

## 1. PENDAHULUAN

Indonesia memasuki masa reformasi sistem sosial, politik, dan ekonomi. Memiliki harapan dapat membentuk tata kelola pemerintahan yang baik. Dampak reformasi mempengaruhi kebijakan pemerintah pusat ke daerah melalui penerapan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal dengan diberikannya kewenangan serta pemanfaatan sumber daya (Nawawi, 2021).

Desentralisasi fiskal secara resmi dilaksanakan di Indonesia pada tahun 2001. Hal ini bertujuan menurunkan ketimpangan pendapatan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah (Nawawi, 2021). Diawali dengan pengesahan “Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 *tentang Pemerintah Daerah* dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 serta Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 *tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah*. Kemudian diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.” Sebagai upaya pengubahan hasil evaluasi pelaksanaan desentralisasi pada awal masa reformasi (Inayati & Setiawan, 2017). Hingga kini sudah mengalami beberapa kali perubahan atau amendemen sampai yang terbaru “Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 *tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*.”

Desentralisasi adalah suatu kebijakan pemerintah di negara demokrasi demi mengatasi masalah-masalah yang menghambat pertumbuhan dan stabilitas ekonomi. Selain pelimpahan wewenang pemerintah pusat kepada daerah, desentralisasi diperlukan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dan pemanfaatan sumber daya secara produktif (Mardiasmo, 2009).

Wujud penerapan otonomi daerah merupakan bentuk dari pelaksanaan desentralisasi fiskal. Setiap wilayah harus mampu mengembangkan sumber keuangan daerahnya agar program dapat dijalankan. Hal ini menjadi tantangan bagi pemerintah daerah yang berupaya mewujudkan otonomi (Suharlina, 2018).

Dalam APBD Belanja daerah merupakan anggaran untuk mendukung penyelenggaraan, pembangunan, dan peningkatan wilayah. Pemerintah pusat hendak mengalokasikan dana perimbangan meliputi Dana Alokasi Umum, Dana Bagi Hasil dan Dana Alokasi Khusus guna menerapkan desentralisasi. Pemerintah daerah mempunyai sumber tambahan yaitu Pendapatan Asli Daerah serta bertanggung jawab atas segala aspek bagaimana memanfaatkan sumber daya tersebut supaya bisa digunakan secara efektif dan efisien.

Wilayah Indonesia sangat luas dan beragam. Menyebabkan banyak daerah tidak mempunyai keuangan yang cukup. Oleh sebab itu, untuk mengurangi ketimpangan fiskal pemerintah pusat perlu menyalurkan transfer ke daerah (Haryanto, 2014). Menurut Kuncoro (2004) dalam Nawawi (2021), Di banyak negara, bantuan transfer antar pemerintah adalah hal biasa. Desentralisasi fiskal dan otonomi daerah dilaksanakan melalui penyediaan dana perimbangan oleh pemerintah pusat bertujuan untuk menaikkan kemandirian daerah.

Dana perimbangan diberikan kepada daerah otonom dengan tujuan untuk mengurangi kesenjangan antara daerah maju dan terpencil. Namun, ada banyak ketidakberesan dalam keuangan pemerintah daerah, yang menunjukkan bahwa pemerintah daerah merespon secara berbeda terhadap transfer dan pendapatan asli daerah.

Istilah kejadian ini dinamakan *flypaper effect*, dimana pemerintah daerah kian banyak menghabiskan transfer berbentuk DAU guna belanja daerah dibandingkan dengan PAD-nya sendiri, sehingga menyebabkan terjadinya pemborosan dalam pengeluaran daerah.

Menurut Kementerian Keuangan RI dalam Nugraha (2019), secara rata-rata nasional, ketergantungan APBD antara TKDD sebanyak 80,1%. Sedangkan peran PAD kurang lebih 12,87%.

**Tabel 1.1**  
**Total Realisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) Setiap Provinsi di Kalimantan**  
**Tahun 2014-2020 (Juta Rupiah)**

No	Daerah	Tahun							Rata-rata
		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
1	Prov. Kalimantan Barat	1.621.611	1.702.542	1.664.339	1.945.647	2.194.868	2.301.307	2.154.146	1.940.637
2	Prov. Kalimantan Tengah	1.253.708	1.174.969	1.158.304	1.342.331	1.616.522	1.776.232	1.570.138	1.413.172
3	Prov. Kalimantan Selatan	2.898.705	2.684.908	2.499.863	2.841.892	3.557.317	3.498.837	2.940.405	2.988.847
4	Prov. Kalimantan Timur	6.663.113	4.950.161	4.029.365	4.588.752	5.800.270	6.555.853	5.289.233	5.410.964
5	Prov. Kalimantan Utara	11.834	370.048	507.956	482.741	574.088	655.846	557.646	451.451

Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan RI

Tabel 1.1 memperlihatkan PAD berfluktuasi setiap tahunnya. Provinsi Kalimantan Timur memperoleh rata-rata PAD tertinggi Rp 5.410.964 juta. Sedangkan, Kalimantan Utara merupakan hasil perluasan wilayah untuk menjadi provinsi terpisah dari Kalimantan Timur yang resmi terbentuk pada tahun 2012, mengakibatkan minimnya fasilitas seperti gedung dan infrastruktur yang dibangun oleh pemerintah daerah di provinsi tersebut, sehingga mendapatkan PAD terendah dengan rata-rata Rp 451.451 juta. Akibatnya, hasil pengelolaan kekayaan daerah, retribusi daerah, dan pendapatan dari sektor pajak daerah tidak terlalu besar. Sebaliknya, sumber penerimaan lain-lain PAD yang sah memberikan kontribusi yang lebih berpengaruh terhadap pendapatan daerah.

Pergerakan PAD yang mengalami naik turun seperti ini memperlihatkan bahwa kemampuan menggali atau mengelola potensi sumber pendapatan daerah yang berbeda-beda. Tingginya PAD dapat berpengaruh terhadap peningkatan pembiayaan belanja serta berdampak pada meningkatnya pelayanan masyarakat yang lebih baik. Sebaliknya PAD yang rendah akan menurunkan pembiayaan belanja daerah.

Jika dibandingkan dengan sumber pendanaan lain seperti dana alokasi khusus dan dana kontinjensi (penyeimbangan), DAU menempati posisi yang sangat dominan. DAK dihadapkan pada kepentingan-kepentingan khusus secara spesifik. Menurut Yani (2002) tujuan desentralisasi adalah mempercepat pembangunan dengan tetap memaksimalkan potensi daerah untuk membiayai kebutuhan daerah. Dengan demikian, diharapkan DAU dapat dimanfaatkan secara efektif dan efisien untuk meningkatkan pelayanan masyarakat.

**Tabel 1.2**  
**Total Realisasi Dana Alokasi Umum (DAU) Setiap Provinsi di Kalimantan Tahun 2014-2020 (Juta Rupiah)**

No	Daerah	Tahun							Rata-rata
		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
1	Prov. Kalimantan Barat	1.290.223	1.405.594	1.493.486	1.720.698	1.724.402	1.756.070	1.563.771	1.564.892
2	Prov. Kalimantan Tengah	1.152.429	1.280.596	1.294.850	1.574.383	1.574.383	1.603.624	1.439.306	1.417.081
3	Prov. Kalimantan Selatan	701.726	571.245	779.517	1.106.532	1.118.213	1.188.147	1.091.037	936.631
4	Prov. Kalimantan Timur	57.313	0	80.402	714.907	767.682	815.694	831.405	466.772
5	Prov. Kalimantan Utara	20.568	651.247	1.032.459	1.185.106	1.185.106	1.209.518	1.082.389	909.485

*Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan RI*

Dari Tabel 1.2 DAU memiliki kecenderungan meningkat setiap tahunnya dari tahun 2014 hingga 2020. Provinsi Kalimantan Barat menerima DAU terbesar dengan rata-rata Rp 1.1564.892 juta. Sebaliknya, Provinsi Kalimantan Timur memiliki DAU terendah, yaitu sebesar Rp 466.772 juta, diikuti oleh Kalimantan Selatan, hal ini mengindikasikan bahwa semakin rendah DAU, maka semakin kecil ketergantungan daerah terhadap pemerintah pusat. Situasi ini menunjukkan pemerintah pusat menaikkan anggarannya setiap tahun untuk meningkatkan pembangunan di setiap kabupaten atau kota. Namun, kurangnya pembangunan daerah di Kalimantan Utara yang merupakan pemekaran dari Kalimantan Timur, menjadi penyebab rendahnya DAU di daerah tersebut.

Namun jika dilihat pada tahun 2020 dibanding tahun 2019 mengalami penurunan, efek dari *recofusing* APBN bagi pencegahan pandemi Covid-19. Hal ini menunjukkan ketergantungan sumber dana dari pemerintah pusat melalui DAU sangat besar dalam mendukung pelaksanaan kegiatan pemerintah dan mempengaruhi pos anggaran pengeluaran (belanja) daerah.

Dengan DAU yang tinggi setiap tahunnya, hal ini akan meningkatkan belanja daerah di Provinsi Kalimantan. Apalagi mengingat pemerintah daerah dan pemerintah pusat di Kalimantan memberikan alokasi anggaran kepada masing-masing daerah kabupaten/kota, dimana akan lebih cenderung membelanjakan dana tersebut untuk pengeluaran daerah jika alokasi setiap tahunnya cukup tinggi.

Adanya kecenderungan yang cukup konsumtif bagi pemerintah daerah dalam menggunakan anggaran DAU dari pemerintah pusat untuk masing-masing daerah. Situasi tersebut juga mengarah bisa terjadinya fenomena *flypaper effect*, yang menggambarkan DAU lebih banyak digunakan untuk pengeluaran daerah daripada berupaya memaksimalkan kemampuan daerah melalui PAD.

**Tabel 1.3**  
**Total Realisasi Belanja Daerah Setiap Provinsi di Kalimantan Tahun 2014-2020**  
**(Juta Rupiah)**

No	Daerah	Tahun							Rata-rata
		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
1	Prov. Kalimantan Barat	3.652.914	4.123.636	4.320.619	5.259.794	5.341.405	5.677.397	5.879.356	4.893.589
2	Prov. Kalimantan Tengah	3.235.800	3.482.434	3.174.706	3.686.889	4.547.700	5.064.143	5.031.025	4.031.814
3	Prov. Kalimantan Selatan	4.917.828	5.102.865	5.178.767	5.845.801	6.082.587	7.005.775	6.630.727	5.823.478
4	Prov. Kalimantan Timur	11.274.556	10.205.342	7.601.242	8.227.957	9.345.057	11.387.619	9.328.504	9.624.325
5	Prov. Kalimantan Utara	642.365	1.893.597	2.556.554	2.454.189	2.352.884	2.416.478	2.680.322	2.142.341

*Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan RI*

Pada Tabel 1.3 Dari tahun 2014 hingga 2020, belanja daerah berfluktuasi. Provinsi Kalimantan Timur memiliki rata-rata belanja tertinggi, yaitu sebesar Rp 9.624.325 juta, provinsi ini mengalokasikan lebih banyak dana terutama digunakan untuk belanja modal guna menghasilkan output berupa aset tetap yang dapat dirasakan langsung manfaatnya oleh masyarakat, seperti jalan, jembatan, trotoar, dan lain-lain, serta ada tidak langsung digunakan masyarakat, seperti gedung-gedung pemerintahan. Di sisi lain, Kalimantan Utara memiliki belanja daerah terendah, dengan rata-rata Rp 2.142.341 juta. Hal ini menunjukkan bahwa belanja daerah yang berbeda-beda dalam menyediakan dana untuk setiap kegiatan daerah. Kemudian, jika dilihat pada tahun 2020 Pengalihan anggaran untuk penanganan Covid-19 mengakibatkan penurunan belanja daerah.

Tingginya belanja daerah ini akan berdampak pada penggunaan PAD dan DAU yang tidak sebanding. Semua daerah harus mengoptimalkan belanja daerahnya berdasarkan pendapatan daerah dan anggaran yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat, sehingga tidak terjadi defisit.

## 2. KAJIAN LITERATUR

### 2.1 Otonomi Daerah

Fokus utama otonomi daerah adalah kewenangan melaksanakan kebijakan, mengambil keputusan, dan mengelola anggaran dalam rangka menjalankan kegiatan. Sepanjang proses pelaksanaannya, pemerintah pusat tidak lepas tangan serta tetap memberikan bantuan transfer kepada daerah yang bisa dimanfaatkan untuk pembangunan dan menjadi sumber penerimaan dalam APBD (Rahmawati & Suryono, 2015).

(Saragih, 2005) dalam (Liando & Hermanto, 2017) Otonomi daerah diharapkan dapat meminimalkan ketergantungan kepada pemerintah pusat dengan mengoptimalkan dan membagi kemampuan pengelolaan terhadap pemerintah daerah. Demi memajukan pelayanan masyarakat, berkeadilan, serta menjaga hubungan baik. Mardiasmo, (2002) Otonomi daerah bertujuan untuk menciptakan kemandirian daerah dengan merumuskan kebijakan sesuai undang-undang. Saat ini prinsip demokrasi, partisipasi masyarakat, keadilan, dan potensi keragaman daerah, menjadi pertimbangan dalam menjalankan otonomi daerah.