

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Pengelolaan keuangan daerah sebagai sub sistem keuangan negara telah mengalami perubahan mendasar seiring dengan semangat reformasi manajemen keuangan negara sebagaimana telah diamanatkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara; Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara; Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara; Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional; Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah; dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah.

Menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah harus bertumpu pada kepentingan publik sehingga mampu menyajikannya secara transparan, efektif, dan efisien akan menambah akuntabilitas pemerintah daerah terhadap masyarakatnya.

Dalam hal pengelolaan keuangan, daerah memiliki kewenangan untuk membuat kebijakan di bidang keuangan dan pengelolaan anggaran di sisi

penerimaan dan pengeluaran. Setiap daerah diwajibkan untuk membuat suatu rencana atau rancangan keuangan daerah yang disebut dengan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD). APBD adalah suatu rencana keuangan yang disusun oleh pemerintah daerah yang sebelumnya telah dibahas dan disetujui oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), dan telah ditetapkan dengan Peraturan Daerah (UU Nomor 32 Tahun 2004). Tujuan perancangan APBD adalah agar pemerintah daerah dapat memperkirakan berapa jumlah besaran pendapatan yang akan diterima dan besaran jumlah pengeluaran yang akan dibelanjakan.

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 13 Tahun 2006 sebagaimana telah diubah dengan Permendagri Nomor 59 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, belanja dapat diklasifikasikan dalam beberapa kategori yaitu: (1) belanja menurut urusan yaitu urusan wajib dan urusan pilihan, (2) belanja menurut fungsi, (3) belanja menurut organisasi dan, (4) belanja menurut program dan kegiatan (pasal 24). Anggaran sektor publik pemerintah daerah dalam APBD dapat dilihat kondisi keuangan suatu pemerintah daerah. Pada sisi pendapatan, dengan membandingkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan total pendapatan dapat dilihat tingkat kemandirian suatu daerah, dimana semakin tinggi nilainya maka akan semakin tinggi pula tingkat kemandirian keuangan daerahnya.

Dari sisi pengeluaran dapat dilihat kecenderungan pola belanja daerah, apakah suatu daerah cenderung mengalokasikan dananya untuk belanja yang

berhubungan dengan upaya meningkatkan perekonomian, seperti belanja modal dan belanja pegawai.

Abdullah dan Halim (2004); Deller dan Maher (2005); dan Maimunah (2006) menunjukkan bahwa secara konseptual, perubahan pendapatan akan berpengaruh terhadap belanja atau pengeluaran, namun tidak selalu seluruh tambahan pendapatan tersebut akan dialokasikan dalam belanja. Secara empiris juga ditemukan adanya fenomena *flypaper effect* yaitu adanya perbedaan dalam pola belanja atau pengeluaran untuk pendapatan dari usaha sendiri dengan pendapatan yang diberikan oleh pihak lain (*grants* atau transfer).

Penelitian sebelumnya telah banyak yang mengangkat permasalahan transfer ini, di Amerika Serikat, persentase transfer dari seluruh pendapatan mencapai 50% untuk pemerintah federal dan 60% untuk pemerintah daerah (Fischer, 1996). Khususnya di daerah Winconsin di AS sebesar 47% pendapatan pemerintah daerah berasal dari transfer pemerintah pusat (Deller et al, 2002). Di Indonesia, pada masa sekarang ini, sesuai dengan Undang- Undang Nomor 33 Tahun 2004, transfer disamakan istilahnya dengan Dana Alokasi Umum (DAU) ditetapkan sekurang-kurangnya 26% dari Pendapatan Dalam Negeri Netto yang ditetapkan dalam APBN.

Provinsi Kepulauan Bangka Belitung sebelumnya adalah bagian dari Sumatera Selatan, namun menjadi provinsi sendiri bersama Banten dan Gorontalo pada tahun 2000. Provinsi Kepulauan Bangka Belitung didirikan berdasarkan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2000 Tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Bangka Belitung tanggal 21 November 2000 yang terdiri dari

Kabupaten Bangka, Kabupaten Belitung dan Kota Pangkalpinang. Pada tahun 2003 berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2003 tanggal 23 Januari 2003 dilakukan pemekaran wilayah dengan penambahan 4 kabupaten yaitu Bangka Barat, Bangka Tengah, Bangka Selatan dan Belitung Timur. Dari 6 kabupaten dan 1 kota yang ada di Provinsi Bangka Belitung menilai bahwa pemerintah daerah mampu mengelola keuangan daerah berdasarkan kepentingan publik dan diharapkan dapat lebih mampu berinovasi dan mengeksplorasi sumber-sumber alam yang terkandung di dalamnya. Realisasi pendapatan daerah di Provinsi Kepulauan Bangka Belitung, jumlah dan kenaikan kontribusi PAD memiliki peranan dalam rencana peningkatan kemampuan dari segi keuangan agar tidak harus selalu bergantung pada pemerintah pusat.

Pada umumnya, daerah yang mempunyai kemampuan fiskal rendah mendapatkan DAU dalam jumlah yang relatif besar, sebaliknya daerah yang mempunyai kemampuan fiskal tinggi mendapatkan DAU dalam jumlah yang kecil. Pemberian DAU tersebut ditujukan dalam hal mengurangi disparitas fiskal horizontal, sehingga daerah mempunyai tingkat kesiapan fiskal yang relatif sama dalam mengimplementasikan otonomi daerah. Adanya alokasi sumber dana pada sektor-sektor produktif oleh suatu daerah dapat mendorong peningkatan investasi di daerah dan juga pada sektor yang berdampak pada peningkatan pelayanan publik serta meningkatkan kontribusi publik terhadap PAD. Hal ini menjadi alasan kemandirian daerah yang menjadi semakin tinggi seiring dengan meningkatnya kapasitas fiskal daerah, yang menyebabkan tanggungan pemerintah untuk memberikan DAU bisa lebih dikurangi.

Permasalahan yang terjadi saat ini, pemerintah daerah terlalu menggantungkan alokasi DAU untuk membiayai belanja modal dan pembangunan tanpa mengoptimalkan potensi yang dimiliki daerah. Disaat alokasi DAU yang diperoleh besar, maka pemerintah daerah akan berusaha agar pada periode berikutnya dana Alokasi Umum diperoleh tetap porsi nominalnya. Menurut Ndadari dan Adi (2008:15) proporsi DAU terhadap penerimaan daerah masih yang tertinggi dibandingkan dengan penerimaan daerah yang lain, termasuk PAD.

Kuncoro (2004:26) juga menyebutkan bahwa PAD hanya mampu membiayai belanja pemerintah daerah paling besar 20%. Kenyataan inilah yang menimbulkan perilaku asimetris pada pemerintah daerah. Untuk melihat apakah terjadi indikasi *inefisien* pada dana transfer tersebut, dapat dilihat dari respon pengeluaran pemerintah yang lebih dikenal dengan teori *Flypaper Effect*. Respon disini merupakan suatu tanggapan langsung dari Pemerintah daerah dalam menyingkapi transfer dana dalam bentuk dana perimbangan khususnya DAU yang diwujudkan pada anggaran belanja daerah. Ketika respon (belanja) daerah lebih besar terhadap transfer, maka disebut dengan *flypaper effect* (Oates, 1999:1129).

Berdasarkan penjelasan yang telah dijabarkan, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dalam fokus realisasi anggaran pendapatan dan belanja daerah yaitu terjadinya *flypaper effect* terhadap belanja daerah, mengingat fenomena ini berkaitan erat pada dana perimbangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang dapat digunakan sebagai acuan dalam mengoptimalkan sumber daya daerah dalam hal penerimaan PAD dan meminimalisir ketergantungan transfer dari pemerintah pusat.

Untuk itu peneliti bermaksud untuk melakukan penelitian dengan judul **“Analisis *Flypaper Effect* Terhadap Belanja Daerah Kabupaten/Kota Di Provinsi Kepulauan Bangka Belitung Tahun 2011-2015.”**

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, maka rumusan masalah yang akan diajukan adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaruh Dana Alokasi Umum terhadap Belanja Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Kepulauan Bangka Belitung?
2. Bagaimana pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Kepulauan Bangka Belitung?

## **1.3 Batasan Masalah**

1. Laporan yang diamati adalah Laporan Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) periode 2011-2015.
2. Pengaruh Belanja Daerah hanya diukur Dana Alokasi Umum dan Pendapatan Asli Daerah.

## **1.4 Tujuan Penelitian**

1. Untuk menganalisis adanya *flypaper effect* pada Belanja Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Kepulauan Bangka Belitung
2. Untuk menguji pengaruh Dana Alokasi Umum terhadap Belanja Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Kepulauan Bangka Belitung
3. Untuk menguji pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Daerah Provinsi Kepulauan Bangka Belitung

## **1.5 Kontribusi Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi dalam hal berikut :

### **1. Kontribusi Teoritis**

Hasil penelitian ini diharapkan menambah wawasan dan informasi mengenai kinerja sektor publik terutama dalam laporan realisasi anggaran pemerintah daerah

### **2. Kontribusi Praktis**

Memberikan masukan bagi Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Kepulauan Bangka Belitung dalam mengelola keuangan daerah dan menentukan kebijakan yang tepat dimasa yang akan datang mengenai pengeluaran daerah yang berasal dari pemerintah pusat dan optimalisasi pendapatan asli daerah serta sebagai tambahan informasi yang akan dijadikan sebagai referensi dalam mengembangkan penelitian selanjutnya.

## **1.6 Sistematika Penulisan**

Sistematika penulisan yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

## **BAB I PENDAHULUAN**

Bab ini berisi tentang uraian latar belakang masalah, perumusan masalah, batasan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

## **BAB II TEORI DAN PENGEMBANGAN HIPOTESIS**

Bab ini berisi tentang teori-teori yang digunakan dalam penelitian yaitu mengenai akuntansi sektor publik, anggaran pendapatan dan belanja daerah, teori keagenan, teori *signaling*, dana alokasi umum, pendapatan asli daerah, belanja daerah, *flypaper effect*, penelitian terdahulu, kerangka pemikiran, dan pengembangan hipotesis.

## **BAB III METODOLOGI PENELITIAN**

Bab ini berisi tentang rancangan penelitian, populasi dan sampel penelitian, jenis dan sumber data, metode pengumpulan data, variabel penelitian dan definisi operasional variabel, dan metode analisis data yang digunakan untuk menguji hipotesis.

## **BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Bab ini berisi tentang penyajian data, melakukan pengujian hipotesis, dengan teknik analisis data statistik yang telah ditentukan, menganalisis hasil pengolahan data, dan menjelaskan hasil tersebut secara rinci.

## **BAB V PENUTUP**

Bab penutup berisi kesimpulan mengenai hasil penelitian yang telah dilakukan dan saran yang ditujukan kepada berbagai pihak yang berkepentingan.