

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia memasuki babak baru pengelolaan pemerintahan dari sistem sentralisasi menjadi sistem desentralisasi. Bentuk pelaksanaan sistem desentralisasi dimulai dengan diberlakukannya otonomi daerah sesuai amanat Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, yang mengatur tentang Otonomi Daerah dan Desentralisasi Fiskal (Adi, 2006)

Otonomi daerah mulai dilaksanakan pada awal tahun 2001 dalam rangka menyelenggarakan urusan pemerintah yang lebih efisien, efektif dan bertanggung jawab. Implementasi otonomi daerah diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat, pengembangan kehidupan berdemokrasi, keadilan, pemerataan dan pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah, serta antar daerah (Sidik, 2002).

Kebijakan otonomi di satu sisi disambut baik oleh sebagian pemerintah daerah, namun di sisi lain justru direspon sebaliknya dikarenakan belum siapnya daerah memasuki era ini karena rendahnya kapasitas fiskal daerah (Adi, 2007). Terkait dengan hal tersebut, pemerintah pusat turut campur tangan melalui pemberian transfer dana perimbangan bagi daerah.

Transfer antar pemerintah merupakan fenomena umum yang terjadi di semua negara di dunia terlepas dari sistem pemerintahannya (Fisher dalam Kuncoro, 2007) dan bahkan sudah menjadi ciri yang paling menonjol dari hubungan keuangan antara pusat dan daerah. Tujuan utama pemberian dana transfer adalah untuk mengatasi kesenjangan fiskal antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, kesenjangan fiskal antar pemerintah daerah, perbaikan sistem perpajakan, dan koreksi ketidak-efisienan fiskal (Oates, 1999). Daerah diharapkan mampu mengoptimalkan pengelolaan sumber daya tersebut sehingga terjadi peningkatan kapasitas fiskal, serta mampu mengurangi ketergantungan kepada pemerintah pusat untuk menjadi lebih mandiri (Adi dan Dewi, 2009).

Dalam perkembangannya tingkat kemandirian daerah justru tidak mengalami perbaikan, bahkan cenderung mengalami penurunan. Tingkat kemandirian daerah dalam era otonomi justru mengalami penurunan (Adi, 2007). Pemerintah daerah semakin menggantungkan diri pada dana alokasi umum (DAU) daripada mengupayakan peningkatan pendapatan asli daerah (Wibowo, 2007). Alokasi transfer di negara-negara sedang berkembang pada umumnya lebih banyak didasarkan pada aspek belanja tetapi kurang memperhatikan kemampuan pengumpulan pajak lokal (Naganathan dan Sivagnanam, 1999). Akibatnya dari tahun ke tahun pemerintah daerah selalu menuntut transfer yang lebih besar lagi dari pusat (Shah, 1994), bukannya mengeksplorasi basis pajak lokal secara lebih optimal (Oates, 1999). Keadaan ini juga ditemui pada kasus pemerintah kota dan kabupaten di Indonesia. Secara nasional data menunjukkan proporsi pendapatan asli daerah (PAD) hanya mampu membiayai belanja pemerintah daerah paling tinggi sebesar 20 persen (DJPK, 2012).

Tabel 1.1. Perkembangan Rasio Kemandirian Daerah Kabupaten Kota se Provinsi Lampung Tahun 2009-2013

No	Kabupaten/Kota	Tahun					Rata-rata
		2009	2010	2011	2012	2013	
1	Kab. Lampung Barat	2.51	2.64	2.35	2.02	3.38	2.58
2	Kab. Lampung Selatan	10.65	4.61	6.21	5.74	6.54	6.75
3	Kab. Lampung Tengah	2.48	3.43	3.12	3.25	4.21	3.30
4	Kab. Lampung Utara	2.64	2.12	1.42	1.50	1.66	1.87
5	Kab. Lampung Timur	2.46	2.57	2.15	2.23	3.11	2.50
6	Kab. Tanggamus	2.09	1.95	1.77	1.74	2.29	1.97
7	Kab. Tulang Bawang	1.87	1.43	3.51	3.95	3.88	2.93
8	Kab. Way Kanan	1.82	2.36	2.70	1.92	2.03	2.17
9	Kota Bandar Lampung	8.64	8.76	11.31	17.06	22.79	13.71
10	Kota Metro	4.73	7.08	6.43	6.43	8.76	6.69
11	Kab. Pesawaran	1.10	1.15	1.46	2.37	2.44	1.70
12	Kab. Pringsewu *)	0.00	1.27	2.95	2.99	3.21	2.61
13	Kab. Mesuji *)	0.00	1.44	0.61	1.14	1.99	1.30
14	Kab. Tulang Bawang Barat *)	0.00	1.06	0.54	1.02	1.34	0.99
Rata-rata Kabupaten Kota		3.73	2.99	3.32	3.81	4.83	3.65

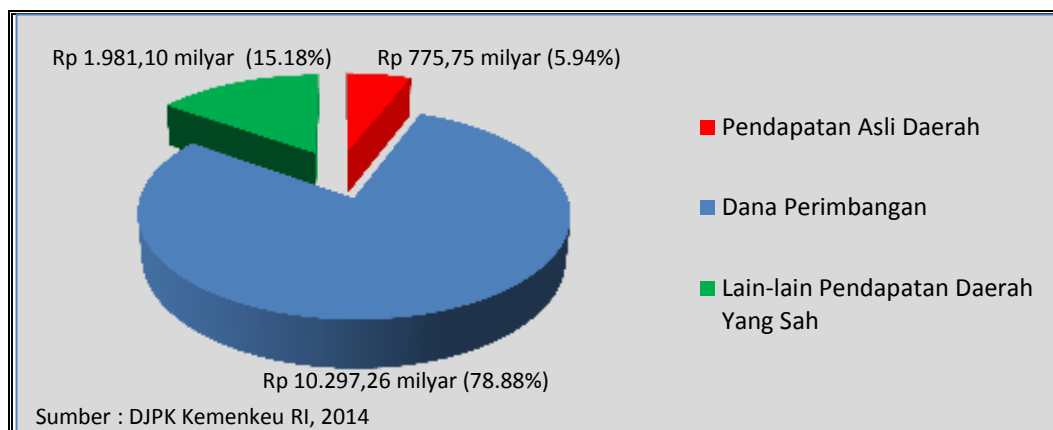
Sumber : Lampiran 1 dan 2 (data diolah)

Keterangan : *) Daerah Otonomi Baru

Pajak daerah dan retribusi daerah seyogyanya mampu membiayai belanja pemerintah daerah, walaupun sesungguhnya bukan berarti daerah harus mampu membiayai semua belanjanya dari PAD, karena bukan itu yang dimaksud dengan kemandirian keuangan daerah. Hal yang penting dalam konteks otonomi daerah adalah adanya sumber penerimaan yang cukup signifikan bagi daerah untuk memanfaatkannya secara leluasa (Simanjuntak, 2001).

Dana perimbangan (dana transfer) memberikan kontribusi terbesar terhadap pendapatan daerah kabupaten kota di Provinsi Lampung tahun 2013, yaitu sebesar 78,88% atau Rp 10.297,26 milyar, sedangkan lain-lain pendapatan daerah yang sah sebesar 15,18% atau Rp 1.981,10 milyar, dan pendapatan asli daerah memberikan kontribusi terendah yaitu sebesar 5,94% atau Rp 775,75 milyar.

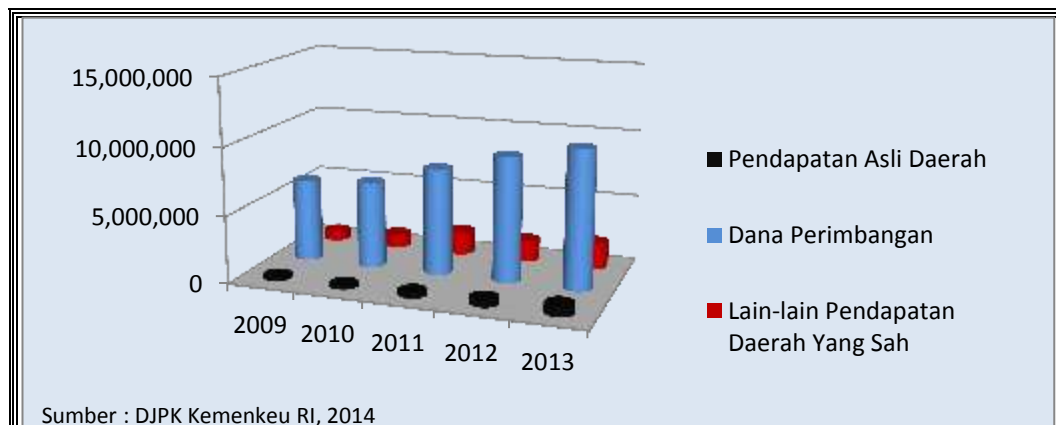
Grafik 1.1. Komposisi Pendapatan Daerah Kabupaten Kota se-Provinsi Lampung Tahun 2013
(dalam juta rupiah)



Dengan memperhatikan data tersebut, maka terlihat bahwa ketergantungan pemerintah kabupaten kota di Provinsi Lampung terhadap dana-dana perimbangan masih sangat tinggi dan dominan, karena peran pendapatan asli daerah masih relatif kecil.

Dominannya peran transfer relatif terhadap PAD dalam membiayai belanja pemerintah daerah sebenarnya tidak memberikan panduan yang baik bagi penyelenggaraan pemerintahan, khususnya terhadap aliran transfer itu sendiri. Bukti-bukti empiris secara internasional menunjukkan bahwa tingginya ketergantungan pada transfer ternyata berhubungan negatif dengan hasil pemerintahannya (Mello dan Barenstrein, 2001). Hal ini berarti pemerintah daerah sesungguhnya akan lebih berhati-hati dalam menggunakan dana yang digali dari masyarakat sendiri daripada uang bantuan (dana transfer) yang diterima dari pusat. Fenomena tersebut memperlihatkan bahwa perilaku fiskal pemerintah daerah dalam merespon transfer dari pusat menjadi determinan penting dalam menunjang efektivitas kebijakan transfer.

Grafik 1.2. Perkembangan Pendapatan Daerah Kabupaten Kota se-Provinsi Lampung Tahun 2009-2013 (dalam juta rupiah).



Analisis perilaku pemerintah daerah dalam merespon transfer dari pemerintah pusat ini telah lama mendapat perhatian yang besar dalam literatur Ekonomi Keuangan Daerah (misalnya: Tiebout, 1956; McGuire, 1973; Gramlich, 1977; Courant, Gramlich, dan Rubinfeld, 1979; Inman, 1979; Oates, 1979, 1994, 1999; Schwallie, 1989; Hines dan Thaler, 1995; Fisher, 1996; Duncombe, 1996; dan Rosen, 2002 dalam Kuncoro (2007)). Pada tataran empiris, kebanyakan studi pada bidang ini masih terfokus pada negara-negara maju, misalnya Gramlich dan Galper (1973), Logan, (1986), Stine, (1994), Turnbull (1992, 1998), Gamkhar dan Oates (1996), Becker (1996), dan Bailey dan Connolly (1998).

Di sisi lain bukti-bukti empiris khususnya untuk negara sedang berkembang masih sangat kurang. Beberapa studi di negara-negara yang baru mulai menerapkan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal sudah mulai dilakukan, misalnya oleh Slack dan Bird (1983) di Kolombia, Naganathan dan Sivagnanam (1999) di India, Gallagher (1999) di El Salvador, Gorodnichenko (2001) di Ukraina, Sagbas (2001) di Turki, Wantchekon dan Asadurian (2002) di Nigeria, Doessel dan Valadkhani (2002) di Fiji, Lima (2003) di Brazil, dan Alderete (2004) di Meksiko.

Beberapa penelitian yang dilakukan di Indonesia menemukan respon pemerintah daerah 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*.

Istilah *flypaper effect* pertama kali dikemukakan oleh Courant, Gramlich, dan Rubinfeld (1979) dalam Kuncoro (2007), untuk mengartikulasikan pemikiran Arthur Okun (1930) yang menyatakan “*money sticks where it hits*”. Sejauh ini, belum ada padanan kata “*flypaper effect*” dalam bahasa Indonesia, sehingga kata ini dituliskan sebagaimana adanya tanpa diterjemahkan.

Dalam terjemahan bebas menurut Wikipedia.org, *flypaper effect* adalah konsep di bidang keuangan negara yang menunjukkan bahwa hibah pemerintah pusat kepada kota atau pemerintah daerah penerima mengakibatkan meningkatnya tingkat pengeluaran masyarakat lokal lebih dari peningkatan pendapatan asli daerah dalam ukuran setara. Sedangkan menurut Wordpress.com *flypaper effect* adalah suatu fenomena pada suatu kondisi ketika pemerintah daerah merespon belanja daerahnya lebih banyak berasal dari transfer atau spesifiknya pada transfer tidak bersyarat (*unconditional grants*) daripada pendapatan asli dari daerahnya tersebut sehingga akan mengakibatkan “pemborosan” dalam belanja daerah.

Koleman (1996) dalam Purnomo (2012) memberikan penjelasan mengenai efek dari transfer tidak bersyarat yaitu; “*The recent creation of lump-sum welfare*

grants has renewed interest in the effect of intergovernmental aid on state and local spending. One of the more consistent findings in the empirical literature is that lump-sum aid boosts public expenditure more than equivalent increase in private income". Penjelasan tersebut memberikan gambaran bahwa setiap transfer tidak bersyarat yang diberikan pemerintah kepada pemerintah daerah merupakan konsekuensi atas otonomi daerah yang berlaku, agar tidak menyebabkan kesenjangan dalam pelaksanaan pembangunan daerah, walaupun dalam beberapa studi empiris banyak ditemukan bahwa transfer tidak bersyarat mengakibatkan peningkatan pengeluaran publik melebihi kenaikan pendapatan masyarakatnya.

Menurut teori Peacock dan Wiseman dalam Purbayu dan Retno (2005) menjelaskan bahwa pemerintah daerah senantiasa berusaha memperbesar pengeluaran, sedangkan masyarakat tidak suka membayar pajak yang semakin besar untuk membiayai pengeluaran pemerintah yang semakin besar tersebut. Secara ideal hal tersebut menyebabkan pemungutan pajak yang semakin meningkat walaupun tarif pajak tidak berubah, dan meningkatnya penerimaan pajak menyebabkan pengeluaran pemerintah juga semakin meningkat. Oleh karena itu dalam keadaan normal, meningkatnya pendapatan domestik masyarakat menyebabkan pendapatan asli daerah menjadi semakin besar pula. Hal tersebut ternyata tidak selalu ideal dan seolah menyimpang dari konteks riil.

Ditemukannya fenomena *flypaper effect* mengidentifikasikan bahwa pemerintah daerah dalam memenuhi kebutuhan publik senantiasa cenderung lebih merespon atas pengeluaran atau belanja daerahnya dari *grants* atau transfer, dan lebih "berhemat" dalam optimalisasi pengeluaran yang berasal dari pendapatan asli

daerahnya yang merupakan hasil dari kenaikan pendapatan domestik bruto, sehingga akan menciptakan kecenderungan pemborosan belanja daerah.

Flypaper effect juga mempengaruhi kecenderungan belanja pemerintah daerah pada periode selanjutnya, sehingga efek tersebut akan berakibat jangka panjang. Turnbull (1998) dalam Purnomo (2011) menjelaskan bahwa setiap transfer yang bersifat sepadan dengan peningkatan penerimaan masyarakat akan mengakibatkan peningkatan yang lebih besar dalam pemenuhan barang atau kebutuhan publik untuk masyarakat, sehingga kecenderungan untuk lebih merespon dari dana alokasi umum yang bersifat transfer tidak bersyarat tidak dapat dihindari. Hal tersebut bertujuan untuk menutupi pemborosan pengeluaran yang tidak sepadan dengan peningkatan pendapatan masyarakat, yang sebagian peningkatan pendapatan tersebut disetor ke kas negara dan daerah sebagai pajak atau pendapatan asli daerahnya.

Gamkhar and Oates (1996) dalam Junaidi (2012) meneliti tentang *flypaper effect* pemerintah daerah di Flemish. Hasil penelitiannya menyimpulkan bahwa elastisitas belanja daerah berpengaruh signifikan secara berbeda antara pemerintah daerah (*municipal*) yang mengalami kenaikan dengan pemerintah daerah yang mengalami penurunan DAU (*grants*). Ketika terdapat pertumbuhan DAU, pemerintah daerah membelanjakan belanja daerahnya melebihi tambahan pendapatannya yang berasal dari DAU. Sebaliknya ketika DAU turun, belanja daerah tidak ikut turun, lalu untuk mendanai belanjanya pemerintah daerah mengkompensasikan penurunan DAU melalui kenaikan pajak.

Barnett (1991) *et al* (2012), meneliti dengan menggunakan dua model selama periode 1986 hingga 1989 di pemerintah daerah di luar kota London Inggris. Model penelitian dengan variabel *dummy* daerah yang memperoleh transfer (DAU) besar dengan daerah yang memperoleh transfer kecil, dan tanpa variabel *dummy* (konvensional). Hasil penelitian menyimpulkan baik menggunakan model konvensional maupun model *flypaper effect* bahwa nilai koefisien DAU yang lebih besar dari nilai koefisien *tax*. Dan ketika menggunakan *dummy* variabel, nilai koefisien DAU naik lebih besar dibanding nilai koefisien DAU sebelum menggunakan *dummy* DAU. Hasil kedua model menyimpulkan bahwa terjadi *flypaper effect*.

Realita dari fenomena di atas mempunyai konsekuensi terhadap pemerintah daerah di Indonesia, yaitu pemerintah daerah menjadi kurang termotivasi dalam memaksimalkan potensi pendapatan asli daerahnya. Selain itu dana alokasi umum dengan sifatnya yang tidak bersyarat mengakibatkan tekanan fiskal pada basis pajak lokal akan menurun, yang kemudian menyebabkan penerimaan pajak juga mengalami penurunan, sementara pengeluaran untuk memenuhi kebutuhan publik tetap meningkat.

Abdul Halim dan Sukriy Abdullah melakukan pengujian adanya *flypaper effect* 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 . Hasil penelitian tersebut tidak dapat digeneralisasikan untuk seluruh wilayah Indonesia, karena menurut Halim (2002) pemerintah daerah kabupaten/kota di Jawa-Bali memiliki

kemampuan keuangan berbeda dengan pemerintah daerah kabupaten/kota di luar Jawa-Bali.

Menanggapi hal tersebut, Mutiara Maimunah melakukan penelitian yang sama pada pemerintah daerah kabupaten/kota di pulau Sumatera 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 DAU t dan PAD t secara bersama-sama terhadap Belanja Daerah t , hasilnya PAD tidak signifikan dan DAU berpengaruh terhadap Belanja Daerah.

Diah Ayu Kusumadewi (2007) yang melakukan penelitian tentang *flypaper effect* pada DAU dan PAD terhadap belanja daerah kabupaten kota di Indonesia, menyimpulkan bahwa pemerintah daerah dalam menetapkan kebijakan belanjanya lebih distimulus oleh jumlah DAU yang diterima tahun berjalan daripada PADnya sendiri, sehingga membuktikan adanya *flypaper effect* dalam respon pemerintah daerah terhadap DAU dan PAD.

Hernawan Bayu Purnomo (2011) pada hasil penelitian tentang *flypaper effect* pada pengaruh transfer tidak bersyarat dan PAD terhadap pertumbuhan ekonomi daerah kabupaten kota di Kalimantan tahun 2007-2010 menyimpulkan bahwa pemerintah kabupaten kota di Kalimantan cenderung sangat reaktif dan begitu mengharapkan dana dari pemerintah pusat daripada mengoptimalkan potensi sumberdaya yang ada di daerah seluas-luasnya guna meningkatkan PADnya.

Penelitian Afrizawati (2012) tentang analisis *flypaper effect* pada belanja daerah kabupaten kota di Sumatera Selatan menyimpulkan bahwa pengaruh DAU terhadap belanja daerah lebih besar dibandingkan pengaruh PAD terhadap belanja daerah. Hal ini mengindikasikan bahwa perilaku pemerintah daerah yang cenderung memanipulasi pengeluaran pemerintah setinggi mungkin dengan tidak mengupayakan maksimalisasi PAD agar nantinya memperoleh bantuan transfer dari pemerintah pusat, sehingga pemerintah daerah merasa lebih mudah untuk memaksimalkan belanja daerah daripada menempuh cara untuk memaksimalkan PAD.

Junaidi (2012) pada penelitiannya tentang asimetri pada *flypaper effect*; bukti empiris pemanfaatan DAU pada pemerintah daerah di Indonesia menyimpulkan bahwa terjadi perilaku asimetri pemerintah daerah dalam penggantian fiskal, ketika DAU meningkat pemerintah daerah membelanjakan tambahan pendapatan, namun ketika jumlah DAU berkurang maka belanja daerah tidak berkurang dan pemerintah daerah mengkompensasi pengeluaran tersebut melalui tambahan pungutan pajak.

Haryo Kuncoro (2007) yang melakukan penelitian tentang fenomena *flypaper effect* pada kinerja keuangan pemerintah daerah kota dan kabupaten di Indonesia, pada kesimpulan hasil penelitian menemukan fakta bahwa peningkatan alokasi transfer diikuti dengan penggalan PAD lebih tinggi. Simpulan ini mengindikasikan sikap overaktif pemerintah daerah terhadap arti pentingnya transfer. Bagi pemerintah pusat, transfer memang diharapkan menjadi pendorong agar pemerintah daerah secara intensif menggali sumber-sumber penerimaan

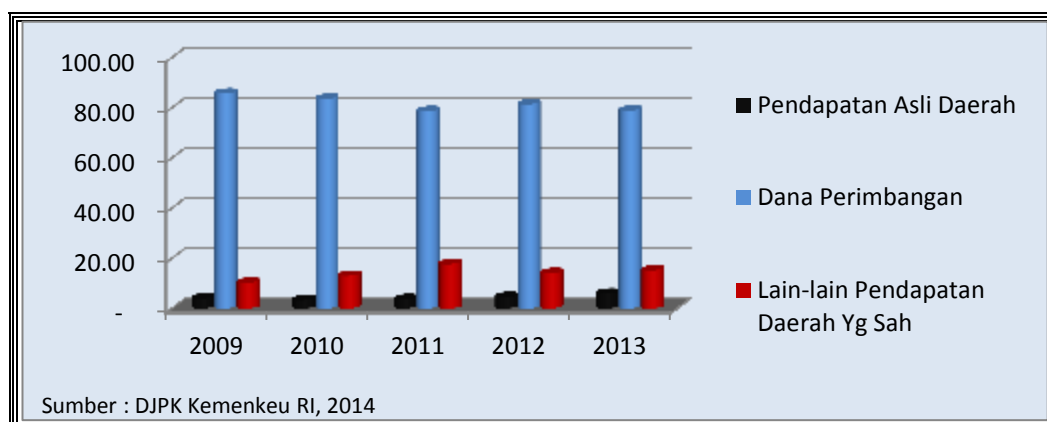
daerah sesuai kewenangannya. Namun penggalan PAD yang hanya didasarkan pada faktor inkremental akan berakibat negatif pada perekonomian daerah.

Berdasarkan hasil-hasil penelitian di atas terlihat bahwa masih terdapat perbedaan kesimpulan antar para peneliti, hal ini disebabkan tiap-tiap daerah memiliki karakteristik tersendiri baik dari sisi geografis, kehidupan masyarakat maupun kondisi ekonominya. Untuk melengkapi hasil penelitian terdahulu tersebut, saya tertarik melakukan penelitian di daerah Lampung khususnya pada kabupaten dan kota di Provinsi Lampung, mengenai pengaruh pendapatan asli daerah dan dana transfer terhadap belanja daerah.

B. Perumusan Masalah

Penelitian ini didasarkan pada analogi bahwa transfer pemerintah pusat yaitu dana alokasi umum (DAU) dan dana bagi hasil (DBH) kepada pemerintah daerah, seharusnya menjadi insentif bagi pemerintah daerah untuk membiayai belanja daerah. Adanya peningkatan belanja daerah (seperti pembangunan infrastruktur publik) akan meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD), sehingga secara bertahap pemerintah pusat mengurangi dana transfer tersebut. Kenyataan yang terjadi adalah jumlah transfer pemerintah pusat kepada pemerintah daerah semakin meningkat tiap tahunnya. Kondisi ini dibarengi dengan rendahnya peningkatan PAD pada periode yang sama.

Grafik 1.3. Proporsi PAD, Dana Perimbangan, dan Lain-lain Pendapatan Daerah Yang Sah Terhadap Pendapatan Daerah Kabupaten Kota se-Provinsi Lampung Tahun 2009-2013 (dalam juta rupiah)



Proporsi PAD, Dana Perimbangan, dan Lain-lain Pendapatan Daerah Yang Sah untuk tahun anggaran 2009 sampai dengan 2013 kabupaten kota se-Provinsi Lampung terhadap total pendapatan daerah menggambarkan bahwa porsi dana perimbangan terhadap total pendapatan daerah sangat dominan setiap tahunnya, hal ini mempertegas bahwa pemerintah kabupaten kota di Provinsi Lampung masih sangat tergantung dari dana perimbangan.

Belanja daerah pada dasarnya merupakan fungsi dari penerimaan daerah (Priyo, 2009). Belanja merupakan variabel terikat yang besarnya akan sangat bergantung pada sumber-sumber pembiayaan daerah, baik yang berasal dari penerimaan sendiri maupun dari transfer pemerintah pusat. Pertambahan besarnya komponen penerimaan seharusnya mempunyai hubungan positif dengan belanja, namun bila terjadi hal yang sebaliknya maka diindikasikan terjadi *flypaper effect* (Priyo, 2009).

Transfer merupakan sarana edukasi bagi pemerintah daerah untuk meningkatkan upaya pengumpulan PAD (Sidik, 2001). Melalui pengumpulan PAD itulah

pemerintah daerah memperoleh penerimaan, dimana penerimaan inilah yang kemudian dibelanjakan pemerintah daerah. Indikasi munculnya *flypaper effect* diperkirakan akan mempengaruhi kemampuan daerah dalam menggali PAD-nya.

Penduduk merupakan subyek pembangunan, meningkatnya jumlah penduduk menuntut konsekuensi adanya peningkatan sarana dan prasarana umum, baik dari aspek kuantitas maupun kualitas. Perkembangan jumlah penduduk yang semakin besar akan memerlukan anggaran yang semakin besar. Agar kualitas pertumbuhan ekonomi lebih baik maka pertumbuhan penduduk harus selalu dikendalikan.

Berdasarkan hal-hal di atas, maka rumusan masalah yang diajukan adalah:

1. Bagaimanakah dana transfer DAU dan DBH, PAD dan jumlah penduduk berpengaruh terhadap belanja pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Lampung?
2. Apakah *flypaper effect* terjadi pada pengelolaan keuangan daerah kabupaten/kota di Provinsi Lampung dalam kurun waktu 2006 – 2012?
3. Apakah *flypaper effect* terjadi pada daerah dengan PAD tinggi atau daerah dengan PAD rendah.

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan perumusan masalah di atas, maka tujuan diadakannya penelitian ini adalah:

1. Menganalisis pengaruh dana transfer DAU dan DBH, PAD dan jumlah penduduk terhadap belanja pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Lampung.

2. Mengetahui dan menganalisis apakah *flypaper effect* terjadi pada belanja pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Lampung.
3. Menganalisis apakah *flypaper effect* terjadi pada daerah dengan PAD tinggi atau daerah dengan PAD rendah.

Penelitian ini nantinya diharapkan dapat memberikan manfaat:

1. Bagi pemerintah, penelitian ini diharapkan dapat menjadi bukti empiris mengenai penerapan sistem perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah yang tengah berjalan dan dapat dijadikan acuan dalam menetapkan kebijakan selanjutnya.
2. Bagi masyarakat dan dunia pendidikan, penelitian ini diharapkan dapat berguna sebagai khazanah pengetahuan mengenai pengelolaan keuangan daerah, khususnya kontribusi teori sebagai bahan referensi dan tambahan informasi empiris bagi peneliti-peneliti lainnya yang tertarik pada bidang kajian ini.

D. Kerangka Pemikiran

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara pasal 16 ayat (2) dinyatakan bahwa “APBD terdiri atas anggaran pendapatan, anggaran belanja dan pembiayaan” ; selanjutnya pada pasal 17 ayat (3) dan ayat (4) disebutkan bahwa “ dalam hal anggaran diperkirakan difisit, ditetapkan sumber-sumber pembiayaan untuk menutup defisit tersebut dalam Peraturan Daerah tentang APBD; dalam hal anggaran diperkirakan surplus, ditetapkan penggunaan surplus tersebut dalam Peraturan Daerah tentang APBD”. Dengan demikian, untuk memenuhi kebutuhan masyarakat akan pelayanan publik melalui penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, pemerintah daerah dalam

menyusun APBD menerapkan prinsip anggaran berimbang. Apabila terjadi ketidak seimbangan anggaran, misalnya penerimaan lebih kecil daripada belanjanya, maka defisit anggaran akan ditutupi dengan pinjaman daerah atau mengajukan tambahan transfer kepada pemerintah pusat. Dalam kasus penerimaan lebih besar daripada belanjanya, pemerintah daerah mempunyai sisa lebih yang akan digunakan untuk membiayai belanjanya pada tahun anggaran berikutnya. Oleh karena itu dengan prinsip anggaran berimbang maka total penerimaan (TP) adalah sama dengan total belanja (BD). Belanja daerah pada dasarnya merupakan fungsi dari penerimaan daerah (Priyo, 2009). Belanja merupakan variabel terikat yang besarnya akan sangat bergantung pada sumber-sumber pembiayaan daerah, baik yang berasal dari penerimaan sendiri maupun dari transfer pemerintah pusat.

Sementara itu anggaran total penerimaan pemerintah daerah secara garis besar terdiri dari pendapatan asli daerah (PAD), dana transfer (DA) dan penerimaan pembiayaan lainnya (PPb). Dana transfer terdiri atas transfer dana bagi hasil (DBH) dan transfer dana alokasi umum (DAU) dan dana alokasi khusus (DAK). Mempertimbangan hal-hal bahwa 1) dana alokasi khusus adalah dana transfer yang penggunaannya diatur khusus oleh pemerintah pusat sehingga pemerintah daerah tidak dapat menggunakan dananya untuk kegiatan penyelenggaraan pemerintahan lainnya selain seperti yang sudah diatur dalam petunjuk teknis; 2) selain proporsinya yang relatif kecil dalam anggaran penerimaan pemerintah daerah dan tidak semua pemerintah daerah menggunakan pinjaman daerah untuk menutup defisit, maka PPb diasumsikan bersifat eksogen (nilainya ditentukan di luar model analisis) , sehingga variabel DAK dan PPb dikeluarkan dari model.

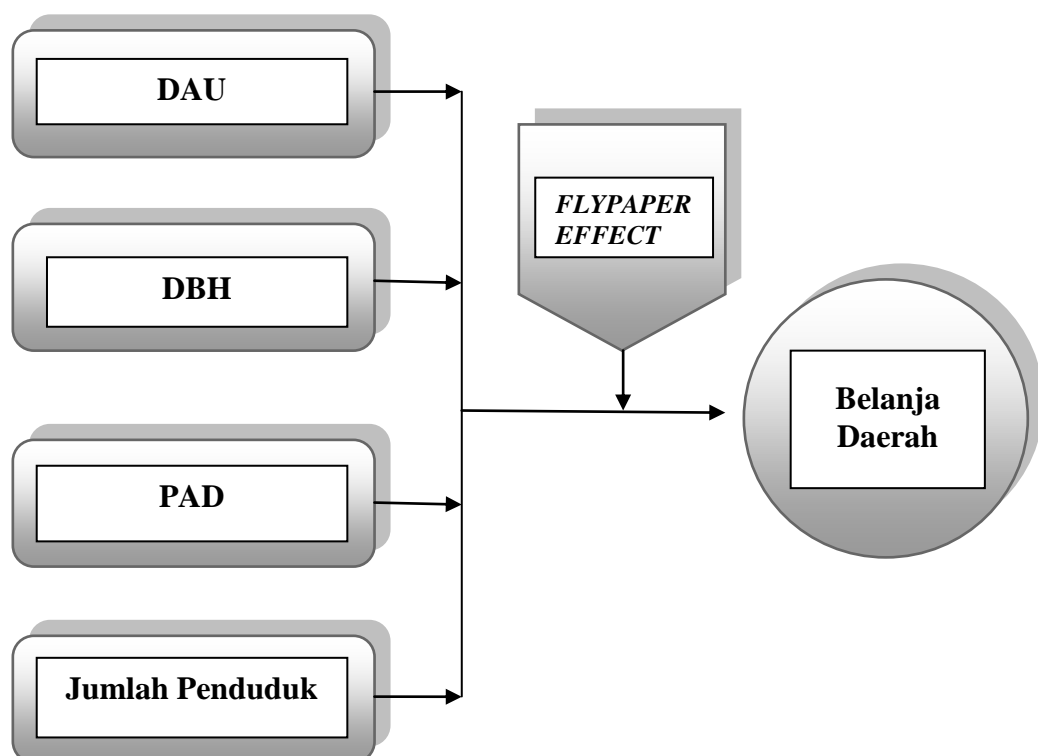
Penduduk (PDK) merupakan subyek pembangunan, meningkatnya jumlah penduduk menuntut konsekuensi adanya peningkatan sarana dan prasarana umum, baik dari aspek kuantitas maupun kualitas. Perkembangan jumlah penduduk yang semakin besar memerlukan anggaran yang semakin besar, sehingga belanja daerah untuk penyediaan sarana dan prasarana umum yang dibutuhkan penduduk juga semakin besar.

Kesimpulan hasil penelitian Hadi Sasana (2011), menjelaskan bahwa determinan belanja daerah di Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Barat dalam era otonomi daerah dan desentralisasi fiskal terdiri dari produk domestik regional bruto riil, dana perimbangan (DAU dan DBH), pendapatan asli daerah dan jumlah penduduk. Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Diah Ayu Kusumadewi (2007) tentang *flypaper effect* pada DAU dan PAD terhadap belanja daerah kabupaten kota di Indonesia, menyimpulkan bahwa pemerintah daerah dalam menetapkan kebijakan belanjanya lebih distimulus oleh jumlah DAU yang diterima tahun berjalan daripada PADnya sendiri, sehingga membuktikan adanya *flypaper effect* dalam respon pemerintah daerah terhadap DAU dan PAD.

Hernawan Bayu Purnomo (2011) pada hasil penelitian tentang *flypaper effect* pada pengaruh transfer tidak bersyarat dan PAD terhadap pertumbuhan ekonomi daerah kabupaten kota di Kalimantan tahun 2007-2010, menyimpulkan bahwa pemerintah kabupaten kota di Kalimantan cenderung sangat reaktif dan begitu mengharapkan dana dari pemerintah pusat daripada mengoptimalkan potensi sumberdaya yang ada di daerah seluas-luasnya guna meningkatkan PADnya. Junaidi (2012) pada penelitiannya tentang asimetri pada *flypaper effect*; bukti

empiris pemanfaatan DAU pada pemerintah daerah di Indonesia menyimpulkan bahwa terjadi perilaku asimetri pemerintah daerah dalam penggantian fiskal, ketika DAU meningkat pemerintah daerah membelanjakan tambahan pendapatan, namun ketika jumlah DAU berkurang maka belanja daerah tidak berkurang dan pemerintah daerah mengkompensasi pengeluaran tersebut melalui tambahan pungutan pajak. Selanjutnya Haryo Kuncoro (2007) yang melakukan penelitian tentang fenomena *flypaper effect* pada kinerja keuangan pemerintah daerah kota dan kabupaten di Indonesia, menemukan fakta bahwa peningkatan alokasi transfer diikuti dengan penggalian PAD lebih tinggi.

Berdasarkan uraian di atas, maka secara ringkas kerangka pemikiran dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagaimana pada Gambar 1.1. di bawah ini.



Gambar 1.1. Bagan Kerangka Pemikiran

Untuk mengetahui perilaku pemerintah daerah dalam merealisasikan belanja daerahnya sekaligus deteksi terhadap fenomena *flypaper effect*, maka dalam penelitian ini akan menggunakan data realisasi belanja daerah, realisasi penerimaan Dana Bagi Hasil Pajak/Bukan Pajak dan Dana Alokasi Umum yang diterima kabupaten kota Provinsi Lampung dari pemerintah pusat, realisasi penerimaan pendapatan asli daerah, dan jumlah penduduk kabupaten kota di Provinsi Lampung.

E. Hipotesis

Berdasarkan latar belakang, rumusan masalah, dan kerangka pemikiran di atas, maka dirumuskan hipotesis sebagai berikut :

1. Diduga dana transfer DAU, dana transfer DBH, PAD dan jumlah penduduk berpengaruh positif terhadap belanja daerah kabupaten/kota di Provinsi Lampung.
2. Diduga telah terjadi *flypaper effect* pada belanja pemerintah daerah kabupaten/kota di Provinsi Lampung.
3. Diduga *flypaper effect* terjadi pada belanja pemerintah daerah kabupaten/kota yang PAD-nya rendah dan tinggi.

F. Ruang Lingkup Penelitian

Dalam penulisan tesis ini, untuk lebih terarah dan tercapainya tujuan, maka penulis melakukan pembatasan ruang lingkup penelitian sebagai berikut :

1. Penulis membahas dan menganalisis perilaku pemerintah daerah dalam merespon alokasi dana transfer dari pemerintah pusat yaitu dana bagi hasil (DBH), dan dana alokasi umum (DAU) serta penerimaan daerah yang bersumber dari pendapatan asli daerah (PAD) dan jumlah penduduk terhadap belanja daerah kabupaten kota di Provinsi Lampung, yang mengakibatkan terjadinya *flypaper effect*.
2. Penulis membatasi memilih 10 daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Lampung yaitu Kab. Lampung Selatan, Kab. Lampung Tengah, Kab. Lampung Utara, Kab. Lampung Timur, Kab. Lampung Barat, Kab. Way Kanan, Kab. Tulang Bawang, Kab. Tanggamus, Kota Bandar Lampung dan Kota Metro. Pemilihan pada 10 Kabupaten/Kota ini dilakukan dengan pertimbangan bahwa umur kabupaten/kota sudah sama atau diatas 10 tahun, sehingga dengan rentang waktu yang relatif lama maka data penelitian akan semakin bervariasi.