

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pemerintahan daerah dalam menunjukkan kemampuan mengatur serta melaksanakan kewenangan yang merupakan tanggung jawab setiap daerah dilakukan otonomi. Otonomi daerah dapat diartikan sebagai kewenangan dalam pemerintah daerah yang berarti suatu daerah diberikan kepercayaan oleh pemerintah pusat untuk mengatur sendiri pemerintahannya guna mendapatkan pemerintahan yang adil dan mempercepat kesejahteraan masyarakat di tiap-tiap daerah.

Penerapan otonomi daerah telah diatur dalam Undang-Undang nomor 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah yang berisikan tentang penyelenggaraan otonomi daerah melalui penyediaan sumber-sumber pendanaan berdasarkan kewenangan pemerintah pusat, Desentralisasi, Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan, perlu diatur perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah berupa sistem keuangan yang di atur berdasarkan pembagian kewenangan, tugas, dan tanggung jawab yang jelas antar susunan pemerintahan.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang dibahas dan disetujui bersama antara Pemerintah Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan ditetapkan melalui peraturan daerah undang-undang no. 17

tahun 2003 pasal 1 tentang keuangan Negara. Semua kebijakan pendanaan diserahkan kepada Pemerintah Daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka desentralisasi.

Pemerintah daerah dalam mengatur keuangan berdasarkan desentralisasi dituntut untuk lebih mampu mengolah sumber-sumber keuangan dengan memanfaatkan potensi kemampuan daerahnya sendiri yang kemudian dapat digunakan untuk sumber utama pembiayaan pemerintahan dan pembangunan di daerahnya secara transparan dan dapat mempertanggungjawabkan dana tersebut dengan efektif dan efisien.

Menurut Mahmudi (2010) dalam bukunya yang berjudul Manajemen Belanja Daerah menyatakan bahwa Optimalisasi pengelolaan keuangan daerah harus memperhatikan dua aspek, yaitu aspek pendapatan dan pengeluaran, tetapi manajemen belanja daerah perlu mendapat perhatian lebih besar dibandingkan manajemen pendapatan, sebab mengeluarkan uang jauh lebih mudah dibandingkan memperolehnya. Manajemen belanja tidak sekedar terkait masalah teknis bagaimana menghemat pengeluaran tetapi juga terkait dengan strategi dan kebijakan bagaimana mengalokasikan anggaran secara efisien, efektif, adil, dan merata.

Belanja daerah merupakan semua pengeluaran kas daerah yang menjadi beban daerah dalam satu periode anggaran. Pengeluaran pemerintah daerah atau dapat disebut belanja daerah selalu mendorong pemerintah daerah untuk lebih kreatif dalam mengelola keuangan daerahnya, melihat besarnya kebutuhan belanja daerah yang semakin meningkat terkadang membuat

pemerintah daerah kabupaten/kota tidak memungkinkan hanya mengandalkan pembiayaan melalui Pendapatan Asli Daerah saja namun dana transfer pemerintah pusat digunakan untuk menutupi kebutuhan belanja daerah. Kondisi belanja daerah di Provinsi Jawa Timur tahun 2011-2016 adalah sebagai berikut:

Tabel 1.1
Belanja Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2011-2016 (dalam juta rupiah)

Tahun	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nilai	11.685.920	15.161.976	16.738.657	20.006.319	22.946.307	23.859.953

Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (Data Diolah)

Berdasarkan tabel 1.1 menunjukkan bahwa belanja daerah di Provinsi Jawa Timur selama periode 2011-2016 selalu mengalami peningkatan. Sebagai acuan untuk melaksanakan tugas dalam pelaksanaan desentralisasi dimana perimbangan keuangan mempunyai sumber pendanaan yang salah satunya berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU). Kondisi Pendapatan Asli Daerah (PAD) pemerintah daerah Provinsi Jawa Timur tahun 2011-2016 dapat dilihat pada tabel 1.2 berikut:

Tabel 1.2
Pendapatan Asli Daerah (PAD) Provinsi Jawa Timur Tahun 2011-2016 (dalam juta rupiah)

Tahun	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nilai	8.898.616	9.584.081	11.579.340	14.442.216	15.402.647	15.817.795

Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (Data Diolah)

Meskipun tujuan dari dana transfer pemerintah pusat kepada pemerintah daerah adalah untuk mengurangi kesenjangan fiskal antar pemerintah namun PAD Provinsi Jawa Timur selama periode 2011-2016 berdasarkan Tabel 1.2 menunjukkan kemampuan PAD yang tinggi dan selalu mengalami peningkatan setiap tahunnya. Melihat tingginya kemampuan daerah dalam

membiyai sendiri kebutuhannya, tentu akan menunjukkan kinerja keuangan pemerintah daerah yang baik dalam pengelolaan sumberdaya yang ada di daerah tersebut.

Berdasarkan Tabel 1.3 membuktikan bahwa sama halnya dengan PAD di Provinsi Jawa Timur selama periode 2011-2016 setiap tahunnya DAU selalu mengalami peningkatan meskipun sempat terjadi penurunan pada tahun 2015. Berikut merupakan Dana Alokasi Umum (DAU) sebagai sumber dana perimbangan selain PAD di daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2011-2016 yang dapat dilihat pada tabel 1.3 berikut:

Tabel 1.3
Dana Alokasi Umum (DAU) Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2011-2016
(dalam juta rupiah)

Tahun	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nilai	1.347.501	1.491.561	1.632.648	1.866.548	1.587.261	1.672.878

Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (Data Diolah)

Perbandingan antara Tabel 1.2 dan Tabel 1.3 di atas terlihat bahwa pemerintah menggunakan dana PAD dengan skala lebih besar daripada DAU. Hal ini dapat dengan mudah menunjukkan bahwa Provinsi Jawa Timur tidak mengalami ketergantungan menggunakan DAU sebagai pembiayaan utama dalam melaksanakan pemerintahannya. Hamdani (2014) menjelaskan bahwa meskipun tujuan dari transfer ini adalah untuk mengurangi kesenjangan fiskal antar pemerintah namun semakin tinggi kemampuan daerah untuk membiayai sendiri belanja serta kebutuhannya sendiri, ini menunjukkan kinerja yang positif dan diartikan sebagai kemandirian keuangan daerah.

Menurut Oates (1999) dalam Setiyono (2004) Untuk menghindari kesenjangan pada pelaksanaan pembangunan daerah pemerintah berupaya untuk mencegah terjadinya *Flypaper Effect* atau dikenal dengan efek yang terjadi karena pemerintah lebih banyak merespon belanja daerah yang berasal dari transfer tidak bersyarat atau lebih tepatnya DAU daripada Pendapatan Asli Daerah (PAD). Dan *Flypaper Effect* cenderung mempengaruhi belanja Pemerintah Daerah pada periode selanjutnya sehingga efek tersebut akan berakibat jangka panjang. Sedangkan transfer pemerintah pusat menjadi sumber dana utama pemerintah daerah untuk mendanai operasi utamanya yang kemudian oleh pemerintah daerah dilaporkan dan diperhitungkan dalam APBD.

Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan kesatuan yang tepat untuk menemukan terjadinya *flypaper effect*. Karena DAU bertujuan untuk mengurangi ketimpangan keuangan sedangkan PAD bertujuan untuk meningkatkan kemandirian daerah.

Suatu perusahaan dikatakan gagal apabila tidak memiliki manajemen keuangan yang baik. Begitupula dalam pembangunan daerah, pemerintah memerlukan manajemen keuangan yang baik untuk keberlangsungan daerahnya. Sehingga dibutuhkan analisa terhadap laporan keuangan yang dimiliki.

Meningkatnya PAD dan DAU setiap tahunnya tidak menjamin suatu daerah bebas dari *flypaper effect*. Meskipun berdasar pada data Belanja Daerah, Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU)

seperti yang telah dipaparkan di atas terlihat bahwa PAD lebih besar daripada DAU sehingga secara umum tidak terjadi *flypaper effect*, namun perlu diketahui bahwa nilai tersebut merupakan hasil keseluruhan pada masing-masing tahun dari beberapa Kabupaten/Kota yang ada di Provinsi Jawa Timur yang masih belum menunjukkan analisa yang sesungguhnya dari kabupaten/kota dan tahun-tahun yang digunakan.

Sehingga pada penelitian ini digunakan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) sebagai variabel bebas serta Belanja Daerah sebagai variabel terikat, dengan digunakan periode tahun 2011-2016 dan Provinsi Jawa Timur sebagai objek penelitian. Sehingga judul yang digunakan pada penelitian ini adalah “**Analisis *Flypaper Effect* Pada Belanja Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur Periode 2011-2016**”

B. Rumusan Masalah

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

1. Bagaimana pengaruh PAD dan DAU terhadap Belanja Daerah di Provinsi Jawa Timur periode 2011-2016?
2. Apakah terjadi *flypaper effect* di Provinsi Jawa Timur periode 2011-2016?

C. Tujuan dan Manfaat

1. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah tersebut, maka pada tujuan penelitian adalah sebagai berikut:

- a) Untuk mengetahui pengaruh PAD dan DAU terhadap Belanja Daerah di Provinsi Jawa Timur periode 2011-2016.
- b) Untuk mengetahui *flypaper effect* di Provinsi Jawa Timur periode 2011-2016.

2. Manfaat Penelitian

Setelah penelitian ini dilakukan, maka diharapkan bermanfaat untuk:

- a) Bagi Instansi Pemerintah

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk menambah informasi, masukan dan menjadi bahan evaluasi tentang pentingnya mengoptimalkan potensi lokal yang dimiliki daerah untuk peningkatan pelayanan publik dan demi kemajuan daerah khususnya untuk kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur.

- b) Bagi Akademisi

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat sebagai tambahan referensi bagi penelitian selanjutnya tentang analisis *flypaper effect* pada belanja daerah.

D. Batasan Masalah

Agar penelitian yang dibahas pada penelitian ini tidak berkembang terlalu luas dan mengarah pada suatu penyelesaian yang benar, maka perlu adanya batasan masalah. Adapun batasan masalah penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Penelitian ini hanya berfokus untuk menganalisis pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Belanja Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur Periode 2011-2016.
2. Penelitian ini hanya berfokus untuk menganalisa terjadi atau tidaknya *flypaper effect* di Provinsi Jawa Timur Periode 2011-2016.

