

## **ANALISIS *FLYPAPPER EFFECT* PADA BELANJA DAERAH KABUPATEN/KOTA DI SULAWESI TENGGARA <sup>1)</sup>**

**Muhamad Armawaddin <sup>2)</sup>**

### **ABSTRAK**

*Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui fenomena *flypaper effect* pada belanja daerah kabupaten/kota di Propinsi Sulawesi Tenggara. Penelitian ini menggunakan data sekunder dengan mengamati data PAD, DAU dan Belanja Daerah Kab/Kota di Sulawesi Tenggara selama kurun waktu 2010-2013. Analisis data yang digunakan adalah analisis regresi data panel. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam periode 2010-2013 terdeteksi adanya *flypaper effect* pada belanja daerah kabupaten/kota di Sulawesi Tenggara yang mengindikasikan bahwa dalam periode pengamatan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Sulawesi Tenggara terjadi inefisiensi penggunaan dana belanja daerah.*

*Kata kunci: belanja daerah, dana alokasi umum, pendapatan asli daerah*

### **I. PENDAHULUAN**

Permasalahan pembiayaan pembangunan yang bersumber dari bantuan dana transfer adalah pemerintah daerah terlalu menggantungkan transfer pemerintah untuk membiayai belanja daerah tanpa mengoptimalkan potensi yang dimiliki oleh daerah. Padahal daerah diharapkan mampu mengalokasikan sumber dana ini pada sektor-sektor produktif sehingga dapat mendorong peningkatan investasi di daerah dan meningkatkan respon pemerintah kepada masyarakat dan meningkatkan kuantitas dan kualitas layanan sebagaimana dimuat dalam tujuan dari desentralisasi itu sendiri. Permasalahan selanjutnya menimbulkan efek pada peningkatan kontribusi publik terhadap PAD seperti dalam bentuk pajak yang juga meningkatnya kapasitas fiskal daerah, sehingga tanggungan pemerintah untuk memberikan DAU bisa lebih dikurangi.

Fenomena yang terjadi saat ini menggambarkan bahwa pemerintah daerah terlalu menggantungkan alokasi DAU untuk membiayai belanja modal dan pembangunan tanpa mengoptimalkan potensi PAD. Disaat alokasi DAU yang diperoleh besar, maka pemerintah daerah akan berusaha agar pada periode berikutnya Dana Alokasi Umum diperoleh tetap porsi nominalnya. Menurut

1) Hasil Penelitian

2) Dosen Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Halu Oleo Kendari

Ndadari dan Adi (2008) proporsi DAU terhadap penerimaan daerah masih yang tertinggi dibandingkan dengan penerimaan daerah yang lain, termasuk PAD.

Kuncoro (2004) menambahkan bahwa PAD hanya mampu membiayai belanja pemerintah daerah paling besar 20%. Kenyataan inilah yang menimbulkan perilaku asimetris pada pemerintah daerah. Untuk melihat apakah terjadi indikasi *inefisiensi* pada dana transfer tersebut, dapat dilihat dari respon pengeluaran pemerintah yang lebih dikenal dengan teori *Flypaper Effect*. *Flypaper Effect* merupakan respon yang tidak simetri atau asimetris terhadap peningkatan dan penurunan penggunaan dana transfer dari pemerintah pusat, relatif terhadap PAD dalam membiayai belanja pemerintah daerah. Fenomena ini jika dibandingkan dengan kab/kota di provinsi lainnya di Indonesia tentunya bervariasi dalam artian terdapat kab/kota yang juga terindikasi adanya *inefisiensi* dalam penggunaan belanja daerah dan sebaliknya terdapat kab/kota yang terindikasi menggunakan belanja secara efisien.

Berdasarkan kajian empiris dari beberapa peneliti terdahulu yang menganalisis dan menguji tentang *flypaper effect* di berbagai daerah menghasilkan kesimpulan yang kontradiktif. Penelitian Maimunah (2006), Kusumadewi dan Rahman (2007) yang menyimpulkan bahwa adanya *flypaper effect* pada Kabupaten/Kota yang menjadi objek penelitiannya. Berbeda halnya dengan hasil penelitian Pramuka (2010) yang menyimpulkan tidak terjadinya *flypaper effect* pada Kabupaten/Kota di Pulau Jawa. mengindikasikan bahwa *flypaper effect* tidak hanya terjadi pada daerah penelitiannya.

Fenomena *Flypaper Effect* diduga kuat terjadi di Kabupaten/Kota di Propinsi Sulawesi Tenggara. Data komposisi persentase PAD dan DAU terhadap belanja daerah kabupaten/kota di Sulawesi Tenggara periode 2010-2013 menunjukkan bahwa komposisi penggunaan antara PAD dan DAU sebagai sumber belanja kab/kota adalah 1:7 yang artinya belanja daerah kab/kota dalam periode 2010-2013 masih didominasi oleh DAU. Berdasarkan informasi ini patut diduga bahwa terdapat indikasi terjadi *inefisiensi* dalam penggunaan belanja daerah atau terjadinya gejala *flypapper effect*. Berdasarkan fenomena dan gap kajian empiris yang telah dikemukakan, maka diperlukan pendeteksian gejala *flypaper effect* di kab/kota di Sulawesi Tenggara.

## II. KAJIAN PUSTAKA

Menurut UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, belanja daerah adalah semua kewajiban daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode anggaran yang bersangkutan. Belanja Modal adalah pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembentukan modal yang sifatnya menambah aset tetap/inventaris yang memberikan manfaat lebih dari satu periode akuntansi, termasuk didalamnya adalah pengeluaran untuk biaya pemeliharaan yang sifatnya mempertahankan atau menambah masa manfaat, meningkatkan kapasitas dan kualitas aset.

Belanja modal menurut Halim & Abdullah (2007) adalah pengeluaran untuk perolehan aset lainnya yang memberikan manfaat lebih dari periode akuntansi. Belanja modal termasuk, 1) belanja tanah, 2) belanja peralatan dan

mesin, 3) belanja modal gedung dan bangunan 4) belanja modal jalan, irigasi, dan jaringan, 5) belanja aset tetap lainnya.

Menurut Sagbas dan Saruc (2008) ada dua teori utama dari beberapa penelitian tentang sumber munculnya *flypaper effect* yang sering digunakan yaitu Fiscal illusion dan The bureaucratic model. Teori *Fiscal illusion* sebagai sumber *flypaper effect* mengemukakan bahwa *flypaper effect* terjadi dikarenakan ketidaktahuan atau ketidakpedulian voters atau penduduk daerah mengenai pembiayaan dan pembelanjaan dan keputusan yang diambil akibat dari kesalahan persepsi tersebut (Schwallie, 1986) dalam Sagbas dan Saruc (2008) Yang mana inti dari *flypaper effect* diringkas oleh Schwallie (1986) dalam Sagbas dan Saruc (2008) yaitu “Dalam model efek *fiscal illusion* pada transfer, pemerintah sebenarnya menghasilkan output yang diminta oleh (*voters*) pemilih, tetapi permintaan pemilih untuk barang publik didasarkan pada kesalahan persepsi tentang bagaimana pembiayaan barang publik dan pembagian biaya yang oleh ditanggung pemilih. Pemilih tidak diasumsikan salah dalam melihat output yang sebenarnya atau manfaat yang diperoleh”. Atau dengan kata lain pemilih atau penduduk daerah memang melihat hasil output yang sebenarnya dari belanja pemerintah terhadap barang publik dan manfaat yang diperoleh namun mempunyai persepsi yang salah tentang sumber dari pembiayaan belanja tersebut yang berasal dari transfer pemerintah pusat yang seharusnya biaya tersebut juga ditanggung oleh mereka seperti melalui pajak daerah hingga menaikkan pendapatan asli daerah yang ada juga.

Model The bureaucratic, *flypaper effect* adalah hasil dari perilaku memaksimalkan anggaran oleh para birokrat (atau politisi lokal), yang lebih mudah menghabiskan transfer/hibah daripada meminta kenaikan pajak (Sagbas dan Saruc, 2008). Dan pada model ini *flypaper effect* dapat terjadi karena kekuasaan dan pengetahuan birokrat atau pemerintah daerah akan anggaran dan tranfer pemerintah. Dan menurut Niskanen Jr (1968) pada Kang dan Setyawan (2012) birokrat memiliki posisi yang kuat dalam pengambilan keputusan publik. Dia menduga bahwa birokrat akan berperilaku untuk memaksimalkan anggaran sebagai bentuk dari kekuasaan mereka. Secara implisit, model *The bureaucratic* ini mendukung *flypaper effect* sebagai konsekuensi dari perilaku birokrat yang bebas menghabiskan transfer (hibah) daripada menaikkan pajak, dikarenakan kenaikan pajak dianggap program yang tidak populer di mata para pemilih atau penduduk daerah.

### III. METODE PENELITIAN

Jenis penelitian ini merupakan penelitian eksplanatoris yang dimaksudkan sebagai penelitian yang dilakukan dengan cara menjelaskan gejala yang ditimbulkan oleh suatu objek penelitian dan bertujuan untuk menjelaskan hubungan kausalitas, melalui pengujian hipotesis (Kerlinger, 2000). Penelitian ini menggunakan data sekunder dengan mengamati data PAD, DAU dan Belanja Daerah Kab/Kota di Sulawesi Tenggara selama kurun waktu 2010-2013. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah dokumentasi, yaitu mengambil data-data sekunder yang disediakan oleh instansi terkait dan berbagai literatur yang

berhubungan dengan penelitian ini. Untuk menjawab permasalahan yang telah dirumuskan, maka teknik analisis data yang digunakan adalah analisis regresi data panel dengan bantuan program *eviews 6.0*.

$$Y_{it} = \alpha + \beta_1 X_{1it} + \beta_2 X_{2it} + u_{it}$$

Keterangan :

- Y = Belanja Daerah
- X<sub>1</sub> = Dana Alokasi Umum
- X<sub>2</sub> = Pendapatan Asli daerah
- i = kabupaten/kota
- t = waktu/periode
- α = konstanta
- β<sub>1</sub>, β<sub>2</sub> = koefisien estimasi
- u = error term

Terdapat 3 pendekatan yang biasa digunakan yaitu Common Effect Models, Fixed Effect Models, Random Effect Models. Untuk menentukan model estimasi mana yang akan digunakan dalam analisis antara common effect model dengan fixed effect model digunakan uji Chow dengan kriteria probability Cross Section  $F > \alpha$  0.05, maka model estimasi yang digunakan common effect model. Uji Hausman digunakan untuk menentukan model estimasi *fixed effect* atau *random effect*. Jika nilai probability Chi-Square Statistic  $< \alpha$  0.05, maka model estimasi yang digunakan random effect model. Sebaliknya Jika nilai probability Chi-Square Statistic  $> \alpha$  0.05, maka model estimasi yang digunakan fixed effect model.

Untuk mendeteksi apakah terjadi *flypaper effect* pada belanja daerah digunakan kriteria sebagai berikut: Jika Nilai koefisien regresi PAD  $>$  DAU, maka tidak terjadi *flypaper effect* pada belanja daerah kab/kota di Sulawesi Tenggara. Sebaliknya Jika Nilai koefisien regresi PAD  $<$  DAU, maka terjadi *flypaper effect* pada belanja daerah kab/kota di Sulawesi Tenggara.

#### IV. HASIL DAN PEMBAHASAN

Hasil uji Chow sebagaimana Tabel 1 menunjukkan bahwa nilai *probability Cross-section Chi-Square* hitung sebesar 0.0359 dan nilai ini lebih kecil dari  $\alpha$  0.05 sehingga dapat disimpulkan bahwa yang dipilih adalah *model fixed effect*. Langkah selanjutnya adalah melakukan uji Hausman untuk memilih *fixed model effect* atau *model random effect*. Adapun hasil uji Uji Hausman sebagaimana Tabel 2 menunjukkan bahwa nilai *probability Cross-section Chi-Square* hitung sebesar 0.2650 dan nilai ini lebih besar dari  $\alpha$  0.05 sehingga dapat disimpulkan bahwa yang dipilih adalah *model fixed effect*. Adapun model *fixed effect* disajikan sebagaimana Tabel 3.

Tabel 1 Uji Chow

Effects Test	Statistic	d.f.	Prob.
Cross-section F	1.672774	(11,34)	0.1226
Cross-section Chi-square	20.762677	11	0.0359

Sumber: Output Olah Data

Tabel 2 Uji Hausman

Test Summary	Chi-Sq. Statistic	Chi-Sq. d.f.	Prob.
Cross-section random	2.655831	2	0.2650

Sumber: Output Olah Data

Tabel 3 Hasil Estimasi Fixed Effect Model

$$\text{Belanja Daerah} = 42213.560 + 1.311 \text{ DAU} + 0.704 \text{ PAD} + e$$

Dengan persamaan regresi menurut kabupaten/kota:

$$\begin{aligned} \text{Belanja\_Baubau} &= -26344.408 + 42213.560 + 1.311 * \text{Dau\_Baubau} + \\ &0.704 * \text{Pad\_Baubau} \\ \text{Belanja\_Bombana} &= -50434.326 + 42213.560 + 1.311 * \text{Dau\_Bombana} + \\ &0.704 * \text{Pad\_Bombana} \\ \text{Belanja\_Buton} &= 47504.212 + 42213.560 + 1.311 * \text{Dau\_Buton} + 0.704 * \text{Pad\_Buton} \\ \text{Belanja\_Butur} &= -12328.456 + 42213.560 + 1.311 * \text{Dau\_Butur} + 0.704 * \text{Pad\_Butur} \\ \text{Belanja\_Kendari} &= 58748.992 + 42213.560 + 1.311 * \text{Dau\_Kendari} + \\ &0.704 * \text{Pad\_Kendari} \\ \text{Belanja\_Kolaka} &= 33994.576 + 42213.560 + 1.311 * \text{Dau\_Kolaka} + 0.704 * \text{Pad\_Kolaka} \\ \text{Belanja\_Kolut} &= -1968.543 + 42213.560 + 1.311 * \text{Dau\_Kolut} + 0.704 * \text{Pad\_Kolut} \\ \text{Belanja\_Konawe} &= -20515.412 + 42213.560 + 1.311 * \text{Dau\_Konawe} + \\ &0.704 * \text{Pad\_Konawe} \\ \text{Belanja\_Konsel} &= -11255.424 + 42213.560 + 1.311 * \text{Dau\_Konsel} + 0.704 * \text{Pad\_Konsel} \\ \text{Belanja\_Konut} &= -32830.503 + 42213.560 + 1.311 * \text{Dau\_Konut} + 0.704 * \text{Pad\_Konut} \\ \text{Belanja\_Muna} &= 23930.494 + 42213.560 + 1.311 * \text{Dau\_Muna} + 0.704 * \text{Pad\_Muna} \\ \text{Belanja\_Wakatobi} &= -8501.200 + 42213.560 + 1.311 * \text{Dau\_Wakatobi} \\ &+ 0.704 * \text{Pad\_Wakatobi} \end{aligned}$$

Dari persamaan regresi model *fixed effect* diperoleh nilai koefisien regresi DAU terhadap belanja daerah kabupaten/kota di Sulawesi Tenggara sebesar 1.311 dan koefisien regresi PAD terhadap belanja daerah kabupaten/kota di Sulawesi Tenggara sebesar 0.704. Dengan membanding nilai koefisien regresi DAU dan PAD terhadap belanja daerah lebih besar dari nilai koefisien regresi PAD ( $1.311 > 0.704$ ). Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa terdapat gejala *Flypapper Effect* pada Belanja Daerah Kabupaten/Kota di Sulawesi Tenggara dalam periode 2010-2013. Hasil mengandung makna bahwa dalam periode pengamatan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Sulawesi Tenggara terjadi penggunaan dana belanja daerah inefisiensi. Hasil penelitian juga mengindikasikan bahwa pemerintah daerah terlalu menggantungkan transfer pemerintah untuk membiayai belanja daerah tanpa mengoptimalkan potensi yang dimiliki oleh daerah. Hasil penelitian ini sejalan dengan fenomena proporsi

DAU terhadap belanja daerah kabupaten/kota di Sulawesi Tenggara dimana proporsi DAU terhadap belanja daerah lebih besar dibandingkan proporsi PAD terhadap belanja daerah kabupaten/kota di Sulawesi Tenggara selama tahun 2010-2013. Hasil penelitian ini relevan dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Maimunah (2006) untuk kabupaten/kota di Pulau Sumatera.

## V. SIMPULAN

Berdasarkan hasil analisis dan pembahasan dapat ditarik kesimpulan bahwa dalam periode 2010-2013 terdeteksi adanya *flypaper effect* pada belanja daerah kabupaten/kota di Sulawesi Tenggara. Hal ini mengindikasikan bahwa dalam periode pengamatan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Sulawesi Tenggara terjadi inefisiensi penggunaan dana belanja daerah. Sehubungan dengan hal tersebut, saran yang diberikan yaitu: (1) hendaknya pemerintah daerah kabupaten/kota di Sulawesi Tenggara lebih menggali potensi-potensi Pendapatan Asli Daerah dalam upaya menciptakan kemandirian daerah sehingga tidak terus bergantung pada dana transfer pemerintah diantara DAU; dan (2) hendaknya masyarakat sebagai lebih meningkatkan pengawasan penggunaan anggaran DAU pada pemerintah daerah kabupaten/kotas sehingga tepat sasaran yang pada akhirnya penggunaan belanja lebih efisien.

## DAFTAR PUSTAKA

- Afrizawati. 2012. Analisis *Flypaper Effect* Pada Belanja Daerah Kabupaten/Kota Di Sumatera Selatan. *Jurnal Ekonomi dan Informasi Akuntansi* Vol 2 No.1.
- Boex, Jameson. 2001. *An introductory Overview of Integovernmental Fiscal Relation.Fiscal Policy Training Program 2001 and Fiscal Decentrization Course*. George Satate University. Atlanta. Georgia.
- Kang, Younguck & Setyawan, Dhani. 2012. Intergovernmental Transfer And The *Flypaper Effect*– Evidence From Municipalities/Regencies In Indonesia. *Working Papers Series*. KDI School of Public Policy and Management, Korea.
- Kuncoro, Haryo. 2004. *Pengaruh Transfer Antar Pemerintah Pada Kinerja Fiskal Pemerintah Daerah Kota Dan Kabupaten Di Indonesia*. *Jurnal Ekonomi Pembangunan* Vol. 9
- Maimunah, Mutiara. 2006. *Flypaper Effect* Pada Dana Alokasi Umum (Dau) Dan Pendapatan Asli Daerah (Pad) Terhadap Belanja Daerah Pada Kabupaten/Kota Di Pulau Sumatra. *Simposium Nasional Akuntansi* 9.
- Melo, L. 2002. *The Flypaper Effect Under Different Institutional Contexts: The Colombian Case, Public Choice, 111: 317-345*.
- Oates, Wallace. 1999. "An Easy of Fiscal Federalism" *Journal of Economics Literature* 37 : 1120-1149.
- Pramuka, Bambang Agus. 2010. *Flypaper Effect* Pada Pengeluaran Pemerintah Daerah Di Jawa. *Jurnal Ekonomi Pembangunan*.

- Sagbas, Isa dan Saruc, Naci Tolga. 2004. *Intergovernmental Transfers And The Flypaper Effect In Turkey*.
- Tresch, Richard. 2002. *“Finance Public Anormative Theory ”.Department of Economic , Boston College Chestnut Hill, Massachusetts*.
- Widarjono Agus, 2007. *Ekonometrika, Teori dan Aplikasi Alfa Beta, Bandung*.