BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Sebagaimana yang telah ditetapkan pada Undang-Undang No 32 Tahun 2004 menjelaskan bahwa sumber-sumber pendapatan daerah yang digunakan untuk penyelenggaraan pemerintahan daerah terdiri atas Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, dan Lain-lain Pendapatan Daerah Yang Sah. Pendapatan Asli Daerah meliputi, hasil pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain PAD yang sah. Bentuk dana perimbangan terdiri dari Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Reformasi dalam pengelolaan keuangan ini meliputi seluruh aspek dalam pengelolaan keuangan, mulai dari penganggaran, pelaksanaan, pelaporan, dan evaluasi pengelolaan keuangan pemerintah (Departemen Keuangan, 2004).

Dengan adanya otonomi daerah berarti pemerintah dituntut untuk lebih mandiri dalam masalah keuangannya. Meskipun begitu dalam pelaksanaan otonomi daerah pemerintah pusat tetap memberi dana bantuan melalui transfer dana perimbangan keuangan, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Tujuan dari transfer adalah untuk mengurangi kesenjangan fiskal antar pemerintah dan menjamin tercapainya standar pelayanan publik minimum di seluruh negeri (Sidik et al, 2012).

Transfer (*grants*) yang diberikan dari pemerintah pusat bertujuan untuk pemerataan kemampuan fiskal. Dari aspek pembiayaan, semakin meningkatnya *unconditional grants* pada daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat dapat disimpulkan bahwa kontrol atas pembangunan daerah masih dikendalikan dari pemerintah pusat. Dapat dikatakan bahwa upaya mencapai tujuan pemerataan kemampuan fiskal daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat dalam bentuk pengendalian pusat melalui peningkatan *unconditional grants*. Hal ini tidak sejalan dengan prinsip desentralisasi fiskal yang menekankan pada asas kemandirian bahwa pemerintah daerah justru diberikan kewenangan untuk menggali potensi keuangannya. Apabila fungsi ini tidak berjalan tentunya terjadi ketergantungan pada transfer pemerintah pusat dalam pembiayaan pembangunan di daerah (Simanjuntak dan Mukhlis, 2012).

Bagi pemerintah daerah adanya transfer dana perimbangan ini menjadi alternatif dalam pembiayaan pembangunannya. Sebagaimana diketahui sumber penerimaan daerah berasal dari PAD, dana perimbangan, pinjaman daerah, dan bantuan. Namun dalam kenyataannya, kemampuan keuangan daerah masih di dominasi oleh peran transfer dana perimbangan dalam APBD-nya. Dengan kata lain transfer dana perimbangan dengan berbagai strukturnya memiliki peran dominan dalam pembiayaan pembangunan di daerah. Sementara PAD masih belum menunjukkan kemandirian daerah seperti yang diharapkan dalam semangat otonomi daerah dan desentralisasi fiskal. Dampak dari kondisi keuangan daerah demikian dapat berakibat pada terbatasnya pendanaan untuk pembiayaan daerah dalam upaya meningkatkan kesejahteraan hidup masyarakatnya.

Tabel 1.1
Perkembangan PAD, *Unconditional Grants* dan Belanja Daerah
Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat
(dalam rupiah)

Tahun	PAD	%	*Unconditional Grants*	%	Belanja Daerah
2008	2.636.329.344.154	10	19.966.455.655.648	78	25.427.038.893.158
2009	3.004.824.891.342	11	20.540.600.926.142	72	28.595.880.377.532
2010	3.461.720.638.255	11	21.138.289.167.299	65	32.372.102.141.518
2011	5.184.263.660.752	14	21.353.434.120.019	57	37.244.546.840.689
2012	7.982.917.414.759	19	23.283.821.394.663	56	41.201.550.538.763

Sumber: DJPK, data diolah

Berdasarkan data diatas menunjukkan bahwa sumber penerimaan PAD Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat lebih kecil daripada unconditional grants. Perbandingan persentase kontribusi PAD terhadap belanja daerah pada tahun 2008 hanya sebesar 10%, sedangkan unconditional grants persentasenya mencapai 78%. Perkembangan kedua sumber penerimaan daerah tersebut selama tahun 2008-2012 mengalami peningkatan yang berfluktuasi.

Dominannya transfer daripada PAD dalam membiayai belanja pemerintah daerah sebenarnya tidak memberikan panduan yang baik bagi pemerintah terhadap aliran transfer itu sendiri. Hal ini berarti pemerintah daerah akan lebih berhati-hati dalam menggunakan dana yang digali dari masyarakat sendiri daripada dana transfer (*grants*) dari pemerintah pusat. Fakta tersebut secara umum memperlihatkan bahwa perilaku pemerintah daerah dalam merespon transfer dari pemerintah pusat menjadi perhatian utama dalam menunjang efektivitas transfer (Iskandar, 2012).

Permasalahan yang terjadi, pemerintah daerah terlalu menggantungkan pembiayaan belanja daerahnya melalui dana transfer tanpa mengoptimalkan potensi PAD yang dimiliki. Pada praktiknya, transfer dari pemerintah pusat merupakan sumber dana utama pemerintah daerah untuk membiayai operasi utamanya sehari-hari, yang oleh pemerintah daerah dilaporkan di perhitungan APBD (Maimunah, 2006)

Kendati pemerintah daerah memperoleh dan perimbangan yang lebih besar, namun hal ini dibarengi dengan merosotnya jumlah PAD dalam kemampuan pengumpulan pajak lokal. Hal tersebut tidak menutup kemungkinan bahwa pemerintah daerah memiliki respon pengeluaran operasional yang lebih banyak berasal dari transfer pemerintah pusat daripada PAD-nya yang memberikan indikasi anomali karena terus bergantung pada transfer dari pemerintah pusat.

Fenomena utama dalam penelitian ini adalah *flypaper effect*, merupakan suatu kondisi dimana stimulus terhadap pengeluaran daerah yang disebabkan *unconditional grants* lebih besar daripada pendapatan daerah (Aragon, 2008). Penjelasan tersebut memberikan gambaran bahwa *flypaper effect* merupakan suatu kondisi ketika pemerintah daerah merespon belanja daerahnya lebih banyak berasal dari transfer tanpa syarat (*unconditional grants*) dari pemerintah pusat daripada PAD.

Studi empiris ditemukan di Indonesia, Iskandar (2012) menunjukkan bahwa *unconditional grants* berpengaruh signifikan dan mempunyai hubungan yang positif terhadap belanja daerah, pendapatan asli daerah berpengaruh

signifikan dan mempunyai hubungan yang positif terhadap belanja daerah, PDRB berpengaruh signikan dan mempunyai hubungan yang negatif terhadap belanja daerah. Kemudian Kusumadewi dan Rahman (2007) menunjukkan bahwa variabel DAU pada masing-masing kondisi daerah memiliki pengaruh lebih kuat terhadap Belanja Daerah daripada pengaruh PAD terhadap Belanja Daerah. Ini mengindikasikan bahwa *flypaper effect* tidak hanya terjadi pada daerah dengan PAD rendah namun juga pada daerah dengan PAD tinggi.

Dengan demikian berdasarkan latar belakang permasalahan, penulis bermaksud untuk melakukan penelitian yang kemudian hasilnya akan dituangkan dalam bentuk skripsi yang berjudul:

"*FLYPAPER EFFECT* PADA *UNCONDITIONAL GRANTS* DAN PENDAPATAN ASLI DAERAH TERHADAP BELANJA DAERAH" (Penelitian pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat tahun 2008-2012).

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, maka peneliti mengidentifikasi masalah sebagai berikut:

1. Apakah *Unconditional Grants* berpengaruh terhadap Belanja Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat tahun anggaran 2008-2012.
2. Apakah PAD berpengaruh terhadap Belanja Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat tahun anggaran 2008-2012.

3. Apakah terjadi *flypaper effect* pada pengaruh *Unconditional Grants* dan PAD terhadap Belanja Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat tahun anggaran 2008-2012.

1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian

Maksud penelitian ini adalah untuk menganalisis dan memberikan penjelasan mengenai fenomena *flypaper effect* pada *unconditional grants* dan PAD terhadap belanja daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat tahun anggaran 2008-2012.

Tujuan penelitian ini adalah untuk memberikan bukti empiris mngenai:

1. Mengetahui pengaruh *Unconditional Grants* terhadap Belanja Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat tahun anggaran 2008-2012.
2. Mengatahui pengaruh PAD terhadap Belanja Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat tahun anggaran 2008-2012.
3. Mengetahui kemungkinan terjadinya *flypaper effect* pada *Unconditinal Grants* dan PAD terhadap Belanja Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat tahun anggaran 2008-2012.

1.4 Kegunaan Penelitian

Penelitian yang dilakukan ini diharapkan dapat memberikan kegunaan bagi:

1. Penulis

   Diharapkan penelitian ini dapat menambah pengayaan dan pengembangan ilmu pengetahuan mengenai akuntansi sektor publik,

serta menambah pengalaman peneliti dalam penelitian sehubungan dengan *flypaper effect* pada *unconditional grants* dan PAD terhadap belanja daerah pada pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat.

2. Pembaca

   Diharapkan hasil penelitian ini sebagai sumbangan terhadap ilmu pengetahuan untuk dijadikan bahan pembelajaran dan untuk kemajuan pendidikan serta sebagai bahan referensi dan data tambahan bagi peneliti-peneliti lainnya yang tertarik pada bidang kajian ini.

3. Intansi Terkait

   Diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan informasi yang dapat digunakan sebagai bahan dalam mengevaluasi dan menentukan kebijakan dimasa yang akan datang bagi pemerintah pusat maupun daerah.

1.5 Lokasi dan Waktu Penelitian

Untuk memperoleh data dan menjawab masalah yang sedang diteliti, penulis mengadakan penelitian dengan mengambil data di Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Barat yang berlokasi di Jl. P.H.H Mustapa No. 43, Bandung 40124 dan melalui situs Departemen Keuangan Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Sedangkan waktu penelitian dimulai dari bulan Maret sampai dengan Juli 2014.