

ANALISIS FLYPAPER EFFECT BELANJA PEMERINTAH DAERAH DI INDONESIA BERBASIS VECTOR AUTOREGRESSIVE (VAR)

FLYPAPER EFFECT ANALYSIS OF LOCAL GOVERNMENT EXPENDITURE IN INDONESIA BASED VECTOR AUTOREGRESSIVE (VAR)

Toni Heryana

Jurusan Pendidikan Akuntansi Universitas Pendidikan Indonesia

Gedung Garnadi

Jl. Dr. Setiabudhi 229. Bandung 40154 Jawa Barat

Telp/Fax: (022) 2001619/ (022) 2001621

Email: toniheryana@ymail.com

Abstract

Regional autonomy as local independence acceleration policy framework still has not managed to demonstrate achievement, especially in the fiscal aspects. Start from these problems, this research aims: first, examines the relationship between the General Allocation Fund (Dana Alokasi Umum, DAU) and expenditure area consisting of operating expenditure and capital expenditure; the second examines the relationship between revenue local own (Pendapatan Asli Daerah, PAD) and the expenditure area consisting of operating expenditures and expenditures capital. Third, it examines the relationship DAU and PAD; Fourth, it examines whether there is a flypaper on capital expenditure and operating expenditure regency/ cities in Indonesia during the period 2004 to 2013. In line with these objectives in research analysis tool used is the Granger Causality Test and Vector Autoregressive (VAR). The results show: first, DAU and operating expenditures do not have a reciprocal relationship, while the capital expenditure, DAU has a reciprocal relationship with the capital expenditure. Second, revenue and operating expenditures have a reciprocal relationship, so did his relationship with capital expenditure. Third, DAU and PAD do not have a reciprocal relationship, even though it is actually contrary to the practice that occurs in a government in which the determination of the amount of DAU is based on the PAD. Fourth, there is a flypaper in relation DAU, PAD with capital expenditure.

Keyword : Flypaper Effect, Local Government, Vector Autoregressive

A. PENDAHULUAN

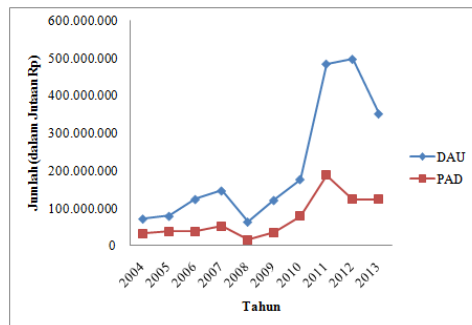
Desentralisasi fiskal yang diamanatkan dalam Undang – Undang No. 22 tahun 1999 yang kemudian disempurnakan dengan Undang – Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak terasa telah berusia lebih dari satu dasawarsa. Tentunya dengan rentang waktu yang cukup lama ini, seluruh Pemerintah Daerah di Indonesia diharapkan mampu mengurangi ketergantungan fiskal pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat. Pada usia ini seyogyanya sudah terlihat kemandirian daerah dalam mengoptimalkan berbagai sumber

dayanya guna meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan serta pelayanan publik di daerah secara lebih baik.

Semenjak digulirkannya desentralisasi fiskal sebagai bagian dari penerapan otonomi daerah, Pemerintah Pusat senantiasa memfasilitasi Pemerintah Daerah berupa transfer dana, diantaranya berupa Dana Alokasi Umum (DAU) yang merupakan dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan

desentralisasi. Kedepan diharapkan besaran transfer DAU ini semakin berkurang, dengan kata lain menunjukkan daerah semakin mandiri dalam memperoleh sumber pembiayaan yang terlihat pada perolehan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Namun dalam pelaksanaannya, transfer DAU dari tahun ke tahunnya semakin meningkat tetapi disatu sisi besaran PAD masih di bawah DAU sebagaimana ditunjukkan pada gambar berikut:

Gambar 1.
Perkembangan DAU dan PAD Pemerintah
Kabupaten/Kota di Indonesia
Tahun 2004 – 2013



Sumber : Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2014

Hal ini menunjukkan bahwa DAU yang ditransfer oleh pemerintah pusat selama ini belum berhasil mendongkrak PAD. Menurut Alie (2014), besarnya DAU pada pemerintah daerah disebabkan oleh tingginya belanja pegawai di daerah. Sebagai contoh Alie memberikan fakta dilihat dari porsi belanja daerah tahun 2010, pemerintah daerah mengalokasikan anggaran pegawai 44,57%, sedangkan belanja modal hanya 21,7%. Terdapat 289 kabupaten dan kota yang memiliki belanja pegawai mendominasi 50% atau lebih dari total belanja Pemdanya, bahkan 11 diantaranya belanja pegawai menghabiskan 70% dari total belanjanya.

Adanya fakta yang menunjukkan pergerakan antara DAU

terhadap belanja daerah maupun PAD bagi para peneliti merupakan sebuah obyek yang menarik untuk dikaji. Dalam rangka mengkaji interaksi ketiga komponen tersebut, para peneliti memfokuskan pada analisis ada tidaknya gejala *flypaper effect* atas belanja daerah. *Flypaper effect* atau lebih dikenal dengan efek kertas layang adalah suatu kondisi yang terjadi saat pemerintah daerah merespon (belanja) lebih banyak dengan menggunakan dana transfer (grants) berupa DAU dari pada menggunakan sumber dana kemampuan sendiri/PAD (Sukri dan Halim 2004; Maimunah 2006).

Di Indonesia penelitian tentang *flypaper effect* diantaranya dilakukan oleh Kusumadewi dan Rahman (1999) yang menemukan adanya *flypaper effect* dalam respon Pemda terhadap Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) maupun pada kondisi DAU_{t-1} dan PAD_{t-1} pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Indonesia selama tahun 2001 – 2004 dengan menggunakan analisis regresi. Maimunah (2006) menemukan *flypaper effect* pada Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota di Sumatera baik pada daerah dengan PAD rendah maupun daerah dengan PAD yang tinggi. Selain itu ia menyimpulkan bahwa *flypaper effect* dapat digunakan dalam memprediksi belanja daerah untuk periode mendatang.

Senada dengan kedua peneliti sebelumnya, Sasana (2010) menjelaskan terdapat fenomena *flypaper effect* dalam kinerja anggaran pemerintah provinsi, ditunjukkan oleh lebih besarnya pengaruh DAU dibandingkan PAD terhadap belanja daerah. Sementara itu Pramuka (2010) mengungkapkan tidak adanya *flypaper effect* pada anggaran belanja pemerintah kabupaten/kota di Jawa. Hal ini menyiratkan bahwa pemerintah setempat tidak mengandalkan hibah dari pemerintah pusat sebagai sumber dari anggaran

mereka. Temuan Pramuka ini sekaligus membantah hasil – hasil penelitian sebelumnya yang cenderung menyampaikan bahwa sesungguhnya kabupaten/kota di Jawa menunjukkan kemandiriannya dalam penyelenggaraan pemerintahan maupun pembangunan daerah.

Penelitian mengenai *flypaper effect* tidak hanya dilakukan di Indonesia, juga dilakukan di sejumlah negara lainnya yang termasuk pada kelompok negara berkembang dan negara maju. Dalam penelitiannya, Melo (2002) menemukan fakta terjadinya *flypaper effect* pada anggaran belanja Pemerintah Kota di Kolombia selama tahun 1980 – 1997 dengan menggunakan alat analisis regresi data panel yang estimasi dengan *Within Groups* (WG), *Generalized Least Square* (GLS). Kemudian, Deller, dkk. (2007) juga menemukan fenomena *flypaper effect* pada anggaran belanja pemerintah kota di Wincousin selama tahun 1987 – 2000 dengan menggunakan alat analisis regresi dengan data *cross section*. Acosta (2008) menemukan *flypaper effect* pada anggaran belanja pada 124 Kabupaten/Kota di Argentina tahun 1997 dengan menggunakan Regresi berbasis *Ordinary Least Square* (OLS). Selanjutnya, Gennari dan Messina (2012) menemukan fenomena *flypaper effect* pada 18 Provinsi di Italia selama kurun waktu 1999 – 2006 dengan menggunakan regresi data panel. Terakhir di kawasan Asia, Lee (2012) menemukan fenomena *flypaper effect* pada Anggaran Belanja Pemerintah Provinsi di China selama tahun 1980 – 2008 dengan menggunakan regresi. Terakhir, Baskaran (2012) menemukan fenomena *flypaper effect* pada Pemerintah Kota Hessian Jerman selama tahun 2001 – 2010. Fenomena *flypaper effect* pada negara maju sesungguhnya merupakan hal yang di luar perkiraan sebab menurut Hines dan Thaler (1995) serta Inman (2008) bahwa

fenomena *flypaper effect* tidak terbukti pada negara – negara maju.

Bertitik tolak dari adanya fakta empiris belanja daerah pada Kabupaten/Kota di Indonesia dan beragam temuan para peneliti *flypaper effect* di Indonesia dengan tahun pengamatan yang berbeda serta adanya temuan para peneliti di negara maju yang menemukan adanya fenomena *flypaper effect*, menjadi motivasi peneliti untuk mengkaji hal yang sama dengan menggunakan teknik analisis yang berbeda yakni dengan pendekatan *Vector Autoregressive* (VAR). Teknik analisis VAR sangat tepat digunakan untuk menganalisis data deret waktu dan untuk melihat hubungan timbal balik pada variabel – variabel yang diteliti (Juanda dan Junaidi, 2012, p. 134). Sejalan dengan hal tersebut, dalam rangka mengkaji fenomena *flypaper effect* dirumuskan pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Apakah terdapat hubungan resiprokal antara DAU dengan belanja daerah pemerintah kabupaten/kota di Indonesia ?
2. Apakah terdapat hubungan resiprokal antara PAD dengan belanja daerah pemerintah kabupaten/kota di Indonesia ?
3. Apakah terdapat hubungan antara resiprokal DAU dengan PAD pemerintah kabupaten/kota di Indonesia ?
4. Apakah terdapat *flypaper effect* antara DAU, PAD dengan belanja daerah pemerintah kabupaten/kota di Indonesia ?

B. DESENTRALISASI FISKAL

Menurut Falleti (2005) *decentralization is a process of state reform composed by a set of public policies that transfer responsibilities, resources, or authority from higher to lower levels of government in the context of a specific type of state*. Pandangan yang agak berbeda

mengenai desentralisasi dikemukakan oleh Suparmoko (2010) yang menjelaskan bahwa desentralisasi adalah wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah di negara kesatuan meliputi segenap kewenangan pemerintahan kecuali beberapa urusan yang dipegang oleh pemerintah pusat seperti hubungan luar negeri, pengadilan, moneter dan keuangan serta pertahanan keamanan. Pendapat ini menunjukkan dalam pelaksanaan desentralisasi tidak semua aspek diserahkan pada pemerintah daerah, akan tetapi pemerintah pusat tetap harus memiliki kontrol atas berbagai aspek yang menjadi tanggung jawab pemerintah dalam menjalankan negara.

Di Indonesia, mengenai desentralisasi diatur dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, dimana desentralisasi dikenal dengan istilah otonomi daerah. Menurut UU tersebut otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Otonomi daerah merupakan kemerdekaan atau kebebasan menentukan aturan sendiri berdasarkan perundang-undangan, dalam memenuhi kebutuhan daerah sesuai dengan potensi dan kemampuan yang dimiliki oleh daerah. Ditambahkan oleh Shah (2005) tujuan dari kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah adalah menciptakan pemerintah daerah yang demokratis, transparan, meningkatkan kapasitas administrasi, dan lebih mandiri dan mampu di dalam pengelolaan fiskal.

Secara teoritis desentralisasi fiskal merunut kepada teori *fiscal federalism*. Teori ini pada dasarnya dikembangkan dari dua teori sebelumnya yakni *traditional theory* (*first*

generation theory) dan *new fiscal theory* (*second generation theory*) (Khusaini, 2006). Pandangan teori tradisional tentang *fiscal federalism* menekankan keuntungan alokatif dari desentralisasi, untuk mendapatkan kemudahan informasi dari masyarakat. Dalam hal ini, terdapat dua ide yang mendasari keuntungan alokatif. Pertama, Penggunaan "*knowledge in society*", dimana menurut Sasana (2009), proses pengambilan keputusan yang terdesentralisasi akan mempermudah penggunaan informasi yang efisien. Dalam konteks keuangan publik, pemerintah daerah mempunyai informasi yang lebih baik dari pada pemerintah pusat tentang kondisi daerah sehingga pemerintah daerah akan lebih baik dalam pengambilan keputusan tentang penyediaan barang dan jasa publik daripada jika diserahkan ke pemerintah pusat. Kedua, Tiebout dalam Shah (2005) mengenalkan dimensi persaingan dalam pemerintah daerah dan mempunyai pandangan bahwa kompetisi antara pemerintah daerah tentang alokasi pengeluaran publik memungkinkan masyarakat memilih berbagai barang dan jasa publik yang sesuai dengan selera dan keinginan masyarakat. Suatu analogi argumentasi lainnya yang dikenal dengan ungkapan "*Love it or leave it*". Tiebout menekankan bahwa tingkat dan kombinasi pembiayaan barang publik bertaraf lokal dan pajak yang dibayar oleh masyarakat merupakan kepentingan politisi masyarakat lokal dengan pemerintah daerahnya. Masyarakat akan memilih untuk tinggal di lingkungan yang anggaran daerahnya memenuhi preferensi yang paling tinggi antara pelayanan publik dari pemerintah daerahnya dengan pajak yang dibayar oleh masyarakat. Ketika masyarakat tidak senang pada kebijakan pemerintah lokal dalam pembebanan pajak untuk pembiayaan barang publik bersifat lokal, maka hanya ada dua pilihan bagi warga

masyarakat, yaitu meninggalkan wilayah tersebut (*leave*) atau tetap tinggal di wilayah tersebut (*love*) dengan berusaha mengubah kebijakan pemerintah lokal melalui perwakilannya di daerah (DPRD) (Hyman dalam Khusaini 2006).

New perspective theory atau *second generation theory* menjelaskan bagaimana desentralisasi akan mempengaruhi perilaku pemerintah daerah. Dengan implementasi desentralisasi fiskal apakah pemerintah daerah akan berperilaku berbeda dengan ketika dalam sistem pemerintahan yang sentralistik. Secara teoritik, seharusnya pemerintah daerah akan berperilaku berbeda ketika pemerintah pusat menyerahkan berbagai kewenangan kepada pemerintah daerah, yaitu semakin berusaha meningkatkan kesejahteraan masyarakat lokal. Implikasi penting dari teori ini adalah bahwa desentralisasi akan mendorong pertumbuhan ekonomi daerah dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, dimana hal tersebut sangat bergantung pada fiskal insentif yang diberikan kepada masyarakat. Dalam *new perspective theory* dari *fiscal federalism* dijelaskan bahwa desentralisasi fiskal seyogyanya dapat mendekatkan pemerintah kepada masyarakat, sehingga dalam sistem pemerintahan yang desentralistik akan menciptakan efisiensi dalam perekonomian, peningkatan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat (Ross 1992 dalam Khusaini 2006). Hal ini sejalan dengan penjelasan Tiebout dalam Davoodi dan Zou (1998) menjelaskan:

The basic economic argument in favor of fiscal decentralization is based . on two complementary assumptions: 1 decentralization will increase economic efficiency because local governments are better positioned than the national government to deliver public services as a result of information

advantage; and 2 population mobility and competition among local governments for delivery of public services will ensure the matching of preferences of local communities and local governments.

Hal senada juga dikemukakan oleh Oates seperti yang dikutip oleh Akai dan Sakata (2002) yang menjelaskan : *the theoretical prediction that fiscal decentralization enhances or improves the efficiency of government and promotes economic development.* Sejalan dengan pendapat Gamkhar dan Oates (1996) menjelaskan terdapat tiga tujuan utama yang harus menjadi perhatian pemerintah daerah dalam melaksanakan desentralisasi fiskal, yakni:

- a. Menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah
- b. Meningkatkan kualitas pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat.
- c. Memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk ikut serta (berpartisipasi) dalam proses pembangunan.

Dengan demikian pelimpahan wewenang dan tata kelola dalam bentuk desentralisasi fiskal dalam pelaksanaannya harus berorientasi pada tujuan pemberian desentralisasi fiskal itu sendiri. Tujuan desentralisasi yang dikemukakan di atas sekaligus dapat merupakan indikator dari keberhasilan desentralisasi fiskal yang dilaksanakan oleh daerah. Bahkan dalam bagian lain Shah (2005) menjelaskan desentralisasi fiskal harus memiliki hubungan dengan peningkatan kinerja fiskal dan meningkatnya fungsi pasar secara umum.

Nampaknya tujuan dari desentralisasi fiskal hanya tercapai pada negara maju, sedangkan pada negara berkembang desentralisasi fiskal tidak memberikan dampak terhadap

pertumbuhan ekonomi. Hasil studi yang dilakukan Davoodi dan Zou (1998) menyatakan dampak desentralisasi fiskal yang berbeda antara Negara sedang berkembang dan negara maju, dimana pada Negara maju desentralisasi fiskal berdampak positif terhadap pertumbuhan ekonomi, sedangkan pada negara berkembang desentralisasi fiskal berdampak negatif terhadap pertumbuhan ekonomi. Hal senada juga ditemukan oleh Shuangcai dan Guiying (2004) dalam penelitiannya terkait dampak desentralisasi terhadap pertumbuhan ekonomi di Cina. Mereka menemukan fakta empiris bahwa desentralisasi fiskal di China pada rentang tahun 1979-1990 berdampak negatif terhadap pertumbuhan ekonomi. Namun, analisis menggunakan data terkini yang dipakai oleh Lee (2012) menunjukkan bahwa desentralisasi berdampak positif di China pasca reformasi menunjukkan relasi positif terhadap pertumbuhan ekonomi.

Menurut Dillinger (dalam Sidik 2001) desentralisasi fiskal merupakan pelimpahan wewenang dalam mengelola sumber-sumber keuangan yang mencakup :

- a. *Self-financing* atau *cost recovery* dalam pelayanan publik terutama melalui pengenaan retribusi daerah.
- b. *Co financing* atau *coproduction*, dimana pengguna jasa berpartisipasi dalam bentuk pembayaran jasa atau kontribusi tenaga kerja.
- c. Transfer dari pemerintah pusat terutama berasal dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), sumbangan darurat serta pinjaman daerah (sumber daya alam).

Suparmoko (2010) menjelaskan desentralisasi fiskal secara singkat dapat diartikan sebagai suatu proses distribusi anggaran dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah, untuk mendukung

fungsi atau tugas pemerintahan dan pelayanan publik sesuai dengan banyaknya kewenangan bidang pemerintahan yang dilimpahkan. Dalam konteks perundang – undangan, desentralisasi fiskal memberikan pengertian adanya pemisahan yang semakin tegas dan jelas dalam urusan keuangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Pemisahan dimaksud bisa tercermin pada kedua sisi anggaran; penerimaan dan pengeluaran. Di sisi penerimaan, daerah akan memiliki kewenangan yang lebih besar dalam *tax policy*. Sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 157 dan Pasal 158 UU No. 32 tahun 2004 yakni adanya keleluasaan yang lebih besar bagi daerah untuk menggali potensi penerimaan melalui pajak ataupun retribusi. Di sisi pengeluaran, daerah akan mendapat kewenangan penuh dalam penggunaan dana perimbangan (dari bagi hasil berupa PBB, BPHTB SDA, dan dana alokasi umum/DAU). Pada prinsipnya penggunaan kedua jenis dana perimbangan tersebut ditentukan oleh daerah sendiri. Jadi tidak lagi ditetapkan penggunaannya oleh pemerintah pusat seperti yang terjadi pada dana SDO (Subsidi Daerah Otonom) dan Inpres di masa lalu.

Dalam membahas mengenai desentralisasi fiskal, terdapat tiga variabel yang merupakan representasi desentralisasi fiskal (Khusaini, 2006) yaitu :

1. Desentralisasi Pengeluaran

Variabel ini didefinisikan sebagai rasio pengeluaran total masing-masing kabupaten/kota (APBD) terhadap total pengeluaran pemerintah (APBN).

2. Desentralisasi Pengeluaran Pembangunan

Variabel ini didefinisikan sebagai rasio antara total pengeluaran pembangunan masing-masing

kabupaten/kota (APBD) terhadap total pengeluaran pembangunan nasional (APBN). Variabel ini menunjukkan besaran relatif pengeluaran pemerintah dalam pembangunan antara pemerintah pusat dan daerah. Dari rasio ini dapat diketahui apakah pemerintah daerah dalam posisi yang baik untuk melaksanakan investasi sektor publik atau tidak. Jika terdapat hubungan positif antara variabel ini terhadap pertumbuhan ekonomi, maka pemerintah lokal dalam posisi yang baik untuk melakukan investasi di sektor publik.

3. Desentralisasi Penerimaan

Variabel ini didefinisikan sebagai rasio antara total penerimaan masing-masing kabupaten/kota (APBD), tidak termasuk subsidi terhadap total penerimaan pemerintah. Variabel ini mengekspresikan besaran relatif antara pendapatan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat.

Pelaksanaan desentralisasi fiskal harus diikuti oleh kemampuan pemerintah daerah dalam memungut pajak (*taxing power*) (Bahl, 1999). Secara teori adanya kemampuan pajak, maka pemerintah daerah akan memiliki sumber dana pembangunan yang besar. Pajak yang dikenakan oleh pemerintah daerah dapat berdampak positif yang akan digunakan untuk membangun berbagai infrastruktur dan membiayai berbagai pengeluaran publik. Bahkan lebih jauh Booth (2000) menjelaskan bahwa desentralisasi fiskal dapat dijadikan penilaian kemandirian atau kemampuan fiskal. Menurutnya kemampuan fiskal diartikan sebagai proporsi total pendapatan propinsi dan kabupaten/kota yang diperoleh dari sumber-sumber diluar subsidi dari pemerintah pusat.

Selanjutnya, Suparmoko (2010) menjelaskan untuk mengukur desentralisasi fiskal dapat digunakan rasio antara PAD dengan total pendapatan daerah, rasio antara PAD dengan penerimaan daerah. Harus diakui bahwa derajat desentralisasi fiskal daerah di Indonesia masih rendah, artinya daerah belum mampu untuk membiayai pengeluaran rutinnya. Oleh karena itu otonomi daerah dapat terwujud apabila disertai dengan otonomi keuangan yang efektif dan daerah mempunyai kemampuan menggali sumber-sumber PAD. Melalui optimalisasi PAD ini, diharapkan ketergantungan pemerintah daerah terhadap dana transfer berupa DAU dari pemerintah pusat semakin berkurang.

C. FLYPAPER EFFECT

Flypaper effect atau lebih dikenal dengan efek kertas layang adalah suatu kondisi yang menunjukkan porsi penggunaan DAU yang lebih tinggi daripada PAD dalam hal belanja daerah (Sukri dan Halim 2004; Maimunah 2006). Karena itu *flypaper effect* dianggap sebagai suatu anomali dalam perilaku rasional jika transfer harus dianggap sebagai tambahan pendapatan masyarakat (seperti halnya pajak daerah), sehingga harus dibelanjakan dengan cara yang sama pula dengan pendapatan asli daerah. Fenomena *flypaper effect* membawa implikasi lebih luas bahwa transfer akan meningkatkan belanja pemerintah daerah lebih besar daripada penerimaan transfer itu sendiri.

Anomali yang timbul tersebut menghasilkan dua aliran pemikiran dari para pengamat ekonomi mengenai telaah *flypaper effect*, yakni Model Birokratik (*bureaucratic model*) dan Model Ilusi Fiskal (*fiscal illusion model*) (Sukri dan Halim 2004; Maimunah 2006). Pemikiran birokratik berpandangan posisi birokrat lebih kuat dalam pengambilan keputusan publik dimana berusaha

untuk memaksimalkan anggaran sebagai proksi kekuasaannya. Model birokratik juga menegaskan *flypaper effect* sebagai akibat dari perilaku birokrat yang leluasa untuk membelanjakan transfer daripada menaikkan pajak. Shinta (2009: 37) menyatakan bahwa “implikasi yang penting dari model ini bahwa desentralisasi fiskal memacu pertumbuhan sektor publik. Dalam sistem yang terdesentralisasi, pemerintah daerah memiliki lebih banyak informasi untuk membedakan kepentingan penduduknya sehingga bisa memperoleh lebih banyak sumber daya dari perekonomian. Sehingga efisiensi ekonomi penyediaan barang publik akan tercapai dengan melibatkan partisipasi masyarakat”.

Model Ilusi Fiskal (*fiscal illusion model*) pertama kali dikemukakan oleh ekonom Italia bernama Amilcare Puviani yang menggambarkan ilusi fiskal terjadi saat pembuat keputusan yang memiliki kewenangan dalam suatu institusi menciptakan ilusi dalam penyusunan keuangan (rekayasa) sehingga mampu mengarahkan pihak lain pada penilaian maupun tindakan tertentu. Maksud dari penjelasan di atas dalam konteks penelitian ini adalah pemerintah daerah melakukan rekayasa terhadap anggaran agar mampu mendorong masyarakat untuk memberikan kontribusi lebih besar dalam hal membayar pajak atau retribusi, dan juga mendorong pemerintah pusat untuk mengalokasikan dana dalam jumlah yang lebih besar. Apabila terdapat respon yang asimetris terkait dengan penerimaan maupun pengeluaran maka dapat diindikasikan terjadi ilusi fiskal (Shinta, 2009: 38).

D. PENGEMBANGAN HIPOTESIS

1. Hubungan DAU dan Belanja Daerah

Dalam literatur ekonomi dan keuangan daerah, hubungan pendapatan dan belanja daerah didiskusikan secara

luas sejak akhir dekade 1950-an dan berbagai hipotesis tentang hubungan diuji secara empiris (Chang dan Ho 2002). Holtz-Eakin et al. (1994) menyatakan bahwa terdapat keterkaitan sangat erat antara transfer dari pemerintah pusat dengan belanja pemerintah daerah. Studi Gennari dan Messina (2012) menggunakan sampel pemerintah kota di Italia, menemukan bukti empiris bahwa dalam jangka panjang transfer berpengaruh terhadap belanja daerah. Secara spesifik mereka menegaskan bahwa variabel-variabel kebijakan pemerintah daerah dalam jangka pendek disesuaikan dengan transfer yang diterima, sehingga memungkinkan terjadinya respon yang non-linier dan *asymmetric*. Gamkhar dan Oates (1996) menyatakan bahwa pengurangan jumlah transfer (*cut in the federal grants*) menyebabkan penurunan dalam pengeluaran daerah. Hal tersebut juga tidak berbeda dengan hasil penelitian Sukri dan Halim (2004).

Berdasarkan konsep dan temuan-temuan tersebut di atas, maka hipotesis untuk melihat hubungan DAU dengan belanja daerah yang terdiri dari belanja operasi dan belanja modal pada pemerintah kabupaten/kota di Indonesia adalah sebagai berikut:

H_{1a}: DAU memiliki hubungan resiprokal dengan belanja operasi.

H_{1b} : DAU memiliki hubungan resiprokal dengan belanja modal.

2. Hubungan PAD dan Belanja Daerah

Studi tentang pengaruh pendapatan daerah (*local own source revenue*) terhadap pengeluaran daerah sudah banyak dilakukan (misalnya Sasana 2010; Acosta 2008; Deller et al. 2007; Gounder et al. 2007; Adi 2006; Hines dan Thaler 1995;). Hipotesis yang menyatakan bahwa pendapatan (terutama pajak) akan mempengaruhi anggaran belanja pemerintah daerah

dikenal dengan nama *tax spend hypothesis* (Acosta 2008; Deller et al. 2007; Gounder et al. 2007). Dalam hal ini pengeluaran Pemerintah daerah akan disesuaikan dengan perubahan dalam penerimaan pemerintah daerah atau perubahan pendapatan terjadi sebelum perubahan pengeluaran. Hipotesis untuk menguji hubungan PAD terhadap belanja daerah yang terdiri dari belanja operasi dan belanja modal pada pemerintah daerah kabupaten/kota di Indonesia adalah sebagai berikut:

H_{2a}: PAD memiliki hubungan resiprokal dengan belanja operasi.

H_{2b}: PAD memiliki hubungan resiprokal dengan belanja modal.

3. Hubungan DAU dan PAD

Seperti yang dikemukakan oleh Maimunah (2006), Suparmoko (2010), dan Sasana (2010) bahwa besaran dana transfer (DAU) dari pemerintah pusat diharapkan mampu mendongkrak besaran pendapatan pemerintah daerah yang tercermin dalam PAD, sehingga diharapkan di masa yang akan datang besaran DAU menjadi lebih sedikit pada daerah yang memiliki PAD yang besar. Pada bagian lain, menurut kajian LPPM UI bahwa antara DAU dan PAD memiliki sifat yang saling menentukan, artinya besaran DAU tergantung kepada besarnya PAD, dan diharapkan DAU yang ditransfer mampu mendongkrak PAD di masa mendatang. Berdasarkan uraian konsep tentang DAU dan PAD serta hasil – hasil penelitian di atas, maka dapat dikembangkan hipotesis penelitian sebagai berikut:

H₃: DAU memiliki hubungan resiprokal dengan PAD.

4. Flypaper Effect Pada DAU, PAD dan Belanja Daerah

Beberapa studi empiris menunjukkan bahwa perbedaan stimulus antara *grants* dan pendapatan sendiri memang terjadi (Gennari dan

Messina 2012; Aragon 2012; Baskaran 2012; Lee 2012; Pramuka 2010; Sasana 2010; Masdjojo & Sukartono 2008; Hall 2008; Acosta 2008; Deller, dkk. 2007; Gounder dkk. 2007; Kuncoro 2007; Maimunah 2006; Melo 2002; Kusumadewi & Rahman 1999; Barnett, dkk. 1991). Deller, dkk. (2007) melakukan studi analisis dan empirik dengan sampel pemerintah kota di Kanada dan menyatakan bahwa *unconditional grants* kepada pemerintah kota diiringi dengan kenaikan dalam pengeluaran pemerintah kota (tapi dengan jumlah yang lebih kecil dari *grants*).

Deller, dkk. (2007) menganalisis hubungan pendapatan yang berasal dari bagi hasil dengan menggunakan data 581 kota dan villages di Wisconsin, Amerika Serikat dan menemukan untuk setiap dollar kenaikan dalam pendapatan per kapita, maka pengeluaran total per kapita meningkat sekitar 12 sampai 15 sen. Untuk setiap kenaikan dalam pendapatan bagi hasil per kapita, peningkatan pengeluaran per kapita mencapai 46-55 sen. Hasil ini konsisten dengan hipotesis *flypaper effect*. Deller, dkk. (2007) menduga bahwa pola respon daerah ini juga dipengaruhi oleh formula penentuan bagi hasil itu sendiri.

Penelitian Gennari dan Messina (2012) memberikan bukti empiris tentang adanya *flypaper effect* dalam jangka panjang untuk sampel pemerintah kota di Italia. Mereka menyatakan bahwa *local governments consistently increase their expenditure more with respect to increase in State transfer rather than increase in own revenues*. Lee (2012) memberikan bukti senada untuk data pemerintah kota di Cina, yakni terjadinya *flypaper effect* dalam reaksi belanja terhadap *unconditional grants*. Karena itu *flypaper effect* dianggap sebagai suatu anomali dalam perilaku rasional jika transfer harus dianggap sebagai (tambahan) pendapatan masyarakat (seperti halnya pajak daerah), sehingga mestinya

dihabiskan (dibelanjakan) dengan cara yang sama pula (Hines dan Thaler 1995; Inman 2008). Pada penelitian Kusumadewi dan Rahman (1999) terjadi *flypaper effect* dalam merespon (belanja) transfer (DAU) dan PAD pada pemerintah kabupaten/kota di Indonesia. begitu pula dengan penelitian Maimunah (2006) yang menemukan *flypaper effect* pada Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota di Sumatera. Para peneliti menemukan *flypaper effect* dengan kondisi ketika belanja pemerintah lokal meningkat pada saat mendapatkan transfer dari pemerintah pusat, dengan peningkatan belanja yang tidak sebanding dengan pendapatan pemerintah lokal (Inman, 2008). Sesuai dengan karakteristik anggaran pemerintah di Indonesia, maka *flypaper effect* terjadi dalam kondisi : (1) apabila efek (nilai koefisien) DAU terhadap Belanja Daerah lebih besar daripada efek PAD dan keduanya sama-sama signifikan, atau (2) PAD tidak signifikan, maka dapat disimpulkan terjadi *flypaper effect* (Maimunah, 2006).

Berdasarkan uraian konsep *flypaper effect* dan hasil – hasil penelitian di atas, maka dapat dikembangkan hipotesis penelitian sebagai berikut:

H_{4a} : Bila respon DAU lebih besar dari PAD terhadap belanja operasi, maka terjadi *flypaper effect*.

H_{4b} : Bila respon DAU lebih besar dari PAD terhadap belanja modal, maka terjadi *flypaper effect*.

E. METODE PENELITIAN

1. Variabel Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan survey terhadap realisasi APBD khususnya mengenai belanja operasi, belanja modal, DAU, dan PAD seluruh Kabupaten/Kota di Indonesia dalam periode triwulanan selama kurun waktu tahun 2004 – 2013 yang diperoleh dari Direktorat Jenderal Perimbangan

Keuangan Kementerian Keuangan Republik Indonesia.

Sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini, variabel yang akan diteliti terdiri dari:

a. Belanja Operasi

Adalah pengeluaran anggaran untuk kegiatan sehari-hari pemerintah pusat/daerah yang memberi manfaat jangka pendek. Belanja operasi antara lain meliputi belanja pegawai, belanja barang, bunga, subsidi, hibah, bantuan sosial. (Sumber : PP 71 tahun 2010 tentang SAP).

b. Belanja Modal

pengeluaran anggaran untuk perolehan aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi. Belanja modal meliputi antara lain belanja modal untuk perolehan tanah, gedung dan bangunan, peralatan, aset tak berwujud. (Sumber : PP 71 tahun 2010 tentang SAP).

c. Pendapatan Asli Daerah

Adalah pendapatan yang diperoleh Daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. (UU RI No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah)

d. Dana Alokasi Umum

Adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. (UU RI No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah)

2. Teknik Analisis Data

Guna melihat hubungan antara variabel yang akan diteliti, digunakan *Vector Autoregressive (VAR)* sebagai alat analisis. Teknik analisis VAR digunakan apabila data yang digunakan adalah data deret waktu dan dapat digunakan untuk melihat hubungan timbal balik pada variabel – variabel yang diteliti (Juanda dan Junaidi, 2012, p. 134).

Terdapat tiga bentuk model VAR yaitu (1) *Unrestricted VAR* yang terdiri dari *VAR in level* dan *VAR in difference*, (2) *Restricted VAR* atau disebut *Vector Error Correction Model (VECM)*, dan (3) *Structural VAR*. *VAR in level* digunakan dalam kondisi data yang stationer, apabila tidak stationer maka harus distationerkan terlebih dahulu, *VAR in difference* digunakan jika data tidak stationer dalam *level* dan tidak memiliki hubungan kointegrasi. VECM digunakan dalam kondisi data tidak stationer namun terkointegrasi. *Structural VAR* merupakan bentuk VAR yang direstriksi berdasarkan hubungan teoritis yang kuat dan skema urutan peta hubungan terhadap peubah-peubah yang digunakan dalam model VAR (Juanda dan Junaidi, 2012, p. 137).

Pemilihan model VAR berdasarkan pengujian stationer tidaknya data penelitian. Guna kepentingan ini digunakan uji akar unit (*unit root test*) melalui metode Dickey-Fuller (DF) berupa nilai t-hitung DF yang dibandingkan dengan *test critical value* pada tingkat kesalahan alpha 1%, 5% atau 10%. Jika t-hitung lebih besar dari *test critical value*, data bersifat stationer dan sebaliknya t-hitung lebih kecil dari *test critical value*, data bersifat tidak stationer.

Sesuai dengan hipotesis yang diajukan dalam penelitian ini, persamaan berdasarkan analisis VAR adalah sebagai berikut:

Model VAR PAD dan Belanja Operasi

$$BOPR_t = \alpha_1 + \alpha_2 PAD_t + \alpha_3 BOPR_{t-1} + e_{1t} \dots 1.5$$

$$PAD_t = \alpha_1 + \alpha_2 BOPR_{t-1} + \alpha_3 PAD_{t-1} + e_{2t} \dots 1.6$$

Model VAR PAD dan Belanja Modal

$$BMOD_t = \alpha_1 + \alpha_2 PAD_t + \alpha_3 BMOD_{t-1} + e_{1t} \dots 1.7$$

$$PAD_t = \alpha_1 + \alpha_2 BMOD_{t-1} + \alpha_3 PAD_{t-1} + e_{2t} \dots 1.8$$

Model VAR DAU dan PAD

$$DAU_t = \alpha_1 + \alpha_2 PAD_t + \alpha_3 DAU_{t-1} + e_{1t} \dots 1.9$$

$$PAD_t = \alpha_1 + \alpha_2 DAU_{t-1} + \alpha_3 PAD_{t-1} + e_{2t} \dots 2.0$$

Model VAR Belanja Operasi, DAU, dan PAD

$$BOPR_t = \alpha_1 + \alpha_2 DAU_t + \alpha_3 PAD_t + \alpha_4 BOPR_{t-1} + e_{1t} \dots 2.1$$

$$DAU_t = \alpha_1 + \alpha_2 BOPR_{t-1} + \alpha_3 DAU_{t-1} + \alpha_4 PAD_{t-1} + e_{2t} \dots 2.2$$

$$PAD_t = \alpha_1 + \alpha_2 BOPR_{t-1} + \alpha_3 DAU_{t-1} + \alpha_4 PAD_{t-1} + e_{3t} \dots 2.3$$

Model VAR Belanja Modal, DAU, dan PAD

$$BMOD_t = \alpha_1 + \alpha_2 DAU_t + \alpha_3 PAD_t + \alpha_4 BMOD_{t-1} + e_{1t} \dots 2.4$$

$$DAU_t = \alpha_1 + \alpha_2 BMOD_{t-1} + \alpha_3 DAU_{t-1} + \alpha_4 PAD_{t-1} + e_{2t} \dots 2.5$$

$$PAD_t = \alpha_1 + \alpha_2 BMOD_{t-1} + \alpha_3 DAU_{t-1} + \alpha_4 PAD_{t-1} + e_{2t} \dots 2.6$$

Model VAR DAU dan Belanja Operasi

$$BOPR_t = \alpha_1 + \alpha_2 DAU_t + \alpha_3 BOPR_{t-1} + e_{1t} \dots 1.1$$

$$DAU_t = \alpha_1 + \alpha_2 BOPR_{t-1} + \alpha_3 DAU_{t-1} + e_{2t} \dots 1.2$$

Model VAR DAU dan Belanja Modal

$$BMOD_t = \alpha_1 + \alpha_2 DAU_t + \alpha_3 BMOD_{t-1} + e_{1t} \dots 1.3$$

$$DAU_t = \alpha_1 + \alpha_2 BMOD_{t-1} + \alpha_3 DAU_{t-1} + e_{2t} \dots 1.4$$

Pengujian hipotesis model VAR digunakan uji kausalitas Granger (*Granger causality test*). Uji kausalitas adalah pengujian untuk menentukan hubungan sebab akibat antara peubah dalam sistem VAR yang dituliskan dalam persamaan sebagai berikut:

$$Y_t = \sum_{i=1}^n \alpha_i Y_{t-i} + \sum_{i=1}^n \beta_i X_{t-i} + \varepsilon_{1t} \dots 2.7$$

$$X_t = \sum_{i=1}^n \gamma_i X_{t-i} + \sum_{i=1}^n \lambda_i Y_{t-i} + \varepsilon_{2t} \dots 2.8$$

Berdasarkan persamaan tersebut disusun persamaan untuk menguji apakah X mempengaruhi Y dan sebaliknya apakah Y mempengaruhi X seperti dalam persamaan 1.1 sampai dengan persamaan 2.6. Prosedur pengujian atas persamaan tersebut menggunakan uji F. Nilai F hitung ditentukan dengan menggunakan rumus sebagai berikut:

$$F = (n-k) \frac{(RSS_R - RSS_{UR})}{m(RSS_{UR})} \quad 2.9$$

Dimana:

RSS_R = *Residual sum of squares persamaan restricted*

RSS_{UR} = *Residual sum of squares persamaan unrestricted*

n = jumlah observasi

m = jumlah lag

k = jumlah parameter estimasi pada persamaan *unrestricted*

Melalui perbandingan nilai F-hitung dengan F-tabel selanjutnya dapat digunakan untuk menentukan menolak atau menerima hipotesis nol. Jika nilai F-hitung > F-tabel, maka H_0 ditolak dan sebaliknya menerima H_0 .

Perhitungan pengujian dan Analisis VAR dalam penelitian ini menggunakan *software E-Views* versi 6.0.

F. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Pengujian stationeritas data menunjukkan data stationer dalam kondisi *1st difference* (lihat tabel A) pada tingkat kesalahan alpha 1%, 5% maupun 10% dan dengan demikian model VAR yang dapat digunakan adalah VAR *unrestricted*. Selanjutnya hasil Analisis pemilihan model VAR yang optimal menunjukkan model akan optimal dalam kondisi lag 2 (lihat tabel B dan C).

Seperti yang diuraikan dalam metodologi bahwa pengujian hipotesis dalam penelitian ini menggunakan uji kausalitas Granger. Berikut ini disajikan ikhtisar hasil pengujian kausalitas Granger atas variabel DAU, PAD, Belanja Operasi dan Belanja Modal:

Tabel 1
Ikhtisar Hasil Pengujian Kausalitas Granger

	Hasil Pengujian	Interpretasi
DAU $\leftrightarrow$ BOPR	Menerima H_0	DAU tidak memiliki hubungan resiprokal dengan belanja operasi.
PAD $\leftrightarrow$ BOPR	Menolak H_0	PAD memiliki hubungan resiprokal dengan belanja operasi.
DAU $\leftrightarrow$ BMOD	Menolak H_0	DAU memiliki hubungan resiprokal dengan belanja modal.
PAD $\leftrightarrow$ BMOD	Menolak H_0	PAD memiliki hubungan resiprokal dengan belanja modal.
DAU $\leftrightarrow$ PAD	Menerima H_0	DAU tidak memiliki hubungan resiprokal dengan PAD.

Sumber : Hasil pengolahan VAR dengan E-Views versi 6.0, tahun 2014

Menyimak tabel di atas, nampak bahwa DAU dan belanja operasi menunjukkan tidak terdapat hubungan resiprokal. Hal ini menunjukkan pemerintah daerah mengalokasikan belanja operasi dari sumber lain, misalnya PAD. Dengan demikian temuan ini bertentangan dengan hasil penelitian Gennari dan Messina (2012) menggunakan sampel pemerintah kota di Italia, menemukan bahwa variabel-variabel kebijakan pemerintah daerah dalam jangka pendek disesuaikan dengan transfer yang diterima, sehingga memungkinkan terjadinya respon yang non-linier dan *asymmetric*.

Hubungan resiprokal diperlihatkan oleh PAD dan biaya

operasi, dimana PAD pada masa sekarang menjadi penentu alokasi belanja operasi di masa mendatang, dan sebaliknya belanja operasi pada gilirannya akan menjadi pertimbangan pencapaian target PAD di masa mendatang. Hal ini sejalan dengan temuan Acosta (2008); Deller et al. (2007); Gounder et al. (2007) yang menyatakan bahwa pendapatan (terutama pajak) akan mempengaruhi anggaran belanja pemerintah daerah dikenal dengan nama *tax spend hypothesis*. Dalam hal ini pengeluaran Pemerintah daerah akan disesuaikan dengan perubahan dalam penerimaan pemerintah daerah atau perubahan pendapatan terjadi sebelum perubahan pengeluaran.

Mengenai hubungan DAU dan belanja modal, Tabel 1 menunjukkan terdapat hubungan resiprokal antara keduanya, artinya DAU tahun ini merupakan hasil perhitungan dari belanja modal sebelumnya, dan begitu pula penerimaan DAU tahun ini menjadi proyeksi bagi pemerintah daerah dalam menaksir perkiraan belanja modal pada periode mendatang. Hasil penelitian sekaligus menjadi pelengkap teknik perhitungan DAU bagi suatu daerah ditentukan melalui celah fiskal dan alokasi dasar¹ yang keduanya ditentukan berdasarkan kemampuan PAD, penerimaan bagi hasil dan kondisi makro seperti jumlah penduduk, luas wilayah, Indeks Kemahalan Konstruksi, Produk Domestik Regional Bruto per kapita, dan Indeks Pembangunan Manusia. Pada bagian lain kondisi ini mencerminkan Pemerintah Pusat melalui DAU berupaya untuk meningkatkan kemandirian daerah dengan mendorong belanja modal sebesar – besarnya sebagai katalisator untuk memperoleh pendapatan daerah. Hal yang sama juga ditemukan oleh para peneliti di negara

lain seperti Melo (2002), Deller, dkk. (2007), Acosta (2008), Gennari dan Messina (2012), Lee (2012), dan Baskaran (2012) yang mengungkapkan bahwa besaran belanja pemerintah lokal dipengaruhi oleh dana – dana transfer dari pemerintah pusat.

Seperti halnya hubungan DAU dan belanja modal, dari sisi Pemerintah Daerah terdapat hubungan resiprokal antara PAD dan belanja modal dimana besarnya PAD saat ini akan menjadi penentu belanja modal di masa mendatang, dan sebaliknya belanja modal yang diperlukan menjadi penentu target PAD yang harus diperoleh oleh pemerintah. Praktek demikian sejalan dengan konsep penganggaran pemerintah bahwa kebutuhan belanja akan menjadi target untuk memperoleh pendapatan di masa yang akan datang, dan berlaku sebaliknya. Hasil penelitian ini mendukung hasil penelitian yang dilakukan Kusumadewi dan Rahman (1999), Maimunah (2006), dan Sasana (2010) yang meneliti pola penganggaran pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Sumatera maupun di Jawa.

Adanya hubungan antara DAU dengan belanja modal dan PAD dengan belanja modal pada bagian lain dapat digunakan untuk menguji terjadi tidaknya *flypaper effect*. Tabel F pada lampiran menunjukkan nilai F-hitung DAU ternyata lebih besar dari PAD atau dengan kata lain responsivitas DAU lebih besar daripada PAD terhadap belanja modal, artinya dalam anggaran pemerintah daerah menunjukkan adanya fenomena *flypaper effect*. Temuan ini menunjukkan bahwa pemerintah daerah masih tergantung pada alokasi DAU sebagai transfer dari Pemerintah Pusat walaupun telah diberlakukan kebijakan intensifikasi dan ekstensifikasi pajak daerah yang tertuang dalam UU No. 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang diharapkan

¹ Undang – Undang No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Negara

memberikan stimulus yang cukup berarti dalam mendorong kemandirian fiskal di daerah.

Temuan terjadinya *flypaper effect* pada anggaran pemerintah daerah sejalan dengan temuan Kusumadewi dan Rahman (1999) yang menemukan adanya *flypaper effect* dalam respon Pemda terhadap Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Indonesia selama tahun 2001 – 2004. Begitu pula dengan hasil penelitian Maimunah (2006) menemukan *flypaper effect* pada Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota di Sumatera, serta Sasana (2010) yang meneliti 33 Provinsi di Indonesia. Hasil penelitian ini sekaligus menunjukkan kecenderungan yang sama pada negara berkembang lainnya seperti yang ditemukan oleh Melo (2002), Deller, dkk. (2007), Acosta (2008), Gennari dan Messina (2012), Lee (2012), dan Baskaran (2012).

G. KESIMPULAN, IMPLIKASI DAN PENELITIAN SELANJUTNYA

Sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian, diperoleh hasil sebagai berikut: *pertama*, DAU dan belanja operasi tidak memiliki hubungan resiprokal, sedangkan pada belanja modal, DAU memiliki hubungan resiprokal dengan belanja modal. *Kedua*, PAD dan belanja operasi memiliki hubungan resiprokal, begitu pula hubungannya dengan belanja modal. *Ketiga*, DAU dan PAD tidak memiliki hubungan resiprokal, walaupun hal ini sesungguhnya bertentangan dengan praktek yang terjadi di pemerintahan di mana penentuan besaran DAU adalah didasarkan kepada PAD. *Keempat*, terdapat *flypaper effect* dalam hubungan DAU, PAD dengan belanja modal. Temuan keempat ini menunjukkan 'geliat' kemandirian fiskal daerah belum

mengalami perkembangan yang lebih baik.

Secara teoritis, hasil penelitian ini serta didukung pula oleh sejumlah penelitian lainnya tentang *flypaper effect* di Indonesia dapat digeneralisasi bahwa tujuan desentralisasi fiskal tidak terjadi pada negara berkembang seperti Indonesia, dan hal ini sekaligus menjadi salah satu sumbangan dalam memperkuat teori *new perspective* bahwa desentralisasi fiskal sebagai bagian dari semangat otonomi daerah dalam pemanfaatannya dapat menunjukkan perilaku pemerintah daerah.

Secara empiris, adanya fenomena *flypaper effect* pada belanja pemerintah Kabupaten/Kota di Indonesia, pemerintah pusat perlu melakukan penataan kebijakan pemanfaatan DAU yang berorientasi pada peningkatan belanja modal, misalnya DAU dialokasikan untuk pembangunan infrastruktur atau layanan dasar di bidang pendidikan, kesehatan, dan lain sebagainya ; atau kegiatan dalam rangka memperluas lapangan pekerjaan. Tentunya hal ini akan memiliki dampak yang besar bagi masyarakat dalam peningkatan pelayanan publik maupun mengurangi pengangguran. Dengan demikian, DAU menjadi penting bagi suatu daerah sebagai salah satu pendapatan daerah yang dapat digunakan sebagai modal untuk memenuhi kebutuhan daerah dan menjadikan daerah tersebut memiliki kapabilitas yang tinggi.

Penelitian ini terfokus pada pengkajian model VAR secara nasional, oleh karenanya untuk penelitian berikutnya peneliti menyarankan model VAR untuk masing – masing Kabupaten dan Kota di seluruh Indonesia supaya mendapatkan variasi model VAR secara lebih baik.

H. UCAPAN TERIMA KASIH

Hasil penelitian ini telah dipresentasikan dalam acara Seminar dan *Call for Paper 3rd Economics and Business Research Festival* dengan tema “Business Dynamics Toward Competitive Region of ASEAN” di Universitas Kristen Satya Wacana, Salatiga pada tanggal 13 November 2014. Oleh karena itu peneliti mengucapkan terima kasih kepada tim reviewer yang telah memberikan komentar dan kontribusi dalam penyempurnaan artikel ini maupun peserta diskusi khususnya kepada Bapak Made Dudy Setiawan.

DAFTAR PUSTAKA

- Acosta, P. (2008). The Flypaper Effect in Presence of Spatial Interdependence: Evidence from Argentinean Municipalities. *The Annals of Regional Science*, 44(3), 453–466. doi:10.1007/s00168-008-0277-0
- Adi, P. H. (2006). Hubungan Antara Pertumbuhan Ekonomi Daerah, Belanja Pembangunan dan Pendapatan Asli Daerah: Studi pada Kabupaten dan Kota se-Jawa Bali. In *Simposium Nasional Akuntansi IX* (pp. 23–26).
- Akai, N., & Sakata, M. (2002). Fiscal Decentralization Contribute to Economic Growth: Evidence from State – Level Cross – Section data for United States. *Journal of Urban Economics*, 52, 93–108.
- Alie, M. (2014). Efektivitas pengelolaan keuangan daerah. <http://marzukialie.com>.
- Aragon, F. (2012). *Local Spending, Transfers and Costly Tax Collection* (pp. 1–37).
- Bahl, R. (1999). *Implementation Rules For Fiscal Decentralization*. New York: The World Bank.
- Barnett, R. R., Levaggi, R., & Smith, P. (1991). Does The Flypaper Model Stick? A test of The Relative Performance of The Flypaper and Conventional Models of Local Government Budgetary Behaviour. *Public Choice*, 69(1), 1–18.
- Baskaran, T. (2012). *The Flypaper Effect: Evidence from A Natural Experiment in Hesse* (pp. 1–25). Goettingen, Germany.
- Booth, A. (2000). *Upaya-Upaya Untuk Mendesentralisasi Kebijakan Perpajakan. Masalah Kemampuan Perpajakan, usaha Perpajakan dan Perimbangan Keuangan, Hubungan Pusat – Daerah dalam Pembangunan*(Rangkuman Collin Mac Andrews dan Icksul Amal). Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Chang, T., & Ho, Y. H. (2002). Tax or Spend, What Cause What: Taiwan's Experience. *International Journal of Business and Economics*, 1(2), 157–165.
- Davoodi, H., & Zou, H. (1998). Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-Country Study. *Journal of Urban Economics*, 43, 244–257.
- Deller, S., Maher, C., & Liedo, V. (2007). Wisconsin Local Government, State Shared Revenues and The Illusive Flypaper Effect. *Journal of Budgeting, Accounting, and Financial Management*, 19(2), 200–220.
- Falleti, T. G. (2005). A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective. *American Political Science Review*, 99, 327 – 346.
- Gamkhar, S., & Oates, W. (1996). Asymmetries in The Response to Increases and Decreases in Intergovernmental Grants: Some Empirical Findings. *National Tax Journal*, 49(4), 501–512.
- Gennari, E., & Messina, G. (2012). *How Sticky are Local Expenditures in Italy? Assessing The Relevance of The*

- "Flypaper Effect" Through Municipal Data (No. 844) (pp. 1–31). Italy.
- Gounder, N., Narayan, P. K., & Prasad, A. (2007). An Empirical Investigation of the Relationship Between Government Revenue and Expenditure: The Case of The Fiji Islands. *International Journal of Social Economics*, 34(3), 147–158. doi:10.1108/03068290710726711
- Hall, J. L. (2008). The Changing Federal Grant Structure and Its Potential Effects on State and Local Community Development Efforts. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 20(1), 46–71.
- Heryana, T. (2014). Flypaper Effect: Suatu Analisis Pola Anggaran Pemerintah Daerah Menyongsong Asean Economic Community. In *3rd Economics & Business Research Festival: Business Dynamics Toward Competitive Economic Region of ASEAN* (pp. 179–201). Salatiga, Jawa Tengah: Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Kristen Satya Wacana.
- Hines, J. R., & Thaler, R. H. (1995). Anomalies: The Flypaper Effect. *Journal of Economic Perspectives*, 9(4), 217–226. doi:10.1257/jep.9.4.217
- Holtz-Eakin, D., Rosen, H. S., & Tilly, S. (1994). Intertemporal Analysis of State in Local Government Spending: Theory and Test. *Journal of Urban Economics*, 35, 159–174.
- Inman, R. P. (2008). *The Flypaper Effect* (pp. 1–10). Massachusetts.
- Juanda, B., & Junaidi. (2012). *Ekonometrika Deret Waktu: Teori dan Aplikasi*. Bogor, Indonesia: IPB Press.
- Khusaini, M. (2006). *Ekonomi Publik: Desentralisasi Fiskal dan Pembangunan Daerah*. Malang: BPFE Universitas Brawijaya.
- Kuncoro, H. (2007). Fenomena Flypaper Effect pada Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kota dan Kabupaten di Indonesia. In *Simposium Nasional Akuntansi X* (pp. 1–29). Makassar, Indonesia.
- Kusumadewi, D. A., & Rahman, A. (1999). Flypaper Effect pada Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota di Indonesia. *JAAI*, 11(1), 67–80.
- Lee, L. (2012). The Flypaper and Teflon Effects: Evidence from China. *Modern Economy*, 03(07), 811–816. doi:10.4236/me.2012.37103
- Maimunah, M. (2006). Flypaper Effect pada Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota di Pulau Sumatera. In *Simposium Nasional Akuntansi IX* (pp. 23–26). Padang, Indonesia.
- Masdjojo, G. N., & Sukartono. (2008). Pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Perimbangan terhadap Belanja Daerah serta Analisis Flypaper Effect Kabupaten/Kota di Jawa Tengah Tahun 2006-2008. *Jurnal Telaah Manajemen*, 6(1), 32–50.
- Melo, L. (2002). The Flypaper Effect under Different Institutional Contexts: The Colombian Case. *Public Choice*, 111(3-4), 317–345.
- Pramuka, B. A. (2010). Flypaper Effect pada Pengeluaran Pemerintah Daerah di Jawa. *Jurnal Ekonomi Pembangunan*, 11, 1–12.
- Sasana, H. (2009). Peran Desentralisasi Fiskal terhadap Kinerja Ekonomi di Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Tengah. *Jurnal Ekonomi Pembangunan*, 10(1), 103–124.
- Sasana, H. (2010). Flypaper Effect pada Dana Alokasi Umum, Dana Bagi Hasil, dan Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Daerah pada Provinsi di Indonesia. *Eko-Regional*, 5(2), 60–66.

- Shah, A. (2005). Fiscal Decentralization and Fiscal Performance. In *Annual Congress of the International Institute of Public Finance*. Jeju Island, Korea.
- Shuangcai, Z., & Guiying, L. I. U. (2004). Influencing Factors Analysis of and Control Systems Design of Budgetary Slack in Chinese Enterprise 2 The Present Situation of Budgetary Slack in China, 127–132.
- Sidik, M. (2001). Studi Empiris Desentralisasi Fiskal: Prinsip, Pelaksanaan di Berbagai Negara, serta Evaluasi Pelaksanaan Penyerahan Personil, Peralatan, Pembiayaan dan Dokumentasi Sebagai Konsekuensi Kebijakan Pemerintah. In *Sidang Pleno X ISEI*. Batam, Indonesia: ISEI.
- Sukri, A., & Halim, A. (2004). Pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Pemerintah Daerah Studi Kasus Kabupaten/Kota di Jawa dan Bali. *Jurnal Ekonomi STEI*, 2(25), 90–109.
- Suparmoko. (2010). *Ekonomi Publik Untuk Keuangan dan Pembangunan Daerah*. Yogyakarta: Andi.

LAMPIRAN-LAMPIRAN

Tabel A

Hasil Pengujian Unit Root Test Variabel Penelitian

No	Variabel	ADF Test			
		Level	Keterangan	1 st Difference	Keterangan
1	Belanja Operasi	-3,862	Stationer	-7,593***	Stationer
2	Belanja Modal	-1,729	Tidak Stationer	-12,852***	Stationer
3	Pendapatan Asli Daerah	-3,153	Stationer	-7,186***	Stationer
4	Dana Alokasi Umum	-0,884	Tidak Stationer	-8,167***	Stationer

***Signifikan pada tingkat kesalahan 1%.

Sumber : Hasil pengolahan E-Views Versi 6.0, tahun 2014

Tabel B

Hasil Pengujian Lag Optimal Belanja Operasi, PAD dan DAU

Lag	LogL	LR	FPE	AIC	SC	HQ
0	-2052.625	NA	3.62e+44	111.1149	111.2455*	111.1609
1	-2038.627	24.96932	2.77e+44	110.8447	111.3672	111.0289
2	-2021.577	27.64920*	1.81e+44*	110.4096*	111.3239	110.7319*

* indicates lag order selected by the criterion

LR: sequential modified LR test statistic (each test at 5% level)

FPE: Final prediction error

AIC: Akaike information criterion

SC: Schwarz information criterion

HQ: Hannan-Quinn information criterion

Sumber : Hasil pengolahan E-Views Versi 6.0, tahun 2014

Tabel C

Hasil Pengujian Lag Optimal Belanja Modal, PAD dan DAU

Lag	LogL	LR	FPE	AIC	SC	HQ
0	-2038.248	NA	1.67e+44	110.3377	110.4683	110.3838
1	-2018.044	36.03851	9.11e+43	109.7321	110.2546	109.9163
2	-1999.932	29.37196*	5.63e+43*	109.2395*	110.1538*	109.5619*

* indicates lag order selected by the criterion

LR: sequential modified LR test statistic (each test at 5% level)

FPE: Final prediction error

AIC: Akaike information criterion

SC: Schwarz information criterion

HQ: Hannan-Quinn information criterion

Sumber : Hasil pengolahan E-Views Versi 6.0, tahun 2014

Tabel D

Hasil Pengujian Granger Causality Belanja Operasi, DAU, dan PAD

Null Hypothesis:	Obs	F-Statistic	Prob.
DAU does not Granger Cause B_OPR	38	0.81160	0.4528
B_OPR does not Granger Cause DAU		0.77825	0.4675
PAD does not Granger Cause B_OPR	38	3.85848	0.0312
B_OPR does not Granger Cause PAD		3.52032	0.0411
PAD does not Granger Cause DAU	38	3.31573	0.0487
DAU does not Granger Cause PAD		1.88905	0.1672

Sumber : Hasil pengolahan E-Views Versi 6.0, tahun 2014

Tabel E

Hasil Pengujian Granger Causality Belanja Modal, DAU, dan PAD

Null Hypothesis:	Obs	F-Statistic	Prob.
DAU does not Granger Cause B_MOD	38	6.74180	0.0035
B_MOD does not Granger Cause DAU		4.85470	0.0142
PAD does not Granger Cause B_MOD	38	9.79945	0.0005
B_MOD does not Granger Cause PAD		11.9182	0.0001
PAD does not Granger Cause DAU	38	3.31573	0.0487
DAU does not Granger Cause PAD		1.88905	0.1672

Sumber : Hasil pengolahan E-Views Versi 6.0, tahun 2014

Tabel F
Model VAR Belanja Modal, DAU, PAD

	D(B_MOD)	D(DAU)	D(PAD)
D(B_MOD(-1))	-0.677811	-1.070468	-0.448057
	(0.21086)	(0.34013)	(0.09965)
	[-3.21454]	[-3.14727]	[-4.49615]
D(DAU(-1))	-0.044826	-0.394364	0.045352
	(0.11973)	(0.19313)	(0.05659)
	[-0.37439]	[-2.04195]	[0.80147]
D(PAD(-1))	0.758805	1.609371	0.074591
	(0.34684)	(0.55947)	(0.16392)
	[2.18776]	[2.87658]	[0.45504]
C	74203.64	1793636.	776367.2
	(3961949)	(6390847)	(1872457)
	[0.01873]	[0.28066]	[0.41462]
R-squared	0.346222	0.496633	0.484760
Adj. R-squared	0.288536	0.452218	0.439297
Sum sq. resids	2.02E+16	5.25E+16	4.51E+15
S.E. equation	24368927	39308451	11516999
F-statistic	6.001818	11.18172	10.66287
Log likelihood	-698.1415	-716.3105	-669.6611
Akaike AIC	36.95482	37.91108	35.45585
Schwarz SC	37.12719	38.08346	35.62822
Mean dependent	395994.4	1962047.	791222.8
S.D. dependent	28890828	53110719	15380591
Determinant resid covariance (dof adj.)		6.19E+43	
Determinant resid covariance		4.43E+43	
Log likelihood		-2071.256	
Akaike information criterion		109.6451	
Schwarz criterion		110.1622	

Sumber : Hasil Pengolahan E-Views Versi 6
tahun 2014