

ANALISIS *FLYPAPER EFFECT* PADA BELANJA DAERAH KABUPATEN/KOTA DI SUMATERA SELATAN

Afrizawati

raindang@gmail.com

ABSTRACT

The aims of local autonomy is to achieve local independence funding, so that the areas can organize themselves without any central government interference. The direct implications for the implementation of the above is needed great for adequate funding. Local government's main funding source, comes from the PAD, which is used to finance expenditures and development. But in some of the current year funding sources not only from the PAD. Local governments also get help from central government transfers such as Equalization Fund in this case is Block Grant Aid (DAU). In the course of the central government transfers actually become a disincentive for increased regional funding. Regions become more dependent on central government transfers rather than optimize their own revenues (PAD). There are has indications of asymmetric behavior in response to the transfer of central government.

This research has the objective to provide empirical evidence or did not happen flypaper effect in the Block Grant Aid and the Regional Real Income to Regional Expenditure district/city in South Sumatra. The analyzed data obtained from the reports of the Real Budget and Regional Income. The results show that the coefficient of DAU and the coefficient of PAD when tested simultaneously (simultaneous) has effect on regional expenditure. However, when tested separately (partial) results indicate that coefficient of DAU is greater than coefficient of PAD, it means there is flypaper effect in the Expenditure Area district/ city in South Sumatra. These results are only based on statistical tests and can not be used to measure of the performance of local governments at district / city in South Sumatra, as it still needs testing through next research.

Keywords: flypaper effect, Block Grant Aid, Regional Real Income, Regional Expenditure

PENDAHULUAN

1. 1. Latar Belakang Penelitian

Seiring dengan perubahan kepemimpinan nasional, pola hubungan pemerintahan antara Pemerintah Daerah dengan Pemerintah Pusat juga mengalami perubahan. Jika sebelumnya Negara Indonesia menganut sistem pemerintahan yang bersifat sentralistik

yang ternyata hanya menimbulkan ketidak-adilan di seluruh daerah, maka sejak tahun 1999 sistem tersebut dirubah menjadi era desentralisasi atau yang sering dikenal sebagai era otonomi daerah. Di era otonomi sekarang ini diharapkan daerah menjadi mandiri di dalam pengelolaan kewenangannya, yang ditandai dengan makin kuatnya kapasitas fiskal atau PAD suatu daerah. Sementara itu untuk beberapa hal yang mungkin masih kekurangan dana, daerah masih diberi bantuan dari Pemerintah Pusat dalam bentuk Dana Perimbangan.

Sumber dana utama pemerintah daerah berasal dari PAD yang dipakai untuk membiayai belanja modal dan pembangunan. Namun dalam beberapa tahun berjalan sumber pembiayaan tidak hanya berasal dari PAD saja. Pemerintah daerah juga mendapatkan bantuan transfer dana dari pemerintah pusat berupa Dana Perimbangan. Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004, Dana perimbangan terdiri dari Dana Bagi Hasil (DHB), Dana Alokasi Umum (DAU dan Dana Alokasi Khusus. Pemberian dana perimbangan di tujukan untuk mengurangi adanya disparitas fiskal vertikal (antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah), dan juga untuk membantu daerah dalam membiayai kewenangannya. Disamping dana perimbangan tersebut, Pemerintah Daerah mempunyai sumber pendanaan sendiri berupa Pendapatan Asli Daerah (PAD), pembiayaan, dan lain-lain pendapatan. Kebijakan penggunaan semua dana tersebut diserahkan kepada Pemerintah Daerah.

Permasalahan yang terjadi saat ini, pemerintah daerah terlalu menggantungkan alokasi DAU untuk membiayai belanja modal dan pembangunan tanpa mengoptimalkan potensi yang dimiliki daerah. Disaat alokasi DAU yang diperoleh besar, maka pemerintah daerah akan berusaha agar pada periode berikutnya dana Alokasi Umum diperoleh tetap porsi nominalnya. Menurut Ndadari dan Adi (2008: 15) proporsi DAU terhadap penerimaan daerah masih yang tertinggi dibandingkan dengan penerimaan daerah yang lain, termasuk PAD. Kuncoro (2007: 26) juga menyebutkan bahwa PAD hanya mampu membiayai belanja pemerintah daerah paling besar 20%. Kenyataan inilah yang menimbulkan perilaku asimetris pada pemerintah daerah.

Perilaku ketidak simetrisan dapat dilihat pada saat pemerintah daerah mendapatkan transfer berupa DAU yang lebih kecil dari periode sebelumnya akan berimbas langsung dengan menurunnya belanja pemerintah. Penurunan belanja yang ada tidak sebanding dengan penurunan PAD, dimana belanja pemerintah justru lebih rendah dibanding

dengan penurunan PAD. Saat pemerintah mendapatkan DAU lebih tinggi, maka pemerintah meningkatkan belanjanya, namun hal ini tidak disertai dengan peningkatan PAD (Ndadari dan Adi, 2008: 9).

Pada dasarnya transfer dana Pemerintah Pusat diharapkan dapat dipergunakan secara efektif dan efisien oleh Pemerintah Daerah. Kebijakan penggunaan dana tersebut sudah seharusnya dilaksanakan secara transparan dan akuntabel. Dalam praktiknya, transfer Pemerintah Pusat dipergunakan untuk membiayai operasional kelancaran pembangunan utamanya sehari-hari, yang oleh pemerintah daerah pelaporannya terdapat di perhitungan APBD. Sedangkan merujuk dari tujuan dana transfer, dapat dipastikan bahwa transfer bertujuan untuk mengurangi kesenjangan fiskal antar pemerintah sehingga dapat menjamin tercapainya standar pelayanan publik minimum di seluruh negeri (Maimunah, 2006: 6-7).

Untuk melihat apakah terjadi indikasi *in efisien* pada dana transfer tersebut, dapat dilihat dari respon pengeluaran pemerintah yang lebih dikenal dengan teori *Flypaper Effect*. Respon disini merupakan suatu tanggapan langsung dari Pemerintah daerah dalam menyingkapi transfer dana dalam bentuk dana perimbangan khususnya DAU yang di wujudkan pada anggaran belanja daerah. Ketika respon (belanja) daerah lebih besar terhadap transfer, maka disebut dengan *flypaper effect* (Oates, 1999: 1129).

Flypaper Effect itu sendiri merupakan respon yang tidak simetri atau asimetris terhadap peningkatan dan penurunan penggunaan dana transfer dari pemerintah pusat, dimana Tresch (2002: 920) menyatakan bahwa dana transfer tersebut diberikan untuk jangka waktu tertentu dengan indikasi adanya pihak yang memperoleh keuntungan dari penerimaan transfer (*grants*) yang cenderung meningkat. Dengan kata lain penemuan *flypaper effect* pada alokasi pengeluaran, maka diharapkan pemerintah dapat seminimum mungkin memperkecil respon yang berlebihan pada belanja daerah.

Berdasarkan Pemendagri No.13/2006 dan revisinya Pemendagri No. 59/2007 bahwa pemaksimalan pengeluaran daerah diperuntukan untuk pembangunan infrastruktur, pendidikan, kesehatan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Pengeluaran pemerintah dalam hal ini belanja daerah dapat dilihat realisasinya meliputi perkembangan penerimaan dan pengeluaran daerah yang tertuang dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD).

Sumatera Selatan merupakan propinsi yang sebagian besar daerahnya mengalami proses pemekaran, dengan lima belas kabupaten/kota yang terdiri dari tujuh kabupaten/kota induk pemekaran dan delapan kabupaten/kota hasil pemekaran secara tidak langsung berimbas pada porsi penerimaan dana transfer (*Grants*) dari pusat. Dengan adanya hal tersebut diharapkan pemerintah daerah dapat lebih mampu dalam berinovasi serta mengeksplorasi sumber-sumber alam yang terkandung di wilayah masing-masing. Sehingga lambat laun ketergantungan pada pusat dapat di hilangkan, seiring dengan adanya penambahan PAD.

Dengan diambilnya data DAU, PAD dan Belanja Daerah kabupaten/kota di atas diharapkan dapat memberikan sejumlah data yang mengindikasikan terjadi atau tidak *flypaper effect* pada belanja daerah di kabupaten/kota tersebut. Sejauh ini kabupaten/kota tersebut telah memiliki fasilitas umum yang cukup lengkap serta tingkat laju pertumbuhan ekonominya telah berlangsung lebih baik. Kebijakan pembangunan ekonomi pada kabupaten/kota tersebut pun telah diarahkan pada sektor-sektor yang dapat mendukung penambahan PAD, tingkat investasi dan pelayanan publik juga lebih diprioritaskan sehingga dapat menambah penerimaan asli daerah serta menutupi anggaran pembangunan dan belanja daerah (APBD) berupa pengeluaran pemerintah untuk melaksanakan pembangunan.

1. 2. Rumusan Masalah Penelitian

Berdasarkan latar belakang di atas, rumusan masalah yang diajukan sebagai berikut:
Bagaimanakah implikasi *flypaper effect* pada belanja daerah kabupaten/kota di Sumatera Selatan.

TINJAUAN PUSTAKA

2. 1. Teori

2. 1. 1. Flypaper Effect

Teori Ilusi fiskal yang diperkenalkan oleh *Wallace Oates* mempercayai bahwa para penerima dana transfer mengalami ilusi fiskal. Dimana mereka melihat dana hibah sebagai pengurangan harga pelayanan publik sama seperti peningkatan sumber daya masyarakat, karena mereka bingung dengan harga rata-rata dan marjinal. Harga rata-rata

pelayanan publik adalah rasio dari total jumlah pajak dengan total pengeluaran (dinyatakan dengan vektor) :

$$P_{\text{avg}} = \left(\frac{\sum_{i=1}^N T_i}{q \cdot G} \right) = \left(\frac{q \cdot G - A}{q \cdot G} \right)$$

Efek harga yang terjadi dikenal sebagai efek substitusi palsu yang bisa membantu untuk menjelaskan besaran pengeluaran untuk belanja publik, yang dapat dijadikan sebagai tambahan, untuk menjelaskan *Flypaper effect*.

Flypaper effect dapat terjadi jika $f > (t * \text{med} (A / N / Y_{\text{med}}))$ b. Karena kedua variabel $t * \text{med}$ dan $(A / N / Y_{\text{med}})$ kurang dari satu, maka tidak terjadi *Flypaper Effect*, tetapi jika f lebih besar daripada b (t_{med} dan $A/N/Y$), maka akan terjadi *flypaper effect*. Pada kenyataannya, sebagian besar perkiraan persamaan di penelitian menunjukkan bahwa $f > b$, artinya kemungkinan terjadinya *flypaper effect* tampak sangat besar.

2. 1. 3. Belanja Daerah

Berdasarkan PP Kepmendagri No. 13/2006 dan revisinya Kepmendagri No. 59 tahun 2007 disebutkan bahwa belanja daerah adalah kewajiban pemerintah daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih, yang dipergunakan dalam rangka mendanai pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan provinsi atau kabupaten/kota yang terdiri dari urusan wajib, urusan pilihan dan urusan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu yang dapat dilaksanakan bersama antara pemerintah dan pemerintah daerah atau antar pemerintah daerah yang ditetapkan dengan ketentuan perundang-undangan.

2. 1. 3. Teori Transfer

Menurut Ma (1997: 33-36), model alokasi transfer yang diterapkan di berbagai negara di seluruh dunia dapat diklasifikasikan dalam empat kategori dan untuk penerapannya di masing-masing negara bervariasi bergantung pada sistem politik, kelembagaan dan birokrasi yang dianut oleh masing-masing negara tersebut. a). Model alokasi transfer yang mempertimbangkan kesenjangan fiskal (*fiscal gap*). Model ini merupakan model yang ideal karena berdasarkan atas pertimbangan selisih antara kebutuhan dan kapasitas fiskal. b). Model alokasi transfer berdasarkan pertimbangan kapasitas fiskal (*fiscal capacity*) antar daerah. Model ini relatif lebih mudah diterapkan karena alokasi lebih berdasarkan atas kapasitas fiskal antar daerah tapi cenderung

mengabaikan perbedaan kebutuhan fiskal antar daerah. c). Model alokasi transfer yang berdasarkan atas berbagai indikator “kebutuhan”. Model ini mengalokasikan transfer sebagai upaya agar setiap daerah mampu memenuhi kebutuhan pelayanan publik minimum.

2. 1. 4. Dana Alokasi Umum

Dana Alokasi Umum merupakan dana salah satu dana transfer yang berasal dari anggaran pendapatan belanja (APBN) yang di alokasikan dengan tujuan meningkatkan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi (Yani dan Ahmad, 2007: 142).

2. 1. 5. Pendapatan Asli Daerah

Pendapatan asli Daerah merupakan salah satu komponen sumber pendapatan daerah sebagaimana diatur dalam pasal 79 Undang undang Nomor 22 Tahun 1999 dan di revisi menjadi UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, serta PP Mendagri No. 13 tahun 2006 mengenai pengelolaan keuangan daerah, direvisi menjadi PP Mendagri No. 59 tahun 2007 bahwa Sumber Pendapatan Daerah terdiri dari: A) Pendapatan Asli Daerah, berupa 1) Hasil Pajak Daerah, 2) Hasil Retribusi Daerah, 3) Hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. B) Dana Perimbangan, C) Pinjaman Daerah, D) Lain-lain pendapatan daerah yang sah.

2. 2. Hipotesis

Adapun hipotesis yang dikembangkan dalam penelitian ini yaitu:
Adanya *flypaper effect* pada Belanja Daerah pemerintah Kabupaten/kota yang berarti pengaruh koefisien DAU terhadap Belanja Daerah lebih besar daripada pengaruh koefisien PAD terhadap Belanja Daerah.

METODOLOGI PENELITIAN

3. 1. Ruang Lingkup Penelitian

Penelitian ini di lakukan untuk melihat implikasi *flypaper effect*, yaitu dengan menganalisis pengaruh atau melihat hubungan antar variabel. Unit analisis dalam penelitian ini meliputi data Kabupaten/kota induk di Propinsi Sumatera Selatan dalam periode 2005 sampai 2009. Dipilihnya Kabupaten/kota sebagai tempat penelitian ini karena merupakan daerah induk dari pemekaran daerah, dimana diharapkan dapat

memberikan kontribusi data sampai sejauh mana alokasi penggunaan dana transfer yang diberikan sehingga peneliti dapat menganalisa pengaruh dari pemberian dana transfer.

3. 2. Jenis dan Sumber data

3. 2. 1. Jenis Data

Dalam penelitian ini digunakan data sekunder yang bersumber dari laporan realisasi APBD Pemerintah Kabupaten/Kota Propinsi Sumatera Selatan selama 6 tahun dari tahun 2004 sampai 2009 yaitu Data Dana Alokasi Umum (DAU), data Pendapatan Asli Daerah (PAD), dan data Belanja Daerah yang diperoleh dari Bappeda tiap-tiap kabupaten/kota, Badan Pusat Statistik, badan Pusat Statistik Provinsi Sumatera Selatan, Departemen Keuangan Republik Indonesia melalui internet *browsing* dan data lainnya yang relevan dengan penulisan. Disamping itu juga akan dilakukan kajian pustaka berupa buku, jurnal, majalah, surat kabar dan hasil penelitian terdahulu yang berhubungan dengan persoalan yang dibahas.

3. 4. Metode Analisis Data

Analisis data menggunakan model pooling data atau disebut model *pooled time series*. Model ini merupakan teknis analisis regresi dengan menggunakan kombinasi antara data runtun waktu (*time series*) yang memiliki observasi temporal. Dalam penelitian ini, data *time series* terdiri atas data tahunan dalam periode 6 tahun yaitu 2004 sampai 2009 dan data temporal adalah data tahunan kabupaten/kota yang diambil secara bertahap pertahun penelitian, dimana menggunakan analisis regresi berganda yang dipakai untuk memenuhi tujuan penelitian, yang di jelaskan dalam bentuk persamaan sebagai berikut:

Pengaruh DAU dan PAD terhadap Belanja Daerah

$$BD_{it} = a + b_1 DAU_{it} + b_2 PAD_{it} + e \dots\dots\dots (1)$$

Dimana:

BD_{it} = Jumlah Belanja Daerah (BDt)

a = Konstanta

$b_1 b_2$ = Koefisien Regresi

DAU_{it} = Jumlah DAU kabupaten i , tahun t

PAD_{it} = Jumlah PAD kabupaten i , tahun t

e = error term

Untuk melihat apakah terjadi *flypaper effect*, dapat dilihat dari perbandingan antara koefisien DAU dan koefisien PAD. Jika koefisien DAU > Koefisien PAD maka terjadi *flypaper Effect*, atau dapat di fungsikan jika $b_1 > b_2$ berarti $\frac{b_1}{b_2} > 1$ maka terjadi *flypaper Effect* (Tresch. 2002: 924). Kemudian untuk regresi berganda akan dilakukan pengujian variabel koefisien regresi DAU dan PAD terhadap Belanja Daerah.

HASIL DAN PEMBAHASAN

4. 1. Hasil Penelitian

4. 1. 1. Analisis Perkembangan Dana Alokasi Umum

Konsep dasar formulasi DAU secara implisit merupakan penjabaran dari teori basis pada konsepsi *fiscal gap*. Dengan konsepsi *fiscal gap*, nantinya kesenjangan fiskal yang merupakan selisih negatif antara kebutuhan fiskal dengan kapasitas fiskal dianggap sebagai kebutuhan yang harus ditutup melalui transfer Pemerintah Pusat. Ide dasarnya adalah untuk Daerah yang memiliki kapasitas fiskal relatif lebih besar dibanding kebutuhan fiskalnya, maka DAU yang dialokasikan seyogyanya tidak terlalu besar. Sebaliknya daerah yang memiliki kebutuhan fiskal relatif lebih tinggi terhadap kapasitas fiskalnya, membutuhkan DAU yang relatif besar pula agar mereka tetap dapat menyediakan pelayanan dasar yang cukup baik. Kapasitas fiskal ini dapat dianggap sebagai wakil kemampuan suatu daerah di dalam melaksanakan semua kewenangan wajibnya dalam pelaksanaan pemerintahan maupun pembangunan Daerahnya.

Perkembangan DAU tidak terlepas dari faktor jumlah penduduk, luas wilayah, PDRB per Kapita, indeks kemahalan kontruksi dan indeks pembangunan manusia. Seperti diketahui bahwa Propinsi Sumatera Selatan di tahun 2003 sampai 2007 mengalami proses pemekaran wilayah, yang akan berimbas pada proporsi penerimaan DAU di kabupaten/kota yang mengalami pemekaran

Seperti yang diketahui bahwa alokasi DAU berpengaruh terhadap rencana pengeluaran pemerintah daerah yang akan dilakukan, dimana hampir sebagian besar pemerintah daerah di Indonesia yang masih memanfaatkan penerimaan DAU untuk anggaran belanjanya. hal ini mencerminkan masih adanya ketergantungan fiskal daerah bagi kabupaten/kota yang tingkat persentase rata-rata pertumbuhan DAU masih tinggi dan adanya pola pengefisiensi penggunaan dana transfer serta pengoptimalan sumber kekayaan daerah bagi Kabupaten/kota yang tingkatan pertumbuhannya lebih rendah.

Pengurangan proporsi DAU dapat dilakukan, jika setiap daerah mampu memaksimalkan sumber penerimaan daerahnya sehingga tingkat ketergantungan terhadap transfer pemerintah pusat lambat laun dapat dihilangkan.

4. 1. 2. Analisis Perkembangan Pendapatan Asli Daerah

Dalam struktur penerimaan daerah, PAD masih merupakan elemen yang cukup penting peranannya baik untuk mendukung penyelenggaraan pemerintahan maupun pemberian pelayanan kepada publik. Apabila dikaitkan dengan pembiayaan, maka pendapatan daerah masih merupakan alternatif pilihan utama dalam mendukung program dan kegiatan penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik kabupaten/kota di Sumatera Selatan. Namun di dalam perkembangan selanjutnya, diantara semua komponen Pendapatan Asli Daerah (PAD), pajak dan retribusi daerah merupakan penyumbang terbesar, sehingga muncul anggapan bahwasanya pendapatan asli daerah (PAD) identik dengan pajak dan retribusi Daerah.

Melalui persentase pertumbuhan dapat di prediksi tinggi rendahnya kontribusi pendapatan asli daerah menunjukkan, jika pertumbuhan PAD rendah maka dapat dikatakan belum optimalnya peran pendapatan asli daerah sebagai salah satu sumber pendanaan dalam membiayai pembangunan daerah terutama untuk pembiayaan pembangunan di daerah, maupun pembiayaan operasional pemerintah, hal ini dapat terjadi di mungkinkan karena masih rendahnya penerimaan pajak, rendahnya investasi daerah serta belum efektifnya retribusi hasil lainnya sehingga alokasi dana untuk pembiayaan daerah masih rendah. Namun, jika di temukan pendapatan asli daerah tinggi, artinya daerah tersebut berhasil mengeksplorasi sumber-sumber penunjang pendapatan pembentuk PAD.

Adanya Peningkatan PAD pertahun secara langsung memberikan implikasi pada kemampuan keuangan daerah tersebut, hal ini terlihat dari jumlah nominal dan persentase yang ada, untuk daerah yang memiliki penerimaan sedikit *flypaper effect* kemungkinan besar dapat di temui. Penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah ada empat jenis, yaitu berupa pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan milik daerah yang dipisahkan, kemudian Lain-lain PAD yang sah. Sedangkan sumber-sumber pendapatan asli daerah terdiri atas pajak daerah, retribusi daerah, retribusi jasa umum, retribusi jasa usaha, retribusi perijinan tertentu dan bagian laba usaha daerah serta penerimaan PAD lainnya.

4. 1. 3. Analisis Perkembangan Belanja Daerah

Peningkatan kualitas kehidupan masyarakat diwujudkan melalui prestasi kerja dalam pencapaian standar pelayanan minimal berdasarkan urusan wajib pemerintahan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Adapun kebijakan yang ditetapkan dalam menyertai pembiayaan belanja daerah yang dapat ditempuh adalah optimalisasi sumber penerimaan pembiayaan yang paling mungkin dapat dilakukan secara cepat, selain itu juga digunakan untuk memenuhi kebutuhan pengeluaran pembiayaan yang timbul dari penyertaan modal dan pembayaran utang pokok yang jatuh tempo.

Pengembangan sumber penerimaan daerah akan berdampak pada jumlah dana transfer yang di terima oleh daerah, hal ini sangat di perlukan daerah untuk berkembang sesuai dengan kemampuannya sendiri. Implikasi yang di timbulkan dari peningkatan kemampuan daerah dalam membiayai kebutuhan belanjanya adalah daerah tersebut secara fiskal mampu memenuhi kebutuhan pengeluarannya sehingga kesenjangan fiskal antar daerah dapat teratasi. Oleh karena itu maka perlu upaya penguatan perpajakan daerah serta efektifitas pengeluaran karena jika hanya berpegang pada DAU saja akan mengakibatkan tidak optimalnya daerah dalam memaksimalkan potensi daerah.

Secara umum kenaikan penyerapan Belanja Daerah setiap tahunnya menunjukkan percepatan pembangunan di daerah tersebut, namun jika pertumbuhan belanja ini bergerak naik setiap tahunnya dapat mengindikasikan terjadinya *flypaper effect*, karena sebagian besar sumber penerimaan daerah bersumber dari dana transfer. Respon yang berlebihan dalam pemanfaatan dana transfer akan mengakibatkan daerah tersebut cenderung bergantung pada pemerintah pusat, untuk itu seharusnya pemerintah pusat membuat kinerja monitoring dan evaluasi pada pemerintah daerah dalam rangka memonitor, mengkontrol dan mengevaluasi.

4. 2. Pembahasan

4. 2. 1. Pengaruh Dana Alokasi Umum Terhadap Belanja Daerah

Salah satu fungsi dana alokasi umum (DAU) untuk menutup celah yang terjadi karena kebutuhan daerah melebihi dari potensi penerimaan daerah yang ada, sehingga distribusi dana alokasi umum (DAU) kepada daerah-daerah yang memiliki kemampuan

relatif besar akan lebih kecil dan sebaliknya daerah-daerah yang mempunyai kemampuan keuangan relatif kecil akan memperoleh DAU yang relatif besar. Demikian pula dengan pendapatan asli daerah yang mempunyai inti tujuan untuk menekan ketergantungan daerah akan transfer dana alokasi umum, sehingga secara berlahan-lahan pengalokasian dana alokasi umum dapat dikurangi seiring kemampuan fiskal daerah dan pada akhirnya terjadinya *flypaper effect* dapat dihindari.

Implikasi yang terjadi akan mengakibatkan tidak maksimalnya pemanfaatan PAD karena adanya dana transfer DAU, sehingga pemerintah daerah merasa lebih mudah untuk memaksimalkan belanja daerah dari pada menempuh cara untuk memaksimalkan PAD, seharusnya pemerintah daerah mulai untuk mengupayakan dan mencari cara memaksimalkan potensi daerahnya yang akan berdampak pada meningkatnya PAD. Cara ini harus dilakukan karena tidak mungkin selamanya pemerintah daerah akan selalu bergantung pada transfer pemerintah pusat.

4. 2. 2. Pengaruh Pendapatan Asli Daerah Terhadap Belanja Daerah

Salah satu tujuan utama dari desentralisasi fiskal adalah terciptanya kemampuan dalam hal keuangan daerah, dimana pemerintah daerah diharapkan mampu menggali sumber-sumber keuangan lokal, khususnya melalui Pendapatan Asli Daerah. Daerah yang memiliki tingkat pertumbuhan PAD yang positif mempunyai kemungkinan untuk memiliki tingkat pendapatan per Kapita yang lebih baik, sehingga dapat memberikan pengaruh yang positif terhadap pertumbuhan ekonomi di suatu daerah, dalam hal ini jika PAD meningkat maka, dana yang akan di kelola untuk pembangunan juga mengalami peningkatan, dalam arti semakin besar pendapatan yang di dapat, maka tingkat pengeluaran akan bergerak meningkat, sehingga ada kecenderungan untuk menghabiskan dana anggaran daerah. Dalam hal ini pemerintah daerah akan berinisiatif untuk lebih menggali potensi- potensi daerah dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi.

Dari penjelasan di atas terlihat bahwa sumbangan PAD sedikit terhadap belanja daerah pada kabupaten/kota di Sumatera Selatan, sehingga akan menyebabkan unsur ketergantungan daerah kepada Pemerintah pusat tetap ada, karena secara langsung pemberian DAU kepada daerah yang berarti Pemerintah Pusat mensubsidi pengeluaran daerah untuk mengurangi beban pembiayaan, sehingga akan melemahkan kemampuan daerah dalam membiayai kebutuhannya.

4. 3. Estimasi Model

Dari data sebanyak tujuh kabupaten/kota di Sumsel, selama jangka waktu 6 tahun (2004-2009) diperoleh data sebanyak 42 untuk kabupaten/kota. Dengan estimasi model sebagai berikut:

$$\mathbf{BDit} = \mathbf{a} + \mathbf{b1 DAUit} + \mathbf{b2 PADit} + \mathbf{e} \dots\dots\dots (2)$$

Berdasarkan hasil regresi maka model yang di bentuk adalah:

$$\mathbf{BDit} = \mathbf{1.923} + \mathbf{0.473 DAUit} + \mathbf{0.289 PADit} + \mathbf{e} \dots\dots\dots(3)$$

Estimasi model diatas dapat diartikan bahwa:

1. DAU dan PAD berpengaruh signifikan terhadap Belanja Daerah, dimana kedua variable tersebut menunjukkan tanda positif terhadap belanja daerah.
2. Berdasarkan estimasi model di atas maka dengan melihat koefisien beta DAU 0.473 lebih besar dari koefisien beta PAD 0.289, dimana memiliki arti bahwa terjadi *flypaper effect* pada belanja daerah kabupaten/kota di Sumatera Selatan, atau dapat di fungsikan jika $b_1 > b_2$ berarti $\frac{b_1}{b_2} > 1$ maka terjadi *flypaper Effect*, terbentuk sebaliknya maka tidak terjadi *flypaper effect* (Tresch. 2002: 920-924).

4. 4. Pengujian Asumsi Klasik

4. 4. 1. Uji Normalitass

Pengujian normalitas bertujuan untuk mengetahui apakah data yang digunakan telah terdistribusi secara normal. Pengujian ini menguji data melalui analisis grafik, dengan menganalisis grafik probabiliti plot yang membandingkan distribusi kumulatif dari data sesungguhnya dengan distribusi kumulatif dari distribusi normal. Pengujian ini menggunakan metode log pada distribusi kurva normal.

4. 4. 2. Uji Multikolinieritas

Uji Multikolinearitas bertujuan untuk mendeteksi ada tidaknya hubungan antar variable independen. Model regresi yang baik seharusnya tidak terdapat hubungan antar variable independen. Jika terdapat hubungan maka terjadi masalah multikolinearitas. Gejala Multikolinearitas dengan melihat nilai *variance inflation factor (VIF)*. Adapun hubungan varians diri tiap koefisien regresi parsial, dalam k-variabel independen (dalam penelitian ini k = 2), dengan VIF adalah:

$$\mathbf{VIF} = (1 / (1 - \mathbf{R}^2_j)) \dots\dots\dots (4)$$

Jadi jika nilai R^2 makin menuju satu maka nilai VIF akan ikut naik yang berarti hubungan antara X_j dengan variabel lainnya meningkat. Adapun jika nilai VIF dibawah 5, maka menunjukkan tidak adanya multikolinearitas.

4. 4. 3. Uji Heterodestisitas

Pengujian dilakukan dengan memplot *regression standardized predicted value* dengan *regression studied residual*. Berdasarkan plot kenormalan scatterplot menunjukkan bahwa plot menyebar di sekitar garis vertikal. Penyebaran nilai residual tidak membentuk pola tertentu. Hal ini berarti model tidak mengalami heterokedastisitas.

4. 4. 4. Uji Autokorelasi

Tujuan pengujian ini untuk mengetahui ada tidaknya korelasi antara kesalahan pengganggu pada periode t dengan kesalahan pengganggu pada periode t-1 (sebelumnya) dan biasanya sering ditemui pada data runtun waktu (*times series*). Dari hasil regresi diperoleh nilai DW sebesar 1.718 nilai ini dibandingkan dengan nilai tabel menggunakan nilai signifikan 5% jumlah data 42 (n) dan jumlah variabel independen 2 (k=2), maka dari tabel DW dimana $dL = 1.4073$ dan $dU = 1.6061$ maka dapat

4. 5. Regresi Berganda: Pengaruh DAU dan PAD Terhadap Belanja Daerah

Pengujian pengaruh Dana Alokasi Umum dan Pendapatan asli Daerah terhadap Belanja Daerah dilakukan untuk mengetahui apakah secara bersama-sama kedua variabel tersebut berpengaruh terhadap Belanja Daerah dan mana yang lebih dominan. Untuk pengujian ini kedua variabel pendapatan tersebut juga di *run* secara serentak sehingga dapat dilihat signifikan keduanya terhadap Belanja Daerah.

Tabel 12

Pengujian Simultan Pengaruh DAU dan PAD Terhadap Belanja Daerah
Dengan Metode SPSS
ANOVA(b)

Model		Sum of Squares	Df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	.846	2	.423	23.425	.000(a)
	Residual	.704	39	.018		
	Total	1.550	41			

a Predictors: (Constant), PAD, DAU

b Dependent Variable: Belanja

Sumber : Hasil pengolahan data dengan menggunakan SPSS versi 15

Berdasarkan hasil pengolahan SPSS 15 tersebut menunjukkan bahwa dependen variable adalah belanja daerah dan independen variabel (*predictors*) adalah Dana Alokasi Umum dan Pendapatan Asli Daerah. Pengujian secara simultan mengikuti distribusi F, nilai uji F hasil regresi adalah sebesar 23.425 dengan nilai signifikansi sebesar 0.000 atau lebih kecil dari alpha 0.05. Jadi kesimpulannya bahwa dalam pengujian secara serentak variabel Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh secara signifikan terhadap besarnya Belanja Daerah kabupaten/kota di Propinsi Sumatera Selatan sehingga dapat dikatakan bahwa kebijakan belanja dipengaruhi oleh besarnya Dana Alokasi Umum dan Pendapatan Asli Daerah. Kemudian langkah selanjutnya yaitu melakukan pengujian secara sendiri-sendiri terhadap variable independen yang dikenal dengan uji Parsial.

Tabel 13

Pengujian Parsial Pengaruh DAU dan PAD Terhadap Belanja Daerah

Coefficients(a)

Model	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	
	B	Std. Error	Beta			
1	(Constant)	1.923	.597		3.219	.003
	DAU	.473	.130	.473	3.638	.001
	PAD	.289	.104	.363	2.791	.008

a Dependent Variable: Belanja,

Sumber : Hasil pengolahan data dari SPSS versi 15

Hasil uji *t-statistic* menunjukkan nilai *t tolerance* DAU sebesar 3.638 dan PAD sebesar 2.791 dengan demikian dapat dinyatakan bahwa signifikansi pengaruh DAU lebih kuat daripada pengaruh PAD. Sedangkan untuk melihat terjadi atau tidak *flypaper effect*, maka yang di lihat adalah koefisien dari beta DAU dan beta PAD.

Hasil estimasi model dapat ditulis dalam persamaan di bawah ini:

$$\text{Belanja Daerah} = 1.923 + 0.473 + 0.289$$

Persamaan tersebut dapat diartikan:

1. Hasil pengujian menunjukkan pengaruh yang positif (diterima), diduga bahwa pengaruh DAU terhadap Belanja Daerah lebih kecil daripada pengaruh PAD terhadap Belanja Daerah yang mana tujuannya adalah untuk mengetahui terjadi atau tidaknya *Flypaper Effect*, hal ini membuktikan bahwa terjadi *Flypaper Effect* pada Belanja Daerah di Kabupaten/kota di Sumatera Selatan. Jika nilai variabel DAU meningkat sebesar satu rupiah sedangkan nilai variabel lain tetap (*Ceteris Paribus*) maka akan mengakibatkan naiknya nilai belanja daerah sebesar 0.473 rupiah.
2. Begitu juga dengan nilai PAD, jika nilai variabel PAD meningkat sebesar satu rupiah sedangkan nilai variabel lain tetap (*Ceteris paribus*) maka akan mengakibatkan naiknya nilai variabel Belanja Daerah sebesar 0.289 rupiah.
3. Hasil model di atas memiliki arti bahwa DAU dan PAD sama-sama berpengaruh terhadap belanja daerah, namun dalam hal ini DAU cenderung lebih dominan dalam membiayai belanja daerah, hal ini dapat dilihat dari koefisien beta DAU sebesar 0.473 lebih besar dibandingkan dengan beta PAD sebesar 0.289.

4. 6. Implikasi *Flypaper Effect*

Flypaper effect membawa implikasi dimana salah satunya akan meningkatkan belanja pemerintah daerah lebih besar dari pada penerimaan transfer itu sendiri (Turbull, 1998: 18) serta kecenderungan untuk menanti bantuan dari pusat di banding mengelola sumber daya daerah sendiri. Secara implisit terdapat beberapa implikasi dari terjadinya *flypaper effect* pada belanja daerah kabupaten/kota seperti:

1. Menyebabkan celah kepincangan fiskal (*Fiscal gap*) akan tetap ada. *Fiscal gap* merupakan kerangka kebijakan Pemerintah pusat dalam memberikan DAU kepada daerah, maka jika terjadi *flypaper effect* artinya pencapaian pemberian dana transfer kurang optimal. Ini terlihat pada analisis perkembangan DAU dan belanja daerah.
2. Menimbulkan ketidakmaksimalan dalam pemanfaatan sumber-sumber penghasil pertumbuhan PAD, seperti peningkatan penerimaan pajak daerah, serta sumber daya alam lainnya. Ini terlihat dari proporsi rasio rata-rata DAU dan PAD, dimana proporsi rata-rata DAU lebih besar di bandingkan dengan PAD yang hanya memberikan kontribusi sebesar 10 persen terhadap belanja daerah.
3. Menyebabkan unsur ketergantungan daerah kepada Pemerintah pusat tetap ada, karena secara langsung pemberian DAU kepada daerah yang berarti Pemerintah

Pusat mensubsidi pengeluaran daerah untuk mengurangi beban pembiayaan, sehingga akan melemahkan kemampuan daerah dalam membiayai kebutuhannya sendiri.

4. Adanya respon yang berlebihan dalam pemanfaatan dana transfer dimana seharusnya pemerintah pusat membuat kinerja monitoring dan evaluasi pada pemerintah daerah dalam rangka memonitor, mengontrol dan mengevaluasi penggunaan dana DAU, hal ini di perlukan untuk mencegah respon yang berlebihan dalam menyingkapi penerimaan DAU di daerah
5. Mengakibatkan kurangnya kemampuan kemandirian keuangan daerah pada kabupaten/kota yang bersangkutan (Walidi, 2008: 35).

KESIMPULAN DAN SARAN

5.1 Kesimpulan

Berdasarkan pada tujuan penelitian ini adalah untuk menguji terjadi atau tidak *Flypaper Effect* pada belanja daerah pada ketujuh kabupaten/kota induk di Sumatera Selatan dan melihat implikasi yang di timbulkan dari terjadinya *flypaper Effect*. Dengan menggunakan variabel Dana Alokasi Umum, Pendapatan Asli Daerah dan Belanja Daerah, serta hasil analisis pada bagian sebelumnya maka kesimpulan dari hasil penelitian ini adalah:

1. Variabel Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) secara signifikan berpengaruh terhadap besarnya Belanja Daerah tujuh Kabupaten/kota induk di Sumatera Selatan. Hal ini terlihat bahwa kebijakan belanja daerah sebagian besar dipengaruhi oleh besarnya Dana Alokasi Umum dan Pendapatan Asli Daerah, dimana semakin besar pendapatan yang diterima oleh Kabupaten/kota maka Belanja Daerah akan semakin besar.
2. Hasil pengujian menunjukkan pengaruh DAU terhadap Belanja Daerah lebih besar dibandingkan pengaruh PAD terhadap Belanja Daerah, yang artinya terjadi *flypaper effect* pada ketujuh Kabupaten/kota di Sumatera Selatan. Hal ini menunjukkan bahwa Pemerintah Kabupaten/kota di Sumatera Selatan cenderung menunggu saja dana transfer (*grants*) dari pemerintah pusat, tetapi mereka belum berusaha secara optimal untuk mengelola sumber-sumber kekayaan alam yang bertujuan untuk meningkatkan pendapatan asli daerah.

5. 2. Kelemahan Model

1. Model yang digunakan mempunyai kelemahan, dimana model tersebut tidak menyertakan variabel-variabel pembentukan lain dalam model seperti Belanja Modal, pertumbuhan pendapatan perkapita. Pada dasarnya belanja daerah tergantung pada proporsi kebutuhan pembangunan daerah serta tingkat kebocoran yang terjadi sepanjang pemberian dana alokasi umum.
2. Penelitian ini hanya dilakukan ditujuh Kabupaten/kota di Sumatera Selatan, selanjutnya dapat memasukkan seluruh Kabupaten/kota yang ada di Sumatera Selatan, ataupun di luar Provinsi Sumatera Selatan dan kemudian membandingkan keduanya, sehingga kemungkinan ke depan dapat lebih banyak menemukan temuan-temuan analisis yang lebih bervariasi
3. Data yang digunakan adalah time series untuk enam tahun, sehingga belum dilakukan analisa dan perbandingan komprehensif dan akurat terkait dengan dana alokasi umum, pendapatan asli daerah dan belanja daerah, maka untuk penelitian selanjutnya dapat dilakukan dengan menggunakan jangka waktu yang lebih lama agar menghasilkan data yang lebih komprehensif dan akurat, atau dapat juga dengan membandingkan data sebelum otonomi dan setelah otonomi di berlakukan.

DAFTAR PUSTAKA

- Astuti. 2005. Analisis Dana Alokasi Umum Dalam Era Otonomi Daerah: Studi Kasus 30 Provinsi. Skripsi. Universitas Islam Indonesia.(Tidak dipublikasi).
- Agussalim. 2004. Efektifitas Desentralisasi Fiskal Di Indonesia. *Jurnal JAAI Volume 12*.
- Albury, David. 2003. *Innovation in the Public Sector. National England Economic Journal*. 2003: 31. University of London.
- Aragon, Fernando M. 2009. *The Flypaper Effect and Costly Tax Collection*.
- Badan Pusat Statistik (BPS) Provinsi Sumatera Selatan. 2009. Pendapatan Domestik Regional Bruto (PDRB) Kabupaten/kota 2004-2008.
- Badan Pusat Statistik (BPS) Provinsi Sumatera Selatan. 2009. Sumatera Selatan dalam angka 2004-2009.
- Bae, San-Seok and Richard C. Feiock. 2004. *The Flypaper Effect Revisited: Intergovernmental Grants and Local Governance*, Florida State University.
- Boex, Jameson. 2001. *An introductory Overview of Integovernmental Fiscal Relation. Fiscal Policy Training Program 2001 and Fiscal Decentrization Course*. George Satate University. Atlanta. Georgia.

- Crowley, Brian Lee and Bobby O’Keefe. 2006. “*The Flypaper Effect: Does equalization really contribute to better public services, or does it just “stick to” politicians and civil servants*”. *Jurnal AIMS Commentary*. Vol. 2
- Departemen Keuangan Republik Indonesia, 2006. *Buku Pegangan Penyelenggaraan Pemerintahan dan Pembangunan Daerah*. Jakarta.
- Fane, George. 2002. *Grants and On-Lending*. Tasman Economic, Monash International, Asian Development Bank. Jakarta, 21 th September 2002.
- Gujarati, Damodar. 1978. *Ekonometrika Dasar*. (Terjemahan oleh Zain, Sumarno). Erlangga. Jakarta.
- Greene, William H. 2000. *Econometric Analysis*. Fourth Adition. International Edition. Prentice Hall International. Inc. New Jersey.
- Gruber, Jonathan. 2005. *Public Finance and Public Policy. Chapter Ten: State and Local Government Expenditures*. Worth Publisher.
- Halim. Abdul. *Akuntansi Sektor Publik “Akuntansi Keuangan Daerah”*. edisi Revisi Salemba Empat. Jakarta. 2004.
- Hamid, E.S. 2005. *Formula Alternatif Dana Alokasi Umum: Upaya Mengatasi Ketimpangan Fiskal dalam Era Otonomi Daerah*. Hasil Penelitian yang dibukukan. UII Press. Yogyakarta.
- Hines, James R and Richard. 1995. “*Anomalies: The Flypaper Effect*“. *The Journal of Economic Perspectives*. Vol.9, No. 4 1995.
- Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2003 Tentang Dana Alokasi Umum Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota Tahun Anggaran 2003. Citra Umbara, Bandung. 2003.
- Koutsoyiannis. 1986. *Theory of Econometrics: An Introductory Exposition of Econometric Methods*. Second Edition. Macmillan Education LTD. London.
- Kuncoro, Haryo. 2004. *Pengaruh Transfer Antar Pemerintah Pada Kinerja Fiskal Pemerintah Daerah Kota Dan Kabupaten Di Indonesia*. *Jurnal Ekonomi Pembangunan* Vol. 9
- Kuncoro, Mudradjat. 2004. *Metode Kuantitatif: Teori dan Aplikasi untuk Bisnis dan Ekonomi*, Edisi Kedua. UPP AMP YKPN, Yogyakarta.
- Kusuma, Dewi dan Rahman. 2007. *Flypaper Effect Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah di kabupaten/kota di Indonesia*. *Jurnal JAAI Volume 11*.
- Lains, Alfian. 2006. *Ekonometrika Teori dan Aplikasi*, Jilid II. LP3ES. Jakarta.

- Levaggi, Rosella And Roberto Zanola. 1996. The Flypaper Effect: Evidence from the Italian National Health System. *National Italian Economic Journal*. 1994: 51. University of Brescia, Italia
- Ma, Jun. 1997. Intergovernmental Fiscal Transfer: A Comparison of Nine Countries (Case of The United States, Canada, The United Kingdom, Australia, Germany, Japan, Korea, India, and Indonesia. *Paper Prepared for Macroeconomic Management and Policy Division, Economic Development Institute, The World Bank*.
- Mardiasmo. 2004. *Otonomi dan Managemen Keuangan Daerah*. Andi Offset, Yogyakarta.
- Mardiasmo. 2002. “*Akuntansi Sektor Publik*”. Penerbit Andi sYogyakarta.
- Maimunah, Mutiara, *Flypaper Effect Pada Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Daerah Pada Kabupaten/Kota di Pulau Sumatra*, SNA IX, Padang 23-26 Agustus 2006.
- Maulida, Novi. 2007. *Pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Terhadap Prediksi Belanja Daerah di Indonesia, Skripsi (tidak dipublikasikan)*, Yogyakarta. Fakultas Ekonomi UII, 2007.
- Ndadari, Adi. 2008. *Perilaku Asimetris Pemerintah Daerah Terhadap Pemerintah Pusat*. 2nd konferensi UKWMS, Surabaya 6 September 2008.
- Oates, Wallace. 1999. “An Easy of Fiscal Federalism” *Journal of Economics Literature* 37:1120-1149.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah*. Fokusmedia, Bandung. 2006.
- Roemer, John E dan Silvestre. 2005. “*The “Flypaper” Effect is not An Anomaly*”. Yale University and University at California. Cowless Foundation Paper No.1113
- Sundatoko, Djoko. 2003. *Dilema Otonomi Daerah*, Penerbit Andi, Yogyakarta.
- Suwarno, Yogi. 2006. *Inovasi Sektor Publik. Difusi Inovasi Dalam Pemerintahan. Kajian Administrasi Internasional*.
- Tresch, Richard. 2002. “*Finance Public Anormative Theory* ”. Department of Economic , Boston College Chestnut Hill, Massachusetts.
- Turnbull, G.K. 1998. “The Overspending and Flypaper Effect of Fiscal Illusion: theory and Empirical Evidence”, *Journal of Urban Economics*, 44(1), Juli: 1-26.
- Walidi. 2009. *Pengaruh Dana Alokasi Umum Terhadap Pendapatan Perkapita, Belanja Modal Sebagai Variabel Intervening, Tesis (tidak dipublikasikan)*. Medan. Pascasarjana Universitas Sumatera Utara. 2009.

Wilde, J.A. 1968. "The Expenditure Effects of Grants-in-Aid Programs", *National Tax Journal*, 21(3), September: 340-48.

Yani, Ahmad. 2008. *Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah Di Indonesia*. Edisi Revisi. PT. RajaGrafindo Persada. Jakarta.