

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Keadaan perekonomian bangsa Indonesia berada pada proses stabilisasi dan penguatan. Krisis ekonomi yang terjadi tahun 1997 berdampak sangat besar terhadap perekonomian dunia termasuk Indonesia, hal tersebut memberikan dampak bagi perekonomian nasional maupun lokal daerah sehingga keadaan perekonomian bangsa menjadi terpuruk. Krisis keuangan global yang melanda negara maju seperti Amerika Serikat dan negara-negara di Eropa pada tahun 2008 ternyata tidak begitu berdampak besar terhadap perkembangan perekonomian Indonesia. Indonesia mampu bertahan dengan kondisi yang ada dan mampu mengembangkan perekonomian menjadi lebih baik. Risiko besar lain yang menghadang perjalanan transformasi bangsa adalah stagnasi ekonomi, atau kemunduran ekonomi atau, lebih serius lagi, krisis ekonomi (Boediono, 2008).

Terjadinya krisis ekonomi yang diikuti krisis politik, budaya dan sosial, konsep *reinventing government* (menemukan kembali pemerintah) diluncurkan (Bastian, 2001 hal 11). Perbaikan ekonomi pasca krisis merupakan hal yang dilakukan pemerintah untuk membangun perekonomian menjadi lebih baik. Perekonomian daerah menjadi bagian penting dalam pembangunan ekonomi nasional karena diharapkan pembangunan perekonomian daerah akan berpengaruh terhadap perekonomian nasional. Di satu sisi, krisis membawa dampak luar biasa pada tingkat kemiskinan, namun di sisi yang lain, krisis tersebut dapat

memberi berkah tersembunyi (*blessing in disguised*) bagi upaya peningkatan taraf hidup seluruh rakyat Indonesia di masa yang akan datang (Mardiasmo, 2002 hal 3).

Meskipun memberikan manfaat positif bagi pengembangan daerah, kebijakan otonomi dinilai terlalu cepat dilakukan, terlebih ditengah-tengah upaya melepaskan diri dari belenggu krisis moneter (Saragih dalam Adi, 2008). Momentum adanya pelaksanaan otonomi daerah dinilai terlalu cepat dan pelaksanaannya bersamaan dengan keadaan pasca krisis yang berdampak besar bagi perekonomian nasional. Dampak positif maupun negatif pastilah timbul dalam menyikapi krisis ekonomi, momentum reformasi merupakan waktu terbaik untuk perubahan yang menyeluruh karena walaupun keadaan daerah belum siap, itu merupakan proses untuk menemukan bentuk pemerintahan dan pengelolaan keuangan daerah yang sesuai dan baik untuk dikembangkan di Indonesia.

Pembangunan perekonomian nasional dibangun oleh faktor internal dan eksternal. Faktor eksternal berupa keadaan global yang memacu investasi dan perputaran ekonomi nasional. Faktor internal berupa penguatan ekonomi lokal daerah yaitu pemberdayaan dan pembangunan ekonomi daerah untuk menguatkan perekonomian dari dalam. Pembangunan ekonomi lokal/daerah telah diserahkan sepenuhnya kepada pemerintah daerah. Otonomi daerah merupakan hal yang penting dalam perkembangan tata kelola pemerintahan daerah, karena kemandirian daerah serta optimalisasi daerah dapat dilakukan. Otonomi daerah muncul dalam kerangka terjadinya distorsi hubungan pusat dan daerah (Didik, 2001).

Perkembangan pengelolaan keuangan daerah merupakan refleksi terhadap perubahan keadaan sosial dan ekonomi yang terjadi di Indonesia. Perubahan paradigma pengelolaan keuangan daerah dimulai dengan adanya otonomi daerah dan desentralisasi fiskal yang memberikan kewenangan kepada daerah sesuai dengan ketentuan umum di UU Otonomi Daerah No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang menggantikan UU No. 22 Tahun 1999. Desentralisasi sendiri mempunyai tujuan untuk lebih meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat, pengembangan kehidupan demokrasi keadilan, pemerataan, dan pemeliharaan hubungan antara pusat dan antar daerah (Sidik *et al* dalam Adi, 2007).

Otonomi daerah disatu sisi memberikan kewenangan yang luas kepada pemerintah daerah, namun di sisi lain memberikan implikasi tanggung jawab yang lebih besar bagi pemerintah daerah dalam upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat (Adi, 2008). Pelaksanaan otonomi daerah perlu diimbangi dengan pembangunan daerah yang berkesinambungan. Kewenangan daerah untuk menentukan segala kebijakan terhadap daerahnya diharapkan dapat lebih mengenai sasaran dan dalam tempo yang cepat, karena dengan adanya kebijakan otonomi daerah pemerintah daerah secara cepat dapat menangani permasalahan lokal daerah serta secara langsung melakukan kebijakan yang sesuai dengan kondisi daerahnya.

Keadaan daerah di Indonesia yang beragam mempengaruhi penerapan otonomi daerah. Daerah dengan keadaan geografis baik serta memiliki sumber-sumber penerimaan yang potensial, yang berasal dari pajak, retribusi daerah,

maupun ketersediaan sumber daya alam yang memadai dapat dijadikan sumber penerimaan daerah sedangkan daerah yang potensi pendapatan daerahnya kurang menjadikan pembangunan daerahnya terhambat. Kompas 30 September 2009: *“selama 1999-2009 terdapat 205 daerah pemekaran baru, yang terdiri atas tujuh provinsi dan 198 kabupaten/kota. Namun hanya 20 persen yang berhasil, sedangkan sisanya 80 persen dianggap gagal. Dikemukakan gubernur Lembaga Ketahanan Nasional (Lemhannas) Muladi”*.

Akuntansi sektor publik terkait erat dengan paradigma otonomi daerah dan desentralisasi fiskal yang saat ini sedang berjalan. Otonomi daerah menjadi salah satu bagian penting dari reformasi sektor publik karena adanya perubahan signifikan terhadap pengelolaan daerah. Otonomi memberikan keleluasaan (*diskresi*) pada daerah untuk mengembangkan sistem pengelolaan keuangan daerah secara luas (Mardiasmo, 2002). Kebijakan desentralisasi fiskal ditujukan untuk mewujudkan kemandirian daerah (Adi, 2007). Pemerintah daerah otonom mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat (UU No. 32 tahun 2004). Penerapan desentralisasi fiskal mengharapkan agar daerah mengoptimalkan potensi yang ada di masing-masing daerah. Menurut Didik (2001) dalam perspektif teoritis maupun praktis, desentralisasi merupakan bagian dari proses pematangan demokrasi. Peran pemerintah daerah untuk pengoptimalan potensi tersebut sangat penting karena dengan kreativitas daerah dapat digunakan untuk memaksimalkan pengelolaan daerah.

Shah (1997) dalam Mardiasmo (2001) meramalkan bahwa pada era seperti ini, ketika *globalization cascade* sudah semakin meluas, pemerintah (termasuk pemerintah daerah) akan semakin kehilangan kendali pada banyak persoalan, seperti pada perdagangan internasional, informasi dan ide serta transaksi keuangan. Permasalahan sosial dan ekonomi yang dihadapi masyarakat secara umum dapat dijadikan landasan sehingga penentuan kebijakan oleh pemerintah daerah maupun pusat tidak terjadi *distorsi*. Keuangan daerah yang menjadi salah satu titik acuan dalam pengelolaan daerah dimungkinkan dapat mengalami permasalahan yang akan menghambat perkembangan perekonomian daerah. Permasalahan keuangan daerah sangat krusial untuk saat ini dikarenakan berbagai perkembangan pengelolaan keuangan daerah serta perkembangan dunia usaha secara luas.

Upaya pemerintah daerah untuk membangun perekonomian daerah dalam perspektif pengelolaan keuangan daerah memerlukan kebijakan yang dapat mengakomodir keadaan daerah dan perkembangan daerah. Tujuan kebijakan yang dihasilkan oleh pemerintah daerah adalah untuk pelayanan publik, sehingga untuk dapat mencapai hal tersebut akan dipengaruhi oleh beberapa hal yang dapat berkenaan langsung dengan kebijakan tersebut. Permasalahan upaya tata kelola daerah dengan kebijakannya jika dilihat dari perspektif keuangan daerah diharapkan dapat berdampak baik sehingga dapat menambah nilai lebih bagi masyarakat luas.

Otonomi daerah mengharapkan agar daerah dapat mengembangkan segala potensi yang ada di daerahnya. Untuk dapat memaksimalkan potensi daerahnya

maka pemerintah daerah diharapkan mempunyai kemampuan mobilisasi kemampuan keuangan daerah. Kemampuan mobilisasi keuangan daerah merupakan daya dan upaya yang dilakukan pemerintah daerah untuk mengerahkan segala hal yang mampu untuk membangun keuangan daerah. Adanya kemampuan daerah untuk memobilisasi keuangan daerah dapat memacu keadaan keuangan daerah menjadi lebih baik.

Mardiasmo (2002) mengatakan bahwa sebelum era otonomi harapan yang besar dari pemerintah daerah untuk dapat membangun daerah berdasarkan kemampuan dan kehendak daerah sendiri dari tahun ke tahun dirasakan semakin jauh dari kenyataan. Yang terjadi adalah ketergantungan fiskal dan subsidi serta bantuan pemerintah pusat sebagai wujud ketidakberdayaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam membiayai belanja daerah. Harapan besar masyarakat seharusnya diakomodir oleh pemerintah daerah sehingga pembangunan daerah diupayakan oleh daerahnya sendiri serta dapat berjalan sesuai harapan masyarakat. PAD seharusnya menjadi andalan utama dalam perkembangan otonomi daerah, tetapi keadaan belum sesuai harapan karena masih banyak daerah yang membutuhkan dana lebih dari luar PAD.

Dengan adanya kebijakan otonomi daerah, bagi daerah-daerah yang memiliki potensi sumber daya yang dapat diandalkan, baik sumber daya manusia maupun sumber daya alam, kebijakan ini disambut baik, mengingat lepas campur tangan pemerintah akan memberikan kesempatan yang lebih cepat untuk meningkatkan kesejahteraannya (Adi, 2005). Indonesia memiliki daerah yang sangat luas serta topografi daerah yang berbeda-beda sehingga memiliki potensi

yang berbeda. Potensi daerah yang beranekaragam memberikan dampak dalam perkembangan otonomi daerah dan perkembangan daerah dalam menghadapi keadaan tersebut. Potensi daerah seharusnya dapat dimaksimalkan oleh pemerintah daerah dengan daya kreasi dan inisiatif untuk membangun daerahnya, serta subsidi difokuskan untuk daerah yang memiliki potensi yang rendah.

Didik (2001) menyatakan apabila pemerintah daerah ingin meningkatkan Pendapatan Asli Daerah-nya dari intensifikasi dan ekstensifikasi pajak ataupun non-pajak maka peningkatan penerimaan pendapatan ini akan menekan pertumbuhan ekonomi daerah. Semakin tinggi tingkat investasi modal diharapkan mampu meningkatkan kualitas pelayanan publik dan pada gilirannya mampu meningkatkan tingkat partisipasi (kontribusi) publik daerah terhadap pembangunan yang tercermin adanya peningkatan PAD (Mardiasmo, 2002).

Mardiasmo (2002) menyatakan sumber penerimaan daerah dalam konteks otonomi dan desentralisasi untuk saat ini masih didominasi oleh bantuan dan sumbangan dari pemerintah pusat baik dalam bentuk Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan bagi hasil, sedangkan porsi PAD masih relatif kecil. *Flypaper effect* merupakan keadaan dimana pemerintah daerah merespon transfer lebih besar dibandingkan dengan pendapatan daerah. Keadaan ideal yang diharapkan dalam proses otonomi dan desentralisasi adalah adanya maksimalitas potensi pendapatan asli daerah sehingga adanya transfer hanya sebagai salah satu unsur untuk membantu keadaan daerah yang belum mempunyai pendapatan untuk memenuhi kebutuhan daerah.

Keadaan keuangan daerah berjalan secara tidak stabil sesuai dengan harapan yang direncanakan oleh pemerintah daerah. Keuangan daerah yang fluktuatif menjadikan pemerintah daerah harus mampu menganalisis agar keadaan keuangan dapat menjadi lebih baik. *Fiscal stress* merupakan keadaan keuangan daerah yang lebih besar pengeluaran dibandingkan dengan pendapatan daerah, sehingga akan berdampak pada keadaan keuangan dan selanjutnya pada pelayanan terhadap masyarakat.

Kinerja keuangan daerah merupakan pencapaian tujuan kinerja yang telah direncanakan. Pemerintah daerah sebagai pemegang fungsi untuk pelaksanaan kinerja keuangan dituntut untuk memaksimalkan hal tersebut. Berbagai perencanaan keuangan merupakan asumsi awal pemerintah daerah untuk mendapatkan pos-pos penerimaan pendapatan. Kinerja keuangan merupakan salah satu alat untuk mengukur kinerja pemerintah daerah. Dengan perspektif pengelolaan keuangan, pemerintah membangun ukuran kinerja yang akan ditempuhnya.

Kinerja keuangan dapat diukur secara kuantitatif dalam berbagai perspektif dijadikan salah satu acuan untuk mengambil keputusan oleh pemerintah daerah. Pioner utama dalam membangun kinerja keuangan yaitu pemerintah daerah seharusnya dapat membangun daerah menjadi lebih maju, dibandingkan dengan keadaan sebelumnya. Aspek pengelolaan keuangan daerah yang transparan dan akuntabel diharapkan terlaksana sehingga stakeholders dapat menikmati hasil dari amanah pemerintahan yang dilimpahkan kepadanya.

Pengelolaan keuangan yang profesional serta didukung dengan kapasitas yang memadai diharapkan menjadikan keputusan yang diambil oleh pemerintah daerah sesuai dengan harapan masyarakat. Tata kelola keuangan daerah yang baik dapat mengurangi dampak buruk yang terjadi dalam keuangan daerah sehingga target yang diinginkan dapat tercapai. Dampak pengelolaan keuangan daerah senantiasa timbul dan mempengaruhi keadaan keuangan daerah sehingga meminimalkan hal tersebut merupakan upaya yang dapat dijadikan tindakan awal untuk mengurangi masalah dalam pengelolaan keuangan daerah.

Orientasi kebijakan pengelolaan keuangan daerah direncanakan untuk membangun perekonomian daerah menjadi lebih baik dan akan mempengaruhi kinerja keuangan daerah serta pelayanan kepada masyarakat. Kinerja keuangan dipengaruhi beberapa faktor yang dapat berdampak positif maupun negatif. Kemampuan mobilisasi daerah, *flypaper effect* dan *fiscal stress* merupakan beberapa faktor yang dapat mempengaruhi keadaan kinerja keuangan daerah. Analisis yang dibangun dalam penelitian ini mengasumsikan adanya faktor berkaitan antara kemampuan mobilisasi daerah, *flypaper effect* dan *fiscal stress* serta kinerja keuangan daerah.

Penelitian ini merupakan pengembangan dari beberapa penelitian sebelumnya yaitu Bambang (2002) Analisis Pengaruh *Fiscal Stress* Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Kabupaten Kota Dalam Menghadapi Pelaksanaan Otonomi Daerah, Haryo (2007) Fenomena *Flypaper Effect* Pada Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Dan Kota dan Kabupaten Di Indonesia, Budi dan Adi (2008) Pengaruh *Fiscal Stress* Terhadap Pertumbuhan Pendapatan Asli

Daerah dan Belanja Modal serta Senja (2008) Analisis Pengaruh *Fiscal Stress* dan *Flypaper Effect* Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Sebelum dan Sesudah Otonomi Daerah. Dilihat dari latar belakang diatas maka peneliti mengambil judul: **“Pengaruh Kemampuan Mobilisasi Daerah dan *Flypaper Effect* Terhadap Kinerja Keuangan Daerah Dengan *Fiscal Stress* Sebagai Variable Intervening”**.

B. Batasan Masalah Penelitian

1. Penelitian ini merupakan studi empiris di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, artinya sampel diambil pada Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sehingga kesimpulan berlaku di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.
2. Penelitian ini meneliti pada daerah tingkat II di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yaitu Kabupaten Bantul, Kabupaten Sleman, Kabupaten Kulon Progo, Kabupaten Gunung Kidul dan Kotamadya Yogyakarta.
3. Periode yang digunakan dalam penelitian ini adalah laporan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) periode 1998/1999 sampai dengan 2006.

C. Rumusan Masalah Penelitian

1. Apakah kemampuan mobilisasi daerah berpengaruh terhadap *fiscal stress*?
2. Apakah *flypaper effect* berpengaruh terhadap *fiscal stress*?
3. Apakah *fiscal Stress* berpengaruh terhadap kinerja keuangan?
4. Apakah kemampuan mobilisasi daerah berpengaruh terhadap kinerja keuangan?

5. Apakah *flypaper effect* berpengaruh terhadap kinerja keuangan?
6. Apakah kemampuan mobilisasi daerah berpengaruh terhadap kinerja keuangan melalui *fiscal stress*?
7. Apakah *flypaper effect* berpengaruh terhadap kinerja keuangan melalui *fiscal stress*?

D. Tujuan Penelitian

1. Untuk memberikan bukti kemampuan mobilisasi daerah berpengaruh terhadap *fiscal stress*.
2. Untuk memberikan bukti *flypaper effect* berpengaruh terhadap *fiscal stress*.
3. Untuk memberikan bukti *fiscal Stress* berpengaruh terhadap kinerja keuangan.
4. Untuk memberikan bukti kemampuan mobilisasi daerah berpengaruh terhadap kinerja keuangan.
5. Untuk memberikan bukti *flypaper effect* berpengaruh terhadap kinerja keuangan.
6. Untuk memberikan bukti kemampuan mobilisasi daerah berpengaruh terhadap kinerja keuangan melalui *fiscal stress*.
7. Untuk memberikan bukti *flypaper effect* berpengaruh terhadap kinerja keuangan melalui *fiscal stress*.

E. Manfaat Penelitian

1. Dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan literatur Akuntansi Sektor Publik (ASP) terutama dalam Akuntansi Keuangan Pemerintah Daerah.
2. Menjadi masukan untuk pemerintah daerah dalam otonomi daerah dan dalam melakukan pengelolaan keuangan daerah.
3. Dapat dijadikan acuan dalam penanganan permasalahan keuangan daerah yang dihadapi oleh pemerintah daerah.