

# BAB I PENDAHULUAN

## 1.1 Latar Belakang

Pembangunan ekonomi daerah menjadi bagian integral pembangunan nasional secara keseluruhan. Di Indonesia, terjadi perubahan yang signifikan mengenai kaitan keuangan pemerintah pusat dan daerah sejak dilaksanakannya kebijakan desentralisasi fiskal *pasca* reformasi 1998. Melalui kebijakan tersebut, pemerintah daerah memperoleh otoritas untuk mengatur dan menyelenggarakan berbagai urusan pemerintahan, termasuk pengelolaan keuangan serta aset daerah (Managta, 2024). Sehingga, pemerintah daerah berkewajiban untuk mendorong pertumbuhan ekonomi di wilayahnya melalui pengelolaan anggaran publik secara efektif. Dengan adanya kebijakan desentralisasi, diharapkan terciptanya pemerintah daerah yang mandiri serta dapat menggali potensi yang dimiliki agar tercapainya tujuan pembangunan daerah yaitu kesejahteraan masyarakat lokal (Pramudya & Anis, 2024). Provinsi Sumatera Barat, yang memiliki beragam potensi alam dan ekonomi, merupakan wilayah yang secara langsung merasakan pengaruh penerapan desentralisasi fiskal.

Penguatan desentralisasi dimuat pada Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur desentralisasi melalui sistem otonomi untuk menjawab permasalahan pemerintahan pusat terkait keterbatasan dalam menjangkau dan juga mengelola seluruh urusan pemerintahan di tingkat daerah, dengan melimpahkan kewenangan lebih luas kepada daerah untuk bisa mengelola wilayah sendiri untuk tujuan pembangunan sesuai dengan potensi dan kebutuhan lokal sehingga dapat menciptakan kemandirian daerah (Somantri, 2024). Dengan demikian, desentralisasi melalui sistem otonomi bukan sekedar strategi pemerintahan, tetapi menjadi dasar untuk mewujudkan tata kelola daerah yang lebih responsif, efektif, dan sesuai dengan karakteristik masing-masing wilayah.

Dalam konteks pembangunan, belanja daerah memiliki peran penting sebagai instrumen untuk mewujudkan tujuan pembangunan yang inklusif dan

berkelanjutan. Peraturan Pemerintah No. 12 tahun 2019 mengenai Pengelolaan Keuangan Daerah, dijelaskan mengenai belanja daerah yang mengacu pada semua kewajiban yang diakui oleh pemerintah daerah sebagai pengurangan nilai aset bersih pada tahun anggaran tertentu. Belanja daerah bertujuan untuk mendanai urusan pemerintah yang menjadi kewenangan pemerintah daerah (Astari et al., 2025). Penyusunan anggaran belanja daerah dilakukan melalui tiga pendekatan utama, yaitu kerangka pengeluaran jangka menengah, sistem penganggaran terpadu, serta metode penganggaran berbasis kinerja. Selain itu, penyusunan belanja daerah juga harus mengacu standar harga dan analisis standar belanja yang telah ditetapkan.

Implementasi dari otonomi daerah memiliki dampak terhadap pengelolaan keuangan di tingkat daerah. Hal ini erat kaitannya dengan pelimpahan wewenang dari pusat kepada daerah dalam hal pengelolaan keuangan untuk urusan di tingkat lokal yang pembiayaannya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (Sunan et al., 2024). Dengan demikian, penerapan otonomi mendorong daerah agar dapat mengoptimalkan Pendapatan Asli Daerah dengan mengeksplorasi potensi yang dimiliki agar dapat mendanai urusan pemerintah lokal dan meningkatkan standar pelayanan publik.

Berdasarkan Undang-Undang No. 1 Tahun 2022 Pasal 1 Ayat 20 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang diperoleh pemerintah di tingkat lokal bersumber dari pemungutan pajak, retribusi, hasil pengelolaan kekayaan yang dipisahkan, dan PAD lainnya yang sah sesuai ketentuan hukum yang berlaku. PAD menjadi indikator keberhasilan pemerintah daerah dalam meningkatkan penerimaan dari sumber-sumber internal daerah (Astari et al., 2025). PAD yang tinggi menunjukkan bahwa pemerintah lokal telah berhasil mengoptimalkan potensi yang dimilikinya, dan sebaliknya PAD yang rendah mengindikasikan bahwa pemerintah lokal belum optimal dalam mengeksplorasi potensi yang dimiliki. Namun peningkatan PAD juga akan berdampak negatif apabila tidak sejalan dengan peningkatan pelayanan publik karena akan menambah beban bagi masyarakat dan mengganggu stabilitas ekonomi lokal.

Dalam upaya peningkatan PAD, terdapat suatu permasalahan mengenai perbedaan karakteristik setiap wilayah, sehingga potensi yang dimiliki akan berbeda, dan akan berimplikasi pada kinerja keuangan. Hal ini akan memicu terjadinya ketimpangan fiskal, jika hanya menggunakan PAD dalam mendanai urusan pemerintah daerah (Lani et al., 2024). Oleh karena itu diperlukan adanya bantuan sumber keuangan agar administratif daerah dapat berjalan dengan optimal (Somantri, 2024). Pemerintah pusat merespon permasalahan ini dengan memberikan dana transfer yang salah satunya adalah dana perimbangan dan memastikan bahwa transfer dari pemerintah tersebut disalurkan tepat waktu serta dikelola secara efektif, hal ini berlandaskan kepada Undang-Undang No.1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah.

Transfer pemerintah pusat melalui dana perimbangan terbagi kedalam 3 jenis, yaitu Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil (DBH) yang menjadi perwujudan adanya desentralisasi fiskal. Dimana setiap jenis transfer memiliki fungsi berbeda dalam menjalankan pemerintahan daerah (Astari et al., 2025). DAU memiliki fungsi sebagai sarana pemerataan fiskal antar daerah yang disalurkan kepada pemerintah daerah dengan memperhatikan aspek kebutuhan belanja dan anggaran, serta potensi yang dimiliki daerah, sedangkan DAK berfungsi sebagai pendanaan khusus kegiatan pemerintah daerah yang sejalan dengan prioritas nasional, dan DBH sebagai penyeimbang hubungan fiskal daerah dan pusat melalui *tax income* yang dibagikan (Astari et al., 2025). Tujuan dari dana perimbangan ini yaitu untuk menekan perbedaan fiskal antar daerah serta untuk memberikan pemerataan standar pelayanan minimum di semua daerah (Lani et al., 2024).

Secara konseptual, dana transfer menjadi *booster* dari pemerintah pusat untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah melalui berbagai upaya sedemikian rupa yang dilakukan oleh pemerintah daerah dengan tujuan mengurangi ketergantungan daerah kepada pusat dalam mendanai kegiatan sektor publik di tingkat lokal. Akan tetapi kenyataannya bahwa pemerintah daerah menggunakan dana perimbangan sebagai pendanaan utama dalam pembiayaan belanja daerah (Dewi et al., 2024). Dominasi dana transfer pusat dalam struktur pendapatan daerah

memperlihatkan adanya persoalan mendasar terkait rendahnya kontribusi PAD yang mengindikasikan bahwa pemerintah daerah belum melakukan optimalisasi pengembangan potensi ekonomi.

Miskonsepsi dalam dana transfer menunjukkan bahwa kebijakan desentralisasi fiskal yang telah diterapkan selama ini belum dapat mencapai tujuan awal diterapkannya. Hal ini justru menimbulkan ketergantungan terhadap transfer pemerintah pusat, terutama Dana Alokasi Umum (DAU) yang proporsinya jauh melebihi dana lain serta bersifat *unconditional transfer*, dimana pengelolaannya diserahkan kepada pemerintahan daerah (Pramudya & Anis, 2024). Selain sebagai instrumen fiskal, DAU juga berfungsi sebagai pendorong dalam meningkatkan potensi sumber daya ekonomi sehingga merangsang peningkatan PAD. Namun, seringkali pemerintah daerah menghadapi berbagai hambatan dalam pengelolaan sumber daya yang dimiliki dan berdampak akhir pada ketergantungan pada pusat (Astari et al., 2025). Hal ini dapat dilihat dari struktur APBD, dimana jumlah DAU lebih besar daripada jumlah PAD maupun dana transfer lainnya.

Ketergantungan pada transfer fiskal memunculkan suatu fenomena yang disebut dengan *flypaper effect*. Yaitu kondisi dimana transfer dari pusat menyebabkan terjadinya peningkatan belanja melebihi peningkatan yang terjadi ketika kenaikan pada pendapatan asli daerah. Istilah ini muncul karena terdapat perbedaan teori mengenai bantuan transfer dari pusat, yang menyatakan bahwa transfer dana perimbangan memang ditujukan untuk meningkatkan belanja publik, tetapi tidak menggantikan peran pajak daerah sebagai sumber pembiayaan utama (Astari et al., 2025). Hal ini menyebabkan kurangnya usaha yang dilakukan daerah dalam rangka peningkatan PAD sehingga menghambat inovasi di daerah.

Provinsi Sumatera Barat memiliki sumber ekonomi yang cukup besar karena letak geografis dan potensi sektoral yang dimilikinya. Sehingga diharapkan dapat mengembangkan inovasi untuk mengoptimalkan potensi yang dimiliki untuk memperbesar peluang peningkatan Pendapatan Asli Daerah. Namun, Berdasarkan publikasi Direktorat Jenderal Perimbangan dan Keuangan, penggunaan dana perimbangan khususnya DAU dalam belanja daerah selalu lebih besar dibandingkan penggunaan PAD setiap tahunnya di Provinsi Sumatera Barat.

Tabel 1.1 Total Belanja Daerah, PAD, dan Dana Perimbangan Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Barat Tahun 2024 (dalam miliar rupiah)

Kab/Kota	Belanja Daerah	PAD	DAU	DBH	DAK	Dana Perimbangan
Kab. Kep. Mentawai	895	61	590	15	150	755
Kab. Pesisir Selatan	1661	162	882	27	338	1247
Kab. Solok	1345	83	704	17	306	1027
Kab. Sijunjung	1015	103	550	32	163	745
Kab. Tanah Datar	1351	155	696	15	266	977
Kab. Padang Pariaman	1388	97	764	14	285	1063
Kab. Agam	1535	165	838	21	301	1160
Kab. Lima Puluh Kota	1345	104	754	27	258	1039
Kab. Pasaman	1023	98	610	15	172	797
Kab. Solok Selatan	870	81	468	47	140	655
Kab. Dharmasraya	971	104	505	34	170	709
Kab. Pasaman Barat	1322	123	663	39	227	929
Kota Padang	2361	606	1240	77	365	1682
Kota Solok	593	48	399	15	62	476
Kota Sawahlunto	592	61	377	34	79	490
Kota Padang Panjang	626	94	376	8	51	435
Kota Bukittinggi	835	118	450	12	97	559
Kota Payakumbuh	703	115	447	10	90	547
Kota Pariaman	648	46	413	11	92	516

Sumber: DJPK, 2025

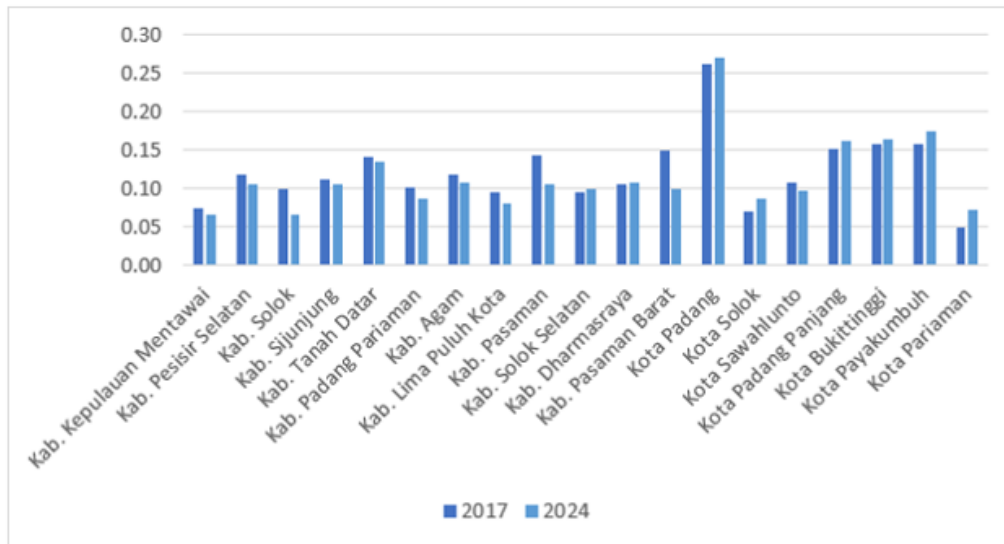
Berdasarkan Tabel 1.1, struktur penerimaan daerah kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Barat tahun 2024 menunjukkan bahwa transfer pusat tetap menjadi sumber utama pembiayaan belanja daerah. Di antara komponen dana perimbangan tersebut, Dana Alokasi Umum (DAU) merupakan komponen dengan nilai terbesar pada seluruh kabupaten/kota, melampaui Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Dana Bagi Hasil (DBH). Sebagai ilustrasi, pada Kota Padang, memiliki total PAD sebesar 606 miliar rupiah, dengan nilai DAU tercatat sebesar 1.240 miliar rupiah, lebih besar dibandingkan DAK sebesar 365 miliar rupiah dan DBH sebesar 77 miliar rupiah. Pola serupa juga terlihat pada Kabupaten Pesisir Selatan, di mana PAD 162 miliar rupiah sedangkan DAU mencapai 882 miliar rupiah, sementara DAK sebesar 338 miliar rupiah dan DBH sebesar 27 miliar rupiah. Gambaran ini memperlihatkan bahwa pembiayaan belanja daerah masih didominasi oleh transfer fiskal yang bersifat umum dari pemerintah pusat dibandingkan penggunaan Pendapatan Asli

Daerah (PAD). Sehingga hal ini dicurigai adanya fenomena *flypaper effect* pada belanja daerah kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Barat.

Beberapa studi empiris telah mengkaji fenomena *flypaper effect* dalam era desentralisasi fiskal, diantaranya, (Isik et al., 2023) yang meneliti fenomena ini di Afrika Sub-Sahara dan menemukan bahwa Provinsi yang ada di Afrika Selatan dan juga pemerintah negara bagian Nigeria cenderung mengandalkan transfer federal sebagai sumber pembiayaan belanja daerah. Di Indonesia, kajian ini juga dilakukan diantaranya oleh, Somantri (2024), Suropto et al., (2024), dan Cahyani et al., (2025) yang menyimpulkan bahwa terdapat fenomena *flypaper effect* masing-masing di Provinsi Sumatera Selatan, Lampung, serta Jawa Timur dan Jawa Barat selama periode pengamatan yang mereka lakukan. Akan tetapi masih jarang penelitian yang mengaitkan fenomena *flypaper effect* dengan tingkat kemandirian fiskal di suatu daerah.

Meskipun fenomena *flypaper effect* telah menjadi topik penelitian yang cukup luas, sebagian besar studi tersebut masih terbatas pada identifikasinya sebagai gejala dalam kebijakan fiskal, tanpa menelusuri hubungannya secara eksplisit dengan kemandirian daerah. Padahal, secara konseptual, *flypaper effect* memiliki keterkaitan erat dengan kemandirian fiskal karena menunjukkan kemampuan daerah dalam menanggung pembiayaan publik secara mandiri. Dalam kerangka otonomi daerah, seharusnya pemerintah lokal mampu memenuhi kebutuhannya melalui PAD tanpa terlalu dominan mengandalkan transfer pusat. Ketika hal ini terjadi maka akan dapat dijadikan indikator yang menunjukkan lemahnya kapasitas fiskal daerah.

Provinsi Sumatera Barat menjadi salah satu daerah yang dapat diteliti karena memiliki tantangan dalam mencapai kemandirian fiskal. Berdasarkan data dari Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, tingkat kemandirian fiskal yang masih rendah hampir di seluruh daerah.



Gambar 1.1 Grafik Perbandingan Tingkat kemandirian Fiskal Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Barat (Persen)

Sumber: Data Diolah, 2026

Gambar 1.1 memperlihatkan tingkat kemandirian fiskal kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Barat pada tahun 2017 dan 2024, dimana sebagian besar daerah masih berada pada tingkat kemandirian fiskal yang relatif rendah. Pada tahun 2017, Kota Padang mencatat tingkat kemandirian fiskal tertinggi dibandingkan daerah lainnya dengan rasio sebesar 0,26 dan pada tahun 2024 tetap menjadi yang tertinggi dengan nilai 0,27. Beberapa kota lain seperti Bukittinggi, Payakumbuh, dan Padang Panjang juga menunjukkan tingkat kemandirian fiskal yang relatif lebih tinggi pada kedua tahun pengamatan. Sementara itu, sebagian besar kabupaten masih mencatatkan rasio kemandirian fiskal di bawah 0,20 baik pada tahun 2017 maupun 2024. Selain perbedaan antar wilayah, dinamika antar periode juga menunjukkan adanya perubahan tingkat kemandirian fiskal, di mana beberapa daerah mengalami penurunan pada tahun 2024 dibandingkan 2017, antara lain Kabupaten Kepulauan Mentawai, Pesisir Selatan, Agam, Pasaman Barat, Tanah Datar, dan Padang Pariaman. Di sisi lain, sejumlah daerah mencatat peningkatan meskipun dalam skala terbatas, seperti Kabupaten Solok Selatan, Dharmasraya, Solok, serta Kota

Sawahlunto dan Pariaman. Gambaran ini menunjukkan bahwa kemandirian fiskal daerah di Provinsi Sumatera Barat belum mengalami penguatan yang merata dan masih menghadapi berbagai keterbatasan.

Kondisi tersebut menjadikan isu kemandirian fiskal daerah semakin relevan dalam konteks kebijakan fiskal nasional yang saat ini mengarah pada efisiensi anggaran, khususnya melalui pengendalian dan potensi pengurangan transfer pusat kepada daerah. Arah kebijakan ini secara tidak langsung menuntut pemerintah daerah untuk mengurangi ketergantungan terhadap dana perimbangan dan melakukan upaya peningkatan kemampuan pembiayaan yang bersumber dari pendapatan daerah sendiri. Dalam situasi tersebut, daerah dengan kapasitas fiskal yang rendah berpotensi menghadapi kerentanan fiskal, terutama ketika terjadi tekanan fiskal atau perubahan kebijakan dari pemerintah pusat.

Di sisi lain, Provinsi Sumatera Barat merupakan wilayah yang memiliki tingkat kerawanan bencana alam yang relatif tinggi, seperti gempa bumi, banjir, dan tanah longsor. Karakteristik wilayah ini menuntut kesiapan fiskal daerah yang kuat dan berkelanjutan agar pemerintah daerah mampu melakukan respons cepat, pemulihan pasca bencana, serta menjaga keberlangsungan pelayanan publik. Dalam kondisi demikian, kapasitas fiskal daerah menjadi aspek yang penting, karena keterbatasan kemampuan fiskal dapat menghambat respons pemerintah daerah dalam menghadapi kebutuhan pembiayaan yang bersifat mendesak.

Namun demikian, realitas pengelolaan keuangan daerah di banyak wilayah masih menunjukkan adanya indikasi *flypaper effect*, yaitu kondisi ketika belanja daerah lebih responsif terhadap dana transfer dari pemerintah pusat daripada peningkatan pendapatan asli daerah. Fenomena ini mencerminkan masih terbatasnya upaya optimalisasi sumber-sumber pendapatan daerah serta lemahnya dorongan untuk memperkuat basis fiskal daerah secara mandiri. Apabila kondisi ini terus berlangsung pada kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Barat, maka upaya peningkatan kemandirian fiskal berpotensi berjalan lambat dan ketergantungan terhadap pemerintah pusat cenderung berlanjut.

Dengan demikian, penelitian mengenai *flypaper effect* dan kaitannya dengan tingkat kemandirian fiskal kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Barat

menjadi penting untuk dilakukan. Penelitian ini diarahkan untuk memahami bagaimana peran dana transfer dan pendapatan asli daerah dalam mempengaruhi belanja daerah serta implikasinya terhadap kemandirian fiskal. Sehingga, kajian ini diharapkan mampu menyampaikan pengetahuan yang lebih menyeluruh tentang hubungan antara ketergantungan fiskal dan juga kapasitas fiskal daerah.

## 1.2 Rumusan Masalah

*Flypaper effect* merupakan suatu isu klasik yang masih relevan untuk dikaji dalam studi desentralisasi fiskal, terutama dalam konteks kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Barat. Relevansi ini muncul karena karakter geografis yang unik, terletak di bagian barat Pulau Sumatera serta berhadapan langsung dengan Samudera Hindia. Kondisi ini menjadikan Sumatera Barat kaya akan sumber daya alam, seperti hasil laut, serta memiliki kekayaan destinasi wisata alam, mulai dari pantai, danau, pegunungan, hingga kawasan perkebunan. Selain itu, Sumatera Barat juga dikenal memiliki kekayaan budaya yang kuat dan beragam, yang menjadi daya tarik tersendiri dalam pengembangan sektor pariwisata. Potensi tersebut, apabila dikelola dengan baik, akan berpotensi mendorong peningkatan PAD, terutama melalui optimalisasi objek-objek destinasi wisata dan sektor-sektor ekonomi lokal lainnya. Akan tetapi, kenyataannya kabupaten/kota di provinsi ini masih memiliki tingkat ketergantungan yang tinggi terhadap dana transfer dari pusat.

Berdasarkan data realisasi APBD yang dipublikasikan oleh Direktorat Jenderal Perimbangan dan Keuangan, penulis melakukan pengolahan data dengan membagi antara realisasi total PAD Provinsi Sumatera Barat dengan total belanja daerah tahun 2017-2024. Hasil perhitungan menunjukkan bahwa rata-rata kontribusi PAD terhadap belanja daerah hanya sekitar 18,15% yang menunjukkan bahwa rendahkan tingkat kemampuan fiskal daerah dalam membiayai belanja secara mandiri. Oleh karena itu, studi mengenai *flypaper effect* menjadi penting untuk melihat sejauh mana dana transfer tersebut benar-benar dimanfaatkan secara efektif dalam mendorong kemandirian fiskal daerah, atau justru menimbulkan ketergantungan fiskal yang berkepanjangan. Ketika pemerintah berupaya lebih besar dalam menggali potensi PAD-nya, maka hal ini dapat menghindari ketergantungan fiskal dan justru memperkuat kemandirian fiskal di suatu daerah.

Berdasarkan permasalahan yang sudah dikemukakan, maka diperoleh rumusan masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini, yaitu:

1. Apakah terjadi fenomena *flypaper effect* pada belanja daerah kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Barat tahun 2017-2024?
2. Bagaimana pengaruh keberadaan *flypaper effect* terhadap kemandirian fiskal kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Barat tahun 2017-2024?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

1. Menganalisis terjadi atau tidaknya fenomena *flypaper effect* pada kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Barat tahun 2017-2024
2. Menganalisis keberadaan *flypaper effect* terhadap kemandirian fiskal kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Barat tahun 2017-2024

### **1.4 Manfaat Penelitian**

#### **1.4.1 Manfaat Teoritis**

Kajian yang sedang dilakukan diharapkan berkontribusi dalam pengembangan Ilmu Ekonomi, khususnya pada bidang Ekonomi Sektor Publik dan Keuangan Daerah. Manfaat teoritis dari penelitian ini meliputi:

1. Menyajikan bukti empiris terkait fenomena *flypaper effect* di tingkat kabupaten/kota, khususnya di Provinsi Sumatera Barat.
2. Memperkuat pemahaman tentang keterkaitan antara *flypaper effect* dan tingkat kemandirian fiskal daerah dalam konteks desentralisasi fiskal.

#### **1.4.2 Manfaat Metodologis**

1. Memberikan kerangka analisis dengan pendekatan regresi data panel antara *flypaper effect* dan kemandirian fiskal, yang masih relatif jarang digunakan dalam konteks studi daerah di Indonesia.
2. Menyediakan definisi operasional dan teknik pengukuran variabel fiskal penting, seperti kemandirian fiskal.
3. Menjadi rujukan awal bagi penelitian lanjutan yang ingin mengeksplorasi hubungan ketergantungan fiskal dan kapasitas fiskal daerah menggunakan pendekatan kuantitatif.

### 1.4.3 Manfaat Praktis

Dari aspek kebijakan, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dalam perumusan kebijakan fiskal daerah, antara lain:

1. Mendorong pemerintah daerah untuk mengurangi ketergantungan terhadap dana transfer pusat melalui optimalisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD).
2. Memberikan informasi bagi pengambil kebijakan di tingkat daerah dan pusat mengenai pentingnya memperkuat kemandirian fiskal sebagai dasar perencanaan pembangunan yang berkelanjutan.

