

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Otonomi daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Hal tersebut sesuai dengan ketentuan umum di Undang-Undang (UU) Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Pada tanggal 1 Januari 2001 Pemerintah Indonesia memberlakukan kebijakan otonomi daerah di setiap kabupaten seluruh provinsi. Dengan diberlakukan otonomi daerah ini diharapkan terjadi pembangunan ekonomi yang lebih baik serta terjadi keadilan dalam hal pemerataan pembangunan.

Peranan pemerintahan daerah dalam perekonomian suatu daerah tercermin melalui Anggaran Penerimaan dan Belanja Daerah (APBD). Pemerintah daerah tidak melakukan semua kegiatan ekonomi dan bukan merupakan sumber utama pendapatan daerah, namun pemerintah daerah harus mempunyai sumber pendapatan yang selain dibutuhkan untuk membiayai kegiatan sektornya sendiri, juga untuk membiayai kegiatan sektor lainnya dalam menunjang kehidupan masyarakat (Agus, 2004).

Seharusnya dengan adanya otonomi daerah kinerja keuangan pemerintah daerah menjadi baik karena salah satu aspek dari pemerintahan

keuangan daerah dan anggaran daerah. Anggaran daerah adalah rencana kerja dalam bentuk uang (rupiah) dalam satu periode tertentu (satu tahun). Anggaran daerah atau APBD merupakan instrument kebijakan yang utama bagi pemerintah daerah. Sebagai instrument kebijakan, anggaran daerah menduduki posisi sentral dalam upaya pengembangan kapabilitas dan efektivitas pemerintah daerah. Anggaran daerah digunakan sebagai alat untuk menentukan besar pendapatan dan pengeluaran, membantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, otorisasi pengeluaran di masa-masa yang akan datang, sumber pengembangan ukuran-ukuran standar untuk evaluasi kinerja, alat untuk memotivasi para pegawai, dan alat koordinasi bagi semua aktivitas dari berbagai unit kerja (Mardiasmo, 2002). Tetapi yang terjadi adalah kinerja keuangan kurang begitu baik karena anggaran mengalami ketidakstabilan (*fiscal stress*) dan ketergantungan fiskal, subsidi serta bantuan pemerintah pusat sebagai wujud ketidakberdayaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam membiayai APBD.

Terjadinya krisis ekonomi yang melanda negara Republik Indonesia tahun 1997 membawa dampak pada hampir semua aspek dan sektor kehidupan. Dampak tersebut menimpa tidak hanya sektor privat seperti pasar modal tetapi juga sektor publik (pemerintahan) seperti pemerintahan daerah. Di Indonesia dampak krisis ekonomi ini menjadi menjadi besar pengaruhnya pada seluruh sektor kehidupan, dikarenakan terjadi gejolak politik dalam negeri yang berakhir dengan terjadinya peralihan kekuasaan dari penguasa orde baru ke

Pada sektor pemerintahan dampak negatif dari krisis ekonomi terjadi pada sektor Anggaran dan Pendapatan Belanja Negara (APBN) yakni menjadi labilnya sektor pendapatan yang pada gilirannya membawa dampak tersebut pada APBD. Hal ini terjadi karena alokasi dana dari APBN untuk APBD menjadi labil pula. Dengan kata lain faktor ketidakpastian akan penerimaan dari pemerintah pusat menjadi lebih tinggi.

Menurut Bambang (2002), munculnya krisis ekonomi tersebut juga berpengaruh pada sektor perpajakan dan retribusi sebagai sumber PAD. Krisis ekonomi tersebut akan berakibat pada menurunnya aktifitas ekonomi masyarakat secara umum, sehingga pada gilirannya berakibat pada terganggunya pendapatan pemerintah kabupaten/kota dari sektor ini. Dengan kata lain, pemerintah daerah mengalami perubahan tekanan kondisi keuangan atau *fiscal stress* yang meresahkan pada tingkat kepastian anggaran pendapatan.

Berlakunya UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, membawa perubahan mendasar pada sistem dan mekanisme pengelolaan pemerintahan daerah. UU ini menegaskan bahwa untuk pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah, pemerintah pusat akan mentransferkan dana perimbangan kepada pemerintah daerah. Dana perimbangan tersebut terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan bagian daerah dari hasil pajak pusat. Di samping dana perimbangan tersebut, pemerintah daerah juga memiliki sumber pendanaan

yang sah. Kebijakan penggunaan semua dana tersebut diserahkan kepada pemerintah daerah (Kesit, 2004).

Tujuan dari transfer ini adalah untuk mengurangi kesenjangan fiskal antar pemerintahan dan menjamin tercapainya standar pelayanan publik minimum diseluruh daerah (Simanjuntak dalam Kesit, 2004). Adanya transfer dana ini bagi pemerintah daerah merupakan sumber pendanaan bagi kewenangannya, sedangkan kekurangan pendanaan diharapkan dapat digali melalui sumber pendanaan sendiri. Kenyataannya transfer dari pemerintah pusat merupakan sumber dana utama pemerintahan daerah untuk membiayai operasi utamanya sehari-hari atau belanja daerah, yang oleh pemerintah daerah dilaporkan di perhitungan APBD.

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 (Haryo, 2007). Pajak daerah dan retribusi daerah seharusnya mampu membiayai belanja pemerintah daerah. Perbedaan potensi pajak daerah dan retribusi daerah menghasilkan perbedaan penerimaan yang selanjutnya menghasilkan pula perbedaan belanjanya. Di sisi lain, perbedaan PAD antar pemerintah daerah tidak selalu merepresentasikan potensinya akibat persaingan pajak (*tax competition*) antar daerah. Demikian pula, perbedaan belanja antarpemerintah daerah tidak selalu mencerminkan kebutuhan riil masyarakatnya akibat persaingan pengeluaran

pemerintah daerah ini akan semakin kuat terutama dalam merebut peluang bisnis dalam menarik investasi.

Dominannya peran transfer relatif terhadap PAD dalam membiayai belanja pemerintah daerah sebenarnya tidak memberikan panduan yang baik bagi pemerintahan terhadap aliran transfer itu sendiri. Bukti-bukti empiris secara *international* menunjukkan bahwa tingginya ketergantungan pada transfer ternyata berhubungan negatif terhadap pemerintahan (Mello dan Barenstein dalam Haryo, 2007). Dana transfer dari pemerintah pusat seharusnya digunakan secara efektif dan efisien oleh pemerintah daerah untuk meningkatkan pelayanannya kepada masyarakat (Mutiarra, 2006). Fakta tersebut memperlihatkan bahwa perilaku fiskal pemerintah daerah dalam merespon transfer menjadi determinan penting dalam menunjang efektivitas kebijakan transfer.

Daerah Istimewa Yogyakarta, merupakan salah satu provinsi yang ada di Indonesia yang beribukota di Yogyakarta. Daerah Istimewa Yogyakarta adalah provinsi yang memiliki karakteristik ekonomi dan kinerja keuangan yang berbeda diantara provinsi lainnya di Indonesia.

Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Bambang Haryadi dari Universitas Gajayana Malang. Faktor yang membedakan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah jika penelitian sebelumnya membahas analisis pengaruh *fiscal stress* terhadap kinerja keuangan pemerintah kabupaten/kota dalam menghadapi pelaksanaan

moneter, sedangkan dalam penelitian ini penulis menambahkan variabel yaitu *flypaper effect* dengan menggunakan data 4 tahun sebelum otonomi daerah yaitu 1997/1998-2000 dan 4 tahun sesudah otonomi daerah yaitu 2001-2004. Penelitian ini selain melihat pengaruh *fiscal stress* dan *flypaper effect* terhadap kinerja keuangan juga meneliti perbedaan tingkat pengaruh *fiscal stress* dan *flypaper effect* terhadap kinerja keuangan antara sebelum dan sesudah otonomi daerah.

Berdasarkan uraian diatas penulis ingin mengetahui seberapa besar tingkat kemampuan *fiscal stress* dan *flypaper effect* dalam mempengaruhi kinerja keuangan kabupaten/kota di Daerah Istimewa Yogyakarta, untuk itu penulis mengambil judul "**Analisis Pengaruh *Fiscal Stress* Dan *Flypaper Effect* Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota Sebelum Dan Sesudah Pelaksanaan Otonomi Daerah (Studi Empiris Kabupaten/Kota di Daerah Istimewa Yogyakarta)**"

B. Batasan Masalah Penelitian

1. Pada penelitian ini penulis menggunakan variabel kemampuan pembiayaan daerah, kemampuan mobilisasi daerah, tingkat ketergantungan pemerintah dan desentralisasi fiskal yang merupakan komponen dari *fiscal stress*.
2. Data yang digunakan sebagai sampel yaitu dari 4 tahun sebelum otonomi daerah yaitu tahun 1997/1998-2000 dan 4 tahun setelah otonomi daerah yaitu tahun 2001-2004.

C. Rumusan Masalah Penelitian

Berdasarkan uraian yang melatarbelakangi penelitian ini, maka penulis merumuskan berbagai permasalahan sebagai berikut:

1. Apakah terdapat perbedaan pengaruh kemampuan pembiayaan daerah terhadap kinerja keuangan sebelum dan sesudah pelaksanaan otonomi daerah?
2. Apakah terdapat perbedaan pengaruh kemampuan mobilisasi daerah terhadap kinerja keuangan sebelum dan sesudah pelaksanaan otonomi daerah?
3. Apakah terdapat perbedaan pengaruh tingkat ketergantungan pemerintah terhadap kinerja keuangan sebelum dan sesudah pelaksanaan otonomi daerah?
4. Apakah terdapat perbedaan pengaruh desentralisasi fiskal terhadap

5. Apakah terdapat perbedaan pengaruh *flypaper effect* terhadap kinerja keuangan sebelum dan sesudah pelaksanaan otonomi daerah?

D. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk memperoleh bukti empiris apakah terdapat perbedaan pengaruh kemampuan pembiayaan daerah terhadap kinerja keuangan sebelum dan sesudah pelaksanaan otonomi daerah.
2. Untuk memperoleh bukti empiris apakah terdapat perbedaan pengaruh kemampuan mobilisasi daerah terhadap kinerja keuangan sebelum dan sesudah pelaksanaan otonomi daerah.
3. Untuk memperoleh bukti empiris apakah terdapat perbedaan pengaruh tingkat ketergantungan pemerintah terhadap kinerja keuangan sebelum dan sesudah pelaksanaan otonomi daerah.
4. Untuk memperoleh bukti empiris apakah terdapat perbedaan pengaruh desentralisasi fiskal terhadap kinerja keuangan sebelum dan sesudah pelaksanaan otonomi daerah.
5. Untuk memperoleh bukti empiris apakah terdapat perbedaan pengaruh *flypaper effect* terhadap kinerja keuangan sebelum dan sesudah pelaksanaan otonomi daerah.

E. Manfaat Penelitian

1. Bidang teoritis

Dapat menjadi tambahan referensi dalam perkuliahan matakuliah akuntansi keuangan pemerintah daerah. Hasil penelitian ini diharapkan juga dapat memberikan sumbangan bagi ilmu pengetahuan bagi pembaca dan memberi kontribusi literatur dibidang akuntansi sektor publik.

2. Bidang praktik

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan tambahan wawasan dan sumbangan pemahaman tentang adanya perbedaan pengaruh *fiscal stress* dan *flypaper effect* terhadap kinerja keuangan sebelum dan sesudah pelaksanaan