

FLYPAPER EFFECT PADA DANA ALOKASI UMUM (DAU) DAN PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD) TERHADAP BELANJA DAERAH PADA KABUPATEN/KOTA DI INDONESIA

Diah Ayu Kusumadewi

Alumni Fakultas Ekonomi Universitas Islam Indonesia

Arief Rahman

Fakultas Ekonomi Universitas Islam Indonesia

E-mail: arief.rahman@fe.uii.ac.id

Abstract

The most important objective of decentralization by any means is to empower the regions and therefore the development would spread throughout the nation. However, some researches indicate that although decentralization has been implemented in Indonesia for almost a decade, the regions still strongly depend on the central government financially. This research examine the fly paper effect as one of the indicators of the success of decentralization. By examining all regions in Indonesia, the research try to find out (1) whether the General Allocation Fund and Regionally Original Income influence the regions' spending; (2) between the General Allocation Fund and the Regionally Original Income, which one has more influence on the regions' spending; (3) whether there has been a fly paper effect or not; and (4) whether the fly paper effect happened in the regions which have a high Regionally Original Income or in the other way. The important findings of this research indicate that all regions although have high Regionally Original Income, experienced the flypaper effect. Again, this result support the indication that the decentralization has not been successfully implemented in Indonesia.

Keywords: DAU, PAD, fly paper effect, otonomi daerah

PENDAHULUAN

Indonesia mulai menempuh suatu babak baru dalam kehidupan masyarakatnya dengan diberlakukannya kebijakan otonomi daerah, sebagaimana dimuat dalam UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah. Implikasi dari kebijakan otonomi daerah tersebut adalah daerah memiliki kewenangan dan tanggung jawab untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dan kepentingan pemerintah daerahnya masing-masing.

Dalam pelaksanaannya, kebijakan otonomi daerah didukung pula oleh perimbangan keuangan antara pusat dan daerah, sebagaimana diatur dalam UU No.25 Tahun

1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat-Daerah. Dalam UU tersebut yang dimaksud dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah adalah suatu sistem pembiayaan pemerintah dalam kerangka Negara kesatuan, yang mencakup pembagian keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah serta pemerataan antardaerah secara proporsional, demokratis, adil dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi dan kebutuhan daerah sejalan dengan kewajiban dan pembagian kewenangan serta tata acara penyelenggaraan kewenangan tersebut, termasuk

pengelolaan dan pengawasan keuangannya (dalam Saragih, 2003).

Wujud dari perimbangan keuangan tersebut adalah adanya dana perimbangan yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada Daerah untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi. Dana Perimbangan terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil yang bersumber dari pajak dan sumber daya alam. Ketiga jenis dana tersebut bersama dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan sumber dana daerah yang digunakan untuk menyelenggarakan pemerintahan di tingkat daerah. Setiap jenis dana perimbangan memiliki fungsinya masing-masing. Dana bagi hasil berperan sebagai penyeimbang fiskal antara pusat dan daerah dari pajak yang dibagi-hasilkan. DAU berperan sebagai pemerata fiskal antardaerah (*fiscal equalization*) di Indonesia. Dan DAK berperan sebagai dana yang didasarkan pada kebijakan yang bersifat darurat (Saragih, 2003). Diluar 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.

Dalam pelaksanaan desentralisasi, peran transfer tidak dapat dihindarkan mengingat otonomi yang dilimpahkan menuntut daerah untuk dapat menyelesaikan berbagai urusan pemerintahan yang menjadi wewenang daerah. Hal ini tentu saja mengakibatkan biaya yang harus dikeluarkan daerah dalam mengemban urusan pemerintahan daerah lebih banyak dibanding sebelum otonomi.

Namun pada praktiknya, transfer dari Pemerintah Pusat merupakan dana utama

Pemerintah Daerah untuk membiayai operasi utamanya sehari-hari, yang oleh Pemerintah Daerah dilaporkan di perhitungan APBD. Hal ini dapat disebabkan oleh perbedaan penafsiran mengenai DAU oleh daerah-daerah. Dalam Saragih (2003), berbagai penafsiran tersebut diantaranya (a) DAU merupakan hibah yang diberikan pemerintah pusat tanpa ada pengembalian, (b) DAU tidak perlu dipertanggungjawabkan karena DAU merupakan konsekuensi dari penyerahan kewenangan atau tugas-tugas umum pemerintahan ke daerah, (c) DAU harus dipertanggungjawabkan, baik ke masyarakat lokal maupun ke pusat, karena DAU berasal dari dana APBN.

Beberapa peneliti menemukan respon Pemda berbeda untuk transfer dan pendapatan sendiri (seperti pajak). Ketika penerimaan daerah berasal dari transfer, maka stimulasi atas belanja yang ditimbulkannya berbeda dengan stimulasi yang muncul dari pendapatan daerah (terutama pajak daerah). Oates (dalam Halim, 2002) menyatakan bahwa ketika respon (belanja) daerah lebih besar terhadap transfer daripada pendapatannya sendiri, maka disebut *flypaper effect*. Abdul Halim dan Sukriy Abdullah pernah melakukan pengujian adanya *flypaper effects* pada belanja daerah pemerintah kabupaten/kota di pulau Jawa dan Bali pada tahun 2001. Dari penelitian tersebut diperoleh kesimpulan bahwa *flypaper effect* terjadi pada DAU periode t-1 terhadap Belanja Daerah periode t. Namun hasil penelitian tersebut tidak dapat digeneralisasikan untuk seluruh wilayah Indonesia. Karena menurut Halim (2002) Pemda kabupaten/kota di Jawa-Bali memiliki kemampuan keuangan berbeda dengan Pemda kabupaten/kota di luar Jawa-Bali. Menanggapi hal tersebut, Mutiara Maimunah melakukan penelitian yang sama pada Pemda kabupaten/kota di pulau Sumatra pada tahun 2003 dan 2004. Hasil yang diperoleh konsisten dengan penelitian Abdul Halim dan

Sukriy Abdullah yaitu DAU periode t-1 memiliki pengaruh lebih besar dari pada PAD periode t-1 terhadap Belanja Daerah periode t. Namun ketika diuji pengaruh DAUt dan PADt secara bersama-sama terhadap Belanja Daerah t, hasilnya PAD tidak signifikan dan DAU berpengaruh terhadap Belanja Daerah. Melihat dua penelitian sebelumnya yang hanya terbatas pada wilayah bagian Barat Indonesia, peneliti tertarik untuk melengkapi kedua penelitian tersebut dengan melakukan penelitian untuk keseluruhan kabupaten/kota di Indonesia. Atas dasar pemikiran tersebut, penulis tertarik untuk meneliti pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap belanja Daerah di Indonesia.

Berdasarkan latar belakang yang ada, maka rumusan masalah yang diajukan adalah:

1. Apakah DAU dan PAD berpengaruh terhadap Belanja Pemerintah Kabupaten/Kota di Indonesia?
2. Antara DAU dan PAD, manakah yang berpengaruh paling signifikan terhadap Belanja Pemerintah Kabupaten/Kota di Indonesia?
3. Apakah terjadi *flypaper effect* dalam kurun waktu 2001 – 2004?
4. Apakah *flypaper effect* terjadi pada daerah dengan PAD tinggi atau daerah dengan PAD rendah?

Tujuan diadakannya penelitian ini adalah:

1. Menguji apakah DAU dan PAD memiliki pengaruh terhadap Belanja Pemerintah Kabupaten/Kota.
2. Mengetahui apakah *flypaper effect* terjadi pada belanja pemerintah Kabupaten/Kota.

Penelitian ini nantinya diharapkan dapat memberikan manfaat:

1. Bagi pemerintah, penelitian ini diharapkan dapat menjadi bukti empiris mengenai penerapan sistem perimbangan daerah yang tengah berjalan dan dapat dijadikan acuan dalam menetapkan kebijakan selanjutnya.

2. Bagi masyarakat, penelitian ini diharapkan dapat berguna sebagai khazanah pengetahuan mengenai pengelolaan keuangan daerah.

KAJIAN TEORI DAN PENGEMBANGAN HIPOTESIS

Latar Belakang Pemberian Transfer

Sidik *et al.* (2002) dan BPPK Departemen Keuangan (2004) dikemukakan tujuan pemberian transfer, yaitu:

1. Pemerataan vertikal (*vertical equalization*).

Pemerintah Pusat menguasai sebagian besar sumber-sumber penerimaan (pajak) utama negara. Sedangkan, pemerintah daerah hanya menguasai sebagian kecil sumber-sumber penerimaan negara, atau hanya berwenang untuk memungut pajak-pajak lokal. Kondisi ini menimbulkan ketimpangan vertikal (*vertical imbalance*) antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, karena pemerintah pusat begitu mendominasi penerimaan pajak dan sumber daya alam daerah. Akibatnya, daerah dengan sumber daya alam yang melimpah tidak dapat sepenuhnya merasakan hasil kekayaan daerah mereka sendiri. Kondisi inilah yang akan diatasi dengan menggunakan dana perimbangan, khususnya dana bagi hasil. Dengan dana perimbangan, daerah penghasil penerimaan akan mendapat porsi yang lebih besar dalam bagi hasil penerimaan umum (*general revenue sharing*).

2. Pemerataan horizontal (*Horizontal equalization*).

Kemampuan Daerah untuk menghasilkan pendapatan sangat bervariasi tergantung kondisi daerah bersangkutan. Hal ini berimplikasi pada kapasitas fiskal (*fiscal capacity*) di daerah yang bersangkutan. Di samping itu, tiap daerah juga memiliki kebutuhan belanja yang berbeda-beda tergantung pada jumlah

penduduk, proporsi penduduk, dan keadaan geografis daerah. Hal ini berimplikasi pada bervariasinya kebutuhan fiskal (*fiscal need*) di daerah-daerah bersangkutan. Selisih antara kebutuhan fiskal dan kemampuan fiskal daerah disebut dengan celah fiskal (*fiscal gap*). Celah fiskal inilah yang akan ditutup dengan transfer dari Pemerintah Pusat dalam bentuk DAU.

3. Menjaga tercapainya standar pelayanan minimum di setiap daerah.
Setiap daerah memiliki kemampuan yang bervariasi dalam menyediakan pelayanan umum untuk masyarakatnya, hal ini terutama karena perbedaan sumber daya yang dimiliki oleh tiap daerah. Sementara itu, standar pelayanan minimum untuk tiap Pemerintah daerah di Indonesia sama dan harus tetap dijaga. Oleh karena itu Pemerintah Pusat harus menjamin standar pelayanan umum di tiap daerah dengan memberikan subsidi.
4. Mengatasi persoalan yang timbul dari menyebar atau melimpahnya efek pelayanan publik.
Setiap jenis pelayanan publik yang diberikan Pemerintah Daerah tertentu tidak hanya dinikmati oleh masyarakat di daerah yang bersangkutan saja. Misalnya, pendidikan tinggi, pemadam kebakaran, jalan raya antar daerah, dan rumah sakit daerah, tidak bisa dibatasi manfaatnya hanya untuk masyarakat daerah tertentu saja. Namun tanpa adanya imbalan (dalam bentuk pendapatan), Pemerintah Daerah biasanya enggan berinvestasi dalam hal tersebut. Oleh karena itu, Pemerintah Pusat perlu memberikan semacam insentif ataupun meyerahkan sumber-sumber keuangan agar pelayanan-pelayanan publik demikian dapat dipenuhi oleh daerah.
5. Stabilisasi.
Hal ini dapat dilakukan dengan menggunakan transfer sebagai stabilizer pada

saat aktivitas ekonomi daerah lesu ataupun pada saat aktivitas ekonomi meningkat. Pada saat aktivitas perekonomian daerah sedang lesu, pemberian transfer dapat ditingkatkan, dan sebaliknya pada saat perekonomian meningkat pemberian transfer dapat dikurangi. Namun, dalam melakukan hal ini diperlukan kecermatan dalam mengkalkulasi penurunan dan peningkatan transfer dan menentukan saat yang tepat dalam melakukan penurunan dan peningkatan transfer tersebut agar tidak berakibat merusak atau bertentangan dengan tujuan stabilisasi.

Transfer pemerintah pusat kepada daerah dapat dibedakan menjadi bagi hasil (*revenue sharing*) dan bantuan (*grants*). *Grants* sendiri dapat dikelompokkan menjadi *block grant* (besarnya ditentukan berdasarkan formula) dan *special grant* (ditentukan berdasarkan pendekatan kebutuhan yang sifatnya insidental dan mempunyai fungsi khusus). Dalam dana perimbangan yang diterapkan di Indonesia, Dana bagi hasil berperan sebagai *revenue sharing*, Dana Alokasi Umum (DAU) sebagai *block grant* dan Dana Alokasi Khusus (DAK) sebagai *special grant*.

Belanja Daerah

Belanja daerah adalah semua pengeluaran kas daerah yang menjadi beban daerah dalam satu periode anggaran. Belanja pemerintah daerah dalam APBD dikelompokkan sebagai berikut:

1. Belanja Operasi. Belanja operasi merupakan jenis belanja yang berhubungan dengan aktivitas atau pelayanan publik
2. Belanja Modal. Jenis belanja ini merupakan belanja yang manfaatnya dapat diperoleh lebih dari satu tahun dan dilakukan untuk menambah aset atau kekayaan daerah, yang mana dari aset atau kekayaan tersebut akan menimbulkan belanja lainnya.

3. Belanja tak terduga. Yaitu belanja tidak tersangka adalah belanja yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah untuk penanganan bencana alam, bencana sosial atau pengeluaran lainnya yang sangat diperlukan dalam rangka penyelenggaraan kewenangan pemerintahan daerah.

Pendapatan Asli Daerah (PAD)

1. Hasil Pajak Daerah.
Jenis pajak yang dipungut oleh Pemerintah Propinsi yaitu Pajak Kendaraan Bermotor, Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor, Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor, Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan. Sedangkan jenis pajak daerah untuk kabupaten terdiri dari pajak hotel, pajak restoran, pajak hiburan, pajak reklame, pajak penerangan jalan, pajak pengambilan bahan galian golongan C.
2. Hasil retribusi Daerah.
Retribusi Daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan. Ada tiga golongan retribusi daerah yaitu:
 - a. Retribusi jasa umum. Yaitu retribusi atas jasa yang diberikan Pemerintah Daerah untuk tujuan kepentingan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan.
 - b. Retribusi Jasa Usaha. Yaitu retribusi atas jasa yang disediakan oleh pemerintah daerah dengan menganut prinsip komersial karena pada dasarnya dapat pula disediakan oleh sektor swasta.
 - c. Retribusi perizinan tertentu. Yaitu retribusi atas kegiatan tertentu pemerintah daerah dalam rangka pemberian izin kepada orang pribadi atau badan yang dimaksudkan

untuk pembinaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasaranan, sarana/fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan kelestarian lingkungan.

- d. Hasil perusahaan milik Daerah dan hasil pengelolaan kekayaan Daerah lainnya yang dipisahkan. Yang termasuk dalam jenis pendapatan ini yaitu deviden atau bagian laba yang diperoleh oleh Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang dibagikan bagi pemegang saham, dalam hal ini merupakan pendapatan bagi Pemerintah daerah (Bastian, 2001).
- e. Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah. Yang tergolong dalam jenis pendapatan ini antara lain pendapatan bunga deposito, jasa giro, hasil penjualan surat berharga investasi, pendapatan dari ganti rugi atas kerugian/kehilangan kekayaan daerah, denda, penggantian biaya, dan lain-lain.

Dana Alokasi Umum (DAU)

Dana Alokasi Umum (DAU) menurut UU No.25 Tahun 1999 berasal dari APBN dan dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi. DAU ditetapkan sekurang-kurangnya 25% (dua puluh lima persen) dari Penerimaan Dalam Negeri yang ditetapkan dalam APBN. Kemudian, dari 25 % tersebut dibagi lagi menjadi 90% untuk DAU bagi daerah Kabupaten/Kota dan 10% untuk DAU bagi daerah Propinsi. Sebagaimana yang telah diungkapkan sebelumnya, DAU berperan sebagai transfer yang bersifat *block grants*. Artinya, besarnya DAU ditentukan oleh suatu formula khusus, yaitu:

a. DAU Untuk Propinsi

$$DAU = \text{Jumlah DAU untuk Propinsi} \times \frac{\text{Bobot Prpinsi yang bersangkutan}}{\text{Jumlah bobot seluruh Propinsi}}$$

b. DAU untuk daerah Kabupaten/Kota

$$DAU = \text{Jumlah DAU untuk Kabupaten/Kota} \times \frac{\text{Bobot Kabupaten/Kota yang bersangkutan}}{\text{Jumlah bobot seluruh Kabupaten/Kota}}$$

Di mana Formula untuk menghitung Bobot DAU daerah adalah

$$\text{Bobot DAU Daerah} = \frac{\text{Kebutuhan DAU Daerah}}{\text{Total Kebutuhan DAU seluruh Daerah}}$$

Sebagaimana telah diungkapkan pada bagian sebelumnya, DAU berperan dalam pemerataan horizontal (*horizontal equalization*) yaitu dengan menutup celah fiskal (*fiscal gap*) yang berada diantara kebutuhan fiskal dan potensi ekonomi yang dimiliki daerah. Sehingga kebutuhan DAU suatu daerah merupakan selisih antara kebutuhan daerah dengan potensi penerimaan daerah.

Kebutuhan DAU = Kebutuhan Daerah – Potensi Penerimaan Daerah

Kebutuhan Daerah dihitung dengan memperhatikan beberapa faktor yaitu jumlah penduduk, luas wilayah, indeks harga bangunan, dan jumlah penduduk miskin. Sedangkan potensi penerimaan daerah dapat diketahui dengan memperhatikan variabel-variabel potensi yaitu PDRB sektor sumber daya alam (primer), PDRB sektor industri dan jasa lainnya (non-primer), dan besarnya angkatan kerja.

Pengaruh PAD dan DAU Terhadap Belanja Daerah

Penelitian mengenai pengaruh pendapatan daerah terhadap pengeluaran daerah sudah pernah dilakukan antara lain oleh Aziz *et al.* (2000), Blackley (1986), Joulfaian dan Mokeerjee (1990), Legrenzi dan Milas (2001), Von Furstenberg *et al.* (dalam Sukriy dan Halim, 2003). Dalam beberapa penelitian, hipotesis yang menyatakan bahwa pendapatan daerah mempengaruhi anggaran belanja Pemerintah

daerah disebut dengan *tax-spend hypothesis*. Hipotesis ini mengandung makna bahwa kebijakan Pemerintah Daerah dalam menganggarkan belanja daerah disesuaikan dengan pendapatan daerah yang diterima.

Namun di sisi lain, transfer yang diterima dari Pemerintah Pusat juga turut mempengaruhi besarnya anggaran belanja daerah yang akan dianggarkan oleh Pemerintah Daerah. Legrenzi dan Milas (2001) dalam Maimunah (2005) melakukan penelitian dengan menggunakan sampel *municipalities* di Italia dan memperoleh hasil bahwa dalam jangka panjang transfer berpengaruh terhadap belanja Daerah. Kebijakan-kebijakan belanja daerah jangka pendek yang dibuat Pemerintah daerah sangat bergantung pada transfer yang diterima. Berdasarkan penelitian terdahulu tersebut maka dapat ditarik hipotesis sebagai berikut:

H_{A1}: DAU dan PAD memiliki pengaruh yang signifikan terhadap Belanja Daerah

Flypaper Effect

Oates (1999) dalam Sukriy dan Halim (2003) menyatakan bahwa beberapa penelitian mengenai perilaku Pemerintah Daerah dalam merespon transfer Pemerintah Pusat yang telah dilakukan menghasilkan kesimpulan bahwa respon Pemda berbeda untuk transfer dan pendapatan daerahnya sendiri. Ketika respon Pemerintah Daerah lebih besar untuk transfer dibanding

pendapatan daerahnya sendiri maka disebut *flypaper effect*.

Penelitian tentang analisis pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Daerah (BD) di Indonesia sebelumnya sudah pernah dilakukan oleh Abdul Halim dan Sukriy Abdullah yaitu pada Pemerintah kabupaten/kota di pulau Sumatera, Jawa dan Bali. Hasil penelitian pada kabupaten/kota di Jawa dan Bali menunjukkan bahwa secara terpisah, DAU dan PAD berpengaruh signifikan terhadap Belanja Daerah, baik dengan lag maupun tanpa lag. Ketika tanpa menggunakan lag, pengaruh PAD terhadap belanja daerah lebih kuat daripada DAU, tetapi dengan digunakan lag, pengaruh DAU terhadap Belanja Daerah justru lebih kuat daripada PAD. Hal ini berarti terjadi *flypaper effect* dalam respon Pemda terhadap DAU dan PAD (Sukriy dan Halim 2003). Dari hasil penelitian tersebut, diketahui bahwa stimulus untuk melakukan Belanja Daerah pada tahun t dipengaruhi oleh transfer pemerintah pusat yang diterima daerah periode $t-1$.

Penelitian berikutnya dilakukan oleh Maimunah (2006) dengan mengambil sampel pada Kabupaten/Kota di Pulau Sumatera. Hasil penelitian yang dilakukan Mutiara Maimunah menunjukkan bahwa secara terpisah maupun serempak, DAU dan PAD berpengaruh secara signifikan terhadap Belanja Daerah, baik tanpa lag maupun dengan lag. Ketika diregres secara serempak baik dengan maupun tanpa lag, pengaruh DAU terhadap BD lebih kuat daripada pengaruh PAD. Ini berarti telah terjadi *flypaper effect* pada Belanja Daerah pada kabupaten/kota di Sumatera (Maimunah, 2006). Berdasarkan penelitian-penelitian yang ada, maka hipotesis untuk mengetahui ada tidaknya *flypaper effect* adalah:

H_{A2}: Pengaruh DAU_t terhadap BD_t lebih besar daripada pengaruh PAD_t terhadap BD_t .

H_{A3}: Pengaruh DAU_{t-1} terhadap BD_t lebih besar daripada pengaruh PAD_{t-1} terhadap BD_t .

***Flypaper Effect* Pada Daerah Kaya dan Miskin**

Pada penelitian yang dilakukan oleh Maimunah (2006) diketahui bahwa tidak terdapat perbedaan terjadinya *flypaper effect* baik pada daerah yang PAD-nya tinggi maupun pada daerah yang PAD-nya rendah (yang diukur melalui rasio DOF masing-masing daerah) di Kabupaten/Kota di pulau Sumatera. Ini berarti *flypaper effect* yang terjadi pada daerah kaya PAD tidak berbeda dengan *flypaper effect* yang terjadi pada daerah miskin PAD. Atau dengan kata lain, *flypaper effect* tidak hanya terjadi pada daerah miskin PAD, namun juga daerah kaya PAD. Berdasarkan pada hal tersebut maka penulis menarik hipotesis sebagai berikut:

H_{A4}: Daerah dengan PAD rendah dan PAD tinggi mengalami *flypaper effect*

METODOLOGI PENELITIAN

Populasi dalam penelitian ini adalah daerah kabupaten/kota di Indonesia dalam periode tahun 2001 sampai dengan tahun 2004, jumlah Kabupaten/Kota yang ada di Indonesia adalah sebanyak 349 Kabupaten dan 91 Kota (sumber: BPS). Dikarenakan kondisi Indonesia selama kurun waktu penelitian (tahun 2001 sampai dengan 2004) mengalami perubahan jumlah daerah akibat penggabungan, penghapusan dan pembentukan daerah baru, maka sampel yang akan digunakan dalam penelitian ini yaitu daerah kabupaten/kota yang memenuhi kriteria sebagai berikut:

1. Daerah kabupaten/kota yang sudah ada dan tidak mengalami perubahan dari tahun 2001 sampai dengan 2004.
2. Ketersediaan data laporan realisasi APBD dari tahun 2001 sampai dengan 2004.

Dengan mengacu pada dua kriteria tersebut, diperoleh data sebanyak 270 daerah kabupaten/kota yang tersebar di 30 Propinsi di Indonesia. Dari jumlah tersebut, hanya 225 daerah saja yang dapat digunakan sebagai sampel dalam penelitian. Hal ini dikarenakan sebanyak 45 daerah kabupaten/kota memiliki nilai PAD, DAU, dan Belanja Daerah yang ekstrim yang dapat mengganggu generalisasi hasil penelitian, sehingga harus dikeluarkan dari penelitian.

Data yang digunakan dalam penelitian ini berupa data sekunder yaitu Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU) dan Belanja Daerah yang terdapat pada laporan realisasi APBD kabupaten/kota di Indonesia tahun 2001 sampai dengan tahun 2004, yang diperoleh melalui situs departemen keuangan Dirjen Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah (www.djapk.go.id).

Penelitian ini menggunakan alat analisis yaitu regresi berganda (*multiple regression*). Model yang digunakan adalah:

$$Y = \alpha + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + e$$

Dengan:

- Y = Belanja daerah
- α = konstanta
- β_1, β_2 = koefisien korelasi
- X1 = PAD
- X2 = DAU

Untuk menguji hipotesa pertama, dilakukan uji F. Uji F dilakukan dengan membandingkan *P Value* f hitung yang dihasilkan dari model regresi tersebut dengan derajat signifikansinya (α) yaitu 0,05. Kriteria yang digunakan untuk menarik kesimpulan hipotesa diatas adalah jika *P Value* f hitung $< \alpha$ ($\alpha = 0,05$) maka H_0 ditolak. Dimana mempunyai makna bahwa variabel PAD dan DAU secara bersama-sama berpengaruh signifikan terhadap Belanja Daerah.

Pengujian hipotesa kedua dilakukan dengan uji t. Uji t dilakukan dengan membandingkan *P Value* t hitung yang dihasilkan oleh masing-masing variabel independen dalam persamaan regresi di atas dengan derajat signifikansinya (α) yaitu 0,05. Kriteria yang digunakan untuk menarik kesimpulan hipotesa diatas yaitu jika *P Value* t hitung $< \alpha$ ($\alpha = 0,05$) maka H_0 ditolak. Untuk mengetahui adanya flypaper effect maka *P Value* t hitung DAU harus lebih signifikan (lebih kecil) daripada *P Value* t hitung PAD, atau *P Value* t hitung PAD tidak signifikan. Begitu pula dengan pengujian hipotesa ketiga, hanya saja variabel independen yang digunakan yaitu PAD dan DAU pada periode 1 tahun sebelumnya (t-1).

Untuk menguji Hipotesis keempat, daerah kabupaten/kota yang menjadi sampel dalam penelitian ini diklasifikasikan menjadi kategori daerah dengan PAD tinggi dan daerah dengan PAD rendah. Dasar dari pengklasifikasian ini adalah nilai persentase dari DOF (derajat otonomi fiscal) masing-masing daerah. Rasio DOF ini dapat dihitung dengan membandingkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan total pendapatan daerah yang bersangkutan. Formula untuk menghitung rasio DOF ini adalah:

$$DOF = \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah}}{\text{Total Pendapatan}}$$

Daerah dengan nilai rasio DOF diatas rata-rata dikategorikan sebagai daerah dengan PAD tinggi dan daerah dengan nilai rasio DOF dibawah rata-rata dikategorikan sebagai daerah dengan PAD rendah.

Kemudian, untuk menguji hipotesis keempat, daerah dengan DOF rendah dan daerah dengan DOF tinggi masing-masing dilakukan analisis regresi berganda dengan model persamaan yang sama. Penentuan apakah *flypaper effect* terjadi atau tidak juga dilakukan dengan menggunakan uji t. Untuk mengetahui adanya flypaper effect maka *P*

Value t hitung DAU harus lebih signifikan (lebih kecil) daripada *P Value* t hitung PAD, atau *P Value* t hitung PAD tidak signifikan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Statistik Deskriptif

Hasil statistik deskriptif untuk variabel variabel independen yaitu Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan variabel dependen yaitu Belanja Daerah dari tahun 2001 sampai dengan 2004 disajikan pada Tabel 1.

Pengujian hipotesis pertama

Untuk menguji hipotesa pertama, dilakukan uji F dengan membandingkan *P Value* f hitung yang dihasilkan dari model regresi dengan derajat signifikansinya (α) yaitu 0,05. Kriteria yang digunakan untuk menarik kesimpulan hipotesa di atas adalah jika *P Value* f hitung $< \alpha$ ($\alpha = 0,05$) maka H_0 ditolak, (Tabel 2).

Tabel 1: Deskriptif statistik (000 rupiah)

| | PAD | DAU | BD |
|-------------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Tahun 2001 | | | |
| Rata-rata | 12.676.656.844 | 161.239.138.311 | |
| Median | 8.089.120.000 | 145.652.400.000 | |
| Tertinggi | 574.640.000 | 37.179.120.000 | |
| Terendah | 100.680.640.000 | 479.574.010.000 | |
| Jumlah sampel | 225 | 225 | |
| Tahun 2002 | | | |
| Rata-rata | 17.986.872.133 | 184.025.275.067 | 225.004.949.511 |
| Median | 12.359.310.000 | 169.656.740.000 | 204.330.720.000 |
| Tertinggi | 1.600.760.000 | 64.550.000.000 | 69.676.200.000 |
| Terendah | 123.310.170.000 | 521.753.730.000 | 822.273.040.000 |
| Jumlah sampel | 225 | 225 | 225 |
| Tahun 2003 | | | |
| Rata-rata | 20.821.149.289 | 207.771.912.044 | 282.264.133.956 |
| Median | 15.573.350.000 | 190.300.000.000 | 261.158.000.000 |
| Tertinggi | 1.975.270.000 | 82.083.690.000 | 84.696.820.000 |
| Terendah | 148.921.780.000 | 522.266.190.000 | 803.164.130.000 |
| Jumlah sampel | 225 | 225 | 225 |
| Tahun 2004 | | | |
| Rata-rata | 22.156.211.600 | 208.272.765.733 | 286.278.250.267 |
| Median | 16.356.100.000 | 192.376.250.000 | 258.777.880.000 |
| Tertinggi | 2.167.140.000 | 58.323.610.000 | 99.045.650.000 |
| Terendah | 166.260.110.000 | 591.852.180.000 | 974.948.090.000 |
| Jumlah sampel | 225 | 225 | 225 |

Sumber: Hasil pengolahan data

Tabel 2: Hasil Pengujian P Value

| | <i>df</i> | <i>SS</i> | <i>MS</i> | <i>F</i> | <i>Significance F</i> |
|------------|-----------|-------------|-------------|------------|-----------------------|
| Regression | 2 | 8,75047E+24 | 4,37523E+24 | 7297,50941 | 0 |
| Residual | 672 | 4,02899E+23 | 5,99552E+20 | | |
| Total | 674 | 9,15336E+24 | | | |

Dari hasil pengujian diperoleh nilai F hitung dari kedua variabel independen secara serentak adalah 7297,50941 dengan tingkat signifikan sebesar 0. Ini berarti Hal tidak dapat ditolak. Sehingga dapat disimpulkan bahwa hipotesis pertama yang menyatakan bahwa DAU dan PAD memiliki pengaruh yang signifikan terhadap Belanja Daerah diterima.

Pengujian hipotesis kedua

Pengujian hipotesa kedua dilakukan dengan uji t. Uji t dilakukan dengan membandingkan *P Value* t hitung yang dihasilkan oleh masing-masing variabel independen dalam persamaan regresi dengan derajat signifikansinya (α) yaitu 0,05. Kriteria yang digunakan untuk menarik kesimpulan hipotesa diatas yaitu jika *P Value* t hitung $< \alpha$ ($\alpha = 0,05$) maka H_0 ditolak.

Dari hasil analisa diketahui nilai t hitung untuk PAD pada derajat kepercayaan 5% ($\alpha = 0,05$) yaitu 26,56354712, sedangkan *P Value* t hitungnya yaitu 7,6055E-107. Dari nilai tersebut dapat dilihat bahwa nilai *P value* untuk PAD lebih

kecil daripada derajat kepercayaannya (7,6055E-107 $< 0,05$). Sehingga dapat disimpulkan bahwa secara individual PAD memiliki pengaruh yang signifikan terhadap Belanja daerah.

Nilai t hitung untuk DAU pada derajat kepercayaan 5% ($\alpha = 0,05$) yaitu 84,01529564, sedangkan *P Value* t hitungnya yaitu 0. Dari nilai tersebut dapat dilihat bahwa nilai *P value* untuk PAD lebih kecil daripada derajat kepercayaannya ($0 < 0,05$). Sehingga dapat disimpulkan bahwa secara individual DAU juga memiliki pengaruh yang signifikan terhadap Belanja daerah.

Untuk mengetahui adanya flypaper effect maka *P Value* t hitung DAU harus lebih signifikan (lebih kecil) daripada *P Value* t hitung PAD, atau *P Value* t hitung PAD tidak signifikan. Dari nilai *P value* untuk masing-masing variabel independen di atas diketahui bahwa *P value* untuk DAU lebih kecil daripada *P value* untuk PAD. Sehingga dapat disimpulkan hipotesis kedua yang menyatakan bahwa DAU memiliki pengaruh yang lebih signifikan terhadap Belanja Daerah daripada PADt diterima.

Tabel 3: Hasil Pengujian Regresi Linier Berganda

| | <i>Coefficients</i> | <i>Standard Error</i> | <i>t Stat</i> | <i>P-value</i> |
|-----------|---------------------|-----------------------|---------------|----------------|
| Intercept | 8603033475 | 2412339200 | 3,56626194 | 0,000387813 |
| PAD | 1,654789631 | 0,062295507 | 26,56354712 | 7,6055E-107 |
| DAU | 1,111295857 | 0,013227304 | 84,01529564 | 0 |

Pengujian hipotesis ketiga

Tabel 4: Hasil Pengujian Regresi Linier Berganda

| | Coefficients | Standard Error | t Stat | P-value |
|-----------|---------------------|-----------------------|---------------|----------------|
| Intercept | 29778613815 | 3375583760 | 8,821767117 | 9,64811E-18 |
| PADt-1 | 1,998943343 | 0,100478817 | 19,89417677 | 1,34572E-69 |
| DAUt-1 | 1,0873951 | 0,019820168 | 54,86306134 | 2,1154E-250 |

Pengujian hipotesis ketiga juga menggunakan uji t seperti pada pengujian hipotesis kedua. Hanya saja PAD dan DAU yang digunakan adalah PAD dan DAU periode satu tahun sebelumnya, kemudian diregresikan dengan Belanja Daerah tahun berjalan.

Dari tabel output diketahui bahwa model regresi ini menghasilkan t hitung untuk PADt-1 yaitu sebesar 19,89417677 dengan P value sebesar 1,34572E-69. Nilai P value ini lebih kecil daripada α (1,34572E-69 < 0,05). Ini berarti PADt-1 memiliki pengaruh yang signifikan terhadap Belanja Daerah. Atau dengan kata lain PAD yang diterima Pemerintah daerah tahun anggaran sebelumnya mampu mempengaruhi daerah untuk melakukan belanja pada tahun anggaran berikutnya.

T Hitung untuk variabel DAUt-1 yaitu sebesar 54,86306134 dengan P value 2,1154E-250. Nilai P value ini juga lebih kecil daripada α (2,1154E-250 < 0,05). Sehingga dapat disimpulkan bahwa DAUt-1 juga memiliki pengaruh yang signifikan terhadap Belanja Daerah periodet. Atau dengan kata lain DAU yang diterima daerah pada tahun anggaran sebelumnya juga mampu mempengaruhi Belanja Daerah tahun berikutnya.

Untuk mengetahui ada tidaknya *flypaper effect*, DAUt-1 harus memiliki pengaruh yang lebih kuat daripada PADt-1. Untuk itu, P value untuk tiap variabel harus dibandingkan. P value yang lebih kecil berarti memiliki pengaruh yang paling signifikan terhadap variabel dependennya. Dalam model regresi ini diketahui bahwa nilai P value untuk DAUt-1 lebih kecil daripada P value untuk PADt-1 (2,1154E-250 < 1,34572E-69). Sehingga dapat disimpulkan bahwa hipotesis ketiga yang menyatakan bahwa DAUt-1 memiliki pengaruh yang lebih signifikan terhadap Belanja Daerah daripada PADt-1 tidak dapat ditolak.

Analisa Flypaper Effect pada daerah dengan PAD tinggi dan rendah

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, pengkategorian daerah menjadi daerah dengan PAD tinggi dan rendah didasarkan pada rasio Derajat Otonomi Fiscal (DOF) masing-masing daerah. Daerah dengan nilai rasio DOF diatas rata-rata dikategorikan sebagai daerah dengan PAD tinggi dan daerah dengan nilai rasio DOF dibawah rata-rata dikategorikan sebagai daerah dengan PAD rendah.

Tabel 5: Hasil Regresi Linier Berganda

| | PAD tinggi | | | PAD rendah | | |
|---------------------|-------------------|-------------|-------------|-------------------|-------------|-------------|
| | Intercept | PAD | DAU | Intercept | PAD | DAU |
| <i>Coefficients</i> | 10899558667 | 2,263381162 | 1,073566311 | 4536018481 | 1,83086923 | 1,085109447 |
| <i>t Stat</i> | 3,594642124 | 9,316927296 | 48,14892902 | 1,160179223 | 20,46032547 | 49,455473 |
| <i>P-value</i> | 0,000364377 | 7,44397E-19 | 7,8096E-171 | 0,247044168 | 5,10065E-56 | 5,9766E-134 |

Untuk melihat ada tidaknya *flypaper effect*, maka dilakukan dengan cara yang sudah dilakukan sebelumnya yaitu dengan melihat *P Value* antara kedua variabel independen (PAD dan DAU). *Flypaper effect* terjadi jika pengaruh DAU lebih signifikan terhadap Belanja Daerah dibandingkan PAD. Oleh karena itu, *P value* DAU harus lebih signifikan (lebih rendah) atau PAD tidak signifikan. Dari tabel di atas, diperoleh *P value* untuk masing-masing variabel pada dua kondisi daerah yang kesemuanya signifikan (lebih kecil dari α). Namun *P value* untuk variabel DAU jauh lebih kecil daripada variabel PAD baik pada daerah dengan PAD tinggi maupun pada daerah dengan PAD rendah. Ini berarti bahwa baik pada daerah kaya PAD maupun pada daerah miskin PAD, keduanya mengalami *flypaper effect*, dimana DAU yang diterima daerah lebih mampu menstimulus daerah untuk melakukan belanja dibanding PADnya sendiri. Dengan demikian, hipotesis keempat yang menyatakan daerah dengan PAD rendah dan PAD tinggi mengalami *flypaper effect* tidak dapat ditolak.

SIMPULAN DAN SARAN

Setelah menganalisa pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Belanja Daerah pada kabupaten/kota di Indonesia selama kurun waktu 4 tahun yaitu dari tahun 2001 sampai dengan tahun 2004, penulis dapat menarik beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Melalui regresi berganda, diketahui bahwa PAD dan DAU secara bersama-sama memiliki pengaruh yang signifikan terhadap Belanja Daerah. Ini diketahui melalui uji F, dimana signifikansi F hitung yang diperoleh dalam model regresi ini yaitu 0, lebih kecil daripada tingkat kepercayaannya, yaitu 0,05. Sehingga dapat dikatakan, pemerintah daerah dalam melakukan belanja tahun berjalan dipengaruhi oleh jumlah PAD dan DAU yang diperoleh pada tahun yang sama.
2. Melalui uji t, diketahui bahwa *P value* t hitung yang diperoleh masing-masing variabel independen yaitu PAD dan DAU, signifikan terhadap belanja daerah. Namun jika dibandingkan, ternyata *P value* t hitung variabel DAU jauh lebih kecil daripada *P value* t hitung variabel PAD, sehingga dapat dikatakan bahwa pengaruh DAU terhadap belanja daerah lebih kuat daripada pengaruh PAD terhadap belanja daerah. Atau dengan kata lain, pemerintah daerah dalam menetapkan kebijakan belanjanya lebih distimulus oleh jumlah DAU yang diterima pada tahun berjalan daripada PADnya sendiri. Ini membuktikan adanya *flypaper effect* dalam respon Pemda terhadap DAU dan PAD.
3. Dari pengujian pengaruh PADt-1 dan DAUt-1 terhadap Belanja Daerah tahun berjalan, diperoleh nilai *P value* t hitung masing-masing variabel independen yang signifikan. Namun jika dibandingkan, diketahui bahwa *P value* t hitung DAU jauh lebih kecil daripada *P value* t Hitung PAD. Ini berarti, pengaruh DAUt-1 terhadap Belanja Daerah tahun berjalan lebih kuat daripada pengaruh PADt-1 terhadap belanja Daerah. Atau dapat dikatakan bahwa pemerintah daerah dalam menetapkan kebijakan belanja daerah tahun berjalan lebih ditentukan oleh DAU yang telah diterima pada periode sebelumnya daripada PAD yang juga telah diperoleh pada periode sebelumnya. Ini juga membuktikan bahwa *flypaper effect* juga terjadi dalam respon Pemda terhadap DAUt-1 dan PADt-1.
4. Dari pengelompokan daerah berdasarkan nilai DOF masing-masing daerah, diperoleh dua kondisi daerah yaitu

daerah dengan PAD tinggi (daerah dengan DOF diatas rata-rata) dan daerah dengan PAD rendah (daerah dengan DOF di bawah rata-rata). Pada dua kondisi daerah tersebut kemudian dilakukan pengujian adanya *flypaper effect* dengan menggunakan regresi berganda. Dari hasil regresi berganda tersebut, diketahui bahwa variabel DAU pada masing-masing kondisi daerah memiliki pengaruh lebih kuat terhadap Belanja Daerah daripada pengaruh PAD terhadap Belanja Daerah. Ini mengindikasikan bahwa *flypaper effect* tidak hanya terjadi pada daerah dengan PAD rendah namun juga pada daerah dengan PAD tinggi.

Penelitian ini menggunakan data sekunder yang diperoleh melalui laporan realisasi APBD yang dipublikasikan melalui situs Dirjen Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, sehingga tidak ikut melibatkan aspek-aspek perilaku Pemda dalam mengalokasikan sumber daya, menentukan kebijakan Belanja, efektifitas penyerapan PAD dan efisiensi dalam penggunaan pendapatan (baik PAD maupun Dana Perimbangan) untuk Belanja Daerah. Dari beberapa keterbatasan penelitian yang telah disebutkan di atas, penulis memberikan rekomendasi sebagai berikut:

1. Untuk penelitian berikutnya agar memasukkan aspek perilaku Pemda dalam mengalokasikan sumber daya yang dimiliki daerah, serta memperhatikan efektifitas dan efisiensi penggunaan anggaran.
2. Temuan-temuan yang ada dalam penelitian ini mengindikasikan bahwa pemberian DAU kepada daerah kabupaten dan kota di Indonesia bukan hanya untuk menutup celah fiskal yang ada pada kemampuan keuangan daerah, namun juga sebagai sumber penerimaan utama untuk membiayai belanja. Reko-

mendasi bagi Pemerintah Daerah ke depannya, agar lebih mampu meningkatkan PAD dengan melakukan inovasi dan menggali potensi daerah di luar pajak daerah, sehingga masyarakat tidak terlalu terbebani oleh pajak, dan PAD yang dihasilkan mampu membiayai belanja daerah itu sendiri.

REFERENSI

- Abdullah, Sukriy dan Halim, Abdul. (2003). "Pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Pemerintah Daerah Studi Kasus Kabupaten/Kota di Jawa dan Bali". *Simposium Nasional Akuntansi VI*, Yogyakarta, Hal 1140-1159.
- Bastian, Indra. (2001). *Manual Akuntansi Keuangan Daerah*. PPA FE UGM, Yogyakarta.
- Halim, Abdul. (2002). *Seri Akuntansi Sektor Publik-Akuntansi Keuangan Daerah*, Jakarta: Salemba Empat.
- Maimunah, Mutiara. (2006). "Flypaper Effect pada Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota di Pulau Sumatera". *Simposium Nasional Akuntansi IX*. Padang.
- Republik Indonesia. (2000). *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 104 Tahun 2000 tentang Dana Perimbangan*.
- Republik Indonesia. (2000). *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 84 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 104 Tahun 2000 tentang Dana Perimbangan*.

- Republik Indonesia. (1999). *Undang-undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.*
- Republik Indonesia. (1999). *Undang-undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.*
- Republik Indonesia. (2000). *Undang-undang Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.*
- Saragih, Panglima Juli. (2003). *Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah dalam Otonomi*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Sidik, Machfud, B. Raksaka Mahi, Robert Simanjutak, & Bambang Brodjonegoro. (2002). *Dana Alokasi Umum – Konsep, Hambatan, dan Prospek di Era Otonomi Daerah*, Kompas, Jakarta.