

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Berlakunya Undang-undang No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah memberikan perubahan terhadap sistem pemerintahan daerah di Indonesia yang mulanya menerapkan sistem sentralisasi menjadi sistem desentralisasi. Undang-undang tersebut kemudian direvisi menjadi Undang-undang No.32 Tahun 2004 mengenai otonomi daerah dan desentralisasi fiskal yang mana menjelaskan tentang penyerahan tugas atau wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mendukung tugas pemerintah dan pelayanan publik sesuai dengan bidang pemerintahan yang dilimpahkan.

Salah satu yang menjadi prinsip desentralisasi fiskal yaitu *money follow functions*, yang mana diberikannya kepercayaan dan kewenangan kepada pemerintah daerah dalam melaksanakan pembangunan dan pelayanan di daerahnya (Dirjen Anggaran Departemen Keuangan, 2007). Pengoptimalan pelayanan di daerah memberikan dampak positif dalam pertumbuhan ekonomi daerah dan tentunya akan menambah jumlah pendapatan daerah. Di dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) terdapat unsur pendapatan asli daerah, anggaran belanja daerah, dan pembiayaan. Sisi pendapatan dalam APBD dapat dilihat dengan membandingkan jumlah Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan seluruh jumlah pendapatannya sehingga akan didapat tingkat kemandirian daerah tersebut, sedangkan untuk sisi pengeluaran dengan melihat kecenderungan

jumlah alokasi belanja daerahnya, apakah belanja daerah cenderung untuk upaya peningkatan ekonomi, dalam hal ini belanja modal, ataukah cenderung untuk pendanaan aparatur, seperti belanja pegawai.

Belanja pegawai merupakan pengeluaran oleh pemerintah dalam bentuk uang ataupun barang yang diberikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan pegawai pemerintah lainnya sesuai dengan perundang-undangan sebagai imbalan jasa atas pekerjaan yang telah dilakukan (PP Nomor 58 Tahun 2005). Anggaran belanja daerah yang digunakan dinyatakan tidak tepat sasaran karena banyaknya anggaran yang dikeluarkan untuk belanja pegawai yang tidak adanya kaitan langsung dengan penyelenggaraan program dan kegiatan daerah, sedangkan anggaran yang dikeluarkan untuk belanja modal cenderung lebih kecil dan secara otomatis pembangunan di daerah menjadi tidak optimal (Arwati dan Hadiati, 2013). Fenomena ini nyatanya terjadi di Provinsi Sulawesi Tengah dimana presentasi belanja pegawai lebih besar dibandingkan belanja modal. Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan memaparkan bahwa sebanyak 131 daerah dana APBD-nya digunakan untuk belanja pegawai (Rachman Fadhly, 2017). Sulawesi Tengah menjadi salah satu provinsi dengan tingkat rasio belanja pegawai tertinggi ketiga, setelah DKI Jakarta dan Bengkulu, yaitu sebesar 21,47% dari total realisasi belanja APBD, sedangkan pengalokasian untuk belanja modal lebih sedikit daripada alokasi belanja pegawai yaitu sebesar 15,85% dari total realisasi belanja APBD.

Alokasi belanja pegawai dapat dipengaruhi oleh salah satu indikator yang ada dalam APBD yaitu pendapatan asli daerah (PAD). Pendapatan Asli Daerah

(PAD) yaitu pendapatan yang diterima pemerintah daerah yang bersumber dari daerahnya sendiri atas potensi yang dimiliki oleh daerah tersebut (Mardiasmo, 2004). Empat sumber utama PAD diantaranya adalah pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan pendapatan daerah lain-lain yang dipisahkan.

PAD yang merupakan salah satu sumber penerimaan daerah jika meningkat maka dana yang didapat pemerintah juga semakin tinggi dan hal itu menunjukkan bukti kuat apabila PAD meningkat maka pengeluaran belanja daerah terutama belanja pegawai juga meningkat (Tambunan, 2006). Penelitian Amrozi et al (2013) menunjukkan hasil dengan indikasi yang sama bahwa PAD memiliki pengaruh positif terhadap alokasi belanja pegawai berarti jika PAD yang didapat besar maka belanja pegawainya pun juga akan semakin besar. Kusumadewi dan Arief (2007) menjelaskan *flypaper effect* merupakan keadaan dimana dana perimbangan (diantaranya adalah DAU, DAK, dan DBH) lebih banyak digunakan oleh pemerintah daerah dalam pengalokasian belanja daerahnya dibandingkan dengan kemampuan atau caranya sendiri (yaitu PAD). Pramuka (2010) menyimpulkan bahwa PAD berpengaruh positif signifikan terhadap belanja pegawai, dengan pengaruh tersebut dan juga terbukti tidak terjadi *flypaper effect* di Kabupaten/Kota di Jawa Tengah maka PAD cenderung akan menimbulkan peningkatan jumlah belanja pegawai maupun belanja modal di tahun berikutnya. Juwari et al (2016) melakukan penelitian secara parsial dari komponen PAD, yaitu pajak daerah memiliki pengaruh negatif signifikan terhadap belanja daerah dan retribusi daerah berpengaruh negatif tidak signifikan

terhadap belanja daerah. Devita et al (2014), Masdjojo dan Sukartono (2009), serta Prakosa (2004) pada penelitiannya menunjukkan PAD berpengaruh positif signifikan terhadap belanja langsung, yaitu belanja daerah.

Pemerintah pusat mengalokasikan dananya ke pemerintah daerah atau disebut juga dengan dana transfer yang salah satu komponennya adalah dana perimbangan. Sesuai dengan yang tertera pada Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005, dana perimbangan merupakan dana yang diberikan ke daerah-daerah yang diambil dari pendapatan APBN, dengan tujuan untuk pendanaan kebutuhan daerah di dalam pelaksanaan desentralisasi. Diberikannya dana perimbangan dapat menjadikan kesenjangan fiskal berkurang bahkan juga akan menyeimbangkan keuangan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah ataupun antar pemerintah daerah. Terdapat tiga komponen pembentuk dana perimbangan yaitu Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil (DBH). Holtz-Eakin et al (1985) dalam Devita et al (2014) mengatakan bahwa transfer dari pemerintah pusat memiliki keterkaitan yang sangat erat dengan belanja pemerintah daerah dimana pemerintah daerah terlalu bergantung dengan dana transfer untuk alokasi belanja daerahnya. Seperti yang dikatakan Ndadari dan Priyo Hari (2008) proporsi dana transfer (yaitu DAU, DAK, dan DBH) terhadap penerimaan daerah masih tinggi dibandingkan dengan penerimaan daerah yang lainnya (yaitu PAD). Pemberian dana transfer yang seharusnya membuat kemandirian daerah meningkat justru berdampak sebaliknya, pemerintah daerah semakin bergantung kepada pemberian dana transfer pemerintah pusat tanpa meningkatkan potensi daerahnya.

Dana Alokasi Umum merupakan dana pemerintah yang dialokasikan untuk menyetarakan keuangan di setiap daerah guna pendanaan kebutuhan daerah untuk pelaksanaan desentralisasi (Andri et al, 2016). Pemerintah daerah menerima DAU dan digunakan tanpa adanya aturan penggunaannya, karena itu pemanfaatan DAU lebih dominan pada pengeluaran belanja pegawai seperti halnya yang terjadi di Sulawesi Tengah. Apabila pemerintah daerah tidak dapat mengelola penggunaan DAU dengan baik, maka kemungkinan yang terjadi adalah semakin meningkatnya belanja pegawai yang dikeluarkan. Penerimaan daerah berupa DAU apabila meningkat akan memberikan dampak yang sama terhadap belanja daerahnya (Hidayah dan Setiyawati, 2014). Hidayah dan Setiyawati (2014) melakukan penelitian yang menunjukkan terdapat pengaruh positif yang cukup signifikan oleh DAU terhadap belanja langsung.

Dana perimbangan lainnya berupa Dana Alokasi Khusus (DAK) diberikan kedaerah-daerah guna membantu membiayai kegiatan tertentu yang bersifat khusus dan menjadi prioritas nasional (Situngkir dan Manurung, 2009). Dalam desentralisasi fiskal, kegiatan khusus tersebut telah ditetapkan oleh pemerintah yaitu lebih diutamakan pembangunan, pengadaan, dan perbaikan atas sarana dan prasarana pelayanan masyarakat. Peraturan Pemerintah 104/2000 menjelaskan DAK diberikan kepada daerah-daerah tertentu sesuai dengan usulan kegiatan dan sumber pembiayaan yang diajukan oleh daerah tersebut dalam bentuk rencana proyek atau suatu kegiatan tertentu, maupun dalam bentuk dokumen program rencana. DAK berbeda dengan dana transfer yang lainnya karena dirancang untuk menyimpan nilai “kekhususan” yang terletak pada

pembiayaan kebutuhan sarana dan prasarana pelayanan dasar masyarakat untuk mempercepat pembangunan daerah (UU No. 33 Tahun 2004). Jadi tidak memungkinkan pemerintah daerah menggunakan DAK untuk belanja pegawai di belanja tidak langsung, karena telah ditentukan penggunaan dananya dan tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Seperti hasil penelitian Handayani dan Nuraina (2012) serta Segoro dan Pratiwi (2014) tidak adanya pengaruh positif DAK terhadap belanja pegawai. Hal itu dikarenakan pemerintah pusat memberikan DAK kepada daerah yang memperhatikan untuk membiayai kegiatan-kegiatan yang bersifat khusus. Berbeda dengan pernyataan Nugraeni (2011) yang meneliti seluruh kabupaten/kota di Indonesia mendapat hasil yaitu DAK berpengaruh positif terhadap belanja daerah.

Dana Bagi Hasil (DBH) adalah dana yang dialokasikan ke daerah dengan angka presentase tertentu guna menyongkong kebutuhan daerah tersebut dalam pelaksanaan desentralisasi (PP Nomor 55 Tahun 2005). Terdapat dua sumber DBH yaitu dana bagi hasil yang berasal dari pajak dan dana bagi hasil bukan pajak yaitu dari sumber daya alam. Daerah berkekayaan alam dan berpenghasilan pajak akan menerima pendapatan dari sumber-sumber tersebut untuk membiayai belanja daerah. Masdjojo dan Sukartono (2009) melakukan penelitiannya di Provinsi Jawa Tengah pada tahun 2006 hingga 2008. Hasil yang diperoleh menyatakan bahwa DAU dan DBH memiliki pengaruh positif signifikan terhadap belanja daerah sedangkan DAK berpengaruh positif namun tidak signifikan terhadap belanja daerah. Akbar et al (2016) menyatakan di dalam penelitiannya bahwa DBH memiliki pengaruh positif signifikan terhadap belanja pegawai, membuktikan

bahwa apabila DBH yang diterima pemerintah daerah tinggi maka pengeluaran untuk belanja pegawai juga akan tinggi. Seperti dikutip pernyataan Mardiasmo yang mengatakan bahwa DBH selama ini lebih banyak digunakan untuk belanja pegawai, bahkan juga mengambil porsi 80% dari DAU (Anshori, 2017).

Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian milik Muhammad Ridho Akbar et al (2016) tentang pengaruh pendapatan asli daerah (PAD) dan dana perimbangan terhadap pengalokasian belanja pegawai. Perbedaan antara penelitian ini dengan penelitian tersebut adalah pengambilan objek penelitian yang berbeda yaitu pada Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah yang menduduki urutan ketiga dengan belanja pegawai tertinggi, setelah DKI Jakarta dan Bengkulu, oleh karena itu replikasi ini dilakukan dengan tujuan untuk menguji kekuatan penelitian sebelumnya dan untuk mengetahui apakah akan menghasilkan hasil penelitian yang sama dengan penelitian sebelumnya yaitu milik Akbar et al. Judul yang digunakan untuk penelitian ini adalah **Pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Perimbangan terhadap Alokasi Belanja Pegawai (Studi Empiris pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sulawesi Tengah Periode 2011-2015)**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan pemaparan latar belakang di atas, pemerintah daerah menerima PAD dan Dana Perimbangan, terdiri dari DAU, DAK, dan DBH dari pemerintah pusat dan kemudian digunakan untuk alokasi belanja daerah, dalam

penelitian ini adalah belanja pegawai. Adapun rumusan masalah yang diajukan adalah :

1. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh terhadap Alokasi Belanja Pegawai di Daerah Provinsi Sulawesi Tengah?
2. Apakah Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh terhadap Alokasi Belanja Pegawai di Daerah Provinsi Sulawesi Tengah?
3. Apakah Dana Alokasi Khusus berpengaruh terhadap Alokasi Belanja Pegawai pada di Daerah Provinsi Sulawesi Tengah?
4. Apakah Dana Bagi Hasil berpengaruh terhadap Alokasi Belanja Pegawai di Daerah Provinsi Sulawesi Tengah?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dilakukannya penelitian ini yaitu:

1. Untuk mengetahui pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Alokasi Belanja Pegawai di Daerah Provinsi Sulawesi Tengah.
2. Untuk mengetahui pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Alokasi Belanja Pegawai Daerah Provinsi Sulawesi Tengah.
3. Untuk mengetahui pengaruh Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap Alokasi Belanja Pegawai Daerah Provinsi Sulawesi Tengah.
4. Untuk mengetahui pengaruh Dana Bagi Hasil (DBH) terhadap Alokasi Belanja Pegawai Daerah Provinsi Sulawesi Tengah.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai wacana dalam pengembangan ilmu pengetahuan khususnya di bidang Akuntansi Sektor Publik.

1.4.2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai wacana dalam memberikan masukan dalam pengambilan keputusan serta dijadikan sebagai saran dalam penetapan kebijakan-kebijakan di masa yang akan datang.