

## **BAB 1. PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Indonesia dikenal sebagai negara dengan kekayaan alam dan budaya yang melimpah, menjadikan sektor pariwisata sebagai salah satu tulang punggung perekonomian nasional. Pariwisata berperan penting dalam memajukan suatu daerah, terutama sejak diberlakukannya kebijakan otonomi daerah. Kebijakan ini didasarkan pada potensi yang dimiliki masyarakat setempat untuk mengembangkan daerahnya. Salah satu cara yang dapat dilakukan adalah dengan memanfaatkan sektor pariwisata sebagai sumber pertumbuhan ekonomi dan kemajuan wilayah (Rahma, 2020). Daerah seperti Bali dan Nusa Tenggara menjadi contoh nyata potensi pariwisata yang besar. Bali telah dikenal di dunia sejak sebelum kemerdekaan, baik karena keindahan pariwisatanya maupun kekayaan budaya dan kearifan lokalnya. Keunikan Bali yang tetap menjaga tradisi dan budaya membuatnya semakin menarik bagi wisatawan yang ingin berkunjung (Pamayun, 2018). Sementara itu, Nusa Tenggara, khususnya Lombok, semakin menanjak popularitasnya dengan keindahan alamnya dan pembangunan Sirkuit Mandalika yang diresmikan pada tahun 2021 (Nengah et al., 2022). Sektor pariwisata ini tidak hanya menjadi sumber pendapatan bagi masyarakat setempat, tetapi juga berkontribusi signifikan terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan perekonomian nasional (Virginio et al., 2024).

Sektor pariwisata mengalami guncangan hebat akibat pandemi COVID-19 yang melanda dunia sejak awal tahun 2020. Selama pandemi COVID-19, kedatangan turis global mengalami penurunan drastis yaitu sebesar 58% hingga 78% atau 847 juta hingga 1.139 juta dari sebelumnya. Adanya pembatasan sosial berskala besar dan penutupan pintu akses keluar masuk negara mengakibatkan penurunan pendapatan negara di sektor pariwisata sebesar 20,7 milyar (Uno & Tanosoedibjo, 2021). Dampak dari hal ini adalah daerah-daerah yang menggantungkan perekonomiannya pada pariwisata mengalami penurunan PAD secara signifikan (Setyoningrum & Ambarwati, 2022). Di sisi lain, kebutuhan belanja daerah justru meningkat untuk menangani dampak pandemi dan

memulihkan sektor ekonomi serta sosial. Dalam situasi ini, pemerintah pusat melakukan percepatan pencairan belanja modal, mempercepat penunjukan pejabat perbendaharaan negara, melaksanakan tender, mempercepat pencairan belanja bantuan sosial dan transfer ke dana daerah dan desa (Pratiwi, 2021).

Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK), dalam hal ini direalokasi dan dialih fokuskan untuk membantu daerah-daerah menghadapi krisis dan memulihkan perekonomian (Puspasari, 2020). Menurut Mardiasmo (2021), Dana Alokasi Umum (DAU) merupakan dana yang berasal dari APBN yang kemudian dialokasikan kepada daerah yang memiliki tujuan utama mengurangi ketimpangan fiskal antar pemerintah pusat dan pemerintah daerah, serta antar daerah itu sendiri. DAU diberikan tanpa syarat tertentu (*unconditional grant*), sehingga daerah memiliki fleksibilitas dalam mengalokasikannya sesuai dengan prioritas kebutuhan daerah. Sementara itu, Dana Alokasi Khusus (DAK) merupakan dana yang bersumber juga dari APBN, tetapi dialokasikan pada daerah tertentu yang mana untuk mendanai kegiatan khusus yang termasuk menjadi prioritas nasional (Mardiasmo, 2021). DAK bersifat *conditional grant*, artinya penggunaannya harus sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan pemerintah pusat.

Selain DAU dan DAK, terdapat pula Dana Bagi Hasil (DBH) yang merupakan bagian dari Transfer ke Daerah (TKD). DBH adalah dana yang berasal dari pendapatan negara, seperti pajak dan sumber daya alam, yang dibagikan kepada daerah sesuai dengan proporsi kontribusi daerah tersebut terhadap penerimaan negara (Mardiasmo, 2021). Fokus utama dari DBH adalah untuk memberikan keadilan fiskal dan meningkatkan kapasitas fiskal daerah, terutama daerah penghasil sumber daya alam. DBH bersifat *sharing revenue* dan penggunaannya relatif fleksibel, sehingga dapat menjadi tambahan sumber pendanaan penting bagi daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan.

Keempat sumber pendapatan daerah yaitu Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil (DBH) merupakan komponen utama dalam mendanai belanja pemerintah daerah.

Dalam implementasinya, sering kali muncul fenomena yang disebut dengan *Flypaper Effect*, yaitu kondisi dimana belanja pemerintah daerah lebih responsif terhadap dana transfer dari pemerintah pusat dibandingkan terhadap peningkatan PAD. Fenomena ini dapat dijelaskan melalui Teori Keagenan (*Agency Theory*) yang menekankan hubungan kontraktual antara *principal* (pemerintah pusat) dan *agent* (pemerintah daerah). Dalam konteks ini, pemerintah pusat bertindak sebagai pemberi mandat melalui dana transfer seperti DAU, DAK, dan DBH, sementara pemerintah daerah menjadi pelaksana kebijakan fiskal. Perbedaan kepentingan dan informasi yang tidak seimbang (*asymmetric information*) antara keduanya menyebabkan munculnya risiko pemerintah daerah cenderung memilih mengandalkan dana transfer daripada mengoptimalkan PAD yang mencerminkan usaha daerah sendiri. Ketidakseimbangan ini mencerminkan kegagalan mekanisme pengawasan dan insentif dalam hubungan keagenan, yang pada akhirnya mendorong terjadinya *Flypaper Effect*.

Penelitian ini berfokus dalam menganalisis pengaruh PAD, DAU, DAK dan DBH terhadap belanja daerah di Kabupaten/Kota Provinsi Bali dan Nusa Tenggara pada periode 2022-2024. Periode ini dipilih karena merupakan masa kritis pemulihan ekonomi, di mana daerah membutuhkan dukungan keuangan yang besar untuk membangun kembali sektor-sektor yang terdampak. Dengan menganalisis data selama tiga tahun, penelitian ini dapat melihat bagaimana kebijakan fiskal dan alokasi dana transfer memengaruhi belanja daerah dalam jangka menengah. Selain itu, penelitian ini juga akan mengamati apakah terjadi *Flypaper Effect* di kabupaten/kota yang memiliki karakteristik unggulan pada sektor pariwisata di Pulau Bali dan Nusa Tenggara seiring dengan membaiknya kondisi ekonomi dan meningkatnya kembali PAD.

Berdasarkan uraian permasalahan di atas, maka peneliti mengambil judul **“FLYPAPER EFFECT PADA BELANJA DAERAH KABUPATEN/KOTA PROVINSI BALI DAN NUSA TENGGARA”**

## 1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dijabarkan di atas, maka permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah Pendapatan Asli Daerah berpengaruh signifikan terhadap belanja daerah pada pemerintah kabupaten dan kota Provinsi Bali dan Nusa Tenggara?
2. Apakah Dana Alokasi Umum berpengaruh signifikan terhadap belanja daerah pada pemerintah kabupaten dan kota Provinsi Bali dan Nusa Tenggara?
3. Apakah Dana Alokasi Khusus berpengaruh signifikan terhadap belanja daerah pada pemerintah kabupaten dan kota Provinsi Bali dan Nusa Tenggara?
4. Apakah Dana Bagi Hasil berpengaruh signifikan terhadap belanja daerah pada pemerintah kabupaten dan kota Provinsi Bali dan Nusa Tenggara?
5. Apakah Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus dan Dana Bagi Hasil secara simultan berpengaruh signifikan terhadap belanja daerah pada pemerintah kabupaten dan kota Provinsi Bali dan Nusa Tenggara?
6. Apakah terjadi *Flypaper Effect* pada belanja daerah pada pemerintah kabupaten dan kota Provinsi Bali dan Nusa Tenggara?

## 1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Menganalisis dan menjelaskan pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap belanja daerah di tingkat kabupaten dan kota di Provinsi Bali dan Nusa Tenggara
2. Menganalisis dan menjelaskan pengaruh Dana Alokasi Umum terhadap belanja daerah di tingkat kabupaten dan kota di Provinsi Bali dan Nusa Tenggara

3. Menganalisis dan menjelaskan pengaruh Dana Alokasi Khusus terhadap belanja daerah di tingkat kabupaten dan kota di Provinsi Bali dan Nusa Tenggara
4. Menganalisis dan menjelaskan pengaruh Dana Bagi Hasil terhadap belanja daerah di tingkat kabupaten dan kota di Provinsi Bali dan Nusa Tenggara
5. Menganalisis dan menjelaskan pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus dan Dana Bagi Hasil terhadap belanja daerah di tingkat kabupaten dan kota di Provinsi Bali dan Nusa Tenggara
6. Menganalisis dan menjelaskan keberadaan fenomena *Flypaper Effect* terhadap belanja daerah di tingkat kabupaten dan kota di Provinsi Bali dan Nusa Tenggara

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Manfaat Teoritis
  1. Diharapkan dapat menambah literatur tentang *Flypaper Effect*, khususnya dalam konteks belanja daerah di wilayah yang bergantung pada sektor pariwisata, seperti Bali dan Nusa Tenggara.
  2. Diharapkan dapat memperkaya kajian tentang dampak pandemi COVID-19 terhadap kebijakan fiskal daerah dan bagaimana daerah merespon tentangan pemulihan ekonomi melalui alokasi belanja.
- b. Manfaat Praktis
  1. Bagi Peneliti

Diharapkan dapat memperdalam pemahaman peneliti mengenai konsep *Flypaper Effect* dan bagaimana dana transfer (DAU, DAK dan DBH) serta Pendapatan Asli Daerah memengaruhi belanja daerah
  2. Bagi Pemerintah Daerah (Bali dan Nusa Tenggara)

Diharapkan dapat memberikan rekomendasi kebijakan untuk mengoptimalkan penggunaan dana transfer dan meningkatkan Pendapatan Asli Daerah guna mengurangi ketergantungan pada dana pusat.

### 3. Bagi Peneliti Selanjutnya

Diharapkan dapat menjadi bahan referensi untuk penelitian selanjutnya yang berkaitan dengan *Flypaper Effect*, kebijakan fiskal daerah, dan dampak pandemi terhadap keuangan daerah.