

# **Kelembagaan Manajemen**

## **Risiko Fiskal**

Dr. Mohammad Wahed, SE., ME.

Prof. Dr. Dra. Ignatia Martha Hendrati, M.E.

Kiky Asmara, S.E., M.M.



PT. GHANI PRESS GROUP



# **Kelembagaan Manajemen Risiko Fiskal**

## **Penulis:**

Dr. Mohammad Wahed, SE., ME. | Prof. Dr. Dra. Ignatia  
Martha Hendrati, M.E. | Kiky Asmara, S.E., M.M.

## **Desain Cover:**

Umar Khasan

## **Layouter:**

Linda Ayu Widayanti

## **Editor Naskah:**

Selamet Joko Utomo, SE., ME

**Anggota IKAPI:** No. 468/JTI/2026

**Diterbitkan oleh:** PT GHANI PRESS GROUP

Perpustakaan Nasional RI: Katalog Dalam Terbitan (KDT)

Wahed dkk.

Kelembagaan Manajemen Risiko Fiskal 2026 /  
penulis, Wahed dkk., Lamongan: PT. Ghani Press Group,  
2026.

V + 89 hlm; 14,8 x 21 cm

ISBN 978-634-97368-3-1

1. Manajemen risiko keuangan

I. Judul

658.155 [23]

## **Sanksi Pelanggaran Pasal 113**

### **Undang-Undang No. 28 Tahun 2014 Tentang Hak Cipta**

- a. Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 100.000.000 (seratus juta rupiah).
- b. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
- c. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
- d. Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).

---

## KATA PENGANTAR

Puji syukur ke hadirat Allah SWT atas limpahan rahmat dan karunia-Nya sehingga buku ajar “Kelembagaan Manajemen Risiko Fiskal” ini dapat diselesaikan dengan baik.

Buku ini membahas indikasi *flypaper effect* pada struktur pendapatan daerah, *threshold effect* dan *regime-switching* dalam hubungan antara ketidakpastian eksternal dan kerentanan fiskal, serta struktur kelembagaan pengelolaan risiko fiskal daerah. Buku ini disusun berdasarkan kriteria ekonometrika untuk menjaga seluruh interpretasi dan narasi tetap berpijak pada data dan fakta.

Buku ini diharapkan dapat memberikan kontribusi, baik akademik maupun praktis, bagi penguatan tata kelola risiko fiskal daerah Kota Surabaya maupun daerah lain dengan karakteristik fiskal yang serupa.

Ucapan terima kasih disampaikan kepada seluruh pihak, sehingga analisis dapat disusun secara sistematis dan menyeluruh. Akhir kata, semoga buku ini dapat memberikan manfaat dan memperluas wawasan bagi para pembaca.

Surabaya, September 2026

Penulis



---

# DAFTAR ISI

|                                                                                        |            |
|----------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>KATA PENGANTAR.....</b>                                                             | <b>v</b>   |
| <b>DAFTAR ISI .....</b>                                                                | <b>vii</b> |
| <b>BAB I</b>                                                                           |            |
| Pendahuluan.....                                                                       | 1          |
| <b>BAB II</b>                                                                          |            |
| Manajemen Risiko Fiskal.....                                                           | 11         |
| ➤ Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah<br>Indonesia .....                         | 11         |
| ➤ <i>Teori Flypaper Effect</i> .....                                                   | 14         |
| ➤ Ketidakpastian Ekonomi, <i>Threshold Effect</i> dan<br><i>Regime-Switching</i> ..... | 20         |
| ➤ <i>Financial Distress</i> dan Kerentanan Fiskal Daerah.....                          | 24         |
| ➤ Kelembagaan Pengelolaan Risiko Fiskal Daerah .....                                   | 26         |

### **BAB III**

|                                                                 |           |
|-----------------------------------------------------------------|-----------|
| PAD dan Transfer Rill.....                                      | 29        |
| ➤ Perbandingan Pertumbuhan Kumulatif .....                      | 29        |
| ➤ Structural <i>Break</i> (Bai-Perron).....                     | 34        |
| ➤ Indikasi <i>Flypaper Effect</i> .....                         | 46        |
| ➤ <i>Threshold Effect</i> dan <i>Regime Switching</i> .....     | 63        |
| ➤ Struktur Kelembagaan Pengelolaan Risiko Fiskal<br>Daerah..... | 65        |
| <b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>                                     | <b>75</b> |
| <b>BIODATA PENULIS .....</b>                                    | <b>82</b> |

# **BAB I**

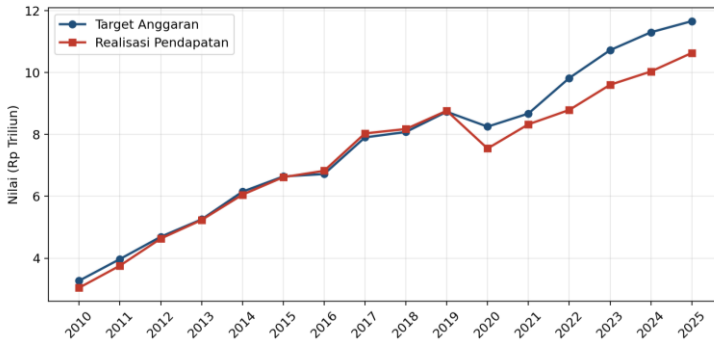
## **Pendahuluan**

Desentralisasi fiskal di Indonesia menempatkan pemerintah daerah sebagai ujung tombak penyediaan layanan publik, namun kapasitas keuangan antar-daerah sangat beragam. Sebagai contoh Kota Surabaya, sebagai kota terbesar kedua di Indonesia dan pusat perekonomian utama Provinsi Jawa Timur, memiliki basis Pendapatan Asli Daerah yang relatif kuat dibandingkan kabupaten/kota lain, namun tetap tidak lepas dari ketergantungan pada Transfer ke Daerah. Struktur pendapatan antara PAD dan transfer ini menempatkan pertanyaan klasik dalam ekonomi

keuangan publik, yaitu apakah dana transfer dari pemerintah pusat memicu respons fiskal daerah yang berbeda dibandingkan pendapatan yang digali sendiri oleh daerah fenomena yang dalam literatur dikenal sebagai *Flypaper Effect*.

Selain persoalan struktur pendapatan, keuangan daerah juga tidak dapat dilepaskan dari gejala ketidakpastian eksternal, baik yang bersumber dari dinamika perekonomian global maupun dinamika kebijakan nasional. Sejak krisis keuangan global 2008, ketidakpastian kebijakan ekonomi meningkat secara episodik, mencapai puncaknya pada masa pandemi COVID-19 (2020) dan kembali meningkat tajam pada tahun 2025.

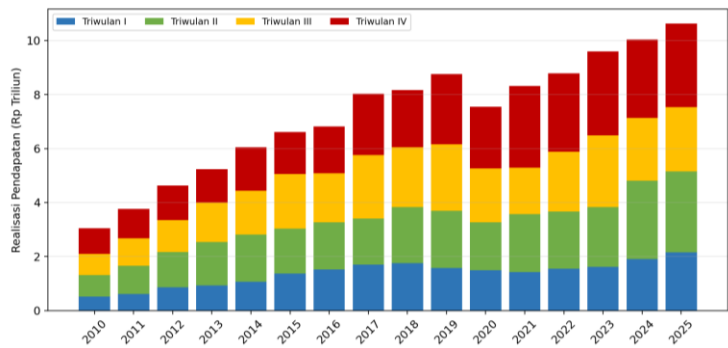
Realisasi total pendapatan daerah menunjukkan tren peningkatan yang cukup konsisten, yaitu dari sekitar Rp. 3,04 triliun pada tahun 2010 menjadi sekitar Rp. 10,63 triliun pada tahun 2025, atau mengalami pertumbuhan kumulatif lebih dari 3,5 kali lipat dalam kurun waktu enam belas tahun. Pertumbuhan tersebut tidak berlangsung secara linear, penurunan realisasi yang cukup tajam pada tahun 2020 sebagai dampak pandemi COVID-19 yang menekan aktivitas ekonomi masyarakat dan menurunkan basis pemungutan pajak serta retribusi daerah yang tersaji pada Gambar 1.



Gambar 1. Perkembangan Target Anggaran dan Realisasi Pendapatan Kota Surabaya

Selain tren tahunan, data yang tersedia juga memuat rincian realisasi pendapatan pada level triwulanan sehingga memungkinkan dilakukannya analisis pola musiman. Pola ini mengindikasikan adanya siklus penerimaan yang berulang setiap tahun, kemungkinan besar dipengaruhi oleh pola pencairan dana transfer dari pemerintah pusat pada akhir tahun anggaran, jatuh tempo pembayaran pajak tahunan, serta intensifikasi penagihan piutang pajak dan

retribusi menjelang tutup buku. Pola musiman tersebut divisualisasikan pada Gambar 2.



Gambar 2. Komposisi Realisasi Pendapatan  
Daerah Kota Surabaya (triwulan)

Lebih lanjut, efektivitas realisasi pendapatan terhadap target anggaran yang telah ditetapkan. Tingkat capaian realisasi terhadap anggaran secara umum berada pada kisaran 98-102 persen, yang mengindikasikan akurasi perencanaan anggaran yang relatif baik. Namun, sejak tahun 2020 tingkat capaian

tersebut cenderung menurun dan berada pada kisaran 88-96 persen seperti yang terasji pada Gambar 3. Penurunan tingkat capaian realisasi ini mengindikasikan adanya kesenjangan yang melebar antara target anggaran yang ditetapkan dengan kapasitas riil pemungutan pendapatan, sehingga mengindikasikan masih terdapat kesenjangan antara perencanaan dan kapasitas pemungutan pendapatan riil.



Gambar 3. Efektivitas Realisasi Pendapatan Daerah terhadap Target Anggaran Daerah Kota Surabaya

Kondisi menurunnya tingkat capaian realisasi pascapandemi ini memiliki implikasi kebijakan yang penting. Di satu sisi, penetapan target anggaran yang terlalu optimistis tanpa mempertimbangkan pola historis dan pola musiman dapat menimbulkan risiko defisit anggaran serta mengganggu perencanaan belanja daerah. Sebagaimana ditegaskan dalam salah satu kajian, penyusunan anggaran yang hanya menetapkan persentase kenaikan tertentu dari angka tahun sebelumnya tanpa kriteria objektif yang terukur tidak memiliki dasar rasional yang memadai untuk memperkirakan pendapatan dan pengeluaran daerah secara akurat.

*World Uncertainty Index* (WUI) yang dikembangkan berdasarkan frekuensi kemunculan kata “*Uncertainty*” dalam laporan *Economist*

*Intelligence Unit* menjadi salah satu indikator kuantitatif yang banyak dipakai untuk menangkap dinamika ketidakpastian ini pada level global maupun level negara. Pertanyaan yang relevan bagi pengelolaan keuangan daerah adalah apakah pengaruh ketidakpastian eksternal terhadap kerentanan fiskal daerah bersifat linear atau justru berubah secara tidak proporsional setelah ketidakpastian melewati suatu ambang batas (*Threshold*) tertentu sebuah fenomena non-linear yang dikenal sebagai *Threshold Effect* dan *Regime Switching*.

Dataset yang digunakan ini merupakan data panel triwulanan resmi realisasi APBD Kota Surabaya dari Triwulan I 2010 hingga Triwulan IV 2025 (64 observasi), yang telah diolah menjadi nilai riil menggunakan deflator Indeks Harga Konsumen (IHK),

serta dilengkapi dengan rangkaian estimasi ekonometrika yang telah dijalankan sebelumnya, meliputi uji stasioneritas *Augmented Dickey-Fuller* (ADF), uji structural *break* Bai-Perron, dan uji *threshold non-linear Hansen* dengan variabel ambang WUI. Hasil estimasi awal ini menunjukkan indikasi kuat adanya perubahan periode dinamika fiskal Kota Surabaya seiring dengan kenaikan ketidakpastian, sekaligus titik patahan struktural pada rasio ketergantungan transfer yang berimpit secara temporal dengan periode transisi UU HKPD.

Ketiga isu diatas *flypaper effect*, *threshold effect/regime switching* dan struktur kelembagaan pengelolaan risiko *fiscal* saling berkait dalam satu benang merah yang sama, yaitu bagaimana ketergantungan struktural pada sumber pendanaan

eksternal (transfer pusat) berinteraksi dengan ketidakpastian eksternal untuk membentuk kerentanan fiskal daerah dan bagaimana kelembagaan pengelolaan keuangan daerah merespons kerentanan tersebut. Ini disusun untuk menjawab ketiga pertanyaan tersebut secara sistematis dengan menjaga agar seluruh interpretasi empiris tetap berpijak pada data dan hasil estimasi yang tersedia, tanpa menambahkan klaim yang tidak dapat ditelusuri dari dataset.

## **BAB II**

# **Manajemen Risiko Fiskal**

### **➤ Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah Indonesia**

Desentralisasi fiskal di Indonesia mengalami babak baru sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU HKPD) yang menggantikan dan mengintegrasikan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah serta Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi

Daerah. Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan menyatakan bahwa UU HKPD dibangun di atas empat pilar utama, yaitu penguatan local taxing power, penurunan ketimpangan fiskal vertikal dan horizontal, peningkatan kualitas belanja daerah, dan harmonisasi belanja pusat dan daerah, dengan Transfer ke Daerah (TKD) yang lebih berorientasi kinerja.

Sejumlah kajian pasca-implementasi UU HKPD penguatan kewenangan pemungutan pajak dan retribusi daerah telah mendorong lonjakan penerimaan Pajak dan Retribusi Daerah (PDRD) di berbagai kabupaten/kota, meski lonjakan tersebut belum sepenuhnya menurunkan ketimpangan fiskal horizontal antardaerah. Kajian lain menyoroti bahwa keberhasilan reformasi pajak daerah pasca HKPD

sangat bergantung pada kapasitas kelembagaan pemerintah daerah dalam mengorkestrasi regulasi, data, sistem dan sumber daya manusia secara strategis sebuah pandangan yang sejalan dengan *resource orchestration theory* dalam konteks administrasi perpajakan daerah. Dinamika regulasi ini menjadi konteks penting bagi Kota Surabaya, mengingat titik patahan struktural rasio ketergantungan transfer pada 2021 Triwulan I yang teridentifikasi dalam dataset ini secara temporal mendahului namun berdekatan dengan periode pembahasan dan pengundangan UU HKPD pada awal 2022.

Secara teknis, klasifikasi pendapatan daerah dalam APBD di Indonesia diatur melalui pedoman standar akuntansi dan klasifikasi anggaran daerah sebelum UU HKPD merujuk pada Permendagri Nomor

90 Tahun 2019 tentang Klasifikasi, Kodefikasi dan Nomenklatur Perencanaan Pembangunan dan Keuangan Daerah beserta perubahannya yang membagi pendapatan daerah ke dalam tiga kelompok besar, yaitu: Pendapatan Asli Daerah yang mencakup pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lainnya PAD yang sah. Pendapatan Transfer mencakup transfer pemerintah pusat dan transfer antar-daerah dan Lainnya Pendapatan Daerah yang Sah.

#### ➤ ***Teori Flypaper Effect***

*Flypaper effect* merupakan konsep klasik dalam ekonomi keuangan publik yang pertama kali dikemukakan oleh Courant dkk. (1979), transfer atau hibah dari pemerintah pusat cenderung 'menempel'

pada belanja pemerintah daerah dalam proporsi yang lebih besar dibandingkan peningkatan pendapatan yang setara yang berasal dari masyarakat (PAD) sebuah fenomena yang secara teoritis seharusnya tidak terjadi apabila rumah tangga dan pemerintah daerah bertindak rasional sesuai dengan model median voter, karena transfer lump-sum semestinya memiliki efek yang sama terhadap belanja seperti kenaikan pendapatan masyarakat yang setara nilainya (*fungible income*).

Beberapa penjelasan teoritis diajukan untuk fenomena ini, antara lain *the bureaucratic model*, yang menyatakan birokrat daerah lebih nyaman membelanjakan dana transfer dibandingkan mengoptimalkan penggalan PAD karena biaya politik dan administratif penggalan PAD yang lebih tinggi, serta

*fiscal illusion*, yang menyatakan masyarakat tidak sepenuhnya menyadari besaran transfer yang diterima daerah sehingga tidak menuntut penurunan pajak daerah yang proporsional.

Literatur klasik ekonomi fiskal juga menempatkan *flypaper effect* dalam konteks yang lebih luas mengenai desentralisasi fiskal. Teori desentralisasi fiskal Oates (1972) berargumen bahwa penyediaan layanan publik akan lebih efisien apabila dikelola oleh pemerintah daerah yang lebih memahami preferensi lokal, dengan asumsi implisit bahwa pemerintah daerah merespons sinyal harga fiskal (termasuk PAD dan transfer) secara rasional dan efisien.

Keberadaan *flypaper effect* yang konsisten ditemukan pada berbagai empiris lintas negara sejak akhir 1970-an hingga saat ini justru menantang asumsi tersebut dan oleh karenanya menjadi salah satu “*puzzle*” paling banyak diteliti dalam ekonomi keuangan publik, sebagaimana dirangkum dalam tinjauan komprehensif Inman (2008) yang mencatat bahwa *flypaper effect* telah direplikasi secara konsisten di Amerika Serikat, Eropa dan negara berkembang dengan estimasi elastisitas belanja terhadap transfer yang secara sistematis lebih besar dibandingkan elastisitas belanja terhadap pendapatan masyarakat meski besaran spesifik elastisitas tersebut bervariasi menurut konteks kelembagaan dan periode masing-masing negara.

Literatur empiris *flypaper effect* di Indonesia berkembang pesat dalam beberapa tahun terakhir, dengan sebagian besar menggunakan pendekatan regresi terhadap belanja daerah sebagai variabel dependen dan PAD serta Dana Alokasi Umum (DAU)/Transfer ke Daerah sebagai variabel independen. Pada kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah periode 2020-2023 menemukan bahwa PAD dan Dana Perimbangan berpengaruh positif dan signifikan terhadap belanja daerah, namun koefisien Dana Perimbangan lebih besar dibandingkan PAD, sehingga disimpulkan terjadi *flypaper effect*.

Di Provinsi Jawa Timur, mencakup periode data hingga 2024 dan di Pulau Jawa yang menggunakan enam daerah sampel juga menemukan bahwa Transfer ke Daerah memiliki pengaruh yang lebih dominan

dibandingkan PAD terhadap belanja daerah, konsisten dengan potensi ketergantungan fiskal struktural. Di Sulawesi Selatan turut menegaskan bahwa ketergantungan fiskal terhadap pemerintah pusat, terutama Dana Alokasi Umum, masih menjadi karakteristik utama pengelolaan keuangan daerah di berbagai wilayah Indonesia, meskipun peran moderasi kapasitas fiskal daerah terhadap kekuatan *flypaper effect* tidak selalu signifikan.

*Flypaper effect* pada masa pandemi COVID-19 di Indonesia juga menjadi fenomena cenderung menguat pada periode tekanan fiskal ketika transfer pusat menjadi penyangga utama pembiayaan belanja daerah di tengah pelemahan penerimaan PAD. Secara konsisten mengindikasikan bahwa struktur ketergantungan pada transfer yang tercermin dalam

rasio ketergantungan transfer (*Transfer Dependency Ratio*) dan pangsa PAD (PAD share) terhadap total pendapatan daerah merupakan proksi struktural yang relevan untuk menangkap potensi *flypaper effect* pada level penerimaan sekalipun pengujian langsung terhadap elastisitas belanja memerlukan data realisasi belanja daerah yang tidak tersedia dalam dataset ini.

➤ **Ketidakpastian Ekonomi, *Threshold Effect* dan *Regime-Switching***

*World Uncertainty Index* (WUI) dikembangkan sebagai indikator kuantitatif ketidakpastian ekonomi dan kebijakan berbasis frekuensi kemunculan kata “*Uncertainty*” dalam laporan triwulanan Economist Intelligence Unit untuk lebih dari 140 negara sejak tahun 1952. Indeks ini menangkap lonjakan

ketidakpastian pada peristiwa-peristiwa besar seperti krisis keuangan global, *referendum Brexit*, ketegangan dagang Amerika Serikat Tiongkok dan pandemi COVID-19 dengan level ketidakpastian yang secara umum lebih tinggi di negara berkembang dibandingkan negara maju. Berbasis panel *vector autoregression* kenaikan WUI mendahului penurunan output secara signifikan, dengan efek yang lebih besar dan lebih persisten di negara-negara dengan kualitas kelembagaan yang lebih rendah.

Dalam literatur makro ekonomi dan keuangan, hubungan antara ketidakpastian dan variabel riil atau finansial semakin banyak dimodelkan secara non linear bukan linear. Pendekatan *regime-switching*, misalnya melalui model *Markov Switching Structural VAR* dampak guncangan ketidakpastian terhadap

aktivitas ekonomi berbeda secara signifikan antara periode *distress* (tertekan) dan periode *tranquil* (tenang) dengan dampak yang secara konsisten lebih kuat pada periode *distress* dibandingkan periode *tranquil*.

Pendekatan lain menggunakan panel threshold regression ala Hansen (2000) untuk menguji apakah kualitas tata kelola (*governance*) memoderasi hubungan antara ketidakpastian kebijakan ekonomi (*Economic Policy Uncertainty*) dan stabilitas keuangan (*financial stability*) dan menemukan ambang batas (*threshold*) kualitas tata kelola yang signifikan secara statistik diatas mana pengaruh EPU terhadap stabilitas keuangan berubah secara signifikan.

Uji threshold Hansen merupakan metode ekonometrika yang memungkinkan data sendiri (*data-driven*) menentukan titik ambang batas (*gamma*) di mana hubungan antara variabel bebas dan variabel terikat berubah periode, tanpa perlu menetapkan titik ambang batas tersebut secara apriori. Signifikansi ambang batas diuji melalui F statistik dengan p-value yang diperoleh melalui prosedur bootstrap, mengingat distribusi F statistik pada uji threshold bersifat non-standar. Kerangka inilah yang digunakan dalam estimasi awal untuk menguji apakah hubungan antara ketidakpastian eksternal (WUI) dan dinamika fiskal Kota Surabaya berubah periode pada tingkat ketidakpastian tertentu.

## ➤ *Financial Distress* dan Kerentanan Fiskal Daerah

*Financial distress* pemerintah daerah dalam konteks Indonesia umumnya dipahami sebagai kondisi ketika kemampuan keuangan daerah untuk membiayai kewajiban dan pelayanan publik mengalami tekanan signifikan, baik akibat rendahnya kemandirian fiskal, tingginya beban utang/kewajiban, maupun volatilitas penerimaan. Pada pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah periode 2019-2023 dengan sampel 35 pemerintah daerah dan 175 observasi panel menemukan bahwa kemandirian keuangan, derajat desentralisasi dan *Debt Service Coverage Ratio* berpengaruh negatif dan signifikan terhadap *financial distress* konsisten dengan *Resource Dependence Theory* (RDT) yang menyatakan bahwa ketergantungan fiskal

terhadap pemerintah pusat meningkatkan risiko *financial distress* daerah. Di Sulawesi Selatan turut menemukan bahwa rendahnya PAD yang disertai pertumbuhan ekonomi regional yang belum optimal berkorelasi dengan meningkatnya risiko *financial distress* kabupaten/kota.

Dalam kerangka ini, kerentanan fiskal (*fiscal vulnerability*) didekati secara tidak langsung melalui dinamika pertumbuhan PAD riil dan sifat kestabilan proses tersebut, yang direpresentasikan oleh koefisien autoregresif orde pertama (AR(1)). Nilai AR (1) yang lebih kecil dari satu mengindikasikan proses yang stasioner dan *mean-reverting*, sedangkan nilai AR (1) yang mendekati atau melampaui satu mengindikasikan proses yang cenderung eksplosif atau tidak stabil sebuah sinyal kerentanan fiskal dalam

pengertian dinamis, meskipun bukan merupakan indikator *financial distress* dalam pengertian akuntansi formal (seperti rasio solvabilitas atau likuiditas neraca) yang memerlukan data laporan keuangan daerah yang lebih rinci.

#### ➤ **Kelembagaan Pengelolaan Risiko Fiskal Daerah**

Pengelolaan risiko fiskal daerah di Indonesia melibatkan sejumlah aktor kelembagaan yang berlapis. Pada tingkat pusat, Kementerian Keuangan melalui Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPK) berperan dalam merumuskan kebijakan Transfer ke Daerah dan memantau kesehatan fiskal daerah termasuk melalui publikasi rutin Laporan Perekonomian dan Fiskal Daerah (LPEFD). Pada tingkat daerah, Tim Anggaran Pemerintah Daerah

(TAPD) berperan dalam perumusan kebijakan umum APBD. Sedangkan Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) menjalankan fungsi teknis pengelolaan keuangan dan aset daerah termasuk perencanaan kas dan pemantauan realisasi anggaran.

UU HKPD memperkenalkan penataan kembali skema Transfer ke Daerah yang lebih berbasis kinerja serta penguatan disiplin fiskal daerah sekaligus meletakkan tanggung jawab yang lebih besar pada pemerintah daerah untuk memperbaiki kualitas belanja dan pelayanan publik. Sejumlah evaluasi implementasi, keberhasilan reformasi ini di tingkat daerah sangat bergantung pada kapasitas kelembagaan lokal termasuk kesiapan sumber daya manusia, sistem informasi dan tata kelola pajak daerah. Beberapa daerah masih menghadapi

tantangan struktural seperti tekanan belanja pegawai yang meningkat dan perubahan skema opsen pajak yang berdampak pada penerimaan, sementara pengawasan implementasi UU HKPD oleh lembaga seperti Dewan Perwakilan Daerah (DPD) RI menyoroti pentingnya penguatan implementasi tersebut di tengah ketidakpastian ekonomi global yang meningkat.

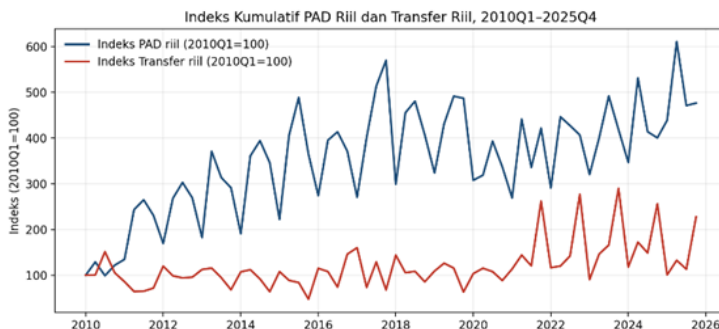
Dalam konteks kerentanan fiskal yang bersifat periode-tergantung sebagaimana diuji, implikasi kelembagaan yang relevan adalah perlunya mekanisme deteksi dini (*early warning*) berbasis indikator ketidakpastian eksternal, serta penyesuaian strategi perencanaan kas dan cadangan fiskal (*fiscal buffer*) yang berbeda antara periode ketidakpastian rendah dan periode ketidakpastian tinggi.

## BAB III

### PAD dan Transfer Rill

#### ➤ Perbandingan Pertumbuhan Kumulatif

Untuk melihat laju pertumbuhan kumulatif kedua sumber pendapatan secara lebih tegas, Gambar 4, menyajikan indeks PAD riil dan Transfer riil dengan basis 2010 Triwulan I=100.



Gambar 4. Indeks Kumulatif PAD Riil dan Transfer Riil

Pada akhir periode pengamatan (2025 Triwulan IV), indeks PAD riil mencapai sekitar 476 (yakni PAD riil telah tumbuh hampir lima kali lipat dari basis 2010 Triwulan I), sementara indeks Transfer riil hanya mencapai sekitar 228 (tumbuh sekitar dua koma tiga kali lipat). Kesenjangan pertumbuhan menjelaskan bahwa penggerak utama ekspansi total pendapatan riil Kota Surabaya sepanjang 16 tahun terakhir adalah PAD, bukan Transfer sebuah fakta struktural yang menjadi konteks penting bagi pembahasan *flypaper effect* karena secara sepintas bertentangan dengan gambaran “ketergantungan pada transfer” yang menjadi inti kekhawatiran *flypaper effect*, namun tetap harus dibaca berdampingan dengan pola korelasi dinamis dan tren rasio ketergantungan.

**Uji Stasioneritas (*Augmented Dickey-Fuller*)**

Tabel 1 menyajikan hasil uji ADF dengan maksimum lag 1 terhadap lima variabel. Hasilnya yaitu PAD riil, pertumbuhan PAD riil tahunan, dan rasio ketergantungan transfer bersifat stasioner pada level ( $p\text{-value} < 0,05$ ). Sedangkan WUI Indonesia dan WUI global bersifat non-stasioner ( $p\text{-value} > 0,05$ ).

Tabel 1. Hasil Uji ADF

| Variabel                   | ADF-stat | p-value | Kesimpulan |
|----------------------------|----------|---------|------------|
| PAD                        | -3,423   | 0,0102  | Stasioner  |
| PAD <i>YoY growth</i>      | -4,078   | 0,0011  | Stasioner  |
| <i>Transfer dependency</i> | -4,353   | 0,0004  | Stasioner  |

| <b>Variabel</b> | <b>ADF-<br/>stat</b> | <b>p-<br/>value</b> | <b>Kesimpulan</b> |
|-----------------|----------------------|---------------------|-------------------|
| WUI Indonesia   | -1,692               | 0,4354              | Non-<br>stasioner |
| WUI global      | -1,409               | 0,5781              | Non-<br>stasioner |

PAD riil dan rasio ketergantungan transfer bersifat stasioner mengindikasikan bahwa kedua variabel ini berfluktuasi disekitar rata-rata jangka panjang tertentu tanpa tren stokastik yang terus-menerus meningkat atau menurun tanpa batas, sehingga analisis periode dan perbandingan periode pada sub-bab selanjutnya dapat diinterpretasikan secara bermakna. Sebaliknya, sifat non stasioner WUI (baik global maupun Indonesia) merupakan

karakteristik umum indeks ketidakpastian berbasis frekuensi teks yang cenderung memiliki tren dan lonjakan struktural mengikuti rangkaian peristiwa global (krisis keuangan, pandemi dan ketegangan geopolitik). Sifat non stasioner ini tetap memungkinkan WUI digunakan sebagai variabel ambang batas (*threshold variable*) dalam kerangka Hansen, namun perlu dicatat sebagai keterbatasan metodologis karena estimasi gamma pada variabel non-stasioner secara teoretis lebih rentan terhadap ketidakstabilan sampel dibandingkan variabel yang stasioner sebagaimana telah dinyatakan secara eksplisit dalam catatan keterbatasan hasil estimasi awal.

## ➤ **Structural Break (Bai-Perron)**

Tabel 2. Menyajikan hasil uji structural *break* Bai Perron pada dua rangkaian data, yaitu rasio ketergantungan transfer dan pertumbuhan PAD riil.

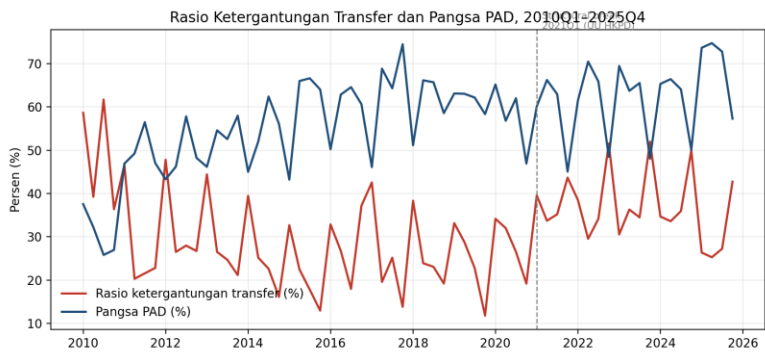
Tabel 2. Titik Patahan Struktural (Bai-Perron)

| <b>Rangkaian Data</b>         | <b>Titik Patahan Utama</b> | <b>Interpretasi</b>                                                          |
|-------------------------------|----------------------------|------------------------------------------------------------------------------|
| Rasio ketergantungan transfer | 2021 Triwulan I            | Berimpit dengan periode transisi menuju UU HKPD (diundangkan 5 Januari 2022) |
| Pertumbuhan PAD riil          | 2012 Triwulan I; 2018      | Memerlukan telaah lebih                                                      |

| <b>Rangkaian Data</b> | <b>Titik Patahan Utama</b>    | <b>Interpretasi</b>                                             |
|-----------------------|-------------------------------|-----------------------------------------------------------------|
|                       | Triwulan II; 2020 Triwulan IV | lanjut (2012 = awal seri data; 2020 = periode pandemi COVID-19) |

Titik patahan pada rasio ketergantungan transfer di 2021 Triwulan I merupakan paling relevan secara kelembagaan, karena berimpit secara temporal dengan periode pembahasan dan transisi menuju UU HKPD, yang diundangkan pada 5 Januari 2022. Gambar 5, menampilkan visualisasi rasio ketergantungan transfer dan pangsa PAD sepanjang periode

pengamatan dengan penanda pada titik patahan tersebut.



Gambar 5. Rasio Ketergantungan Transfer dan Pangsa PAD

Sementara itu, tiga titik patahan pada pertumbuhan PAD riil (2012 Triwulan I, 2018 Triwulan II, dan 2020 Triwulan IV) memiliki interpretasi yang beragam. tahun 2012 Triwulan I berdekatan dengan awal seri data yang tersedia sehingga dapat merupakan artefak statistik terkait

keterbatasan observasi pra sampel dan sebagaimana dinyatakan dalam catatan keterbatasan hasil estimasi, titik ini belum memiliki penjelasan institusional yang pasti dan memerlukan penelaahan lebih lanjut, misalnya dengan memperluas cakupan data ke periode sebelum 2010 apabila tersedia.

Pada tahun 2020 Triwulan IV secara jelas berkaitan dengan guncangan ekonomi akibat pandemi COVID-19 yang menekan penerimaan PAD Kota Surabaya secara signifikan sepanjang 2020, sebagaimana terlihat pada Gambar 5 Tahun 2018 Triwulan II memerlukan konteks tambahan yang tidak sepenuhnya dapat dijelaskan hanya dari dataset yang tersedia, sehingga tidak memberikan interpretasi definitif atas titik patahan tersebut sejalan dengan

prinsip kehati-hatian untuk tidak melampaui apa yang dapat dibuktikan oleh data.

### **Pola Triwulanan**

Sebagai pelengkap analisis *structural break*, ini juga menelaah pola musiman (*seasonal pattern*) rata-rata triwulanan sepanjang 2010-2025 yang dihitung langsung dari dataset. Tabel 3, menyajikan rata-rata PAD riil, Transfer riil, rasio ketergantungan transfer dan pangsa PAD untuk masing-masing triwulan (I–IV).

Tabel 3. Pola Musiman (Rata-rata per Triwulan)

| <b>Triwulan</b> | <b>PAD Riil Rata-rata (Rp T)</b> | <b>Transfer Riil Rata-rata (Rp T)</b> | <b>Rasio Ketergantungan Transfer</b> | <b>Pangsa PAD</b> |
|-----------------|----------------------------------|---------------------------------------|--------------------------------------|-------------------|
| Triwulan I      | 0,523                            | 0,356                                 | 0,388                                | 0,542             |
| Triwulan II     | 0,785                            | 0,359                                 | 0,281                                | 0,600             |
| Triwulan III    | 0,796                            | 0,356                                 | 0,287                                | 0,607             |
| Triwulan IV     | 0,748                            | 0,437                                 | 0,298                                | 0,530             |

Pola musiman menunjukkan Transfer riil rata-rata tertinggi terjadi pada Triwulan IV (Rp. 0,437 triliun), jauh diatas rata-rata Triwulan I, II, dan III yang berkisar Rp. 0,356-0,359 triliun, konsisten dengan pola pencairan sebagian komponen transfer yang lazim terkonsentrasi pada akhir tahun anggaran di Indonesia. Sebagai konsekuensi, rasio ketergantungan transfer dan pangsa PAD juga menunjukkan pola musiman yang berlawanan arah: pangsa PAD relatif lebih rendah pada Triwulan I (54,2 persen) dan Triwulan IV (53,0 persen), namun lebih tinggi pada Triwulan II dan III (60,0 dan 60,7 persen). Pola musiman ini penting untuk diperhitungkan agar perbandingan rasio ketergantungan transfer antar waktu tidak keliru menafsirkan variasi musiman biasa sebagai perubahan struktural, sehingga perbandingan

pada Tabel 3, disusun berbasis rata-rata tahunan penuh (bukan triwulan tertentu) untuk menghindari bias musiman tersebut.

### **Triwulan dengan Pertumbuhan PAD**

Tabel 4. Mengidentifikasi lima triwulan dengan pertumbuhan PAD riil tahunan tertinggi dan lima triwulan dengan pertumbuhan terendah sepanjang periode pengamatan, serta nilai WUI Indonesia pada triwulan yang sama.

Tabel 4. Lima Triwulan dengan Pertumbuhan PAD Riil

Tertinggi dan Terendah

| <b>Peringkat</b> | <b>Triwulan</b>      | <b>Pertumbuhan<br/>PAD Riil YoY<br/>(%)</b> | <b>WUI<br/>Indonesia</b> |
|------------------|----------------------|---------------------------------------------|--------------------------|
| Tertinggi<br>#1  | 2011<br>Triwulan III | 168,15                                      | 0,245                    |
| Tertinggi<br>#2  | 2011<br>Triwulan IV  | 89,55                                       | 0,166                    |
| Tertinggi<br>#3  | 2011<br>Triwulan II  | 89,02                                       | 0,000                    |
| Tertinggi<br>#4  | 2017<br>Triwulan IV  | 53,57                                       | 0,146                    |
| Tertinggi<br>#5  | 2013<br>Triwulan II  | 38,46                                       | 0,082                    |

| <b>Peringkat</b> | <b>Triwulan</b>      | <b>Pertumbuhan<br/>PAD Riil YoY<br/>(%)</b> | <b>WUI<br/>Indonesia</b> |
|------------------|----------------------|---------------------------------------------|--------------------------|
| Terendah<br>#1   | 2020<br>Triwulan IV  | -30,86                                      | 0,127                    |
| Terendah<br>#2   | 2018<br>Triwulan IV  | -28,61                                      | 0,000                    |
| Terendah<br>#3   | 2020<br>Triwulan II  | -26,05                                      | 0,063                    |
| Terendah<br>#4   | 2020<br>Triwulan III | -20,05                                      | 0,059                    |
| Terendah<br>#5   | 2024<br>Triwulan III | -15,89                                      | 0,208                    |

Pola yang menarik dari Tabel 4, seluruh periode lima triwulan dengan pertumbuhan PAD riil terendah terjadi pada level WUI Indonesia yang relatif rendah hingga sedang (0,000-0,208), bukan pada level WUI yang sangat tinggi. Empat dari lima observasi tersebut (2018 Triwulan IV, 2020 Triwulan II, III, dan IV) berkaitan dengan periode transisi menjelang dan selama pandemi COVID-19 yang menekan penerimaan PAD melalui jalur aktivitas ekonomi riil (pelemahan konsumsi dan aktivitas usaha) dan bukan melalui jalur ketidakpastian kebijakan yang ditangkap WUI. Ini penting untuk memperjelas batas interpretasi *threshold effect*. Threshold Hansen menjelaskan perubahan sifat stabilitas (AR(1)) dinamika pertumbuhan PAD ketika ketidakpastian tinggi bukan menjelaskan seluruh sumber volatilitas PAD riil Kota

Surabaya karena guncangan riil seperti pandemi dapat menekan PAD tanpa harus disertai lonjakan WUI Indonesia yang besar pada triwulan yang persis sama.

Sebaliknya, pada sisi pertumbuhan tertinggi, tiga dari lima observasi (2011 Triwulan II, III dan IV) terjadi pada rentang waktu yang berdekatan, tak lama setelah pemulihan pasca krisis keuangan global 2008-2009, ketika basis PAD Kota Surabaya masih relatif kecil sehingga pertumbuhan persentase tahun ke tahun cenderung besar secara matematis (efek basis rendah/*low base effect*). Kehati-hatian diperlukan dalam menafsirkan angka pertumbuhan persentase yang sangat tinggi pada periode awal sampel data (2011-2013) semata sebagai sinyal kerentanan atau keunggulan fiskal mengingat efek basis rendah tersebut.

### ➤ **Indikasi *Flypaper Effect***

Pengujian *flypaper effect* klasik dalam literature yang membandingkan elastisitas belanja daerah terhadap kenaikan transfer versus elastisitas belanja daerah terhadap kenaikan PAD yang senilai karenanya tidak dapat dilakukan secara langsung dari dataset ini. Analisis pada sub bab ini dengan demikian bersifat indikatif berbasis struktur penerimaan dan tidak mengklaim sebagai pengujian hipotesis *flypaper effect* yang definitif.

### **Pola Korelasi PAD dan Transfer**

Tabel 5, menyajikan matriks korelasi antar-variabel pendapatan, baik pada level (nilai riil) maupun pada pertumbuhan tahunan (*year on year*).

Tabel 5. Korelasi Antar Variabel Pendapatan Daerah

| Pasangan Variabel                  | Koefisien Korelasi | Interpretasi Ringkas                                                              |
|------------------------------------|--------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|
| PAD riil ↔ Transfer riil (level)   | 0,215              | Korelasi lemah-positif; kedua sumber pendanaan tidak bergerak searah secara ketat |
| PAD riil ↔ Total riil (level)      | 0,862              | Korelasi kuat; PAD menjadi penggerak utama total pendapatan riil                  |
| Transfer riil ↔ Total riil (level) | 0,500              | Korelasi sedang; transfer berkontribusi namun tidak dominan terhadap total        |
| Pertumbuhan PAD riil ↔             | -0,209             | Korelasi lemah-negatif; pertumbuhan PAD dan                                       |

| <b>Pasangan Variabel</b>                             | <b>Koefisien Korelasi</b> | <b>Interpretasi Ringkas</b>                                                                                                          |
|------------------------------------------------------|---------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Pertumbuhan Transfer riil (YoY)                      |                           | transfer cenderung tidak bergerak searah                                                                                             |
| Rasio ketergantungan transfer ↔ Pertumbuhan PAD riil | -0,172                    | Korelasi lemah-negatif; triwulan dengan ketergantungan transfer tinggi cenderung berbarengan dengan pertumbuhan PAD yang lebih lemah |

Korelasi level antara PAD riil dan Transfer riil tergolong lemah (0,215), sementara korelasi PAD riil dengan Total riil sangat kuat (0,862). Pola ini menjadi pertumbuhan total pendapatan daerah Kota Surabaya

secara struktural lebih banyak digerakkan oleh dinamika PAD dibandingkan dinamika transfer sebuah pola yang dilihat sepintas dari sisi level tidak secara langsung mendukung dugaan *flypaper effect* yang kuat karena *flypaper effect* klasik justru mensyaratkan peran dominan transfer terhadap perilaku fiskal daerah.

Korelasi antara pertumbuhan PAD riil dan pertumbuhan Transfer riil (*year on year*) justru bernilai negatif lemah (-0,209), dan korelasi antara rasio ketergantungan transfer dengan pertumbuhan PAD riil juga negatif lemah (-0,172). Pola ini mengindikasikan bahwa pada triwulan ketika ketergantungan terhadap transfer meningkat pertumbuhan PAD riil cenderung melemah sebuah pola yang konsisten dengan dua interpretasi yang

tidak saling eksklusif, yaitu: pertama, transfer berfungsi sebagai penyangga (*buffer*) *countercyclical* ketika PAD melemah yang merupakan fungsi transfer yang wajar dan diharapkan dalam desain hubungan keuangan pusat daerah; kedua, ketergantungan pada transfer yang meningkat dapat berasosiasi dengan pelemahan daya penggalan PAD daerah, konsisten dengan salah satu penjelasan teoritis *flypaper effect* (*bureaucratic model*), meskipun data yang tersedia tidak dapat membedakan secara pasti antara kedua interpretasi tersebut tanpa data belanja daerah yang lebih rinci.

**Tren Rasio Ketergantungan Transfer dan Pangsa PAD**

Tabel 6, membandingkan rata-rata rasio ketergantungan transfer dan pangsa PAD antara periode sebelum dan sesudah titik patahan struktural 2021 Triwulan I.

Tabel 6. Perbandingan Struktur Pendapatan Sebelum dan Sesudah 2021Q1

| Indikator                               | Sebelum<br>2021Q1 (2010<br>Q1-2020 Q4) | Sesudah 2021<br>Q1 (2021 Q1-<br>2025 Q4) |
|-----------------------------------------|----------------------------------------|------------------------------------------|
| Rata-rata rasio ketergantungan transfer | 28,9%                                  | 36,7%                                    |

| <b>Indikator</b>                        | <b>Sebelum<br/>2021Q1 (2010<br/>Q1-2020 Q4)</b> | <b>Sesudah 2021<br/>Q1 (2021 Q1-<br/>2025 Q4)</b> |
|-----------------------------------------|-------------------------------------------------|---------------------------------------------------|
| Rata-rata pangsa PAD                    | 54,4%                                           | 62,6%                                             |
| Rata-rata PAD riil<br>(Rp triliun)      | 0,65                                            | 0,85                                              |
| Rata-rata Transfer<br>riil (Rp triliun) | 0,31                                            | 0,51                                              |

Data menunjukkan baik rasio ketergantungan transfer maupun pangsa PAD sama-sama meningkat pada periode sesudah 2021 Triwulan I dibandingkan periode sebelumnya rasio ketergantungan transfer naik dari rata-rata 28,9 persen menjadi 36,7 persen, sementara pangsa PAD juga naik dari 54,4 persen menjadi 62,6 persen. Kenaikan bersama ini

dimungkinkan karena Transfer dependency dan PAD, sebagaimana didefinisikan dalam dataset tidak selalu berjumlah tepat 100 persen. Penjumlahan keduanya rata-rata hanya sebesar 88,3 persen sepanjang 2010-2025, dengan kisaran 63,3-100 persen. Selisihnya rata-rata 11,7 persen dari Total real, dan pada beberapa triwulan mencapai lebih dari sepertiga Total real mengindikasikan adanya komponen pendapatan daerah di luar PAD dan Transfer sebagaimana didefinisikan pada dataset ini yang tidak dipisahkan secara eksplisit dalam kolom yang tersedia. Kenaikan bersama rasio ketergantungan transfer dan pangsa PAD pasca tahun 2021 dengan demikian mengindikasikan bahwa porsi komponen lainnya tersebut justru menyusut pada periode tersebut bukan indikasi kesalahan aritmetik.

PAD riil rata-rata naik dari Rp. 0,65 triliun menjadi Rp. 0,85 triliun (kenaikan sekitar 31 persen), sementara Transfer riil rata-rata naik dari Rp. 0,31 triliun menjadi Rp. 0,51 triliun (kenaikan sekitar 65 persen) antara kedua periode tersebut. Dengan kata lain, secara proporsional, Transfer riil tumbuh jauh lebih cepat dibandingkan PAD riil pada periode pasca-2021 Triwulan I, sehingga peningkatan pangsa PAD yang tampak pada rata-rata sederhana di atas sesungguhnya didorong oleh lonjakan tajam PAD riil pada tahun 2025 rata-rata Rp.1,01 triliun, jauh di atas periode sebelumnya dan bukan oleh penurunan relatif Transfer. Ketika kedua rasio dibaca bersama rangkaian waktu penuh sebagaimana pada Gambar 4.2, jelas bahwa peningkatan rasio ketergantungan transfer pasca tahun 2021 bersifat persisten pada

sebagian besar triwulan 2021-2024 sebelum sedikit menurun kembali pada 2025 seiring lonjakan kenaikan PAD.

**Tren Komponen Residual Pendapatan**

Sebagai tindak lanjut mengenai komponen residual pendapatan daerah (Total real dikurangi PAD real dan Transfer real). Tabel 7, menyajikan tren tahunan pangsa komponen residual tersebut terhadap Total real.

Tabel 7. Tren Pangsa Komponen Residual Pendapatan terhadap Total Riil

| <b>Tahun</b> | <b>Pangsa Komponen Residual<br/>terhadap Total Riil</b> |
|--------------|---------------------------------------------------------|
| 2010         | 20,4%                                                   |

| <b>Tahun</b> | <b>Pangsa Komponen Residual<br/>terhadap Total Riil</b> |
|--------------|---------------------------------------------------------|
| 2011         | 22,3%                                                   |
| 2012         | 18,9%                                                   |
| 2013         | 18,0%                                                   |
| 2014         | 20,3%                                                   |
| 2015         | 18,6%                                                   |
| 2016         | 11,7%                                                   |
| 2017         | 11,3%                                                   |
| 2018         | 13,5%                                                   |
| 2019         | 14,2%                                                   |
| 2020         | 14,3%                                                   |
| 2021         | 3,4%                                                    |

| <b>Tahun</b> | <b>Pangsa Komponen Residual<br/>terhadap Total Riil</b> |
|--------------|---------------------------------------------------------|
| 2022         | 0,0%                                                    |
| 2023         | 0,0%                                                    |
| 2024         | 0,0%                                                    |
| 2025         | 0,0%                                                    |

Data menunjukkan tren penurunan yang sangat jelas dan konsisten mengenai pangsa komponen residual menurun dari kisaran 18-22 persen pada 2010-2015, menjadi 11-14 persen pada 2016-2020, hingga mendekati nol sejak 2021 dan persis nol pada 2022-2025. Pola ini mengindikasikan bahwa Total real pada periode awal sampel data kemungkinan besar mencakup komponen pendapatan daerah ketiga kemungkinan lain pendapatan asli daerah yang sah

atau komponen transfer tertentu yang tidak seluruhnya tercakup pada kolom Transfer yang secara bertahap terintegrasi penuh ke dalam definisi PAD dan/atau Transfer real pada periode berikutnya kemungkinan besar sebagai konsekuensi dari penataan ulang klasifikasi pendapatan daerah dalam rangka implementasi UU HKPD yang salah satu pilarnya adalah penguatan dan penyeragaman kembali struktur klasifikasi pendapatan asli daerah dan transfer ke daerah secara nasional.

Implikasi metodologis dari ini adalah bahwa perbandingan rasio ketergantungan transfer dan pangsa PAD antar periode (Tabel 7) bahwa definisi cakupan Total tidak sepenuhnya konsisten sepanjang 16 tahun sampel data bukan karena kesalahan pengukuran, melainkan kemungkinan besar karena

perubahan klasifikasi pendapatan daerah yang legitimate mengikuti perubahan regulasi. Hal ini memperkuat bukan melemahkan, bahwa titik patahan struktural 2021 Triwulan I berkaitan erat dengan transisi UU HKPD karena penurunan komponen residual menjadi nol tepat berimpit dengan periode structural *break* yang teridentifikasi secara independen oleh uji Bai Perron.

### **Posisi Kota Surabaya dibandingkan Pola Umum Nasional**

Dibandingkan dengan rentang rasio ketergantungan transfer yang dilaporkan pada kabupaten/kota di berbagai provinsi yang pada beberapa daerah dengan basis PAD lemah dapat melampaui 70-80 persen dari total pendapatan daerah, rasio ketergantungan transfer rata-rata Kota Surabaya sebesar 31,3 persen

tergolong relatif rendah. Hal ini konsisten dengan posisi Surabaya sebagai Kota metropolitan dengan basis ekonomi dan basis pajak/retribusi daerah yang jauh lebih besar dibandingkan mayoritas kabupaten/kota lain di Indonesia. Namun demikian, tren peningkatan rasio ketergantungan transfer pasca tahun 2021 Triwulan I rata-rata 28,9 persen menjadi 36,7 persen yang bahkan daerah dengan basis fiskal yang relatif kuat sekalipun tidak sepenuhnya terisolasi dari dinamika kebijakan transfer pusat dan tren peningkatan ketergantungan yang sama arahnya dengan yang dilaporkan pada ketimpangan fiskal pasca HKPD di Jawa Tengah turut teramati pada data Kota Surabaya meskipun dengan level jauh lebih rendah.

Arah perubahan kenaikan ketergantungan pasca tahun 2021 tampaknya bersifat umum di berbagai daerah di Indonesia pasca transisi UU HKPD. Sedangkan level rasio ketergantungan itu sendiri sangat bervariasi menurut karakteristik basis ekonomi masing-masing daerah. Kota Surabaya dengan basis PAD yang kuat berada pada level ketergantungan yang jauh lebih rendah dibandingkan rata-rata nasional, namun tetap menunjukkan arah tren yang sama, sehingga kewaspadaan terhadap potensi *Flypaper Effect* tetap relevan meskipun dalam skala yang secara proporsional lebih kecil dibandingkan daerah dengan basis fiskal yang lebih lemah.

Mempertimbangkan keterbatasan data yang tidak mencakup sisi belanja daerah, keberadaan *Flypaper Effect* dalam pengertian klasiknya sebagai

bentuk respons belanja daerah yang asimetris terhadap transfer versus PAD untuk Kota Surabaya. Namun demikian, tiga indikasi tidak langsung yang ditemukan pada sisi penerimaan yaitu: 1) peningkatan struktural rasio ketergantungan transfer pasca-2021 Triwulan I yang berimpit dengan periode transisi UU HKPD; 2) korelasi negatif lemah antara ketergantungan transfer dan pertumbuhan PAD; dan 3) laju pertumbuhan Transfer riil yang secara proporsional lebih cepat dibandingkan PAD riil pada sebagian besar periode 2021-2024 secara kolektif konsisten dengan meskipun tidak membuktikan secara definitif, pola ketergantungan fiskal struktural yang oleh literatur *Flypaper Effect* di berbagai daerah Indonesia diasosiasikan dengan potensi terjadinya *Flypaper Effect* pada sisi belanja.

### ➤ ***Threshold Effect dan Regime Switching***

Sub-bab ini menjawab rumusan masalah kedua, yaitu apakah terdapat *Threshold Effect* dan *Regime Switching* dalam hubungan antara ketidakpastian eksternal dan kerentanan fiskal (*financial distress*) Kota Surabaya. Tabel 8, menyajikan hasil uji threshold Hansen dengan variabel ambang WUI Indonesia (spesifikasi utama) dan WUI global (spesifikasi pembanding) pada dua skenario sampel.

Tabel 8. Hasil Uji Threshold Hansen

| <b>Spesifikasi</b>         | <b>Gamma<br/>(<math>\gamma</math>)</b> | <b>F-stat</b> | <b>p (bootstrap)</b> | <b>n stabil</b> | <b>n tinggi</b> | <b>AR (1)<br/>stabil</b> | <b>AR (1)<br/>tinggi</b> |
|----------------------------|----------------------------------------|---------------|----------------------|-----------------|-----------------|--------------------------|--------------------------|
| Sampel penuh<br>2010–2025  | 0,244                                  | 24,009        | 0,007                | 50              | 9               | 0,391                    | 1,649                    |
| Excl. 2025<br>(robustness) | 0,226                                  | 15,964        | 0,022                | 44              | 11              | 0,406                    | 1,425                    |
| WUI global<br>(pembanding) | 19.802,7                               | 11,628        | 0,086                | –               | –               | –                        | –                        |

## ➤ **Struktur Kelembagaan Pengelolaan Risiko Fiskal Daerah**

Sub-bab ini menjawab rumusan masalah ketiga, mengenai struktur kelembagaan dalam mengelola risiko fiskal daerah Kota Surabaya, dengan berpijak pada dua empiris utama pada sub-bab sebelumnya pada titik patahan struktural rasio ketergantungan transfer pada 2021 Triwulan I dan *threshold effect* ketidakpastian nasional pada gamma 0,226-0,244.

### **Keterkaitan Titik Patahan Struktural dengan Kerangka Regulasi**

Rasio ketergantungan transfer di 2021 Triwulan I sebelum diberlakukannya UU HKPD pada 5 Januari 2022, namun berada dalam rentang waktu proses pembahasan legislasi tersebut. UU HKPD membawa

empat pilar reformasi hubungan keuangan pusat dan daerah melalui penguatan *Local Taxing Power*, penurunan ketimpangan fiskal vertical horizontal, peningkatan kualitas belanja daerah, dan harmonisasi belanja pusat dan daerah dengan Transfer ke Daerah yang lebih berorientasi kinerja. Kenaikan rasio ketergantungan transfer Kota Surabaya pasca tahun 2021 dapat dibaca sebagai konsekuensi dari penataan kembali skema Transfer ke Daerah pada periode tersebut, meskipun dataset ini tidak memuat rincian komponen transfer seperti Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, Dana Bagi Hasil dan Dana Insentif Daerah yang diperlukan untuk mengidentifikasi komponen spesifik mana yang mendorong kenaikan tersebut.

Perspektif kelembagaan, ini menegaskan pentingnya sinkronisasi antara perencanaan fiskal daerah yang menjadi tanggung jawab Tim Anggaran Pemerintah Daerah/TAPD dan Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah/BPKAD Kota Surabaya dengan dinamika kebijakan Transfer ke Daerah yang ditetapkan pada tingkat pusat oleh Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan. Ketika struktur transfer berubah secara signifikan sebagaimana tercermin pada titik patahan struktural 2021 Triwulan I kelembagaan pengelolaan keuangan daerah perlu memiliki kapasitas adaptasi perencanaan kas dan proyeksi pendapatan yang responsif terhadap perubahan kebijakan pusat tersebut, alih-alih memperlakukan proyeksi transfer sebagai asumsi yang statis dari tahun ke tahun.

### **Indikator Deteksi Dini (*Early Warning Indicators*)**

Berdasarkan ini mengusulkan satu set indikator deteksi dini yang dapat diadopsi oleh TAPD dan BPKAD Kota Surabaya sebagai instrumen pemantauan risiko fiskal periode ketidakpastian. Tabel 9, merangkum indikator, ambang kewaspadaan indikatif, sumber data, dan tindakan yang disarankan untuk masing-masing indikator.

Tabel 9. Indikator Deteksi Dini Risiko Fiskal

| <b>Indikator</b>           | <b>Ambang Kewaspadaan</b>                           | <b>Sumber Data</b>                        | <b>Tindakan yang Disarankan</b>                                            |
|----------------------------|-----------------------------------------------------|-------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|
| WUI Indonesia (triwulanan) | Mendekati atau melampaui $\gamma \approx 0,23-0,24$ | Publikasi WUI (policyuncertainty.com/EIU) | Aktifkan skenario proyeksi PAD konservatif; tinjau ulang KUA-PPAS berjalan |
| Pertumbuhan PAD riil YoY   | Deviasi $>1$ std.dev. dari rata-                    | Realisasi PAD triwulanan BPKAD            | Telaah penyebab (musiman vs struktural) sebelum revisi target              |

| <b>Indikator</b>              | <b>Ambang Kewaspadaan</b>                                        | <b>Sumber Data</b> | <b>Tindakan yang Disarankan</b>                                   |
|-------------------------------|------------------------------------------------------------------|--------------------|-------------------------------------------------------------------|
|                               | rata periode<br>tenang ( $\pm 24\%$ )                            |                    |                                                                   |
| Rasio ketergantungan transfer | Kenaikan >5 poin persentase dari rata-rata 4 triwulan sebelumnya | Realisasi APBD     | Koordinasi dengan DJPK terkait proyeksi TKD; perkuat cadangan kas |

| <b>Indikator</b>       | <b>Ambang Kewaspadaan</b>                       | <b>Sumber Data</b>     | <b>Tindakan yang Disarankan</b>                                 |
|------------------------|-------------------------------------------------|------------------------|-----------------------------------------------------------------|
| SiLPA terhadap belanja | Di bawah batas konservatif yang ditetapkan TAPD | Laporan realisasi APBD | Tunda belanja diskresioner non-prioritas; perkuat fiscal buffer |

Hasil pada Tabel 9, bersifat indikatif yang diturunkan dari nilai gamma dan statistik deskriptif dan perlu dikalibrasi ulang secara berkala oleh pengelola keuangan Kota Surabaya seiring bertambahnya data realisasi anggaran di masa mendatang. Penerapan indikator ini sebaiknya diintegrasikan ke dalam siklus perencanaan anggaran, evaluasi triwulanan realisasi APBD dan penyusunan Perubahan APBD bukan sebagai mekanisme yang terpisah dari proses penganggaran yang sudah berjalan agar penerapannya berkelanjutan secara kelembagaan.

### **Manajemen Risiko Fiskal Daerah**

Sebagai konteks tambahan, praktik manajemen risiko fiskal diberbagai daerah di Indonesia pasca implementasi UUHKPD menunjukkan variasi kesiapan

kelembagaan yang cukup tinggi. Sejumlah daerah melaporkan tantangan struktural seperti tekanan belanja pegawai yang meningkat dan dampak perubahan skema opsen pajak terhadap penerimaan, sementara evaluasi kesiapan pengelolaan pajak daerah menemukan bahwa keberhasilan reformasi fiskal sangat bergantung pada kapasitas pemerintah daerah dalam mengorkestrasi regulasi, data, sistem dan sumber daya manusia secara strategis.

Perbandingan dengan daerah lain, Kota Surabaya sebagai Kota metropolitan dengan kapasitas fiskal dan kelembagaan yang relatif lebih matang berpotensi memiliki keunggulan komparatif dalam mengadopsi kerangka deteksi dini berbasis data (Tabel 9) dibandingkan daerah dengan kapasitas kelembagaan yang lebih terbatas, mengingat ketersediaan data dan

infrastruktur teknologi informasi yang umumnya lebih memadai. Namun demikian, Kajian benchmarking formal lintas daerah diperlukan untuk menguji secara empiris apakah keunggulan komparatif kelembagaan yang diasumsikan diatas tercermin dalam praktik manajemen risiko fiskal riil di lapangan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Ahir, H., Bloom, N., & Furceri, D. (2022). The World Uncertainty Index. NBER Working Paper Series.
- Bai, J., & Perron, P. (1998). Estimating and testing linear models with multiple structural changes. *Econometrica*, 66(1), 47–78.
- Courant, P. N., Gramlich, E. M., & Rubinfeld, D. L. (1979). The stimulative effects of intergovernmental grants: Or why money sticks where it hits. In P. Mieszkowski & W. H. Oakland (Eds.), *Fiscal Federalism and Grants-in-Aid*. Urban Institute.
- Dickey, D. A., & Fuller, W. A. (1979). Distribution of the estimators for autoregressive time series with a unit root. *Journal of the American Statistical Association*, 74(366a), 427–431.

Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan,  
Kementerian Keuangan RI. (2023). Implementasi  
UU HKPD Perkuat Pengelolaan Keuangan  
Daerah. [djpk.kemenkeu.go.id](http://djpk.kemenkeu.go.id).

Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan,  
Kementerian Keuangan RI. (2025). Laporan  
Perekonomian dan Fiskal Daerah (LPEFD)  
Triwulan III Tahun 2025.

Hansen, B. E. (2000). Sample splitting and threshold  
estimation. *Econometrica*, 68(3), 575–603.

Inman, R. P. (2008). *The flypaper effect*. NBER Working  
Paper Series, No. 14579.

Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*. Harcourt Brace  
Jovanovich.

Kajian ketimpangan fiskal pasca UU HKPD: Analisis PDRD, kemandirian, dan pola belanja kabupaten/kota di Jawa Tengah. (2025). Prosiding Seminar Nasional Teknologi Informasi dan Bisnis.

Kajian pengaruh *flypaper effect* sebagai variabel moderasi pada Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap belanja daerah kabupaten/kota di Provinsi Lampung (2016–2023). (2025). Jurnal Media Akademik.

Kajian *flypaper effect* dan kapasitas fiskal daerah: Studi empiris pada kabupaten/kota di Sulawesi Selatan. (2025). Liabilitas: Jurnal Ilmiah Akuntansi dan Ekonomi, 10(2).

Kajian *flypaper effect* di Pulau Jawa: Pengaruh pendapatan asli daerah dan transfer ke daerah terhadap belanja daerah dengan moderasi pertumbuhan ekonomi. (2025). Jurnal Bisnis Mahasiswa.

Kajian *flypaper effect* terhadap belanja daerah di Jawa Tengah (Eks-Karesidenan Pekalongan, 2018–2023). (2025). Mizania: Jurnal Ekonomi dan Akuntansi, 5(1), 45–58.

Kajian pengaruh *flypaper effect* pada dana perimbangan dan PAD terhadap belanja daerah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah tahun 2020–2023. (2025). Journal of Economic, Business and Accounting (COSTING), 8(3).

Kajian pengaruh kemandirian keuangan, derajat desentralisasi, dan Debt Service Coverage Ratio terhadap financial *distress* pemerintah daerah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah 2019–2023. (2025). UMMagelang Conference Series.

Kajian kesiapan pengelolaan pajak daerah dalam implementasi UU HKPD pada kabupaten/kota di Jawa Timur. (2025). Journal of Economics Research and Policy Studies, 5(3), 859–869.

Kajian uji *flypaper effect* terhadap belanja daerah Provinsi Jawa Timur tahun 2019–2024. Independent: Journal of Economics.

Republik Indonesia. (2022). Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

Kementerian Dalam Negeri RI. (2019). Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 90 Tahun 2019 tentang Klasifikasi, Kodefikasi, dan Nomenklatur Perencanaan Pembangunan dan Keuangan Daerah.

Regime-dependent effects of uncertainty shocks: A structural interpretation. (2021). Quantitative Economics, Econometric Society.

Studi threshold kualitas tata kelola pada hubungan economic policy uncertainty dan financial stability: Bukti dari negara maju dan berkembang. PMC, National Library of Medicine.

- Wati, L. N., Ispriyahadi, H., & Zakaria, D. H. (2022). The *flypaper effect* phenomenon of intergovernmental transfers during the Covid-19: Evidence from Indonesia. *Zbornik radova Ekonomskog fakulteta u Rijeci*, 40(2), 353–373.
- Zakaria, R. A., & Lathifah, N. (2024). Analisis *flypaper effect* pada belanja daerah kabupaten/kota Provinsi Jawa Timur tahun 2016–2022. *Jurnal Riset Ekonomi*, 3(5), 543–554.



---

## BIODATA PENULIS

---



**Dr. Mohammad Wahed, SE, ME.,**

merupakan akademisi dan peneliti di bidang Ilmu Ekonomi yang saat ini menjabat sebagai Lektor pada Fakultas Ekonomi

dan Bisnis UPN “Veteran” Jawa Timur. Ia menyelesaikan pendidikan Sarjana Ilmu Ekonomi di Universitas Trunojoyo Madura pada tahun 2012, Magister Ilmu Ekonomi di Universitas Brawijaya pada tahun 2015, dan Doktor Ilmu Ekonomi di Universitas Brawijaya pada tahun 2024. Dalam kegiatan akademiknya, ia mengampu berbagai mata kuliah, di antaranya Ekonomi Internasional, Perdagangan Internasional, Ekonomi Makro, Perencanaan

Pembangunan, Ekonomi Regional, Ekonomi Industri, dan Sistem Ekonomi.

Selain aktif dalam kegiatan pendidikan, Dr. Mohammad Wahed memiliki pengalaman dalam penelitian dan pengabdian kepada masyarakat, khususnya yang berkaitan dengan pembangunan ekonomi daerah, investasi, pengembangan wilayah, ekonomi pertanian, kelembagaan petani, serta pemberdayaan masyarakat. Sejumlah hasil penelitiannya telah dipublikasikan dalam berbagai jurnal ilmiah. Ia juga terlibat sebagai tenaga ahli dan peneliti dalam berbagai kegiatan perencanaan pembangunan di tingkat daerah maupun nasional.

Di bidang kepenulisan, ia telah menghasilkan sejumlah buku yang membahas profil potensi ekonomi daerah, pembangunan ekonomi daerah tertinggal,

ekonomi internasional, ekonomi pembangunan, dan ekonomi regional. Pengalaman akademik, penelitian, pengabdian, serta kepenulisannya menjadi bagian dari kontribusinya dalam pengembangan ilmu ekonomi dan pemahaman mengenai berbagai persoalan pembangunan ekonomi di Indonesia.



**Prof. Dr. Dra. Ignatia Martha**

**Hendrati, M.E.,** merupakan dosen, peneliti, penulis, sekaligus Guru Besar bidang Ekonomi Internasional Program

Studi Ekonomi Pembangunan, Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur. Penulis menempuh pendidikan Sarjana di Universitas Jember, pendidikan Magister di Universitas Indonesia, dan pendidikan Doktor di

Universitas Brawijaya. Dalam kegiatan akademik, Penulis mengajar dan membimbing mahasiswa pada berbagai jenjang pendidikan serta berkontribusi dalam pengembangan kajian ekonomi internasional, perencanaan pembangunan dan ekonomi pembangunan.

Bidang keahlian dan kajian Penulis meliputi ekonomi internasional, perdagangan dan bisnis internasional, perencanaan pembangunan, ekonomi regional, rantai pasok, daya saing ekspor, serta pengembangan usaha mikro, kecil, dan menengah. Penelitiannya banyak membahas dinamika perdagangan global, hubungan ekonomi antarnegara, transmisi guncangan ekonomi internasional, penguatan komoditas unggulan, dan strategi pembangunan wilayah, termasuk pemanfaatan

countertrade sebagai alternatif strategis untuk memperkuat posisi Indonesia dalam perdagangan global.

Karya ilmiah Penulis telah dipublikasikan pada berbagai jurnal nasional dan internasional. Penulis juga telah menghasilkan lebih dari 40 artikel ilmiah dan menulis lebih dari 12 buku yang berkaitan dengan ekonomi pembangunan dan kebijakan perdagangan. Selain aktif dalam pendidikan dan penelitian, Penulis terlibat dalam kegiatan pengabdian kepada masyarakat, pendampingan UMKM, penyusunan kajian perencanaan pembangunan, serta berbagai forum profesi dan akademik. Buku Ekonomi Internasional dan Penerapannya merupakan salah satu kontribusinya dalam menyediakan referensi pembelajaran yang menghubungkan teori ekonomi

internasional, teori perdagangan internasional dengan penerapannya dalam konteks kebijakan dan perekonomian kontemporer.



**Kiky Asmara, S.E., M.M.,**

merupakan dosen dalam bidang ekonomi dan pembangunan. Ia menyelesaikan pendidikan Sarjana (S1) pada Program Studi

Ilmu Ekonomi Studi Pembangunan di UPN Veteran Jawa Timur dan melanjutkan pendidikan Magister (S2) pada Program Studi Magister Manajemen di perguruan tinggi yang sama. Dalam kegiatan akademiknya, ia mengampu beberapa mata kuliah, di antaranya Perencanaan Pembangunan, Statistik, Matematika Ekonomi, dan Aplikasi Perencanaan Pembangunan.

Selain aktif dalam kegiatan pendidikan, Kiky Asmara juga memiliki pengalaman dalam penulisan dan publikasi artikel ilmiah. Sejumlah kajiannya membahas berbagai topik, seperti sektor industri dan penyerapan tenaga kerja, pembiayaan perbankan syariah, literasi keuangan petani, potensi ekonomi daerah, pemulihan ekonomi berkelanjutan, UMKM, serta pembangunan ekonomi dan kebijakan publik. Publikasi tersebut tersebar dalam berbagai jurnal nasional maupun internasional pada periode 2018–2025.

Melalui pengalaman akademik dan penelitian yang dimilikinya, Kiky Asmara terus berkontribusi dalam pengembangan wawasan di bidang ekonomi, perencanaan pembangunan, dan pembangunan berkelanjutan.