

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Perjalanan otonomi daerah di Indonesia merupakan isu menarik untuk diamati dan dikaji, karena semenjak para pendiri negara menyusun format negara, isu menyangkut pemerintahan lokal telah diakomodasikan dalam Pasal Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945. Di dalam UU tersebut menitikberatkan pada asas dekonsentrasi, mengatur pembentukan Kekayaan Negara yang Dipisahkan (KND) di keresidenan, kabupaten, kota berotonomi, dan daerah-daerah yang dianggap perlu oleh mendagri. Sejak kemerdekaan sampai saat ini distribusi kewenangan/kekuasaan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah selalu bergerak pada titik keseimbangan yang berbeda. Perbedaan ini sangat jelas terlihat dengan menggunakan konsep bandul, yang selalu bergerak secara sistematis pada dua sisi yaitu pusat dan daerah. Hal tersebut dikarenakan pengaturan perundang-undangan tentang pemerintah daerah sejak kemerdekaan sampai tahun 2005 (1945-2005) Indonesia telah memiliki delapan undang tentang pemerintah daerah. Periode UU No. 22 Tahun 1999 mengatur penyelenggaraan pemerintah daerah yang lebih mengutamakan desentralisasi. Secara umum UU tersebut banyak membawa kemajuan bagi daerah dan peningkatan kesejahteraan masyarakat, tetapi sesuai perkembangan keinginan masyarakat UU ini dirasakan belum memenuhi rasa keadilan dan kesejahteraan bagi masyarakat.

Pada periode UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintah Daerah yang dalam pasal 239 dengan tegas menyatakan bahwa dengan berlakunya UU ini, UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan tidak berlaku lagi. UU baru ini memperjelas dan mempertegas hubungan hierarki antara kabupaten dan provinsi, antara provinsi dan pemerintah pusat berdasarkan asas kesatuan administrasi dan kesatuan wilayah. Pemerintah pusat berhak melakukan koordinasi, supervisi, dan evaluasi terhadap pemerintahan di bawahnya, demikian juga provinsi terhadap kabupaten/kota. Di samping itu, hubungan kemitraan dan sejajar antara kepala daerah dan DPRD semakin dipertegas dan diperjelas. Pada tanggal 2 oktober tahun 2014 reformasi di bidang politik dan administrasi pemerintahan kembali digelar dengan disahkannya UU No 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah untuk mengganti UU sebelumnya yang tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan. Otonomi daerah yang dijalankan selama ini semata-mata hanya dipahami sebagai perpindahan kewajiban pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk masyarakat. Padahal substansi penting dari otonomi daerah adalah pelimpahan kewenangan dari pusat ke daerah secara politik dan ekonomi agar pembangunan dan pertumbuhan ekonomi berlangsung secara adil dan merata di daerah. Sehingga konsep otonomi daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia ini yang ditekankan lebih tajam dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014.

Undang-Undang No 23 Tahun 2014 dan Undang-Undang No 33 Tahun 2004 dikenal dengan UU otonomi daerah, merupakan pijakan hukum atas kebijakan desentralisasi fiskal di Indonesia. Dengan ditetapkannya UU No 23 Tahun 2014,

maka akan terjadi perluasan wewenang pemerintah daerah. Berdasarkan UU, legislatif memiliki kewenangan untuk memilih, mengangkat, dan memberhentikan kepala daerah. Hal ini bermakna legislatif memiliki kekuasaan yang lebih tinggi. Artinya, legislatif mendelegasikan suatu kewenangan kepada kepala daerah yang dipilihnya dengan konsekuensi diberhentikan apabila kepala daerah tidak dapat melaksanakan kewenangan tersebut seperti yang diinginkan oleh legislatif. Dalam literatur ilmiah, baik dalam disiplin ekonomi (termasuk akuntansi), politik, maupun keuangan, hubungan seperti ini disebut hubungan keagenan. Dalam hubungan keagenan, terdapat dua pihak yang melakukan kesepakatan atau kontrak, yakni yang memberikan kewenangan atau kekuasaan (prinsipal) dan yang menerima kewenangan (agen). Dalam suatu organisasi hubungan ini berbentuk vertikal, yakni antara pihak atasan (prinsipal) dan pihak bawahan (agen). Teori tentang hubungan kedua belah pihak tersebut populer dikenal sebagai teori keagenan.

Sedangkan penerapan UU No 33 Tahun 2004 memberikan keleluasaan pemerintah daerah dalam mengolah keuangan daerah. Oleh karena itu, otonomi daerah diharapkan bisa menjadi jembatan bagi pemerintah daerah untuk meningkatkan ekonomi dan pelayanan publik sehingga mampu mendorong pertumbuhan ekonomi daerah serta meningkatkan kesejahteraan penduduk lokal melalui desentralisasi yang diharapkan bisa terwujud. UU No. 33 Tahun 2004 berisi tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Otonomi daerah menurut undang-undang nomor 23 tahun 2014 merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Implikasi langsung atas implementasi otonomi daerah adalah kebutuhan dana yang cukup besar sebagai modal awal menuju kemandirian pemerintah daerah. Pemberian otonomi daerah bertujuan untuk mewujudkan kemandirian daerah sehingga daerah bebas untuk mengatur dirinya tanpa ada campur tangan pemerintah pusat dengan memisahkan fungsi *eksekutif* dengan fungsi *legislatif*. Berdasarkan fungsinya, Pemerintah Daerah (*eksekutif*) dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (*legislatif*) terdapat hubungan keagenan. Secara implisit, peraturan perundang-undangan merupakan perjanjian antara eksekutif, legislatif, dan publik.

Pengelolaan keuangan daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah yaitu memberikan kebijakan alokasi anggaran daerah lebih besar untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat adalah cara untuk mencapai tujuan otonomi daerah. Anggaran adalah rencana kegiatan yang akan dijalankan oleh manajemen dalam suatu periode yang tertuang secara kuantitatif. Informasi yang diperoleh dari anggaran diantaranya jumlah produk dan harga jualnya untuk tahun depan (Sasongko dan Parulian, 2015:2).

Dengan jumlah daerah yang telah mencapai 515 daerah saat ini, maka informasi mengenai APBD secara nasional sangat diperlukan guna menunjang ketepatan pengambilan kebijakan di bidang hubungan keuangan antara pusat dan daerah. Salah satu bentuk kebijakan pemerintah dalam rangka menunjang

pelaksanaan pembangunan yang merata dan adil adalah dengan melalui penyusunan APBD yang efektif, akuntabel dan transparan. Sebelum APBD merupakan rencana keuangan yang menjadi dasar dalam pelaksanaan publik. Proses penyusunan APBD melibatkan dua pihak yaitu eksekutif dan legislatif, masing-masing melalui sebuah tim atau panitia anggaran. APBD dilakukan, terlebih dahulu dibuat kesepakatan antara eksekutif dan legislatif tentang Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan prioritas anggaran yang akan menjadi pedoman untuk penyusunan anggaran pendapatan dan anggaran belanja. Eksekutif membuat rancangan APBD sesuai dengan KUA dan prioritas anggaran, yang kemudian diserahkan kepada legislatif untuk dipelajari dan dibahas bersama-sama sebelum ditetapkan sebagai Peraturan Daerah (Perda). Dalam perspektif keagenan, hal ini merupakan bentuk kontrak, yang menjadi alat bagi legislatif untuk mengawasi pelaksanaan anggaran oleh eksekutif. APBD merupakan instrument utama kebijakan fiskal yang mempunyai peranan sangat strategis dengan tiga fungsi utama, yaitu fungsi alokasi, distribusi dan fungsi stabilisasi.

Keberhasilan pengembangan otonomi daerah bisa dilihat dari derajat otonomi fiskal daerah yaitu perbandingan antara Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan total penerimaan APBDnya yang semakin meningkat, diharapkan dimasa yang akan datang, pemerintah kabupaten/kota dapat menjadikan pertimbangan pengambilan kebijakan mekanisme pengelolaan keuangan daerah dalam penganggaran, pelaksanaan APBD agar dilakukan sesuai dengan peraturan yang berlaku sehingga pertumbuhan ekonomi dapat meningkat (Mulya dan Bustaman, 2016). Salah satu pendapatan asli daerah yang digunakan untuk membiayai total

belanja daerah masing-masing yaitu pajak daerah. Pajak merupakan sumber pendapatan utama negara dan daerah. Kita tidak dapat terus-terusan mengandalkan pendapatan dari migas dan non migas, karena sifat keterbatasan dari sumber daya alam ini

Sumber dana utama pemerintah daerah berasal dari PAD, namun pemerintah daerah juga mendapatkan bantuan transfer dana dari pemerintah pusat berupa Dana Perimbangan. Berdasarkan UU No. 33 Tahun 2004, Dana Perimbangan terdiri dari Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Tujuan dari transfer dana adalah untuk mengurangi dan menghilangkan kesenjangan fiskal antar pemerintah dan menjamin tercapainya standar pelayanan publik di seluruh provinsi dengan disertai pertanggungjawaban atas penggunaan dana tersebut.

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 13 Tahun 2006 sebagaimana telah diubah dengan Permendagri No. 59 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah adalah memberikan prioritas pemanfaatan dana alokasi umum pertama untuk mendanai gaji dan tunjangan pegawai serta kesejahteraan pegawai, kedua untuk kegiatan operasi dan pemeliharaan serta ketiga untuk pembangunan fisik sarana dan prasarana dalam rangka peningkatan pelayanan dasar dan pelayanan umum yang dibutuhkan masyarakat. Daerah yang mempunyai kemampuan fiskal rendah akan mendapat DAU dalam jumlah yang relatif besar, sebaliknya daerah yang mempunyai kemampuan fiskal tinggi akan mendapatkan DAU dalam jumlah yang kecil. Pemberian DAU ini diharapkan daerah mampu mengalokasikan sumber dana ini

pada sektor-sektor produktif sehingga dapat mendorong peningkatan investasi di daerah dan juga pada sektor yang berdampak pada peningkatan pelayanan publik serta dapat meningkatkan kontribusi publik pada PAD. Hal ini diharapkan agar kemandirian daerah menjadi semakin tinggi seiring dengan meningkatnya kapasitas fiskal daerah, yang menyebabkan tanggungan pemerintah untuk memberikan DAU bisa lebih dikurangi.

Pada praktiknya, transfer dari pemerintah pusat merupakan sumber dana utama pemerintah daerah untuk membiayai kegiatan sehari-harinya yang dilaporkan dan diperhitungkan dalam APBD. Permasalahan yang terjadi saat ini adalah pemerintah daerah terlalu menggantungkan alokasi DAU untuk membiayai belanja modal dan pembangunan tanpa mengoptimalkan potensi yang dimiliki oleh daerah. Beberapa peneliti menemukan respon pemerintah daerah berbeda untuk dana transfer dan pendapatan sendiri (seperti pajak). Ketika penerimaan daerah berasal dari transfer, maka stimulasi atas belanja yang ditimbulkan berbeda dengan stimulasi yang muncul dari pendapatan daerah (terutama pajak daerah).

Dalam Devita *et al.* (2014), berbagai penafsiran mengenai DAU diantaranya (a) DAU merupakan hibah yang diberikan pemerintah pusat tanpa ada pengembalian, (b) DAU tidak perlu dipertanggungjawabkan karena DAU merupakan konsekuensi dari penyerahan kewenangan atau tugas-tugas umum pemerintah ke daerah, (c) DAU harus dipertanggungjawabkan, baik ke masyarakat lokal maupun ke pusat, karena DAU berasal dari dana APBN. 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 bahwa pengaruh DAU terhadap belanja daerah lebih besar dibandingkan pengaruh PAD terhadap belanja daerah. Dengan arti lain pemberian DAU yang seharusnya menjadi peningkatan kemandirian daerah, justru direspon berbeda oleh daerah. Daerah tidak menjadi lebih mandiri, malah semakin bergantung pada pemerintah pusat (Rinaldi, 2012:56).

Menurut Afrizawati (2012) *flypaper effect* merupakan respon yang tidak simetri atau asimetris terhadap peningkatan dan penurunan penggunaan dana transfer dari pemerintah pusat, yang mana masih menurut Afrizawati (2012) menyatakan bahwa dana transfer tersebut diberikan untuk jangka waktu tertentu dengan indikasi adanya pihak yang memperoleh keuntungan dari penerimaan transfer (grants) yang cenderung meningkat. Dengan kata lain penemuan *flypaper effect* pada alokasi pengeluaran, maka diharapkan pemerintah dapat seminimum mungkin memperkecil respon yang berlebihan pada belanja daerah. Yang mana juga *flypaper effect* merupakan respon pemerintah daerah yang asimetris terhadap perubahan penggunaan transfer.

Inayati dan Setiawan (2017:220) meneliti tentang *flypaper effect*. Hasil penelitiannya menyimpulkan bahwa variabel Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, dan Dana Bagi Hasil berpengaruh positif terhadap belanja daerah, sedangkan variabel Dana Alokasi Khusus tidak berpengaruh terhadap belanja daerah. Semakin tinggi Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, dan Dana Bagi Hasil akan meningkatkan belanja daerah, sedangkan nilai koefisien dana alokasi umum lebih besar dari nilai koefisien pendapatan asli daerah.

Penelitian tentang terdapatnya *flypaper effect* pada DAU terhadap belanja daerah telah diteliti di Sumatera Selatan oleh Afrizawati (2012). Hasil penelitian mereka menyimpulkan bahwa koefisien DAU lebih besar dari koefisien PAD yang menyimpulkan terjadi *flypaper effect* pemerintah daerah pada Sumatera Selatan. Hasil penelitian ini mendukung penelitian sebelumnya yang dilakukan Iskandar (2012) dengan pengamatan pada Jawa Barat. Namun penelitian ini mengkaji secara lebih mendalam tentang pengaruh *unconditional grants*, pendapatan asli daerah, dan PDRB terhadap belanja daerah.

Berdasarkan penelitian sebelumnya membuat penulis tertarik untuk melakukan penelitian lebih lanjut mengenai analisis pengaruh DAU dan PAD terhadap belanja daerah. Penelitian ini mereplika ulang atas penelitian Afrizawati (2012) dan Iskandar (2012) dengan perbedaan objek penelitian sebelumnya Afrizawati (2012) dilakukan pada Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan dan Iskandar (2012) dilakukan pada Kabupaten/Kota di Jawa Barat, sedangkan peneliti tertarik untuk melengkapi kedua penelitian tersebut dengan melakukan penelitian untuk keseluruhan Kabupaten/Kota di Indonesia. Atas dasar pemikiran tersebut, penulis tertarik untuk meneliti *Flypaper Effect: Analisa Stewardship Pada Keuangan Daerah Di Indonesia pada tahun anggaran 2012-2016*.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

Apakah terjadi *Flypaper Effect* terhadap Belanja Daerah?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas adapun tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

Untuk menganalisis terjadinya *Flypaper Effect* pada Belanja Daerah.

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan akan memberikan manfaat baik bagi semua pihak yang berkaitan dengan penelitian ini, yaitu sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini dapat dijadikan untuk melengkapi literatur-literatur akuntansi sektor publik khususnya yang berkaitan dengan pengaruh komponen pendapatan terhadap belanja dalam APBD. Apabila hasil penelitian tidak sesuai dengan teori-teori yang ada maka tentu ada argumentasi lain yang mendukung hasil penelitian.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini dapat digunakan oleh masyarakat untuk meninjau kinerja pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerah yang dituangkan dalam APBD.

3. Manfaat Kebijakan

Penelitian ini dapat digunakan sebagai salah satu pertimbangan bagi pemerintah daerah dalam menyusun anggaran dan kebijakan-kebijakan tentang pengelolaan keuangan pemerintah daerah dimasa mendatang agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan mencapai tujuan otonomi daerah. Dan Penelitian ini memberikan informasi mengenai fenomena *Flypaper Effect*,

pada suatu kondisi ketika pemerintah daerah merespon belanja daerah dalam menggunakan pendapatan transfer dan PAD. Sehingga diharapkan daerah lebih terpacu di dalam meningkatkan PADnya.

1.5 Ruang Lingkup Penelitian

Penelitian ini menguji pengaruh PAD dan DAU terhadap Belanja Daerah pada pemerintah daerah di Indonesia tahun 2012-2016. Data yang digunakan adalah laporan APBD di 542 Kabupaten/Kota terdiri dari 34 Provinsi, 420 kabupaten dan 88 kota seluruh Indonesia dengan teknik pengambilan sampel adalah dengan *purposive sampling*. Syarat daerah kabupaten/kota di Indonesia yang dijadikan sampel adalah daerah yang memiliki data-data yang lengkap yang telah memasukkan data Laporan APBD di situs Dirjen Perimbangan Keuangan secara rutin dari tahun 2012 hingga 2016.