

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Indonesia pada era 90-an Indonesia menganut sistem pemerintahan yang bersifat sentralistik yang menimbulkan ketidakadilan di seluruh daerah, dan sejak tahun 1999 pemerintah mengubah kebijakan pusat tersebut menjadi desentralisasi atau yang sering dikenal sebagai era otonomi daerah. Lahirnya otonomi daerah sejalan dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah yang telah direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang merupakan revisi dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dijelaskan bahwa pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan Pemerintahan Daerah yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah. Daerah otonom diharuskan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dimana otonomi daerah sendiri adalah pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat ke daerah otonom untuk mengatur serta mengurus urusan pemerintahannya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam otonomi daerah menciptakan kemandirian untuk membangun daerah secara optimal dan tidak lagi terkonsentrasi di pusat sehingga kesejahteraan dan pelayanan publik akan meningkat, mengoptimalkan potensi pendapatan daerah serta memberikan porsi belanja daerah yang lebih besar untuk sektor-sektor yang produktif di daerah. Dengan diberlakukannya otonomi daerah, memberikan tanggung jawab kepada pemerintah daerah supaya mengelola dan mengembangkan potensi daerahnya nya masing-masing untuk kemakmuran dan kesejahteraan rakyat (Adyatama dan Oktavian, 2015:190).

Menurut Mansyur (2012: 2) Dalam UU no 22 tahun 1999 mengganti pola pembangunan dari sentralistik menjadi desentralistik, dengan memberikan kekuasaan otonom secara luas kepada pemerintah Kabupaten dan Kota. Sehingga, dalam penerapan otonomi daerah berimbas pada perubahan dalam sistem pemerintahan di Indonesia yang mempengaruhi kehidupan masyarakat di berbagai bidang.

Abdul Halim (2011: 253) menarangkan bahwa karakteristik utama daerah yang dapat melangsungkan otonomi ialah (1) kemampuan keuangan daerah, artinya daerah wajib mempunyai kewenangan untuk bisa menggali sumber keuangan yang ada di daerah, mengelola serta memanfaatkan keuangan sendiri guna membiayai aktivitas pemerintahan, dan ketergantungan terhadap dana dari Pemerintah Pusat wajib seminimal mungkin supaya pendapatan asli daerah menjadi sumber keuangan.

Kemandirian keuangan daerah dapat menjadi salah satu ciri untuk menggambarkan bahwa suatu daerah mampu dalam menjalankan otonomi daerah.

Kemandirian keungan daerah menunjukkan kemampuan Pemerintah Daerah dalam membiayai aktivitas penyelenggaraan pembangunan daerah untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Tinggi rendahnya tingkat kemandirian keungan daerah bisa dilihat dari penerimaan daerah itu sendiri, apabila pendapatan asli daerah tersebut bernilai lebih besar dari pada dana transfer yang diberikan oleh Pemerintah Pusat maka dapat dikatakan daerah tersebut memiliki tingkat kemandirian yang tinggi, sebaliknya apabila pendapatan asli daerah bernilai lebih kecil dibanding dengan dana transfer yang diterima dari Pemerintah Pusat maka dapat dikatakan daerah tersebut memiliki tingkat kemandirian yang rendah. Oleh karena itu otonomi daerah berkaitan dengan kemandirian keungan daerah, begitupun kemandirian keungan daerah berkaitan dengan adanya Pendapatan Asli Daerah yang diperoleh juga Dana Perimbangan yang diterima.



Sumber: Direktorat Jenderal Dana Perimbangan Keuangan

**Gambar 1.1 Realisasi Pendapatan Asli Daerah Nasional Tahun 2016-2021
(Dalam Triliun Rupiah)**

Berdasarkan Gambar 1.1 dapat dilihat Pendapatan asli daerah (PAD) secara Nasional pada tahun 2016-2021 berfluktuatif namun cenderung naik, Pada tahun 2020 mengalami penurunan karena faktor lain yaitu merupakan tahun transisi adanya pandemi covid-19. Artinya pemerintah daerah dalam lingkup provinsi sudah menjadi lebih mandiri secara finansial. Pendapatan asli daerah (PAD) yang tinggi dapat berkontribusi secara signifikan terhadap kemandirian keuangan daerah. Kemandirian keuangan daerah mengacu pada kemampuan suatu pemerintah daerah untuk mengelola dan membiayai kegiatan pemerintahan mereka tanpa tergantung pada sumber pendanaan eksternal, seperti transfer dari pemerintah pusat. Pendapatan asli daerah (PAD) yang semakin tinggi mengindikasikan peningkatan pendapatan yang diterima oleh pemerintah daerah dari berbagai sumber di wilayah tersebut. Peningkatan PAD dapat disebabkan oleh beberapa faktor, seperti pertumbuhan ekonomi, peningkatan investasi, peningkatan sektor industri, dan upaya efektif dalam mengumpulkan pendapatan dari pajak, retribusi dan sumber pendapatan lainnya. Kemandirian keuangan daerah menunjukkan bahwa pemerintah daerah mampu untuk membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan yang diperlukan daerah (Ramadhani, 2016:86). Selain itu dengan PAD yang cukup, diharapkan pemerintah daerah dapat mengurangi ketergantungan mereka pada transfer dan alokasi dana dari pemerintah pusat. Pemerintah daerah dianggap dapat mengambil kendali atas keuangan mereka sendiri.

Namun pada praktiknya saat peningkatan PAD, pemerintah cenderung meningkatkan anggaran belanja lebih besar dari peningkatan PAD. Yustika (2007) dalam Anita (2016) menyatakan bahwa ada hubungan positif yang signifikan antara PAD dengan belanja modal yakni semakin tinggi PAD maka pengeluaran pemerintah atas belanja modal akan semakin tinggi realisasi anggaran belanja modal daerah. Terdapat perbedaan pemahaman fungsi DAU dan DAK dari sisi pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pemerintah pusat memberikan alokasi dana transfer berupa DAU dan DAK tujuannya sebagai bentuk upaya pemerataan keuangan antar daerah. Sedangkan disisi lain, pemerintah daerah menganggap tujuan diberikannya dana transfer adalah untuk memenuhi kebutuhan daerahnya. Sehingga memunculkan dampak dimana terjadi respon belanja daerah yang lebih banyak menggunakan dana dari pusat daripada menggunakan pendapatan asli daerahnya sendiri. (Kesuma, dkk. 2022).

Adanya dana transfer dari pemerintah pusat menyebabkan pemerintah daerah ketergantungan terhadap dana tersebut untuk membiayai urusan pemerintahannya, yang memunculkan fenomena *flypaper effect*. Ndadari dan Adi (2008) dalam Urip dan Indahyani (2017) menjelaskan bahwa di saat transfer DAU yang diperoleh besar, maka pemerintah daerah berusaha agar pada periode berikutnya DAU yang diperoleh tetap. Hal ini menyebabkan PAD tidak signifikan berpengaruh terhadap Belanja Daerah yang menyebabkan terjadinya *flypaper effect* atau dapat dikatakan pengaruh DAU terhadap Belanja Daerah lebih besar daripada pengaruh PAD terhadap belanja daerah. Dalam arti lain pemberian DAU yang seharusnya stimulus peningkatan kemandirian daerah, justru direspon

berbeda oleh daerah. Pemerintah daerah tidak menjadi lebih mandiri, malah sebaliknya semakin bergantung kepada pemerintah pusat. Sehingga peningkatan PAD tidak selalu bernilai baik karena beriringan dengan peningkatan anggaran belanja daerah, dimana daerah cenderung menggunakan biaya belanjanya lebih banyak dari transfer yang akan mengindikasikan terjadinya *flypaper effect*. sehingga kemunculan *flypaper effect* tersebut dapat mempengaruhi tingkat kemandirian suatu daerah.

Oktavia (2014) menyebutkan dalam prakteknya di Indonesia, pemerintah daerah menggunakan transfer pusat sebagai sumber dana utama pemerintah daerah untuk membiayai operasi utamanya. Terjadinya *Flypaper effect* dapat meningkat akibat adanya dana transfer dari pemerintah pusat.

Terjadinya fenomena dimana pemerintah daerah cenderung lebih mengandalkan dana transfer pemerintah pusat untuk memenuhi kebutuhan pengeluarannya dibandingkan dengan menggunakan PAD, sehingga pendapatan asli daerah tidak mampu menutupi belanja daerah. Yang mengakibatkan pemerintah daerah bergantung pada transfer dari pemerintah pusat. Ndadari, dkk (2008) mengatakan apabila transfer DAU yang diperoleh besar, maka pemerintah daerah berusaha agar pada tahun-tahun selanjutnya DAU yang diperoleh lebih besar atau tetap. Hal tersebut menyebabkan terjadi *flypapaer effect* dan daerah menjadi tidak lebih mandiri karena bergantung pada pemerintah pusat. Sebagaimana dapat terlihat pada tabel 1.1 dibawah ini:

Tabel 1.1
Proporsi DAU Terhadap Realisasi Belanja Daerah Kabupaten/Kota
di Provinsi Jawa Barat Tahun 2019-2021 (ribuan rupiah)

Tahun	Belanja Daerah (1)	DAU (2)	Proporsi (2/1)	PAD (3)	Proporsi (3/1)
2019	Rp.93.921.010.711,64	Rp.32.858.522.776,09	34,98%	Rp.23.246.080.540,45	24,75%
2020	Rp. 88.961.807.617,78	Rp.29.530.852.713,02	33,19%	Rp.21.306.042.197,04	23,94%
2021	Rp.93.448.378.502,01	Rp.27.837.976.328,00	29,78%	Rp.24.440.694.205,80	26,15%

Sumber : Badan Pusat Statistik (BPS) (data diolah)

Dapat dilihat bahwa besarnya proporsi DAU tiap tahun mengalami penurunan, ini merupakan hal yang baik untuk membantu daerah dalam meningkatkan kemandiriannya. Namun belanja daerah cenderung selalu naik, dalam tabel di tahun 2020 mengalami penurunan karena faktor lain yaitu merupakan tahun transisi adanya pandemi covid-19, seperti terlihat juga dari PAD yang menurun juga di tahun yang sama. Turnbull dalam Listorini, 2012 mengatakan fenomena *flypaper effect* membawa implikasi lebih luas bahwa transfer akan meningkatkan belanja daerah yang lebih besar dibanding penerimaan transfer itu sendiri.

Dapat terlihat juga besarnya proporsi DAU terhadap belanja daerah memiliki nilai lebih besar jika dibandingkan dengan proporsi PAD terhadap belanja daerah, komposisi ini dapat mengindikasikan bahwa selama periode 2019-2021 belanja daerah kabupaten/kota di provinsi Jawa Barat masih didominasi oleh DAU. Hal ini patut diduga terjadinya fenomena *flypaper effect*.

Indikator selanjutnya adalah pajak daerah Menurut Halim (2012), Kemandirian Keuangan Daerah dapat dilihat dari besar kecilnya Pendapatan Asli

Daerah (PAD) dibandingkan dengan pendapatan daerah yang berasal dari sumber lain seperti bantuan dari Pemerintah Pusat maupun dari pinjaman. Pajak daerah merupakan salah satu sumber penerimaan daerah yang menjadi pendorong tingkat kemandirian daerah dalam membiayai pembangunan dan pelayanan pemerintah daerah (Febriyanti & Faris, 2019). Pajak daerah dinilai memberikan pengaruh pada kemandirian keuangan daerah. Peningkatan penerimaan pajak daerah mampu memberi peningkatan pada kemandirian keuangan daerah (Novalistia, 2016).

Selain Pajak Daerah terdapat faktor yang juga merupakan salah satu penyumbang dana terbesar bagi Pendapatan Asli Daerah yaitu Retribusi Daerah. Retribusi daerah menjadi salah satu penyumbang dana terbesar dalam pendapatan asli daerah karena retribusi merupakan pungutan atau pembayaran yang wajib diberikan oleh masyarakat atau pihak-pihak yang memanfaatkan atau mendapatkan manfaat dari pelayanan atau fasilitas yang disediakan oleh pemerintah daerah. Dalam kombinasi dengan sumber pendapatan lainnya, retribusi daerah memerankan peran penting dalam meningkatkan kemandirian keuangan daerah. mampu untuk membiayai segala kegiatan pemerintahannya sendiri, agar dapat menciptakan kemandirian yang baik.

Berdasarkan fenomena diatas, penulis berpendapat bahwa dalam upaya peningkatan Kemandirian Keuangan Daerah, Pemerintah Daerah harus mampu untuk mengelola dan memanfaatkan kekayaan daerahnya masing-masing, terutama dalam mengelola Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang merupakan unsur utama Pendapatan Asli Daerah, permasalahannya yaitu ketika Pendapatan Asli Daerah naik dan pemerintah daerah juga cenderung menaikkan anggaran

belajanya maka akan memunculkan fenomena *flypaper effect*. Maka dari pemaparan di atas penulis tertarik dengan adanya keteraitan antara *flypaper effect*, pajak daerah, dan retribusi daerah terhadap kemandirian keuangan daerah. Berdasarkan penjelasan di atas juga disebutkan bahwa pemerintah daerah dalam lingkup provinsi sudah cukup baik dalam dalam penerimaan pendapatan asli daerahnya yang meningkat yang mencerminkan sudah menjadi lebih mandiri secara finansial. Namun belum diketahui apakah dengan sudah cukup baiknya PAD, terjadi juga fenomena *flypaper effect* atau tidak, yang menyebabkan keraguan akan bagaimana sebenarnya kemandirian keuangan daerah. Dan dalam hal ini penulis tertarik bagaimana kemandirian keuangan daerah di lingkup Kabupaten/Kota khususnya di provinsi Jawa Barat.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka penulis merumuskan beberapa pertanyaan yang merupakan gambaran ruang lingkup penelitian yang akan diteliti, sebagai berikut:

1. Bagaimana *Flypaper Effect*, Penerimaan Pajak Daerah, Retribusi Daerah dan Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah secara parsial di Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Barat periode 2016-2021.
2. Bagaimana *Flypaper Effect*, Penerimaan Pajak Daerah, Retribusi Daerah dan Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah secara simultan di Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Barat periode 2016-2021.

1.3. Tujuan Penelitian

Dari permasalahan di atas, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui *Flypaper Effect*, Penerimaan Pajak Daerah, Retribusi Daerah dan Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah secara parsial di Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Barat periode 2016-2021.
2. Untuk mengetahui *Flypaper Effect*, Penerimaan Pajak Daerah, Retribusi Daerah dan Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah secara simultan di Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Barat periode 2016-2021.

1.4. Kegunaan Hasil Penelitian

Dengan adanya penelitian yang penulis lakukan ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Pengembangan Ilmu Pengetahuan
Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi tambahan ilmu pengetahuan dalam bidang akuntansi sektor publik, khususnya untuk membahas *flypaper effect*, penerimaan pajak daerah, retribusi daerah dan tingkat kemandirian keuangan daerah.
2. Terapan Ilmu Pengetahuan
 - a. Bagi Penulis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan serta pengetahuan mengenai penerapan ilmu akuntansi di bidang sektor publik.
 - b. Bagi Pemerintah, diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan pandangan mengenai pentingnya meningkatkan penerimaan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sehingga nantinya diharapkan tidak terjadi

Flypaper Effect sehingga dapat meningkatkan kemandirian keuangan daerah.

- c. Bagi Pihak Lain, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi pengetahuan dan dijadikan sebagai pembanding bagi peneliti lain dalam penelitian lebih lanjut mengenai masalah yang sama.

1.5. Lokasi dan Jadwal Penelitian

1.5.1 Lokasi Penelitian

Penelitian ini direncanakan akan dilakukan pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat dari tahun 2016-2021, dengan mengambil, mengumpulkan dan menganalisis data yang diperoleh melalui situs web resmi Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPk) dan Badan Pusat Statistik (BPS).

1.5.2 Jadwal Penelitian

Penelitian ini direncanakan mulai dari Bulan November 2022 sampai dengan Oktober 2023.

Tabel 1.2 Waktu Rencana Penelitian

Keterangan	Tahun 2022/2023																																															
	November				Desember				Januari				Februari				Maret				April				Mei				Juni				Juli				Agustus				September				Oktober			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4				
Pengajuan Outline dan rekomendasi pembimbing				■																																												
Pengajuan judul skripsi dan ACC pembimbing				■																																												
Pencarian data					■	■																																										
Penyusunan draft Proposal Skripsi dan proses bimbingan									■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■																				
Seminar Proposal Skripsi																													■	■																		
Revisi Proposal Skripsi dan persetujuan revisi																													■	■	■																	
Pengumpulan dan pengolahan data																																																
Penyusunan draft Skripsi proses bimbingan dan proses menunggu jadwal Sidang Skripsi																																	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■				
Ujian Skripsi, revisi Skripsi dan pengesahan Skripsi																																												■				