

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Krisis ekonomi yang dialami Indonesia pada tahun 1998 mendorong adanya perubahan dalam berbagai bidang, salah satunya sistem pemerintahan yang awalnya menerapkan sistem sentralisasi berubah menjadi desentralisasi (Putra *et.al.*, 2020). Sebagai konsekuensi penerapan desentralisasi, terjadi pelimpahan wewenang di segala bidang serta penyerahan sumber-sumber pendanaan kepada pemerintah daerah (Badrudin, 2017:38). Selaras dengan penerapan sistem pemerintahan desentralisasi, pemerintah mengeluarkan kebijakan Otonomi daerah yang diatur berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 yang kemudian direvisi menjadi UU No. 32 Tahun 2004. Dengan diberlakukannya Otonomi daerah menyebabkan Pemerintah daerah mempunyai hak, wewenang dan tanggung jawab penuh atas pengelolaan daerahnya sendiri (Purnamawati dan Making, 2021).

Rahayuni dan Sari (2021) “Daerah otonom harus menggunakan kewenangan dan kemampuan yang dimiliki untuk menggali sumber keuangannya sendiri, mengelola dan menggunakan potensi-potensi pada daerahnya untuk meningkatkan keuangan daerahnya hingga mampu untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerahnya”. Berdasarkan PP 105 tahun 2000, pemerintah daerah dapat mengatur pengelolaan keuangan daerahnya dengan harapan terjadinya keseimbangan yang lebih transparan dan akuntabel dalam pendistribusian kewenangan, pembiayaan dan penataan sistem pengelolaan keuangan yang lebih baik dalam mewujudkan pelaksanaan otonomi daerah. Pemerintah daerah yang diwakili oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai kekuasaan penuh dalam membentuk kebijakan-kebijakan yang mendukung kelancaran interaksi ekonomi antarpelaku ekonomi daerah dalam mengelola potensi sumber daya yang ada pada masing-

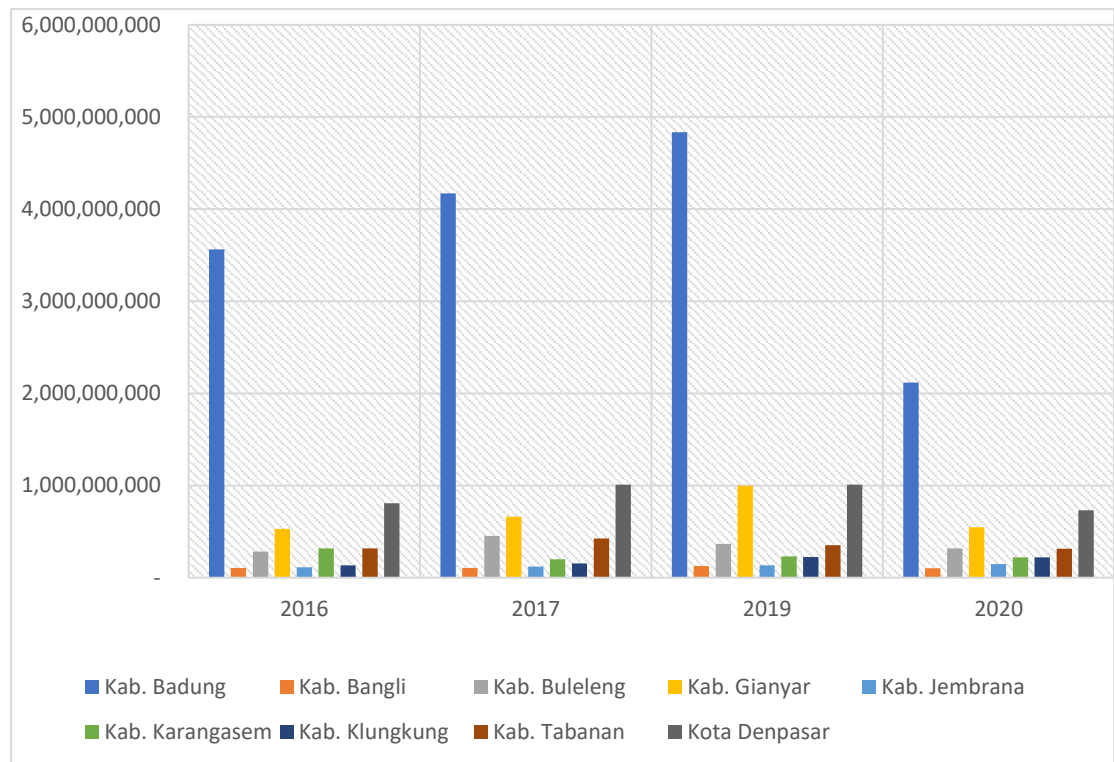
masing daerah (Badrudin, 2017:4). Maka dari itu pemerintah daerah menyusun alokasi dan realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). APBD memiliki beberapa komponen yaitu Pendapatan asli daerah (PAD) dan dana perimbangan yang terdiri dari Dana alokasi umum (DAU), Dana alokasi khusus (DAK) dan Dana Bagi Hasil (DBH) serta berisi pengeluaran yang berisi belanja-belanja. Belanja yang terjadi pada daerah diharapkan dapat dibiayai sedemikian rupa dari Pendapatan asli daerah (Putri *et.al.*, 2021).

Pendapatan asli daerah menjadi salah satu sumber keuangan yang diandalkan terutama dalam rangka pembiayaan pelaksanaan pemerintah daerah. Pendapatan asli daerah bersumber dari pajak daerah, retribusi daerah, dan lain-lain pendapatan yang sah. Pemerintah daerah harus menggali potensi pendapatan daerah secara maksimal. Namun di Indonesia terjadi ketimpangan pendapatan yang diperoleh pada masing-masing daerah. Pendapatan asli daerah cenderung tinggi pada daerah dengan kekayaan sumber alam yang melimpah dan tingkat industri yang tinggi serta pendapatan asli daerah cenderung rendah pada daerah dengan kekayaan sumber alam terbatas serta tingkat industri rendah (Sema dan Riduwan 2021).

Dengan pelaksanaan kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, menimbulkan kekhawatiran beberapa daerah karena kebijakan ini memberikan konsekuensi bagi pemerintah daerah untuk mandiri, baik dari sisi sistem pembiayaan maupun dalam penentuan arah pembangunan daerah sesuai dengan prioritas dan kepentingan masyarakat di daerah (Mardiasmo, 2018:101). Selaras dengan kekhawatiran ini, terdapat salah satu fenomena yang mencolok dari kebijakan otonomi daerah di Indonesia yaitu ketergantungan pemerintah daerah yang tinggi kepada pemerintah pusat atau sering disebut fenomena *flypaper effect* (Zainuddin dan Batubara, 2020).

Provinsi Bali terdiri dari 9 Kabupaten/Kota antara lain : Kabupaten Badung, Kabupaten Bangli, Kabupaten Buleleng, Kabupaten Gianyar, Kabupaten Jembrana, Kabupaten Karangasem, Kabupaten Klungkung, Kabupaten Tabanan dan Kota Denpasar (Bappeda.baliprov.go.id). Dalam kurun waktu lima tahun nilai pendapatan asli daerah di Provinsi Bali memiliki nilai

bervariasi dan cenderung mengalami kenaikan kecuali pada tahun 2020. Pendapatan asli daerah tahun 2020 mengalami penurunan pada seluruh Kabupaten/Kota di Provinsi Bali. Berikut data Pendapatan asli daerah di Provinsi Bali selama tahun 2016 – 2020.



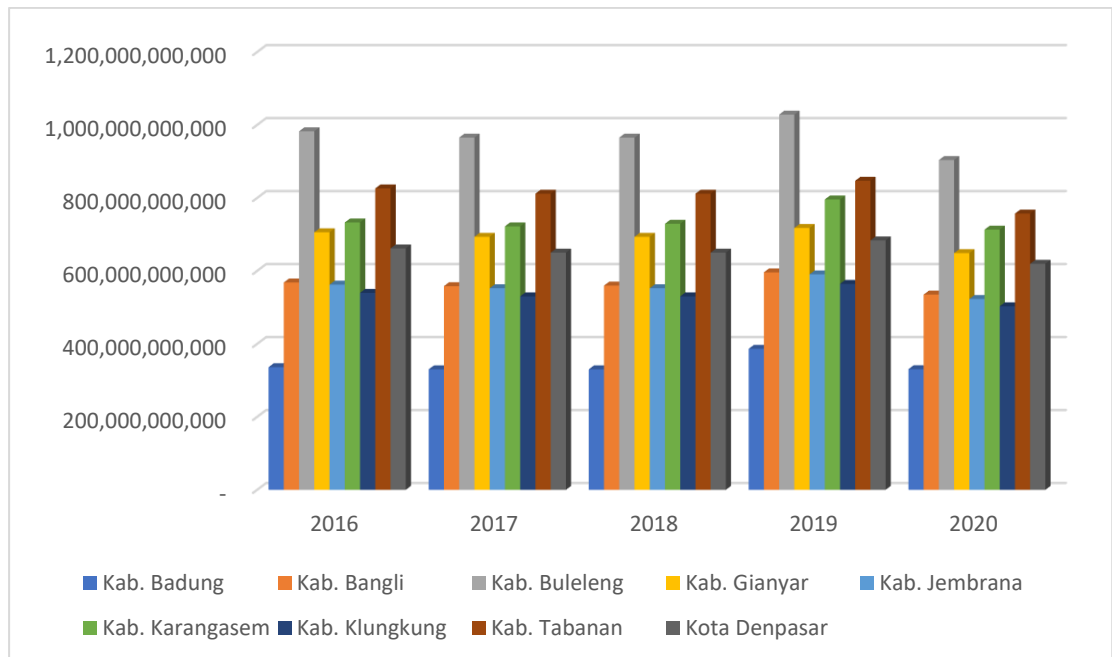
Sumber : Diolah penulis, 2022 (dari BPS)

Gambar 1.1. Pendapatan Asli Daerah Pemerintah Daerah di Provinsi Bali

Berdasarkan Gambar 1.1 menggambarkan realisasi Pendapatan asli daerah Pemerintah Daerah di Provinsi Bali tahun 2016-2020. Dapat dilihat bahwa terjadi ketimpangan PAD yang diperoleh oleh masing-masing Kabupaten/Kota di Provinsi Bali. Pendapatan asli daerah tertinggi yang dihasilkan oleh Kabupaten/Kota di Provinsi Bali pada tahun 2016-2020 diperoleh oleh Kabupaten Badung yaitu sebesar Rp. 19.243.801.543.378,70. Hal ini menunjukkan bahwa Kabupaten Badung berhasil secara maksimal mengelola potensi-potensi penghasilan daerahnya. Sedangkan Pendapatan asli daerah terendah ada pada Kabupaten Bangli sebesar Rp. 563.473.405.333,39. Hal ini mengindikasikan Kabupaten Bangli belum dapat menggali sektor industri ekonomi dan sumber alam yang dimiliki secara maksimal.

Tingkat pendapatan suatu daerah memiliki pengaruh penting terhadap belanja yang menjalankan roda pemerintahan daerah tersebut. Belanja yang dilakukan oleh pemerintah daerah berfungsi sebagai kebijakan ekonomi yang akan berdampak pada perekonomian daerah (Sari dan Mustanda, 2019). Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 58 tahun 2005, belanja daerah dipergunakan dalam rangka pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan provinsi atau kabupaten/kota yang terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan yang ditetapkan dalam ketentuan perundang-undangan. Penggunaan belanja daerah diprioritaskan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat dalam upaya memenuhi kewajiban daerah yang diwujudkan dalam bentuk peningkatan pelayanan dasar, pendidikan, kesehatan, fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak serta mengembangkan sistem jaminan social (PP No. 58 tahun 2005). Belanja daerah harus dialokasikan secara tepat agar terjadi stabilitas perekonomian dan pertumbuhan ekonomi (Sari dan Mustanda, 2019).

Disisi lain pemerintah pusat menjalankan kebijakan desentralisasi fiskal sebagai bentuk dukungan untuk meningkatkan keuangan daerah dalam melaksanakan otonomi daerah (Septriani *et.al.*, 2020). Desentralisasi fiskal dilakukan oleh pemerintah pusat dengan memberikan dana transfer perimbangan kepada daerah berupa dana bagi hasil (DBH) baik pajak maupun non pajak, dana alokasi umum (DAU), dan dana alokasi khusus (DAK) (Negara dan Khoirunnurrofik 2021). Dalam UU No. 23 tahun 2014 dinyatakan bahwa dana perimbangan merupakan dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dana perimbangan ini bertujuan untuk membantu daerah untuk mengelola keuangan daerahnya masing-masing.



Sumber: Diolah oleh Penulis, 2021 (dari DJPK Kemenkeu)

Gambar 1.2. Realisasi DAU Pemerintah Daerah di Provinsi Bali

Dari Gambar 1.2. adalah realisasi DAU yang diterima Pemerintah Daerah di Provinsi Bali. Dalam kurun waktu lima tahun dapat dilihat penerimaan DAU cukup besar namun stagnan atau cenderung tidak ada peningkatan yang signifikan. DAU tertinggi pada tahun 2016-2020 diperoleh oleh Kabupaten Buleleng. Kabupaten Buleleng terindikasi belum memanfaatkan sumber potensi secara maksimal dan masih mengandalkan DAU untuk pembiayaan daerah. Selain itu Kabupaten Buleleng juga memiliki nilai PAD yang lebih kecil dari nilai DAU.

Menurut Kuncoro (2004) dalam (Nawawi, 2021) menyampaikan bahwa “PAD hanya mampu membiayai belanja pemerintah daerah sebesar 20 persen”. Dan hal ini mengindikasikan bahwa pemerintah daerah lebih banyak menggantungkan dana perimbangan dari pemerintah pusat untuk membiayai belanja daerahnya (Fadilah dan Helmayunita, 2020). Pemerintah daerah lebih banyak merespon dana belanja daerah dengan menggunakan Dana perimbangan yang diproksikan dengan Dana alokasi umum (DAU), Dana alokasi khusus (DAK) dan Dana bagi hasil (DBH) daripada menggunakan Pendapatan asli

daerah (PAD) atau lebih dikenal dengan fenomena *flypaper effect* (Ningsih *et.al.*, 2021).

Tabel 1.1. Rasio DAPER terhadap PAD Pemerintah Daerah di Provinsi Bali pada tahun 2016-2020

Kabupaten/Kota	PAD	DAPER	Rasio DAPER pada PAD
Kab. Badung	19,243,801,543	2,793,018,282	13%
Kab. Bangli	563,473,405	3,551,771,972	86%
Kab. Buleleng	1,757,448,206	6,343,051,451	78%
Kab. Gianyar	3,506,171,183	4,557,109,710	57%
Kab. Jembrana	644,097,116	3,507,185,812	84%
Kab. Karangasem	1,169,267,818	4,730,177,116	80%
Kab. Klungkung	920,282,761	3,353,531,226	78%
Kab. Tabanan	1,775,861,035	5,378,427,316	75%
Kota Denpasar	4,497,912,002	4,683,428,655	51%

Sumber : Diolah oleh Penulis, 2021 (Dari DJPK Kemenkeu)

Dari Tabel 1.1. dapat dilihat bahwa Rasio Dana Perimbangan terhadap Pendapatan Asli Daerah Pemerintah Daerah di Provinsi Bali pada tahun 2016-2020 masih tergolong tinggi pada beberapa Kabupaten. Rasio tertinggi ada di Kabupaten Bangli serta rasio yang terendah berada pada Kabupaten Badung serta Kabupaten Denpasar. Hal ini menguatkan indikasi adanya fenomena *flypaper effect* pada Pemerintah Daerah di Provinsi Bali.

Fenomena *flypaper effect* sudah dikaji dalam banyak literatur. Menurut penelitian yang dilakukan Septriani *et.al.*, (2020) menyatakan bahwa Pendapatan asli daerah berpengaruh signifikan terhadap Belanja daerah serta Dana alokasi umum berpengaruh signifikan negatif terhadap Belanja daerah dan *flypaper effect* tidak terjadi pada Kabupaten/Kota di Provinsi Riau pada tahun 2000-2015.

Sedangkan menurut penelitian yang dilakukan Fintari (2020) menyatakan bahwa telah terjadi *flypaper effect* di Kota Bima tahun 2015-2017 karena koefisien DAU lebih besar dari koefisien PAD.

Dari penelitian terdahulu menunjukkan hasil yang berbeda-beda dan tidak konsisten. Ketidakkonsistenan ini menyebabkan peneliti merasa harus mengkaji ulang kembali. Dan hasil penelitian tidak bisa disamaratakan untuk setiap provinsi yang ada di Indonesia mengingat setiap provinsi memiliki kemampuan yang berbeda dari sisi ekonomi dan potensi sumber daya.

Berdasarkan uraian latar belakang masalah yang terjadi di atas, maka penelitian ini mengambil judul yaitu **“Pengaruh Pendapatan Asli Daerah Dan Dana Perimbangan Terhadap Belanja Daerah Serta Analisis *Flypaper Effect* Pada Pemerintah Daerah Provinsi Bali Tahun 2016-2020”**.

1.2. Rumusan Masalah

1. Bagaimana Pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Daerah pada Pemerintah Provinsi Bali tahun 2016-2020 ?
2. Bagaimana Pengaruh Dana Perimbangan terhadap Belanja Daerah pada Pemerintah Provinsi Bali tahun 2016-2020 ?
3. Apakah *flypaper effect* terjadi pada Pemerintah Provinsi Bali tahun 2016-2020 ?

1.3. Tujuan Penelitian

1. Ingin mengetahui pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Daerah pada Pemerintah Provinsi Bali tahun 2016-2020.
2. Ingin mengetahui pengaruh Dana Perimbangan terhadap Belanja Daerah pada Pemerintah Provinsi Bali tahun 2016-2020.
3. Ingin mengetahui terjadi atau tidaknya fenomena *flypaper effect* pada Pemerintah Provinsi Bali tahun 2016-2020.

1.4. Manfaat Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah tersebut, penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat untuk berbagai pihak seperti sebagai berikut:

1. Bagi Penulis

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi penulis dalam meningkatkan dan mengembangkan wawasan dan ilmu mengenai Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan serta Belanja Daerah.

2. Bagi Instansi Terkait

Hasil penelitian ini dapat dijadikan referensi atau anjuran dalam mengelola keuangan daerah yang sesuai dengan asas otonomi daerah dan desentralisasi fiskal yang sesuai dengan keadaan sesungguhnya dalam ruang lingkup APBD di Kabupaten/Kota pada Provinsi Bali, serta menjadi bahan evaluasi tentang kebijakan dan manajemen penerimaan pendapatan dan pendanaan daerah bagi pemerintah daerah di Kabupaten/Kota Bali.

3. Bagi Pihak Lain

Penelitian ini bisa menjadi referensi untuk bahan perbandingan atau bagi mereka yang hendak menindaklanjuti hasil penelitian ini dengan menguraikan ide dan melakukan penelitian yang lebih detail.