

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia adalah satu diantara negara maritim paling luas di dunia, dimana kaya akan keanekaragaman budaya, etnis, serta memiliki sumber daya yang melimpah. Namun, keragaman ini dapat menimbulkan tantangan bagi Indonesia terutama di era sentralisasi. Pada era sentralisasi, pemerintah pusat memiliki kewenangan penuh dalam menentukan arah pembangunan, alokasi anggaran, serta kebijakan ekonomi dan sosial di seluruh wilayah Indonesia. Sentralisasi ini bertujuan untuk menciptakan keseragaman kebijakan, meningkatkan kontrol pusat, dan mempercepat pembangunan nasional. Namun kenyataannya dengan adanya pemusatan wewenang ini menimbulkan permasalahan di Indonesia, seperti terjadinya ketimpangan pembangunan antar wilayah karena lebih terfokus pada wilayah pusat pemerintah seperti Jawa, sementara wilayah lain tertinggal, daerah-daerah menjadi terbatas dalam pengelolaan sumber daya yang dimiliki sehingga menghambat potensi daerah untuk berkembang secara mandiri dan bergantung pada kebijakan dan pendanaan dari pemerintah pusat.

Dengan munculnya permasalahan di era sentralisasi, pada masa reformasi, pemerintah memberlakukan kebijakan baru yang memberikan daerah hak, kewenangan serta tanggung jawab dalam mengurus daerah masing-masing untuk menyediakan kepentingan publik serta kebutuhan daerah sendiri-sendiri sebagaimana dimuat dalam UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan diperbarui menjadi peraturan perundang-undangan No. 23 Tahun 2014. Pelaksanaan Otonomi Daerah seiring dengan pelaksanaan Desentralisasi Fiskal, mengamanatkan wewenang terhadap otoritas daerah guna mengelola dan mengembangkan potensi wilayah sendiri untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan kemandirian daerah dalam mengelola keuangan serta menyediakan layanan publik yang lebih baik sesuai dengan kebutuhan daerahnya. Menurut Lee & Seoh (2022), Desentralisasi fiskal merupakan suatu kewajiban yang dilimpahkan kepada otoritas daerah agar mendapatkan dan

memanfaatkan kemampuan keuangan secara otonom, tanpa adanya intervensi dari otoritas pusat.

Satu diantara komponen pada kebijakan desentralisasi fiskal ialah belanja daerah. Mengacu pada aturan perundang undangan nomor 33 tahun 2004, termuat di dalamnya arti belanja daerah yaitu seluruh kewajiban berkenaan dengan kebutuhan daerah harus ditanggung pemerintah daerah dan tercatat sebagai penurunan aset bersih dalam kurun waktu satu tahun anggaran. Belanja daerah yaitu penyaluran keuangan oleh pemerintah daerah dan dilakukan untuk menjalankan tugas serta fungsi pemerintahan dalam pembangunan daerah. Belanja daerah yaitu keharusan otoritas daerah untuk menaikkan mutu hidup masyarakat dan memenuhi komitmen daerah dengan memaksimalkan anggarannya. Belanja daerah dianggap efisien apabila memberikan pelayanan yang baik untuk masyarakat (Wardhani et al., 2017)

Salah satu faktor yang dipertimbangkan dalam Belanja daerah adalah jumlah penduduk. Todaro dan Smith (2020) berpendapat bahwa Jumlah penduduk merupakan salah satu faktor penting yang mempengaruhi belanja daerah, karena semakin besar populasi, semakin tinggi kebutuhan akan pelayanan publik dan infrastruktur. Jumlah penduduk yang tinggi akan meningkatkan kebutuhan akan infrastruktur, pendidikan, kesehatan, serta layanan sosial lainnya, Jika belanja daerah tidak disesuaikan dengan jumlah penduduk, maka dapat terjadi kesenjangan antara ketersediaan layanan publik dan kebutuhan masyarakat yang mana ini tidak sejalan dengan salah satu tujuan desentralisasi.

Pada peraturan perundang undangan nomor 33 tahun 2004, belanja daerah sumber utamanya berasal dari penerimaan asli lokal. Penerimaan asli lokal merupakan pendapatan diperoleh dari wilayah sendiri seperti pajak, tarif pelayanan publik, hasil produksi, hibah, serta lain-lainnya. Pendapatan Asli Daerah merupakan bagian dari tolak ukur dalam menjalankan desentralisasi fiskal karena mampu menggambarkan kemandirian daerah. Kemandirian daerah menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai sendiri aktivitas pemerintahan, pengembangan wilayah, serta layanan pada warga (Haykal, 2024). Namun, terdapat permasalahan ketimpangan pendapatan yang

berbeda pada setiap daerah. PAD suatu daerah cenderung lebih kecil ketika daerah tersebut memiliki sumber daya terbatas serta tingkat industrialisasi yang minim, berbeda dengan daerah yang memiliki kemajuan industri serta melimpahnya sumber daya alam. Maka dari itu, pemerintah pusat wajib ikut andil untuk mengatasi ketimpangan fiskal yang menghambat pemerataan pembangunan di wilayah tersebut.

Pada peraturan perundang-undangan tentang perimbangan keuangan nomor 33 tahun 2004 diantara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, Kewenangan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah didukung oleh pemerintah pusat melalui pengalokasian dana perimbangan (Aulia,2018). Dana transfer merupakan penerimaan yang didapatkan pemerintah daerah dari transfer pemerintah pusat guna mendukung pembiayaan operasional pemerintahan dengan tujuan untuk meningkatkan mutu layanan publik serta memperkuat sinergi antar pemerintah pusat dalam pengelolaan keuangan negara (MDR Aditama, 2024). Dana tersebut juga bertujuan sebagai solusi dalam mengatasi ketimpangan fiskal dan memastikan pemerataan pembangunan setiap daerah. Dana Transfer terbagi jadi 3 bagian yaitu DAU, DAK, serta DBH.

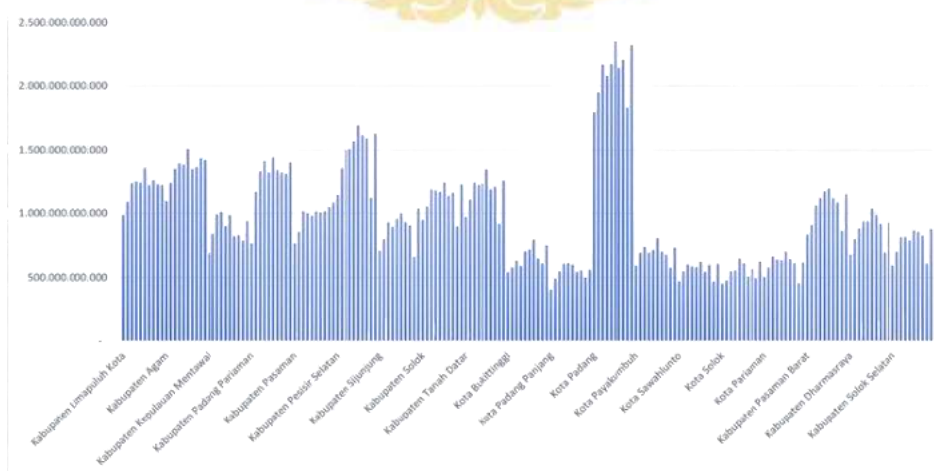
Brojonegoro dan Vazquez (2002), Dana perimbangan dibagi menjadi 2 jenis dan memiliki fungsi masing-masing. dua jenis kategori tersebut adalah *conditional Grants* dan *Unconditional Grants*. *Conditional Grants* disebut juga dengan dana bersyarat yang mana otoritas pusat memberikan dana ini kepada daerah dengan ketentuan bahwa penggunaannya harus mengacu pada tujuan tertentu yang telah diatur, yang termasuk dari *Conditional Grants* yaitu Dana Alokasi Khusus, merupakan anggaran yang diserahkan bagi daerah guna membiayai program atau proyek tertentu, seperti pembangunan infrastruktur, pendidikan, atau kesehatan. Selanjutnya ada *Unconditional Grant*, dana ini diberikan tanpa syarat khusus, sehingga daerah memiliki keleluasaan dalam mengalokasikan dan menggunakannya sesuai dengan kebutuhan masing-masing, yang termasuk *Unconditional Grant* yaitu Dana Alokasi Umum dan Dana Bagi Hasil. *Unconditional Grant* merupakan dampak adanya ketimpangan pada kemampuan keuangan dan ekonomi daerah (Muslim, 2016). Semakin besar *Unconditional Grant* yang diterima pemerintah daerah memungkinkan adanya

pertanda bahwa pemerintah daerah tersebut belum bisa meningkatkan potensi daerahnya serta masih mengandalkan dana dari pemerintah pusat (Ester et al.,2024)

Sumatera Barat terdiri atas 12 Kabupaten serta 7 kota yang mempunyai perbedaan setiap daerahnya. Perbedaan tersebut terdiri dari aspek sosial, ekonomi, lingkungan hidup serta sumber daya alam yang berbeda-beda setiap daerah. Sumatera Barat dikenal dengan kekayaan alam yang dimilikinya, namun sayangnya tidak semua Kabupaten/Kota memiliki peluang yang sama dalam memanfaatkan sumber daya alam tersebut. Hal ini menimbulkan terjadinya ketimpangan antar daerahnya. Untuk mengurangi kesenjangan tersebut peran pemerintah sangat dibutuhkan. Peran pemerintah dapat dilihat dari belanja daerah yang dilakukan untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat setiap daerah dan mengurangi kesenjangan pembangunan antardaerah. Untuk membiayai belanja daerah setiap daerah mempunyai sumber Pendapatan Asli Daerahnya serta pemerintah pusat ikut andil dalam membiayai melalui dana perimbangan yang disalurkan ke setiap daerah untuk mengatasi ketimpangan antar daerah.

Kondisi keuangan Sumatera Barat masih tergolong sangat rendah sehingga diperlukan peningkatan kemandirian keuangan daerahnya dengan mengurangi ketergantungan terhadap pemerintahan pusat, memberikan pelayanan publik, meningkatkan pembangunan infrastruktur dan SDM sehingga dapat menjadi stimulasi bagi pertumbuhan ekonomi daerah (Ori, 2019) .

Gambar 1.1 Realisasi Belanja Daerah Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Barat 2014-2023



Dilihat dari gambar diatas, Belanja daerah Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Barat dari tahun 2014-2023 secara keseluruhan mengalami fluktuasi. Pada tahun 2020 terjadi penurunan secara signifikan yang kemungkinan besar terjadi karena penyesuaian anggaran dalam menangani Covid-19. Dari tahun 2021-2023 hampir semua Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Barat mengalami kenaikan, Kota Padang secara konsisten memiliki alokasi belanja daerah tertinggi hingga mencapai Rp2,32 Triliun pada tahun 2023 hal ini dikarenakan statusnya sebagai Ibu Kota Provinsi dan sebagai pusat ekonomi, administrasi serta pendidikan di Sumatera Barat. Selain Kota Padang, daerah dengan belanja daerah yang relatif besar yaitu Kab. Pesisir Selatan, Kab. Tanah Datar dan Kab. Agam, yang selalu memiliki alokasi belanja yang berkisar antara Rp1-1,5 triliun. Sementara itu, Kabupaten Kepulauan Mentawai dan Kota Solok memiliki alokasi belanja daerah terendah di antara 19 Kabupaten/Kota di Sumatera Barat.

Faktanya, di Indonesia masih terdapat beberapa daerah yang belum mampu mengoptimalkan potensi daerahnya sehingga masih bergantung pada dana perimbangan (Carolus, 2018). Pemerintah daerah cenderung menggunakan prinsip “anggaran harus dihabiskan” dan setiap tahun selalu mengharapkan anggaran transfer lebih dari pusat serta pemerintah daerah akan bergantung pada dana transfer dalam membiayai belanja daerah tanpa memaksimalkan Pendapatan Asli daerahnya (Rifai, 2018). Hal ini didukung juga oleh Kuncoro (2004), ia berpendapat bahwa peran PAD pada pembiayaan pengeluaran daerah paling tinggi hanya sebanyak 20%. Kondisi ini memicu timbulnya sikap asimetris oleh Pemerintah daerah seperti yang ditunjukkan oleh indikasi penggunaan dana transfer yang tidak efisien dan tergambarkan pada respons pengeluaran pemerintah yang disebut juga *flypaper effect*. Menurut Kusumadewi & Rahman (2019), *flypaper effect* bisa muncul di wilayah yang memiliki PAD kecil ataupun besar, tergantung pada kebijakan pengelolaan keuangan daerah itu sendiri.

Fenomena *flypaper effect* muncul disaat daerah menerima alokasi dana dari pemerintah pusat, mereka cenderung menggunakannya untuk memperbesar

anggaran belanja daerah daripada mendorong peningkatan pendapatan asli daerah. Sama dengan lalat yang menempel begitu terkena lem, artinya uang dari transfer pemerintah pusat cenderung menempel dalam bentuk belanja daerah bukan digunakan untuk mengoptimalkan pendapatan asli daerah. Fenomena ini mengindikasikan bahwa pemerintah daerah lebih terdorong untuk langsung membelanjakan dana transfer dibandingkan ketika memperoleh pendapatan dari daerahnya sendiri. Terjadinya *flypaper effect* memberikan dampak nyata terhadap pengelolaan keuangan daerah, khususnya dalam menurunkan tingkat kemandirian fiskal pemerintah daerah. Kecenderungan daerah yang terlalu mengandalkan dana pusat dapat menyebabkan daerah cenderung mengabaikan optimalisasi PAD, sehingga melemahkan pemerintah daerah untuk menggali potensi ekonomi lokal secara maksimal. Kondisi ini berimplikasi pada rendahnya inovasi dalam pengelolaan anggaran, minimnya efisiensi belanja publik, serta berkurangnya kemampuan daerah dalam menyusun kebijakan pembangunan yang berkelanjutan. Akibatnya, tujuan desentralisasi fiskal dan otonomi daerah menjadi sulit tercapai, karena keputusan fiskal daerah tetap bergantung pada alokasi anggaran dari pusat, bukan berdasarkan kapasitas fiskal daerahnya

Menurut Rifai (2018) terjadinya *flypaper effect* ketika pemerintah daerah cenderung lebih responsif terhadap peningkatan belanja yang bersumber dari dana transfer, khususnya transfer tak bersyarat (*Unconditional Grants*) dibandingkan pendapatan asli dari daerahnya yang mana kondisi ini berpotensi menyebabkan tidak efektifnya pengelolaan Belanja Daerah. *Unconditional grants* sendiri merupakan dana transfer tak bersyarat yang dapat digunakan untuk keperluan apapun tanpa batasan, sehingga pemerintah daerah cenderung meningkatkan belanja daerah ketika menerima *Unconditional grants* karena mereka memiliki kebebasan untuk mengalokasikan dana tersebut. Untuk melihat terjadinya fenomena *Flypaper Effect* Maimunah (2006) dalam Aulia (2018) berpendapat bahwa *Flypaper Effect* terjadi apabila pengujian membuktikan jika nilai koefisien dana transfer lebih besar dibandingkan dengan koefisien PAD. Selain itu, jika koefisien PAD tidak signifikan maka terjadi *Flypaper Effect*

Terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi belanja daerah yaitu terdiri dari kemampuan keuangan daerah, kebutuhan masyarakat, dan kebijakan pemerintah pusat. Penilaian terhadap kemampuan keuangan daerah dapat dinilai berdasarkan Indeks Kemampuan Keuangan, ialah menggambarkan sejauh mana suatu daerah dapat mendanai pengeluaran pemerintahannya dengan memanfaatkan PAD serta sumber pemasukan lain. IKK mencakup tiga unsur utama yakni *Growth*, *Share* dan Elastisitas PAD. Ketiga komponen ini menggambarkan sejauh mana daerah mampu dan berusaha untuk memenuhi kebutuhan keuangan daerahnya sendiri (Eka & Candra, 2013).

Berdasarkan penelitian terdahulu yang membahas fenomena *Flypaper Effect* serta kemampuan keuangan daerah di berbagai daerah menghasilkan kesimpulan yang kontradiktif (Agussalim, 2022). Carolus (2018) melakukan penelitian yang hasilnya menunjukkan bahwa tidak terdapat daerah yang tergolong dalam kategori indeks kemampuan keuangan rendah. Dari analisis regresi yang dilakukan, daerah dengan kategori indeks kemampuan keuangan tinggi dan sedang tidak menunjukkan adanya *Flypaper Effect* di daerah Provinsi Sulawesi Selatan karena respons belanja daerah terhadap dana transfer lebih kecil dibanding Pendapatan Asli Daerahnya.

Namun kajian yang dilaksanakan Muthia (2023) mengindikasikan bahwa *Unconditional Grant* menimbulkan lebih banyak belanja daerah dibanding peningkatan PAD sehingga terjadinya fenomena *Flypaper Effect*. Dan Pramudya (2024) menyatakan dalam penelitiannya bahwa PAD, *Unconditional grants*, serta belanja daerah pada tahun sebelumnya mempunyai pengaruh positif serta signifikan dengan Belanja daerah di Kota/Kabupaten Indonesia. Serta berdasarkan pemetaan IKK, tidak ditemukan Fenomena *Flypaper* pada daerah yang mempunyai IKK dengan kategori sangat tinggi.

Berdasarkan pemaparan fenomena dan studi literatur yang telah dijabarkan, masih ditemukan perbedaan hasil penelitian (*gap research*) mengenai fenomena *Flypaper Effect* setiap wilayah di Indonesia, sehubungan dengan hal tersebut penulis berminat menganalisis *Flypaper Effect* serta Pemetaan Indeks Kemampuan Keuangan di Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Barat.

1.2 Rumusan Masalah

Dari uraian latar belakang tersebut, rumusan masalah dalam penelitian ini antara lain :

1. Bagaimana tingkat kemandirian keuangan daerah di Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Barat berdasarkan Indeks Kemampuan Keuangan Daerah tahun 2014-2023?
2. Bagaimana pemetaan kemampuan kemandirian keuangan daerah pada Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Barat tahun 2014-2023?
3. Apakah Belanja Daerah tahun sebelumnya, *Unconditional grants*, PAD, dan Jumlah Penduduk berpengaruh terhadap Belanja Daerah di Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Barat Tahun 2014-2023?
4. Apakah di Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Barat terjadi *Flypaper Effect* tahun 2014-2023?

1.3 Tujuan Penelitian

Dari masalah utama diatas, terdapat beberapa tujuan dari penelitian ini yaitu meliputi :

1. Menganalisis tingkat kemandirian keuangan Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Barat berdasarkan IKK Daerah tahun 2014-2023
2. Melakukan pemetaan kemampuan kemandirian keuangan daerah Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Barat tahun 2014-2023
3. Menganalisis pengaruh Belanja Daerah tahun sebelumnya, *Unconditional grants*, Pendapatan Asli Daerah, dan Jumlah Penduduk terhadap Belanja Daerah di Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Barat Tahun 2014-2023
4. Untuk mengkaji *Flypaper Effect* di Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Barat tahun 2014-2023

1.4 Manfaat Penelitian

1. Bagi Penulis

Sebagai salah satu syarat akademik dalam mendapatkan gelar Sarjana Ekonomi dari Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Andalas dan untuk meningkatkan pengetahuan dan wawasan penulis tentang keuangan daerah khususnya Fenomena *Flypaper Effect* di Kota/Kabupaten di Sumatera

2. Bagi Pembaca

Dari hasil kajian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi berupa wawasan serta referensi di bidang keuangan daerah dan sektor publik terutama tentang fenomena *Flypaper Effect* dan pemetaan kemampuan kemandirian keuangan daerah di Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Barat. Dan diharapkan penelitian ini dapat memberikan kontribusi terhadap ilmu pengetahuan serta menjadi acuan untuk penelitian selanjutnya.

