

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Sejak memasuki era reformasi, perkembangan akuntansi sektor publik di Indonesia dituntut untuk lebih demokratis. Upaya penyelenggaraan pemerintahan daerah yang demokratis ditandai dengan diberlakukannya UU Otonomi Daerah No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan UU No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Dalam perkembangannya, UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah telah diubah dengan dikeluarkannya UU No. 12 tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas UU Otonomi Daerah No. 32 tahun 2004.

Pengelolaan keuangan daerah yang sebelumnya menjadi wewenang pemerintah pusat kini beralih wewenang kepada pemerintah daerah. Mardiasmo (2005; dalam Adi, 2008) menyatakan bahwa daerah telah diberi kebebasan untuk mengembangkan kreatifitas dan inovasi dalam mengoptimalkan potensi daerah yang masih rendah (sebelum otonomi daerah) dan tidak lagi tunduk terhadap instruksi dari pemerintah pusat.

Halim (2001; dalam Dwirandra, 2008) menyatakan ciri suatu daerah melakukan otonomi daerah adalah daerah mampu menggali sumber keuangannya sendiri, mengelola dan menggunakannya untuk

membiyai penyelenggaraan pemerintahan. Ketergantungan kepada bantuan pusat pun harus seminimal mungkin, sehingga Pendapatan Asli Daerah (PAD) dapat menjadi sumber keuangan terbesar daerah. Dengan demikian, pelaksanaan otonomi daerah menjadi peranan penting dalam meningkatkan kemandirian *financial* daerah.

Berdasarkan UU No. 33 Tahun 2004, daerah memiliki sumber pendanaan sendiri yang meliputi Pendapatan Asli Daerah (PAD), pinjaman daerah, dan pendapatan lainnya. Pemerintah daerah juga menerima transfer Dana Alokasi Umum (DAU) dari pemerintah pusat untuk mengurangi kesenjangan fiskal (*fiscal gap*) antar daerah dengan pemerataan ketersediaan sumber dana antar daerah. Daerah diharapkan mampu mengalokasikan sumber dana ini pada sektor-sektor produktif yang berdampak pada pelayanan publik serta mendorong terciptanya iklim investasi sehingga dapat meningkatkan kontribusi publik terhadap pajak (Adi, 2008).

Menurut Bagijo (2010), posisi pajak dan retribusi daerah sangat mendukung bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagai indikator keberhasilan otonomi daerah. Hal itu didukung dengan diberlakukannya UU No. 28 Tahun 2009 mengenai Pajak dan Retribusi Daerah. Bagi pemerintah Provinsi Jawa Timur dan berbagai kabupaten/kota di Jawa Timur, berlakunya UU ini diharapkan dapat mendorong peningkatan PAD

Di beberapa daerah kebijakan otonomi dapat menimbulkan persoalan tersendiri terkait dengan pemberian transfer DAU pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Realitas menunjukkan

pemberian transfer tersebut semakin memperkecil tingkat kemandirian daerah. Naganathan dan Sivagnanam (1999; dalam Kuncoro, 2007) menyatakan bahwa di negara-negara berkembang pengalokasian transfer lebih banyak didasarkan pada aspek belanja tetapi kurang memperhatikan upaya pengumpulan pajak lokal.

Menurut data yang diperoleh oleh Kuncoro (2007) menunjukkan kontribusi PAD terhadap belanja daerah paling tinggi sebesar 20% sehingga peran transfer lebih dominan dalam membiayai belanja daerah. Peningkatan jumlah belanja yang signifikan cenderung dilakukan daerah agar proporsi penerimaan DAU dari pemerintah pusat semakin besar. Adi (2008) menyatakan bahwa pemberian DAU justru akan memberikan implikasi negatif terhadap upaya peningkatan pajak (*tax effort*) daerah.

Pemerintah daerah cenderung merespon transfer DAU secara asimetris. Munculnya respon tersebut berkaitan dengan hubungan keagenan serta adanya asimetri informasi antara pemerintah daerah dengan masyarakat. Pemerintah daerah cenderung menciptakan rekayasa dalam anggaran pemerintahan sehingga mampu mendorong pemerintah pusat untuk mengalokasikan DAU dalam jumlah yang lebih besar (Dollery dan Worthington, 1999; dalam Adi dan Ekaristi, 2009). Namun, di sisi lain pemerintah pusat ataupun masyarakat tidak menyadari bahwa mereka memberikan kontribusi (baik dana transfer maupun pajak/retribusi daerah) yang lebih besar dari yang sebenarnya dibutuhkan oleh pemerintah daerah (Adi dan Ekaristi, 2009). Dengan kata lain, pemerintah daerah akan berusaha

memaksimalkan utilitasnya (*self interest*) dalam pembuatan keputusan yang terkait dengan publik (Darwanto dan Yustikasari, 2007). Menurut Adi dan Ekaristi (2009), semakin besar pengeluaran pemerintah, maka seharusnya pemerintah mendapat manfaat dari meningkatnya penerimaan di masa mendatang misalnya, meningkatnya kontribusi pajak masyarakat. Artinya, terdapat hubungan simetris antara penerimaan dan pengeluaran pemerintah. Sebaliknya, jika semakin besar pengeluaran pemerintah, tetapi pemerintah tidak memperoleh manfaat dari meningkatnya penerimaan di masa datang dan kontribusi pajak masyarakat cenderung menurun, maka dapat dikatakan adanya hubungan asimetris.

Penelitian Ndadari (2008) menemukan bahwa perhitungan dengan manipulasi belanja (*expenditure manipulation*) memperlihatkan adanya perilaku asimetris dengan cara memanipulasi pengeluaran pemerintah setinggi mungkin, tetapi tidak berupaya memaksimalkan PAD dengan tujuan agar nantinya dapat memperoleh bantuan berupa transfer dari pemerintah pusat.

Perilaku asimetris pemerintah daerah terhadap besaran transfer tercermin dari adanya fenomena *flypaper effect*. Ketika respon belanja daerah lebih besar terhadap transfer, maka fenomena inilah yang kemudian disebut dengan *flypaper effect* (Oates, 1999; dalam Abdullah dan Halim, 2003). Artinya, stimulus terhadap pengeluaran daerah yang ditimbulkan oleh transfer atau *grants*

tersebut lebih besar dibandingkan dengan stimulus dari pendapatan (pajak) daerah sendiri.

Beberapa penelitian menguji indikasi terjadinya perilaku asimetris berdasarkan terjadinya *flypaper effect*, antara lain penelitian Abdullah dan Halim (2003), Prakosa (2004), Maimunah (2006), dan Pramuka (2010). Abdullah dan Halim (2003) meneliti mengenai apakah transfer atau DAU dari pemerintah pusat dan PAD berpengaruh terhadap belanja pemerintah daerah. Hasilnya adalah ketika kedua faktor (DAU dan PAD) diregres serentak dengan belanja daerah, pengaruh keduanya juga signifikan, baik dengan ataupun tanpa *lag*. Dalam model prediksi tanpa *lag*, daya prediksi DAU lebih rendah dari PAD, tetapi sebaliknya daya prediksi DAU lebih tinggi dari PAD dalam prediksi dengan *lag*. Dengan demikian, terjadi *flypaper effect*. Prakosa (2004) melakukan pengujian terhadap faktor-faktor yang mempengaruhi prediksi belanja daerah yaitu DAU dan PAD. Hasil regresi baik tanpa ataupun dengan *lag* ditemukannya *flypaper effect*. Maimunah (2006) meneliti terjadinya *flypaper effect* dengan menguji pengaruh DAU dan PAD terhadap Belanja Daerah. Hasilnya PAD tidak signifikan sehingga dapat diambil kesimpulan bahwa telah terjadi *flypaper effect*. Untuk permasalahan apakah *flypaper effect* masih terjadi di pengeluaran lokal di bidang pendidikan, kesehatan dan infrastruktur, hasilnya yaitu pengeluaran dibidang pendidikan tidak mengalami *flypaper effect*, sedangkan pengeluaran kesehatan dan kondisi infrastruktur masih terjadi *flypaper effect*. Pramuka (2010) juga meneliti terjadinya *flypaper*

effect pada pengeluaran pemerintah daerah. Namun, hasilnya berbeda dengan penelitian Abdullah dan Halim (2003), Prakosa (2004), dan Maimunah (2006). Hasil penelitian Pramuka (2010) tidak ditemukan adanya *flypaper effect* baik pada tahun berjalan maupun tahun anggaran.

Pemerintah daerah diharapkan lebih mementingkan efektivitas pengeluarannya (*expenditure policy*) untuk meningkatkan pembangunan daerahnya. Menurut Isdijoso dan Wibowo (2002), jika desentralisasi fiskal lebih ditekankan dalam bentuk peningkatan efektivitas pengeluaran (pengalokasian dana berdasarkan prioritas kebutuhan daerah) daripada penambahan jenis pajak dan retribusi, sehingga biaya transaksi menurun, maka iklim usaha membaik atau semakin kondusif. Iklim usaha yang membaik akan memberikan pengaruh positif terhadap kontribusi masyarakat dalam meningkatkan PAD.

Propinsi Jawa Timur merupakan kawasan yang memiliki peranan penting dalam pertumbuhan industri dan perdagangan bisnis di Indonesia. Hal ini disebabkan karena Jawa Timur merupakan daerah yang kaya akan sumber daya alam dan sumber daya manusia, memiliki sarana/prasarana yang memadai, serta letak geografisnya yang strategis. Oleh sebab itu, masih menarik untuk diteliti mengenai bagaimana perilaku pemerintah daerah Kabupaten/Kota Se-Jawa Timur dalam merespon besaran transfer yang diterima dari pemerintah pusat dengan melihat pengaruh PAD dan DAU terhadap belanja daerah.

Analisis perilaku pemerintah dalam merespon transfer dari pemerintah pusat ini telah lama mendapat perhatian yang besar dalam literatur Ekonomi Keuangan Daerah, tetapi bukti-bukti empiris terutama untuk negara sedang berkembang masih sangat kurang (Kuncoro, 2007). Penelitian ini mengacu pada penelitian-penelitian sebelumnya dengan menguji pengaruh DAU dan PAD terhadap belanja daerah sebagai indikasi untuk melihat apakah terjadi fenomena *flypaper effect*. Jadi, berdasarkan uraian di atas, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul Pengaruh DAU dan PAD terhadap Belanja Daerah sebagai Indikasi Terjadinya Fenomena *Flypaper Effect* pada Kabupaten/Kota Se-Jawa Timur Periode 2009-2010. Terkait upaya pemerintah daerah dalam menciptakan iklim usaha, maka penelitian ini juga dapat dikembangkan untuk mengetahui apakah fenomena *flypaper effect* terjadi atau tidak pada belanja di sektor industri, pariwisata, dan perdagangan daerah.

1.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian dalam latar belakang masalah, maka dapat disusun perumusan masalah sebagai berikut:

- a. Apakah terjadi fenomena *flypaper effect* pada pengaruh realisasi DAU dan PAD terhadap realisasi atau anggaran belanja daerah pada periode berjalan (tanpa *lag*) dan periode anggaran (dengan *lag*)?

- b. Apakah terjadi fenomena *flypaper effect* pada pengaruh realisasi DAU dan PAD terhadap anggaran belanja sektor industri, pariwisata dan perdagangan?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan pemaparan rumusan masalah, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

- a. Untuk menguji terjadi atau tidaknya fenomena *flypaper effect* pada pengaruh realisasi DAU dan PAD terhadap realisasi atau anggaran belanja daerah pada periode berjalan (tanpa *lag*) dan periode anggaran (dengan *lag*)
- b. Untuk menguji terjadi atau tidaknya fenomena *flypaper effect* pada pengaruh realisasi DAU dan PAD terhadap anggaran belanja sektor industri, pariwisata, dan perdagangan.

1.4. Manfaat Penelitian

Manfaat yang dapat diperoleh dari penelitian ini antara lain:

- a. Sebagai bekal ilmu pengetahuan bagi dunia pendidikan dalam hal pemahaman di bidang Akuntansi Sektor Publik, khususnya Akuntansi Keuangan Daerah.
- b. Memberikan kontribusi konsep dan teori-teori sebagai bahan referensi bagi para peneliti lainnya yang tertarik dalam bidang kajian ini.

- c. Sebagai bahan masukan bagi pemerintahan pusat dan daerah dalam hal penyusunan kebijakan di masa yang akan datang berkaitan dengan efisiensi dan efektivitas pengalokasian sumber-sumber keuangan daerah untuk mewujudkan prinsip *good governance*.

1.5. Sistematika Skripsi

Dalam skripsi ini akan digunakan sistematika sebagai berikut:

BAB 1 PENDAHULUAN

Dalam pendahuluan berisi pemaparan latar belakang masalah serta perumusan masalah yang membutuhkan suatu pemecahan dan solusi melalui penelitian. Selanjutnya akan dikemukakan mengenai tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan skripsi.

BAB 2 TINJAUAN KEPUSTAKAAN

Tinjauan kepustakaan berisi teori-teori yang melandasi penelitian, menjadi dasar acuan teori dalam menganalisis persamaan dan perbedaan antara penelitian terdahulu dengan penelitian yang akan dilakukan serta pengembangan hipotesis.

BAB 3 METODE PENELITIAN

Metode penelitian menjelaskan cara-cara untuk melakukan penelitian yang dimulai dari menentukan desain penelitian, identifikasi variabel, definisi operasional variabel, jenis dan sumber data yang digunakan, metode pengumpulan data, teknik pengambilan sampel, teknis analisis data, serta prosedur pengujian hipotesis.

BAB 4 ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Analisis dan pembahasan terdiri atas deskripsi objek penelitian, analisis data, dan pembahasan mengenai hasil penelitian yang diperoleh.

BAB 5 SIMPULAN DAN SARAN

Simpulan dan saran berisi kesimpulan akhir dari keseluruhan hasil pembahasan, keterbatasan dalam penelitian, serta saran-saran pemecahan masalah pada hasil penelitian.