

Dilema Alokasi Anggaran Publik: Kajian tentang Struktur Pengeluaran, Trade-off, dan Perilaku Fiskal Di Aceh

Fakriah^{1*}, Muhammad Nasir², Lukman³, Edi Abral⁴

^{1,2,3,4} Jurusan Bisnis Politeknik Negeri Lhokseumawe
Jln. B. Aceh Medan Km.280 Buketrata 24301 INDONESIA

^{1*}fakriah@pnl.ac.id (penulis korespondensi)

²nasiraceh@yahoo.com

³lukmansoft@gmail.com

⁴ediabral@pnl.ac.id

Abstrak— Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis struktur pengeluaran, perilaku fiskal, dan trade-off dalam pengalokasian anggaran pemerintah daerah di Provinsi Aceh. Latar belakang penelitian ini adalah fenomena dominasi belanja operasional dan penurunan Dana Otonomi Khusus yang menyebabkan keterbatasan fiskal. Penelitian menggunakan data panel dari 23 kabupaten/kota di Provinsi Aceh periode 2019–2023, dianalisis dengan regresi data panel melalui model Random Effect. Hasil penelitian menunjukkan bahwa struktur pengeluaran pemerintah daerah masih didominasi belanja pegawai dengan rata-rata 72,8%, sedangkan belanja modal hanya 18,1%. Perilaku fiskal menunjukkan adanya ketergantungan tinggi terhadap transfer pusat dengan fenomena flypaper effect, dan trade-off tercermin dari meningkatnya rasio belanja pegawai terhadap belanja modal dari 1,812 (2019) menjadi 3,777 (2023). Analisis regresi menunjukkan bahwa struktur pengeluaran, perilaku fiskal, dan trade-off berpengaruh signifikan terhadap pengalokasian anggaran daerah. Hasil ini menegaskan bahwa kebijakan fiskal di Aceh cenderung berorientasi jangka pendek dan kurang mendukung pembangunan jangka panjang. Implikasi penelitian ini adalah pentingnya reorientasi belanja daerah menuju keseimbangan antara belanja operasional dan belanja modal, serta peningkatan kemandirian fiskal melalui optimalisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Kata Kunci: Struktur Pengeluaran, Perilaku Fiskal, Trade-off, Belanja Modal, Anggaran Daerah.

Kata kunci: keuangan publik, struktur pengeluaran, trade-off fiskal, perilaku fiskal, Indonesia.

Abstract— This study aims to analyze the expenditure structure, fiscal behavior, and trade-offs in regional government budget allocation in Aceh Province. The background of this study is the phenomenon of the dominance of operational expenditure and the decline in Special Autonomy Funds which causes fiscal limitations. The study uses panel data from 23 districts/cities in Aceh Province for the 2019–2023 period, analyzed using panel data regression through a Random Effect model. The results show that the structure of regional government expenditure is still dominated by employee expenditure with an average of 72.8%, while capital expenditure only accounts for 18.1%. Fiscal behavior shows a high dependence on central transfers with the flypaper effect phenomenon, and trade-offs are reflected in the increasing ratio of employee expenditure to capital expenditure from 1.812 (2019) to 3.777 (2023). The regression analysis shows that the expenditure structure, fiscal behavior, and trade-offs have a significant effect on regional budget allocation. These results confirm that fiscal policy in Aceh tends to be short-term oriented and less supportive of long-term development. The implications of this research are the importance of reorienting regional spending toward a balance between operational and capital expenditures, as well as increasing fiscal independence through optimizing Regional Original Revenue (PAD).
Keywords: Expenditure Structure, Fiscal Behavior, Trade-off, Capital Expenditure, Regional Budget.

I. PENDAHULUAN

Pengelolaan keuangan publik merupakan salah satu instrumen utama pemerintah dalam mencapai tujuan pembangunan ekonomi dan sosial. Kebijakan desentralisasi fiskal di Indonesia melalui Undang-undang [1], [2] yang memberikan kewenangan luas kepada pemerintah daerah untuk mengelola keuangan secara mandiri. Instrumen utama dalam kebijakan ini adalah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), yang berfungsi sebagai instrumen alokasi sumber daya, distribusi, serta stabilisasi ekonomi daerah. Melalui kebijakan fiskal, pemerintah menentukan arah pembangunan dengan cara mengalokasikan anggaran pada sektor-sektor prioritas. Namun, implementasi desentralisasi fiskal di berbagai daerah masih menghadapi tantangan serius. Banyak pemerintah daerah menunjukkan perilaku fiskal yang tidak efisien [3], dengan dominasi belanja operasional dan rendahnya alokasi [4] untuk belanja modal. Fenomena ini berimplikasi pada

keterbatasan ruang fiskal dan lemahnya kapasitas pembangunan jangka panjang. Struktur pengeluaran publik, yang mencakup belanja rutin maupun belanja pembangunan, secara langsung mencerminkan preferensi pemerintah dalam memenuhi kebutuhan masyarakat. Namun, kenyataannya anggaran pemerintah tidak pernah cukup untuk membiayai seluruh kebutuhan publik secara bersamaan. Keterbatasan sumber daya fiskal, baik dari sisi penerimaan pajak maupun pembiayaan, memaksa pemerintah menghadapi dilema dalam menentukan prioritas belanja. Situasi ini menimbulkan apa yang dikenal sebagai trade-off fiskal, yaitu kebutuhan untuk memilih antara berbagai alternatif belanja publik yang sama-sama penting tetapi tidak dapat dibiayai seluruhnya.

Trade-off dalam alokasi anggaran sering kali menimbulkan dilema kebijakan. Misalnya, peningkatan belanja infrastruktur yang bertujuan mendorong pertumbuhan ekonomi jangka panjang dapat mengurangi ruang fiskal untuk belanja kesehatan atau pendidikan yang justru sangat penting

bagi kesejahteraan masyarakat dalam jangka pendek. Sebaliknya, peningkatan belanja sosial yang bersifat populis bisa menekan kapasitas fiskal untuk membiayai investasi produktif di masa depan. Fenomena ini menunjukkan bahwa setiap keputusan alokasi anggaran selalu memiliki konsekuensi, baik positif maupun negatif, tergantung pada perspektif waktu dan kepentingan politik yang melatarbelakanginya.

Di sisi lain, perilaku fiskal pemerintah dalam menghadapi trade-off juga dipengaruhi oleh faktor politik [5], ekonomi, dan institusional. Literatur tentang perilaku fiskal menyoroti berbagai fenomena, seperti *political budget cycle*, di mana pemerintah cenderung meningkatkan belanja menjelang pemilu untuk memperoleh dukungan politik; *flypaper effect* [6], di mana dana transfer dari pemerintah pusat cenderung dibelanjakan lebih besar dibandingkan dengan dana yang berasal dari sumber internal; serta *fiscal illusion*, di mana masyarakat sulit menilai secara objektif efisiensi belanja publik karena keterbatasan informasi. Faktor-faktor ini sering kali membuat keputusan alokasi anggaran tidak sepenuhnya mencerminkan kebutuhan riil masyarakat, melainkan kepentingan politik jangka pendek atau kelemahan institusional dalam pengelolaan fiskal.

Provinsi Aceh memiliki karakteristik fiskal khusus melalui Dana Otonomi Khusus (DOK) sejak 2008. Akan tetapi, sejak 2023 dana tersebut mengalami penurunan signifikan sehingga mempersempit kapasitas fiskal. Pada saat yang sama, belanja daerah di Aceh masih didominasi belanja rutin, sementara belanja modal relatif rendah. Kondisi ini menciptakan dilema trade-off dalam alokasi anggaran, khususnya antara belanja pegawai dengan investasi publik. Permasalahan yang ditelaah

1. Bagaimana struktur dan tren pengeluaran pemerintah daerah di Provinsi Aceh dalam lima tahun terakhir, serta bagaimana kecenderungannya terhadap belanja operasional dan belanja modal?
2. Bagaimana karakteristik perilaku fiskal pemerintah daerah di Aceh tercermin dalam pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), terutama dalam konteks desentralisasi fiskal dan ketergantungan terhadap dana transfer pusat?
3. Apakah terdapat pola trade-off antara belanja operasional dan belanja modal dalam alokasi anggaran daerah?

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis struktur pengeluaran, perilaku fiskal, dan trade-off dalam alokasi anggaran daerah di Provinsi Aceh, serta menguji pengaruhnya terhadap pengalokasian belanja modal sebagai indikator pembangunan jangka panjang.

Tinjauan Literatur Singkat

Desentralisasi fiskal diyakini dapat meningkatkan efisiensi pelayanan publik karena pemerintah daerah dianggap lebih mengetahui kebutuhan masyarakat [7]. Namun, literatur juga menunjukkan adanya kelemahan, termasuk meningkatnya biaya birokrasi dan peluang inefisiensi [8]. Struktur pengeluaran daerah menjadi indikator penting dalam melihat orientasi fiskal. Dominasi belanja rutin sering kali mengurangi ruang fiskal untuk belanja produktif [9]. Sementara itu, trade-off dalam penganggaran merupakan konsekuensi logis dari keterbatasan fiskal, di mana peningkatan alokasi pada satu sektor mengurangi alokasi untuk sektor lain [10].

Kajian mengenai struktur pengeluaran publik telah banyak dilakukan oleh para ahli ekonomi dan kebijakan publik. Penekanan bahwa fungsi utama pemerintah dalam keuangan publik mencakup fungsi alokasi, distribusi, dan stabilisasi, yang ketiganya sangat dipengaruhi oleh bagaimana anggaran dialokasikan [10]. Proses politik [11] dalam penganggaran yang kerap menghasilkan alokasi tidak efisien karena adanya tarik-menarik kepentingan. Kerangka *fiscal federalism* [12] menekankan bahwa desentralisasi fiskal membawa implikasi pada perilaku fiskal daerah, di mana pemerintah daerah memiliki otonomi dalam mengatur prioritas pengeluaran tetapi tetap bergantung pada dana transfer pusat.

Penelitian terbaru di Indonesia juga mengonfirmasi adanya problem perilaku fiskal yang berimplikasi pada kualitas belanja. Penelitian [13] menemukan bahwa efektivitas tindak lanjut rekomendasi audit sangat memengaruhi kualitas laporan keuangan pemerintah daerah dan layanan publik. Hal ini menunjukkan bahwa perilaku fiskal tidak hanya ditentukan oleh kondisi ekonomi makro, tetapi juga oleh tata kelola, transparansi, dan akuntabilitas pemerintah.

Penelitian terdahulu menunjukkan adanya flypaper effect di banyak daerah di Indonesia [14], di mana transfer pusat lebih mendorong belanja dibandingkan PAD. Namun, penelitian yang mengkaji hubungan antara struktur pengeluaran, perilaku fiskal, dan trade-off di Aceh masih terbatas, sehingga penelitian ini mengisi celah tersebut. Tulisan ini diharapkan memberikan beberapa manfaat. Pertama, secara teoretis artikel ini memperkaya literatur mengenai keuangan publik dengan mengaitkan konsep struktur pengeluaran, trade-off, dan perilaku fiskal dalam satu kerangka analisis. Kedua, secara praktis artikel ini memberikan pemahaman yang lebih baik bagi pembuat kebijakan tentang konsekuensi dari setiap pilihan anggaran [15] dan implementasi anggaran [16], sehingga dapat mendorong pengambilan keputusan yang lebih rasional dan akuntabel. Ketiga, secara akademis artikel ini dapat menjadi rujukan awal bagi penelitian empiris selanjutnya yang ingin menguji keterkaitan ketiga konsep tersebut dengan menggunakan data kuantitatif maupun studi kasus. Dengan demikian, artikel ini tidak hanya memberikan sumbangan konseptual tetapi juga relevansi praktis dalam mendukung tata kelola fiskal yang lebih baik di Indonesia.

II. METODOLOGI PENELITIAN

Kajian ini dibangun untuk memahami keterkaitan antara struktur pengeluaran publik, trade-off fiskal, dan perilaku fiskal pemerintah. Ketiga konsep ini saling terkait dalam proses penganggaran dan pengelolaan keuangan publik, terutama dalam konteks keterbatasan sumber daya fiskal yang dihadapi oleh negara berkembang seperti Indonesia. Penelitian ini menggunakan pendekatan kuantitatif eksplanatif dengan data panel dari 23 kabupaten/kota di Provinsi Aceh periode 2019–2023 (115 observasi). Variabel yang digunakan adalah:

- Struktur Pengeluaran (SP): proporsi belanja operasional dan belanja modal dalam APBD.
- Perilaku Fiskal (PF): pola kecenderungan fiskal daerah, termasuk fenomena flypaper effect.
- Trade-off (TO): rasio belanja pegawai terhadap belanja modal.

Analisis data dilakukan dengan regresi panel (CEM, FEM, REM). Uji Chow, Hausman, dan Lagrange Multiplier digunakan untuk memilih model terbaik. Berdasarkan hasil

pengujian, model Random Effect (REM) dipilih sebagai model estimasi

Teori Keuangan Publik

Dalam literatur klasik, pemerintah memiliki tiga fungsi utama dalam pengelolaan keuangan publik [10], yaitu fungsi alokasi, distribusi, dan stabilisasi. Fungsi alokasi menekankan bagaimana pemerintah menggunakan sumber daya fiskal untuk menyediakan barang dan jasa publik. Fungsi distribusi berkaitan dengan pemerataan pendapatan melalui kebijakan belanja sosial, sementara fungsi stabilisasi berfokus pada menjaga kestabilan ekonomi makro. Ketiga fungsi tersebut sangat dipengaruhi oleh bagaimana struktur pengeluaran publik dirancang. Jika struktur pengeluaran tidak seimbang, misalnya terlalu besar pada belanja rutin dan minim pada belanja modal, maka fungsi alokasi dan distribusi tidak akan optimal, bahkan berpotensi menghambat stabilitas fiskal.

Struktur Pengeluaran Publik

Struktur pengeluaran publik menggambarkan komposisi alokasi belanja dalam anggaran negara maupun daerah. Struktur ini tidak hanya mencerminkan prioritas pembangunan [10-14], tetapi juga hasil dari proses politik dan institusional yang kompleks. Dalam konteks Indonesia, struktur pengeluaran publik mencakup belanja pegawai, belanja barang, belanja modal, subsidi, serta transfer ke daerah. Salah satu masalah yang sering dihadapi adalah tingginya porsi belanja pegawai dan belanja rutin, yang membatasi ruang fiskal untuk belanja produktif. Hal ini menimbulkan perdebatan mengenai efektivitas alokasi anggaran, karena belanja yang bersifat konsumtif lebih dominan daripada belanja yang mendorong pertumbuhan ekonomi jangka panjang.

Trade-off Fiskal

Keterbatasan sumber daya fiskal menjadikan trade-off sebagai aspek penting dalam kebijakan pengeluaran publik. Konsep trade-off menekankan adanya *opportunity cost* dalam setiap keputusan alokasi anggaran. Misalnya, peningkatan belanja kesehatan pada masa pandemi COVID-19 mengurangi porsi anggaran untuk infrastruktur, yang dalam jangka panjang dapat menghambat pertumbuhan ekonomi. Sebaliknya, fokus pada pembangunan infrastruktur besar-besaran dapat mengurangi kapasitas pemerintah dalam menanggulangi masalah kemiskinan atau ketidaksetaraan. Oleh karena itu, trade-off fiskal mencerminkan dilema antara kebutuhan jangka pendek dan tujuan jangka panjang, antara kepentingan politik dan rasionalitas ekonomi, serta antara pemerataan dan efisiensi.

Teori Pilihan Publik dan Perilaku Fiskal

Dalam perspektif teori pilihan publik (*public choice theory*), keputusan fiskal pemerintah tidak selalu didasarkan pada kepentingan publik semata, tetapi juga dipengaruhi oleh kepentingan politik dan perilaku birokrasi. Aktor politik [18] sering kali merancang kebijakan fiskal untuk memaksimalkan dukungan elektoral. Hal ini tercermin dalam fenomena *political budget cycle*, di mana belanja sosial atau populis cenderung meningkat menjelang pemilu.

Selain itu, literatur perilaku fiskal juga mengenal konsep *flypaper effect*, yaitu kecenderungan pemerintah daerah membelanjakan dana transfer dari pusat secara berlebihan dibandingkan dengan dana yang berasal dari penerimaan asli

daerah. Fenomena ini mengindikasikan adanya ketergantungan fiskal dan potensi inefisiensi dalam pengeluaran publik. Sementara itu, konsep *fiscal illusion* menunjukkan bahwa masyarakat kesulitan menilai efektivitas pengeluaran publik karena keterbatasan informasi, sehingga pemerintah dapat memanfaatkan kondisi ini untuk membenarkan belanja yang tidak efisien.

Desentralisasi Fiskal dan Implikasinya

Kerangka konseptual ini juga tidak bisa dilepaskan dari konteks desentralisasi fiskal di Indonesia. Desentralisasi memberi kewenangan kepada daerah [12] untuk mengatur pengeluaran sesuai kebutuhan lokal. Namun, dalam praktiknya, ketergantungan pada dana transfer dari pusat sering memengaruhi perilaku fiskal daerah. Alih-alih menggunakan dana secara produktif, banyak pemerintah daerah yang cenderung mengalokasikan anggaran pada belanja rutin atau program populis yang kurang berorientasi pada pembangunan jangka panjang. Kondisi ini memperlihatkan bahwa struktur pengeluaran publik di daerah kerap kali tidak mencerminkan prioritas pembangunan yang berkelanjutan, melainkan lebih dipengaruhi oleh insentif politik jangka pendek.

Keterkaitan Antarkonsep

Berdasarkan uraian di atas, kerangka konseptual dalam artikel ini menegaskan bahwa struktur pengeluaran publik, trade-off fiskal, dan perilaku fiskal saling memengaruhi, efisiensi pengeluaran [17] menjadi pertimbangan pengelola. Struktur pengeluaran publik menentukan ruang fiskal yang tersedia, sementara trade-off mencerminkan pilihan-pilihan sulit yang harus diambil dalam alokasi anggaran. Perilaku fiskal pemerintah pada akhirnya menjadi faktor penentu apakah trade-off tersebut menghasilkan kebijakan yang efisien, adil, dan berkelanjutan, atau justru menimbulkan distorsi dan inefisiensi fiskal. Dengan memahami keterkaitan ini, diharapkan dapat dirumuskan strategi kebijakan yang mampu menyeimbangkan antara kebutuhan jangka pendek dan tujuan pembangunan jangka panjang.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

Struktur Pengeluaran Daerah

Analisis deskriptif menunjukkan dominasi belanja pegawai dengan rata-rata 72,8%, sedangkan belanja modal hanya 18,1%. Tren lima tahun menunjukkan penurunan belanja modal dari 23,1% (2019) menjadi 10,6% (2023). Kondisi ini mengindikasikan orientasi fiskal jangka pendek.

Perilaku Fiskal Daerah

Perilaku fiskal daerah di Aceh memperlihatkan fenomena flypaper effect. Ketergantungan pada transfer pusat lebih besar daripada optimalisasi PAD. Variasi antar kabupaten/kota cukup tinggi, misalnya Aceh Tengah dengan nilai elasticity tinggi, sedangkan Aceh Timur negatif. Hal ini menunjukkan adanya perbedaan kapasitas fiskal yang dipengaruhi faktor ekonomi lokal dan tata kelola.

Trade-Off Anggaran

Rasio belanja pegawai terhadap belanja modal meningkat signifikan dari 1,812 (2019) menjadi 3,777 (2023). Ini

membuktikan bahwa peningkatan belanja operasional dilakukan dengan mengorbankan belanja pembangunan. Dampaknya, ruang fiskal untuk investasi publik semakin terbatas.

Hasil Regresi Panel

Uji regresi panel dengan model REM menunjukkan bahwa struktur pengeluaran, perilaku fiskal, dan trade-off berpengaruh signifikan terhadap pengalokasian anggaran. Hasil ini memperkuat teori bahwa alokasi anggaran tidak hanya dipengaruhi oleh kebutuhan objektif, tetapi juga oleh perilaku fiskal dan keterbatasan politik-anggaran.

Implikasi

Secara akademis, penelitian ini memperkaya literatur tentang perilaku fiskal daerah di Indonesia, khususnya dalam konteks daerah dengan keistimewaan fiskal seperti Aceh. Secara praktis, temuan ini memberikan sinyal penting bagi pemerintah daerah agar melakukan reorientasi belanja dan memperkuat kemandirian fiskal.

Pembahasan Konseptual: Struktur Pengeluaran Publik di Indonesia

Struktur pengeluaran publik di Indonesia mencerminkan prioritas pembangunan yang dijalankan pemerintah melalui APBN di tingkat pusat maupun APBD di tingkat daerah. Secara umum, struktur pengeluaran tersebut terbagi menjadi beberapa kategori besar, yaitu belanja pegawai, belanja barang, belanja modal, subsidi, belanja sosial, serta transfer ke daerah. Komposisi masing-masing pos belanja ini tidak statis, melainkan sangat dipengaruhi oleh dinamika ekonomi, politik, serta kebutuhan mendesak yang muncul dari waktu ke waktu.

Dominasi Belanja Rutin

Salah satu ciri utama struktur pengeluaran publik di Indonesia adalah masih tingginya porsi belanja rutin, terutama belanja pegawai dan belanja barang. Dalam APBN 2023, misalnya, belanja pegawai mencapai sekitar Rp 416 triliun atau 13% dari total belanja negara, sedangkan belanja barang mencapai Rp 311 triliun. Angka ini menunjukkan bahwa sebagian besar ruang fiskal masih terserap untuk kebutuhan operasional birokrasi. Kondisi serupa juga terjadi di pemerintah daerah, di mana proporsi belanja pegawai kerap kali mendominasi APBD. Banyak daerah mengalokasikan lebih dari 30% hingga 40% dari total APBD untuk gaji dan tunjangan aparatur sipil negara. Fenomena ini menimbulkan perdebatan karena meskipun belanja pegawai penting untuk mendukung pelayanan publik, dominasi yang terlalu besar dapat mengurangi ruang bagi belanja produktif.

Porsi Belanja Modal yang Relatif Terbatas

Belanja modal, yang seharusnya menjadi motor utama pembangunan infrastruktur dan peningkatan kapasitas ekonomi, porsinya masih relatif kecil dibandingkan total pengeluaran. Dalam APBN 2023, belanja modal hanya sekitar Rp 214 triliun atau 7% dari total belanja negara. Di tingkat daerah, porsi belanja modal sering kali berada di bawah 20% dari total APBD, bahkan ada beberapa daerah dengan alokasi belanja modal kurang dari 10%. Padahal, belanja modal berperan penting dalam menyediakan infrastruktur dasar seperti jalan, jembatan, irigasi, sekolah, dan fasilitas kesehatan. Rendahnya proporsi belanja modal ini memperlihatkan adanya

ketidakseimbangan dalam struktur pengeluaran publik yang dapat menghambat pertumbuhan ekonomi jangka panjang.

Subsidi dan Belanja Sosial

Pos lain yang cukup signifikan dalam struktur pengeluaran publik Indonesia adalah subsidi dan belanja sosial. Subsidi energi, terutama BBM dan listrik, menyerap anggaran yang sangat besar. Pada tahun 2022, ketika harga minyak dunia melonjak, pemerintah harus mengalokasikan lebih dari Rp 500 triliun untuk subsidi energi. Alokasi ini jelas menunjukkan adanya trade-off fiskal: di satu sisi subsidi energi bertujuan menjaga daya beli masyarakat dan stabilitas harga, tetapi di sisi lain mengurangi kapasitas fiskal untuk membiayai sektor lain seperti pendidikan dan infrastruktur.

Selain subsidi, belanja sosial juga semakin meningkat, terutama dalam bentuk program perlindungan sosial seperti Program Keluarga Harapan (PKH), Kartu Indonesia Pintar, Kartu Indonesia Sehat, dan bantuan sosial tunai. Misalnya, pada masa pandemi COVID-19, pemerintah meningkatkan belanja sosial secara signifikan untuk membantu kelompok rentan, dengan realisasi mencapai lebih dari Rp 400 triliun pada tahun 2020. Meskipun program ini penting untuk menjaga stabilitas sosial, peningkatan belanja sosial dalam jangka panjang dapat membatasi ruang untuk investasi produktif.

Transfer ke Daerah

Transfer ke daerah merupakan komponen terbesar dalam APBN, dengan porsi sekitar 30% hingga 35% dari total belanja negara. Pada 2023, transfer ke daerah mencapai sekitar Rp 814 triliun. Mekanisme ini bertujuan untuk mendukung desentralisasi fiskal dan mengurangi ketimpangan antarwilayah. Namun, realitas di lapangan menunjukkan bahwa penggunaan dana transfer daerah sering kali tidak optimal. Banyak pemerintah daerah lebih fokus mengalokasikan dana untuk belanja rutin ketimbang belanja modal. Fenomena *flypaper effect* juga terlihat jelas, di mana dana transfer dari pusat cenderung langsung dihabiskan tanpa mempertimbangkan efisiensi dan efektivitas.

Dinamika Struktural: Pandemi COVID-19 dan Reformasi Fiskal

Pandemi COVID-19 memberikan contoh nyata bagaimana struktur pengeluaran publik dapat berubah secara drastis. Pada 2020–2021, pemerintah mengalokasikan anggaran jumbo melalui program Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN) dengan belanja tambahan lebih dari Rp 600 triliun per tahun. Komposisi belanja bergeser ke arah belanja kesehatan, bantuan sosial, serta dukungan bagi UMKM. Sementara itu, alokasi untuk infrastruktur dan proyek strategis nasional ditunda atau dikurangi. Kondisi ini menunjukkan adanya trade-off nyata dalam struktur pengeluaran publik: prioritas kesehatan dan perlindungan sosial mendesak harus diutamakan meskipun mengorbankan investasi jangka panjang.

Selain pandemi, pemerintah juga berupaya melakukan reformasi fiskal untuk memperbaiki struktur pengeluaran. Melalui program *spending better*, pemerintah mendorong agar belanja negara lebih efisien, tepat sasaran, dan berorientasi pada hasil (*outcome-based budgeting*). Namun, implementasinya masih menghadapi tantangan, terutama pada level daerah yang belum sepenuhnya mengadopsi pendekatan kinerja dalam penganggaran.

Implikasi terhadap Perilaku Fiskal

Struktur pengeluaran publik di Indonesia mencerminkan adanya ketegangan antara belanja wajib (mandatory spending) dengan kebutuhan belanja produktif. Besarnya belanja pegawai dan subsidi membuat ruang fiskal sangat terbatas, sehingga pemerintah kerap terjebak pada kebijakan jangka pendek yang bersifat populis. Kondisi ini menimbulkan perilaku fiskal yang kurang disiplin, seperti kecenderungan meningkatkan utang untuk menutup defisit. Oleh karena itu, tantangan utama ke depan adalah bagaimana menyeimbangkan struktur pengeluaran agar lebih berpihak pada pembangunan berkelanjutan, tanpa mengabaikan kebutuhan sosial masyarakat.

Trade-off Fiskal dalam Konteks Pengeluaran Publik di Indonesia

Trade-off fiskal pada dasarnya menggambarkan kondisi ketika pemerintah dihadapkan pada pilihan sulit dalam mengalokasikan sumber daya yang terbatas untuk berbagai kebutuhan yang sama-sama penting. Karena penerimaan negara, terutama dari pajak dan sumber daya alam, bersifat terbatas, maka setiap keputusan untuk memperbesar alokasi pada satu sektor akan mengorbankan potensi pembiayaan sektor lain. Trade-off ini menjadi inti dari dilema kebijakan fiskal, terutama dalam kerangka pembangunan jangka panjang dan stabilitas ekonomi makro.

Trade-off antara Infrastruktur dan Belanja Sosial

Sejak era pemerintahan Jokowi, prioritas pembangunan infrastruktur meningkat drastis. Proyek jalan tol, kereta cepat, dan pelabuhan digenjut untuk meningkatkan konektivitas nasional. Namun, peningkatan alokasi anggaran infrastruktur sering dikritik [19] karena dianggap mengurangi porsi belanja sosial, seperti subsidi energi atau bantuan langsung tunai. Misalnya, pengurangan subsidi BBM tahun 2015 dilakukan untuk mengalihkan dana ke infrastruktur. Meskipun langkah ini meningkatkan belanja modal, konsekuensinya adalah meningkatnya biaya hidup masyarakat miskin dalam jangka pendek. Di sinilah terlihat jelas trade-off antara pembangunan fisik jangka panjang dan kebutuhan sosial jangka pendek.

Trade-off antara Pertahanan dan Kesejahteraan

Belanja pertahanan Indonesia juga meningkat [20], khususnya untuk modernisasi alutsista. Alokasi ini seringkali berkompetisi dengan kebutuhan anggaran untuk pendidikan dan kesehatan. Misalnya, pengadaan jet tempur Rafale dan rencana kapal selam baru menyedot ratusan triliun rupiah. Padahal, sektor kesehatan pasca pandemi Covid-19 masih membutuhkan dana besar untuk memperkuat sistem layanan dasar. Keputusan politik fiskal ini menggambarkan trade-off antara keamanan nasional dan kesejahteraan masyarakat.

Trade-off antara Transfer ke Daerah dan Belanja Pusat

Sejak diberlakukannya desentralisasi fiskal, Dana Transfer ke Daerah (TKDD) menyerap hampir sepertiga APBN. Namun, pusat juga membutuhkan ruang fiskal yang cukup untuk membiayai prioritas nasional [21]. Di sinilah trade-off terjadi: semakin besar dana transfer, semakin kecil ruang fiskal pusat untuk membiayai proyek strategis nasional. Sebaliknya, jika pusat menekan dana transfer, daerah kesulitan menjalankan layanan publik. Kasus real-nya terlihat pada ketegangan antara pemerintah pusat dan daerah terkait

Dana Alokasi Umum (DAU) yang sering dianggap tidak cukup untuk membiayai kebutuhan dasar di daerah.

Trade-off antara Konsolidasi Fiskal dan Stimulus Ekonomi

Defisit anggaran yang melebar akibat pandemi Covid-19 menuntut konsolidasi fiskal untuk menjaga keberlanjutan utang. Namun, di sisi lain, ekonomi membutuhkan stimulus agar pemulihan berjalan cepat. Pemerintah menghadapi dilema: apakah mempercepat pengurangan defisit dengan mengurangi belanja, atau tetap ekspansif untuk mendorong pertumbuhan. Pada 2022–2023, misalnya, pemerintah menargetkan kembali defisit ke bawah 3% PDB sesuai UU Keuangan Negara, meski ada tekanan kebutuhan stimulus ekonomi. Trade-off ini sangat menentukan arah kebijakan makro dan persepsi pasar terhadap risiko fiskal Indonesia.

Trade-off Jangka Pendek vs. Jangka Panjang

Selain trade-off antar sektor, ada juga trade-off temporal: kebutuhan jangka pendek versus investasi jangka panjang. Alokasi dana untuk subsidi energi seringkali dipandang sebagai "populis" yang mengorbankan ruang fiskal untuk pendidikan atau riset. Misalnya, lonjakan subsidi energi tahun 2022 akibat kenaikan harga minyak global mencapai lebih dari Rp500 triliun. Sementara itu, anggaran riset dan inovasi nasional tetap minim, di bawah 1% PDB. Trade-off ini menggambarkan pilihan sulit antara menjaga stabilitas sosial-ekonomi saat ini dan menyiapkan daya saing di masa depan.

Dari uraian kasus-kasus di atas, terlihat bahwa trade-off fiskal di Indonesia tidak hanya soal angka, tetapi juga sarat dengan dimensi politik, sosial, dan ekonomi. Pilihan alokasi anggaran selalu menghasilkan pemenang dan pecundang, baik di level sektor maupun kelompok masyarakat. Artinya, manajemen trade-off fiskal membutuhkan keseimbangan antara efisiensi ekonomi, keadilan sosial, dan stabilitas politik.

Perilaku Fiskal Pemerintah di Indonesia

Perilaku fiskal menggambarkan kecenderungan pemerintah dalam menyusun, mengalokasikan, dan menggunakan anggaran negara. Di Indonesia, perilaku fiskal tidak hanya ditentukan oleh pertimbangan ekonomi, tetapi juga sangat dipengaruhi oleh faktor politik, sosial, dan tekanan eksternal. Pemahaman tentang perilaku fiskal ini penting, karena dari situlah dapat dilihat bagaimana negara menjaga keseimbangan antara pertumbuhan, pemerataan, dan stabilitas fiskal.

Bias Defisit dan Ketergantungan pada Utang

Sejak era reformasi, APBN Indonesia hampir selalu disusun dengan defisit. Hal ini mencerminkan perilaku fiskal yang cenderung ekspansif. Defisit dibiayai melalui penerbitan Surat Berharga Negara (SBN) dan pinjaman luar negeri. Di satu sisi, strategi ini memperluas ruang fiskal untuk membiayai pembangunan. Namun, di sisi lain, ia menimbulkan ketergantungan pada utang dan menimbulkan risiko keberlanjutan fiskal. Pada tahun 2020–2021, misalnya, defisit membengkak hingga lebih dari 6% PDB akibat pandemi, yang secara jangka pendek perlu, tetapi meningkatkan beban bunga utang di masa depan.

Perilaku Fiskal yang Pro-siklikal

Idealnya, kebijakan fiskal bersifat kontra-siklikal: ekspansif saat krisis, ketat saat ekonomi tumbuh. Namun, Indonesia sering menunjukkan perilaku pro-siklikal. Saat harga

komoditas (seperti batu bara dan sawit) tinggi, belanja pemerintah meningkat. Sebaliknya, saat penerimaan turun, belanja dipangkas. Perilaku ini memperparah fluktuasi ekonomi. Contohnya terlihat pada periode 2012–2015, ketika harga minyak dan komoditas anjlok, pemerintah terpaksa menahan belanja infrastruktur dan sosial karena penerimaan pajak merosot.

Populisme Fiskal dan Tekanan Politik

Perilaku fiskal di Indonesia juga tidak bisa dilepaskan dari kepentingan politik. Subsidi energi adalah contoh paling nyata. Walau pemerintah berulang kali berkomitmen mengurangi subsidi BBM, pada praktiknya subsidi ini tetap dipertahankan (atau bahkan ditambah) ketika tekanan sosial-politik tinggi. Misalnya, pada tahun 2022 pemerintah mengalokasikan subsidi energi hingga Rp502 triliun, jauh di atas proyeksi awal, untuk meredam gejolak harga global sekaligus menjaga stabilitas sosial menjelang tahun politik. Pola ini menunjukkan adanya kecenderungan populisme fiskal, yakni keputusan anggaran yang lebih mempertimbangkan popularitas dan stabilitas politik daripada efisiensi ekonomi jangka panjang.

Fragmentasi Anggaran dan “Budgetary Incrementalism”

Perilaku fiskal Indonesia juga dicirikan oleh fragmentasi anggaran. Banyak kementerian/lembaga menerima alokasi berdasarkan pola *incremental budgeting*, yaitu penambahan atau pengurangan kecil dari anggaran tahun sebelumnya. Akibatnya, APBN cenderung kaku, sulit diarahkan ulang sesuai prioritas strategis. Misalnya, alokasi untuk belanja pegawai dan belanja barang di birokrasi pemerintah pusat terus meningkat secara otomatis, meskipun efektivitasnya sering dipertanyakan. Perilaku ini membuat fleksibilitas fiskal rendah dan mengurangi ruang inovasi kebijakan.

Perilaku Fiskal Daerah dalam Era Desentralisasi

Sejak diberlakukannya desentralisasi fiskal, perilaku fiskal juga terlihat di tingkat daerah. Banyak pemerintah daerah masih memiliki kecenderungan alokasi anggaran yang bias ke belanja pegawai daripada belanja modal produktif. Data Kementerian Keuangan menunjukkan bahwa di beberapa daerah, belanja pegawai mencapai lebih dari 50% dari total APBD. Hal ini menunjukkan perilaku fiskal yang kurang produktif, karena anggaran lebih banyak terserap untuk birokrasi daripada pembangunan.

Upaya Menuju Perilaku Fiskal yang Lebih Berkelanjutan

Meski berbagai kelemahan ada, Indonesia juga mulai mengembangkan perilaku fiskal yang lebih disiplin dan berorientasi jangka panjang. Contohnya, penerapan *fiscal rules* berupa batas defisit 3% PDB dan utang 60% PDB yang diatur dalam UU Keuangan Negara. Setelah pandemi, pemerintah kembali konsolidasi fiskal untuk menurunkan defisit. Selain itu, ada pula upaya mendorong belanja berbasis kinerja [16] (*performance-based budgeting*) dan integrasi perencanaan dengan Sustainable Development Goals (SDGs). Langkah-langkah ini menunjukkan adanya pergeseran menuju perilaku fiskal yang lebih akuntabel dan berorientasi hasil.

Dari uraian ini bisa disimpulkan bahwa perilaku fiskal pemerintah Indonesia masih diwarnai oleh dilema antara disiplin fiskal, kebutuhan ekspansi pembangunan, dan tekanan politik. Dengan sumber daya terbatas, perilaku fiskal sering kali bersifat kompromistis, di mana efisiensi ekonomi kerap harus berbagi ruang dengan kepentingan jangka pendek.

IV. KESIMPULAN

Struktur pengeluaran pemerintah daerah di Aceh masih didominasi belanja pegawai, sedangkan belanja modal relatif rendah dan cenderung menurun. Perilaku fiskal memperlihatkan ketergantungan tinggi terhadap transfer pusat, dengan fenomena flypaper effect. Trade-off antara belanja operasional dan belanja modal nyata terlihat dari meningkatnya rasio belanja pegawai terhadap belanja modal. Struktur pengeluaran, perilaku fiskal, dan trade-off terbukti berpengaruh signifikan terhadap pengalokasian anggaran berdasarkan hasil regresi panel.

Artikel ini menyoroti dilema alokasi anggaran publik di Indonesia melalui tiga aspek utama: struktur pengeluaran, trade-off fiskal, dan perilaku fiskal pemerintah. Struktur pengeluaran publik Indonesia masih menunjukkan bias ke belanja rutin, khususnya belanja pegawai dan subsidi, yang menyisakan ruang terbatas bagi belanja modal produktif. Hal ini berdampak pada efektivitas anggaran dalam mendorong pertumbuhan jangka panjang.

Trade-off fiskal terlihat jelas dalam praktik kebijakan, misalnya antara alokasi untuk infrastruktur versus belanja sosial, pertahanan versus kesejahteraan, serta konsolidasi fiskal versus stimulus ekonomi. Pilihan-pilihan tersebut tidak hanya bersifat teknokratis, tetapi juga sarat muatan politik, sosial, dan ekonomi. Konsekuensinya, setiap keputusan anggaran selalu menghasilkan “pemenang” dan “pecundang” di antara sektor maupun kelompok masyarakat.

Perilaku fiskal pemerintah Indonesia pun menunjukkan dinamika yang kompleks. Di satu sisi, terdapat kecenderungan ekspansif dengan bias defisit, populisme fiskal, dan fragmentasi anggaran. Di sisi lain, ada pula upaya menuju disiplin fiskal melalui penerapan aturan defisit dan utang, serta penguatan belanja berbasis kinerja. Pada level daerah, perilaku fiskal masih menghadapi tantangan berupa dominasi belanja pegawai yang mengurangi ruang untuk pembangunan produktif.

Secara konseptual, dilema alokasi anggaran publik di Indonesia menggambarkan kebutuhan untuk menyeimbangkan efisiensi ekonomi, keadilan sosial, dan stabilitas politik. Untuk itu, rekomendasi yang dapat diajukan adalah: (1) memperkuat *performance-based budgeting* agar belanja benar-benar mencerminkan output dan outcome pembangunan; (2) meningkatkan koordinasi pusat-daerah dalam kerangka fiskal terpadu; dan (3) mengembangkan kebijakan fiskal yang lebih kontra-siklikal serta berorientasi jangka panjang. Dengan demikian, alokasi anggaran publik dapat lebih adaptif, adil, dan berkelanjutan dalam menjawab tantangan pembangunan Indonesia.

REFERENSI

- [1] UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.
- [2] UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.
- [3] <https://djp.kemenkeu.go.id/kanwil/ntt/id/data-publikasi/artikel/2883-upaya-menilai-kualitas-pengelolaan-keuangan-daerah.html>
- [4] <https://djp.kemenkeu.go.id/portal/id/berita/lainnya/opini/4054-kajian-silpa-apbd-pemerintah-daerah-di-aceh-benarkah-akibat-terhambatnya-penerapan-apbd.html>
- [5] Ramadhani, R., & Setiawan, M. A. (2019). Pengaruh regulasi, politik anggaran, perencanaan anggaran, sumber daya manusia dan pengadaan barang/jasa terhadap penyerapan anggaran belanja pada opd provinsi Sumatera barat. *Jurnal Eksplorasi Akuntansi*, 1(2), 710-726.

- [6] Kuncoro, H. (2007). Fenomena Flypaper Effect pada kinerja keuangan pemerintah daerah kota dan Kabupaten di Indonesia. *Simposium Nasional Akuntansi X*, 8, 1-29
- [7] Oates, W. E. (1976). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- [8] Shah, A., & Thompson, T. (2004). Implementing decentralized local governance: A treacherous road with potholes, detours and road closures. *World Bank Policy Research Working Paper No. 3353*. Washington, DC: World Bank
- [9] Mardiasmo. (2002). *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: Andi.
- [10] Musgrave, R. A. (1959). *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw-Hill.
- [11] Wildavsky, A. (1986). *Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Processes*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- [12] Oates, W. E. (1999). *An Essay on Fiscal Federalism*. *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120–1149
- [13] Furqan, et. al (2020). *The effect of audit findings and audit recommendation follow-up on the financial report and public service quality in Indonesia*. *International Journal of Public Sector Management*, 33(5), 535–559
- [14] Dollery, B. E., & Worthington, A. C. (1996). *The empirical analysis of fiscal illusion*. *Journal of Economic Surveys*, 10(3), 261–297
- [15] Zainab, Z. (2020). Pengaruh Perencanaan Anggaran, Laporan Realisasi Anggaran, Evaluasi Anggaran Dan Kompetensi Sumber Daya Manusia Terhadap Akuntabilitas Kinerja Perangkat Desa. *Media Mahardhika*, 18(2), 241-254
- [16] Sofyani, H., & Prayudi, M. A. (2018). Implementasi anggaran berbasis kinerja di pemerintah daerah dengan akuntabilitas kinerja “A”. *Jurnal Ilmiah Akuntansi dan Bisnis*, 13(1), 54-64.
- [17] Widiyanto, A. W., Kuntadi, C., & Karunia, R. L. (2024). Faktor- Faktor Yang Mempengaruhi Peningkatan Efisiensi Pengelolaan Anggaran: Standa Operasional Prosedur (SOP), Kualitas Sumber Daya Manusia dan Komitmen Pimpinan. *Jurnal Manajemen, Akuntansi dan Logistik (JUMATI)*, 2(3).
- [18] Buchanan, J. M., & Tullock, G. (1962). *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- [19] Anas, M. (2019). *Reforming Spending Policy and Its Impact on Indonesia's Economy: The Case of Fuel Subsidy and Infrastructure*. *Jurnal Ekonomi Pembangunan: Kajian Masalah Ekonomi dan Pembangunan*, 20(1).
- [20] Antara. (2024). *President Prabowo touts biggest spending on education in state budget*.
- [21] Lewis, B. D. (2017). Local government spending and service delivery in Indonesia: The perverse effects of substantial fiscal resources. *Regional Studies*, 51(11), 1695–1707.