

PENGARUH *FLYPAPER EFFECT* PADA DANA ALOKASI UMUM DAN PENDAPATAN ASLI DAERAH TERHADAP BELANJA DAERAH

Hilyatul Jannah
Hilyatul.j22@gmail.com
Kurnia, Dr., S.E., M.SI., AK., CPA., CA.

Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi Indonesia (STIESIA) Surabaya

ABSTRACT

The purpose of this study is to determine the effect of PAD and DAU on Regional Expenditures and to determine the existence of a flypaper effect on the influence of DAU and PAD on Regional Expenditures. The population used in the research district / city in the province of East Java. The number of samples is 38 districts / cities with the sampling technique using saturated side. The analysis technique uses multiple linear regression. The test results show that PAD and DAU are feasible to be used as predictors of regional expenditure with an effective contribution of 93.8%. This condition shows that the ups and downs of regional spending can be predicted by PAD and DAU. The results of further testing showed that the PAD and DAU variables each had a significant and positive effect on regional spending. This condition indicates that the higher the PAD and DAU levels, the more regional spending will be increased. The test results also found a flypaper effect, meaning that regional expenditure policies are more dominated by the amount of DAU than PAD.

Keywords: PAD, DAU, regional spending

ABSTRAK

Tujuan pemberian bantuan transfer adalah untuk meningkatkan pendapatan daerah, sehingga dalam waktu mendatang dapat mengurangi transfer. Namun seringkali pemerintah daerah lebih tergantung kepada dana transfer dibanding mengelola pendapatan daerahnya sendiri. Tujuan dalam penelitian ini mengetahui pengaruh PAD dan DAU terhadap Belanja Daerah serta untuk mengetahui adanya *flypaper effect* pada pengaruh DAU dan PAD terhadap Belanja Daerah. Populasi yang digunakan dalam penelitian Kabupaten/Kota dipropinsi Jawa Timur. Jumlah sampel sebanyak 38 kabupaten/kota dengan teknik pengambilan sampel menggunakan sampling jenuh. Adapun teknik analisis menggunakan regresi linier berganda. Hasil pengujian menunjukkan PAD dan DAU layak untuk dijadikan prediktor belanja daerah dengan sumbangan efektif yang diberikan sebesar 93,8%. Kondisi ini memperlihatkan bahwa naik turunnya belanja daerah dapat diprediksi oleh PAD dan DAU. Hasil pengujian selanjutnya memperlihatkan variabel PAD dan DAU masing-masing berpengaruh signifikan dan positif terhadap belanja daerah. Kondisi ini mengindikasikan semakin tinggi tingkat PAD dan DAU akan semakin meningkatkan belanja daerah. Hasil pengujian juga ditemukan *flypaper effect*, artinya kebijakan belanja daerah lebih didominasi oleh jumlah DAU daripada PAD.

Kata Kunci: PAD, DAU, belanja daerah

PENDAHULUAN

Negara Indonesia merupakan salah satu negara berkembang yang menggunakan model sistem desentralisasi. Dengan sistem desentralisasi, Pemerintah Pusat menyerahkan wewenang pemerintahan kepada suatu daerah untuk mengatur urusan pemerintahan di daerahnya sendiri. Wewenang daerah yang diterima dari Pemerintah Pusat itu disebut otonomi daerah. Kebijakan otonomi daerah ditandai dengan dikeluarkannya Undang-Undang No.22 Tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antar pemerintah pusat dan daerah, kemudian telah diperbarui menjadi UU No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah dan UU No. 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antar pemerintah pusat

dan daerah. Kedua UU terakhir tersebut mengatur tentang pokok-pokok penyerahan kewenangan kepada pemerintah daerah serta pendanaan bagi pelaksanaan kewenangan pengelolaan keuangan daerah.

Pelaksanaan kebijakan otonomi daerah yang didukung dengan adanya dana perimbangan keuangan antara pusat dan daerah menjadi ruang bagi daerah dalam mengelola keuangan daerah secara mandiri. Undang-Undang tersebut menjelaskan bahwa perimbangan keuangan pusat dan daerah adalah suatu sistem pembiayaan pemerintah dalam kerangka negara kesatuan yang mencakup pembagian keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, pemerataan antar daerah secara proporsional, demokratis, adil dan transparan.

Pemberlakuan otonomi kepada pemerintah daerah diharap dapat mewujudkan kesejahteraan masyarakat daerah melalui meningkatnya pelayanan, pemberdayaan, serta peran masyarakat dalam membangun daerahnya masing-masing. Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan asas desentralisasi, pemerintah pusat memberikan kewenangan pemerintah daerah untuk memungut pajak atau retribusi, dan mengelola Sumber Daya Alam (SDA). Desentralisasi fiskal di Indonesia adalah desentralisasi fiskal di sisi pengeluaran yang didanai terutama melalui transfer ke daerah. Dengan desain desentralisasi fiskal ini maka esensi otonomi pengelolaan fiskal daerah dititikberatkan pada diskresi (kebebasan) untuk membelanjakan dana sesuai kebutuhan dan prioritas masing-masing daerah. Penerimaan negara tetap sebagian besar dikuasai oleh pemerintah pusat, dengan tujuan untuk menjaga keutuhan berbangsa dan bernegara dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dengan adanya kebijakan otonomi daerah, masalah yang timbul adalah kesenjangan fiskal antar daerah yang memaksa pemerintah pusat untuk memberikan bantuan berupa dana perimbangan (Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus dan Dana Bagi Hasil) kepada pemerintah daerah. Pemerintah daerah juga mempunyai kewenangan penuh untuk menggunakan dana perimbangan tersebut. Namun, kewenangan tersebut memiliki konsekuensi bahwa daerah tersebut harus mampu menggunakan dana perimbangan secara efektif dan efisien guna meningkatkan pelayanan publik.

Implementasi otonomi daerah akan berpengaruh kepada pengelolaan keuangan daerah. Hal ini berkaitan erat dengan pemberian kekuasaan, kewenangan, dan keleluasaan kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan menentukan penggunaan dana untuk melaksanakan urusan-urusan daerahnya yang pembiayaannya bersumber dari Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD). Sumber-sumber pokok keuangan daerah yang terdiri dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) serta dana perimbangan yang terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil (DBH) akan berimplikasi pada struktur dan proporsi pengeluaran dan penerimaan pada APBD kabupaten dan kota (Mardiasmo, 2004:96).

Desentralisasi ini diharapkan akan menghasilkan dua manfaat nyata, yaitu: pertama mendorong peningkatan partisipasi, inisiatif serta kreativitas masyarakat dalam pembangunan, serta mendorong pemerataan hasil-hasil pembangunan (keadilan) di seluruh daerah dengan memanfaatkan sumber daya dan potensi yang tersedia di masing-masing daerah. Kedua, memperbaiki alokasi sumber daya produktif melalui pergeseran peran pengambilan keputusan publik ke tingkat pemerintah yang paling rendah yang memiliki informasi yang lengkap (Mardiasmo, 2004:25). Namun, sebaliknya dalam berbagai kondisi, desentralisasi menyebabkan dampak negatif seperti fenomena *flypaper effect* (Subandriyah, 2017).

Konsekuensi fiskal atas pelaksanaan otonomi daerah yang terjadi di Indonesia ialah otonomi juga mengakibatkan setiap daerah yang terdesentralisasi memiliki tanggung jawab yang besar tidak diiringi dengan kapasitas fiskal yang memadai. Banyak pakar ekonomi menyatakan bahwa kendati daerah memperoleh dana perimbangan yang lebih besar, namun

hal ini dibarengi dengan merosotnya jumlah Penerimaan Asli Daerah. Hal tersebut juga tidak menutup kemungkinan bahwa pemerintah daerah memiliki respon Belanja Daerah yang lebih banyak terhadap transfer dari pemerintah pusat terutama yang berasal dari Dana Alokasi Umum daripada pendapatan asli daerahnya sendiri atau dikenal dengan istilah "*Flypaper Effect*" yang memberikan indikasi anomali atau keganjilan karena terus bergantung pada suntikan Dana Alokasi Umum dari pemerintah pusat sehingga pada praktiknya, transfer dari Pemerintah Pusat merupakan sumber dana utama Pemerintah Daerah untuk membiayai operasi utamanya sehari-hari, yang oleh Pemerintah Daerah "dilaporkan" di perhitungan APBD (Burhanuddin, 2012).

Flypaper effect merupakan fenomena dimana pemerintah daerah merespon belanja lebih banyak menggunakan dana transfer (*grants*) yang diprosikan dengan DAU, daripada menggunakan kemampuannya sendiri yang diprosikan dengan PAD. Tujuan pemberian bantuan transfer adalah untuk meningkatkan pendapatan daerah, sehingga dalam waktu mendatang dapat mengurangi transfer. Namun seringkali pemerintah daerah lebih tergantung kepada dana transfer dibanding mengelola pendapatan daerahnya sendiri.

Kebijakan pemberian dana alokasi umum justru menimbulkan kelesuan fiskal daerah. Hal ini disebabkan daerah akan mendapatkan pemberian dana alokasi umum yang lebih kecil apabila mengalami kinerja fiskal yang lebih baik, yang ditandai dengan meningkatnya kontribusi pendapatan asli daerah. Daerah tentu saja lebih memilih mengupayakan perolehan dana alokasi umum yang lebih besar daripada bekerja keras agar terjadi peningkatan pendapatan asli daerah yang dapat mengakibatkan pengurangan dana alokasi umum. Pemerintah daerah cenderung memiliki ketergantungan yang tinggi terhadap bantuan dari pemerintah pusat dan menganggarkan peningkatan belanja yang bertujuan untuk meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam upaya meningkatkan pendapatan, jika keadaan ini terus berlangsung akan berakibat buruk terhadap cita-cita ekonomi yaitu adanya kemandirian daerah dalam mengelola dan memenuhi kebutuhan masyarakat kita sendiri.

Penetapan UU. No. 23 Tahun 2014 memberikan kewenangan pada pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahannya sendiri. Hal ini mendorong pemerintah daerah untuk terpacu dalam meningkatkan pendapatan asli daerah yang terdiri dari pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain dari PAD yang sah. PAD yang meningkat diharapkan dapat mampu mengembangkan pelayanan publik yang semakin memuaskan, maka dibentuklah anggaran daerah yang disebut Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Dari penelitian yang telah dilakukan oleh Oktavia (2014) dan Siddiq (2016) serta Sihombing (2016) menyimpulkan bahwa telah terjadi *flypaper effect* di berbagai daerah yang mereka sebutkan, hal ini menimbulkan pertanyaan apakah penyebab *flypaper effect* sehingga Pemerintah Pusat belum dapat melakukan. Perbaikan yang berarti dalam hal pembiayaannya. Dengan pertimbangan tersebut dan semakin banyaknya kasus *flypaper effect* yang menyebabkan stigma negatif pemerintah daerah, maka penting untuk menganalisis faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya *flypaper effect*, khususnya pada alokasi dana transfer DAU dan Pendapatan Asli Daerah. Untuk itu harus ada kajian teoretis secara komprehensif sehingga Pemerintah Daerah dapat memperbaikinya. Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Ekawarna (2017) dan Armawaddin (2017), *flypaper effect* pada belanja daerah dari dana alokasi umum tidak ditemukan.

Berdasarkan penjelasan serta pertimbangan di atas peneliti tertarik untuk dapat melakukan penelitian dengan judul " Pengaruh *Flypaper Effect* Pada Dana Alokasi Umum Dan Pendapatan Asli Daerah Terhadap Belanja Daerah (Studi Kasus Pada Kabupaten/Kota Di Provinsi Jawa Timur)". Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah: 1) apakah DAU berpengaruh terhadap belanja daerah?, 2) Apakah PAD) berpengaruh terhadap belanja daerah?, 3) apakah terjadi *flypaper effect* pada pengaruh DAU dan PAD terhadap belanja

daerah?. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis: 1) pengaruh dana alokasi umum terhadap belanja daerah, 2) pengaruh pendapatan asli daerah terhadap belanja daerah, 3) terjadi *flypaper effect* pada pengaruh dau dan pad terhadap belanja daerah.

TINJAUAN TEORITIS

Otonomi Daerah

Otonomi (*autonomy*) secara etimologi berasal dari bahasa Yunani. *Auto* berarti sendiri dan *nomous* berarti hukum atau peraturan. Menurut Bastian (2006:338), otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Menurut Undang-undang No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, otonomi daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Otonomi daerah pada hakikatnya berkenaan dengan pelimpahan wewenang pengambilan keputusan, kebijakan, pengelolaan dana publik dan pengaturan kegiatan dalam rangka penyelenggaraan pemerintah dan pelayanan masyarakat (Halim, 2009). Pemberian otonomi yang seluas-seluasnya kepada Daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan. Dalam negara kesatuan kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara atau pemerintahan nasional dan tidak ada kedaulatan pada Daerah. Oleh karena itu, seluas apa pun otonomi yang diberikan kepada Daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan Pemerintahan Daerah akan tetap ada ditangan Pemerintah Pusat.

Beberapa asas penting dalam Undang-Undang Otonomi Daerah yang perlu dipahami, yaitu 1) asas desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada daerah otonomi dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, 2) asas dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan dari perangkat pusat di daerah, 3) tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan desa serta dari daerah ke desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana, dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan, 4) perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah adalah suatu sistem pembiayaan pemerintah dalam rangka Negara Kesatuan, yang mencakup pembagian keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah serta pemerataan antar daerah secara proporsional, demokratis, adil, dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi, serta kebutuhan daerah, sejalan dengan kewajiban dan pembagian kewenangan serta tata cara penyelenggaraan kewenangan tersebut, termasuk pengelolaan dan pengawasan keuangannya (Bastian, 2006:338).

Flypaper Effect

Flypaper effect adalah fenomena di suatu kondisi ketika pemerintah daerah merespon belanja daerahnya lebih banyak berasal dari transfer atau spesifiknya pada transfer tidak bersyarat daripada pendapatan asli dari daerahnya sehingga akan mengakibatkan pemborosan dalam 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*) yang diprosikan dengan DAU daripada menggunakan kemampuan sendiri, diprosikan dengan PAD (Maimunah, 2006). Sedangkan Solikin (2016) mengungkapkan *flypaper effect* merupakan suatu kondisi stimulus terhadap pengeluaran daerah yang disebabkan oleh adanya perubahan dalam jumlah transfer (*unconditional grants*) dari pemerintah pusat lebih besar dari yang disebabkan oleh perubahan dalam pendapatan daerah.

Maimunah (2006) menyatakan bahwa *flypaper effect* terjadi karena dua syarat yaitu ketika dalam hasil pengujian yang diperoleh menunjukkan: 1) besarnya nilai koefisien DAU yang lebih tinggi jika dibandingkan dengan nilai koefisien PAD dan koefisien keduanya signifikan, 2) nilai koefisien PAD tidak signifikan. Dengan asumsi menentukan terjadinya *flypaper effect* dengan membandingkan antara pengaruh PAD serta DAU terhadap belanja daerah.

Menurut teori Peacock dan Wiseman dalam Sihombing (2016) 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. Teori Peacock dan Wiseman tersebut menjelaskan bahwa 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 bruto setiap masyarakat menyebabkan pendapatan asli daerah semakin besar sehingga secara sepadan akan menyebabkan pengeluaran Pemerintah Daerah menjadi semakin besar pula. Hal tersebut ternyata tidak selalu ideal dan seolah menyimpang dari konteks rill.

Secara implisit terdapat beberapa akibat dari terjadinya *flypaper effect* pada belanja daerah kabupaten atau kota seperti: 1) menyebabkan celah fiskal (*fiscal gap*) akan tetap ada. Tujuan pemerintah pusat dalam memberikan DAU kepada pemerintah daerah untuk menutup celah fiskal yang terjadi karena kebutuhan daerah melebihi dari potensi penerimaan daerah yang ada, maka jika terjadi *flypaper effect* artinya pencapaian pemberian dana transfer kurang optimal. Ini terlihat pada analisis perkembangan DAU dan belanja daerah, 2) menimbulkan ketidakmaksimalan dalam pemanfaatan sumber-sumber penghasil pertumbuhan PAD, seperti peningkatan penerimaan pajak daerah, serta sumber daya alam lainnya. Ini terlihat dari proporsi rasio rata-rata DAU dan PAD, dimana proporsi rata-rata DAU lebih besar dibandingkan dengan PAD yang hanya memberikan kontribusi sebesar 10 persen terhadap belanja daerah, 3) Menyebabkan unsur ketergantungan daerah kepada pemerintah pusat tetap ada, karena secara langsung pemberian DAU kepada daerah yang berarti pemerintah pusat mensubsidi pengeluaran daerah untuk mengurangi beban pembiayaan, sehingga akan melemahkan kemampuan daerah dalam membiayai kebutuhannya sendiri, 4) adanya respon yang berlebihan dalam pemanfaatan dana transfer dimana seharusnya pemerintah pusat membuat kinerja monitoring dan evaluasi pada pemerintah daerah dalam rangka memonitor, mengontrol, dan mengevaluasi penggunaan dana DAU, hal ini diperlukan untuk mencegah respon yang berlebihan dalam menyikapi penerimaan DAU di daerah, 5) mengakibatkan kurangnya kemampuan kemandirian keuangan daerah pada kabupaten atau kota yang bersangkutan (Setyarini 2015).

Akibat yang penting dari *flypaper effect* ini adalah pemerintah daerah memperlihatkan perilaku yang tidak seperti biasanya, sehingga adanya kecenderungan melakukan manipulasi pengeluaran setinggi mungkin dengan tidak mengupayakan maksimalisasi PAD. Hal tersebut dilakukan agar nantinya dapat memperoleh bantuan berupa transfer dari pemerintah pusat sehingga pemerintah daerah merasa lebih mudah untuk memaksimalkan belanja daerah daripada menempuh cara untuk memaksimalkan PAD. Seharusnya pemerintah daerah mulai untuk mengupayakan dan mencari cara memaksimalkan potensi daerahnya yang akan berdampak pada meningkatnya PAD. Cara ini harus dilakukan karena tidak mungkin selamanya pemerintah daerah akan selalu bergantung pada transfer pemerintah pusat.

Asumsi penentuan terjadinya *flypaper effect* pada penelitian ini fokus pada perbandingan pengaruh PAD dan DAU terhadap Belanja Daerah. Subandriyah (2017) menyatakan bahwa *flypaper effect* terjadi apabila: 1) koefisien Dana Alokasi Umum lebih besar dibandingkan dengan koefisien Pendapatan Asli Daerah, dan nilai dari keduanya

menunjukkan hasil signifikan, hasil analisis dari pengaruh PAD terhadap Belanja Daerah menunjukkan hasil tidak signifikan

Pendapatan Asli Daerah

Pendapatan asli daerah diartikan sebagai pendapatan daerah yang tergantung keadaan perekonomian pada umumnya dan potensi dari sumber-sumber pendapatan asli daerah itu sendiri. Pendapatan asli daerah adalah suatu pendapatan yang menunjukkan kemampuan suatu daerah untuk menghimpun sumber-sumber dana untuk membiayai kegiatan daerah (Sihombing 2016). Mardiasmo (2004:132) pendapatan asli daerah adalah penerimaan yang diperoleh dari sektor pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.

Pendapatan Asli Daerah menurut Undang-Undang No.33 tahun 2004 adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan pendapatan yang bersumber dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah. Pajak daerah adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan daerah kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. 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.

Kebijakan PAD dilaksanakan berdasarkan prinsip demokrasi, pemerataan dan keadilan, peran serta masyarakat, dan akuntabilitas dengan memperhatikan potensi daerah. Pemerintah senantiasa mendorong upaya-upaya peningkatan PAD kabupaten atau kota, agar pemda yang bersangkutan mampu mendanai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah, serta pelayanan kepada masyarakat. Dengan meningkatnya PAD dari tahun ke tahun, diharapkan pemda kabupaten atau kota secara bertahap dapat mengurangi ketergantungannya dari pemerintah pusat. Menurut Pasal 6 Undang-undang No.33 Tahun 2004 pendapatan asli daerah berasal dari: pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan serta lain-lain PAD yang sah.

Beberapa upaya pemerintah daerah untuk meningkatkan PAD, antara lain: 1) fokus untuk penyediaan fasilitas pelayanan publik dan menyediakan barang publik yang mampu meningkatkan kapasitas masyarakat (daya saing), 2) fokus untuk membiayai sektor atau bidang atau komoditas yang menjadi andalan untuk menggerakkan perekonomian daerah yang bisa mendorong dan memfasilitasi kebutuhan masyarakat (termasuk dunia usaha) untuk dapat lebih berpartisipasi, 3) fokus untuk pengembangan kelembagaan dan perbaikan mekanisme atau prosedur pengelolaan pembangunan untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelaksanaan pembangunan, 4) proporsi alokasi anggaran untuk membiayai pelayanan publik dan penyediaan barang publik harus lebih besar dibandingkan dengan pembiayaan operasional aparat pemda dan DPRD, 5) fokus untuk menghasilkan berbagai peraturan daerah yang mampu memberikan insentif bagi pelaku ekonomi (masyarakat local dan investor luar) dalam menjalankan kegiatan usaha ekonomi produktif daerah, 6) fokus untuk menghasilkan berbagai peraturan daerah yang mampu menciptakan iklim investasi yang kondusif dan jaminan perlindungan dunia usaha (Setyarini, 2015).

Menurut Mardiasmo (2004:153) untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), pemerintah daerah perlu memperbaiki sistem perpajakan daerah. Sebenarnya, jika pemerintah daerah memiliki sistem perpajakan daerah yang memadai, maka daerah dapat menikmati pendapatan dari sektor pajak yang cukup besar. Untuk itu, upaya intensifikasi pajak daerah, penyuluhan dan pengawasan pajak perlu ditingkatkan.

Jenis pendapatan daerah menurut Undang-Undang No.34 Tahun 2000 tentang pajak daerah dan retribusi daerah antara lain: 1) pajak provinsi yang terdiri dari; pajak kendaraan bermotor dan kendaraan di atas air, bea balik nama kendaraan bermotor dan kendaraan di atas air, pajak bahan bakar kendaraan bermotor dan pajak pengambilan dan pemanfaatan air bawah tanah dan air permukaan, 2) pajak kabupaten atau kota yang terdiri dari: pajak hotel, pajak restoran, pajak hiburan, pajak reklame, pajak penerangan jalan, pajak pengambilan bahan galian golongan c dan pajak parkir, 3) retribusi dibagi atas tiga golongan: retribusi jasa umum, retribusi jasa usaha dan retribusi perizinan tertentu

Dana Alokasi Umum

Dana Alokasi Umum menurut Undang-Undang No.33 Tahun 2004 adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

Permendagri nomor 26 tahun 2006 memberikan prioritas pemanfaatan dana alokasi umum *pertama* untuk mendanai gaji dan tunjangan pegawai serta kesejahteraan pegawai, *kedua* untuk kegiatan operasi dan pemeliharaan serta *ketiga* untuk pembangunan fisik sarana dan prasarana dalam rangka peningkatan pelayanan dasar dan pelayanan umum yang dibutuhkan masyarakat. Pemerintah mengeluarkan aturan berupa Peraturan Dalam Negeri Nomor 26 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dinyatakan bahwa dana alokasi umum agar diprioritaskan penggunaannya untuk mendanai gaji dan tunjangan, kesejahteraan pegawai, kegiatan operasi, dan pemeliharaan serta pembangunan fisik sarana dan prasarana dalam rangka peningkatan pelayanan dasar dan pelayanan umum yang dibutuhkan oleh masyarakat.

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah menyatakan bahwa kebutuhan DAU oleh suatu daerah (Provinsi, Kabupaten, dan Kota) ditentukan dengan menggunakan pendekatan *Fiscal Gap*, dimana kebutuhan DAU suatu daerah ditentukan atas kebutuhan daerah dengan potensi daerah. Dana Alokasi Umum digunakan untuk menutup celah yang terjadi karena kebutuhan daerah melebihi potensi penerimaan daerah yang ada.

Dalam Undang-Undang ini ditegaskan kembali mengenai formula celah fiskal dan penambahan variabel DAU. Alokasi DAU bagi Daerah yang potensi fiskalnya besar tetapi kebutuhan fiskalnya kecil akan memperoleh DAU relative kecil. Sebaliknya, daerah yang potensi fiskalnya kecil, namun kebutuhan fiskalnya besar akan memperoleh alokasi DAU relatif besar. Secara implisit, prinsip tersebut menegaskan fungsi DAU sebagai faktor pemerataan kapasitas fiskal. *Fiscal Gap* terjadi karena karakteristik daerah di Indonesia yang sangat beraneka ragam. Ada daerah yang dianugerahi kekayaan alam yang sangat melimpah dan ada juga daerah yang sebenarnya tidak memiliki kekayaan alam yang besar namun karena struktur perekonomian yang telah tertata dengan baik maka potensi pajak dapat dioptimalkan sehingga daerah tersebut menjadi kaya.

Adapun cara menghitung DAU sebagai berikut: 1) DAU diterapkan sekurang-kurangnya 26% dari penerimaan dalam negeri yang ditetapkan dalam APBN, 2) DAU untuk daerah dan untuk daerah kabupaten atau kota ditetapkan masing-masing 10% dan 90% dari dana alokasi umum sebagaimana ditetapkan diatas, 3) DAU untuk suatu daerah kabupaten atau kota tertentu ditetapkan berdasarkan perkalian jumlah dana alokasi umum untuk daerah kabupaten yang diterapkan APBN dengan porsi daerah kabupaten atau kota yang bersangkutan, 4) porsi daerah kabupaten atau kota sebagaimana dimaksud diatas merupakan proporsi bobot daerah kabupaten atau kota sebagaimana dimaksud diatas merupakan proporsi bobot daerah kabupaten atau kota diseluruh Indonesia (Setyarini, 2015).

Mardiasmo (2004:163) memberikan penjelasan mengenai besarnya alokasi DAU sebagai berikut: 1) besarnya alokasi DAU ke suatu kabupaten atau kota. Dihitung dengan mengalikan bobot kabupaten atau kota bersangkutan dengan besarnya total dana DAU yang tersedia untuk kabupaten atau kota. Total dana DAU untuk kabupaten/kota secara nasional adalah 90% dari penerimaan dalam Negeri (PDN) Nasional, 2) besarnya alokasi DAU ke suatu proporsi. Mirip dengan cara menghitung alokasi DAU ke suatu kabupaten/kota, perbedaannya adalah total dana DAU tersedia untuk propinsi hanyalah 10% terhadap 25% dari PDN.

Belanja Daerah

Menurut UU No.33 Tahun 2004 belanja daerah adalah semua kewajiban daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan. Sesuai UU No.23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah, belanja daerah dilaksanakan untuk mendanai urusan pemerintah yang menjadi kewenangan daerah, sedangkan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan pemerintah yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Urusan pemerintah yang dimaksud terdiri dari atas urusan wajib dan urusan pilihan.

Menurut Darise (2008:138), Belanja urusan wajib adalah urusan yang sangat mendasar yang berkaitan dengan hak dan pelayanan dasar kepada masyarakat yang wajib diselenggarakan oleh pemerintah daerah diprioritaskan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat dalam upaya memenuhi kewajiban daerah yang diwujudkan dalam bentuk peningkatan pelayanan dasar, pendidikan, kesehatan, fasilitas sosial, dan fasilitas umum yang layak serta mengembangkan sistem sosial. Klasifikasi belanja menurut urusan wajib mencakup: Pendidikan, Kesehatan, Pekerjaan Umum, Perumahan Rakyat, Penataan Ruang, Perencanaan Pembangunan, Perhubungan, Lingkungan Hidup, Pertahanan, Kependudukan dan catatan sipil, Pemberdayaan Perempuan, Keluarga berencana dan Keluarga sejahtera, Sosial, Ketenaga kerjaan, Koperasi, dan usaha kecil dan menengah, Penanaman modal, Kebudayaan, Kepemudaan dan olah raga, Kesatuan bangsa dan politik dalam negeri. Pemerintahan umum, kepegawaian, pemberdayaan masyarakat dan desa, Statistik, Arsip, serta Komunikasi dan Informatika.

Menurut Darise (2008:138), Belanja urusan yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi keunggulan daerah yang bersangkutan. Klasifikasi belanja menurut urusan pilihan mencakup: Pertanian, Kehutanan, Energi dan Sumber Daya Mineral, Pariwisata, Kehutanan dan perikanan, Perdagangan, Perindustrian, dan Transmigrasi.

Belanja Langsung adalah belanja yang penganggarannya dipengaruhi secara langsung oleh adanya program atau kegiatan. Kelompok belanja langsung oleh adanya program atau kegiatan. Kelompok belanja langsung dibagi menjadi tiga jenis belanja yang terdiri dari: 1) belanja pegawai, digunakan untuk pengeluaran honorarium atau upah dalam melaksanakan program dan kegiatan pemerintah daerah, 2) belanja Barang dan Jasa, digunakan untuk pengeluaran pembelian atau pengadaan barang yang nilai manfaatnya kurang dari dua belas bulan dan atau pemakaian jasa dalam melaksanakan program dan kegiatan pemerintah daerah. Pembelian atau pengadaan barang dan atau pemakaian jasa mencakup belanja barang pakai habis, bahan atau material, jasa kantor, premi asuransi, perawatan kendaraan bermotor, cetak atau penggandaan, sewa rumah atau gedung atau parkir, sewa sarana mobilitas, sewa alat berat, sewa perlengkapan dan peralatan kantor, makanan dan minuman, pakaian dinas dan atributnya, pakaian kerja, pakaian khusus dan hari-hari tertentu, perjalanan dinas, perjalanan dinas pindah tugas, dan pemulangan pegawai, 3) belanja Modal, digunakan untuk pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembelian atau pengadaan atau pembangunan aset tetap berwujud yang mempunyai nilai

manfaat lebih dari dua belas bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintahan, seperti dalam bentuk tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, jalan, irigasi dan jaringan, dan aset tetap lainnya.

Belanja langsung merupakan belanja yang di anggarkan setiap bulan dalam satu tahun anggaran sebagai konsekuensi dari kewajiban pemerintah daerah secara periodik kepada pegawai yang bersifat tetap (pembayaran gaji dan tunjangan) dan atau kewajiban untuk pengeluaran belanja lainnya yang umumnya diperlukan secara periodik. Kelompok belanja tidak langsung dibagi menurut jenis belanja yang terdiri dari: 1) belanja pegawai, merupakan belanja kompensasi dalam bentuk gaji dan tunjangan serta penghasilan lainnya yang diberikan kepada pegawai negeri sipil yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan, 2) belanja bunga, digunakan untuk menganggarkan pembayaran bunga utang yang dihitung atas kewajiban pokok utang (*principal Outstanding*) berdasarkan perjanjian pinjaman jangka pendek, jangka menengah dan jangka panjang, 3) belanja subsidi, digunakan untuk menganggarkan bantuan biaya produksi kepada perusahaan atau lembaga tertentu yang menghasilkan produk dan jasa yang dihasilkan dapat terjangkau oleh masyarakat banyak, 4) belanja hibah, digunakan untuk menganggarkan pemberian hibah dalam bentuk uang, barang dan jasa kepada pemerintah atau pemerintah daerah lainnya, perusahaan daerah, masyarakat, dan organisasi kemasyarakatan yang secara spesifik telah ditetapkan peruntukannya, 5) bantuan sosial, digunakan untuk menganggarkan pemberian bantuan yang bersifat sosial kemasyarakatan dalam bentuk uang dan atau barang kepada kelompok atau anggota masyarakat dan partai politik, 6) belanja bagi hasil, digunakan untuk menganggarkan dana bagi hasil yang bersumber dari pendapatan provinsi kepada kabupaten atau kota, pemerintah desa atau pendapatan pemerintah daerah tertentu kepada pemerintah daerah lainnya sesuai dengan ketentuan perundang-undangan, 7) bantuan keuangan, digunakan untuk menganggarkan bantuan keuangan yang bersifat umum atau khusus dari provinsi kepada kabupaten atau kota, pemerintah kabupaten atau kota kepada pemerintah desa dan pemerintah daerah lainnya dalam rangka pemerataan dan atau peningkatan kemampuan keuangan, 8) belanja tidak terduga, merupakan belanja untuk kegiatan yang sifatnya tidak biasa atau tidak diharapkan berulang seperti penanggulangan bencana alam dan bencana sosial yang tidak diperkirakan sebelumnya, termasuk pengembalian kas berlebihan penerimaan daerah tahun-tahun sebelumnya yang telah ditutup.

Jika pemerintah daerah merespon belanja daerahnya lebih banyak berasal dari transfer grants yang bersifat tidak bersyarat (*unconditional grants*) daripada pendapatan asli daerahnya lalu akan menimbulkan pemborosan dalam belanja daerah, maka disebut dengan *flypaper effect* atau juga dikenal dengan kertas kerja layang. 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 pengamat ekonomi mengenai telaah *flypaper effect*, yaitu: 1) Model birokratik (*bureaucratic model*). Kuncoro, (2007:6-8) menyatakan bahwa 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, 2) Model ilusi fiskal (*fiscal illusion model*). Ilusi fiskal terjadi saat pembuatan 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 diatas 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. Asumsi penentuan terjadinya *Flypaper effect* pada penelitian ini fokus pada perbandingan pengaruh PAD, dan Dana Alokasi Umum, terhadap Belanja Daerah.

Pengembangan Hipotesis

Pengaruh Pendapatan Asli Daerah Terhadap Belanja Daerah

Implementasi otonomi daerah akan berpengaruh kepada pengelolaan keuangan daerah. Hal ini berkaitan erat dengan pemberian kekuasaan, kewenangan, dan keleluasaan kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan menentukan penggunaan dana untuk melaksanakan urusan-urusan daerahnya yang pembiayaannya bersumber dari Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD). Sumber-sumber pokok keuangan daerah salah satunya Pendapatan Asli Daerah (PAD). Pendapatan asli daerah adalah penerimaan yang diperoleh dari sektor pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah (Mardiasmo, 2004:132).

Kemampuan daerah untuk menyediakan pendanaan yang berasal dari daerah sangat tergantung pada kemampuan merealisasikan potensi ekonomi tersebut menjadi bentuk-bentuk kegiatan ekonomi yang mampu menciptakan perguliran dana untuk pembangunan daerah yang berkelanjutan, yang diwujudkan dalam Pendapatan Asli Daerah. Pendapatan Asli Daerah juga memiliki peran yang cukup signifikan dalam menentukan kemampuan daerah untuk memenuhi aktivitas pemerintah dan program pembangunan daerah. Pendapatan Asli Daerah idealnya merupakan sumber-sumber pendapatan pokok daerah (Hediyanto, 2014).

Pemerintah daerah dalam menganggarkan Belanja Daerah disesuaikan dengan pendapatan daerah yang diterima. Semakin besar pendapatan yang diperoleh dari Pendapatan Asli Daerah maka semakin besar pula dana yang harus disalurkan lewat Belanja Daerah untuk melaksanakan pemerintah daerah. Penelitian yang dilakukan oleh Sihombing (2016) serta Armawaddin (2017) memperlihatkan Pendapatan Asli Daerah Berpengaruh positif signifikan terhadap belanja daerah. Berdasarkan uraian tersebut diatas, hipotesis yang dikemukakan dalam penelitian ini adalah

H₁: Pendapatan Asli Daerah berpengaruh positif terhadap Belanja Daerah.

Pengaruh Dana Alokasi Umum Terhadap Belanja Daerah

Dana Alokasi Umum (DAU) termasuk dana transfer dari pemerintah pusat yang bersifat *unconditional grant* (transfer tidak bersyarat). Dana Alokasi Umum (DAU) adalah dana yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dan berasal dari APBN. Tujuan diberikannya dana ini adalah untuk pemerataan kemampuan antar daerah melalui penerapan formula yang mempertimbangkan kebutuhan daerah, kebutuhan akan belanja pegawai, kebutuhan fiskal, dan juga potensi daerah (UU No 33 Tahun 2004).

Pemerintah pusat memberikan keleluasaan kepada pemerintah daerah dalam pemanfaatan DAU untuk mengalokasikannya sesuai dengan prioritas daerah. Tujuan pemberian *grant* ini adalah untuk mendukung ketersediaan dana dalam memenuhi kebutuhan belanja daerah dalam menjalankan fungsi yang telah didesentralisasikan. Semakin besar kisaran DAU yang didapat pemerintah daerah, maka daerah tersebut masih memiliki ketergantungan yang besar bantuan dana dari Pemerintah Pusat. Penelitian yang dilakukan oleh Solikin (2016) serta Ekawarna (2017) memperlihatkan Dana Alokasi Umum berpengaruh signifikan dan mempunyai hubungan yang positif terhadap belanja daerah. Berdasarkan uraian tersebut diatas, hipotesis yang dikemukakan dalam penelitian ini adalah

H₂: Dana Alokasi Umum berpengaruh positif terhadap Belanja Daerah.

Pengaruh *Flypaper Effect* pada DAU dan PAD terhadap Belanja Daerah

Flypaper effect merupakan fenomena dimana pemerintah daerah merespon belanja lebih banyak menggunakan dana transfer (*grants*) yang diproksikan dengan DAU, daripada menggunakan kemampuannya sendiri yang diproksikan dengan PAD. Tujuan pemberian bantuan transfer adalah untuk meningkatkan pendapatan daerah, sehingga dalam waktu mendatang dapat mengurangi transfer. Namun seringkali pemerintah daerah lebih tergantung kepada dana transfer dibanding mengelola pendapatan daerahnya sendiri.

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 berupa DAU dari pada menggunakan sumber dana kemampuan sendiri (Ekawarna, 2017). Dominannya peran transfer relatif terhadap PAD dalam membiayai belanja Pemerintah Daerah sebenarnya tidak memberikan panduan yang baik bagi governansi (*governance*) terhadap aliran transfer itu sendiri.

Bukti-bukti empiris secara internasional menunjukkan bahwa tingginya ketergantungan pada transfer ternyata berhubungan negatif dengan pemerintahannya. Hal ini berarti Pemerintah Daerah akan lebih berhati-hati dalam menggunakan dana yang digali dari masyarakat sendiri daripada uang yang diterima dari pusat. Fakta tersebut memperlihatkan bahwa perilaku fiskal Pemerintah Daerah dalam merespon transfer dari pusat menjadi determinan penting dalam menunjang efektivitas kebijakan transfer.

Studi Anderson 1995 (dalam Abdullah dan Halim 2003) tentang perubahan sistem *grants* terhadap pengegeluran pemerintah daerah di Swedia, menemukan bahwa kenaikan dalam *non-matching grants* akan menyebabkan kenaikan pengeluaran pemerintah daerah, berbeda dengan akibat dari kenaikan dalam pendapatan yang bersumber dari pajak. Kenaikan tarif pajak tinggi menyebabkan penurunan dalam pengeluaran daerah.

Penelitian yang telah dilakukan oleh Oktavia (2014) dan Siddiq (2016) serta Sihombing (2016) menyimpulkan bahwa telah terjadi *flypaper effect*. Karena itu *flypaper effect* dipandang sebagai suatu anomali dalam perilaku rasional jika transfer harus dianggap sebagai (tambahan) pendapatan masyarakat (seperti halnya pajak daerah), sehingga semestinya dihabiskan (dibelanjakan) dengan cara yang sama pula. Berdasarkan uraian tersebut diatas, hipotesis yang dikemukakan dalam penelitian ini adalah

H₃: Terjadi *flypaper effect* pada pengaruh DAU dan PAD terhadap Belanja Daerah.

METODE PENELITIAN

Populasi dan Sampel

Populasi dalam penelitian ini adalah laporan realisasi anggaran pendapatan dan belanja daerah seluruh Kabupaten atau Kota di seluruh Jawa Timur yang terdiri atas dua puluh sembilan kabupaten dan sembilan kota. Sampel dalam penelitian ini adalah kabupaten atau kota yang menyampaikan laporan realisasi anggaran pendapatan dan belanja daerah Jawa Timur tahun periode 2014-2018 yang diperoleh dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebanyak tiga puluh delapan kabupaten atau kota di Jawa Timur.

Definisi Operasional Variabel dan Pengukuran

Pendapatan Asli Daerah

Merupakan pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. PAD dalam penelitian ini merupakan angka realisasi PAD pemerintah daerah kabupaten atau kota di provinsi Jawa Timur pada tahun anggaran 2014-2018 dengan nominal mata uang Rupiah (Rp).

Dana Alokasi Umum

Merupakan dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah

dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. DAU dalam penelitian ini merupakan angka realisasi DAU pemerintah daerah kabupaten atau kota di provinsi Jawa Timur pada Tahun Anggaran 2014-2018 dengan nominal mata uang Rupiah (Rp).

Belanja Daerah

Belanja daerah adalah semua kewajiban yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan (UU No.12 tahun 2008). Belanja daerah dalam penelitian ini dapat diketahui dari pos belanja daerah kabupaten atau kota di provinsi Jawa Timur pada Tahun Anggaran 2014-2018 dengan nominal mata uang Rupiah (Rp).

Teknik Analisis Data

Analisis Regresi Linier Berganda

Menurut Suharsimi (2010:289), analisa regresi linier berganda adalah suatu prosedur statistik dalam menganalisa hubungan antara variabel satu atau lebih variabel independen terhadap variabel dependen rumus multiple regresinya adalah sebagai berikut:

$$BD = a + b_1PAD + b_2DAU$$

Dimana :

- BD : Belanja Daerah
- PAD : Pendapatan Asli Daerah
- DAU : Dana Alokasi Umum
- $b_{1...3}$: Koefisien Regresi
- a : Konstanta

Uji Asumsi Klasik

Uji Normalitas

Bertujuan untuk menguji apakah dalam model regresi, variabel pengganggu atau residual memiliki distribusi normal. Penelitian ini menggunakan plot probabilitas normal (*Normal probability plot*) untuk menguji kenormalitasan jika penyebaran data (titik) disekitar sumbu diagonal dan mengikuti arah garis diagonal, maka model regresi memenuhi asumsi Normalitas.

Uji Autokorelasi (Korelasi Serial)

Suatu asumsi penting dari model linier adalah bahwa tidak ada autokorelasi atau kondisi yang berurutan diantara gangguan yang masuk dalam persamaan fungsi regresi. Konstanta Durbin-Watson (DW) dapat dipergunakan untuk pengujian, apakah terdapat autokorelasi variabel bebas terhadap penyimpangan fungsi gangguan (Ghozali, 2013: 96). Untuk menguji apakah diantara variabel independen terdapat autokorelasi dapat menggunakan uji Durbin - Watson (*DW test*).

Uji Multikolinearitas

Uji multikolinearitas bertujuan untuk menguji apakah model regresi ditemukan adanya korelasi antar variabel bebas (independen). Salah satu cara mendeteksi adanya multikolinearitas adalah dengan melihat Tolerance dan *Variance Inflation Factor* (VIF). Tolerance mengukur variabelitas variabel independen yang terpilih yang tidak dijelaskan oleh variabel independen lainnya. Nilai *cut off* yang umum digunakan untuk menunjukkan adanya multikolinieritas adalah nilai *Tolerance* < 0.10 atau sama dengan nilai VIF > 10. (Ghozali, 2013:91)

Uji Heterokedastisitas

Bertujuan untuk menguji apakah dalam sebuah regresi terdapat kesamaan varians dari residu dari satu pengamatan ke pengamatan yang lain sama, maka disebut homoskedastisitas dan jika varians berbeda disebut heteroskedestisitas.

ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Analisis Regresi Linier Berganda

Analisis regresi linier berganda dalam penelitian ini dilakukan untuk mengetahui besarnya pengaruh PAD dan DAU yang digunakan dalam model penelitian terhadap belanja daerah secara linier. Serta mengetahui terjadi *flypaper effect* pada pengaruh DAU dan PAD terhadap belanja daerah di kabupaten atau kota di propinsi Jawa Timur. Hasil pengujian regresi linier berganda yang telah dilakukan nampak pada Tabel 1 berikut:

Tabel 1
Hasil Uji Regresi Linier Berganda

Variabel Bebas	Koefisien Regresi	Sig.	r
Pendapatan Asli Daerah	1,328	0,000	0,944
Dana Alokasi Umum	1,665	0,000	0,846
Konstanta	-11852,082		
Sig. F	0,000		
R	0,968		
R ²	0,938		

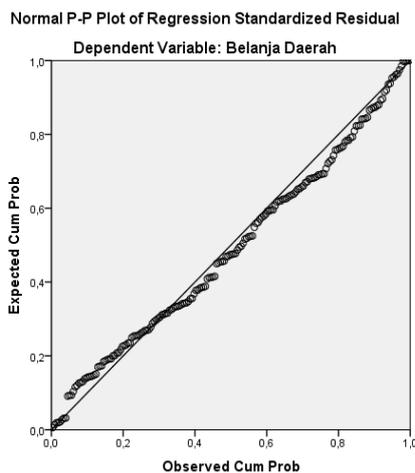
Sumber: data sekunder diolah, 2018

Tabel 1 dapat dibuat persamaan regresi sebagai berikut: $BD = -11.852,082 + 1,328 \text{ PAD} + 1,665 \text{ DAU}$. Persamaan regresi yang dihasilkan selanjutnya dapat diuraikan sebagai berikut: 1) nilai konstanta yang diperoleh sebesar -11.852,082. Hasil ini menunjukkan jika variabel independen yang terdiri dari PAD dan DAU tidak ada perubahan atau sebesar 0, maka variabel belanja daerah pemerintah kabupaten atau kota propinsi Jawa Timur sebesar -11.852,082, 2) nilai koefisien regresi variabel PAD yang diperoleh sebesar 1,328 dan bersifat positif. Hasil ini mengindikasikan bahwa semakin besar PAD yang didapat akan semakin meningkatkan belanja daerah pemerintah kabupaten atau kota propinsi Jawa Timur, 3) nilai koefisien regresi variabel DAU yang diperoleh sebesar 1,665 dan bersifat positif. Hasil ini mengindikasikan bahwa semakin besar DAU yang didapat akan semakin meningkatkan belanja daerah pemerintah kabupaten atau kota propinsi Jawa Timur.

Analisis Asumsi Klasik

Normalitas

Pengujian normalitas dalam penelitian ini menggunakan pendekatan grafik. Hasil pengujian yang telah dilakukan diperoleh grafik normalitas sebagai berikut:



Gambar 1
Grafik Pengujian Normalitas Data
Sumber : data sekunder diolah, 2018

Gambar 1 memperlihatkan distribusi data yang dihasilkan telah mengikuti garis diagonal antara 0 (nol) dengan pertemuan sumbu Y (*Expected Cum. Prob*) dengan sumbu X (*Observed Cum Prob.*) Hal ini menunjukkan bahwa data dalam penelitian ini telah berdistribusi normal.

Pengujian Multikolinieritas

Hasil pengujian multikolinieritas yang telah dilakukan nampak pada Tabel 2 sebagai berikut:

Tabel 2
Pengujian Multikolinieritas

Variabel	Nilai Tolerance	VIF	Keterangan
PAD	0,904	1,106	Tidak terjadi Multikolinieritas
DAU	0,904	1,106	Tidak terjadi Multikolinieritas

Sumber: data sekunder diolah, 2018

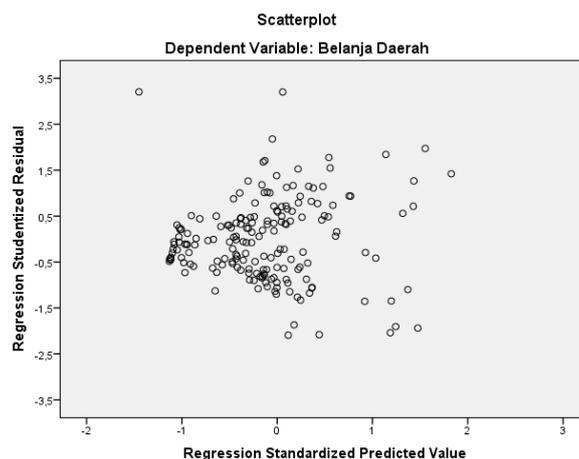
Tabel 2 memperlihatkan besarnya nilai *Variance Influence Factor* (VIF) pada seluruh variabel PAD dan DAU yang dijadikan model penelitian lebih kecil dari 10. Kondisi ini menunjukkan dalam persamaan regresi tidak ditemukan adanya korelasi antar variabel bebas. Dengan demikian dapat disimpulkan tidak terjadi gangguan multikolinieritas dari model yang digunakan dalam penelitian.

Pengujian Autokolresi

Pengujian autokorelasi dalam penelitian ini dengan melihat nilai *durbin Watson*. Nilai *durbin watson* yang diperoleh sebesar 1,843. Dengan N yang diuji sebanyak 190 serta jumlah variabel bebas sebanyak 2. Dengan taraf signifikansi yang digunakan (α) adalah 5% diperoleh ' d_L ' sebesar 1,748 dan ' d_U ' = 1,789 serta $4-d_U$ = 2,211 dan $4-d_L$ = 2,252. Dapat disimpulkan bahwa nilai test *durbin-Watson* berada pada daerah nonautokorelasi sehingga dapat disimpulkan model yang digunakan penelitian tidak terjadi gangguan otokorelasi.

Pengujian Heteroskedastisitas

Dalam penelitian ini pengujian heteroskedastisitas menggunakan pendekatan grafik. Hasil pengujian yang telah dilakukan diperoleh grafik sebagai berikut :



Gambar 2
Heteroskedaktisitas pada Regresi Linier Berganda
Sumber: data sekunder diolah, 2018

Gambar 2 memperlihatkan sebaran titik-titik telah menyebar secara acak, tidak membentuk pola tertentu yang jelas, serta tersebar di atas maupun di bawah angka 0 pada sumbu Y yang mengindikasikan bahwa model penelitian terhindar dari gangguan heteroskedastisitas.

Pembahasan

Pengaruh PAD Terhadap Belanja Daerah

Hasil pengujian memperlihatkan PAD berpengaruh positif signifikan dan belanja daerah pemerintah kabupaten atau kota propinsi Jawa Timur. Hasil ini memperlihatkan semakin tinggi Pendapatan Asli suatu daerah akan semakin meningkatkan belanja daerah. Tinggi tingkat pendapatan asli yang diperoleh akan sangat menguntungkan bagi pemerintah daerah, karena akan semakin banyak program kemakmuran masyarakat yang dapat mereka biaya sehingga belanja daerah yang lebih banyak. Kemampuan daerah untuk menyediakan pendanaan yang berasal dari daerah sangat tergantung pada kemampuan merealisasikan potensi ekonomi tersebut menjadi bentuk-bentuk kegiatan ekonomi yang mampu menciptakan perguliran dana untuk pembangunan daerah yang berkelanjutan, yang diwujudkan dalam pendapatan asli daerah.

Pemerintah daerah dalam menganggarkan belanja daerah disesuaikan dengan pendapatan daerah yang diterima. Semakin besar pendapatan yang diperoleh dari pendapatan asli daerah maka semakin besar pula dana yang harus disalurkan lewat belanja daerah untuk melaksanakan pemerintah daerah. Pendapatan asli daerah dan memiliki peranan yang besar sebagai sumber pembiayaan pembangunan dan pada akhirnya mampu mendorong pertumbuhan ekonomi di daerah. Penurunan kegiatan ekonomi diberbagai daerah juga menyebabkan penurunan pendapatan asli daerah sehingga menghambat pelaksanaan kegiatan pemerintah, pembangunan, dan pelayanan masyarakat oleh pemerintah daerah secara otonom. Begitu juga sebaliknya peningkatan kegiatan ekonomi diberbagai daerah akan meningkatkan pendapatan asli daerah sehingga pelaksanaan kegiatan pemerintah, pembangunan, dan pelayanan masyarakat oleh pemerintah tidak terhambat.

Kemampuan daerah dalam menggali pendapatan asli daerah akan mempengaruhi perkembangan dan pembangunan daerah tersebut. Semakin besar kontribusi pendapatan asli daerah terhadap anggaran pendapatan belanja daerah, maka akan semakin kecil pula ketergantungan terhadap bantuan pemerintah pusat. Sumber keuangan yang berasal dari pendapatan asli daerah lebih penting dibanding dengan sumber yang berasal dari luar

pendapatan asli daerah. Hal ini karena pendapatan asli daerah dapat dipergunakan sesuai dengan kehendak dan inisiatif pemerintah daerah demi kelancaran penyelenggaraan urusan daerahnya.

Hubungan antara dan proporsi pendapatan dan dan konsumsi mendekati proporsional, artinya jika pendapatan meningkat maka tentunya secara proporsional konsumsipun juga akan meningkat sebaliknya jika pendapatan menurun maka konsumsi pun akan menurun pula. Hasil penelitian ini mendukung penelitian yang dilakukan oleh Sihombing (2016) serta Armawaddin (2017) memperlihatkan Pendapatan Asli Daerah Berpengaruh positif signifikan terhadap belanja daerah.

Pengaruh DAU Terhadap Belanja Daerah

Hasil pengujian memperlihatkan DAU berpengaruh positif signifikan terhadap belanja daerah pemerintah kabupaten atau kota propinsi Jawa Timur. Kondisi ini memperlihatkan bahwa semakin besar DAU akan semakin besar belanja daerah. Hasil ini juga mengindikasikan bahwa pemerintah daerah cenderung memiliki ketergantungan yang tinggi terhadap bantuan dari pemerintah pusat dan menganggarkan peningkatan belanja yang bertujuan untuk meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam upaya meningkatkan pendapatan. Pemerintah daerah lebih memilih mengupayakan perolehan dana alokasi umum yang lebih besar daripada bekerja keras agar terjadi peningkatan pendapatan asli daerah yang dapat mengakibatkan pengurangan dana alokasi umum.

DAU merupakan sarana untuk pemerataan kemampuan keuangan antar daerah yang dimaksudkan untuk mengurangi ketimpangan kemampuan keuangan antar daerah melalui penerapan formula yang mempertimbangkan kebutuhan dan potensi daerahnya. Pemberian DAU lebih diprioritaskan pada daerah yang mempunyai kapasitas fiskal rendah dimana daerah tersebut belum mampu memaksimalkan pendapatan asli daerahnya dikarenakan suatu hal. Untuk daerah yang mempunyai kapasitas fiskal tinggi justru akan mendapat jumlah DAU yang lebih kecil, sehingga diharapkan dapat mengurangi ketidakseimbangan fiskal antardaerah dalam menjalani era otonomi sekarang.

DAU merupakan sumber dana yang dominan dan dapat meningkatkan pelayanan pada masyarakat sebagai tujuan dari desentralisasi yaitu untuk mempercepat pembangunan disamping tetap memaksimalkan potensi daerah untuk membiayai kebutuhan daerah. Hasil ini mendukung penelitian yang dilakukan oleh Solikin (2016) serta Ekawarna (2017) bahwa DAU berpengaruh signifikan terhadap Belanja Daerah.

Pengaruh *Flypaper Effect* pada DAU dan PAD terhadap Belanja Daerah

Hasil pengujian memperlihatkan tingkat koefisien regresi DAU sebesar 1,665 lebih besar dari tingkat koefisien regresi yang dimiliki oleh PAD sebesar 1,328. Kondisi ini memperlihatkan ditemukannya *flypaper effect*, artinya kebijakan belanja daerah lebih didominasi oleh jumlah DAU daripada PAD, atau respon belanja daerah terhadap penerimaan DAU berbeda dengan penerimaan PAD. *Flypaper effect* dipandang sebagai suatu anomali dalam perilaku rasional jika transfer harus dianggap sebagai (tambahan) pendapatan masyarakat (seperti halnya pajak daerah), sehingga semestinya dihabiskan (dibelanjakan) dengan cara yang sama pula. *Flypaper effect* terjadi karena adanya superioritas pengetahuan birokrat mengenai transfer dari pemerintah pusat. Informasi lebih yang dimiliki oleh birokrat ini memungkinkan para birokrat ini melakukan pengeluaran yang berlebih.

Kondisi *flypaper effect* jelas merupakan suatu hambatan dalam pelaksanaan otonomi daerah. Karena kondisi tersebut menunjukkan bahwa daerah masih bergantung terhadap pemerintah pusat. Padahal cita-cita utama otonomi daerah adalah menciptakan kemandirian daerah tanpa bergantung kepada pemerintah pusat. Jika hal ini terus dibiarkan maka otonomi daerah kemungkinan akan mengalami kegagalan. Hasil ini sejalan dengan

penelitian yang dilakukan oleh Oktavia (2014), Siddiq (2016) serta Sihombing (2016) menyimpulkan bahwa telah terjadi *flypaper effect* pada pengaruh DAU dan PAD terhadap Belanja Daerah.

SIMPULAN DAN SARAN

Simpulan

Simpulan hasil penelitian ini dapat dikemukakan sebagai berikut: 1) PAD berpengaruh positif signifikan terhadap belanja daerah pemerintah kabupaten atau kota propinsi Jawa Timur. Hasil ini menunjukkan pemerintah daerah dalam mengalokasikan belanja daerah disesuaikan dengan pendapatan daerah yang diterima. Semakin besar pendapatan yang diperoleh dari pendapatan asli daerah maka semakin besar pula dana yang harus disalurkan lewat belanja daerah untuk melaksanakan pemerintah daerah. Kemampuan daerah untuk menyediakan pendanaan yang berasal dari daerah sangat tergantung pada kemampuan merealisasikan potensi ekonomi tersebut menjadi bentuk-bentuk kegiatan ekonomi yang mampu menciptakan perguliran dana untuk pembangunan daerah yang berkelanjutan, yang diwujudkan dalam pendapatan asli daerah, 2) DAU berpengaruh positif signifikan terhadap belanja daerah pemerintah kabupaten atau kota propinsi Jawa Timur. Kondisi ini memperlihatkan pemerintah daerah cenderung memiliki ketergantungan yang tinggi terhadap bantuan dari pemerintah pusat dan mengalokasikan peningkatan belanja yang bertujuan untuk meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam upaya meningkatkan pendapatan. Pemerintah daerah lebih memilih mengupayakan perolehan dana alokasi umum yang lebih besar sebagai sumber dana guna meningkatkan pelayanan pada masyarakat, 3) Hasil pengujian memperlihatkan tingkat koefisien regresi DAU lebih besar dari tingkat koefisien regresi yang dimiliki oleh PAD. Kondisi ini memperlihatkan ditemukannya *flypaper effect*, menunjukkan bahwa masih rendahnya tingkat kemandirian Kabupaten atau Kota di provinsi Jawa Timur. Hal ini disebabkan oleh nilai PAD yang lebih rendah dibandingkan nilai dari DAU. Semakin banyak pendapatan asli daerah yang diperoleh memungkinkan daerah untuk memenuhi kebutuhannya tanpa harus tergantung dengan pemerintah pusat.

Keterbatasan

Dalam penulisan ini masih memiliki banyak keterbatasan diantaranya: 1) penelitian ini hanya memfokuskan pada hubungan antara PAD dan DAU terhadap belanja daerah, masih banyak faktor yang dapat mempengaruhi belanja daerah seperti DAK dan DBH serta belum memasukkan perubahan yang terjadi atas regulasi pemerintah daerah atau faktor eksternal lainnya seperti perilaku birokrat sehingga hasil yang didapat tidak maksimal, 2) penelitian ini tidak mengklasifikasi daerah yang kaya dan yang miskin di kabupaten atau kota di Jawa Timur serta pada variabel belanja daerah belum memisahkan antara belanja langsung dan belanja tidak langsung sehingga belum dapat memberikan gambaran lebih rinci adanya *flypaper effect*, 3) periode penelitian yang pendek hanya 5 tahun (2014-2018) sehingga perlu menambah data agar hasil yang didapat lebih representative

Saran

Berdasarkan pembahasan di atas dapat disarankan: 1) pemerintah daerah sebaiknya meningkatkan sumber penerimaan dari pajak dan retribusi yang cukup potensial. Selain itu juga menggali potensi daerah untuk meningkatkan sumber pendapatan dari kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain PAD yang sah. Hal ini bertujuan untuk meningkatkan sumber penerimaan dari daerahnya sendiri yakni PAD sehingga dapat mengurangi ketergantungan pada transfer pemerintah pusat, 2) bagi penelitian yang akan datang hendaknya mengklasifikasi daerah yang kaya dan yang miskin serta menambahkan variabel lain seperti DAK dan DBH perubahan regulasi pemerintah daerah maupun perilaku birokrat

dengan merekonstruksi model melalui penaksiran SEM dengan memasukkan faktor tersebut agar didapat hasil yang representatif.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah dan Halim. 2003. Pengaruh Pajak Daerah dan PAD terhadap Belanja Daerah di Indonesia. *Jurnal Ekonomi Dan Studi Pembangunan*. 7 (1):1-14.
- Armawaddin, M. 2017. Analisis Flypaper Effect Belanja Daerah Kabupaten/Kota di Sulawesi. *Jurnal Ekonomi dan Pembangunan Indonesia*. 18(1): 77-91.
- Bastian, I. 2006. *Akuntansi Sektor Publik: Suatu Pengantar*. Edisi Pertama. Cetakan Kedua. Erlangga. Jakarta.
- Burhanuddin, A. 2012. Pengaruh Belanja Pegawai, Investasi Pemerintah Dan Pembayaran Utang Pemerintah Daerah Terhadap Fenomena Flypaper Effect. *Accounting Analysis Journal*. 1(1): 1-11.
- Darise, N. 2008. *Pengelolaan Keuangan Daerah*. Edisi Kesatu. PT. Indeks. Jakarta.
- Ekawarna, S. U. 2017. Analisis Fly Paper Effect pada Belanja Daerah (Studi Komparasi Daerah Induk dan Pemekaran kabupaten / kota di Provinsi Jambi). *Jurnal Perspektif Pembiayaan dan Pembangunan Daerah*. 4(3): 167-184.
- Ghozali, I. 2013. *Aplikasi Analisis Multivariate dengan Program IBM SPSS 21 Update PLS*. Edisi Ketujuh. Penerbit Universitas Diponegoro. Semarang.
- Halim, A. 2009. *Akuntansi Sektor Publik: Akuntansi Keuangan Daerah*. Edisi Ketiga. Cetakan Ketiga. Salemba Empat. Jakarta.
- Hediyanto, L. 2014. *Flypaper Effect Pada Dana Alokasi Umum Dan Pendapatan Asli Daerah Terhadap Belanja Daerah Pada Kota Bandung Periode 2008-2012*. *E-Proceeding of Management*. 1 (3): 338-348.
- Kuncoro, M. 2007. *Metode Kuantitatif: Teori dan Aplikasi Untuk Bisnis dan Ekonomi*. UPP STIM YKPN. Yogyakarta.
- Maimunah, M. 2006. Flypaper Effect pada Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota di Pulau Sumatera. *Jurnal. Simposium Nasional Akuntansi IX Padang*. 23-26 Agustus: 1-27.
- Mardiasmo. 2004. *Akuntansi Sektor Publik*. Edisi Pertama. Andi. Yogyakarta.
- Oktavia, D. 2014. Flypaper Effect: Fenomena Serial Waktu Dan Lintas Kabupaten Kota Di Jawa Timur 2003-2013. *Jurnal Akuntansi Universitas Jember*. 12(2): 1-16.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2006 tentang *Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah*
- Setyarini. E. 2015. *Flypaper Effect Pada Dana Alokasi Umum Dan Pendapatan Asli Daerah Terhadap Belanja Daerah Pada Kabupaten Dan Kota Di Provinsi Jawa Barat*. *Skripsi*. Fakultas Ekonomi. Universitas Widyatama. Bandung.
- Siddiq, M. 2016. Analisis *Flypaper Effect* Berdasarkan Indeks Kemampuan Keuangan (Ikk) Pada Kabupaten Dan Kota Di Indonesia. *Tesis*. Magister Ilmu Akuntansi. Fakultas Ekonomi Dan Bisnis. Universitas Lampung. Bandar Lampung.
- Sihombing, E.E. 2016. *Flypaper Effect Pada Dana Alokasi Umum Dan Pendapatan Asli Daerah Terhadap Belanja Daerah Di Provinsi Papua*. *Jurnal Akuntansi dan Keuangan Daerah*. 11. (1): 29-37.
- Solikin, A. 2016. Analisis *Flypaper Effect* Pada Pengujian Pengaruh Dana Alokasi Umum (Dau), Pendapatan Asli Daerah (Pad), Dan Sisa Lebih Penghitungan Ang-Garan (Silpa) Terhadap Belanja Pemerintah Daerah Di Indonesia (Studi Tahun 2012-2014). *Jurnal Akuntansi dan Bisnis*. 16(1): 11-25.
- Subandriyah, 2017. *Flypaper Effect: Sebelum Dan Sesudah Penerapan Standar Akuntansi Pemerintah Akrual*. *Jurnal Akuntansi Multiparadigma*. 8 (3): 559-570.
- Sugiyono. 2014. *Metode Penelitian Bisnis*. Penerbit Alfabeta. Bandung.
- Suharsimi. A. 2010. *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktik*. PT.Rineka Cipta. Jakarta.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Direktorat Jenderal Otonomi Daerah. Jakarta.

_____ Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Direktorat Jenderal Otonomi Daerah. Jakarta.

_____ Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Jakarta.