

# **BAB 1**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Dalam era desentralisasi fiskal, pemerintah daerah memiliki peran strategis dalam mengelola keuangan daerah guna mendukung pembangunan dan pelayanan publik. Desentralisasi fiskal memberikan kewenangan yang lebih luas kepada pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerah, termasuk dalam menentukan sumber pendapatan dan alokasi belanja daerah (Fahrizal & Bintoro, 2022).

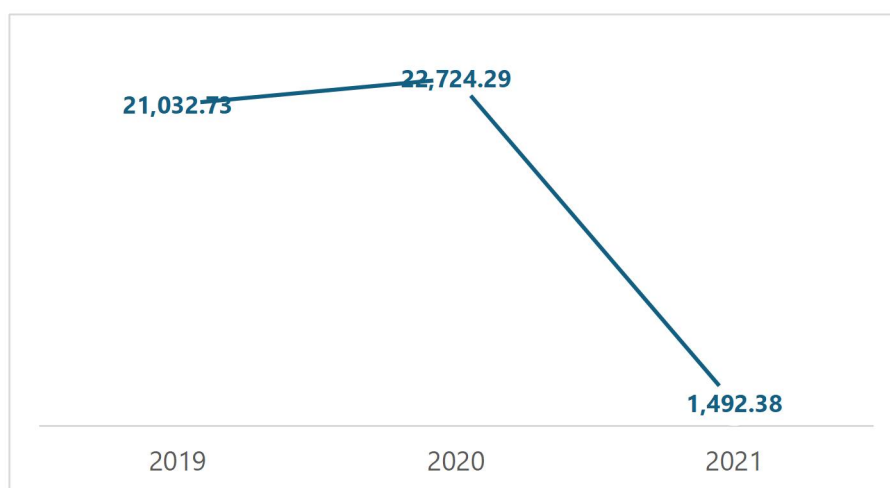
Salah satu instrumen utama dalam pelaksanaan fungsi tersebut adalah belanja daerah, yang efektivitasnya sangat dipengaruhi oleh kapasitas pendapatan daerah. Belanja pemerintah daerah menjadi instrumen utama dalam mendorong pembangunan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat (Habibani et al., 2025). Namun, kapasitas fiskal daerah yang berbeda-beda menyebabkan tingkat kemandirian keuangan daerah juga bervariasi, terutama dalam kemampuan menghasilkan pendapatan asli daerah.

Di tengah upaya berbagai daerah untuk memperkuat struktur pendapatan yang lebih mandiri, Provinsi Nusa Tenggara Timur masih menghadapi tantangan dalam meningkatkan kapasitas fiskal daerahnya. Data BPS menunjukkan bahwa realisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) Provinsi Nusa Tenggara Timur pada tahun 2024 mencapai sekitar Rp1,45 triliun. Struktur penerimaan daerah di Provinsi Nusa Tenggara Timur masih didominasi oleh sektor-sektor tradisional

seperti pertanian, peternakan, dan perdagangan, sementara kontribusi PAD terhadap keseluruhan pendapatan daerah relatif belum optimal. Kondisi tersebut mencerminkan bahwa kemampuan fiskal daerah masih cukup bergantung pada transfer pemerintah pusat, sehingga tingkat kemandirian fiskal daerah belum sepenuhnya kuat.

Ketergantungan Provinsi Nusa Tenggara Timur pada sektor-sektor primer dan aktivitas ekonomi yang sensitif terhadap kondisi eksternal menyebabkan kapasitas pendapatan daerah rentan terhadap berbagai guncangan, termasuk pandemi COVID-19. Pada saat terjadi bencana nonalam seperti pandemi COVID-19, perlambatan aktivitas ekonomi, penurunan mobilitas masyarakat, serta melemahnya sektor perdagangan dan pariwisata menyebabkan penurunan signifikan pada Pendapatan Asli Daerah (PAD) Provinsi Nusa Tenggara Timur, yang tercermin pada gambar 1.1.

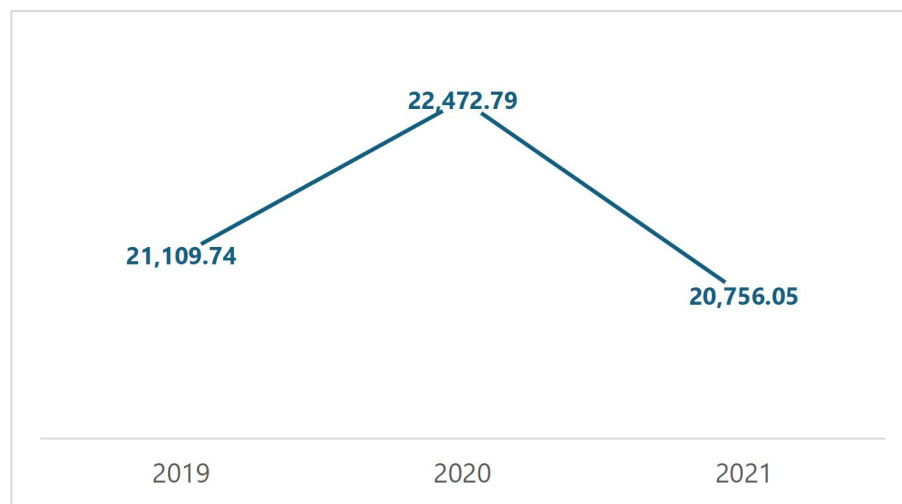
**Gambar 1. 1 Pendapatan Asli Daerah (PAD) Provinsi NTT**



Sumber : DJPK, 2025

Gambar 1.1 menunjukkan bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) Provinsi Nusa Tenggara Timur masih mengalami peningkatan tipis dari tahun 2019 ke 2020. Namun, pada tahun 2021 PAD mengalami penurunan yang sangat drastis hingga mencapai sekitar 93 persen dibandingkan tahun sebelumnya. Kondisi tersebut mencerminkan dampak pandemi COVID-19 yang semakin besar terhadap aktivitas ekonomi daerah, terutama akibat pembatasan mobilitas masyarakat, perlambatan kegiatan ekonomi, serta menurunnya aktivitas perdagangan dan jasa dalam periode yang berkepanjangan. Di tengah penurunan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Provinsi Nusa Tenggara Timur selama periode tersebut, pemerintah daerah tetap dihadapkan pada kewajiban pembiayaan belanja daerah untuk menjaga stabilitas pelayanan publik.

**Gambar 1. 2 Belanja Daerah Provinsi NTT**



Sumber : DJPK, 2025

Gambar 1.2 menunjukkan bahwa belanja daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur mengalami peningkatan pada periode 2019–2020, kemudian mengalami penurunan pada tahun 2021. Namun, penurunan belanja daerah tersebut tidak

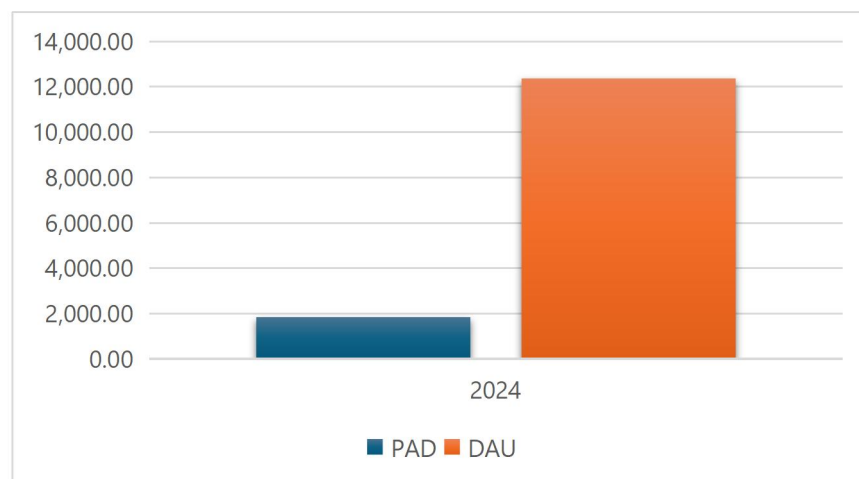
sebesar penurunan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang terjadi pada periode yang sama. Kondisi ini menunjukkan adanya perbedaan dinamika antara kemampuan pendapatan daerah dan pola pengeluaran pemerintah daerah. Meskipun PAD mengalami penurunan yang cukup tajam, pemerintah daerah tetap berupaya mempertahankan belanja daerah guna menjaga pelaksanaan pelayanan publik dan aktivitas pemerintahan daerah.

Dalam konteks desentralisasi fiskal, pemerintah daerah menerima transfer dari pemerintah pusat yang meliputi Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil (DBH), yang berperan dalam menjaga kesinambungan fiskal daerah ketika kapasitas Pendapatan Asli Daerah (PAD) mengalami tekanan (Romadhan, 2025).

Namun, meskipun ketiganya merupakan transfer dari pemerintah pusat, masing-masing memiliki karakteristik penggunaan yang berbeda (Ramadiana, 2024). Dana Alokasi Umum (DAU) bersifat *block grant* sehingga memberikan fleksibilitas bagi pemerintah daerah dalam menentukan alokasi belanja, sedangkan Dana Alokasi Khusus (DAK) memiliki penggunaan yang telah ditetapkan untuk sektor tertentu. Sementara itu, Dana Bagi Hasil (DBH) dialokasikan berdasarkan kontribusi penerimaan pajak dan sumber daya alam daerah. Keberadaan DAK dan DBH turut memberikan kontribusi terhadap kapasitas fiskal daerah serta berpotensi memengaruhi keputusan pemerintah daerah dalam mengalokasikan belanja daerah.

Dana Alokasi Umum (DAU) yang pada dasarnya dirancang sebagai instrumen pemerataan dan penyeimbang fiskal antardaerah, berpotensi berperan sebagai sumber utama pembiayaan belanja daerah. Ketergantungan belanja yang lebih besar terhadap Dana Alokasi Umum (DAU) dibandingkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) tersebut mencerminkan adanya indikasi awal *flypaper effect*, di mana dana transfer dari pemerintah pusat “menempel” pada belanja daerah lebih kuat dibandingkan peningkatan pendapatan yang bersumber dari daerah itu sendiri (Romadhan, 2025).

**Gambar 1. 3 Dana Alokasi Umum dan Pendapatan Asli Daerah**



Sumber : DJPK, 2025 (Data Diolah)

Indikasi awal terjadinya *flypaper effect* juga terlihat di Provinsi Nusa Tenggara Timur yang tercermin pada perbandingan antara Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebagaimana ditunjukkan pada Gambar 1.3. Pada tahun 2024, nilai DAU yang diterima Provinsi Nusa Tenggara Timur tercatat jauh lebih besar dibandingkan PAD yang masih berada di bawah Rp2 triliun. Perbedaan yang cukup besar tersebut menunjukkan bahwa kapasitas

belanja daerah masih sangat bergantung pada transfer pemerintah pusat, khususnya Dana Alokasi Umum yang bersifat block grant, sehingga mengindikasikan adanya gejala awal flypaper effect.

Secara teoritis menurut Oates (1999) dalam Farica & Wijaya (2023), dalam kerangka desentralisasi fiskal, dana transfer dari pemerintah pusat dan pendapatan asli daerah seharusnya memberikan pengaruh yang relatif seimbang terhadap belanja daerah. Namun dalam keuangan publik, belanja pemerintah daerah cenderung lebih responsif terhadap dana transfer dibandingkan pendapatan yang bersumber dari daerah sendiri (dalam Juniarta et al., 2025). Fenomena ini mengindikasikan adanya ketergantungan fiskal daerah terhadap transfer pusat, yang berpotensi melemahkan kemandirian fiskal daerah.

Sejumlah penelitian empiris sebelumnya menunjukkan bahwa fenomena *flypaper effect* ditemukan di berbagai daerah lain di Indonesia. Studi oleh Farica dan Wijaya (2023) di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Apriliani et al. (2025) di Pulau Jawa, Hasanah et al. (2025) di Provinsi Kalimantan Tengah, Zaza et al. (2025) di Provinsi Nusa Tenggara Timur, dan Juniarta et al. (2025) di Provinsi Jawa Timur.

Meskipun demikian, penelitian terdahulu umumnya berfokus pada identifikasi *flypaper effect* pada periode tertentu. Penelitian ini tidak hanya menguji kembali keberadaan *flypaper effect* pada pemerintah daerah di Provinsi Nusa Tenggara Timur melalui perbandingan pengaruh PAD dan DAU terhadap Belanja Daerah, tetapi juga mempertimbangkan pengaruh sumber pendapatan

daerah lainnya, yaitu DBH dan DAK, serta pandemi COVID-19 sebagai faktor yang berpotensi memengaruhi Belanja Daerah.

Penelitian dilakukan dengan menganalisis pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Bagi Hasil (DBH), serta pandemi COVID-19 terhadap belanja daerah kabupaten/kota di Provinsi Nusa Tenggara Timur, merujuk studi oleh Wildhan Farica dan Riko Setya Wijaya (2023). Identifikasi *flypaper effect* dilakukan melalui perbandingan pengaruh PAD dan dana transfer terhadap belanja daerah, sedangkan pandemi COVID-19 direpresentasikan menggunakan variabel dummy yang membedakan periode sebelum dan sesudah pandemi.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini disusun dengan judul **“Analisis *Flypaper Effect* dan Pengaruh Pandemi COVID-19 terhadap Belanja Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Nusa Tenggara Timur”**.

## **1.2 Rumusan Masalah**

1. Apakah Pendapatan Asli Daerah berpengaruh terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota Provinsi Nusa Tenggara Timur?
2. Apakah Dana Alokasi Umum berpengaruh terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota Provinsi Nusa Tenggara Timur?
3. Apakah Dana Bagi Hasil berpengaruh terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota Provinsi Nusa Tenggara Timur?
4. Apakah Dana Alokasi Khusus berpengaruh terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota Provinsi Nusa Tenggara Timur?

5. Apakah Dummy Covid-19 berpengaruh terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota Provinsi Nusa Tenggara Timur?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

1. Untuk menganalisis pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota Provinsi Nusa Tenggara Timur.
2. Untuk menganalisis pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota Provinsi Nusa Tenggara Timur.
3. Untuk menganalisis pengaruh Dana Bagi Hasil (DBH) terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota Provinsi Nusa Tenggara Timur.
4. Untuk menganalisis pengaruh Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota Provinsi Nusa Tenggara Timur.
5. Untuk menganalisis pengaruh Dummy Covid-19 terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota Provinsi Nusa Tenggara Timur.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

1. Manfaat Teoretis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan kajian keuangan publik, khususnya terkait konsep *flypaper effect* dalam kerangka desentralisasi fiskal.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi Pemerintah Daerah

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan evaluasi bagi pemerintah daerah di Provinsi Nusa Tenggara Timur dalam pengelolaan

keuangan daerah, khususnya dalam mengurangi ketergantungan belanja terhadap dana transfer dari pemerintah pusat dan mendorong optimalisasi Pendapatan Asli Daerah.

b. Bagi Pemerintah Pusat

Penelitian ini dapat menjadi masukan bagi pemerintah pusat dalam merumuskan dan mengevaluasi kebijakan transfer fiskal kepada daerah, khususnya dalam menghadapi kondisi ekonomi yang dinamis seperti pandemi COVID-19. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan dalam menyusun kebijakan yang mampu memperkuat kapasitas fiskal daerah, meningkatkan kemandirian keuangan daerah, serta mengurangi kecenderungan terjadinya *flypaper effect* dalam pengelolaan belanja daerah.

c. Bagi Akademisi dan Peneliti Selanjutnya

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi dan rujukan bagi penelitian selanjutnya yang membahas keuangan daerah, belanja daerah, dan fenomena *flypaper effect*. Selain itu, penelitian ini dapat memberikan tambahan literatur mengenai pengaruh pandemi COVID-19 terhadap belanja daerah melalui penggunaan variabel dummy yang membedakan periode sebelum dan sesudah pandemi. Penelitian selanjutnya disarankan untuk mengembangkan analisis yang lebih mendalam mengenai fenomena *flypaper effect* dengan membandingkan secara langsung kondisi sebelum dan sesudah pandemi COVID-19, baik melalui pemisahan periode pengamatan maupun penggunaan model analisis. Dengan demikian,

diharapkan dapat diperoleh pemahaman yang lebih komprehensif mengenai perubahan perilaku fiskal pemerintah daerah akibat pandemi COVID-19.