

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pergeseran sistem pemerintahan Indonesia dari sentralisasi ke desentralisasi didukung oleh UU Otonomi Daerah yang terdiri dari UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah yang telah diperbaharui dengan dikeluarkannya UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 33 Tahun 2004 yang efektif diberlakukan sejak Januari 2001. 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. Menurut Sidik et. al. (2002) dalam Widiyanto (2004) tujuan otonomi adalah untuk meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat, pengembangan kehidupan berdemokrasi, keadilan, pemerataan dan pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah. Pemberian otonomi daerah merupakan langkah strategis dalam dua hal. Pertama, otonomi daerah dan desentralisasi merupakan jawaban atas permasalahan lokal bangsa Indonesia berupa ancaman disintegrasi bangsa, kemiskinan, ketidakmerataan pembangunan, rendahnya kualitas hidup masyarakat dan masalah pembangunan sumber daya manusia. Kedua, otonomi daerah dan

era globalisasi ekonomi dengan memperkuat basis perekonomian daerah (Mardiasmo, 2002 dalam Pambudi, 2007).

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 disisi 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 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, dimana 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 diatas 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 berarti semakin tinggi DAU yang diterima dari Pempus maka semakin besar Belanja Daerah di Kabupaten/kota Sumatera maka belanja pemerintah

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 dinegara 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, transfer yang disamakan artinya dengan DAU ditetapkan sekurang-kurangnya 26% dari Pendapatan Dalam Negeri Neto 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 dengan judul "Analisis pengaruh DAU dan PAD terhadap prediksi Belanja Daerah (Studi Empirik di Wilayah Provinsi Jawa Tengah dan DIY), penelitian ini 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.

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 Kesit (2004). Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya yaitu data dan sampel penelitian tidak sama dengan penelitian sebelumnya karena sampel yang digunakan pada penelitian ini adalah Kabupaten/kota di Bali serta periode yang

“PENGARUH *FLYPAPER EFFECT* PADA DANA ALOKASI UMUM (DAU) DAN PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD) TERHADAP BELANJA DAERAH PADA KABUPATEN/KOTA DI BALI”.

B. Batasan Masalah.

Penulis membatasi sampel dalam penelitian ini pada Kabupaten/kota di Provinsi Bali dengan menggunakan data Realisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD), Realisasi Dana Alokasi Umum (DAU) dan Realisasi Belanja Daerah Tahun 2001-2005.

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. 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.

2. Bidang praktik.

Memberikan masukan bagi pemerintah dalam hal penyusunan kebijakan dimasa yang akan datang berkaitan dengan perencanaan,

1. The first part of the document is a letter from the author to the editor, dated 1954. The letter discusses the author's interest in the subject of the journal and the author's previous work in the field. The author mentions that the author has been working on this subject for several years and that the author has found some interesting results. The author also mentions that the author has been invited to give a lecture on this subject at a conference in 1955. The author concludes the letter by expressing the author's hope that the editor will find the author's work interesting and that the editor will accept the author's manuscript for publication.

2. The second part of the document is a letter from the editor to the author, dated 1954. The editor thanks the author for the letter and for the author's interest in the journal. The editor also mentions that the editor has received several other manuscripts on the same subject and that the editor will be reviewing them. The editor concludes the letter by expressing the editor's hope that the author's manuscript will be accepted for publication.

3. The third part of the document is a letter from the author to the editor, dated 1954. The author thanks the editor for the letter and for the editor's interest in the author's work. The author also mentions that the author has been working on this subject for several years and that the author has found some interesting results. The author concludes the letter by expressing the author's hope that the editor will find the author's work interesting and that the editor will accept the author's manuscript for publication.

4. The fourth part of the document is a letter from the editor to the author, dated 1954. The editor thanks the author for the letter and for the author's interest in the journal. The editor also mentions that the editor has received several other manuscripts on the same subject and that the editor will be reviewing them. The editor concludes the letter by expressing the editor's hope that the author's manuscript will be accepted for publication.

5. The fifth part of the document is a letter from the author to the editor, dated 1954. The author thanks the editor for the letter and for the editor's interest in the author's work. The author also mentions that the author has been working on this subject for several years and that the author has found some interesting results. The author concludes the letter by expressing the author's hope that the editor will find the author's work interesting and that the editor will accept the author's manuscript for publication.

6. The sixth part of the document is a letter from the editor to the author, dated 1954. The editor thanks the author for the letter and for the author's interest in the journal. The editor also mentions that the editor has received several other manuscripts on the same subject and that the editor will be reviewing them. The editor concludes the letter by expressing the editor's hope that the author's manuscript will be accepted for publication.

7. The seventh part of the document is a letter from the author to the editor, dated 1954. The author thanks the editor for the letter and for the editor's interest in the author's work. The author also mentions that the author has been working on this subject for several years and that the author has found some interesting results. The author concludes the letter by expressing the author's hope that the editor will find the author's work interesting and that the editor will accept the author's manuscript for publication.

8. The eighth part of the document is a letter from the editor to the author, dated 1954. The editor thanks the author for the letter and for the author's interest in the journal. The editor also mentions that the editor has received several other manuscripts on the same subject and that the editor will be reviewing them. The editor concludes the letter by expressing the editor's hope that the author's manuscript will be accepted for publication.