

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Jawa Barat merupakan propinsi yang memiliki kota dengan pendapatan daerah yang besar. Namun, masih banyak kota di Jawa Barat yang penyerapan belanja daerah nya masih lamban. Sedangkan kota tersebut termasuk kedalam kota yang berkepadatan penduduk. Pemerintah telah memberi keleluasaan kepada pemerintah daerah tersebut agar dapat mengurus pendapatan daerah nya sendiri. Kebijakan ini disebut otonomi daerah. Menurut UU No. 32 tahun 2004 pasal 1 ayat 5, otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan perundang-undangan. Tujuan dari otonomi daerah itu sendiri adalah untuk meningkatkan pelayanan publik dan memajukan perekonomian daerah nya.

Otonomi daerah diyakini merupakan jalan terbaik dalam rangka mendorong pembangunan daerah, yang dimaksudkan agar adanya pemerataan dalam pembangunan wilayah ditiap daerah nya dan tidak adanya ketimpangan antar daerah maupun kota karena adanya otonomi daerah. Konsekuensi adanya otonomi daerah yaitu pemerintah daerah harus menggali potensi pendapatan yang ada di daerah nya agar PAD (pendapatan asli daerah) meningkat. PAD merupakan sumber utama bagi suatu daerah. PAD yang diperoleh suatu daerah berasal dari

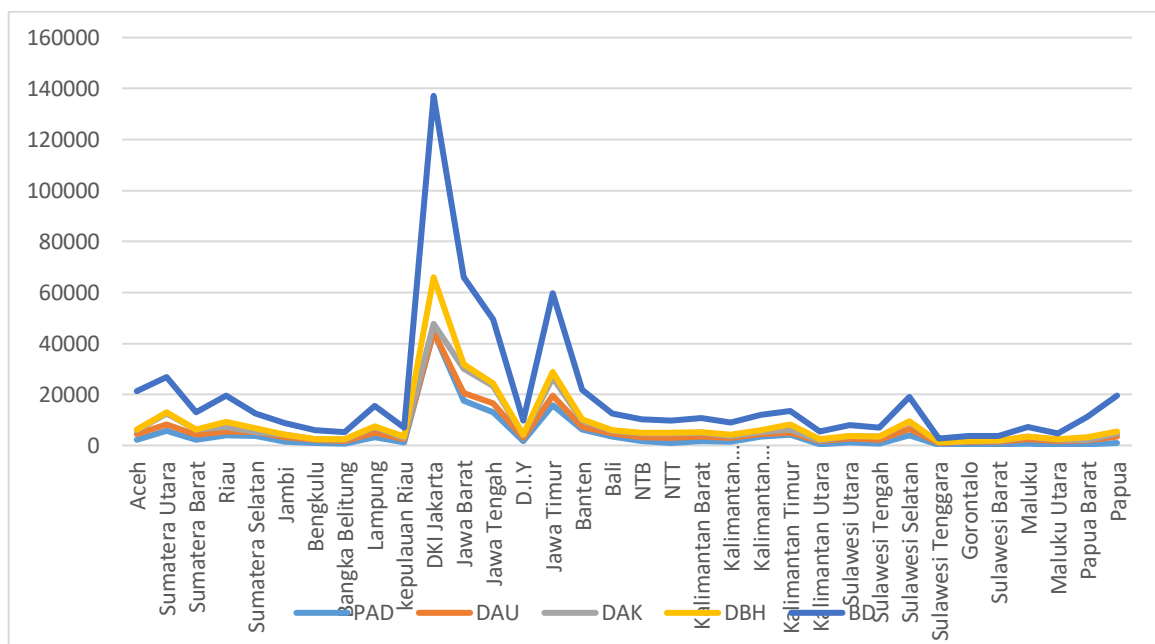
pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, serta lain-lain PAD yang sah.

Tujuan dengan dirancangnya APBD ini agar pemerintah daerah dapat memperkirakan berapa jumlah besaran pendapatan yang akan di terima dan pengeluaran yang akan di belanjakan. Adapun pengeluaran yang di lakukan oleh pemerintah daerah dalam era otonomi daerah ini haruslah memberikan atau menyediakan apa yang disebut dengan pelayanan publik yang mana ini dilakukan agar seluruh masyarakat yang ada di daerah pemerintah masing-masing daerah tersebut dapat mencapai kesejahteraan yang mana sesuai dengan tujuan dilakukannya otonomi daerah tersebut. Adapun yang dimaksud dengan pelayanan publik ini adalah kegiatan ataupun serangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa dan pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik (UU No 25 Tahun 2009).

Pelayanan publik ini haruslah disediakan oleh pemerintah daerah. Pelayanan publik yang dimaksud disini yaitu menurut Pemendagri No.13/2006 dan revisinya Pemendagri No.59/2007 bahwa pemaksimalan pengeluaran daerah ditujukan untuk pembangunan infrastruktur, pelayanan kesehatan, pendidikan, keamanan, perumahan rakyat, penataan ruang, perlindungan lingkungan hidup, dan pelayanan lain nya yang dibutuhkan oleh masyarakat. Dalam rangka menyediakan pelayanan publik ini, maka pemerintah daerah melakukan pengeluaran yang mana pengeluaran ini dapat disebut sebagai belanja daerah.

Desentralisasi merupakan alat kebijakan pemerintah yang paling efektif dalam menangani masalah yang berkaitan dengan stabilitas dan pertumbuhan ekonomi dalam sebuah negara yang demokrasi. Desentralisasi tidak hanya berarti pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, tetapi lebih dari pelimpahan wewenang, desentralisasi diharapkan mampu memberikan manfaat yang nyata yaitu peningkatan partisipasi dan perbaikan alokasi sumberdaya produktif (Mardiasmo, 2009).

Dibawah ini merupakan realisasi Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, dan Dana Bagi Hasil Provinsi di Indonesia Tahun 2018.



Sumber : Data Djpk-Kemenkeu, diolah, berbagai Propinsi Tahun 2018.

Gambar 1.1

Realisasi Belanja Daerah, PAD, DAU, DAK, DBH 34 Provinsi di Indonesia

Tahun Anggaran 2018 (dalam Jutaan rupiah)

Dari gambar 1.1 dapat dilihat bahwa tingkat APBD tiap provinsi sangat berbeda, dengan rata-rata semua provinsi belum dapat mandiri dengan menggunakan Pendapatan Asli Daerah (PAD) nya masing-masing. Tiap provinsi masih sangat mengandalkan dana transfer dari pemerintah pusat agar kebutuhan belanja daerah nya dapat terpenuhi. Jawa Barat Merupakan provinsi dengan populasi yang paling banyak diantara provinsi yang lainnya, maka dari itu dapat dikatakan bahwa seharusnya Jawa Barat dapat mandiri, dengan menggunakan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang dimiliki nya tanpa harus menggunakan dana yang diberikan oleh Pemerintah Pusat.

Setiap daerah memiliki kemampuan keuangan yang tidak sama dengan daerah-daerah lain untuk mendanai kegiatannya, hal ini menimbulkan ketimpangan fiskal antara satu daerah dengan daerah yang lainnya. Oleh karena itu, untuk mengatasi ketimpangan fiskal ini pemerintah mengalokasikan dana transfer yang bersumber dari APBN untuk mendanai kebutuhan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi. Pemerintah pusat akan mentransfer dana perimbangan yang terdiri dari, Dana Alokasi Umum (DAU) Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Dana Bagi Hasil (DBH) yang terdiri dari pajak dan sumber daya alam. Ditegaskan dalam UU No. 25 tahun 1999, bentuk transfer yang paling penting di Indonesia adalah DAU dan DAK selain DBH. Disamping dana perimbangan tersebut, pemda juga memiliki sumber pendanaan sendiri berupa Pendapatan Asli Daerah (PAD), pembiayaan dan pendapatan lain-lain.

Kebijakan pendanaan semua dana tersebut diserahkan kepada pemerintah daerah. Adanya transfer dana DAU bagi pemda merupakan sumber pendanaan

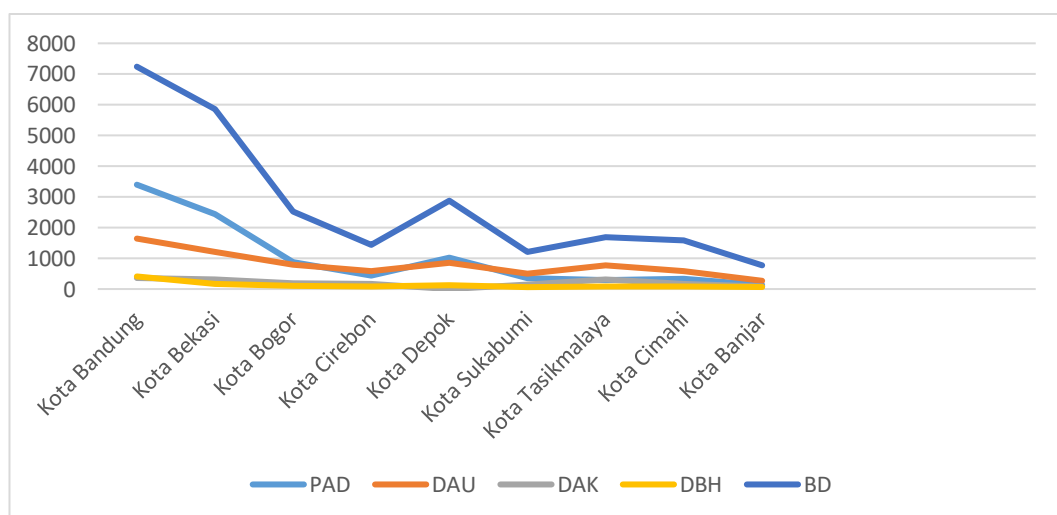
dalam melaksanakan kewenangannya, sedangkan kekurangan pendanaan diharapkan dapat digali melalui pendapatan daerah itu sendiri. Namun, kenyataannya transfer dana dari pemerintah pusat merupakan sumber dana utama pemerintah daerah untuk membiayai belanja daerah.

Sumber- sumber pokok keuangan daerah yang terdiri dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) serta dana perimbangan yang terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil (DBH) akan berimplikasi pada struktur dan proporsi pengeluaran dan penerimaan pada APBD kabupaten dan kota (Mardiasmo, 2004). Lebih lanjut dijelaskan bahwa manajemen keuangan daerah dibagi menjadi dua bagian, yaitu manajemen penerimaan dan manajemen pengeluaran daerah. Penilaian terhadap pengelolaan keuangan dan pembiayaan pembangunan daerah berimplikasi sangat luas pada kedua komponen tersebut dan tentunya akan sangat menentukan kedudukan suatu pemerintah daerah dalam melaksanakan otonomi daerah. Hal ini berkaitan erat dengan pemberian kekuasaan, kewenangan, dan keleluasaan kepada pemerintah daerah dalam mengatur dan melaksanakan program pembangunan daerahnya.

Alokasi transfer di negara-negara sedang berkembang pada umumnya lebih banyak didasarkan pada aspek belanja tetapi kurang memperhatikan kemampuan pengumpulan pajak lokal. Akibatnya, dari tahun ke tahun Pemerintah Daerah selalu menuntut transfer yang lebih besar dari pemerintah pusat, bukannya mengeksplorasi basis pajak lokal secara lebih optimal (oates, 1999 dalam halim 2003). Bukti-bukti empiris secara internasional menunjukkan bahwa tingginya

ketergantungan pada transfer ternyata berhubungan negatif dengan pemerintahannya (Mello dan Barenstrein, 2001). Hal ini berarti Pemerintah Daerah akan lebih berhati-hati dalam menggunakan dana daerah yang digali dari masyarakat dari pada dana yang diterima dari pusat. Fakta ini memperlihatkan bahwa perilaku fiskal Pemerintah Daerah dalam merespon transfer dari pusat menjadi determinan penting dalam menunjang efektifitas kebijakan transfer.

Beberapa peneliti menemukan respon Pemda berbeda untuk transfer dan pendapatan sendiri (seperti pajak). Artinya ketika penerimaan daerah berasal dari transfer, maka stimulasi atas belanja yang ditimbulkannya berbeda dengan stimulasi yang muncul dari pendapatan daerah (terutama pajak daerah). Ketika respon belanja daerah lebih besar terhadap transfer, maka disebut *flypaper effect* (oates, 1999 dalam halim 2003).



Sumber : Data DJPK-Kemenkeu, diolah Tahun 2018

Gambar 1.2

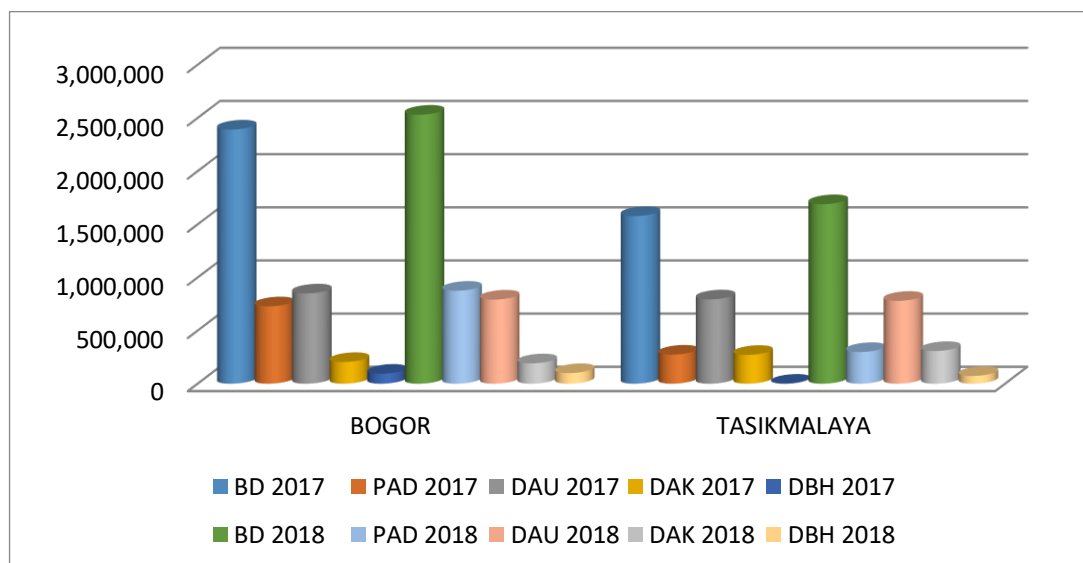
Realisasi Belanja Daerah, PAD, DAU, DAK, DBH Kota di Jawa Barat Tahun Anggaran 2018 (dalam Jutaan Rupiah)

Gambar tersebut merupakan ringkasan realisasi Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, dan Dana Bagi Hasil, Kota di Jawa Barat Tahun 2018. Pada gambar 1.2 dapat terlihat Jawa Barat merupakan provinsi dengan populasi penduduk yang sangat tinggi, dimana kepadatan penduduknya banyak di dominasi di daerah Jawa Barat, masih banyak kota di Jawa Barat yang belum mampu menggunakan secara maksimal Dana Alokasi Umum (DAU) yang diberikan oleh pemerintah pusat untuk kepentingan belanja daerah, bahkan pula masih banyak kota di Jawa Barat yang tidak bisa memaksimalkan untuk mengumpulkan pendapatan asli daerah (PAD) yang dimilikinya.

Disini peneliti mengambil dua kota di Jawa Barat yang memiliki penduduk yang sangat padat dan yang menuju padat yaitu kota Bogor dan kota Tasikmalaya. Dua kota tersebut merupakan kota yang sangat berbeda jika di bandingkan, namun pemerintah pusat akan mentransfer dana yang tidak jauh beda dari daerah yang lain nya, walaupun Kota Bogor merupakan kota industri yang berkepadatan penduduk namun tetap saja Kota Bogor masih belum bisa menggunakan secara maksimal dana PAD untuk belanja daerah, sedangkan Kota Tasikmalaya yang kita ketahui memiliki banyak home industri, yang berbanding terbalik dengan Kota Bogor, tetap saja seharusnya Pemerintah Daerah dapat memanfaatkan hal-hal yang dapat meningkatkan PAD Kota Tasikmalaya. Sekarang Kota Tasikmalaya sudah banyak memiliki sumber PAD yang semakin banyak, seperti yang kita ketahui bahwa Kota Tasikmalaya sedang melakukan penambahan lokasi-lokasi wisata karena semakin banyak nya penduduk yang berdatangan, baik

dari mahasiswa yang ber kuliah di Tasikmalaya maupun yang berpindah kependudukan ke Kota Tasikmalaya.

Berikut ini merupakan ringkasan realisasi Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil (DBH) di Kota Bogor dan Tasikmalaya tahun 2017 dan 2018.



Sumber : Data Djpk-Kemenkeu, diolah, berbagai kota dan tahun.

Gambar 1.3

Realisasi Belanja Daerah, PAD, DAU, DAK, DBH Pemerintah Daerah Kota Bogor dan Tasikmalaya. Tahun Anggaran 2017 dan 2018 (dalam milyar rupiah).

Berdasarkan gambar 1.3 menunjukkan kemampuan keuangan daerah di kota Bogor dan Tasikmalaya. Jika dilihat dari gambar diatas dapat dilihat bahwa Kota Bogor pada tahun 2017, DAU lebih besar dibandingkan dengan PAD, kemudian ketika tahun 2018 Kota Bogor dapat merubah dan meningkatkan PAD nya lebih besar dibandingkan DAU, diketahui pada tahun 2018 Kota Bogor meningkatkan

PAD sebesar Rp. 913 M atau mencapai 102,93 % dari target yang ditetapkan. Perolehan PAD sebesar itu dikontribusi oleh pendapatan sektor Pajak Daerah sebesar Rp. 592M atau lebih 102,47 % dari target.

Kota Tasikmalaya pada tahun 2017 dan 2018 DAU lebih tinggi dibandingkan dengan PAD, dan pada tahun 2018 pemerintah daerah Kota Tasikmalaya hanya mampu mengalokasikan dana pendidikan sebesar 5% dari dana yang dimiliki pemerintah daerah Kota Tasikmalaya. Disini terjadi perbedaan yang signifikan dimana pemda Kota Bogor dapat meningkatkan PAD, setelah dari tahun 2004-2017 hanya mengandalkan dana transfer dari pemerintah pusat. Sedangkan Kota Tasikmalaya masih belum mampu meningkatkan PAD nya. Namun peneliti disini masih belum meyakini bahwa dengan meningkatnya PAD di Kota Bogor dan belum meningkatnya PAD di Kota Tasikmalaya dapat menghindari fenomena *flypaper effect* yang kemungkinan bisa terjadi di pemerintahan.

Penelitian yang dilakukan oleh Maemunah (2006) diketahui bahwa tidak terdapat perbedaan terjadinya *flypaper effect* baik pada daerah yang PAD-nya tinggi, maupun pada daerah yang PAD-nya rendah. Atau dengan kata lain, *flypaper effect* tidak hanya terjadi pada daerah miskin PAD, namun juga terjadi pada daerah kaya PAD.

Berdasarkan latar belakang diatas, peneliti tertarik untuk meneliti apakah terjadi *flypaper effect* di Kota Bogor dan Kota Tasikmalaya. Penelitian ini diberi judul **"Analisis *Flypaper Effect* Terhadap Belanja Daerah 2 Kota Di Jawa Barat Tahun 2004-2018 (Kota Bogor dan Kota Tasikmalaya)**

1.2 Identifikasi Masalah

Dari latar belakang di atas maka dapat di peroleh suatu identifikasi masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, dan Dana Bagi Hasil secara parsial berpengaruh terhadap Belanja Daerah di Kota Bogor dan Kota Tasikmalaya tahun 2004-2018?
2. Bagaimana Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, dan Dana Bagi Hasil secara bersama-sama berpengaruh terhadap Belanja Daerah di Kota Bogor dan Kota Tasikmalaya tahun 2004-2018?
3. Apakah terjadi *flypaper effect* terhadap Belanja Daerah di Kota Bogor dan Kota Tasikmalaya tahun 2004-2018?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan identifikasi masalah yang telah diuraikan, maka penelitian ini bertujuan untuk :

1. Mengetahui pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, dan Dana Bagi Hasil secara parsial berpengaruh terhadap Belanja Daerah di Kota Bogor dan Kota Tasikmalaya tahun 2004-2018.
2. Mengetahui pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, dan Dana Bagi Hasil secara bersama-sama

berpengaruh terhadap Belanja Daerah di Kota Bogor dan Kota Tasikmalaya tahun 2004-2018.

3. Mengetahui apakah terjadi *flypaper effect* terhadap Belanja Daerah di Kota Bogor dan Kota Tasikmalaya tahun 2004-2018.

1.4 Kegunaan Penelitian

1.4.1 Kegunaan Secara Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dan dapat membuka wawasan pembaca secara teoritis terhadap fenomena *flypaper effect*.

1.4.2 Kegunaan Secara Praktis

1. Bagi Penulis

Penelitian ini membantu peneliti agar lebih mengetahui secara nyata tentang anggaran dan realisasi anggaran yang digunakan oleh pemerintah daerah.

2. Bagi Akademisi

Penelitian ini akan menambah wawasan bagi mahasiswa, khususnya mahasiswa Fakultas Ekonomi dan Bisnis, agar dapat menambah teori dan data yang dapat memperluas hasil penelitian ini.

3. Bagi Pemerintah

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada pemerintah, khususnya pemerintah daerah agar dapat mengambil kebijakan yang dapat mengurangi penggunaan dana transfer dari pemerintah pusat.

