

BAB I

PENDAHULUAN

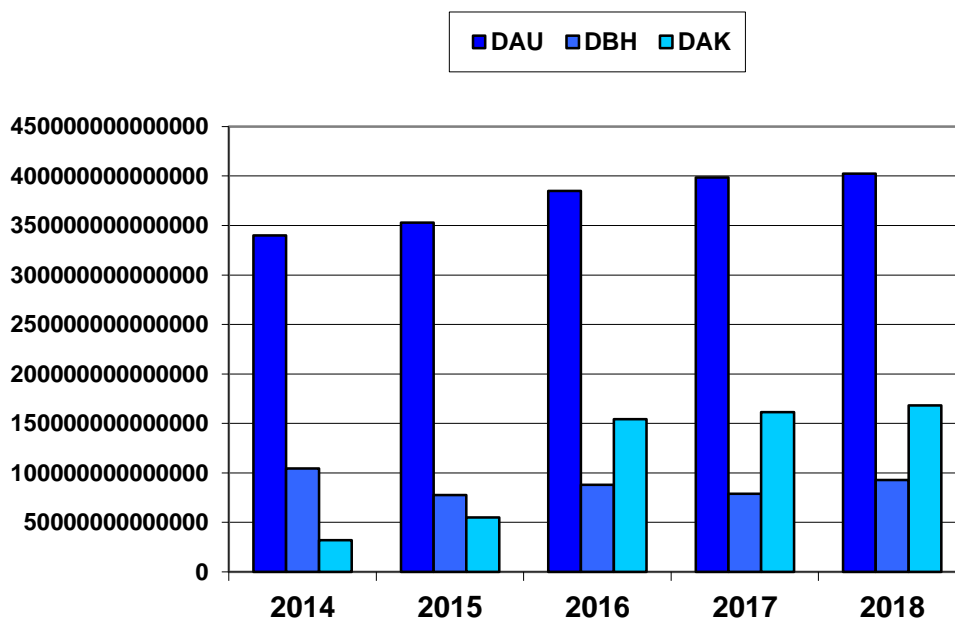
1.1 Latar Belakang

Indonesia sudah memasuki dua dekade dalam menerapkan otonomi daerah. Sejak saat itu juga pemerintah daerah diberikan hak untuk mengurus sendiri daerahnya. Dengan diberikannya hak tersebut secara otomatis pemerintah daerah mempunyai wewenang dalam membuat keputusan yang berhubungan dengan daerah kekuasaannya. Jika berbicara mengenai hak tentu terdapat kewajiban yang harus dilakukan. Pemerintah daerah berkewajiban untuk meningkatkan kesejahteraan rakyatnya. Banyak hal yang harus dilakukan untuk mewujudkan kewajiban tersebut, antara lain dengan melakukan pembangunan yang merata, meningkatkan perekonomian rakyat, memberikan layanan publik yang layak dan baik, dan fasilitas umum sesuai kebutuhan masyarakat. Hal tersebut dapat terwujud apabila diimbangi dengan keuangan daerah yang memadai dan pengelolaan yang baik.

Pemerintah pusat melakukan transfer ke daerah yang meliputi transfer dana perimbangan, transfer dana otonomi khusus dan penyesuaian sebagai komitmennya pada pemerintahan daerah dalam melaksanakan desentralisasi fiskal. Dalam APBD salah satu pendapatan daerah yang termasuk transfer dari pusat adalah dana perimbangan. Dana tersebut diadakan bertujuan untuk pemeratakan kemampuan keuangan daerah yang ada di Indonesia. Menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, dana perimbangan merupakan dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai

kebutuhan daerah, berupa Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Bagi Hasil (DBH), dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Terdapat beberapa kriteria yang harus dipenuhi untuk mendapatkan DAK, yaitu kriteria umum, kriteria khusus, dan kriteria teknis. Sedangkan DAU dan DBH merupakan transfer kategori tak bersyarat (*unconditional grant*).

Gambar 1.1
Realisasi DAU, DBH, dan DAK Kabupaten dan Kota di Indonesia
Periode 2014 - 2018

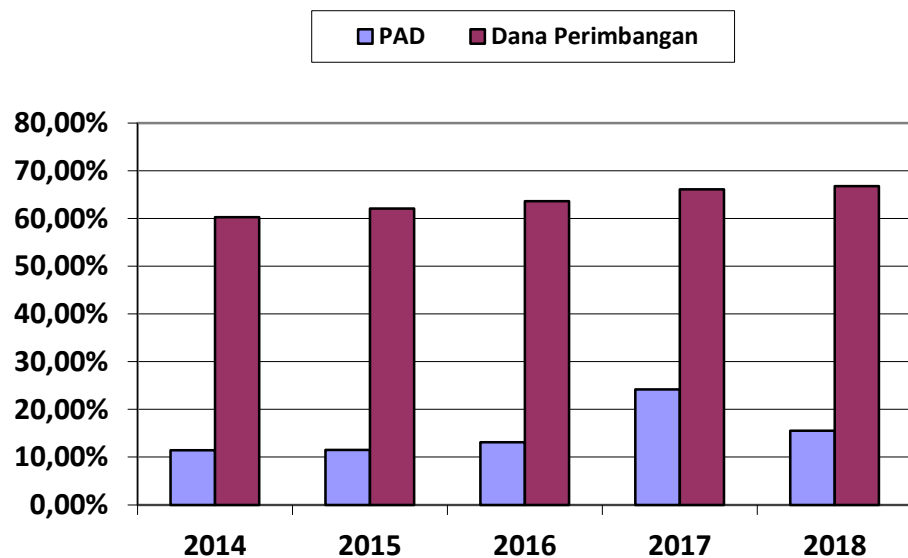


Sumber : Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (diolah)

Gambar 1.1 menunjukkan bahwa DAU masih menjadi yang paling tinggi dan mengalami kenaikan setiap tahunnya. Pada tahun 2018 DAU mencapai 402,37 triliun rupiah. Sedangkan DAK yang merupakan transfer kategori bersyarat mengalami kenaikan yang cukup signifikan pada tahun 2016 sebesar 154,24 triliun rupiah dengan selisih yang cukup jauh dengan tahun sebelumnya yaitu sebesar 54,81 triliun rupiah. Kontrol pemerintah terhadap pendapatan daerah yang cukup besar seperti yang diuraikan sebelumnya dapat menimbulkan ketergantungan fiskal. Hal ini dapat dilihat

pada rasio komposisi PAD terhadap pendapatan daerah yang lebih rendah dibandingkan dengan besarnya dana perimbangan yang diberikan oleh pemerintah pusat. Pendapatan Asli Daerah perlu dioptimalkan dengan tujuan untuk mewujudkan kemampuan dan kemandirian daerah serta memperkuat struktur keuangan daerah, karena merupakan salah satu indikator kemampuan dan cermin kemandirian daerah (Pattilouw, 2018).

Gambar 1.2
Rasio Komposisi Pendapatan Daerah dalam APBD pada Kabupaten dan Kota di Indonesia periode 2014 - 2018



Sumber : Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (diolah)

Berdasarkan data APBD dari Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPK) yang tertera pada gambar 1.2 terdapat perbandingan yang begitu jauh antara PAD dan dana perimbangan dalam menempati komposisi di pendapatan daerah. PAD tertinggi sebesar 24,20% terjadi pada tahun 2017, dan terendah pada tahun 2014 sebesar 11,50%. Sedangkan dana perimbangan memiliki rata-rata rasio sebesar 66,77% dalam komposisi pendapatan daerah dan mengalami peningkatan di setiap tahunnya meskipun tidak signifikan.

Kontribusi PAD terhadap Pendapatan Daerah yang rendah serta masih tergantungnya daerah terhadap dana transfer dari pemerintah pusat menjadi pekerjaan rumah yang sulit bagi mayoritas daerah. Namun bukan berarti pemerintah daerah tidak melakukan upaya apapun untuk meningkatkan pendapatan asli daerahnya. Menurut Basri (2011) mampu atau tidaknya suatu daerah dalam berotonomi dapat dilihat pada kemampuan keuangan daerah. Artinya, daerah otonom harus menggunakan kewenangan dan kemampuan yang dimiliki untuk menggali sumber-sumber keuangan sendiri, mengelola dan menggunakan potensi-potensi pada daerahnya untuk meningkatkan keuangan daerahnya hingga cukup memadai untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerahnya. Suatu daerah dapat dikatakan otonom, apabila PAD yang disumbangkan pada pendapatan daerah di APBD sekitar 30%.

Subsidi dana yang diberikan oleh pemerintah pusat mengakibatkan beberapa daerah di Indonesia mengalami *flypaper effect*. *Flypaper effect* merupakan keadaan dimana pemerintah daerah dalam merespon belanja lebih boros ketika mendapatkan dana transfer dari pusat daripada memaksimalkan pendapatan asli daerahnya. Hal ini dikarenakan pemerintah kabupaten/kota lebih bergantung kepada dana perimbangan daripada mengoptimalkan Pendapatan Asli Daerah dalam membiayai belanja daerah. Akan tetapi keadaan ini tidak dapat digeneralisasikan karena setiap daerah memiliki perbedaan karakteristik dari berbagai aspek, baik dari aspek ekonomi, demografi dan kondisi geografisnya (Ansori & Muthmainah, 2018).

Beberapa penelitian membuktikan bahwa terjadi *flypaper effect* pada beberapa daerah di Indonesia. Provinsi Jawa Timur yang terdiri dari 38 kabupaten/kota pada tahun 2011-2018 terbukti mengalami *flypaper effect*. Hal ini ditunjukkan dengan adanya pengaruh dominan pada Dana Alokasi Umum (DAU) pada belanja daerah dibandingkan dengan Pendapatan Asli Daerah (Fikri et al., 2020). Pulau Bali dan Nusa pada tahun 2012-2016 juga mengalami fenomena *flypaper effect*. Pulau yang dikenal sebagai daerah yang berhasil pada sektor pariwisata ternyata Pendapatan Asli Daerah yang dihasilkan masih belum memberikan pengaruh besar pada belanja daerahnya sehingga pemerintah daerah masih bergantung oleh dana perimbangan yang diberikan oleh pemerintah pusat (Ansori & Muthmainah, 2018).

Penelitian yang dilakukan oleh Nugroho (2018) mempunyai hasil yang berbeda. Pada kurun waktu 2006-2015 terbukti bahwa Dana Alokasi Umum dan Pendapatan Asli Daerah pada 5 kabupaten dan kota di Yogyakarta yang menjadi sampel pada penelitian tersebut mempunyai pengaruh yang sama pada belanja daerahnya sehingga dapat disimpulkan bahwa tidak terjadi *flypaper effect*.

Fenomena *flypaper effect* juga terjadi di beberapa negara lain. Penelitian yang dilakukan oleh Korzhenevych & Langer (2016) membahas mengenai *flypaper effect* yang terjadi di negara Jerman timur dan barat. Penelitian ini diteliti dalam kurun waktu 2009-2013 dengan menggunakan variabel belanja daerah, dan pendapatan (pajak dan transfer). Peneliti menemukan bukti yang kuat bahwa benar terjadi *flypaper effect* di negara bagian timur dan barat Jerman. Hasil penelitian yang sama juga terjadi

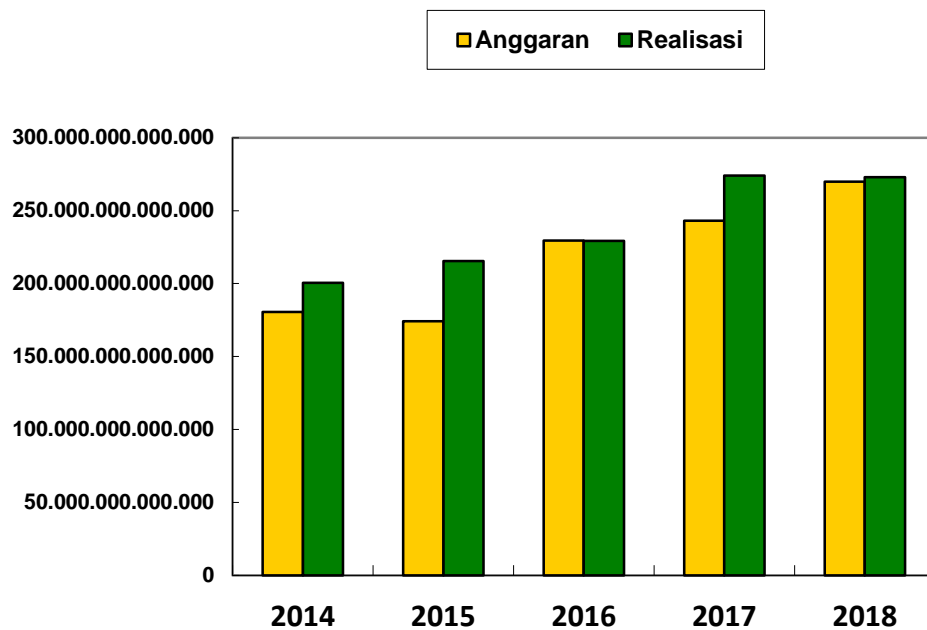
pada penelitian lain yang dilakukan di Hessen Jerman (Baskaran, 2012) dan Argentina (Vegh & Vuletin, 2015).

Menurut Subadriyah (2017) terjadinya fenomena *flypaper effect* dikarenakan kurang efektifnya sistem penentuan dana perimbangan dari pusat ke daerah. Hal ini menyebabkan daerah lebih cenderung menggunakan transfer dari pusat tanpa mengeksplorasi PAD secara optimal (Ekawarna, 2017). Dalam meningkatkan PAD selain dengan mengoptimalkan potensi daerah yang ada pemerintah daerah juga dapat memperoleh pendapatan yang dipungut berdasarkan peraturan daerah yang ada. Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 PAD merupakan penerimaan dari sumber-sumber di dalam wilayah suatu daerah tertentu, dengan dipungut dari pajak daerah, retribusi daerah, pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.

Menteri Keuangan Sri Mulyani mengeluh tentang ketergantungan pemerintah daerah terhadap dana transfer yang diberikan oleh pemerintah pusat yang kemudian dilansir oleh portal berita cnnindonesia.com (2017). Kontrol pemerintah terhadap desentralisasi fiskal membuat pemerintah daerah lambat untuk menuju kemandirian. APBD pada tingkat Kabupaten/Kota di Indonesia jika dipersentasekan ketergantungan tersebut mencapai 66,4%. Sedangkan pemerintah daerah hanya mampu menyumbangkan Pendapatan Asli Daerah dalam bentuk pajak sebesar 6,6%. Perbandingan angka persentase tersebut menunjukkan bahwa pemerintah daerah masih belum mampu untuk memaksimalkan sumber

ekonomi pada daerahnya dan mengandalkan dana transfer dari pemerintah untuk memenuhi belanja daerah.

Gambar 1. 3
Pendapatan Asli Daerah Kabupaten dan Kota di Indonesia
Periode 2014 - 2018



Sumber : Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (diolah)

Tingkat kontribusi PAD yang rendah pada pendapatan daerah bukan berarti seluruh pemerintah daerah tidak mampu untuk meningkatkan tingkat pencapaian realisasi PAD terhadap target yang sudah ditentukan sebelumnya. Pemerintah daerah tentu melakukan banyak upaya untuk meningkatkan pendapatan asli daerahnya. Seperti yang tertera pada gambar 3 dapat disimpulkan bahwa dari tahun 2014 hingga 2018 terjadi peningkatan setiap tahun walaupun tidak signifikan pada PAD di seluruh Kabupaten/Kota di Indonesia. Namun pemerintah daerah tetap dapat memperoleh PAD lebih dari yang ditargetkan. Pada tahun 2016 pendapatan asli daerah pada kabupaten/kota di Indonesia nyaris sama

dengan yang ditargetkan walaupun tetap dapat melebihi target. Hal yang sudah diuraikan di atas tidak menutup kemungkinan adanya peningkatan pada pendapatan asli daerah di tingkat kabupaten/kota.

Basri (2011) mengemukakan bahwa optimalisasi penerimaan daerah di Kota Pekanbaru dalam kurun waktu 1994-2006. Sejak tahun 1999 realisasi penerimaan terus mengalami peningkatan dan jumlahnya di atas 10 miliar rupiah. Peningkatan terbesar terjadi di tahun 2001, yaitu tahun pertama pelaksanaan desentralisasi fiskal di Indonesia. Banyak potensi penerimaan yang dapat digali sehingga terjadi kenaikan yang drastis, dan di tahun-tahun berikutnya terus mengalami kenaikan rata-rata lebih dari 20% per tahunnya. Takaria & Ardini (2017) Selama tahun 2013-2015 realisasi PAD yang dihasilkan oleh Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan memenuhi anggaran. Adanya peningkatan realisasi PAD 2013-2015 tidak terlepas dari usaha Pemerintah kota Surabaya untuk mendukung pelaksanaan otonomi daerah, dimana pelaksanaannya dilakukan melalui intensifikasi dan ekstensifikasi.

Penelitian yang dilakukan oleh Magfiroh & Fitria (2019) memiliki hasil yang berbeda. Dalam penelitian tersebut selama 4 periode berjalan mulai Tahun 2013-2016 di Lamongan realisasi PAD sudah optimal namun pada tahun 2017 realisasi PAD mengalami penurunan sebesar 2,25% dengan pencapaian hanya sebesar 98,32%. Penerimaan pada PAD hanya mampu memberikan kontribusi dana sebesar 10-15% terhadap Belanja Pembangunan, dan kekurangan senilai 85% ditanggung oleh pemerintah pusat dan pemerintah provinsi melalui Dana perimbangan. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa selama periode 2013-2017 sumber

penerimaan pada PAD masih belum optimal dalam membantu pelaksanaan pembangunan infrastruktur daerah di Kabupaten Lamongan.

Dengan demikian dari uraian dan beberapa fenomena di atas, peneliti tertarik untuk mengadakan penelitian dengan judul “**Optimalisasi Pendapatan Asli Daerah Dalam Rangka Meminimalisasi *Flypaper Effect* Di Indonesia**”.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan, maka dapat diidentifikasi perumusan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut :

1. Bagaimana optimalisasi Pendapatan Asli Daerah pada Pemerintah Daerah di Indonesia?
2. Bagaimana *Flypaper Effect* pada Pemerintah Daerah di Indonesia?

1.3 Tujuan Penelitian

Dari rumusan masalah diatas maka penelitian ini bertujuan sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui optimalisasi Pendapatan Asli Daerah pada Pemerintah Daerah di Indonesia.
2. Untuk mengetahui *flypaper effect* terjadi pada Pemerintah Daerah di Indonesia.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan penulis dengan adanya penelitian ini adalah :

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat sebagai pijakan dan landasan bagi penelitian-penelitian selanjutnya yang berhubungan dengan pendapatan asli daerah dalam rangka meminimalisasi terjadinya *flypaper effect*.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Instansi

Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat dijadikan bahan bagi pihak yang berkepentingan yaitu pemerintah daerah kabupaten/kota di Indonesia untuk mengoptimalkan potensi daerahnya sehingga dapat meningkatkan pendapatan asli daerah dan meminimalisasi kemungkinan adanya *flypaper effect* dalam melakukan belanja daerah.

b. Bagi Investor

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah informasi dan membantu investor dalam melakukan kegiatan investasinya pada daerah kabupaten/kota yang ada di Indonesia.

c. Bagi Universitas

Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat menambah ilmu dan pengetahuan mengenai keuangan daerah khususnya pendapatan asli daerah dan kemungkinan terjadinya *flypaper effect* dalam menganggarkan belanja daerah. Serta dapat menjadi bahan referensi untuk penelitian-penelitian selanjutnya yang berhubungan dengan topik pendapatan asli daerah dan *flypaper effect*.

d. Bagi Pembaca

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah ilmu pengetahuan dan wawasan bagi penulis maupun yang membaca hasil penelitian ini dan bagi peneliti selanjutnya, diharapkan hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai sumber referensi bagi peneliti selanjutnya dalam membahas topik ini.