

BAB I

PENDAHULUAN

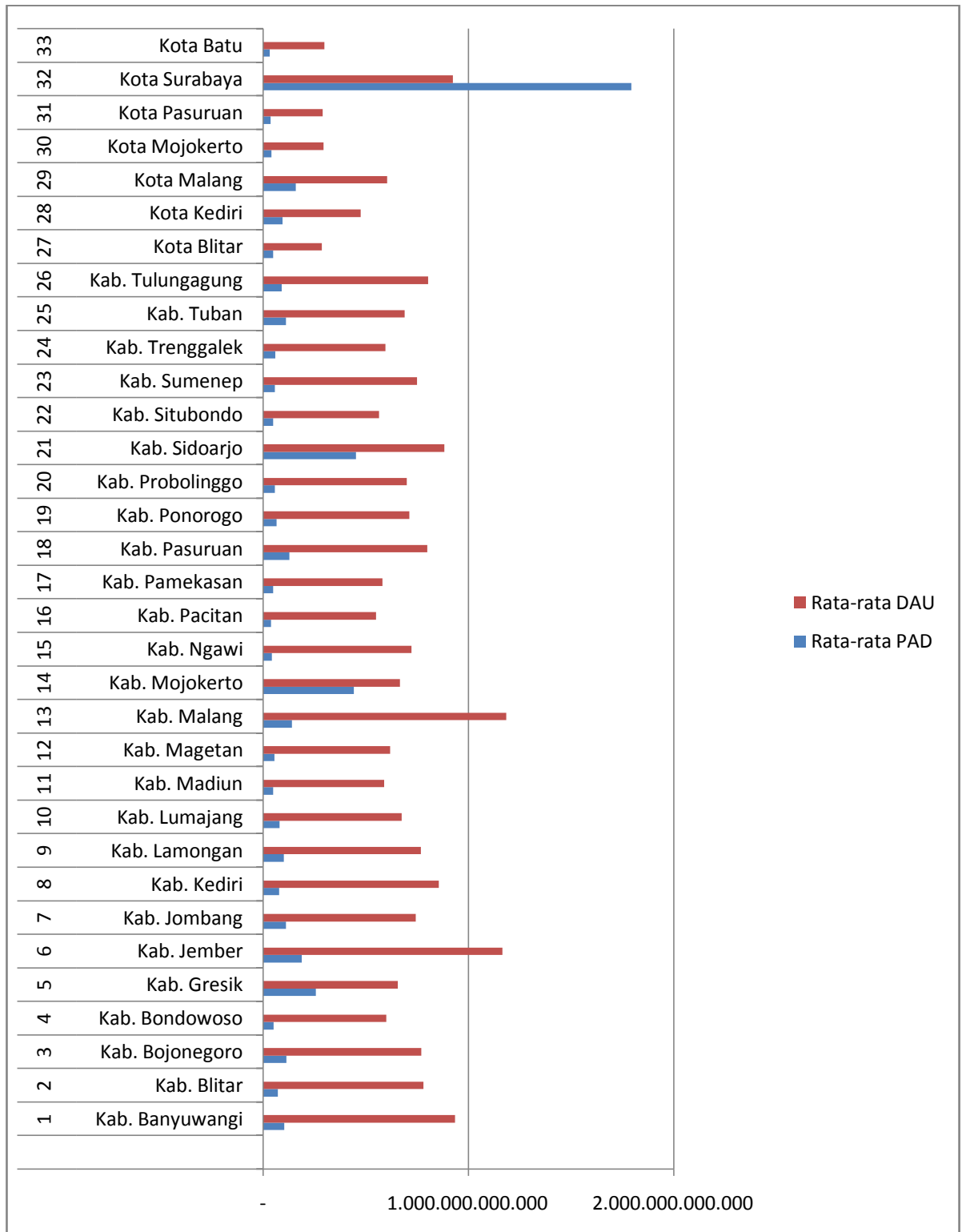
1.1 Latar Belakang

Indonesia melaksanakan fase baru dalam tatakelola pemerintahan yang biasanya disebut otonomi daerah sesuai dengan Undang-Undang No 2 Tahun 1999. Otonomi daerah secara efektif mulai diberlakukan sejak tanggal 1 Januari 2001. Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya serta kepentingan dari masyarakat setempat berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Tujuan dari otonomi daerah itu sendiri adalah untuk meningkatkan pelayanan publik dan memajukan perekonomian daerahnya. Daerah tersebut harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk mengalokasikan sumber-sumber keuangannya sendiri, mengelola dan menggunakan keuangan sendiri untuk membiayai kegiatan pemerintah daerahnya. (Koswara, 2000) (Yulianto, 2001) dalam (Gregorius, 2009). Sumber dana utama pemerintah daerah untuk belanja modal dan pembangunannya yaitu dari Pendapatan Asli Daerah (PAD). Namun, sumber pendanaan pemerintah daerah tidak hanya didapat dari pendapatan asli daerahnya tetapi juga didapat dari dana transfer oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah berupa Dana Alokasi Umum (DAU). Dengan adanya dana alokasi umum tersebut, pemerintah daerah diharapkan mampu mengalokasikan sumber dana tersebut pada sektor-sektor produktif sehingga dapat meningkatkan investasi pemerintah daerah yang menyebabkan meningkatnya pendapatan asli daerah dan

pemerintah pusat dapat mengurangi pemberian dana alokasi umum yang menjadi tanggungan pemerintah pusat.

Permasalahan yang dihadapi saat ini adalah pemerintah daerah menggantungkan sumber pendanaannya pada dana alokasi umum sebagai pembiayaan belanja modal dan pembangunannya tanpa melihat potensi yang dimiliki oleh daerah. Dana Transfer dari Pemerintah pusat seakan-akan menjadi sumber dana utama untuk membiayai kegiatan pembiayaan pemerintahan. Ketergantungan pemerintah daerah terhadap setiap bantuan dari pemerintah pusat harus benar-benar diminimalkan, sehingga nantinya pendapatan asli daerah akan menjadi bagian dari sumber keuangan terbesar yang didukung oleh kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah sebagai prasyarat yang mendasar dalam tatakelola pemerintahan. Jika dana alokasi umum terhadap belanja daerah lebih besar dari pada pendapatan asli daerah terhadap belanja daerah maka ini disebut sebagai fenomena *flypaper effect*. Atau bisa dikatakan ketika pemerintah daerah memiliki respon Belanja Daerah (BD) yang lebih banyak dari dana transfer yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah terutama yang berasal dari Dana Alokasi Umum (DAU) daripada Pendapatan Asli Daerah (PAD) sendirinya dikenal dengan istilah "*Flypaper effect*" yang menggambarkan keganjilan bahwa pemerintah daerah terus tergantung pada dana transfer dari pemerintah pusat sehingga transfer tersebut menjadi sumber dana utama Pemerintah Daerah untuk membiayai segala kegiatan operasi utamanya sehari-hari, yang dilaporkan dalam perhitungan APBD (Febrian, 2011) dalam (Ahmad Burhanuddin, 2012). Dari data yang diperoleh, *flypaper effect* terjadi di 32 daerah

di Provinsi Jawa Timur dan hanya satu daerah yang tidak terjadi *flypaper effect*. Data tersebut dapat dilihat dari grafik dibawah ini :



Menurut penelitian yang dilakukan oleh Ahmad Burhanuddin (2012) pada 30 daerah di Jawa Tengah, menjelaskan bahwa belanja pegawai mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap *flypaper effect*. Sedangkan investasi pemerintah daerah dan pembayaran utang pemerintah daerah tidak berpengaruh terhadap *flypaper effect*.

Karena itulah peneliti ingin mengetahui pengaruh sebenarnya belanja pegawai, investasi pemerintah daerah dan pembayaran utang pemerintah daerah terhadap *flypaper effect* pada Kabupaten dan Kota di Provinsi Jawa Timur. Terdapat dua hal yang mungkin terjadi dalam penelitian ini yaitu terjadi atau tidaknya fenomena *flypaper effect* pada belanja pegawai, investasi dan pembayaran utang. Jika penelitian ini mengindikasikan telah terjadi *flypaper effect*, maka pemerintah daerah diharapkan untuk meninjau kembali kebijakan yang telah diterapkan agar dapat memaksimalkan pendapatan yang bersumber dari daerah sebagai bentuk kemandirian diri daerah tersebut.

Belanja pegawai adalah belanja kompensasi yang berbentuk penghasilan yang ditetapkan atas dasar peraturan perundang-undangan yang diberikan kepada Pegawai Negeri Sipil (PNS) (Rina Anita, 2013). Fungsi dari belanja pegawai adalah untuk menyelenggarakan kegiatan pengelolaan pemerintah daerah serta menjalankan kegiatan pengelolaan tersebut. Pengeluaran belanja pegawai diindikasikan menyerap dana transfer yang berasal dari pemerintah pusat yang cukup besar sehingga belanja pegawai menjadi salah satu penyebab terjadinya *flypaper effect* pemerintah daerah.

Menurut Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2005 mengenai standar akuntansi pemerintah, investasi pemerintah adalah pengeluaran sejumlah dana oleh pemerintah dalam jangka panjang yang dapat mengembalikan nilai pokok ditambah dengan manfaat ekonomi, sosial, dan/ atau manfaat lainnya dalam jangka waktu tertentu. (Peraturan Standar Akuntansi Pemerintah) PSAP Nomor 6 menyatakan bahwa investasi adalah aset yang memiliki manfaat ekonomi seperti bunga, dividen, dan royalti, atau manfaat sosial, sehingga nantinya pemerintah dapat meningkatkan kemampuannya dalam rangka pelayanan publik khususnya masyarakat. Investasi pemerintah daerah dapat dianggarkan apabila jumlah yang akan dianggarkan disertakan dalam tahun anggaran yang ditetapkan dalam peraturan daerah tentang penyertaan modal investasi. Besarnya penyertaan modal investasi daerah berimbang pada pengeluaran pemerintah daerah. Adanya kelabilan pada penambahan jumlah investasi yang sangat signifikan diduga menjadi salah satu penyebab fenomena *flypaper effect* pemerintah daerah.

Pembayaran utang merupakan anggaran yang dikeluarkan untuk pembayaran kewajiban atas hutang atau perjanjian pinjaman dalam jangka waktu tertentu. Menurut (Peraturan Standar Akuntansi Pemerintah) PSAP Nomor 09 Utang adalah kewajiban yang timbul dari peristiwa masa lalu yang penyelesaiannya menyebabkan keluarnya anggaran pemerintah. Pembayaran pokok utang pemerintah daerah diukur dengan satuan hitung rupiah yang didapat dari laporan Realisasi APBD.

Terdapat hubungan secara tidak langsung antara pembayaran pokok utang pemerintah daerah terhadap penyerapan dan transfer dari pemerintah pusat, karena

menurut Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan pembayaran kembali pinjaman diantaranya berbunyi: “Dalam hal daerah tidak memenuhi kewajiban membayar pinjamannya kepada Pemerintah, kewajiban pembayaran pinjaman tersebut diperhitungkan dengan DAU (Dana Alokasi Umum) dan atau Dana Bagi Hasil yang menjadi hak daerah tersebut”. Adanya kelabilan pada pengurangan jumlah hutang yang sangat signifikan juga diduga menjadi salah satu penyebab fenomena *flypaper effect* pemerintah daerah.

Penelitian ini juga dilakukan untuk mengetahui faktor atau penyebab yang mendasar dalam fenomena *flypaper effect* pemerintah daerah Kabupaten dan Kota di Provinsi Jawa Timur. Dalam penelitian ini faktor-faktor tersebut terdiri dari belanja pegawai, investasi pemerintah daerah, dan pembayaran pokok utang pemerintah daerah. Penelitian ini meneliti pada 26 Kabupaten dan 7 Kota di Provinsi Jawa Timur berdasarkan kelengkapan data yang tersedia. Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan diatas maka peneliti ingin melakukan analisa tentang adanya fenomena *flypaper effect* yang terdapat di Provinsi Jawa Timur. Sehingga peneliti mengambil judul **“Pengaruh Belanja Pegawai, Investasi, dan Pembayaran Utang Pemerintah Daerah Terhadap Fenomena *Flypaper effect*”**

1.2 Rumusan Masalah

1. Apakah terdapat pengaruh belanja pegawai terhadap fenomena *flypaper effect* di Provinsi Jawa Timur?
2. Apakah terdapat pengaruh investasi pemerintah daerah terhadap fenomena *flypaper effect* di Provinsi Jawa Timur?

3. Apakah terdapat pengaruh pembayaran utang pemerintah daerah terhadap fenomena *flypaper effect* di Provinsi Jawa Timur?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Mengidentifikasi pengaruh belanja pegawai terhadap fenomena *flypaper effect* di Provinsi Jawa Timur.
2. Mengidentifikasi pengaruh investasi pemerintah daerah terhadap fenomena *flypaper effect* di Provinsi Jawa Timur.
3. Mengidentifikasi pengaruh pembayaran utang pemerintah daerah terhadap fenomena *flypaper effect* di Provinsi Jawa Timur.

1.4 Manfaat Penelitian

Diharapkan akan memberikan masukan bagi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah agar melakukan penataan dalam kepegawaian, kebijakan dalam investasi daerah, dan kebijakan untuk membelanjakan Dana Alokasi Umum dapat berjalan sesuai yang diharapkan. Serta bagi peneliti bisa menjadi sarana untuk memperluas pengetahuan khususnya terkait dengan bidang Akuntansi Sektor Publik.

1.5 Sistematika Penulisan Skripsi

Penulisan dalam penelitian kali ini disusun kedalam lima bab yang berurutan. Adapun susunannya yaitu:

1. BAB I PENDAHULUAN

Bab ini menjelaskan mengenai latar belakang masalah yang melandasi penelitian, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian serta sistematika penulisan penelitian.

2. BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini menjelaskan tentang berbagai penelitian terdahulu, landasan teori yang memperkuat argumen teori dalam penelitian ini, dan kerangka pemikiran serta hipotesis yang ada pada penelitian ini.

3. BAB III METODE PENELITIAN

Bab ini menjelaskan tentang variabel penelitian dan definisi operasional, penentuan sampel, jenis data dan sumber data, metode pengumpulan, serta metode analisis data yang termasuk pengujian hipotesis dan uji asumsi klasik.

4. BAB IV GAMBARAN SUBYEK PENELITIAN DAN ANALISIS DATA

Bab ini menjelaskan tentang gambaran subyek penelitian yang digunakan serta analisis serta pembahasannya.

5. PENUTUP

Bab ini menjelaskan tentang kesimpulan dari keseluruhan hasil analisis pengujian, keterbatasan penelitian dan saran-saran yang dapat diberikan.