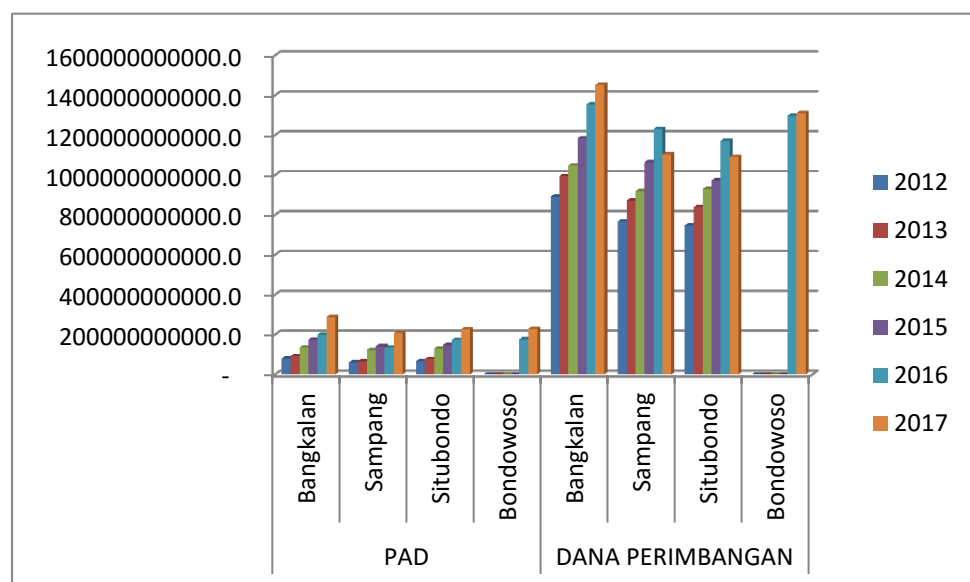
Apabila dana daerah dikelola secara baik maka akan turut meningkatkan pertumbuhan suatu daerah selain itu juga disisi lain apabila dana daerah pengelolaannya buruk akan berdampak buruk bagi suatu daerah masuk dalam kategori daerah tertinggal hal tersebut dikarenakan tingkat kemajuan suatu daerah dapat diukur dari kemampuan keuangan daerah tersebut. Fenomena daerah tertinggal tersebut sebagai bentuk dari adanya otonomi daerah yang terjadi akibat adanya ketimpangan antar daerah salah satunya dari segi fiskal atau kemampuan keuangan daerahnya..

Data menunjukkan bahwasanya daerah tertinggal terbagi di 70% kawasan timur Indonesia sebanyak 128 kabupaten, dan sisanya 30% berada di kawasan indonesia barat sebanyak 55 kabupaten (Kasiyanto,

2016). Adanya daerah tertinggal sebagai akibat dari rendahnya kemampuan keuangan daerah (celah fiskal) yang merupakan salah satu dari 6 kriteria dasar yang menyebabkan suatu kabupaten masuk dalam kategori tertinggal .

Fenomenan daerah tertinggal salah satunya terjadi pada empat kabupaten di Provinsi Jawa Timur. Menurut ketua umum asosiasi kabupaten tertinggal (Askati), menyebutkan 4 kabupaten di Provinsi Jawa Timur yang dikategorikan sebagai daerah tertinggal diantaranya yaitu kabupaten Bangkalan, Sampang, Bondowoso dan Situbondo (Kasiyanto, 2016). Penetapan ini tertuang dalam peraturan presiden (perpres) nomor 131/2015 tentang penetapan daerah tertinggal tahun 2015-2019 yang ditanda tangani pada tanggal 4 November 2015.

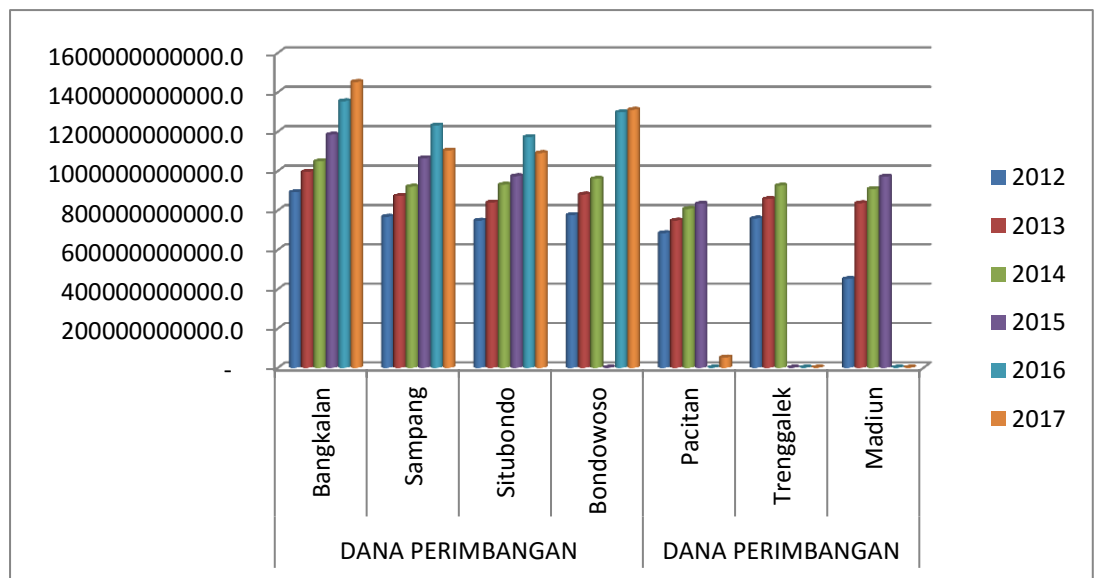
Gambar 1.1 PAD dan Dana Perimbangan Kabupaten Bangkalan, Sampang, Bondowoso dan Situbondo Tahun 2012-2017



Sumber : Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, Kementerian
keuangan

Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan menyatakan bahwasanya dalam tabel diatas menunjukkan adanya sumber keuangan daerah tertinggal di Kabupaten Bangkalan, Sampang, Bondowoso dan Situbondo tahun 2012-2017 yang sebagian besar keuangan daerahnya masih berasal dari pemerintah pusat dan hanya sebagian kecil yang berasal dari pendapatan asli daerah. Ketergantungan sumber keuangan yang berasal dari pemerintah pusat turut didukung dengan adanya data perbandingan dana perimbangan yang berasal dari pemerintah pusat.

Gambar 1.2 Perbandingan Dana Perimbangan Daerah Tertinggal dengan Daerah Yang Sudah Terlepas Dari Status Daerah Tertinggal



*Sumber : Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, Kementrian
keuangan*

Jika Dana perimbangan tertinggal dibandingkan dengan dana perimbangan Kabupaten di Jawa Timur yang kini sudah tidak berstatus sebagai daerah tertinggal menunjukkan bahwasanya 4 kabupaten

tertinggal tersebut memiliki dana perimbangan yang lebih besar daripada daerah yang tidak berstatus daerah tertinggal sehingga dalam hal ini masih terdapat dana transfer yang besar dari pemerintah pusat kepada 4 kabupaten tertinggal tersebut sehingga hal ini mengindikasikan bahwa 4 kabupaten tertinggal tersebut masih bergantung pada sumber keuangan dari pemerintah pusat sedangkan pada daerah yang tidak menjadi daerah tertinggal kini dana perimbangannya semakin sedikit di setiap tahunnya sehingga hal ini mengindikasikan bahwasanya dengan menjadi daerah tertinggal maka akan menyebabkan adanya ketergantungan terhadap sumber keuangan dari pemerintah pusat karena PAD di kabupaten tertinggal masih belum mampu membiayai pembangunan daerahnya.

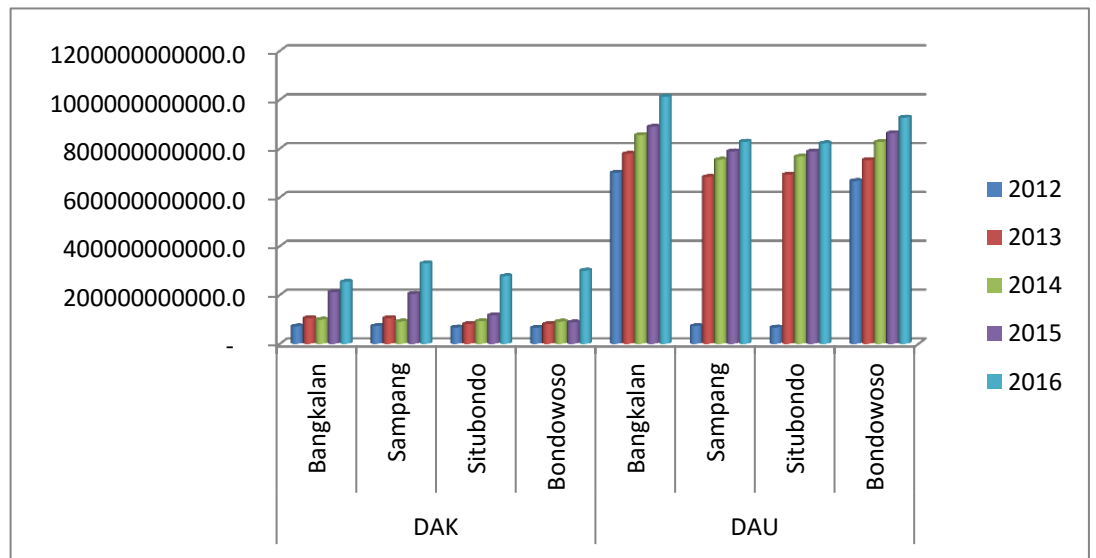
Berkaitan pengelolaan PAD, kuncoro (2004) dalam (Armawaddin, Aya, & Nur, 2018) menyimpulkan bahwa PAD hanya mampu membiayai belanja pemerintah daerah paling besar 20% sehingga hal ini menimbulkan asimetris perilaku pemerintah daerah yang terlihat dari respon pengeluaran pemerintah daerah. jika dilihat pada data di atas menunjukkan rendahnya kinerja keuangan daerah. dimana salah satu indikator daerah tertinggal ialah dapat dilihat dari kinerja keuangan daerah.

Rendahnya kinerja keuangan daerah di Kabupaten Bangkalan, Sampang, Bondowoso dan Situbondo diakibatkan karena sebagian besar pendapatan daerah digunakan untuk belanja pegawai. Sedangkan kebutuhan pembangunan di daerah tertinggal tersebut tinggi sehingga indikator pembangunan di daerah tertinggal tinggi sebagai akibat rendahnya kinerja keuangan di daerah tertinggal tersebut sehingga

dampaknya pada DAK (Dana Alokasi Khusus) menjadi tumpuan dalam pembangunan daerah tersebut. Sehingga hal inilah yang mengarah pada tidak efisien dalam penggunaan belanja daerah.

Namun pada tahun 2001, pemerintah pusat melakukan suatu kebijakan berupa mengalihkan dana berupa dana perimbangan untuk mengatasi kesenjangan fiskal antar daerah. sehingga dengan pengalihan dana tersebut pemerintah dapat memfokuskan pada sektor-sektor publik seperti sektor pendidikan, kesehatan dan infrastruktur lainnya. Dimana besarnya komitmen pemerintah dalam penyediaan barang publik dapat dilihat dari besarnya alokasi belanja pemerintah daerah. dalam mencapai kemampuan keuangan daerah yang baik perlu adanya sebuah efisiensi dalam penggunaan belanja daerah. suatu belanja dikatakan efisien apabila input yang tersedia mampu menghasilkan output berupa barang dan jasa pada titik yang optimal yang berguna bagi masyarakat (Putri & Noor, 2014) sehingga dengan adanya efisiensi pada pengeluaran pemerintah daerah berupa belanja daerah, maka pembangunan bisa terakselerasi. Efisiensi atau tidaknya pemerintah daerah dalam pengalokasian dana anggaran dari pemerintah pusat dapat dilihat dari kinerja keuangan daerah (Indriati, 2014)

Gambar 1.3 DAU dan DAK Daerah Tertinggal (Kabupaten Bangkalan, Sampang, Bondowoso dan Situbondo)



Sumber : Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, Kementerian keuangan

Sehingga apabila dilihat kinerja keuangan daerah di 4 kabupaten tertinggal yang dilihat dari instrumen dana alokasi khusus (DAK) dan dana alokasi umum (DAU) yang menjadi tumpuan daerah sebagai tambahan dana untuk penyelenggarakan pembelanjaan barang publik menunjukkan bahwasanya Rata-rata alokasi DAK dan DAU di 4 kabupaten daerah tertinggal tersebut pada periode 2012-2016 cenderung meningkat dan peningkatan paling signifikan terjadi di tahun 2016. Hal ini mengindikasikan bahwasanya ada pengalihan dana transfer yang lebih besar dari pemerintah pusat ke daerah tertinggal selain itu juga disebabkan adanya suatu kebijakan dari kementerian percepatan pembangunan daerah tertinggal (KPDT) untuk pengentasan daerah tertinggal dengan menaikkan DAK bagi daerah tertinggal (Sari, 2014).

Sehingga dari 3 indikator dana transfer berupa Dana Perimbangan, Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) menunjukkan bahwasanya Kabupaten Bangkalan, Sampang, Bondowoso dan Situbondo memiliki penggunaan belanja yang lebih besar pada belanja pegawai daripada belanja pembangunan dan diduga ada ketidak efisienan dalam belanja daerah yang menyebabkan 4 kabupaten tersebut masuk dalam kriteria daerah tertinggal dari sisi keuangan daerahnya. Menurut (Amalia, 2015) Fenomena ini diakibatkan karena adanya otonomi daerah yang berpotensi terjadinya *flypaper effect*, transfer dari pusat menjadi landasan utama dalam membiayai belanja yang masuk dalam perhitungan APBD

Selain itu juga menurut (Mulya & Bustaman, 2016) menyatakan bahwasanya *Flypaper effect* ini menunjuk pada suatu kondisi yang terjadi saat pemerintah daerah lebih banyak atau boros menggunakan dana transfer (*grants*) daripada dana daerahnya sendiri yang diprosikan dengan PAD . Selain itu juga jika dilihat dari grafik 1.2 menunjukkan terjadinya suatu kondisi *flypaper effect* dimana pemerintah daerah lebih banyak menggunakan transfer dana dari pemerintah pusat daripada menggunakan sumber dana keuangan daerahnya sendiri (Ekawarna, 2017)

Fenomena *Flypaper effect* diduga kuat terjadi di 4 Kabupaten tertinggal (Kabupaten Bangkalan, Sampang, Bondowoso dan Situbondo). Fenomena tersebut didasari oleh masih dominannya penggunaan dana transfer pusat berupa Dana perimbangan, Dana alokasi Umum dan Dana alokasi khusus untuk pembiayaan pembangunan seperti yang dijelaskan

pada Grafik 1.1 yang memperlihatkan bahwa PAD jauh lebih kecil dibandingkan dana transfer. Fakta ini memperlihatkan bahwa pembiayaan pembangunan di 4 kabupaten tertinggal tersebut masih dominan pada dana transfer yang nantinya akan menimbulkan perilaku asimetris pada pemerintra daerah tertinggal yang dapat menimbulkan indikasi inefisiensi pada dana transfer tersebut sehingga hal ini menurut (Armawaddin et al., 2018) akan menyebabkan *flypaper effect* pada pengelolaan belanja daerah yang bersumber dari dana transfer.

Menurut (Hastuti, 2007) perlu adanya peningkatan PAD-nya agar dapat lebih mandiri dalam membiayai belanja daerahnya, sehingga *Flypaper effect* dapat diminimalisir. Sehingga hal inilah yang melandasi penulis melakukan penelitian untuk membuktikan terjadinya *flypaper effect* pada Belanja pemerintah daerah Kabupaten Bangkalan, Sampang, Situbondo dan Bondowoso tahun 2006 sampai tahun 2018.

1.2 Rumusan Masalah

Dari uraian di atas maka dapat dirumuskan masalah penelitian sebagai berikut :

1. Bagaimana Pengaruh masing-masing Variabel pajak daerah, retribusi daerah dan DAU terhadap belanja daerah di Kabupaten Bangkalan, sampang, situbondo dan Bondowoso?
2. Bagaimana indikasi fenomena *flypaper effect* yang terjadi pada belanja daerah tertinggal (Kabupaten Bangkalan, sampang, situbondo dan Bondowoso)?

1.3 Batasan Masalah

Agar penelitian ini lebih fokus, sempurna dan mendalam maka penulis memandang bahwasanya permasalahan yang diangkat perlu dibatasi variabelnya. Oleh sebab itu, penulis membatasi diri hanya berkaitan dengan “flypaper effect” dengan pembatasan variabel hanya pada belanja daerah, retribusi daerah, pajak daerah, dan dana alokasi umum

1.4 Tujuan Penelitian

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

1. Mengetahui Pengaruh masing-masing variabel pajak daerah, retribusi daerah dan DAU terhadap belanja daerah di Kabupaten Bangkalan, Sampang, Situbondo dan Bondowoso.
2. Mengetahui fenomena *flypaper effect* pada belanja daerah tertinggal di Kabupaten Bangkalan, Sampang, Situbondo dan Bondowoso.

1.5 Manfaat Penelitian

Penulis berharap penelitian yang dilakukan ini dapat memberikan manfaat baik dari manfaat teoritis maupun manfaat praktis. Adapun manfaat teoritis dan praktis dalam penelitian ini ialah sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis

Dilakukannya penelitian ini diharapkan mampu memperkaya teori-teori yang berkaitan dengan *flypaper effect* pada belanja daerah

2. Manfaat Praktis

Pemerintah daerah tertinggal, penelitian ini diharapkan mampu memberikan informasi terkait fenomena *flypaper effect* belanja daerah di Kabupaten Bangkalan, Sampang, Situbondo dan Bondowoso.

Peneliti lain, Hasil penelitian ini tentunya masih terdapat kekurangan. Oleh sebab itu, terbuka lebar bagi peneliti lain untuk melakukan kajian lanjutannya di masa datang.