

ANALISIS *FLYPAPER EFFECT* PADA DANA ALOKASI UMUM DAN PENDAPATAN ASLI DAERAH TERHADAP BELANJA DAERAH DI INDONESIA²¹

Dwi Resti Pratiwi²² dan Rastri Paramita²³

ANALYSIS OF *FLYPAPER EFFECT* ON GENERAL ALLOCATION FUND AND REGIONAL INCOME TO REGIONAL EXPENDITURE IN INDONESIA

Naskah diterima 3 November 2016, direvisi 2 Desember, disetujui 6 Desember 2016

Abstract

In 1999, the Government of Indonesia introduced local autonomy to the level of regional governance. It coerces a regional government to be ready to accept more responsibility in governing and managing its house affairs. The main funding sources of local governments come from Own-Source Revenue (PAD). Besides, they also get help from central government transfer such as Balancing Funds (Dana Perimbangan) Which Consist of General Allocation Funds (DAU), Specific Allocation Funds (DAK) And Revenue Sharing Funds (DBH). The regional transfer funds aim to provoke the local government to generate more their own revenue. The regions however become more dependent on central government. Instead of optimizing their own sources income, they tend to enjoy the transfer funds from the central government. There is an indication of asymmetric behavior in response to the transfer of local government. It implies that the regional transfer (i.e. general allocation fund) increases the level of public spending more than an increase in local income of an equivalent size. This study has the objective to provide empirical evidence for the occurrence of flypaper effect on government spending in Indonesia. The study is using a multiple regression as method analysis. This study result indicates that there is flypaper effect on DAU in Indonesia.

Keywords: *Flypaper Effect, Balancing Funds, Own Source Revenue*

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 jo 32 Tahun 2004 jo 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, momen ini merupakan tonggak perubahan ketatanegaraan serta kewenangan dan kewajiban pemerintahan daerah di Indonesia. Otonomi daerah yang dilaksanakan pemerintah juga berdampak pada desentralisasi fiskal guna memberikan kesempatan daerah untuk mengelola dan mengembangkan potensi daerah sendiri secara maksimal. Implementasi otonomi daerah yaitu kebutuhan dana yang cukup besar menuju kemandirian pemerintah daerah. Dalam rangka mendukung memenuhi

²¹ Terima kasih kepada Bapak Vid Adrison, S.E., M.A., Ph.D yang telah mereview naskah jurnal ini.

²²Lembaga : Pusat Kajian Anggaran, Badan Keahlian Dewan. Alamat: Gedung Sekretariat Jenderal DPR RI Lt.5, Jln Jend. Gatot Subroto, Senayan, Jakarta, 10270

²³Lembaga : Pusat Kajian Anggaran, Badan Keahlian Dewan. Alamat: Gedung Sekretariat Jenderal DPR RI Lt.5, Jln Jend. Gatot Subroto, Senayan, Jakarta, 10270

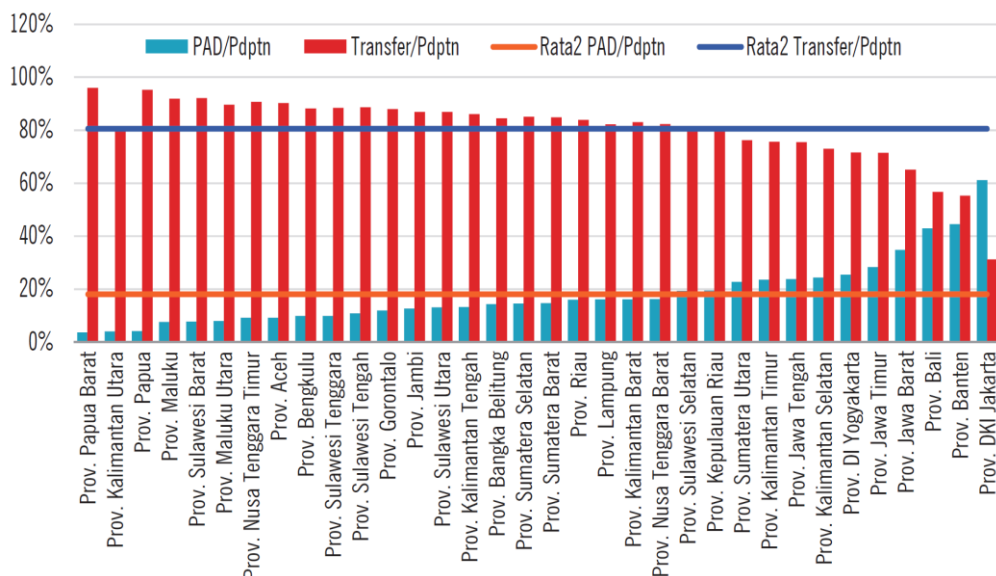
kebutuhan dana yang besar ini, disahkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintahan Daerah. Desentralisasi keuangan adalah konsekuensi dari adanya kewenangan mengelola keuangan secara mandiri.

Setiap jenis dana perimbangan memiliki fungsinya masing-masing. DAU berfungsi sebagai pemerata fiskal antar daerah (*fiscal equalization*) di Indonesia. DBH berperan sebagai penyeimbang fiskal antara pusat dan daerah dari pajak yang dibagi hasilkan. Sedangkan DAK berperan sebagai dana yang didasarkan pada kebijakan yang bersifat darurat. Di luar dari ketiga fungsi tersebut, untuk secara detailnya, penggunaan dana tersebut diserahkan sepenuhnya kepada pemerintah kabupaten/kota yang bersangkutan. Oleh karena itu, diharapkan pemerintah kabupaten/kota dapat menggunakan dana ini dengan efektif dan efisien untuk peningkatan pelayanan pada masyarakat dengan disertai pertanggungjawaban atas penggunaan dana tersebut.

Definisi PAD berdasarkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Pemerintahan Daerah adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. PAD seharusnya menjadi salah satu sumber pokok penerimaan daerah sehingga mampu mengurangi ketergantungan terhadap pusat. Selain itu, pemerintah daerah seharusnya mampu mengoptimalkan pendapatannya dengan tetap memperhatikan aspek ekonomi dan efisiensi.

Dengan berjalannya waktu, tujuan dari transfer daerah sebagai pengurang *gap* fiskal antardaerah mulai banyak terjadi penyimpangan. Pada gambar 1 menunjukkan bahwa rasio kemandirian daerah yang dilihat dari rasio PAD terhadap pendapatan masih sangat rendah. Hanya tiga provinsi yaitu DKI Jakarta, Banten, dan Bali yang memiliki rasio kemandirian daerah diatas 40 persen. Hal ini dapat mengindikasikan bahwa lemahnya kemampuan daerah untuk meningkatkan kemampuan PAD. Berikut akan dibahas indikasi terjadinya *flypaper effect* pada belanja kabupaten/kota di Indonesia.

Gambar 1 Rasio Ketergantungan Pemerintah Kabupaten dan Kota se-Provinsi



Sumber : Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan 2014.

B. Rumusan Masalah

Berikut ini beberapa penelitian tentang *Flypaper Effect* yang menghasilkan kesimpulan dan hasil berbeda-beda, diantaranya Per Tovmo, Torberg Falch dalam jurnal *The Flypaper Effect and Political Strength* yang menggunakan data pemerintah daerah di Norwegia tahun 1930, menyimpulkan bahwa kemungkinan terjadinya *flypaper effect* tergantung pada heterogenya pemerintah daerah. Karena, kekuatan politik yang kuat dan tidak *terfragmentasi* di pemerintah daerah akan memudahkan pengambilan keputusan di sektor publik. Pramuka (2010) menyimpulkan tidak terjadi *flypaper Effect* pada Kabupaten/Kota di Pulau Jawa namun ada pengaruh positif DAU dan PAD tahun berjalan maupun tahun sebelumnya terhadap belanja daerah. Selain itu, penelitian Diah Ayu Kusumadewi dan Arief Rahman (2007) tentang *Flypapaer Effect* Pada DAU dan PAD terhadap Belanja Daerah Pada Kabupaten/Kota di Indonesia menyimpulkan pertama, pemerintah daerah dalam melakukan belanja tahun berjalan dipengaruhi oleh jumlah PAD dan DAU yang diperoleh pada tahun yang sama. Kedua, pengaruh DAU terhadap belanja daerah lebih kuat dibandingkan pengaruh PAD terhadap belanja daerah. Ketiga, pemerintah daerah dalam menetapkan kebijakan belanja daerah tahun berjalan lebih ditentukan oleh DAU yang telah diterima pada periode sebelumnya daripada

oleh PAD yang juga diperoleh pada periode sebelumnya. Keempat, *flypaper effect* tidak hanya terjadi pada daerah dengan PAD rendah namun juga pada daerah dengan PAD tinggi.

Berdasarkan latar belakang di atas, rumusan masalah dari penelitian ini adalah:

1. Bagaimana pengaruh DAU dan PAD terhadap belanja kabupaten/kota di Indonesia?
2. Apakah terjadi *flypaper effect* pada belanja daerah di kabupaten/kota di Indonesia?
3. Apakah *flypaper effect* terjadi di pulau Sumatera, Jawa, Kalimantan, Sulawesi, Bali-Nusa Tenggara (NT), dan Papua-Maluku?

C. Tujuan Analisis

Berdasarkan rumusan masalah yang ada, maka tujuan dari analisis ini yaitu:

1. Menganalisis pengaruh DAU serta PAD terhadap belanja di Kabupaten/Kota di Indonesia .
2. Menguji adanya indikasi *flypaper effect* pada belanja daerah di kabupaten/kota di Indonesia
3. Menguji adanya indikasi *flypaper effect* di Pulau Sumatera, Jawa, Kalimantan, Sulawesi, Bali-Nusa Tenggara (NT) dan Papua-Maluku.

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. *Flypaper Effect*

Fokus utama dalam penelitian ini adalah *flypaper effect* yang merupakan suatu kondisi yang terjadi saat pemerintah daerah merespon belanja lebih banyak dengan menggunakan dana perimbangan yang diprosikan dengan DAU, DAK, dan DBH untuk kepentingan belanja daerah daripada menggunakan PAD. Fenomena *flypaper effect* membawa implikasi lebih luas bahwa transfer akan meningkatkan belanja pemerintah daerah yang lebih besar daripada penerima transfer itu sendiri (Turnbull,1992). Fenomena *flypaper effect* terjadi dalam dua versi, pertama, merujuk pada peningkatan pajak daerah dan anggaran belanja pemerintah yang berlebihan. Kedua, mengarah pada elastisitas pengeluaran terhadap transfer yang tinggi daripada elastisitas pengeluaran terhadap penerimaan pajak daerah.

Dalam khasanah ekonomi, telaah mengenai *flypaper effect* dapat dikelompokkan menjadi 2 aliran pemikiran, yaitu model birokratik (*bureaucratic model*) dan ilusi fiskal (*fiscal illusion model*). Model birokratik menelaah *flypaper effect* dari sudut pandang dari birokrat, sedangkan model ilusi fiskal (*fiscal illusion model*) mendasarkan kajiannya dari sudut pandang

masyarakat yang mengalami keterbatasan informasi terhadap anggaran pemerintah daerahnya.²⁴

Niskanen (1968) mengawali aliran pemikiran birokratik. Menurut pandangannya, posisi birokrat lebih kuat dalam pengambilan keputusan publik. Niskanen (1968) mengasumsikan birokrat berperilaku memaksimisasi anggaran sebagai proksi kekuasaannya. Dengan asumsi ini barang publik disediakan pada posisi biaya rata-rata sama dengan harganya. Pada posisi biaya marginal lebih tinggi daripada harganya, kuantitas barang publik menjadi tersedia terlalu banyak. Dengan demikian, transfer akan menurunkan harga barang publik sehingga memicu birokrat untuk membelanjakan lebih banyak anggaran.

Model birokratik secara implisit menegaskan *flypaper effect* sebagai akibat dari perilaku birokrat yang lebih leluasa membelanjakan transfer daripada menaikkan pajak. McGuire (1973) mengistilahkan hal ini sebagai ketamakan politisi (*a greedy politicians model*). Hal itu sebagai perilaku politisi dengan cakrawala pandang yang menyempit (*myopic behavior*). Dengan demikian, *flypaper effect* terjadi karena superioritas pengetahuan birokrat mengenai transfer. Informasi lebih yang dimiliki birokrat memungkinkannya memberikan pengeluaran yang berlebih.

Implikasi yang penting dari model birokratik ini adalah bahwa desentralisasi fiskal bisa membantu dalam menjelaskan pertumbuhan sektor publik. Dalam sistem desentralisasi, pemerintah memiliki lebih banyak informasi untuk membedakan kepentingan penduduknya sehingga bisa memperoleh lebih banyak sumber daya dari perekonomian (Tiebout, 1956). Implikasi dari hal ini adalah efisiensi ekonomi penyediaan barang publik akan tercapai dengan melibatkan partisipasi masyarakat.

Fenomena *flypaper effect* menurut Oates (1979) dapat dijelaskan dengan ilusi fiskal. Menurut Oates, transfer akan menurunkan biaya rata-rata penyediaan barang publik (bukan biaya marginalnya). Namun, masyarakat tidak memahami penurunan biaya yang terjadi adalah pada biaya rata-rata atau pada biaya marginalnya. Masyarakat hanya percaya harga barang publik akan menurun. Bila permintaan publik tidak elastis, maka transfer akan berakibat pada kenaikan pajak bagi masyarakat. Ini berarti *flypaper effect* merupakan akibat dari ketidatahuan masyarakat akan anggaran pemerintah daerah. Lebih jauh, ilusi fiskal diartikan sebagai kesalahan persepsi masyarakat baik mengenai pembiayaan maupun alokasi anggaran dan keputusan terkait kedua hal tersebut dihasilkan justru dari kesalahan persepsi semacam ini.

²⁴ Jurnal Keuangan dan Bisnis Vol. 4 No.2, Juli 2012, Fenomena Fly Paper Pada Dana Perimbangan dan Pendapatan Asli Daerah Terhadap Belanja Daerah Pada Kabupaten/Kota Di Sumatera Utara

Menurut Logan (1986), kesalahan persepsi tersebut dapat berlanjut dalam jangka panjang. Turn bull (1992) berpendapat, ketidakpastian tingkat harga barang publik akan menciptakan resiko. Resiko ini dalam jangka panjang akan memicu pengeluaran yang berlebih.

Fillimon, Romer, dan Rosenthal (1982) mengembangkan hipotesis ilusi fiskal dalam konteks ketidaktahuan masyarakat akan jumlah transfer yang diterima. Dalam kasus ini, pemerintah daerah menyembunyikan jumlah transfer yang diterima dari pusat dan kemudian membelanjakannya pada level puncak. Akibatnya, masyarakat memandang telah terjadi kenaikan pengeluaran pemerintah daerah dengan kenaikan yang lebih tinggi daripada kenaikan kuantitas yang diminta sebagai cerminan dari kenaikan pendapatannya.

Becker (1996) mengidentifikasi beberapa isu yang selalu muncul dalam pembahasan mengenai *flypaper effect*. Salah satu isu yang penting adalah respon yang tidak simetri terhadap perubahan transfer. Teori perilaku konsumen di atas menjelaskan bahwa respon terhadap perubahan transfer seharusnya *indiferen*. Hal ini berarti bahwa pengaruh perubahan transfer pada perilaku fiskal pemerintah daerah akan sama terlepas apakah sumbangan tersebut diperoleh melalui runtutan kenaikan atau melalui serangkaian kenaikan lalu dikurangi secara *gradual*.

Menurut Gramlich (1977), dalam kasus keuangan daerah ada respon yang tidak simetri terhadap perubahan besaran transfer. Ia menjelaskan bahwa transfer diberikan untuk jangka waktu tertentu. Selama periode tersebut, pihak-pihak tertentu yang memperoleh keuntungan dari penerimaan transfer mulai meningkat. Setelah transfer dikurangi, mereka melakukan lobi untuk mempertahankan keuntungannya melalui kenaikan pajak.

Oates (1994) mengemukakan karena alasan politis belanja pemerintah daerah bisa jadi tidak sensitif terhadap penurunan transfer yang menunjukkan *flypaper effect* terjadi dalam satu arah. Oates menjelaskan bahwa fenomena *flypaper effect* yang terjadi secara tidak simetri disebabkan oleh perilaku birokrat pemerintah daerah dan konsumen yang cenderung menghindari kerugian (*loss aversion*) dan kelangkaan kemudahan (*lack of fungibility*) atas penggunaan transfer.

Menurut Hines dan Thaler (1995), pemerintah daerah dan masyarakat pada umumnya cenderung lebih sensitif terhadap penurunan kesejahteraan daripada sebaliknya. Hal ini menunjukkan bahwa untuk melakukan penggantian sumber pembiayaan anggaran (*fiscal replacement*), biaya politik atas kenaikan pajak menjadi lebih besar daripada keuntungan politik yang diperoleh pemerintah atas pengurangan pajak. Lebih lanjut, birokrat pemerintah

daerah dan masyarakat memandang bahwa kemudahan transfer yang diterima pada saat yang sedang berjalan tetap memiliki nilai sekarang (*present value*) yang lebih tinggi daripada jumlah transfer yang diterima pada waktu-waktu yang akan datang meskipun dengan nilai sekarang yang lebih tinggi. Dengan demikian, fungibilitas transfer tersebut akan memberikan pengaruh konsumsi yang jauh lebih besar. Hal ini memberikan implikasi lebih lanjut bahwa masyarakat akan menggunakan aspek fungibilitas transfer ini untuk mengevaluasi kinerja pemerintahannya.

III. METODOLOGI ANALISIS

Penelitian ini menggunakan 2 (dua) variabel independen dan 1 (satu) variabel dependen. Variabel independen yang digunakan dalam penelitian ini adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU), sedangkan variabel dependen yang digunakan dalam penelitian ini adalah belanja daerah (BD). Penelitian ini memiliki unit analisis kabupaten/kota di Indonesia pada periode 2014. Adapun jumlah sampel pada penelitian ini berjumlah 483 kabupaten/kota dengan rincian yaitu;

- (1) Pulau Sumatera berjumlah 144 kabupaten/kota;
- (2) Pulau Jawa berjumlah 112 kabupaten/kota
- (3) Pulau Kalimantan berjumlah 55 kabupaten/kota
- (4) Pulau Sulawesi berjumlah 75 kabupaten/kota
- (5) Pulau Bali-Nusa Tenggara berjumlah 38 kabupaten/kota
- (6) Pulau Maluku-Papua berjumlah 63 kabupaten/kota

Pengumpulan data dilakukan secara sekunder dari Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan dan Kementerian Keuangan. Metode analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis regresi berganda. Model persamaan regresi yang digunakan adalah sebagai berikut:

$$BD_i = \beta_0 + \beta_1 PAD + \beta_2 DAU + e$$

Dimana :

BD : Belanja Daerah

PAD : Pendapatan Asli Daerah

DAU : Dana Alokasi Umum

β_0 : Intesep/konstanta

β_1, β_2 : Koefisien regresi

e : *Error term*

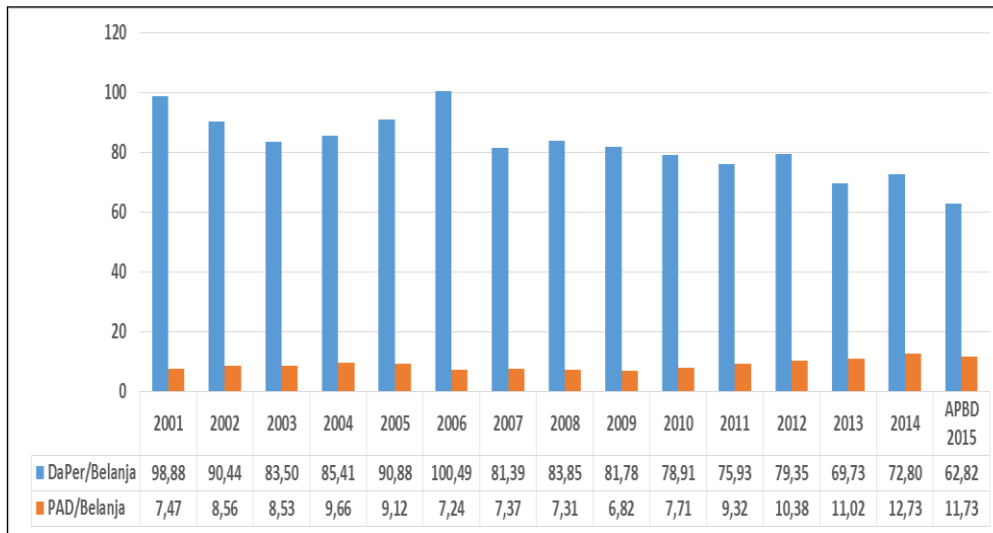
Uji Analisis:

Untuk menguji adanya *flypaper effect* atau tidak pada kabupaten/kota di Indonesia, maka digunakan *standardized beta coefficients*. *Standardized beta coefficient* digunakan untuk persamaan regresi dalam penelitian ini, karena untuk mengetahui pengaruh dan sumbangan efektif yang diberikan antara variabel independen terhadap dependen. Dalam hal ini, jika nilai *standardized beta coefficients* dari pengaruh dana perimbangan terhadap belanja daerah lebih besar dari nilai *standardized beta coefficients* dari pengaruh pendapat asli daerah terhadap belanja daerah maka terdapat kondisi *flypaper effect* pada belanja daerah provinsi tersebut.

IV. HASIL DAN PEMBAHASAN

Indikasi rendahnya kemandirian daerah ditunjukkan dalam gambar 2, dimana dalam kurun waktu 2014 dari 100 persen pengeluaran pemerintah daerah, sekitar rata-rata 87 persen masih didominasi oleh alokasi dana perimbangan. Pada tahun 2001, rasio PAD terhadap belanja hanya sebesar 7,47 persen dan hingga tahun 2014 hanya meningkat menjadi 12,73 persen. Kecenderungan pengaruh dana perimbangan jangka panjang tentu dapat mengganggu kemampuan daerah dalam membiayai pengeluarannya khususnya pengelolaan sumber daya sendiri. Hal ini menunjukkan bahwa tujuan utama dana perimbangan, khususnya DAU untuk menghilangkan kesenjangan fiskal (*fiscal gap*) akan tetap ada, dimana kondisi tersebut mengindikasikan terjadinya *flypaper effect*.

Hal ini membuat pemerintah daerah merasa lebih mudah untuk memaksimalkan belanja daerah dari pada berusaha 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.

Gambar 2. Rasio Dana Perimbangan dan PAD Terhadap Belanja Kabupaten/Kota

Sumber : Ditjen Perimbangan Keuangan, diolah

Indikasi adanya *flypaper effect* pada belanja daerah, khususnya kabupaten/kota terlihat pada tabel 1. Tabel tersebut menunjukkan bahwa baik di tahun 2004 dan 2014, pengaruh DAU terhadap belanja daerah lebih besar dibandingkan dengan pengaruh PAD terhadap belanja daerah. Hal tersebut ditunjukkan pada koefisien standar DAU sebesar 0,64 sementara PAD hanya 0,29 ditahun 2004. Begitu juga pada tahun 2014, nilai koefisien standar DAU sebesar 0,81 dan PAD hanya 0,24. Nilai tersebut menunjukkan bahwa pengaruh DAU lebih besar terhadap belanja daerah dibandingkan PAD, dimana setiap kenaikan 1 rupiah DAU sedangkan nilai variabel lain tetap maka akan mengakibatkan naiknya nilai belanja daerah sebesar 0,81 rupiah. Sementara jika terjadi kenaikan 1 rupiah PAD dan nilai variabel lain tetap hanya meningkatkan belanja daerah sebesar 0,24 rupiah. Sehingga dapat disimpulkan bahwa ada fenomena *flypaper effect* di kabupaten/kota di Indonesia secara umum. Kondisi ini juga dapat mengindikasikan bahwa pemekaran daerah yang terjadi selama masa desentralisasi ini, justru menambah daftar daerah yang menggantungkan keuangan daerah pada anggaran pusat. Tentunya ini perlu menjadi evaluasi bagi Pemerintah Pusat maupun Daerah dalam pelaksanaan desentralisasi daerah yang sudah berjalan hampir dua dekade. Potensi yang dimiliki daerah perlu dioptimalkan guna meningkatkan kemandirian daerahnya dan perekonomiannya.

**Tabel 1 Hasil Regresi Berganda : Belanja Daerah Terhadap PAD dan DAU di Indonesia
Tahun 2004 dan 2014**

Variabel	Tahun 2004	Tahun 2014
Konstanta		
Coefficient	22519,35	115259.3
Standardized coefficient	na	na
PAD		
Coefficient	1.427651	2.025708
Standardized coefficient	0,297528	0.244391
DAU		
Coefficient	1,012995	1.168945
Standardized coefficient	0,644398	0.812210
Observasi	332	490
Prob F-Stat	0,00	0,00
R2	0,619	0.986298
Adjusted R2	0,617	0.986241

Sumber: diolah

Sementara bila dilihat berdasarkan pulau di Indonesia, analisis ini menunjukkan bahwa kabupaten/kota yang berada di pulau-pulau bagian barat Indonesia tidak mengalami *flypaper effect* sementara di Pulau Sulawesi, Bali-NT, dan Papua Maluku terjadi fenomena *flypaper effect*. Dari tabel 2 menunjukkan bahwa nilai koefisien standar PAD di Sumatera sebesar 0,59 sementara DAU sebesar 0,231. Begitu juga di Pulau Jawa, dimana nilai koefisien standar PAD 0,48 sementara DAU 0,411. Begitu juga terjadi di Kalimantan, yang menunjukkan nilai koefisien standar DAU lebih kecil dibandingkan PAD. Namun hal ini berbanding terbalik di Pulau Sulawesi, Bali-NT, dan Papua Maluku. Dimana ketiga pulau ini cenderung menggantungkan belanja daerahnya dari DAU. Bahkan ketergantungan terhadap DAU sangat besar di Papua-Maluku, dimana nilai standar koefisien DAU mencapai 0,92 sementara PAD hanya 0,073.

Tabel 2 Hasil Regresi Berganda : Belanja Daerah Terhadap PAD dan DAU di Indonesia Berdasarkan Pulau Terbesar pada Tahun 2014

Variabel	Sumatera	Jawa	Kalimantan	Sulawesi	Bali-NT	Papua-Maluku
Konstanta Coefficient Standardized coefficient	446114,7 NA	218870,6 NA	1209196. NA	-28155,57	-78501.2	121792.8
PAD Coefficient Standardized coefficient	2,319 0,591	1,385 0,648	4,934 0,635	1,508 0,418	0,986 0,128	3,100 0,073
DAU Coefficient Standardized coefficient	0,635 0,231	0,648 0,411	-0,935 -0,187	1,348 0,648	1,446 0,876	1.091 0.928
Observasi	144	112	55	75	38	63
Prob F-Stat	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
R2	0,54	0,80	0,43	0,98	0,99	0,99
Adjusted R2	0,54	0,80	0,41	0,98	0,99	0,99

Sumber: diolah

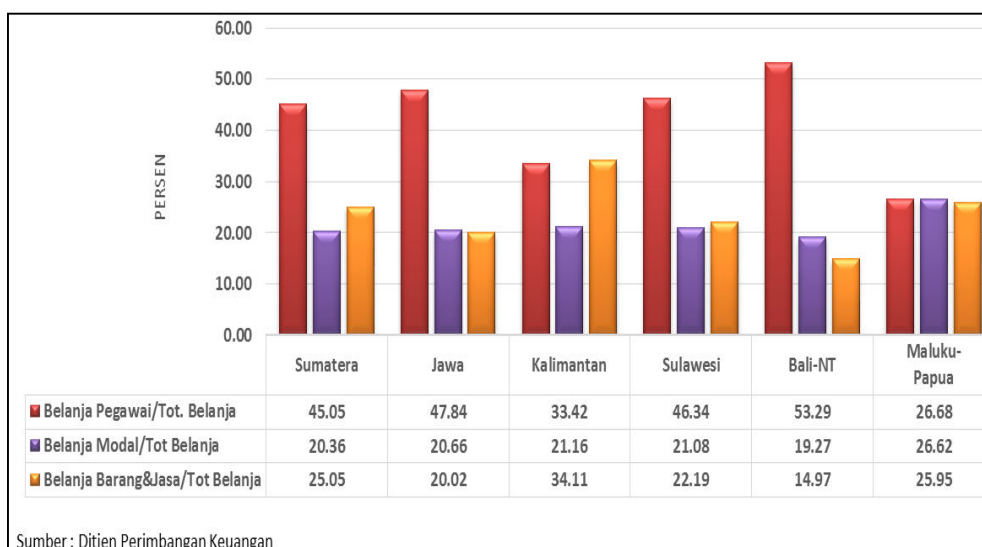
Berbagai kegiatan ekonomi yang berpusat di kawasan Indonesia bagian barat tentunya menjadikan kawasan ini lebih maju dan mandiri dalam mengelola keuangan daerahnya. Hal ini terlihat dari kontribusi ketiga pulau ini terhadap PDB nasional sebesar 90,17 persen pada tahun 2014 sementara sisanya berasal dari Pulau Sulawesi, Bali-NT, dan Papua-Maluku. Hal ini sesuai dengan penelitian yang dilakukan sebelumnya oleh Kurnia (2013) yang menunjukkan bahwa berdasarkan hasil matriks yang menggabungkan antara hasil komponen Indeks Kemampuan Keuangan, Pertumbuhan Ekonomi dengan hasil tes *flypaper Effect* didapatkan bahwa daerah-daerah yang tidak terkena *Flypaper Effect* merupakan Kabupaten/Kota yang memiliki kemampuan keuangan dan pertumbuhan ekonomi yang tinggi.

Dana alokasi umum (DAU) yang berfungsi sebagai pemerataan fiskal antar daerah (*fiscal equalization*) di Indonesia, sepertinya belum menunjukkan hasil yang baik selama masa otonomi daerah ini. Terlihat dari masih besarnya ketergantungan kabupaten/kota di kawasan timur Indonesia terhadap anggaran dari pusat dalam bentuk DAU. Walaupun secara logis daerah dengan kemampuan fiskal yang rendah pasti mendapatkan DAU yang tinggi, namun hal ini jangan terus menjadi “pembenaran” untuk Pemerintah Kabupaten/Kota terus bergantung pada DAU dan kurang mengoptimalkan potensi pajak dan retribusinya. Sesuai dengan yang

disampaikan oleh Naganthan dan Sivagnanam (1999) bahwa alokasi transfer di negara berkembang lebih banyak didasarkan pada aspek belanja tetapi kurang memperhatikan kemampuan pengumpulan pajak lokal. Hal ini berdampak pada tuntutan pemerintah daerah akan transfer yang lebih besar dari pusat dan bukannya mengeksplorasi basis pajak lokal secara lebih optimal (Oates, 1999).

Terdapat beberapa hal yang mempengaruhi, yaitu diantaranya kurangnya kemampuan daerah untuk menstimulus transfer Pemerintah Pusat melalui belanja daerah yang dapat menciptakan potensi fiskal bagi daerahnya. Sesuai dengan yang disampaikan Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (2014) bahwa proporsi alokasi belanja barang untuk pemeliharaan dan belanja modal untuk penyediaan sarana dan prasarana layanan publik masih rendah dalam struktur APBD jika dibandingkan dengan alokasi untuk belanja pegawai yang berdampak pada kinerja *spending performances* dalam mendanai pelayanan publik masih belum optimal dan efektif. Kondisi ini menunjukkan bahwa kualitas belanja daerah dan APBD selama ini masih lemah dan belum dapat menstimulasi investasi swasta dan pertumbuhan ekonomi. Hal ini terlihat dari gambar 3 alokasi belanja pegawai yang lebih besar dari belanja ke arah produktif. Gambar tersebut menunjukkan bahwa 42 persen dari total belanja daerah diperuntukkan untuk belanja pegawai, sementara hanya 21,52 persen untuk belanja modal dan 23,72 persen digunakan untuk belanja barang/jasa.

Gambar 3 Rasio Belanja Daerah Tahun 2014 Per Wilayah



Sumber: Ditjen Perimbangan Keuangan.

Bila dilihat pembagian per wilayah, baik wilayah yang mengalami *flypaper effect* maupun tidak, hampir semuanya sama-sama mengalokasikan belanja pegawai yang cukup besar persinya dibandingkan belanja modal dan barang jasa. Seperti komposisi belanja pegawai di Sumatera mencapai 45 persen, Jawa sebesar 47,8, Sulawesi 46,3 persen, Bali-NT 53,29 persen dan Papua 26,68 persen. Sementara Kalimantan, menunjukkan performa yang paling baik. Selain tidak mengalami *flypaper effect*, bahkan ketergantungannya terhadap DAU cukup rendah, wilayah ini cukup baik dalam mengalokasikan belanjanya. Terlihat dari komposisi belanja modal yang lebih besar yaitu 34,11 persen sementara sementara belanja pegawai dialokasikan 33,42 persen.

Tentunya komposisi belanja pegawai lebih besar dari belanja modal menyebabkan kapasitas fiskal daerah ini menjadi terbatas, sehingga menimbulkan ketergantungan terhadap dana perimbangan. Sesuai dengan apa yang dikemukakan oleh Arthur Okun (1930) dalam kurnia (2013) bahwa "*money sticks where it hits*", dimana *flypaper effect* yang terjadi diibaratkan bahwa dana transfer pusat hanya berpindah saja antara pemerintah pusat ke pemerintah daerah tanpa imbas dan pencapaian tujuan seharusnya dari dana tersebut.

V. PENUTUP

A. Simpulan

Berdasarkan tujuan dari penelitian ini, maka ditarik simpulan sebagai berikut:

- 1 *Flypaper effect* terjadi pada belanja daerah di Indonesia, hal ini terlihat pada kedua variabel bebas yaitu DAU dan PAD secara signifikan dapat mempengaruhi variabel terikatnya yaitu belanja daerah, namun DAU memiliki pengaruh lebih besar dibandingkan PAD.
- 2 Bila dilihat per wilayah, maka wilayah yang berada di Indonesia Barat seperti Sumatera, Jawa, dan Kalimantan tidak mengalami *flypaper effect*. Sementara itu, Sulawesi, Bali-NT, dan Papua-Maluku mengalami *flypaper effect*.
- 3 Adapun terdapat indikasi yang menyebabkan terjadinya *flypaper effect* yaitu kurangnya kemampuan daerah untuk menggunakan DAU sebagai stimulus potensi fiskal daerah melalui perbaikan pelayanan umum sehingga mampu meingkatkan PAD-nya. Pemimpin daerah harus dapat mengubah paradigma DAU sebagai sumber dana utama pemerintah daerah menjadi DAU sebagai sumber dana yang digunakan hanya sebatas penutup *fiscal gap*.

B. Rekomendasi

Analisis ini memberikan gambaran kondisi kemandirian daerah di Indonesia dengan melihat fenomena *flypaper effect* pada masa otonomi daerah di Indonesia. Adapun hasil analisis ini menunjukkan bahwa kabupaten/kota yang berada di Pulau Sumatera, Jawa, dan Kalimantan tidak mengalami *flypaper effect*, sedangkan kabupaten/kota di Pulau Nusa Tenggara, Papua, dan Maluku mengalami *flypaper effect* pada belanja daerahnya.

Dari kondisi tersebut, tentunya perlu peran Pemerintah Pusat dalam mengatasi masalah fenomena *flypaper effect*, yaitu diantaranya; (a) memperketat pembentukan daerah otonomi baru, mengingat saat ini sebagian besar kabupaten/kota justru masih bergantung pada pusat dimana rasio PAD terhadap belanja daerah hanya sebesar 12 persen, yang menandakan sumber alokasi belanja hanya 12 persen yang berasal dari PAD dan sisanya bersumber dari dana transfer pusat ke daerah; (b) mendorong pemerintah daerah untuk meningkatkan PAD-nya dalam mengurangi ketergantungan daerah diantaranya dengan cara, memberikan insentif kepada daerah yang mampu menaikkan dan menjaga konsistensi peningkatan kapasitas fiskalnya, mencapai indikator-indikator pembangunan, seperti pertumbuhan ekonomi yang meningkat, angka kemiskinan dan pengangguran yang menurun, dan lain sebagainya; (c) Pemerintah daerah agar lebih mampu meningkatkan PAD melalui inovasi dalam menggali potensi daerahnya di luar pajak daerah sehingga masyarakat tidak terbebani oleh pajak dan PAD yang dihasilkan mampu membiayai belanja daerahnya; (d) meningkatkan investasi dengan pembentukan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) pada sektor usaha produktif dan (e) optimalisasi intensifikasi dan ekstensifikasi pungutan daerah dalam bentuk retribusi atau pajak daerah (f) mengalokasikan belanja daerah ke arah yang lebih positif dan sesuai dengan proyek unggulan di setiap daerahnya, sehingga diharapkan dapat lebih mampu menstimulus pertumbuhan ekonomi daerah secara khusus dan nasional secara umum.

Kelemahan Studi :

1. Data yang digunakan ialah data tahun 2014, sehingga untuk penelitian selanjutnya dapat dilakukan dengan menggunakan jangka waktu yang lebih lama untuk menghasilkan data yang lebih komprehensif dan akurat. Ada baiknya data yang digunakan merupakan data sebelum dan sesudah otonomi daerah sehingga dapat membandingkan dua periode tersebut.

2. Kabupaten/kota yang digunakan tidak diklasifikasikan berdasarkan tingkat pertumbuhan ekonomi dan kemampuan keuangan, sehingga kurang dapat dibuktikan bahwa terdapat pengaruh *flypaper effect* dengan pertumbuhan ekonomi dan kemampuan keuangan di kabupaten/kota tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

- Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan. 2014. "Laporan Pelaksanaan Spending Performance dalam Mendanai Pelayanan Publik"
- Fillimon, R., T. Romer, dan H. Rosenthal. 1982. "Asymmetric Information and Agenda Control". *Journal of Public Economics*, 17(2). Februari: 51-70
- Gramlich, E.M. 1977. "Intergovernmental Grants: A Review of the Empirical Literature", dalam W.E. Oates, (Ed.). *The Political Economy of Fiscal Federalism*. Lexington Books. Lexington MA: 219-40
- Hines Jr., J.R., dan R.H. Thaler. 1995. "Anomalies: The Flypaper Effect". *Journal of Economic Perspective*. 9(4): 217-26.
- Kurnia, Eka. 2013. "Analisis Flypaper Effect Berdasarkan Pemetaan Indeks Kemampuan Keuangan dan Pertumbuhan Ekonomi (Studi Kasus Pada Kabupaten/Kota di Jawa Timur)". *Jurnal Ilmiah Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Brawijaya*.
- Kesumadewi, Diah Ayu, & Arief Rahman. 2007. "Flypaper effect pada dana alokasi umum (DAU) dan pendapatan asli daerah (PAD) terhadap belanja daerah pada kabupaten/kota di Indonesia". Yogyakarta. *JAAI*, vol. 11(1). 67-80.
- Logan, R.R. 1986. "Fiscal Illusion and the Grantor Government". *Journal of Political Economy*, 94(6). November/Desember: 1304-18
- McGuire, M.C. 1973. "Notes on Grant-in-Aid and Economic Interactions among Governments". *Canadian Journal of Economics*, 6(2). Mei: 207-21
- Oates, W.E. 1979. "Lump-Sum Intergovernmental Grants Have Prices Effects", dalam P.M. Mieszkowski dan W.H. Oakland, (Ed.), *Fiscal Federalism and Grants-in-Aid*. The Urban Institute. Washington, DC: 23-30
- Oates, W.E. 1994. "Federalism and Government Finance", dalam J. Quigley dan E. Smolensky, (Ed.). *Modern Public Finance*. Harvard University Press. Cambridge. MA: 126-51
- Tiebout, C.M. 1956. "A Pure Theory of Local Expenditure". *Journal of Political Economy*, 64(5). Oktober: 416-24
- Turnbull, G.K. 1992. "Fiscal Illusion, Uncertainty, And The Flypaper Effect". *Journal of Public Economics* 48 (2), Juli:207-23

UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah

UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintahan Daerah

UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah