

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Pergeseran sistem pemerintahan Indonesia dari sentralisasi ke desentralisasi didukung oleh Undang-Undang (UU) Otonomi Daerah yang terdiri dari Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang *Pemerintah Daerah* dan UU No. 33 Tahun 2004 tentang *Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*. Kebijakan Pemerintah Indonesia tentang Otonomi Daerah yang mulai dilaksanakan secara efektif tanggal 1 Januari 2001, merupakan kebijakan yang dipandang sangat demokratis dan memenuhi aspek desentralisasi pemerintahan sesungguhnya. Otonomi daerah bertujuan untuk mewujudkan kemandirian daerah sehingga daerah bebas untuk mengatur dirinya tanpa ada campur tangan pemerintah pusat. Saat ini otonomi daerah memang sudah berjalan di tiap kabupaten dan kota di Indonesia. Realitas menunjukkan bahwa pemerintah daerah belum dapat sepenuhnya lepas dari pemerintah pusat di dalam mengatur rumah tangga daerah, yang ditunjukkan dengan adanya ketergantungan yang lebih besar kepada Dana Alokasi Umum (DAU) dibandingkan Pendapatan Asli Daerah dalam mendanai belanja (Senja (2008) dalam Mutiara, 2008).

Pemerintah daerah kabupaten/kota di Indonesia menemukan beberapa kasus yaitu bahwa PAD hanya mampu membiayai belanja pemerintah daerah paling tinggi 20 persen. Kenyataannya tersebut terjadi baik

pada era sebelum maupun sesudah otonomi daerah yang terus berkembang (Senja dalam Haryo, 2008).

Ketidakterdayaan daerah dalam menggali potensi PAD ini boleh jadi disebabkan oleh kebijakan selama Orde Baru yang selama ini tidak memberikan motivasi kepada daerah untuk menggali potensinya sendiri. Namun sebaliknya di sejumlah kabupaten dan kota, pemerintah daerah terlalu kreatif menciptakan pungutan-pungutan daerah yang justru dapat mengganggu aliran investasi yang masuk. Padahal investasi swasta memiliki peranan yang sangat strategis sebagai pemacu utama pertumbuhan dan pembangunan ekonomi daerah.

Sejalan dengan upaya untuk memantapkan kemandirian pemerintah daerah yang dinamis dan bertanggung jawab, serta mewujudkan pemberdayaan dan otonomi daerah dalam lingkup yang lebih nyata, maka diperlukan upaya-upaya untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan profesionalisme sumber daya manusia dan lembaga-lembaga publik di daerah dalam mengelola sumber daya daerah. Upaya-upaya untuk meningkatkan pengelolaan sumber daya daerah harus dilaksanakan secara komprehensif dan terintegrasi mulai dari aspek perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi sehingga otonomi yang diberikan kepada daerah akan mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat, karena melalui otonomi daerahlah, kemandirian dalam menjalankan pembangunan sesuai dengan kapasitas dan kebutuhan daerah diharapkan dapat dilakukan dengan lebih efektif dan efisien.

Desentralisasi fiskal diharapkan terjadinya peningkatan pelayanan diberbagai sektor terutama sektor publik. Peningkatan layanan publik diharapkan dapat meningkatkan daya tarik bagi investor untuk membuka usaha didaerah. Tujuan diatas dapat terwujud apabila ada upaya serius pemerintah dengan memberikan berbagai fasilitas pendukung. Pemerintah perlu memberikan alokasi belanja yang lebih besar untuk tujuan tersebut. Desentralisasi fiskal disatu sisi memberikan kewenangan yang lebih besar dalam pengelolaan daerah, tetapi di sisi lain memunculkan persoalan baru, dikarenakan tingkat kesiapan fiskal daerah yang berbeda-beda. Penelitian yang dilakukan Adi (2005) dalam David dan Priyo (2007) menunjukkan terjadi disparitas pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi antar daerah (Kabupaten/kota) dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal.

Pemerintah Daerah (Pemda) seharusnya berupaya meningkatkan mutu pelayanan publik yang berpotensi untuk dikembangkan manjadi sumber PAD. Kemandirian daerah juga dituntut untuk mengoptimalkan potensi pendapatan yang dimiliki dan salah satunya memberikan proporsi belanja modal yang lebih besar untuk pembangunan pada sektor-sektor yang produktif didaerah.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan salah satu modal dasar pemerintah daerah dalam mendapatkan dana pembangunan dan memenuhi belanja daerah serta bertujuan memperkecil ketergantungan dalam mendapatkan dana dari pemerintah pusat (Pempus).

Pada praktiknya, transfer dari Pempus merupakan sumber utama Pemda untuk membiayai operasi utamanya sehari-hari. Oleh Pemda dilaporkan diperhitungan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD). Tujuan dari transfer

adalah untuk mengurangi kesenjangan fiskal antar Pemerintah dan menjamin tercapainya standar pelayanan publik diseluruh daerah (Simanjuntak 2002, dalam Widiyanto, 2005).

Penelitian yang dilakukan oleh Sularmi dan Agus (2006) mengenai analisis kinerja pemerintah daerah dalam menghadapi otonomi daerah ditinjau aspek keuangan di Karesidanan Surakarta, menyatakan bahwa kemandirian pemerintah daerah disetiap Kabupaten/kota di Karesidanan Surakarta masih relatif rendah karena Pemda masih tergantung kepada Pempus. Hal ini terlihat dari hasil perhitungan derajat desentralisasi fiskal, di mana rasio PAD dan BHPBP (bagi hasil pajak dan bukan pajak untuk daerah) baik secara rata-rata maupun untuk setiap tahunnya selama tiga tahun anggaran (2001-2003) memiliki proporsi yang lebih kecil jika dibandingkan dengan sumbangan atau subsidi Pempus. Hasil penelitian di atas juga didukung oleh penelitian yang dilakukan oleh Leditha (2007) yang meneliti di Sumatera yang menyatakan bahwa DAU pada tahun berjalan berpengaruh positif dan signifikan terhadap Belanja Daerah tahun berjalan yang berarti semakin tinggi DAU yang diterima dari Pempus maka semakin besar Belanja Daerah di Kabupaten/kota Sumatera maka belanja pemerintah daerah di Sumatera masih sangat bergantung kepada besarnya DAU yang berasal dari Pempus.

Penelitian sebelumnya telah banyak membahas permasalahan transfer seperti di Amerika Serikat, persentase transfer dari seluruh pendapatan mencapai 50% untuk pemerintah federal dan 60% untuk Pemda (Fischer, 1996 dalam Kesit, 2004). Khusus di Negara bagian Wisconsin di AS, sebesar 47% pendapatan

Pemda berasal dari transfer Pempus (Deller et. al. 2002 dalam Kesit, 2004). Menurut Mutiara (2006) di Indonesia, sesuai dengan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Daerah antara pusat dan daerah, transfer yang disamakan artinya dengan DAU ditetapkan sekurang-kurangnya 26% dari Pendapatan Dalam Negeri Netto yang ditetapkan dalam Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN).

Putra (2003) dalam Yohanes (2007) meneliti pengaruh desentralisasi fiskal terhadap belanja pembangunan di Pemerintah Daerah Kabupaten/kota di Kalimantan, menunjukkan bahwa tidak semua sumber penerimaan berpengaruh signifikan terhadap Belanja Daerah. Penelitian lain, Halim (2001) tidak berhasil membuktikan pengaruh tekanan fiskal terhadap proporsi pendapatan Pemerintah Daerah Provinsi di Indonesia (PAD, Pajak Daerah, Retribusi) yang kemungkinan karena keterbatasan mengenai *construct* atas *fiscal stress*. Ardi (2007) menyatakan bahwa pendapatan dan belanja secara rata-rata mengalami peningkatan, tetapi peningkatan secara rata-rata pendapatan dan belanja adalah lebih besar belanja di banding pendapatan.

Menurut Kesit (2004) dalam penelitiannya membuktikan bahwa besarnya belanja dipengaruhi jumlah DAU yang diterima dari Pempus. Penelitian tersebut menunjukkan bahwa DAU dan PAD berpengaruh signifikan terhadap belanja daerah. Dalam model prediksi DAU tetap lebih tinggi dibanding daya prediksi PAD. Hal ini menunjukkan telah terjadi *flypaper effect* yang artinya suatu kondisi yang terjadi saat pemerintah daerah merespon belanja lebih banyak dengan menggunakan dana transfer (DAU) dari pada menggunakan kemampuan sendiri

(PAD). Widiyanto (2005) menunjukkan bahwa ada hubungan yang erat antara perubahan DAU dan PAD terhadap perubahan Belanja Daerah baik pada saat dilakukan regresi sederhana dengan atau tanpa *lag*, maupun dengan regresi berganda dengan atau tanpa *lag* hampir semua pengujian menunjukkan hubungan yang signifikan positif, yang bermakna bahwa apabila terjadi peningkatan pada DAU dan PAD maka akan diikuti peningkatan pada Belanja Daerah, DAU memiliki nilai yang lebih besar daripada PAD.

Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan salah satu tujuan wisata baik dalam negeri (domestik) maupun luar negeri (mancanegara). Selain Kota Yogyakarta, Provinsi DIY juga dikelilingi beberapa Kabupaten antara lain yaitu Kabupaten Sleman, Kabupaten Bantul, Kabupaten Gunung Kidul dan Kabupaten Kulon Progo. Beberapa kabupaten tersebut saat ini sedang berusaha mamajukan daerahnya, serta beberapa kabupaten itu juga memberikan kontribusi terhadap kemajuan DIY, baik dari sektor pajak, retribusi, bagian laba badan usaha milik daerah dan lain-lain PAD yang sah.

Hasil penelitian mengenai Analisis Pengaruh DAU dan PAD terhadap Prediksi Belanja Daerah, membuat peneliti merasa tertarik untuk meneliti kembali hubungan tersebut. Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Mutiara Maimunah (2006). Faktor yang membedakan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah jika penelitian sebelumnya membahas tentang Analisis pengaruh DAU dan PAD terhadap prediksi Belanja Daerah (Studi Empiris pada kabupaten dan kota di pulau Sumatera). Perbedaan dari penelitian sebelumnya adalah dari segi sampel yaitu penulis menggunakan

sampel pada Kabupaten/kota yang ada di Propinsi DIY serta periode yang digunakan adalah tahun 2001-2007. Berdasarkan uraian di atas, maka penulis melakukan penelitian dengan judul:

**PENGARUH *FLYPAPER EFFECT* PADA DANA ALOKASI UMUM (DAU) DAN PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD) TERHADAP BELANJA DAERAH (STUDI EMPIRIS PADA KABUPATEN/KOTA DI PROPINSI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA)**

**B. Batasan Masalah.**

Dengan melihat rumusan masalah tersebut sebelumnya penulis membatasi penelitian ini pada Anggaran Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU) dan Belanja Daerah (BD) Tahun 2001-2007 pada Kota Yogyakarta, Kab Sleman, Kab Bantul, Kab Kulon progo dan Kab Gunung kidul.

**C. Rumusan Masalah.**

Dari uraian latar belakang diatas dapat dirumuskan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Apakah DAU berpengaruh positif terhadap Belanja Daerah?
2. Apakah PAD berpengaruh positif terhadap Belanja Daerah?
3. Apakah terjadi *flypaper effect* pada hubungan pengaruh DAU dan PAD terhadap Belanja Daerah?

4. Apakah terjadi *flypaper effect* pada hubungan pengaruh DAU dan PAD terhadap prediksi Belanja Daerah?

#### **D. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang diajukan diatas, penelitian ini bertujuan:

1. Untuk menguji dan memperoleh bukti empiris mengenai pengaruh DAU terhadap Belanja Daerah.
2. Untuk menguji dan memperoleh bukti empiris mengenai pengaruh PAD terhadap Belanja Daerah.
3. Untuk menguji dan memperoleh bukti empiris apakah terjadi *flypaper effect* pada hubungan pengaruh DAU dan PAD terhadap Belanja Daerah.
4. Untuk menguji dan memperoleh bukti empiris apakah terjadi *flypaper effect* pada hubungan pengaruh DAU dan PAD terhadap prediksi Belanja Daerah.

#### **E. Manfaat Penelitian.**

1. Bagi Peneliti

Dapat memberikan gambaran secara langsung dari teori yang diperoleh baik dari bahan-bahan kuliah maupun literatur-literatur yang ada, khususnya masalah yang berhubungan dengan masalah yang sedang diteliti.

## 2. Bidang praktik

Memberikan masukan bagi pemerintah dalam hal penyusunan kebijakan dimasa yang akan datang berkaitan dengan perencanaan, pengendalian, dan evaluasi dari APBD, UU dan PP yang menyertainya.

## 3. Manfaat teoritis

Memberikan kontribusi teori sebagai bahan referensi dalam perkuliahan matakuliah Akuntansi Keuangan Pemerintah Daerah dan hasil penelitian ini diharapkan memberi sumbangan bagi ilmu pengetahuan bagi pembaca dan memberi kontribusi literatur di bidang Akuntansi Sektor Publik.