

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pelaksanaan otonomi daerah memberikan ruang bagi setiap daerah di Indonesia untuk mengelola urusan pemerintahan sesuai kondisi dan prioritas wilayahnya. Melalui pendelegasian kewenangan tersebut, daerah didorong agar mampu mengambil keputusan secara lebih mandiri serta menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan dan pembangunan yang relevan dengan kebutuhan masyarakat setempat. Penguatan otonomi ini juga ditujukan untuk meningkatkan mutu pelayanan publik, menciptakan stabilitas penyelenggaraan pemerintahan, dan membangun sistem tata kelola yang lebih adil serta responsif terhadap dinamika lokal.

Dalam mendukung pelaksanaan otonomi daerah tersebut, diperlukan dukungan kewenangan dalam pengelolaan keuangan agar tujuan otonomi dapat tercapai secara efektif. Desentralisasi fiskal menjadi salah satu fondasi utama dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, terutama pada negara yang menerapkan sistem otonomi. Desentralisasi fiskal di Indonesia telah memberikan banyak perubahan dalam meningkatkan pengelolaan keuangan daerah. Kebijakan ini bertujuan untuk meningkatkan efisiensi pembangunan daerah dengan pemberian kewenangan secara lebih besar kepada pemerintah daerah dalam mengatur keuangannya dengan cara yang lebih mandiri (Dharmawati *et al.*, 2024). Sebagai upaya memperkuat kebijakan tersebut, pemerintah menetapkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (HKPD). Aturan ini disusun untuk memperkuat pelaksanaan otonomi daerah, meningkatkan mutu pengelolaan fiskal daerah, menata keselarasan kebijakan fiskal antara dua tingkat pemerintahan, serta menjamin distribusi berbagai sumber pembiayaan nasional berjalan secara adil dan merata.

Pemerintah daerah yang sudah diberikan kewenangan untuk mengelola urusan pemerintahan wilayah masing-masing, diharapkan mampu meningkatkan pengelolaan pemerintahan dan peningkatan kualitas layanan publik, dengan

langkah seperti mengalokasikan belanja secara tepat dan efektif (Nasution, 2019). Setiap pemerintah daerah wajib untuk menyusun rancangan keuangan yang dikenal sebagai Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Penyusunan APBD bermaksud memperkirakan besaran pendapatan yang akan diterima serta merencanakan pengeluaran yang diperlukan. Di era otonomi daerah, pengelolaan belanja daerah harus selaras dengan penyediaan layanan publik. Dalam keadaan ini, pemerintah daerah memakai pengeluaran yang dikenal dalam belanja daerah guna meningkatkan berbagai layanan publik (Fernanda *et al.*, 2023).

Belanja daerah dalam APBD diklasifikasikan ke dalam empat jenis utama, salah satunya adalah belanja modal. Jenis belanja ini penting untuk meningkatkan infrastruktur, seperti jalan, sekolah, dan fasilitas kesehatan. Dengan berinvestasi pada aset jangka panjang ini, daerah bisa memperoleh ruang yang lebih luas untuk memperkuat aktivitas ekonomi, serta memperbaiki mutu pelayanan kepada masyarakat. Pada akhirnya, belanja strategis semacam itu meletakkan fondasi yang kuat bagi pembangunan berkelanjutan dan peningkatan kualitas hidup penduduk (Purwanto *et al.*, 2022).

Alokasi anggaran untuk belanja modal sebaiknya memperoleh porsi yang lebih besar karena karakteristik belanja modal yang bersifat produktif untuk jangka panjang, di mana hasilnya dapat dimanfaatkan untuk mendukung kegiatan ekonomi masyarakat serta memperkuat pelayanan publik. Mengacu pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022, dijelaskan bahwa pemerintah daerah memiliki kewajiban untuk menyediakan porsi anggaran belanja modal yang memadai bagi pembangunan infrastruktur pelayanan publik. Regulasi tersebut menetapkan bahwa alokasi untuk belanja modal harus mencapai sedikitnya 40 persen dari keseluruhan belanja daerah, dengan ketentuan bahwa perhitungan tersebut tidak termasuk belanja bagi hasil maupun transfer kepada daerah atau desa. Bagi daerah yang belum memenuhi komposisi anggaran tersebut, pemerintah memberikan ruang penyesuaian selama lima tahun sejak regulasi ini mulai berlaku, sehingga daerah memiliki waktu untuk menata kembali struktur belanjanya agar sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan.

Kebijakan belanja daerah, khususnya belanja modal, diarahkan untuk mendukung pembangunan yang bersifat produktif melalui penyediaan infrastruktur serta peningkatan kualitas pelayanan publik. Pemerintah daerah menyesuaikan perencanaan dan penganggaran belanja modal dengan kondisi keuangan serta prioritas pembangunan masing-masing daerah. Besaran alokasi anggaran dan tingkat realisasi belanja modal dapat berbeda-beda, tergantung pada kapasitas fiskal yang dimiliki oleh setiap daerah (Purwanto *et al.*, 2022).

Tabel 1. 1 Rata-Rata Realisasi, Rata-Rata Persentase Realisasi, dan Rata-Rata Rasio Belanja Modal Kabupaten/Kota Provinsi Sulawesi Tahun 2018-2024

Kabupaten/Kota	Rata-Rata Belanja Modal (Miliar Rupiah)	Persentase Realisasi Belanja Modal (%)	Rasio Belanja Modal terhadap Total Belanja Daerah (%)
Banggai	324,96	92,30	14,54
Banggai Kepulauan	165,96	88,09	19,48
Banggai Laut	141,92	87,09	21,51
Buol	177,38	108,70	18,56
Donggala	214,35	111,07	16,06
Morowali	369,97	88,03	24,02
Morowali Utara	248,42	104,73	21,68
Parigi Moutong	210,37	101,79	12,79
Poso	217,56	97,66	16,11
Sigi	192,59	94,03	15,11
Tojo Una-Una	208,37	100,73	18,63
Toli-Toli	192,94	95,79	17,47
Palu	267,47	88,11	17,65

Sumber: Data diolah dari DJPK Kemenkeu, 2026

Berdasarkan Tabel 1.1 diatas terlihat bahwa Kabupaten Morowali memiliki rata-rata belanja modal tertinggi, yaitu sebesar 369,97 miliar rupiah, didorong oleh pesatnya perkembangan sektor industri dan pertambangan, khususnya industri nikel. Kabupaten Banggai Laut memiliki rata-rata terendah sebesar 141,92 miliar rupiah yang menunjukkan keterbatasan kapasitas fiskal daerah akibat sumber pendapatan yang relatif kecil dalam membiayai belanja modal. Dari sisi persentase

realisasi, beberapa kabupaten seperti Donggala dengan persentase 111,07 persen, Buol sebesar 108,70 persen, Morowali Utara sebesar 104,73 persen, Parigi Moutong sebesar 101,79 persen, dan Tojo Una-Una sebesar 100,73 persen mampu merealisasikan belanja modal melebihi anggaran yang ditetapkan, sedangkan daerah lainnya berada di bawah 100 persen. Adapun untuk rasio belanja modal Kabupaten Morowali memiliki rasio tertinggi sebesar 24,02 persen yang menandakan alokasi anggaran yang relatif lebih besar untuk belanja modal, sementara Kabupaten Parigi Moutong memiliki rasio terendah sebesar 12,79 persen, menunjukkan belanja modal hanya memiliki porsi yang lebih kecil dari total belanja daerah. Variasi ini memperlihatkan bahwa setiap daerah memiliki kapasitas fiskal dan prioritas pembangunan yang berbeda dalam mengalokasikan anggaran untuk belanja modal dalam mendukung pembangunan infrastruktur dan penyediaan layanan publik.

Pemerintah daerah perlu meningkatkan kemampuan Pendapatan Asli Daerah (PAD) agar dapat membiayai belanja modal secara mandiri, serta untuk mendukung pelaksanaan pembangunan. PAD merupakan sumber keuangan yang sepenuhnya berada di bawah kendali daerah, sehingga pemanfaatannya harus diarahkan untuk memperkuat pelaksanaan pembangunan dan meningkatkan kapasitas fiskal lokal. Peningkatan PAD juga berperan dalam menciptakan ruang fiskal yang lebih fleksibel bagi pemerintah daerah untuk menentukan prioritas belanja, khususnya belanja modal yang berorientasi pada penyediaan infrastruktur dan pelayanan publik. Ketika PAD mampu memberikan kontribusi terhadap total pendapatan daerah, pemerintah daerah memiliki keleluasaan yang lebih besar dalam merancang program pembangunan sesuai kebutuhan riil masyarakat. Tingkat kemampuan daerah dalam menghasilkan PAD bervariasi, dapat dipengaruhi oleh kondisi ekonomi, ketersediaan sumber daya, dan karakteristik di wilayah tersebut (Maharani *et al.*, 2023).

Tabel 1. 2 Rata-Rata Rasio PAD terhadap Total Pendapatan Daerah Kabupaten/Kota Provinsi Sulawesi Tengah Tahun 2018-2024 (%)

Kabupaten/kota	Rata-Rata Rasio PAD
Banggai	8,44
Banggai Kepulauan	4,18
Banggai Laut	4,19
Buol	7,32
Donggala	6,57
Morowali	24,19
Morowali Utara	7,50
Parigi Moutong	8,83
Poso	8,38
Sigi	5,65
Tojo Una-Una	7,12
Toli-Toli	9,54
Palu	20,53

Sumber: Data diolah dari DJPK Kemenkeu, 2026

Tabel 1.2 memperlihatkan bahwa rata-rata rasio PAD Kabupaten Morowali sebesar 24,19 persen, kemudian Kota Palu sebesar 20,53 persen, yang menunjukkan bahwa kedua daerah memiliki kemampuan fiskal lebih kuat dibandingkan wilayah lainnya. Besarnya porsi PAD pada dua daerah tersebut menggambarkan aktivitas ekonomi yang lebih aktif, basis pajak yang berkembang, serta kemampuan pemerintah daerah dalam memaksimalkan potensi penerimaan daerah. Dengan kontribusi PAD yang lebih besar, ruang fiskal yang dimiliki daerah untuk mengarahkan belanja menjadi lebih luas, terutama belanja modal yang bersifat produktif dan penting bagi pembangunan ekonomi. Sedangkan daerah lainnya memiliki rata-rata rasio PAD di bawah 10 persen, yang menunjukkan PAD hanya memberikan kontribusi kecil dalam struktur pendapatan, sehingga kemampuan pemerintah daerah untuk menambah atau menyesuaikan alokasi belanja menjadi terbatas.

Sumber pembiayaan pemerintah daerah tidak hanya mengandalkan pada PAD semata, tetapi juga menerima dana perimbangan yang berasal dari pemerintah pusat, yang terdiri dari DAU, DAK, dan DBH. Ketiga komponen tersebut dirancang sebagai upaya mengurangi ketimpangan fiskal antar daerah, serta menyelaraskan perencanaan pembangunan daerah dengan kebijakan nasional. Pada daerah dengan

rasio PAD yang kecil terhadap total pendapatan, ketergantungan terhadap DAU, DAK, dan DBH cenderung semakin besar. Ketika pendapatan daerah lebih banyak bertumpu pada transfer pusat, ruang pemerintah daerah untuk menentukan prioritas anggaran menjadi terbatas dan mengakibatkan arah pembangunan sering kali bergantung pada seberapa besar dana transfer yang diterima, sehingga kemampuan untuk memperluas belanja, termasuk belanja modal juga akan terbatas. Ketergantungan tersebut mencerminkan rendahnya tingkat kemandirian fiskal daerah dalam membiayai berbagai kebutuhan belanja secara mandiri (Harto & Junawan, 2025).

Di berbagai daerah, aliran pendapatan yang diberikan oleh tingkat pemerintahan yang lebih tinggi yaitu dari pusat sering kali menjadi sumber penerimaan paling dominan dan sangat memengaruhi arah pengelolaan keuangan daerah serta keputusan fiskal yang diambil. Ketergantungan yang tinggi terhadap dana tersebut dapat memicu munculnya *flypaper effect*, yaitu kecenderungan pemerintah daerah lebih mengutamakan pemanfaatan transfer pusat dibandingkan sumber pendapatan mereka sendiri ketika membiayai pengeluaran. Situasi ini pada akhirnya menimbulkan perbedaan persepsi antarwilayah dalam menyusun anggaran, sekaligus memengaruhi kapasitas kemandirian fiskal dan arah pembangunan yang ingin dicapai (Yacoub & Lestari, 2019). Ketergantungan pada dana transfer ini bisa mengurangi insentif daerah untuk mengembangkan potensi pendapatan daerah sendiri. Dana transfer seharusnya mendorong sektor-sektor produktif untuk meningkatkan investasi di daerah yang pada gilirannya akan meningkatkan PAD. Namun, fenomena *flypaper effect* dapat mempengaruhi perencanaan pengeluaran daerah di tahun berikutnya dan menimbulkan persepsi bahwa daerah kurang mandiri dalam memaksimalkan sumber pendapatannya sendiri (Ramadhani *et al.*, 2022).

Fenomena *flypaper effect* sudah dikaji di sejumlah daerah di Indonesia, yang memperlihatkan hasil yang bervariasi tergantung bagaimana daerah tersebut dalam memanfaatkan dan mengelola sumber pendapatannya. Purnamawati dan Making (2021) memperlihatkan bahwasanya DAU memberikan pengaruh signifikan terhadap belanja modal, sementara PAD memperlihatkan pengaruh positif yang

tidak signifikan. Penelitian ini juga menemukan adanya indikasi *flypaper effect* di kabupaten/kota NTT. Penelitian lain oleh Zakaria dan Lathifah (2024) memperlihatkan bahwasanya PAD memiliki pengaruh signifikan positif terhadap belanja daerah, sedangkan DAU tidak berpengaruh signifikan dan justru memiliki hubungan negatif terhadap belanja daerah, serta memperlihatkan bahwasanya tidak terjadi *flypaper effect* di Provinsi Jawa Timur.

Fenomena *flypaper effect* yang terus berlanjut dalam beberapa tahun ke depan, akan menimbulkan berbagai permasalahan dalam pengelolaan keuangan daerah. Kondisi ini dapat menyebabkan pemanfaatan sumber-sumber pendapatan daerah menjadi tidak maksimal. Ketergantungan yang berlebihan terhadap pemerintah pusat juga dapat memicu terjadinya ketimpangan fiskal antar daerah serta menurunkan kemampuan pemerintah daerah untuk berdiri sendiri secara keuangan. Akibatnya, kemandirian fiskal daerah akan semakin melemah dan otonomi daerah menjadi tidak berjalan secara efektif. Melihat kondisi tersebut, penting dilakukan penelitian mengenai fenomena *flypaper effect* untuk melihat ketergantungan fiskal daerah terhadap pemerintah pusat masih terjadi, serta bagaimana pengaruh dari dana perimbangan dan PAD terhadap belanja modal.

Penelitian ini berbeda dengan banyak penelitian pada umumnya yang hanya menyoroti sebagian komponen dana perimbangan, penelitian ini memasukkan seluruh komponen dana perimbangan, yakni DAU, DAK, dan DBH. Dalam penelitian ini belanja modal dijadikan sebagai variabel dependen, bukan belanja daerah secara keseluruhan. Belanja modal dipilih karena mencerminkan investasi nyata pemerintah daerah dalam pembangunan infrastruktur dan aset tetap jangka panjang serta peningkatan kualitas layanan publik. Fokus pada belanja modal memberikan relevansi khusus karena memberikan analisis terhadap kemandirian fiskal daerah dalam memanfaatkan dana perimbangan untuk mendorong pembangunan fisik dan investasi.

Penelitian ini menggunakan kabupaten/kota Provinsi Sulawesi Tengah sebagai objek penelitian karena karakteristik ekonomi dan fiskal daerah yang bervariasi. Perbedaan tersebut tercermin dari tingkat kontribusi PAD terhadap total pendapatan daerah yang tidak merata. Sebagian besar daerah masih menunjukkan

rasio PAD yang relatif rendah, sehingga struktur pembiayaan belanja modal, masih berpotensi didominasi oleh dana transfer. Kondisi ini penting untuk dianalisis karena belanja modal merupakan komponen strategis dalam mendukung pembangunan infrastruktur dan pelayanan publik jangka panjang. Ketika kemampuan fiskal internal terbatas, terdapat potensi bahwa peningkatan belanja modal lebih dipengaruhi oleh dana perimbangan dibandingkan PAD. Dengan adanya karakteristik tersebut, melalui penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemaparan secara lebih jelas mengenai pengaruh dana perimbangan dan PAD terhadap belanja modal, serta mengidentifikasi apakah terjadi fenomena *flypaper effect*.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini difokuskan pada topik berjudul “**Analisis *Flypaper Effect* pada Dana Perimbangan dan Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Modal Kabupaten/Kota Provinsi Sulawesi Tengah Tahun 2018-2024**”.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang sebelumnya, masalah utama yang menjadi fokus penelitian ini dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaruh DAU, DAK, DBH, serta PAD secara parsial terhadap belanja modal di kabupaten/kota Provinsi Sulawesi Tengah pada rentang tahun 2018-2024?
2. Bagaimana pengaruh DAU, DAK, DBH, serta PAD secara simultan terhadap belanja modal di kabupaten/kota Provinsi Sulawesi Tengah selama rentang tahun 2018-2024?
3. Apakah fenomena *flypaper effect* terjadi di kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Tengah selama rentang tahun 2018-2024?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah yang telah dijelaskan, yang menjadi tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk menganalisis pengaruh parsial DAU, DAK, DBH, serta PAD terhadap belanja modal di kabupaten/kota Provinsi Sulawesi Tengah selama rentang tahun 2018-2024.
2. Untuk menganalisis pengaruh simultan DAU, DAK, DBH, serta PAD terhadap belanja modal di kabupaten/kota Provinsi Sulawesi Tengah selama rentang tahun 2018-2024.
3. Untuk mengetahui terjadi atau tidaknya fenomena *flypaper effect* di kabupaten/kota Provinsi Sulawesi Tengah selama rentang tahun 2018-2024.

1.4 Manfaat Penelitian

Melalui penelitian ini diharapkan bisa memberikan manfaat yakni:

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi terhadap pengembangan pengetahuan dalam bidang ekonomi, terutama terkait pengelolaan keuangan daerah dan kebijakan fiskal, serta meningkatkan pemahaman tentang fenomena *flypaper effect* dan hubungan antara dana perimbangan serta PAD terhadap belanja modal.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi pemerintah, hasil penelitian bisa menjadi acuan dalam penyusunan kebijakan pengelolaan keuangan daerah, terutama terkait upaya peningkatan kemandirian daerah.
- b. Bagi penulis, penelitian ini bisa memperoleh tambahan pengetahuan dan perluasan wawasan, serta memberikan pengalaman akademik yang berharga dalam bidang ekonomi publik.
- c. Bagi peneliti lainnya, hasil penelitian ini bisa sebagai acuan untuk mengkaji atau mengembangkan topik yang serupa.