

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Disahkannya Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, yang kemudian di amandemen menjadi Undang-Undang No.32 Tahun 2004 dan Undang-undang No. 33 Tahun 2004, maka telah terjadi perubahan yang fundamental bagi sistem keuangan daerah dimana sistem keuangan yang pada awalnya bersifat sentralisasi berubah menjadi desentralisasi. Hal ini berarti bahwa Pemerintah Pusat telah memberikan kewenangan secara penuh kepada pemerintah daerah untuk mengelola dan mengatur rumah tangganya sendiri dengan sesedikit mungkin campur tangan dari pemerintah pusat. Pemerintah daerah mempunyai hak dan kewenangan yang luas untuk mengeksplor sumber-sumber keuangan yang dimilikinya.

Pelaksanaan kebijakan otonomi daerah di Indonesia, dimulai dilaksanakan secara efektif pada tanggal 1 Januari 2001. Melalui otonomi diharapkan daerah akan lebih mandiri dalam menentukan seluruh kegiatannya dan pemerintah pusat diharapkan tidak terlalu aktif mengatur daerah. Pemerintah daerah diharap mampu memainkan perannya dalam membuka peluang memajukan daerah dengan melakukan identifikasi potensi sumber-sumber pendapatannya dan mampu menetapkan belanja daerah secara ekonomis, wajar, efisien dan efektif termasuk perangkat daerah meningkatkan kinerja, mempertanggungjawabkan kepada pemerintah atasannya maupun kepada publik (H.A.W Widjaja, 2004:101).

Chairunnisa Puspitawati, 2013

Analisis Komparasi Flypaper Effect Pada Daerah Pendapatan Asli Daerah (Pad) Tinggi Dan Rendah Dengan Metode Elastisitas (Studi Kasus Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat)
Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

Kebijakan ini dipandang sangat demokratis dan memenuhi aspek desentralisasi yang sesungguhnya. Desentralisasi pada dasarnya memiliki tujuan untuk lebih meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat, pengembangan kehidupan berdemokrasi, keadilan, pemerataan dan pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah dan antar daerah (Sidik et al, 2002 dalam Mutiara Maimunah, 2006:2).

Dalam pelaksanaannya, sesuai Undang-undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, yang dimaksud dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah adalah suatu sistem pembiayaan pemerintah dalam kerangka Negara Kesatuan, yang mencakup pembagian keuangan antara pemerintah Pusat dan Daerah serta pemerataan antar daerah secara proporsional, demokratis, adil dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi dan kebutuhan daerah sejalan dengan kewajiban dan pembagian kewenangan serta tata cara penyelenggaraan kewenangan tersebut, termasuk pengelolaan dan pengawasan keuangannya (Saragih, 2003).

Wujud dari adanya perimbangan tersebut adalah dengan adanya dana perimbangan yang dialokasikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah sebagai salah satu sokongan dana yang dapat digunakan untuk mendanai kebutuhan daerah. Selain itu, dana perimbangan dari pusat juga dapat digunakan untuk menyeimbangkan ketimpangan sumber pendanaan antara pusat dan daerah serta untuk mengurangi kesenjangan pendanaan antar daerah. Dana perimbangan terdiri atas Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil yang bersumber dari pajak dan sumber daya alam. Di samping ketiga

Chairunnisa Puspitawati, 2013

Analisis Komparasi Flypaper Effect Pada Daerah Pendapatan Asli Daerah (Pad) Tinggi Dan Rendah Dengan Metode Elastisitas (Studi Kasus Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat)
Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

dana perimbangan tersebut, pemerintah daerah juga memiliki sumber pendanaan sendiri yang berupa Pendapatan Asli Daerah (PAD), pembiayaan dan pendapatan lain-lain. Baik dana perimbangan maupun dana pendapatan asli daerah, sama-sama digunakan untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah.

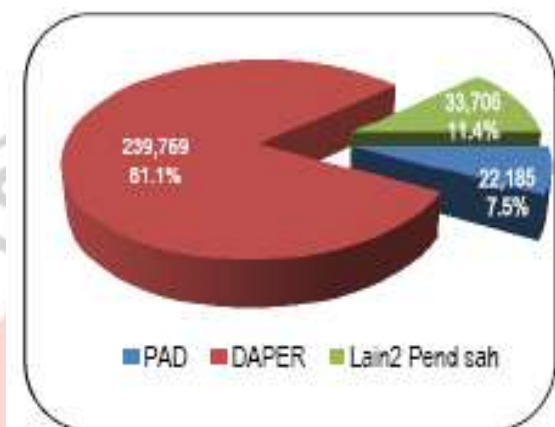
Pemberian transfer yang dilakukan pemerintah pusat pada dasarnya adalah untuk merubah dari eksternalisasi fiskal menjadi internalisasi, perbaikan sistem perpajakan, koreksi ke-tidak efisien-an fiskal, dan pemerataan fiskal antar daerah (Oates, 1999 dalam Haryo Kuncoro, 2007:2). Namun, faktanya alokasi biaya transfer yang dilakukan pemerintah pusat kepada daerah di negara berkembang pada umumnya lebih banyak didasarkan pada aspek belanja tapi kurang memperhatikan kemampuan pengumpulan pajak lokal (Naganathan dan Sivagnanam, 1999 dalam Haryo Kuncoro, 2007:2). Hal ini mengakibatkan pemerintah daerah selalu menuntut transfer yang lebih besar lagi dari pemerintah pusat (Shah, 2004 dalam Haryo Kuncoro, 2007:2), bukannya mengeksplorasi basis pajak lokal secara lebih optimal (Oates, 1999, dalam Haryo Kuncoro, 2007:2). Suatu kondisi ketika respon (belanja) daerah lebih besar terhadap transfer daripada pendapatannya sendiri, disebut *flypaper effect* (Oates, 1999 dalam Syukriy Abdullah dan Abdul Halim, 2003).

Fenomena *flypaper effect* ini juga berlaku pada kasus pemerintah daerah kota dan kabupaten di Indonesia. Data hasil temuan Haryo Kuncoro (2007:2) menunjukkan proporsi pendapatan asli daerah (PAD) hanya mampu membiayai belanja pemerintah daerah paling tinggi sebesar 20 persen. Hal ini didukung oleh data yang bersumber dari Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, yang

Chairunnisa Puspitawati, 2013

Analisis Komparasi Flypaper Effect Pada Daerah Pendapatan Asli Daerah (Pad) Tinggi Dan Rendah Dengan Metode Elastisitas (Studi Kasus Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat)
Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

menggambarkan bahwa komposisi realisasi pendapatan daerah Kabupaten/Kota di Indonesia dalam Tahun anggaran 2009 didominasi oleh Dana Perimbangan sebesar 81,1% diikuti oleh lain-lain pendapatan sah sebesar 11,4% dan sisanya sebesar 7,5% merupakan Pendapatan Asli Daerah (PAD).



Gambar 1.1

Komposisi Realisasi Pendapatan Daerah Kab/Kota di Indonesia

Sumber: Analisis Realisasi APBD TA 2009, Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan RI

Setiap daerah memiliki karakteristik dan kemampuan mengelola sumber daya yang berbeda-beda. Jawa Barat, merupakan provinsi dengan jumlah penduduk terbanyak di Indonesia. Dari sisi ekonomi, selama lebih dari tiga dekade ini telah mengalami perkembangan ekonomi yang pesat. Saat ini peningkatan ekonomi modern ditandai dengan peningkatan pada sektor manufaktur dan jasa. Provinsi Jawa Barat memiliki tingkat konsentrasi yang tinggi dalam sektor manufaktur termasuk diantaranya elektronik, industri kulit, pengolahan makanan, tekstil, *furniture* dan industri pesawat. Juga panas bumi, minyak dan gas, serta industri petrokimia menjadi andalan Jawa Barat. Selain diunggulkan dengan jumlah penduduk dan kegiatan perekonomiannya, Jawa Barat

Chairunnisa Puspitawati, 2013

Analisis Komparasi Flypaper Effect Pada Daerah Pendapatan Asli Daerah (Pad) Tinggi Dan Rendah Dengan Metode Elastisitas (Studi Kasus Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat)
Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

juga memiliki banyak tempat-tempat hiburan, rekreasi dan wisata yang menarik wisatawan baik domestik maupun mancanegara untuk berkunjung ke Jawa Barat.

Berbagai kondisi yang dijelaskan diatas merupakan potensi-potensi yang dimiliki oleh Provinsi Jawa Barat dan dapat dimanfaatkan sebagai sumber pendapatan daerah untuk mendanai Belanja Daerah. Data statistik realisasi APBD Tahun 2009 dengan mengambil sampel 4 kabupaten dan 3 kota di Provinsi Jawa Barat sebagai berikut:

Tabel 1.1
Realisasi APBD TA 2009 Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat

Kab/Kota	PAD	DAU	Belanja Daerah	Proporsi PAD	Proporsi DAU
Kab. Karawang	133.731.689.147	722.098.972.000	1.274.965.822.798	10,49%	56,64%
Kab. Majalengka	68.121.599.611	642.722.208.000	928.141.675.797	7,34%	69,25%
Kab. Sumedang	104.172.660.221	629.006.913.000	951.691.409.125	10,95%	66,09%
Kab. Tasikmalaya	49.657.867.201	801.713.443.000	1.253.770.095.370	3,96%	63,94%
Kota Cirebon	77.318.391.813	365.486.549.000	620.625.958.024	12,46%	58,89%
Kota Sukabumi	66.190.680.359	287.525.695.000	557.821.530.539	11,87%	51,54%
Kota Banjar	25.849.341.609	209.610.505.000	393.596.851.571	6,57%	53,26%

Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan RI

Berdasarkan tabel 1.1 di atas menunjukkan bahwa proporsi PAD dan DAU terhadap Belanja Daerah memiliki kesenjangan yang cukup besar dimana, rata-rata PAD hanya mampu mendanai kurang dari 15% dari belanja daerah, sedangkan sebagian besar pendanaan belanja daerah bersumber dari DAU dan sisanya dari pendapatan lain-lain.

Penelitian mengenai *flypaper effect* sebelumnya telah dilakukan oleh beberapa peneliti namun dalam penelitian ini peneliti mencoba untuk melakukan pengkajian kembali fenomena *flypaper effect* dengan melakukan analisis komparasi *flypaper effect* untuk daerah dengan PAD tinggi dan rendah. Penentuan terjadinya *flypaper effect* pada penelitian ini menggunakan metode elastisitas.

Chairunnisa Puspitawati, 2013

Analisis Komparasi Flypaper Effect Pada Daerah Pendapatan Asli Daerah (Pad) Tinggi Dan Rendah Dengan Metode Elastisitas (Studi Kasus Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat)
Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

Dalam bidang perekonomian daerah, konsep elastisitas dapat digunakan untuk memahami dampak dari suatu kebijakan, contohnya Pemerintah Daerah dapat mengetahui dampak kenaikan pajak atau subsidi terhadap pendapatan daerah, tingkat pelayanan masyarakat, kesejahteraan penduduk, pertumbuhan ekonomi, pertumbuhan investasi dan indikator ekonomi lainnya serta digunakan untuk menganalisis dampak kenaikan pendapatan daerah terhadap pengeluaran daerah atau jenis pengeluaran daerah tertentu (Anonim, Modul 8 Elastisitas).

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya seperti yang dilakukan oleh Syukriy Abdullah dan Abdul Halim (2003) yaitu selain terletak pada perbedaan jumlah variabel independen, dimana pada penelitian terdahulu menggunakan tambahan Pajak Daerah sebagai variabel independennya (X3), juga tidak menggunakan analisis komparasi *flypaper effect*. Penelitian yang dilakukan Mutiara Maimunah (2006) memiliki perbedaan dengan penelitian ini, yaitu terletak pada lokasi dan kurun waktu penelitian. Haryo Kuncoro (2007) juga melakukan penelitian mengenai fenomena *flypaper effect*, perbedaan dengan penelitian ini adalah dimana pada penelitian terdahulu menjelaskan secara lebih luas mengenai fenomena *flypaper effect* pada kinerja keuangan pemerintah daerah, sedangkan penelitian yang disusun lebih menekankan kepada fenomena *flypaper effect* pada PAD dan DAU terhadap Belanja Daerah serta analisis komparasi *flypaper effect* yang dilakukan pada kabupaten/kota dengan PAD tinggi dan rendah. Penelitian dari Diah Ayu Kusumadewi dan Arief Rahman (2007) juga menjadi acuan dalam penelitian ini, perbedaan dengan penelitian sebelumnya terletak kepada cakupan lokasi penelitian, dimana penelitian yang disusun

Chairunnisa Puspitawati, 2013

Analisis Komparasi Flypaper Effect Pada Daerah Pendapatan Asli Daerah (Pad) Tinggi Dan Rendah Dengan Metode Elastisitas (Studi Kasus Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat)
Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

memiliki cakupan yang lebih khusus yaitu hanya di wilayah Kota/Kabupaten di Provinsi Jawa Barat serta metode penentuan *flypaper effect* yang berbeda.

Penelitian mengenai *flypaper effect* khususnya di Jawa Barat juga sebelumnya telah dilakukan yaitu oleh Mayang Sofiani (2007) dan Yuda Husnul Wasa (2010). Pada kedua penelitian sebelumnya sama-sama tidak menggunakan analisis komparasi *flypaper effect*, oleh karena itu pada penelitian ini akan dilakukan analisis untuk mengetahui apakah ada tingkat perbedaan *flypaper effect* di daerah dengan PAD tinggi dan rendah dengan menggunakan metode elastisitas.

Berdasarkan uraian singkat yang telah dijelaskan sebelumnya, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian mengenai fenomena *flypaper effect* dengan melakukan analisis mengenai kemungkinan adanya perbedaan *flypaper effect* di kabupaten/kota yang memiliki PAD tinggi dengan kabupaten/kota dengan PAD rendah dalam tahun anggaran 2010-2011 dengan menggunakan metode elastisitas. Untuk itu, judul dalam penelitian ini adalah “**Analisis Komparasi *Flypaper Effect* pada Daerah Pendapatan Asli Daerah (PAD) Tinggi dan Rendah dengan Metode Elastisitas, Studi Kasus Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat**”.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan diatas, rumusan masalah dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat.
2. Bagaimana pengaruh Dana Alokasi Umum terhadap Belanja Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat.
3. Apakah terjadi *Flypaper Effect* pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat dalam tahun anggaran 2010-2011.
4. Apakah terdapat perbedaan *Flypaper Effect* pada Kabupaten/Kota dengan PAD tinggi dan PAD rendah.

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat.
2. Mengetahui pengaruh Dana Alokasi Umum terhadap Belanja Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat.
3. Mengetahui kemungkinan terjadinya *Flypaper Effect* pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat dalam tahun anggaran 2010-2011.
4. Mengetahui kemungkinan adanya perbedaan *Flypaper Effect* pada Kabupaten/Kota dengan PAD tinggi dan PAD rendah.

1.4 Kegunaan Penelitian

Beberapa kegunaan yang diharapkan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Kegunaan Akademis

Secara akademis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi empiris yaitu menambah pengetahuan dan wawasan mengenai fenomena *flypaper effect* pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat serta kontribusi teoritis yaitu sebagai bahan referensi bagi peneliti-peneliti lain yang tertarik pada bidang kajian ini.

2. Kegunaan Praktis

Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran dan masukan bagi Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah demi perbaikan terutama terkait pelaksanaan otonomi daerah serta penyusunan kebijakan pada periode yang akan datang.