

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Pelaksanaan desentralisasi fiskal di Indonesia memberikan kewenangan yang lebih luas kepada pemerintah daerah dalam mengelola keuangan serta melaksanakan pembangunan sesuai dengan kebutuhan masing-masing wilayah. Kebijakan ini bertujuan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya, sekaligus mendorong kemandirian fiskal daerah. Dalam konteks ini, Pendapatan Asli Daerah (PAD) menjadi indikator penting yang mencerminkan kemampuan daerah dalam membiayai pembangunan secara mandiri tanpa ketergantungan yang tinggi terhadap pemerintah pusat (Nanik Kustianingsih, Andriana, 2022). Semakin besar kontribusi PAD terhadap total pendapatan daerah, maka semakin tinggi tingkat kemandirian fiskal suatu daerah.

Secara teoritis, dalam konsep *fungibility*, sumber pendapatan daerah baik yang berasal dari PAD maupun dana transfer seperti Dana Alokasi Umum (DAU) seharusnya memiliki fungsi yang sama dalam pembiayaan belanja daerah. Artinya, pemerintah daerah diharapkan mengalokasikan anggaran berdasarkan kebutuhan dan prioritas pembangunan, bukan berdasarkan asal dana tersebut (Permana, 2020). Namun dalam praktiknya, kondisi ini sering kali tidak terjadi. Banyak pemerintah daerah justru menunjukkan kecenderungan lebih responsif terhadap dana transfer dibandingkan terhadap PAD. Fenomena ini dikenal sebagai *Flypaper Effect*, yaitu kondisi di mana dana transfer dari pemerintah pusat memiliki pengaruh yang lebih besar terhadap belanja daerah dibandingkan pendapatan yang berasal dari daerah itu sendiri (Wati et al., 2022).

Sebelum terjadinya pandemi COVID-19, kondisi keuangan daerah di Indonesia secara umum berada dalam keadaan yang relatif stabil. Banyak daerah menunjukkan tren peningkatan PAD dari tahun ke tahun sebagai dampak dari pertumbuhan ekonomi yang cukup baik. Kondisi ini memberikan ruang fiskal yang lebih luas bagi pemerintah daerah dalam membiayai pembangunan, termasuk dalam bentuk belanja modal yang digunakan untuk pembangunan infrastruktur dan fasilitas publik. Dengan meningkatnya PAD, pemerintah daerah diharapkan mampu mengurangi ketergantungan terhadap dana transfer dari pemerintah pusat (Radjak, 2018).

Memasuki periode pasca pandemi, kondisi keuangan daerah mulai menunjukkan tanda-tanda pemulihan. Aktivitas ekonomi yang kembali meningkat mendorong kenaikan PAD di berbagai daerah. Hal ini berdampak pada meningkatnya kembali kapasitas fiskal daerah dalam membiayai pembangunan. Belanja modal juga mulai mengalami peningkatan sebagai bagian dari upaya pemulihan ekonomi daerah melalui pembangunan infrastruktur. Meskipun demikian, tidak semua daerah mampu sepenuhnya mandiri, karena masih terdapat daerah yang memiliki ketergantungan tinggi terhadap dana transfer dari pemerintah pusat, khususnya DAU (Nanik Kustianingsih, Andriana, 2022)

Perbedaan kondisi antara sebelum dan sesudah pandemi COVID-19 menunjukkan adanya perubahan dalam struktur keuangan daerah. Perubahan ini berpotensi memengaruhi perilaku pemerintah daerah dalam mengelola sumber pendapatan, khususnya dalam menentukan alokasi belanja modal. Dalam kondisi tertentu, pemerintah daerah dapat menjadi lebih bergantung pada dana transfer, sementara dalam kondisi lain dapat menunjukkan peningkatan kemandirian melalui optimalisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) (Wati et al., 2022). Oleh karena

itu, penting untuk menganalisis apakah terjadi perubahan dalam fenomena *Flypaper Effect* sebelum dan sesudah pandemi COVID-19.

Kawasan Gerbangkertosusila dipilih sebagai objek penelitian karena merupakan kawasan strategis di Provinsi Jawa Timur yang memiliki tingkat aktivitas ekonomi tinggi serta karakteristik fiskal yang beragam. Kota Surabaya sebagai pusat ekonomi memiliki PAD yang tinggi dan relatif mandiri, sementara daerah lain seperti Kabupaten Bangkalan dan Lamongan masih memiliki tingkat ketergantungan yang cukup besar terhadap dana transfer dari pemerintah pusat (Nanik Kustianingsih, Andriana, 2022). Perbedaan kondisi ini menjadikan kawasan Gerbangkertosusila relevan untuk mengkaji fenomena *Flypaper Effect*.

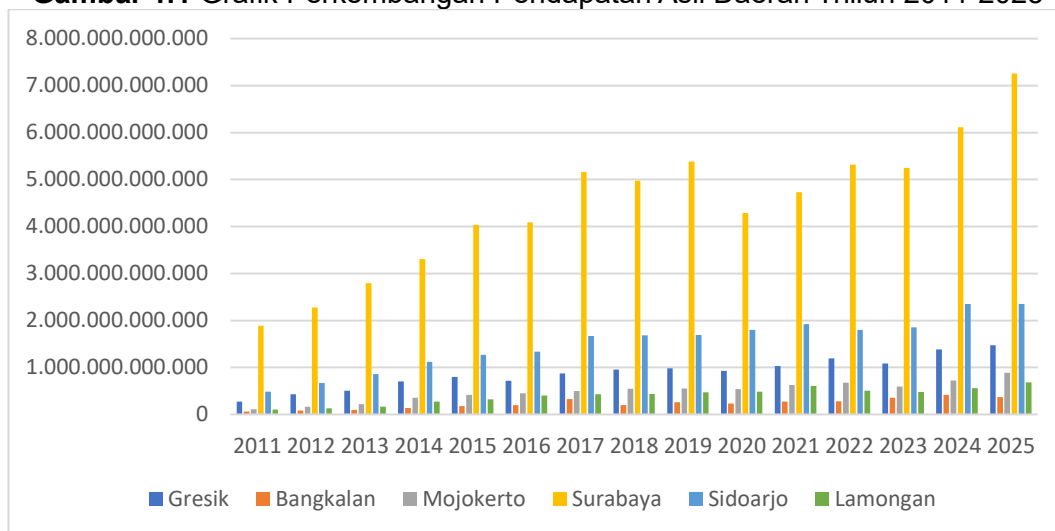
Penelitian sebelumnya menunjukkan hasil yang tidak konsisten terkait pengaruh PAD dan DAU terhadap belanja daerah. Beberapa penelitian menemukan bahwa DAU memiliki pengaruh yang lebih dominan dibandingkan PAD, sehingga menunjukkan adanya *Flypaper Effect*. Namun, penelitian lain justru menunjukkan bahwa PAD lebih berpengaruh terhadap belanja daerah, yang mencerminkan tingkat kemandirian fiskal yang lebih baik (Radjak, 2018). Perbedaan hasil tersebut menunjukkan adanya *research gap* yang perlu dikaji lebih lanjut, terutama dengan mempertimbangkan perubahan kondisi ekonomi akibat pandemi COVID-19.

Penelitian terkait *Flypaper Effect* telah banyak dilakukan di berbagai daerah di Indonesia, namun hasil yang diperoleh masih menunjukkan ketidakkonsistenan (Kuncoro, 2007). Sejumlah penelitian menemukan bahwa Dana Alokasi Umum (DAU) memiliki pengaruh yang lebih dominan terhadap belanja daerah dibandingkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), sehingga mengindikasikan terjadinya fenomena *Flypaper Effect* (Nanik Kustianingsih, Andriana, 2022).

Namun demikian, terdapat pula penelitian yang menunjukkan bahwa PAD justru lebih berpengaruh terhadap belanja daerah, sehingga fenomena tersebut tidak terbukti secara empiris (Radjak, 2018)

Selain itu, sebagian besar penelitian terdahulu masih berfokus pada periode sebelum pandemi COVID-19 dan belum banyak yang mengkaji perubahan perilaku fiskal pemerintah daerah akibat adanya guncangan ekonomi berskala besar (Permata et al., 2020) Padahal, pandemi COVID-19 telah memberikan dampak yang signifikan terhadap penurunan penerimaan daerah, perubahan kebijakan transfer dari pemerintah pusat, serta penyesuaian dalam alokasi belanja daerah (Wati et al., 2022).

Berdasarkan kondisi tersebut, penelitian ini menawarkan kebaruan melalui penggunaan pendekatan komparasi antara periode sebelum dan sesudah pandemi COVID-19 dalam menganalisis fenomena *Flypaper Effect* (Nanik Kustianingsih, Andriana, 2022) Selain itu, penelitian ini secara khusus memfokuskan pada belanja modal sebagai indikator pembangunan daerah, menggunakan periode pengamatan yang lebih panjang, serta mengambil lokasi penelitian di kawasan Gerbangkertosusila yang memiliki karakteristik ekonomi yang beragam (Radjak, 2018) Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini dilakukan untuk menganalisis secara komparasi pengaruh PAD dan DAU terhadap belanja modal serta untuk menguji apakah fenomena *Flypaper Effect* mengalami perubahan sebelum dan sesudah pandemi COVID-19 di kawasan Gerbangkertosusila.

Gambar 1.1 Grafik Perkembangan Pendapatan Asli Daerah Triliun 2011-2025

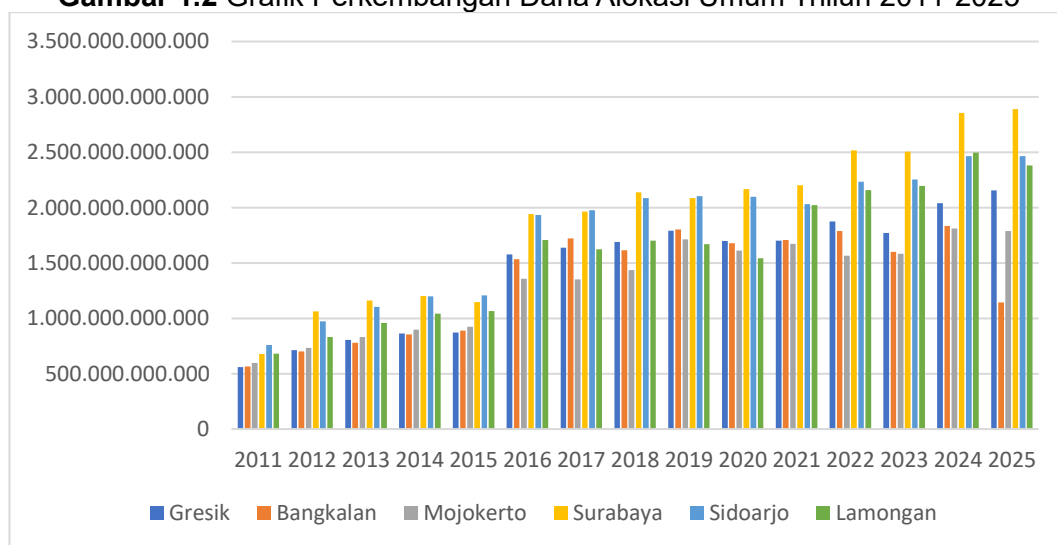
Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPK), diolah

Grafik menunjukkan bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) di kawasan Gerbangkertosusila mengalami tren peningkatan selama periode 2011-2025. Kota Surabaya memiliki PAD tertinggi, dengan kenaikan dari sekitar Rp 1,86 triliun pada tahun 2011 menjadi Rp 7,25 triliun pada tahun 2025. Kabupaten Sidoarjo dan Gresik juga menunjukkan peningkatan, masing-masing dari Rp 480 miliar menjadi Rp 2,35 triliun dan dari Rp 270 miliar menjadi Rp 1,47 triliun, yang mencerminkan kapasitas fiskal yang cukup baik. Sebaliknya, Kabupaten Bangkalan, Mojokerto, dan Lamongan memiliki nilai PAD yang relatif lebih rendah, sehingga menunjukkan tingkat ketergantungan yang lebih besar terhadap dana transfer dari pemerintah pusat.

Pada periode pandemi COVID-19 tahun 2020-2021, terjadi perlambatan bahkan penurunan PAD di beberapa daerah. Sebagai contoh, PAD Kota Surabaya menurun dari sekitar Rp 5,38 triliun pada tahun 2019 menjadi Rp 4,29 triliun pada tahun 2020, yang menunjukkan dampak langsung pandemi terhadap aktivitas ekonomi daerah. Namun, setelah tahun 2022, PAD kembali meningkat seiring dengan pemulihan ekonomi.

Kondisi tersebut sejalan dengan pendapat bahwa PAD merupakan indikator utama dalam mengukur tingkat kemandirian fiskal daerah, di mana semakin tinggi PAD maka semakin rendah ketergantungan terhadap pemerintah pusat (Machmud & Radjak, 2018). Selain itu, penurunan PAD pada masa pandemi juga disebabkan oleh melemahnya aktivitas ekonomi yang berdampak pada berkurangnya penerimaan daerah (Wati et al., 2022)

Gambar 1.2 Grafik Perkembangan Dana Alokasi Umum Triliun 2011-2025



Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJP), diolah

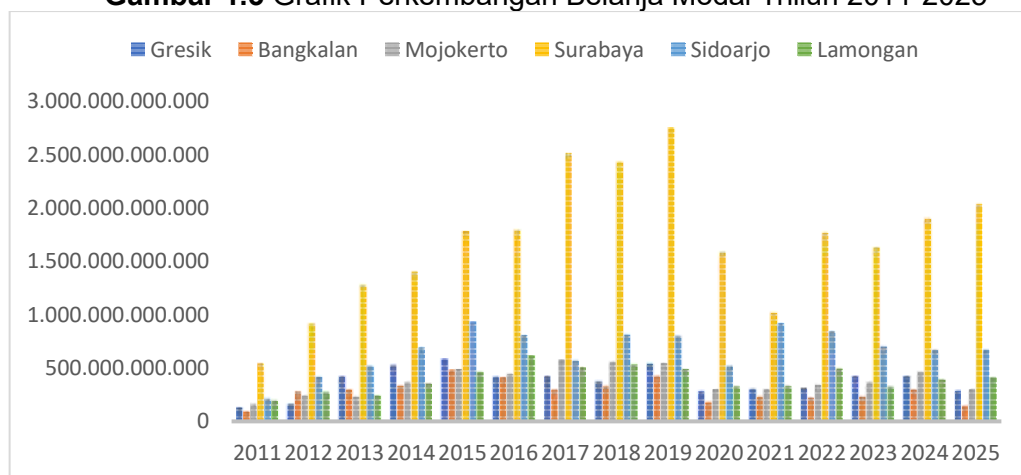
Grafik menunjukkan bahwa Dana Alokasi Umum (DAU) di kawasan Gerbangkertosusila selama periode 2011-2025 cenderung mengalami peningkatan yang stabil. Kota Surabaya menjadi daerah dengan DAU tertinggi, dengan kenaikan dari sekitar Rp 600 miliar pada tahun 2011 menjadi hampir Rp 2,90 triliun pada tahun 2025. Kabupaten Sidoarjo dan Gresik juga mengalami peningkatan yang cukup signifikan, dari kisaran Rp 700-800 miliar pada awal periode menjadi sekitar Rp 2,40-2,50 triliun pada tahun 2025.

Di sisi lain, Kabupaten Lamongan, Mojokerto, dan Bangkalan memiliki nilai DAU yang relatif lebih rendah dibandingkan daerah lainnya, namun tetap menunjukkan tren peningkatan setiap tahunnya. Sebagai contoh, Kabupaten

Lamongan mengalami peningkatan dari sekitar Rp 750 miliar pada tahun 2011 menjadi Rp 2,40 triliun pada tahun 2025, sedangkan Kabupaten Bangkalan meningkat dari sekitar Rp 550 miliar menjadi Rp 1,10 triliun. Hal ini menunjukkan bahwa DAU tetap berperan penting sebagai sumber pendapatan bagi seluruh daerah. Pada masa pandemi COVID-19 tahun 2020-2021, pertumbuhan DAU terlihat sedikit melambat. Hal ini disebabkan oleh adanya kebijakan penyesuaian anggaran dari pemerintah pusat dalam rangka penanganan pandemi. Namun, setelah tahun 2022, DAU kembali mengalami peningkatan hingga tahun 2025.

Secara keseluruhan, grafik tersebut menunjukkan bahwa DAU merupakan sumber pendapatan yang relatif stabil bagi daerah. Hal ini sejalan dengan pendapat bahwa DAU bertujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antar daerah (Nanik Kustianingsih, Andriana, 2022). Selain itu, besarnya peran DAU juga menunjukkan bahwa daerah masih memiliki tingkat ketergantungan yang cukup tinggi terhadap dana transfer dari pemerintah pusat (Wati et al., 2022)

Gambar 1.3 Grafik Perkembangan Belanja Modal Triliun 2011-2025



Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJP), diolah

Grafik menunjukkan bahwa belanja modal di kawasan Gerbangkertosusila selama periode 2011-2025 cenderung mengalami peningkatan, meskipun terdapat fluktuasi pada beberapa tahun tertentu. Kota Surabaya menjadi daerah dengan

nilai belanja modal tertinggi dibandingkan daerah lainnya, dengan peningkatan dari sekitar Rp 520 miliar pada tahun 2011 menjadi sekitar Rp 2,02 triliun pada tahun 2025. Peningkatan ini menunjukkan bahwa Kota Surabaya memiliki kapasitas fiskal yang lebih besar dalam membiayai pembangunan daerah.

Kabupaten Sidoarjo dan Gresik berada pada posisi menengah dengan tren yang relatif stabil. Kabupaten Sidoarjo mengalami peningkatan dari sekitar Rp 210 miliar pada tahun 2011 menjadi Rp 660 miliar pada tahun 2025, sedangkan Kabupaten Gresik meningkat dari sekitar Rp 120 miliar menjadi Rp 300 miliar. Sementara itu, Kabupaten Bangkalan, Mojokerto, dan Lamongan memiliki nilai belanja modal yang lebih rendah, meskipun tetap menunjukkan peningkatan secara bertahap.

Pada periode pandemi COVID-19 tahun 2020-2021, terlihat adanya penurunan yang cukup signifikan, terutama pada Kota Surabaya yang mengalami penurunan dari sekitar Rp 2,73 triliun pada tahun 2019 menjadi Rp 1,56 triliun pada tahun 2020. Hal ini menunjukkan adanya pengalihan anggaran untuk penanganan pandemi. Namun, setelah tahun 2022, belanja modal kembali meningkat seiring dengan pemulihan ekonomi dan normalisasi kegiatan pembangunan.

Secara keseluruhan, grafik tersebut menunjukkan bahwa belanja modal sangat dipengaruhi oleh kondisi ekonomi serta kemampuan fiskal masing-masing daerah. Hal ini sejalan dengan pendapat bahwa belanja daerah, khususnya belanja modal, dipengaruhi oleh kapasitas pendapatan daerah, baik yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) maupun dana transfer (Wati et al., 2022). (Selain itu, peningkatan belanja juga mencerminkan upaya pemerintah daerah dalam mendorong pembangunan dan pelayanan publik (Nanik Kustianingsih, Andriana, 2022)

Berdasarkan grafik perkembangan Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), dan belanja modal di kawasan Gerbangkertosusila selama periode 2011-2025, dapat dilihat bahwa ketiga variabel tersebut memiliki kecenderungan pola yang berbeda. PAD dan belanja modal umumnya mengalami peningkatan pada periode sebelum pandemi, kemudian mengalami perlambatan bahkan penurunan pada saat pandemi COVID-19, dan kembali meningkat setelah kondisi mulai pulih. Sementara itu, DAU cenderung menunjukkan pola yang lebih stabil dan terus meningkat dari tahun ke tahun (Nanik Kustianingsih, Andriana, 2022)

Perbedaan pola tersebut menunjukkan bahwa kondisi keuangan daerah tidak hanya ditentukan oleh kemampuan daerah dalam menggali pendapatan sendiri, tetapi juga dipengaruhi oleh peran pemerintah pusat melalui dana transfer. Dalam kondisi tertentu, terutama pada masa pandemi ketika PAD mengalami penurunan, pemerintah daerah cenderung lebih mengandalkan DAU sebagai sumber utama dalam membiayai pengeluaran daerah (Wati et al., 2022). Hal ini mengindikasikan bahwa respons pemerintah daerah terhadap dana transfer relatif lebih besar dibandingkan terhadap PAD. Kondisi tersebut sejalan dengan konsep *Flypaper Effect*, yaitu ketika dana transfer dari pemerintah pusat memiliki pengaruh yang lebih kuat terhadap belanja daerah dibandingkan dengan pendapatan asli daerah (Dwi & Rianti, 2014).

Selain itu, adanya perbedaan kondisi sebelum dan sesudah pandemi COVID-19 juga menunjukkan kemungkinan terjadinya perubahan dalam perilaku fiskal pemerintah daerah. Pada periode sebelum pandemi, peningkatan PAD diharapkan mampu mendorong peningkatan belanja modal sebagai bentuk kemandirian

daerah. Namun, pada masa pandemi hingga pasca-pandemi, peran DAU terlihat lebih dominan dalam menjaga kestabilan keuangan daerah (Wati et al., 2022)

Penelitian sebelumnya menunjukkan hasil yang beragam terkait pengaruh PAD dan DAU terhadap belanja daerah. Beberapa penelitian menemukan bahwa DAU memiliki pengaruh yang lebih besar dibandingkan PAD, yang mengindikasikan adanya *flypaper effect*. Namun, penelitian lain menunjukkan bahwa PAD justru lebih berpengaruh terhadap belanja daerah. Perbedaan hasil ini menunjukkan masih adanya kesenjangan penelitian yang perlu dikaji lebih lanjut, terutama dengan mempertimbangkan kondisi sebelum dan sesudah pandemi COVID-19 (Radjak, 2018).

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini dilakukan untuk menganalisis pengaruh PAD dan DAU terhadap belanja modal serta menguji perbedaan fenomena *Flypaper Effect* sebelum dan sesudah pandemi COVID-19 pada pemerintah daerah di kawasan Gerbangkertosusila.

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah PAD berpengaruh terhadap belanja modal sebelum dan sesudah pandemi COVID-19?
2. Apakah DAU berpengaruh terhadap belanja modal sebelum dan sesudah pandemi COVID-19?
3. Apakah terdapat perbedaan pengaruh PAD dan DAU terhadap belanja modal sebelum dan sesudah pandemi COVID-19?
4. Apakah terjadi fenomena *Flypaper Effect* sebelum dan sesudah pandemi COVID-19?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dikemukakan, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Menganalisis pengaruh PAD terhadap belanja modal sebelum dan sesudah pandemi COVID-19.
2. Menganalisis pengaruh DAU terhadap belanja modal sebelum dan sesudah pandemi COVID-19.
3. Menganalisis perbedaan pengaruh PAD dan DAU terhadap belanja modal sebelum dan sesudah pandemi COVID-19.
4. Menganalisis fenomena *Flypaper Effect* sebelum dan sesudah pandemi COVID-19.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dalam bidang ekonomi publik, khususnya terkait desentralisasi fiskal, pengaruh PAD dan DAU terhadap belanja modal, serta fenomena *Flypaper Effect* sebelum dan sesudah pandemi COVID-19.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Pemerintah Daerah:

Dapat menjadi bahan evaluasi mengenai efisiensi pengelolaan keuangan daerah, serta mendorong upaya optimalisasi potensi Pendapatan Asli Daerah (PAD) untuk meningkatkan kemandirian fiskal.

b. Bagi Pengambil Kebijakan:

Memberikan masukan empiris agar lebih rasional dan terukur dalam mengalokasikan Belanja Modal untuk infrastruktur dan pelayanan publik, sehingga tidak terus-menerus membebani anggaran pemerintah pusat.

1.5 Batasan Penelitian

Agar penelitian lebih terarah dan fokus pada tujuan yang ingin dicapai, maka penelitian ini memiliki beberapa batasan sebagai berikut:

1. Penelitian ini hanya menganalisis pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Belanja Modal.
2. Objek penelitian dibatasi pada pemerintah daerah di kawasan Gerbangkertosusila, yaitu Kabupaten Gresik, Bangkalan, Mojokerto, Kota Surabaya, Sidoarjo, dan Lamongan.
3. Periode penelitian dilakukan pada tahun 2011-2025 yang dibagi menjadi periode sebelum dan sesudah pandemi COVID-19.
4. Penelitian ini difokuskan pada pengujian fenomena *Flypaper Effect* melalui perbandingan pengaruh PAD dan DAU terhadap Belanja Modal.