

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Salah satu agenda reformasi yang dicita-citakan untuk dicapai adalah pemberian otonomi daerah yang seluas-luasnya. Untuk merealisasikan agenda tersebut pada tahun 1999 terbentuklah dua undang-undang yang dikenal dengan undang-undang Otonomi Daerah, yaitu UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Kedua undang-undang ini selanjutnya disempurnakan dengan UU No.32 tahun 2004 dan UU No. 33 tahun 2004. Otonomi daerah dimaksudkan sebagai kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Penyerahan wewenang ini lazim disebut dengan desentralisasi. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu juga diarahkan untuk meningkatkan daya saing daerah berdasarkan potensi yang dimiliki.

Penyelenggaraan desentralisasi ini tentu saja memerlukan sumber pendanaan yang besar. Penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah akan terlaksana secara

optimal apabila penyelenggaraan urusan pemerintahan diikuti dengan pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah. Sesuai pasal 5 UU No. 33 tahun 2004, sumber pendapatan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi terdiri dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, dan Lain-lain Pendapatan Yang Sah. Penyerahan urusan dan pemberian sumber pendanaan dalam bentuk kebijakan perimbangan keuangan pada daerah otonom, pada hakekatnya ditujukan untuk memberikan keleluasaan bagi pemerintah daerah dalam menyikapi aspirasi masyarakat dan prioritas daerah guna mempercepat upaya peningkatan kesejahteraan dan pelayanan umum kepada masyarakat di daerah, serta secara lebih luas diharapkan berdampak pada pertumbuhan dan perkembangan ekonomi daerah. Akan tetapi pada kenyataannya desentralisasi masih menimbulkan masalah yang besar yaitu dengan melakukan penyelewengan anggaran Belanja Daerah yang telah dianggarkan dari pelimpahan wewenang pemerintah pusat.

Dalam 10 tahun terakhir Indonesia berhasil mempertahankan laju pertumbuhan perekonomian yang mampu tumbuh positif. Padahal dalam 10 tahun terakhir perekonomian global dilanda krisis keuangan dimana harga komoditas yang menurun dan perdagangan internasional yang melemah. Menurut Sri Mulyani (Kompas, 2017) dalam konteks 10 tahun terakhir pertumbuhan ekonomi kita tumbuh cukup tinggi yakni 5,6%. Beliau juga mengatakan ada karakteristik yang membuat ekonomi Indonesia tahan banting yakni kemampuan menjaga sumber pertumbuhan ekonomi domestik dimana populasi 250 juta penduduk menjadi kekuatan utama ekonomi Indonesia. Mulai dari tingkat konsumsi, investasi, hingga

pengeluaran pemerintah sebagai bantalan sosial sekaligus counter siklus ekonomi global yang melemah

Jika dilihat dari letak geografis, Bali terletak diantara Pulau Jawa dan Pulau Lombok. Bali merupakan daerah pariwisata yang sangat potensial karena keindahan alam dan budaya dengan keunikan dan menarik bagi para wisatawan lokal maupun mancanegara untuk berwisata di Bali. Bali juga memiliki sarana dan prasarana yang lengkap untuk menunjang fasilitas pariwisata untuk wisatawan dimana berpotensi untuk menjadikan Bali daerah wisata sehingga bisa dimanfaatkan oleh pemerintah mengelola sumber daya tersebut untuk menjadikan Bali sebagai objek pendapatan daerah terbesar.

Kegiatan perekonomian di Bali banyak terpengaruh oleh kegiatan perekonomian di pulau Jawa, terutama Jawa Timur. Orientasi perekonomian mengarah ke Surabaya. Sektor-sektor yang menonjol di dalam kegiatan ekonomi ialah sektor pertanian dan sektor pariwisata. Menurut Bappenas Bali, dalam sektor pertanian sebagian terbesar petani 76% bercocok tanam padi dimana menunjukkan adanya kemajuan-kemajuan dalam produksi. Produksi pangan lainnya berupa jagung, ubi-ubian, dan kacang-kacangan. Kabupaten Bangli merupakan penghasil jagung terbesar. Sedangkan Buleleng merupakan penghasil kacang-kacangan, terutama kacang kedele, produksi kacang tanah terutama di Kabupaten Tabanan dan Buleleng. Di sektor peternakan menghasilkan ternak ekspor berupa sapi dan babi yang juga merupakan bahan ekspor utama Bali. Meskipun mutu daging dan berat ternak tersebut rata-rata relatif masih rendah. Sektor pariwisata menduduki tempat kedua setelah pertanian, perkembangan sektor ini membawa serta berkembangnya

usaha di bidang jasa-jasa dan UMKM lainnya yang cukup menyerap tenaga kerja. Di bidang perindustrian, perkembangan terutama terdapat pada industri-industri kecil/rakyat atau industri-industri kerajinan, seperti pahat-memahat, tenun, dan lain-lain.

Arah pembangunan Bali di bidang ekonomi saat ini akan dilakukan yang menjadi fokus utama yaitu pengembangan ekonomi kerakyatan bertujuan untuk meningkatkan pemerataan ekonomi masyarakat. Karena selama ini ekonomi kerakyatan Bali mempunyai dampak besar dalam menggerakkan ekonomi tingkat bawah yang ditunjang dengan pembangunan infrastruktur dan konektivitas yang memadai. Namun, sektor pertanian yang menjadi utama dari perekonomian di Bali, justru mengalami penurunan. Data PDRB (Produk Domestik Regional Bruto) Bali menunjukkan bahwa sumbangan sektor pertanian terlihat terus menurun. Sekurangnya sejak 2010, yang ketika itu tercatat 17,2%. Sudah kurang 20% sumbangan sektor pertanian pada tahun itu dan sudah kurang mencerminkan Bali sebagai daerah agraris. Kemudian, sumbangan itu terus mengalami penurunan hampir secara konsisten setiap tahun. Menyisakan 13,8% pada PDRB Bali 2018 yang diumumkan 2019 lalu. Sudah kurang dari sepertujuh sumbangannya.

Sektor yang berkembang akhir-akhir ini merupakan sektor pariwisata yang menjadi objek pendapatan daerah terbesar bagi Bali sendiri. Sektor pariwisata sebagai penunjang utama ekonomi Bali tumbuh yang tercatat pernah mengalami minus. Sementara secara umum masyarakat merasakan kondisi ekonomi masih jauh dari kata menggemberikan. Berdasarkan rilis terakhir data Badan Pusat Statistik (BPS) Bali, pertumbuhan ekonomi Bali triwulan III 2019 hanya sebesar 5,34%

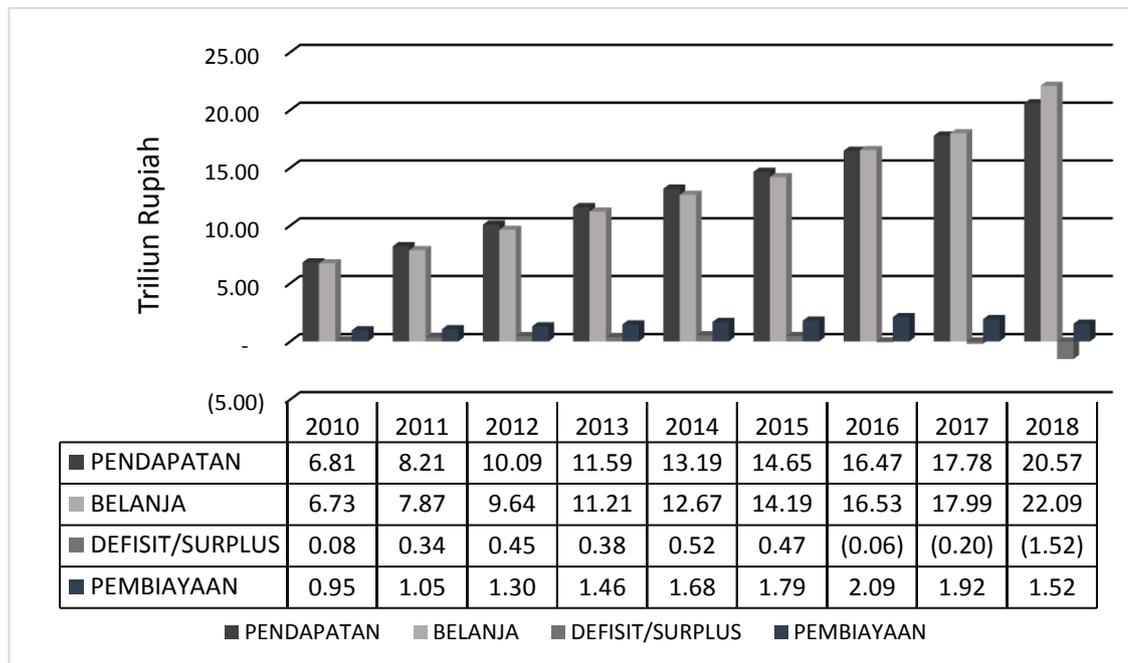
dengan PDRB atas dasar harga berlaku (ADBH) tercatat sebesar Rp. 64,84 triliun. Pertumbuhan ini mengalami perlambatan jika dibandingkan dengan periode yang sama tahun sebelumnya yang tercatat tumbuh 6,15%. Pertumbuhan ini tidak terlepas dari kontribusi akomodasi makan dan minum yang memiliki porsi tertinggi dengan nilai Rp. 8,82 triliun, tertinggi kedua. Transportasi dan perdagangan juga berkontribusi besar terhadap PDRB Bali karena nialinya mencapai Rp. 6,21 triliun.

Seiring dengan sektor pariwisata yang dijadikan objek pendapatan daerah, pemerintah juga harus berupaya melakukan pembangunan di daerah Bali. Pendapatan yang besar dari sektor wisata seharusnya didukung oleh pemerataan pembangunan karena idealnya perekonomian suatu daerah juga diukur dari tingkat pembangunan suatu daerah dan pertumbuhan daerah tersebut.

Namun pada praktiknya, sebagian besar pembangunan proyek yang dikerjakan di Provinsi Bali merupakan proyek dari kebijakan pusat yang selalu mengatasnamakan untuk mendukung pariwisata. Padahal seharusnya pembangunan suatu daerah harus berdampak terhadap perekonomian di Provinsi Bali terutama terhadap rakyat kelas bawah dan sektor-sektor perekonomian lain yang tidak memihak terhadap kepentingan tertentu saja.

Berikut ini adalah Gambar I.1 yang berupa ringkasan mengenai APBD di Provinsi Bali pada tahun 2010-2018 dengan menggambarkan anggaran belanja dan pendapatan daerah yang dimiliki di Provinsi Bali dalam tahun 2010-2018.

Ringkasan APBD Provinsi Bali Tahun 2010 - 2018



Sumber: Analisis Belanja Daerah 2010–2018

Gambar I.1

Dari Gambar I.1 dapat dilihat bahwa Belanja Daerah terus mengalami peningkatan dari tahun 2010-2018. Selain Belanja Daerah, Pendapatan Daerah juga mengalami peningkatan seiring dengan pelayanan publik. Pada tahun 2010-2015 terlihat jumlah Pendapatan Daerah mempunyai nilai yang lebih besar dibandingkan dengan Belanja Daerah dan telah terjadi surplus pada tahun tersebut yang berarti kelebihan anggaran pendapatan daerah yang dianggarkan lebih besar dibandingkan anggaran belanja daerah. Akan tetapi pada tahun 2016-2018 mengalami defisit dimana jumlah Belanja Daerah memiliki jumlah yang lebih besar dibandingkan Pendapatan Daerah. Pendapatan daerah juga didominasi oleh pengaruh besarnya Dana Perimbangan dari Pemerintah Pusat.

Pengertian Belanja menurut PSAP No.2, (dalam Erlina, 2008) adalah “Semua pengeluaran dari Rekening Kas Umum Negara/Daerah yang mengurangi saldo Anggaran lebih dalam periode tahun anggaran bersangkutan yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh pemerintah”. Sedangkan menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang, “Belanja Daerah didefinisikan sebagai kewajiban pemerintah daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih”. Istilah belanja terdapat dalam laporan realisasi anggaran, karena dalam penyusunan laporan realisasi anggaran masih menggunakan basis kas. Belanja diklasifikasikan menurut klasifikasi ekonomi (jenis belanja), organisasi dan fungsi.

Belanja Daerah disusun untuk mendanai pelaksanaan urusan Pemerintah Daerah yang terdiri dari urusan wajib yang dilaksanakan dengan berdasarkan Standar Pelayanan Minimal dan terdapat urusan pilihan. Pemerintah daerah menetapkan target capaian kinerja setiap belanja, baik dengan konteks daerah, Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), maupun program dan kegiatan yang bertujuan untuk meningkatkan akuntabilitas perencanaan anggaran dan memperjelas efektifitas dan efisiensi penggunaan anggaran.

Belanja Daerah terdiri dari belanja langsung dan belanja tidak langsung. Belanja langsung merupakan belanja yang ditujukan berdasarkan secara langsung untuk program dan kegiatan pemerintah daerah yang terdiri dari belanja pegawai, belanja barang dan jasa, belanja modal. Sedangkan belanja tidak langsung merupakan belanja yang dianggarkan tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Belanja tidak langsung terdiri dari belanja

pegawai, belanja bunga, belanja subsidi, belanja hibah, belanja bantuan sosial, belanja bagi hasil.

Salah satu masalah pemerintah yang dihadapi dalam perbelanjaan daerah adalah ketidaktersediaannya sumber dana yang diperoleh dari Pendapatan Asli Daerahnya jika dibandingkan kebutuhan suatu daerah. Sehingga tujuan dari pemerintahan yang terdesentralisasi tidak dapat tercapai.

Komposisi Belanja Daerah Provinsi Bali Tahun 2010 – 2018

(dalam triliun rupiah)

BELANJA DAERAH	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
BELANJA PEGAWAI	4.53	5.07	5.76	6.37	7.00	7.20	7.74	7.83	7.71
BELANJA BARANG DAN JASA	1.30	1.93	2.46	2.44	3.00	3.57	4.35	5.48	6.12
BELANJA MODAL	0.92	1.16	1.99	2.42	2.60	2.84	4.34	3.97	3.91
BELANJA LAIN-LAIN	1.92	2.27	2.99	3.85	4.62	5.23	5.88	6.77	4.36

Sumber: djpk.kemenkeu.go.id

Tabel I.1

Dari Tabel I.1 dapat dilihat bahwa komposisi belanja daerah tahun 2010 hingga 2018, anggaran tersebut digunakan untuk belanja pegawai, belanja barang dan jasa, belanja modal dan belanja lain-lain. Dari tabel tersebut juga menunjukkan bahwa sekitar 90% belanja daerah digunakan untuk belanja yang bersifat operasional dan administratif, seperti belanja pegawai, belanja barang dan jasa, belanja rapat, dan belanja perjalanan dinas. Sedangkan untuk belanja yang bersifat atau berjenis belanja investasi hanya berkisar 10%. Ini menunjukkan bahwa kemampuan belanja daerah yang dilakukan seperti belanja pembangunan masih terbilang cukup rendah seperti fasilitas-fasilitas umum proyek jembatan, jalan,

transportasi dan berbagai fasilitas umum lainnya serta sarana dan prasarana publik masih belum tercapai.

Pada praktiknya, pelaporan keuangan pemerintah sering disalahgunakan untuk kepentingan pribadi dengan cara membuat Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) yang nantinya akan disetujui oleh pemerintah pusat. Kemudian setelah disetujui, dana tersebut hanya menjadi rancangan yang tidak direalisasikan dan hanya menjadi dana yang tidak digunakan untuk Belanja Daerah. Hal ini mengindikasikan bahwa dalam APBD sering dijadikan objek sebagai tindakan penyelewengan yang dilakukan pemerintah daerah.

Dalam Undang–Undang Republik Indonesia No. 28 tahun 2009, pendapatan asli daerah yaitu sumber keuangan daerah yang didapat dari wilayah daerah yang bersangkutan yang terdiri dari hasil pajak daerah, retribusi daerah, pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Menurut Ida Mentayani (2012) Pendapatan Asli Daerah idealnya merupakan sumber–sumber pendapatan pokok daerah. Sumber pendapatan lain dapat bersifat fluktuatif dan cenderung di luar pengendalian kewenangan daerah. Pemerintah daerah diharapkan dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah dengan tetap memperhatikan aspek ekonomis, efisiensi dan netralitas.

Menurut (Beritagar.id, 2019) menunjukkan bahwa dalam kurun waktu 2010 hingga 2018, kabupaten Badung yang terletak di provinsi Bali ini memiliki rasio PAD tertinggi se-Indonesia yaitu sebesar 84,1% dari total pendapatannya. Sumber PAD tersebut bersumber dari pajak daerah yang empat kali lebih besar dari Ibukota Bali yaitu Kota Denpasar. Tingginya pajak daerah tersebut berasal dari sektor

wisata seperti pajak hotel dan restoran yang berada di tempat-tempat seperti Seminyak, Legian, Uluwatu dan sekitarnya.

Pendapatan Asli Daerah di Kabupaten/Kota Provinsi Bali selalu mengalami peningkatan. Berikut ini adalah data mengenai realisasi Pendapatan Asli Daerah untuk Kabupaten/Kota di Provinsi Bali selama 9 tahun terakhir yaitu dari 2010-2018, sebagai berikut.

Tabel I.2

Realisasi PAD Kabupaten/Kota di Provinsi Bali Tahun 2010–2018 (dalam jutaan rupiah)

<i>Kabupaten/ Kota</i>	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	<i>Total 2010-2018</i>
Badung	979,195	1,406,298	1,872,346	2,279,114	2,722,626	3,001,464	3,563,586	4,172,457	4,555,716	24,552,802
Bangli	16,253	22,963	40,751	56,646	76,553	87,802	104,829	104,592	122,686	633,075
Buleleng	86,962	109,167	129,004	160,384	219,682	293,038	282,114	455,195	335,555	2,071,101
Gianyar	153,559	209,598	261,222	319,612	424,782	457,321	529,865	697,997	770,205	3,824,161
Jembrana	34,381	41,331	46,470	68,485	89,350	98,160	114,533	121,342	126,477	740,529
Karangasem	62,696	129,556	144,020	168,653	239,425	243,126	232,644	198,664	200,362	1,619,146
Klungkung	31,331	40,736	48,562	67,402	98,838	120,033	134,772	153,234	186,974	881,882
Tabanan	116,861	141,046	183,295	255,418	273,412	300,799	318,085	426,636	363,370	2,378,922
Denpasar	260,483	424,959	511,327	658,975	698,740	776,214	807,042	1,008,711	940,110	6,086,561

Sumber: diolah oleh penulis, 2020 (dari DJPK Kemenkeu)

Tabel I.2 tersebut menggambarkan bagaimana realisasi Pendapatan Asli Daerah kabupaten/kota di Provinsi Bali tahun 2010-2018. Dapat dilihat bahwa PAD selalu mengalami peningkatan seiring dengan berjalannya waktu. Nilai Pendapatan Asli Daerah tertinggi yang dihasilkan oleh kabupaten/kota di Bali pada tahun 2010-2018 diperoleh oleh Kabupaten Badung yaitu sebesar Rp. 24.552.802.000.000,00. Hal tersebut mengindikasikan bahwa Kabupaten Badung telah berkontribusi

maksimal sehingga sudah secara optimal memanfaatkan sumber yang ada. Menurut (Tribunnews, 2015), sumber Pendapatan Asli Daerah pada Kabupaten Badung selama ini sebagian besar berasal dari retribusi Pajak Hotel dan Restoran yaitu sebesar 70%, akomodasi pariwisata di Kecamatan Kuta Selatan yang melingkupi wilayah Jimbaran dan Nusa Dua. Secara geografis, Kabupaten Badung seluas 420,09 km terdiri dari enam kecamatan, yakni Kecamatan Petang, Abiansemal, Mengwi, Kuta, Kuta Utara dan Kuta Selatan dan dari beberapa kabupaten tersebut, tulang punggung Badung merupakan wilayah Kuta Selatan. Selain itu Kabupaten Badung juga menjadi kawasan pertemuan internasional sehingga mengundang para investor untuk menanamkan saham terutama sejak tahun 2013 pertumbuhan ekonomi terus meningkat hingga mencapai 7,30% (Bali.tribunnews.com, 2015).

Sedangkan Pendapatan Asli Daerah terendah diperoleh oleh Kabupaten Bangli sebesar Rp. 633.075.000.000,00. Hal ini disebabkan karena Kabupaten Bangli merupakan daerah yang tidak padat penduduknya dan juga dalam pengembangan industri yang berpotensi untuk meningkatkan pendapatan asli daerah belum bisa mengembangkan secara optimal. Secara geografis Kabupaten Bangli terletak di daerah yang tidak memiliki wilayah laut yang luasnya sebesar 520,81 km. Sektor industri ekonomi masyarakat Bangli digerakkan dan bertumpu pada sektor pertanian, perkebunan, peternakan, perikanan, industri kecil dan perdagangan saja. Sedangkan untuk sektor pariwisata masih belum mampu untuk berkembang dan mengoptimalkan sumber potensial. Sektor wisata belum secara optimal berkembang karena belum adanya pemerataan pengembangan pariwisata Bangli secara menyeluruh yang dimana hanya terkonsentrasi di Kintamani saja.

Padahal daerah lain juga memiliki potensi pariwisata juga seperti di Bangli Timur ada kerajinan bambu, dulang, wisata air terjun dan alamnya mempunyai potensi yang besar begitu juga daerah barat dengan ukiran dan alam luar biasa. Sedangkan di Kintamani Barat terdapat industri pertanian kopi dan agriculture yang luar biasa potensinya. Selanjutnya di Kintamani Timur Bangli dengan Geopark yang pertama di Indonesia dan alam yang begitu indah juga belum berkembang secara lebih pesat lagi (Gatra.com, 2019).

Selain itu menurut (Balipost.com, 2020) Bangli memiliki Indeks Pembangunan Manusia (IPM) yang sangat rendah jika dibandingkan dengan kabupaten lainnya yaitu sebesar 6,9 dan hal ini juga merupakan masalah utama yang dihadapi Kabupaten Bangli sehingga Kabupaten Bangli juga hanya bertumpu pada dana transfer dari pemerintah karena belum secara optimal memanfaatkan sumber dayanya.

Menurut (Kumparan.com, 2018), selain Kabupaten Badung, Buleleng juga tercatat sebagai daerah dengan pertumbuhan realisasi PAD tertinggi di Bali sebesar 53,11%. Tahun 2017 sendiri, target pajak kendaraan mencapai Rp. 1,185 triliun dengan realisasi Rp. 1,287 triliun di Provinsi Bali (radarbali.jawapos.com, 2018). Ini menunjukkan selain sumber PAD di Bali yang bersumber dari pajak hotel dan restoran, pajak kendaraan juga menjadi penyumbang tertinggi di Provinsi tersebut.

Hampir 30% porsi pendapatan per kapita masyarakat Buleleng didominasi oleh sektor pertanian. Selain itu juga produksi pertanian di Buleleng juga sangat besar yang diperdagangkan ke luar daerah hingga ke luar negeri. Hal ini juga disampaikan Nyoman Genep Kepala Bappeda Litbang Buleleng bahwa hal tersebut

juga menjadi indikasi potensi perputaran ekonomi dari sektor tersebut cukup besar. Tenaga kerja yang terdapat di Buleleng sebagian besar terserap dari sektor pertanian yaitu sebesar 40% (Radarbali.jawapos.com, 2019)

DAU adalah dana perimbangan yang dimana merupakan dana yang harus dialokasikan oleh pemerintah pusat kepada daerah setiap daerah otonom sebagai dana pembangunan. Pelaksanaan kebijakan pemerintah Indonesia tentang otonomi daerah, dimulai secara efektif pada tanggal 1 Januari 2001, dengan demikian Pemerintah Daerah dituntut untuk lebih mandiri, termasuk mandiri dalam masalah keuangan. Meskipun demikian Pemerintah Pusat tetap memberi bantuan berupa Dana Alokasi Umum (DAU) sebagaimana yang tercantum pada UU No. 32 tahun 2004. Dalam Undang–Undang tersebut menyatakan bahwa untuk pelaksanaan kewenangan Pemerintah Daerah, Pemerintah Pusat akan mentransfer dana perimbangan yang terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan bagian daerah dari Dana Bagi Hasil (DBH) yang terdiri dari pajak dan sumber daya alam. Di samping itu dana perimbangan tersebut, pemda mempunyai sumber pendanaan sendiri berupa Pendapatan Asli Daerah (PAD), pembiayaan dan lain–lain pendapatan. Kebijakan pendanaan semua dana tersebut diserahkan kepada Pemerintah Daerah.

DAU sendiri bertujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antar daerah yang berguna untuk mengurangi ketimpangan keuangan daerah berdasarkan pertimbangan potensi daerah dan kebutuhan daerah. Penyusunan DAU harus digunakan secara efektif dan efisien karena jika tidak akan menimbulkan masalah pada keuangan daerah dimana DAU bersifat dinamis atau tidak pasti. Menurut

Sugawa Korry (balipuspanews.com, 2017), jika dalam pencapaian APBN tidak tercapai, DAU pasti akan berkurang yang mana berkurangnya DAU akan menimbulkan konsekuensi yang menimbulkan akan adanya program daerah yang dikurangi.

Menurut Bambang selaku Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional (PPN)/Bappenas, ia meminta kepada pemerintah daerah bahwa penggunaan DAU agar tidak digunakan untuk biaya operasional. Karena berdasarkan Undang-Undang DAU diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk pembangunan daerah masing-masing. Dari kajian Bappenas, peningkatan transfer akan ditingkatkan sebesar 0,016% (pertumbuhan). Angka tersebut masih bisa dapat diperbaiki untuk pertumbuhan ekonomi yang lebih besar, mengurangi angka kemiskinan dan mengurangi ketimpangan. Berdasarkan data Kementerian Bappenas sendiri, DAU mampu meningkatkan pertumbuhan ekonomi hingga 80% yang berdampak meningkatkan ketimpangan.

Tujuan dari transfer DAU kepada pemerintah daerah adalah untuk mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah dan menjamin tercapainya standar pelayanan publik. Adanya transfer DAU ini bagi pemerintah daerah merupakan sumber pendanaan dalam melaksanakan kewenangannya, sedangkan kekurangan pendanaan diharapkan dapat digali melalui sumber pendanaan sendiri yaitu Pendapatan Asli Daerah. Namun kenyataannya, transfer dari pemerintah pusat merupakan sumber dana utama pemerintah daerah untuk membiayai operasi utamanya sehari-hari atau belanja daerah, yang oleh pemerintah daerah dilaporkan diperhitungkan dalam APBD. Harapan pemerintah pusat dana transfer tersebut

dapat digunakan secara efektif dan efisien oleh pemerintah daerah untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Kebijakan penggunaan dana tersebut sudah seharusnya pula dilakukan secara transparan dan akuntabel.

Tabel I.3

Realisasi DAU Kabupaten/Kota di Provinsi Bali Tahun 2010–2018 (dalam jutaan rupiah)

<i>Kabupaten/ Kota</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>Total 2010- 2018</i>
<i>Badung</i>	131,920	157,052	353,068	372,625	324,816	286,763	336,243	330,337	330,337	2,623,161
<i>Bangli</i>	292,695	321,381	396,943	450,813	486,381	499,735	568,279	558,296	559,422	4,133,945
<i>Buleleng</i>	512,748	568,132	687,698	796,419	854,532	868,512	982,698	965,435	965,435	7,201,609
<i>Gianyar</i>	387,493	434,900	532,883	609,293	626,675	641,915	705,975	693,574	693,574	5,326,282
<i>Jembrana</i>	308,567	339,502	396,762	450,920	484,826	486,895	562,525	552,643	552,329	4,134,969
<i>Karangasem</i>	374,537	409,813	503,029	563,982	614,793	633,241	732,964	722,184	729,379	5,283,922
<i>Klungkung</i>	285,662	319,611	387,340	444,174	474,428	484,541	539,855	530,372	530,372	3,996,355
<i>Tabanan</i>	429,919	463,074	574,346	663,157	719,622	722,005	826,284	811,769	811,769	6,021,945
<i>Denpasar</i>	336,126	381,372	512,666	580,808	615,962	625,979	661,795	650,169	650,169	5,015,046

Sumber: diolah oleh penulis, 2020 (dari DJPK Kemenkeu)

Tabel I.3 adalah realisasi DAU Kabupaten/Kota di Provinsi Bali pada tahun 2010-2018. Selama kurun waktu 9 tahun seperti pada tabel tersebut, DAU selalu mengalami peningkatan walaupun beberapa daerah dalam waktu tertentu juga mengalami penurunan DAU dalam jumlah kecil. DAU tertinggi pada tahun 2010-2018 diperoleh oleh Kabupaten Buleleng yaitu sebesar Rp. 7.201.609.000.000,00. Hal tersebut mengindikasikan dugaan bahwa Kabupaten Buleleng belum bisa memanfaatkan sumber potensi secara optimal yang seharusnya sumber potensi yang dimiliki dapat meningkatkan PAD. Selain itu Kabupaten Buleleng juga memiliki DAU yang besar dibandingkan dengan PAD selama tahun 2010-2019.

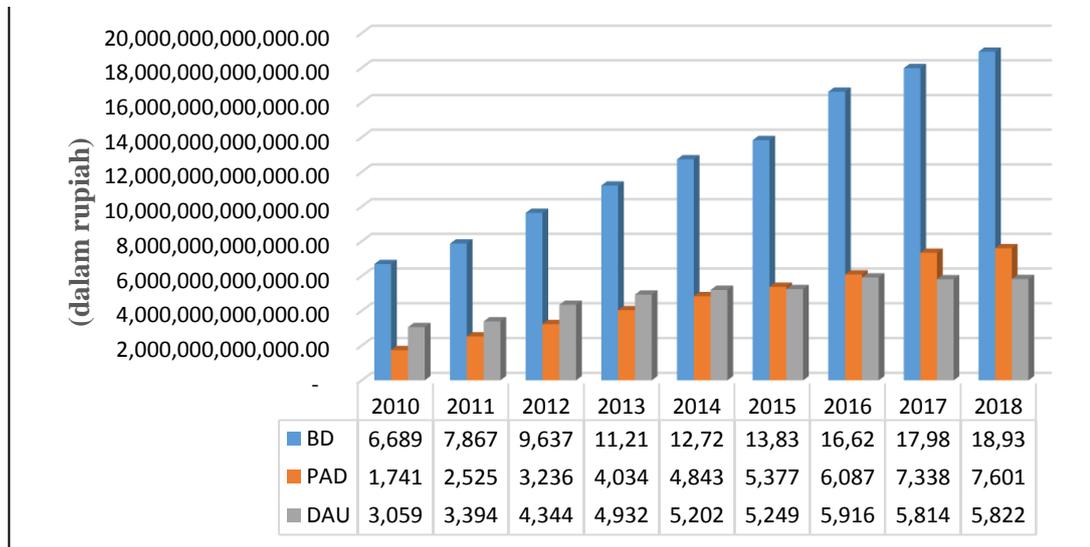
Namun, penggunaan DAU juga harus dilihat seiring dari Belanja Daerah yang digunakannya hingga bisa dirasakan oleh masyarakat umum. Menurut (Mbahan.bulelengkab.go.id, 2016) dana alokasi umum yang berasal dari pemerintah pusat digunakan untuk pembangunan infrastruktur, pembangunan di bidang kesehatan dan pembangunan pendidikan. Selain itu, Kabupaten Buleleng juga memanfaatkan dana tersebut untuk meningkatkan pelayanan publik.

DAU pada Kabupaten Buleleng telah menerima dana bantuan dari pemerintah pusat pada tahun 2018 sebesar Rp. 6,6 miliar (Itabalionline.com, 2019). Menurut Gede Suyasa yang merupakan Kepala Badan Keuangan Daerah Kabupaten Bali, jumlah dana Rp. 6,6 miliar tersebut dibagi rata sebanyak 19 kelurahan masing-masing sebanyak Rp. 352 juta yang dimana dana tersebut digunakan untuk melaksanakan program dana kelurahan karena sebelumnya kelurahan yang selama ini tidak mendapatkan dana lewat DAU, tahun berikutnya diberi DAU tambahan oleh pemerintah pusat. Ia juga menambahkan pemberian anggarannya disesuaikan dengan kategori daerah.

Sedangkan DAU terendah di Kabupaten/Kota Provinsi Bali diperoleh oleh Kabupaten Badung yaitu sebesar Rp. 2.623.161.000.000,00. Hal ini sebanding dengan jumlah PAD Kabupaten Badung yang tinggi dan telah secara mandiri mengoptimalkan sumber-sumber yang dimiliki oleh Kabupaten tersebut. Karena PAD yang tinggi mencerminkan tingkat kemandirian pada suatu daerah. Kabupaten Badung lebih menggunakan PAD untuk untuk kebutuhan Belanja Daerahnya.

Ringkasan PAD, DAU dan Belanja Daerah di Provinsi Bali pada Tahun

2010-2018



sumber: diolah penulis dari DJPK Kemenkeu

Gambar I.2

Dari Gambar 1.3 menunjukkan bahwa belanja daerah terus mengalami peningkatan seiring dengan PAD dan DAU yang juga mengalami peningkatan. Pada tahun 2010-2018 jumlah DAU mengalami peningkatan dan penurunan dimana DAU pada tahun 2010 memiliki jumlah total Rp. 3,059 triliun, tahun 2011 memiliki jumlah Rp. 3,394 triliun, tahun 2012 memiliki jumlah Rp. 4,344 triliun, tahun 2013 memiliki jumlah Rp. 4,932 triliun, tahun 2014 memiliki jumlah sebesar Rp. 5,202 triliun, tahun 2015 sebesar Rp. 5,249 triliun, tahun 2016 sebesar Rp. 5,916 triliun, dan menurun pada tahun 2017 sebesar Rp. 5,814 triliun, lalu mengalami peningkatan kembali sebesar Rp. 5,822 triliun. Sedangkan untuk PAD dari tahun 2010-2018 selalu mengalami peningkatan yaitu pada tahun 2010 sebesar Rp. 1,74 triliun, tahun 2011 sebesar Rp. 2,525 triliun, tahun 2012 sebesar Rp. 3,236 triliun,

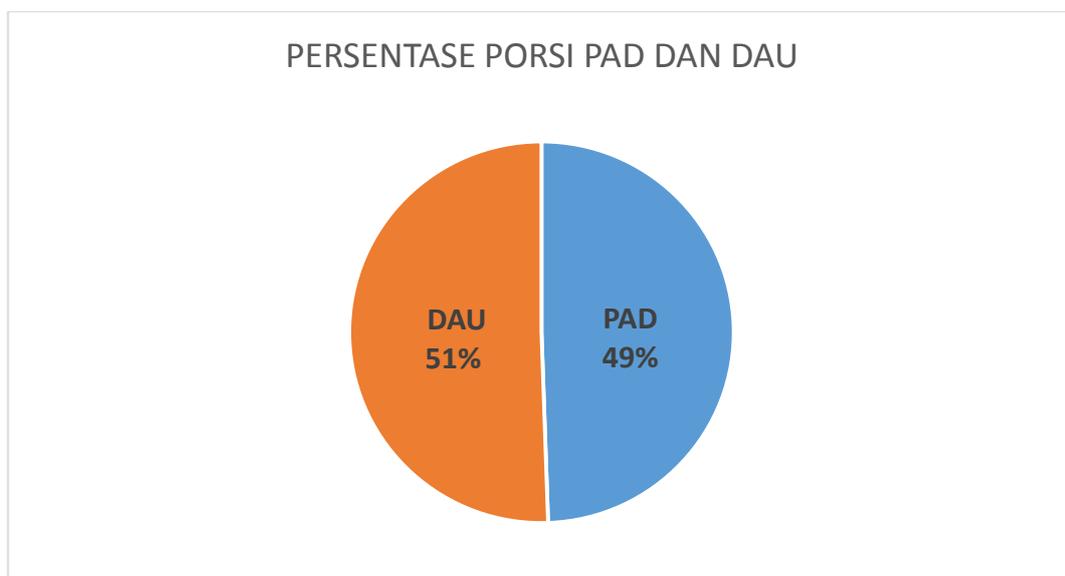
tahun 2013 sebesar Rp. 4,034 triliun, tahun 2014 sebesar Rp. 4,843 triliun, tahun 2015 sebesar 5,377 triliun, tahun 2016 sebesar Rp. 6,087 triliun, tahun 2017 sebesar Rp. 7,338 triliun dan tahun 2018 sebesar Rp. 7,601 triliun.

Ini menunjukkan bahwa pada tahun 2010-2014 jumlah DAU memiliki nilai yang lebih besar dibandingkan nilai PAD yang artinya pemerintah belum secara mandiri menggunakan PAD yang dimiliki. Jumlah nilai DAU yang mengalami peningkatan dari tahun 2010-2018 artinya pemerintah daerah sangat bergantung pada DAU untuk memenuhi kegiatan belanjanya atau dengan kata lain semakin meningkatnya DAU maka pemerintah daerah semakin meningkat dalam menggunakan Belanja Daerahnya untuk kebutuhan pembangunan daerahnya. Dan pada tahun 2015-2018 jumlah PAD memiliki nilai yang lebih besar dibandingkan nilai DAU yang berarti sudah secara mandiri menggunakan PAD. Nilai DAU pada tahun 2010-2014 lebih besar dari PAD karena Pemerintah Daerah berupaya untuk mengembangkan daerahnya dengan melakukan pembangunan dengan memanfaatkan sumber daya yang dimiliki untuk meningkatkan nilai PAD dan meningkatkan laju pertumbuhan ekonomi. Dengan PAD yang selalu meningkat pada tahun 2010-2018 mengindikasikan bahwa semakin meningkatnya PAD maka akan semakin meningkat pula Belanja Daerah.

Pada Gambar I.2 adalah ringkasan PAD, DAU, dan Belanja Daerah di Provinsi Bali selama tahun 2010-2018 yang menunjukkan jumlah besaran PAD, DAU, Belanja Daerah pada Provinsi Bali. Lalu dari Gambar I.2 tersebut, peneliti menjumlahkan PAD dan DAU tahun 2010-2018 yang ditunjukkan dengan hasil persentase porsi dari PAD dan DAU untuk mengetahui apakah pemerintah daerah

dalam menggunakan Belanja Daerahnya sebagian besar menggunakan dari nilai PAD atau DAU. Berikut adalah Gambar I.3 yaitu persentase porsi dari PAD dan DAU:

Persentase Porsi PAD dan DAU di Provinsi Bali pada Tahun 2010-2018



sumber: diolah penulis 2020

Gambar I.3

Pada Gambar I.3, persentase dari porsi PAD dan DAU di Provinsi Bali tahun 2010-2018 menunjukkan bahwa DAU sebesar 51% memiliki nilai yang lebih besar dibandingkan dengan nilai PAD yaitu sebesar 49%. Ini menunjukkan bahwa pemerintah lebih mengandalkan DAU untuk membelanjakan Belanja Daerahnya dibandingkan PAD atau dengan kata lain belum secara mandiri daerah tersebut untuk menggunakan PAD dalam memenuhi kebutuhan yang dimiliki dari daerahnya. Selain itu dengan hasil tersebut dapat mengindikasikan terjadinya fenomena *Flypaper Effect* dimana jumlah nilai DAU lebih besar dari jumlah nilai

PAD terhadap Belanja Daerah. Lebih lanjutnya untuk mengetahui apakah terjadi *Flypaper Effect* pada Kabupaten/Kota di Provinsi Bali, maka peneliti melakukan penelitian untuk mendapatkan hasil yang lebih empirik melalui pengujian data yang akan dilakukan.

Dari data–data tersebut dapat disimpulkan bahwa masalah yang terjadi terhadap Belanja Daerah terus mengalami peningkatan yang terjadi di Provinsi Bali belakangan ini sepanjang 2010–2018. Peningkatan tersebut juga terjadi pada DAU dimana DAU lebih besar dari PAD. Menurut Ishak (2019) *Flypaper Effect* adalah suatu fenomena pada suatu kondisi ketika Pemerintah Daerah merespon belanja daerahnya lebih banyak berasal dari transfer/grants atau spesifiknya pada transfer tidak bersyarat atau *Unconditional grants* (DAU) daripada pendapatan asli dari daerah (PAD) tersebut sehingga akan mengakibatkan pemborosan dalam Belanja Daerah. Oates (1999) dalam Halim (2002) menyatakan bahwa beberapa penelitian mengenai perilaku Pemerintah Daerah dalam merespon transfer Pemerintah Pusat yang telah dilakukan menghasilkan kesimpulan bahwa respon Pemerintah Daerah berbeda untuk transfer dan pendapatan daerahnya. Ketika respon Pemerintah Daerah lebih besar untuk transfer dibandingkan pendapatan daerahnya sendiri maka disebut *flypaper effect*.

Flypaper effect bertujuan untuk mengetahui apakah dalam keuangan daerah yang dimiliki telah terjadi penyelewengan dana transfer dari pemerintah pusat atau tidak dimana *flypaper effect* sendiri terjadi jika koefisien beta DAU lebih besar dari koefisien beta PAD atau PAD berpengaruh positif terhadap belanja daerah. Jika terjadi *flypaper effect* maka suatu daerah tersebut dapat terindikasi bahwa pemerintah

daerah dalam menggunakan belanja masih bergantung dari transfer pemerintah pusat. Sebaliknya jika tidak terjadi *flypaper effect* maka daerah tersebut mampu menggunakan belanja daerah secara mandiri dimana PAD daerah tersebut sangat besar dibandingkan jumlah DAU. Dari penelitian Kusumadewi dan Rahman (2007), mengatakan bahwa *flypaper effect* tidak hanya terjadi pada daerah dengan PAD rendah namun juga pada daerah dengan PAD tertinggi. Dalam kebijakan daerah pemerintah daerah dituntut untuk menggunakan DAU secara efektif dan efisien. *Flypaper effect* juga sebagai alat analisis dimana dapat menunjukkan apakah pemerintah daerah dapat menggunakan dana transfer dari pemerintah pusat secara efektif dan efisien.

Besarnya kebutuhan belanja daerah yang semakin meningkat tidak memungkinkan beberapa pemerintah provinsi atau Kabupaten/Kota untuk hanya mengandalkan PAD semata. Pada akhirnya dana transfer berupa DAU akan digunakan untuk menutupi kebutuhan belanja daerah. Selain itu, masalah yang terjadi di akhir-akhir ini di beberapa provinsi di Indonesia adalah pemerintah daerah juga biasanya memanipulasi anggaran yang tidak wajar yang tidak sesuai dengan kebutuhannya yaitu dengan cara menaikkan jumlah pengeluaran belanja daerah yang setinggi-tingginya agar bisa mendapatkan bantuan dana anggaran dari pemerintah pusat yang berupa DAU.

Penelitian yang dilakukan yaitu *Flypaper Effect*, Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi yang mempengaruhi Belanja Daerah pada pemerintahan telah banyak juga diteliti oleh peneliti-peneliti terdahulu. Adapun hasil penelitian-penelitian

terdahulu mengenai *Flypaper Effect*, Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi yang mempengaruhi Belanja Daerah pada pemerintahan antara lain:

Ernayani (2017) melakukan penelitian yang menguji Pengaruh antara Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Daerah. Pada penelitian tersebut diketahui bahwa Pendapatan Asli Daerah berpengaruh positif terhadap Belanja Daerah. Sedangkan menurut penelitian yang dilakukan Susanti Eka Wahyuni dan Indrian Supheni (2017) yang mengemukakan bahwa Pendapatan Asli Daerah tidak berpengaruh secara signifikan terhadap Belanja Daerah dengan nilai koefisien regresi yang didapat bernilai negatif.

Penelitian yang dilakukan Inayati (2017) mengemukakan bahwa Dana Alokasi Umum berpengaruh positif signifikan terhadap Belanja Daerah. Sejalan dengan penelitian yang dilakukan Rusmita (2016) yang mengemukakan bahwa Dana Alokasi Umum tidak berpengaruh terhadap Belanja Daerah.

Beberapa peneliti sebelumnya telah meneliti mengenai fenomena *flypaper effect* terhadap belanja daerah dimana terdapat hasil penelitian yang berbeda. Hasil penelitian Adiputra (2014) menyimpulkan bahwa tidak terjadi *flypaper effect* terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten Karangasem dimana pengaruh Dana Alokasi Umum terhadap Belanja Daerah tidak lebih besar daripada pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Daerah. Sedangkan di penelitian lainnya menunjukkan hasil penelitian yang berbeda, Amalia (2015) membuktikan secara empiris bahwa telah terjadi *flypaper effect* dalam respon Pemerintah Daerah terhadap DAU dan PAD pada Kabupaten dan Kota di Provinsi Kalimantan Selatan.

Perbedaan hasil penelitian yang terjadi menarik untuk dilakukannya penelitian mengenai fenomena *Flypaper Effect* yang dipengaruhi oleh PAD dan DAU terhadap Belanja Daerah dan diuji kebenarannya. Penelitian ini merupakan pengembangan yang dilakukan dari penelitian-penelitian terdahulu. Dalam penelitian ini, peneliti juga ingin memberikan bukti empiris mengenai fenomena *Flypaper Effect* terhadap Belanja Daerah apakah ada atau tidak fenomena tersebut di Provinsi Bali.

Dari hasil penelitian yang sebelumnya dilakukan, menunjukkan hasil yang tidak konsisten dan berbeda-beda. Ketidakkonsistenan hasil penelitian antara peneliti yang satu dengan peneliti lain yang membuat peneliti perlu mengkaji ulang kembali. Hasil penelitian tersebut tidak dapat digeneralisasikan untuk daerah-daerah atau provinsi lainnya di Indonesia. Karena tiap daerah memiliki karakteristik yang berbeda baik dari sisi ekonomi maupun letak geografis daerah tersebut. Provinsi Bali sebagai salah satu provinsi yang potensial di sektor pariwisata dengan penyumbang PAD terbesar. Ini artinya Provinsi Bali diharapkan dapat mampu berinovasi secara mandiri untuk mengembangkan sumber-sumber daya alam yang dimiliki dan melakukan pembangunan yang seharusnya. Peneliti juga mengharapkan hasil dari penelitian dapat memberikan kontribusi kepada para akademisi dalam melakukan pengembangan penelitian di masa yang akan datang serta dijadikan referensi khususnya dibidang akuntansi pemerintahan.

Berdasarkan uraian latar belakang masalah dan fenomena yang terjadi di atas, maka penelitian ini mengambil judul yang ditentukan, yaitu: "*Flypaper Effect*

Pada Pendapatan Asli Daerah Dan Dana Alokasi Umum Terhadap Belanja Daerah Di Kabupaten/Kota Pada Provinsi Bali Tahun 2010-2018”.

B. Rumusan Masalah

Kebijakan desentralisasi fiskal ini merupakan kewenangan (*authority*) dan tanggung jawab (*responsibility*) dalam penyusunan, pelaksanaan dan pengawasan APBD oleh pemerintah daerah. Kebijakan ini telah dianut oleh Indonesia sejak diterbitkannya UU No. 5 tahun 1974 yang sampai sekarang kebijakan ini masih diterapkan dengan tingkatan ekonomi yang berbeda. Kebijakan desentralisasi fiskal ini juga pernah mengalami ketimpangan (*disparitas*) pada saat krisis perekonomian yang terjadi dan berusaha keluar dari krisis tersebut pada pertengahan tahun 1997.

Dengan adanya desentralisasi fiskal, pemerintah bertugas untuk menyusun anggaran dan realisasinya dalam keuangan daerah, yang didalamnya terdapat komponen-komponen salah satunya seperti Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU) dan Belanja Daerah, ketiga hal ini yang dapat terjadinya fenomena *flypaper effect*

Peneliti melakukan penelitian ini karena adanya hasil yang tidak konsisten antara satu peneliti dengan penelitian yang lain. Hal ini untuk mengkaji ulang penelitian sebelumnya yang telah dipaparkan di latar belakang. Berdasarkan latar belakang di atas, maka peneliti menarik rumusan masalah mengenai *flypaper effect* pada pendapatan asli daerah dan dana alokasi umum terhadap belanja daerah pada Kabupaten/Kota di Provinsi Bali tahun 2010-2018.

Selanjutnya dalam penelitian ini, peneliti mengajukan beberapa pertanyaan penelitian untuk tercapainya penelitian adalah sebagai berikut:

1. Apakah Pendapatan Asli Daerah berpengaruh terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota di Provinsi Bali 2010-2018?
2. Apakah Dana Alokasi Umum berpengaruh terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota di Provinsi Bali 2010-2018?
3. Apakah terjadi fenomena *Flypaper Effect* pada Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota di Provinsi Bali 2010-2018?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan dari latar belakang masalah dan indentifikasi masalah, maka penelitian ini membutuhkan adanya pembatasan masalah agar terfokus dan terarah.

Adapun pembatasan masalah penelitian ini adalah:

1. Menguji pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota di Provinsi Bali.
2. Menguji pengaruh Dana Alokasi Umum terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota di Provinsi Bali.
3. Mengetahui fenomena *Flypaper Effect* pada Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota di Provinsi Bali.

D. Kebaruan Penelitian

Terdapat beberapa kebaruan penelitian-penelitian terdahulu yang digunakan peneliti, yaitu:

1. Unit analisis yang digunakan dalam penelitian ini ialah wilayah kabupaten/kota provinsi Bali yang terdapat di DJPK Kementerian Keuangan. Penelitian ini mengenai fenomena *Flypaper Effect* pada pendapatan asli daerah dan dana alokasi umum terhadap belanja daerah sangat jarang dilakukan. Pada penelitian sebelumnya Adiputra (2014) hanya meneliti di salah satu Kabupaten di Provinsi Bali yaitu Kabupaten Karangasem, (Ansori dan Muthmainah, 2018) meneliti di beberapa pulau yaitu pulau Bali dan Nusa Tenggara, (Sukriy dan Halim, 2003) melakukan pengujian mengenai fenomena *flypaper effect* pada belanja daerah pemerintah kabupaten atau kota di pulau Jawa dan Bali. Sementara itu dalam penelitian ini, meneliti di Kabupaten/Kota di Provinsi Bali.
2. Keterbaruan penelitian lainnya yaitu pada tahun atau periode pengamatan, penelitian ini menggunakan periode pengamatan tahun 2010-2018. Pada penelitian sebelumnya, banyak penelitian yang menggunakan periode pengamatan selama 5 tahun. Seperti pada penelitian (Sihombing dan Wijaya, 2016) meneliti dalam periode pengamatan 4 tahun. Lalu adapun penelitian lainnya seperti (Adipiutra, 2014), (Amalia, 2015), (Haryanto, 2019), (Wahyuni dan Supheni, 2017), (Iskandar, 2012), (Adiputra, 2014) yang meneliti pada periode pengamatan 5 tahun. Adapun (Rusmita, 2016) yang memiliki periode

pengamatan selama 6 tahun. Sementara tu dalam penelitian ini, menggunakan periode pengamatan 9 tahun, yaitu dari tahun 2010-2018.