

FENOMENA *FLYPAPER EFFECT* PADA PERTUMBUHAN EKONOMI DAERAH

Amiruddin¹, Syarifuddin²

Fakultas Ekonomi

Universitas Hasanuddin Makassar

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis bagaimana fenomena *flypaper effect* dalam pengeluaran pemerintah daerah apakah dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah. Pembahasan penelitian ini berdasarkan hasil-hasil penelitian yang dilakukan di berbagai negara berkembang dan daerah di Indonesia. Berdasarkan hasil analisis tersebut, temuan yang diperoleh adalah, secara umum masih terjadinya *flypaper effect*. Hal ini disebabkan karena pemerintah daerah masih memiliki ketergantungan pada transfer dari pemerintah pusat untuk mendanai program yang dilakukannya. Adanya *flypaper effect* di kabupaten/kota menunjukkan bahwa telah terjadi inefisiensi belanja daerah yang bila terjadi secara terus menerus akan berdampak pada rendahnya kemajuan atau pertumbuhan ekonomi di daerah.

Kata Kunci: *flypaper effect*, pengeluaran daerah, pertumbuhan ekonomi



Jurnal Ilmiah Akuntansi
dan Humanika
JINAH
Volume 4
Nomor 2
Singaraja, Juni 2015
ISSN 2089-3310

Pendahuluan

Dewasa ini telah terjadi dorongan yang kuat bagi negara-negara berkembang dan transisi untuk melakukan kebijakan desentralisasi sebagai upaya melepaskan diri dari ketidakefektifan dan ketidakefisienan pemerintah, ketidakstabilan makro-ekonomi, serta rendahnya pertumbuhan ekonomi (Martinez dan McNab, 1997). Tuntutan mengenai perlunya kebijakan desentralisasi fiskal telah menjadi fenomena yang mengglobal pada negara-negara maju maupun negara berkembang guna membenahi sistem keuangan pemerintah daerah dan perimbangan keuangan pusat dan daerah (Bird and Litvack, 1998).

Dalam pelaksanaan otonomi daerah yang merupakan perwujudan desentralisasi di Indonesia, tentu perlu adanya dana sebagai keperluan penunjang. Menurut UU No. 32 Tahun 2004, bahwa untuk pelaksanaan kewenangan Pemerintah Daerah, Pemerintah Pusat akan mentransferkan dana perimbangan pada Pemerintah Daerah. Dengan kata lain, implikasi langsung atas implementasi otonomi daerah adalah adanya kebutuhan dana yang cukup besar sebagai modal awal menuju kemandirian pemerintah daerah.

Transfer antarpemerintah merupakan fenomena umum yang terjadi di semua negara di dunia terlepas dari sistem pemerintahannya (Fisher, 1996) dan bahkan

sudah menjadi ciri yang paling menonjol dari hubungan keuangan antara pusat dan daerah (Nemec dan Wright, 1997). Tujuan utama implementasi transfer adalah untuk menginternalisasikan eksternalitas fiskal yang muncul lintas daerah, perbaikan sistem perpajakan, koreksi ketidakefisienan fiskal, dan pemerataan fiskal antardaerah (Oates, 1999).

Sayangnya, 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 tersebut juga ditemui pada kasus pemerintah daerah kota dan kabupaten di Indonesia. Data menunjukkan proporsi pendapatan asli daerah (PAD) hanya mampu membiayai belanja pemerintah daerah paling tinggi sebesar 20 persen.

Pajak daerah dan retribusi daerah seyogyanya mampu membiayai belanja pemerintah daerah. Perbedaan potensi pajak daerah dan retribusi daerah menghasilkan perbedaan penerimaannya yang selanjutnya menghasilkan pula perbedaan belanjanya. Di sisi lain, perbedaan PAD antarpemerintah daerah tidak selalu merepresentasikan

potensinya akibat persaingan pajak (*tax competition*) antardaerah. Demikian pula, perbedaan belanja antarpemerintah daerah tidak selalu mencerminkan kebutuhan riil masyarakatnya akibat persaingan pengeluaran (*expenditures competition*). Dalam era perdagangan bebas, persaingan antarpemerintah daerah ini akan semakin kuat terutama dalam merebut peluang bisnis dalam menarik investasi.

Perilaku fiskal pemerintah daerah dalam merespon transfer dari pusat menjadi determinan penting dalam menunjang efektivitas kebijakan transfer. Analisis perilaku pemerintah dalam merespon transfer dari pemerintah pusat ini telah lama mendapat perhatian yang sangat 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). Pada tataran empirik, 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, Doessel dan Valadkhani (2002) di Fiji, Lima (2003) di Brazil, dan Alderete (2004) di Meksiko. Pada umumnya, mereka menggunakan pendekatan secara parsial sehingga generalisasi simpulannya menjadi kurang valid.

Berdasarkan beberapa pertimbangan dan pemikiran tersebut, maka perlu dilakukan pembahasan lebih lanjut terhadap bagaimana dampaknya bila terjadi *flypaper effect* terhadap kondisi perekonomian dan pertumbuhan suatu pemerintahan daerah.

Studi ini berupaya mengkaji fenomena *flypaper effect* atas pertumbuhan perekonomian pemerintah daerah kota dan kabupaten sebagai titik berat otonomi daerah. Beberapa penelitian di Indonesia tentang hal yang sama pernah dilakukan, misalnya oleh Bawazier (1988), Ahmad (1990), Hidayat dan Damayanti (1992). Studi ini berbeda dengan studi-studi sebelumnya di Indonesia setidaknya dalam tiga hal. *Pertama*, studi ini mengklarifikasi keterkaitan langsung antara penerimaan transfer dengan upaya pemerintah daerah dalam menggali PAD. Hal ini ditujukan agar transfer mampu menciptakan kinerja fiskal

yang lebih baik dalam mengurangi ketidakseimbangan fiskal secara vertikal.

Kedua, dari sisi belanja adalah dengan mengamati sensitivitas belanja pemerintah daerah dalam merespon perolehan transfer. Hal ini merupakan prasyarat penting yang harus dikaji agar transfer yang didistribusikan mampu mengurangi ketidakseimbangan fiskal secara horizontal. Ketiga, kedua aspek tersebut di atas dirangkum ke dalam satu kerangka kerja dengan memperhatikan eksternalitas fiskal (*budget spillover*), baik sisi penerimaan dan belanja, yang muncul secara timbal balik antardaerah.

Manfaat penelitian ini dilihat baik dari segi teori maupun terapan antara lain sebagai masukan dan bahan referensi bagi pihak-pihak yang ingin melakukan penelitian lebih lanjut tentang *flypaper effect* beserta dampaknya bagi pertumbuhan dan perkembangan ekonomi suatu daerah.

Teori Transfer

Rosen (2002), membagi jenis *grant* menjadi 2 macam yaitu *conditonal grant* atau *categorical grant* dan *unconditional grant*. *Conditional grant* adalah transfer khusus yang diberikan kepada pemerintah daerah untuk tujuan khusus, misalnya untuk Biaya Operasional Sekolah (BOS) dan Jaring Pengaman Sosial (JPS). Jadi *conditional grant* serupa dengan *matching grant*. *Unconditonal grant* diberikan kepada

pemerintah daerah tanpa persyaratan tertentu dan pada umumnya berkaitan dengan usaha-usaha produktif untuk investasi pada badan usaha. Sering juga *unconditional grant* disebut *revenue sharing*.

Wilde (1968) dalam Haryo memelopori analisis transfer tidak bersyarat dan transfer bersyarat pada kendala anggaran dan kurva indiferensi. Transfer tidak bersyarat (*unconditional grants*) dapat dijelaskan melalui pendekatan teori perilaku konsumen. Transfer ini memiliki tujuan terjadinya peningkatan pembangunan daerah yang tercermin dari meningkatnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pendapatannya.

Transfer tidak bersyarat memiliki sifat apabila ada tekanan fiskal pada basis pajak lokal akan menurun yang kemudian menyebabkan penerimaan pajak juga mengalami penurunan, selain itu pengeluaran konsumsi barang publik tetap meningkat. Hal ini berarti transfer akan mengurangi beban pajak masyarakat sehingga pemerintah daerah tidak perlu menaikkan pajak untuk membiayai penyediaan barang publik. Oleh karena itu dalam konsep ini dapat disimpulkan bahwa pengeluaran pemerintah daerah dalam penyediaan barang publik tidak akan berbeda sebagai akibat dari penurunan pajak daerah atau kenaikan transfer

Teori Pengeluaran Pemerintah

Identitas keseimbangan pendapatan nasional merupakan pandangan kaum Keynesian akan relevansi campur tangan Pemerintah dalam perekonomian tertutup. Menurut Keynes untuk menghindari timbulnya stagnasi dalam perekonomian, Pemerintah berupaya untuk meningkatkan jumlah pengeluaran Pemerintah dengan tingkat yang lebih tinggi dari pendapatan nasional sehingga dapat mengimbangi kecenderungan mengkonsumsi dalam perekonomian.

Dalam suatu perekonomian apabila pendapatan perkapita meningkat, secara relatif pengeluaran Pemerintah akan meningkat. Terutama disebabkan karena Pemerintah harus mengatur hubungan yang timbul dalam masyarakat, hukum, pendidikan, rekreasi, kebudayaan dan sebagainya. Ada lima hal yang menyebabkan pengeluaran Pemerintah selalu meningkat yaitu, (1) tuntutan peningkatan perlindungan keamanan dan pertahanan, (2) kenaikan tingkat pendapatan masyarakat, (3) urbanisasi yang mengiringi pertumbuhan ekonomi, (4) perkembangan demografi, dan (5) ketidakefisienan birokrasi. Pertumbuhan ekonomi akan menyebabkan hubungan antar industri dengan masyarakat akan semakin kompleks sehingga potensi terjadinya kegagalan eksternalitas negatif menjadi semakin besar.

Perkembangan ekonomi menyebabkan pemungutan pajak yang semakin meningkat walaupun tarif pajak tidak berubah. Meningkatnya penerimaan pajak menyebabkan pengeluaran pemerintah semakin meningkat pula. Oleh karena itu dalam keadaan normal, meningkatnya GNP menyebabkan penerimaan pemerintah semakin besar. Begitu juga dengan pengeluaran pemerintah yang menjadi semakin besar juga. Pengeluaran tersebut sebagian digunakan untuk administrasi pembangunan dan sebagian lagi untuk kegiatan pembangunan diberbagai jenis infrastruktur yang penting. Anggaran-anggaran tersebut akan meningkatkan pengeluaran agregat dan mempertinggi tingkat kegiatan ekonomi.

Teori Pertumbuhan Ekonomi

Pertumbuhan ekonomi diartikan sebagai kenaikan GDP/GNP tanpa memandang apakah kenaikan itu lebih besar atau lebih kecil dari tingkat pertumbuhan penduduk, atau apakah perubahan struktur ekonomi tersebut terjadi atau tidak. Perkembangan ekonomi merupakan perubahan spontan dan terputus-putus dalam keadaan stasioner yang senantiasa mengubah dan mengganti situasi keseimbangan yang ada sebelumnya, sedangkan pertumbuhan ekonomi adalah perubahan jangka panjang secara perlahan dan mantap yang terjadi melalui kenaikan tabungan dan penduduk.

Pengertian PDRB menurut Badan Pusat Statistik (2002:3) adalah jumlah nilai tambah yang dihasilkan untuk seluruh wilayah usaha dalam suatu wilayah atau merupakan jumlah seluruh nilai barang dan jasa akhir yang dihasilkan seluruh unit ekonomi di suatu wilayah. Cara penyajian PDRB dilakukan sebagai berikut:

1. PDRB Atas Dasar Harga Berlaku, yaitu semua agregat pendapatan dinilai atas dasar harga yang berlaku pada masing-masing tahunnya, baik pada saat menilai produksi dan biaya antara maupun pada penilaian komponen nilai PDRB.
2. PDRB Atas Dasar Harga Konstan, yaitu semua agregat pendapatan dinilai atas dasar harga tetap, maka perkembangan agregat pendapatan dari tahun ke tahun semata-mata karena perkembangan produksi riil bukan karena kenaikan harga atau inflasi.

Flypaper Effect

Istilah "*flypaper effect*" diperkenalkan pertama kali oleh Couiant, Gramlich, dan Rubinfeld (1979) yang menyatakan "*money sticks where it hits*". *Flypaper effect* merupakan suatu kondisi dimana 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.

Fenomena *flypaper effect* membawa implikasi lebih luas bahwa transfer akan meningkatkan belanja pemerintah daerah yang lebih besar daripada penerimaan transfer itu sendiri (Turnbull, 1998).

Flypaper effect secara umum dipahami sebagai ketidaksamaan pengaruh pengeluaran publik dari bantuan pemerintah federal dan peningkatan pendapatan dengan jumlah yang sama. Berapapun bantuan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah harus memberikan pengaruh yang sama besarnya. Bila hal ini tidak terjadi, dimana ada kecenderungan bahwa pengaruh pengeluaran publik dalam bentuk bantuan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah tidak memberikan pengaruh yang sama besarnya, maka hal inilah yang disebut *flypaper effect* (Roemer dan Silvestre, 2000). Dengan kata lain, *flypaper effect* adalah suatu kondisi yang terjadi saat pemerintah daerah merespon (belanja) lebih banyak dengan menggunakan dana transfer (*grants*) yang diprosikan dengan DAU dari pada menggunakan kemampuan sendiri, yang diprosikan dengan PAD (Penerimaan Asli Daerah) (Maimunah, 2006). Karena itu *flypaper effect* dianggap sebagai suatu anomali dalam perilaku rasional jika transfer harus dianggap sebagai tambahan pendapatan masyarakat (seperti halnya pajak daerah), sehingga harus dibelanjakan dengan cara yang sama pula dengan pendapatan asli daerah.

Fenomena *flypaper effect* membawa implikasi lebih luas bahwa transfer akan meningkatkan belanja pemerintah daerah lebih besar daripada penerimaan transfer itu sendiri. Fenomena *flypaper effect* dapat terjadi dalam dua versi (Gorodnichenko, 2001). Pertama merujuk pada peningkatan pajak daerah dan anggaran belanja pemerintah yang berlebihan. Kedua mengarah pada elastisitas pengeluaran terhadap transfer yang lebih tinggi daripada elastisitas pengeluaran terhadap penerimaan pajak daerah.

Anomali tersebut memicu diskusi yang intensif di antara ahli ekonomi. Perdebatan tersebut menghasilkan beberapa penjelasan yang ditawarkan. Dalam khasanah ekonomi, telaah mengenai *flypaper effect* dapat dikelompokkan menjadi 2 aliran pemikiran, yaitu model birokratik (*bureaucratic model*) dan ilusi fiskal (*fiscal illusion model*). Model birokratik menelaah *flypaper effect* dari sudut pandang dari birokrat, sedangkan model ilusi fiskal mendasarkan kajiannya dari sudut pandang masyarakat yang mengalami keterbatasan informasi terhadap anggaran pemerintah daerahnya.

Aliran pemikiran birokratik diawali oleh Niskanen (1968). Dalam pandangannya, posisi birokrat lebih kuat dalam pengambilan keputusan publik. Ia mengasumsikan birokrat berperilaku memaksimisasi anggaran sebagai proksi kekuasaannya.

Dengan asumsi ini, kuantitas barang publik disediakan pada posisi biaya rata-rata sama dengan harganya. Pada posisi biaya marginal lebih tinggi daripada harganya, kuantitas barang publik menjadi tersedia terlalu banyak. Dengan demikian, transfer akan menurunkan harga barang publik sehingga memicu birokrat untuk membelanjakan lebih banyak anggaran.

Secara implisit, model birokratik menegaskan *flypaper effect* sebagai akibat dari perilaku birokrat yang lebih leluasa membelanjakan transfer daripada menaikkan pajak. McGuire (1973) mengistilahkan hal ini sebagai ketamakan politisi (*a greedy politicians model*). Grossman (1990) melukiskannya sebagai perilaku politisi dengan cakrawala pandang yang menyempit (*myopic behavior*). Dengan demikian, *flypaper effect* terjadi karena superioritas pengetahuan birokrat mengenai transfer. Informasi lebih yang dimiliki birokrat memungkinkannya memberikan pengeluaran yang berlebih.

Implikasi yang penting dari model birokratik ini adalah bahwa desentralisasi fiskal bisa membantu dalam menjelaskan pertumbuhan sektor publik. Dalam sistem yang terdesentralisasi, pemerintah daerah memiliki lebih banyak informasi untuk membedakan kepentingan penduduknya sehingga bisa memperoleh lebih banyak sumber daya dari perekonomian (Tiebout, 1956). Hal ini memberikan implikasi bahwa

efisiensi ekonomi penyediaan barang publik akan tercapai dengan melibatkan partisipasi masyarakat.

Model Ilusi Fiskal (*Fiscal Illusion Model*) menggambarkan ilusi fiskal terjadi saat pembuat keputusan yang memiliki kewenangan dalam suatu institusi menciptakan ilusi dalam penyusunan keuangan (rekayasa) sehingga mampu mengarahkan pihak lain pada penilaian maupun tindakan tertentu. Dengan kata lain, pemerintah daerah melakukan rekayasa terhadap anggaran agar mampu mendorong masyarakat untuk memberikan kontribusi dan juga mendorong pemerintah pusat untuk mengalokasikan dana dalam jumlah yang lebih besar. Apabila terdapat respon yang asimetris terkait dengan penerimaan maupun pengeluaran maka dapat diindikasikan terjadi ilusi fiskal (Shinta, 2009).

Model birokratik dan ilusi fiskal pada prinsipnya menawarkan penjelasan mengenai sebab dan kronologi terjadinya selisih anggaran. Perbedaan yang paling mendasar antara model birokratik dan model ilusi fiskal adalah terletak pada sudut pandang analisisnya. Model birokratik, di satu sisi menelaah terjadinya perbedaan anggaran dengan mengambil sudut pandang dari perilaku para birokrat di daerah, sedangkan model ilusi fiskal, di sisi yang lain mendasarkan kajiannya dari sudut pandang perilaku masyarakat setempat

dalam menyikapi keterbatasan informasi terhadap anggaran pemerintah daerah.

Aplikasi *Flypaper Effect* pada Pemerintah Daerah

Tujuan utama pemerintah pusat memberikan transfer keuangan adalah untuk membantu meningkatkan permintaan *agregate* pemerintah lokal atau pemerintahan daerah melalui peningkatan pengeluarannya. Kebijakan transfer keuangan ini banyak dialamatkan bagi daerah-daerah yang secara ekonomi masih miskin atau masih dibawah kehidupan yang sejahtera, sehingga transfer keuangan dapat dianggap sebagai subsidi bagi masyarakat lokal. Ini berarti adanya ketimpangan atau perbedaan persepsi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dengan menganalisis hasil-hasil penelitian ini diharapkan adanya temuan atau bagaimana mengatasi permasalahan yang dihadapi oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah, agar terciptanya satu tujuan dan satu kesepakatan bagaimana meningkatkan pertumbuhan ekonomi suatu pemerintah daerah.

Oates (1979) menyatakan fenomena *flypaper effect* dapat dijelaskan dengan ilusi fiskal. Bagi Oates, transfer akan menurunkan biaya rata-rata penyediaan barang publik (bukan biaya marginalnya). Namun, masyarakat tidak memahami penurunan biaya yang terjadi adalah pada biaya rata-

ma atau biaya marginalnya. Masyarakat hanya percaya harga barang publik akan menurun. Bila permintaan barang publik tidak elastis, maka transfer berakibat pada kenaikan pajak bagi masyarakat. Ini berarti *flypaper effect* merupakan akibat dari ketidaktahuan masyarakat akan anggaran pemerintah daerah.

Lebih jauh, ilusi fiskal diartikan sebagai kesalahan persepsi masyarakat baik mengenai pembiayaan maupun alokasi anggaran dan keputusan mengenai kedua hal tersebut dihasilkan justru dari kesalahan persepsi semacam ini (Schawallie, 1989). Logan (1986) berpendapat kesalahan persepsi tersebut dapat berlanjut dalam bahkan jangka panjang. Turnbull (1992) menawarkan penjelasan lain mengenai keberlanjutan kesalahan persepsi tersebut. Menurut Turnbull, ketidakpastian tingkat harga barang publik akan menciptakan risiko. Risiko ini dalam jangka panjang akan memicu pengeluaran yang berlebih.

Fillimon, Romer, dan Rosenthal (1982) mengembangkan hipotesis ilusi fiskal dalam konteks ketidaktahuan masyarakat akan jumlah transfer yang diterima. Dalam kasus ini, pemerintah daerah menyembunyikan jumlah transfer yang diterima dari pusat dan kemudian membelanjakannya pada level puncak. Akibatnya, masyarakat memandang telah terjadi kenaikan pengeluaran pemerintah daerah dengan kenaikan yang lebih tinggi

daripada kenaikan kuantitas yang diminta sebagai cerminan dari kenaikan pendapatannya.

Becker (1996) dan Bailey dan Connolly (1998) mengidentifikasi beberapa isu yang selalu muncul dalam pembahasan mengenai *flypaper effect*. Salah satu isu yang penting adalah respon yang tidak simetri terhadap perubahan transfer. Teori perilaku konsumen di atas menjelaskan bahwa respon terhadap perubahan transfer seharusnya indifferen. Hal ini berarti bahwa pengaruh perubahan transfer pada perilaku fiskal pemerintah daerah akan sama terlepas apakah sumbangan tersebut diperoleh melalui runtutan kenaikan atau melalui serangkaian kenaikan lalu dikurangi secara gradual.

Gramlich (1977) menyatakan dalam kasus keuangan daerah ada respon yang tidak simetri terhadap perubahan besaran transfer. Ia menjelaskan bahwa transfer diberikan untuk jangka waktu tertentu. Selama periode tersebut, pihak-pihak tertentu yang memperoleh keuntungan dari penerimaan transfer mulai meningkat. Setelah transfer dikurangi, mereka melakukan lobi untuk mempertahankan keuntungannya melalui kenaikan pajak. Oates (1994) mengemukakan karena alasan politis belanja pemerintah daerah bisa jadi tidak sensitif terhadap penurunan transfer yang menunjukkan *flypaper effect* terjadi dalam satu arah.

Thaler (1990) dan Kahneman, Knetsch, dan Thaler (1991) menjelaskan bahwa fenomena *flypaper effect* yang terjadi secara tidak simetri disebabkan oleh perilaku birokrat pemerintah daerah dan konsumen yang cenderung menghindari kerugian (*loss aversion*) dan kelangkaan kemudahan (*lack of fungibility*) atas penggunaan transfer. Pemerintah daerah dan masyarakat pada umumnya cenderung lebih sensitif terhadap penurunan kesejahteraan daripada sebaliknya. Hal ini menunjukkan bahwa untuk melakukan penggantian sumber pembiayaan anggaran (*fiscal replacement*), biaya politik atas kenaikan pajak menjadi lebih besar daripada keuntungan politik yang diperoleh pemerintah atas pengurangan pajak.

Lebih lanjut, birokrat pemerintah daerah dan masyarakat memandang bahwa kemudahan transfer yang diterima pada saat yang sedang berjalan tetap memiliki nilai sekarang (*present value*) yang lebih tinggi daripada jumlah transfer yang diterima pada waktu-waktu yang akan datang meskipun dengan nilai sekarang yang lebih tinggi. Dengan demikian, fungibilitas transfer tersebut akan memberikan pengaruh konsumsi yang jauh lebih besar. Hal ini memberikan implikasi lebih lanjut bahwa masyarakat akan menggunakan aspek fungibilitas transfer ini untuk mengevaluasi kinerja pemerintahannya (Hines dan Thaler, 1995; Alderete, 2004).

Hasil penelitian Legrenzi dan Milas di Italia (2002) dalam kaitannya dengan hubungan antara pengeluaran pemerintah daerah, transfer dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah dan pajak yang diterima pemerintah daerah telah menimbulkan adanya *flypaper effect*. Peningkatan pengeluaran yang lebih besar dari pada pajak lokal dalam merespons peningkatan transfer inilah yang disebut sebagai *fiscal replacement effect*. Selanjutnya Rodden (2002) menyatakan bahwa transfer keuangan pemerintah pusat masih menjadi primadona sumber penerimaan bagi pemerintah daerah ketimbang pajak daerah.

Turnbull (1998) menyatakan bahwa indikasi peningkatan belanja yang tinggi tersebut disebabkan karena *inefisiensi* belanja pemerintah daerah. Gejala ini menunjukkan bahwa birokrat pemerintah daerah bertindak sangat reaktif terhadap transfer yang diterima dari pusat.

Pelaksanaan transfer dana desentralisasi fiskal yang diamanatkan Undang-undang otonomi daerah dipergunakan untuk membangun sarana dan prasarana publik dalam bidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan yang selanjutnya akan mendorong pertumbuhan ekonomi. Melihat kenyataan bahwa Transfer Tidak Bersyarat (TTB) menjadi sumber dana utama dalam menunjang pembiayaan pembangunan yang ada di Kabupaten/Kota di Kalimantan, TTB

diharapkan dapat mendorong tingkat pertumbuhan ekonomi yang membawa peningkatan pendapatan masyarakat. Oleh karena itu tingkat pertumbuhan ekonomi menjadi salah satu tujuan penting pemerintah daerah maupun pemerintah pusat.

Berdasarkan hasil analisis penelitian yang dilakukan oleh Pramuka (2010) yang meneliti *Flypaper effect* pada pengeluaran pemerintah daerah di Jawa, secara simultan maupun secara parsial DAU dan PAD berpengaruh signifikan terhadap Belanja Daerah, dengan kata lain, terbukti tidak terjadinya *flypaper effect* pada Kabupaten dan Kota di Jawa, namun adanya peningkatan jumlah belanja operasi maupun belanja modal di tahun berikutnya.

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Langoday (2006) di provinsi Nusa Tenggara Timur menemukan bahwa transfer pemerintah pusat pada pemerintah daerah mempengaruhi ketimpangan fiskal vertikal (kemandirian fiskal). Semakin meningkatnya ketimpangan fiskal vertikal akan memberikan dampak terhadap penurunan kebutuhan fiskal. Hal ini akan mengakibatkan penurunan ekonomi daerah dan kesejahteraan masyarakat.

Penelitian yang dilakukan oleh Maimunah (2006) yang meneliti tentang *flypaper effect* pada DAU dan PAD terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota di Pulau Sumatera, hasilnya adalah terjadinya *flypaper effect* pada belanja Daerah pada

Kabupaten/Kota di Sumatera, namun tidak terjadi pada belanja daerah bidang pendidikan.

Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Purnomo (2011) yang meneliti *flypaper effect* pada pengaruh transfer tidak bersyarat dan PAD terhadap pertumbuhan ekonomi daerah Kabupaten/Kota di Kalimantan pada tahun 2007-2010, dan hasilnya adalah terjadinya *flypaper effect* di empat puluh lima Kabupaten/Kota yang ada di Kalimantan selama periode tersebut. Hal ini menunjukkan bahwa Pemerintah Kabupaten/Kota di Kalimantan cenderung sangat reaktif dan begitu mengharapkan dana dari Pemerintah pusat ketimbang mengoptimalkan potensi PAD-nya. Dengan kata lain, terjadinya inefisiensi belanja daerah yang bila terjadi secara terus menerus akan berdampak rendahnya kemajuan pembangunan ekonomi di daerah.

Bagi pemerintah pusat, transfer memang diharapkan menjadi pendorong agar pemerintah daerah secara intensif menggali sumber-sumber penerimaan sesuai kewenangannya. Namun, penggalan PAD yang hanya didasarkan pada faktor inkremental akan berakibat negatif pada perekonomian daerah. Sedangkan tujuan yang diharapkan adalah adanya kemandirian suatu pemerintah daerah dan adanya pertumbuhan perekonomiannya.

Kesimpulan

Fenomena *Flypaper Effect* yang terjadi pada pemerintahan daerah secara umum dapat mengindikasikan peningkatan belanja daerah yang tinggi dibandingkan dengan realisasi pengumpulan PAD yang diterima oleh pemerintah daerah. Dengan kata lain, hal ini disebabkan karena adanya inefisiensi belanja daerah operasional.

Adanya peningkatan alokasi transfer diikuti dengan PAD yang lebih tinggi, 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 sesuai kewenangannya. Pemerintah daerah cenderung sangat reaktif dan begitu mengharap dana dari pemerintah pusat ketimbang mengoptimalkan potensi sumber daya yang ada di daerah seluas-luasnya guna meningkatkan Peningkatan Asli Daerahnya (PAD). Adanya *flypaper effect* di kabupaten/Kota juga menunjukkan bahwa telah terjadi inefisiensi belanja daerah yang bila terjadi secara terus menerus akan berdampak pada rendahnya kemajuan pembangunan ekonomi di daerah.

Di sisi lain, peningkatan alokasi transfer juga diikuti dengan pertumbuhan belanja yang lebih tinggi. Jika tidak diiringi dengan PAD yang memenuhi belanja daerah, maka akan menimbulkan ketergantungan

pemerintah daerah pada transfer dari pusat yang semakin besar. Implikasinya adalah, bila pencairan dana transfer dari pusat mengalami kendala, maka akan menjadi masalah dalam pembiayaan program atau proyek yang di danai dari pemerintah pusat. Apakah pemerintah daerah akan melakukan pinjaman kepada pihak lain, atau menunda pelaksanaan proyek tersebut. Hal ini akan mengakibatkan tidak tercapainya tujuan dari program atau proyek pemerintah daerah yang bersangkutan.

Pengelolaan dana transfer dari pusat kepada daerah hendaknya dapat dilakukan secara efektif dan efisien, sehingga pemerintah daerah dapat berkoordinasi dengan pihak lain yang berkepentingan untuk mewujudkan terciptanya pemerintahan yang bersih (*good governance*).

Penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi yang bermanfaat bagi pihak-pihak yang berkepentingan, seperti pemerintah, peneliti dan pihak akademis. Bagi pemerintah pusat dan pemerintah daerah, dalam penyusunan kebijakan di masa yang akan datang lebih memperhatikan transfer antar pemerintah dengan adanya perencanaan, pengendalian dan evaluasi dari APBN dan APBD serta undang-undang atau peraturan pemerintah (PP) yang menyertainya. Bagi pihak akademisi, sebagai bahan referensi dan data tambahan bagi pengembangan ilmu pada masa mendatang. Terakhir bagi pihak

empiris, dapat memberikan kontribusi dalam hal memperkuat penelitian sebelumnya, dengan melakukan penelitian-penelitian lanjutan pada tahun-tahun mendatang, karena diharapkan pada suatu masa, *flypaper effect* tidak terjadi lagi di negara berkembang atau pemerintahan daerah, karena bila hal itu terjadi, berarti pemerintah daerah dalam mendanai proyek atau programnya tidak bergantung pada transfer yang diberikan oleh pemerintah pusat. Dengan kata lain, pemerintah daerah tersebut sudah mandiri, atau mengalami pertumbuhan ekonomi yang signifikan.

DAFTAR PUSTAKA

- Ahmad, J., (1990), *Hubungan Keuangan antara Pusat-Daerah di Indonesia: Kasus DI Aceh, Jawa Timur, dan DKI Jakarta*, **Disertasi** Doktor dalam Ilmu Ekonomi, UGM, Yogyakarta, tidak diterbitkan.
- Alderete, J.C., (2004), "Asymmetric Responses of Local Expenditures to Changes in Inter-governmental Grants", working paper, Department of Economics, Stanford University, Januari, http://www.stanford.edu/~jcallega/ind_ex_files/Asymmetries.pdf.
- Bailey, S.J. dan S. Connolly, (1998), "The Flypaper Effect: Identifying Areas for Further Research", *Public Choice*, 95(3/4), pp. 335-358.
- Bawazier, F., (1988), "*Central-Local Fiscal Relation in Indonesia*", Unpublished. **Dissertation**, University of Maryland.
- Bird, Richard and Litvack. Jennie, Ahmad, 1998, *Decentralization in Developing Country*. Washington DC: The World Bank.
- Becker, E., (1996), "The Illusion of Fiscal Illusion: Unsticking the Flypaper Effect", *Public Choice*, Vol. 86, pp. 85-102.
- Bergstrom, T.C. dan R.P. Goodman, (1973), "Private Demands for Public Goods", *American Economic Review*, Vol. 63, pp. 280-296.
- Borcherding, T.E. dan R.T. Deacon, (1972), "The Demand for the Services of Non-Federal Governments", *American Economic Review*, Vol. 62, pp. 891-901.
- Bradford, D.F. dan W.E. Oates, (1971a), "The Analysis of Revenue Sharing in a New Approach to Collective Fiscal Decisions", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 85, pp. 416-439.
- Bradford, D.F. dan W.E. Oates, (1971b), "Toward a Predictive Theory of Intergovernmental Grants", *American*

- Economic Review*, Vol. 61, pp. 440-448.
- Courant, P.N., Gramlich, E.M., dan D.L. Rubinfield, (1979), "The Stimulative Effects of Intergovernmental Grants: Or Why Money Sticks Where It Hits", dalam P.M. Mieszkowski dan W.H. Oakland, (Ed.), *Fiscal Federalism and Grants-in-Aid*, The Urban Institute, Washington, DC: 5-21.
- Doessel, D.P. dan A. Valadkhani, (2002), "Public Finance and the Size of Government: A Literature Review and Econometric Results for Fiji", Discussion Papers No. 108, School of Economics and Finance, Queensland University of Technology, Maret, http://www.qut.edu.au/schools/economics/research/disc_pre2001.jsp
- Duncombe, W.D., (1996), "Public Expenditure Research: What Have We Learned?", *Public Budgeting and Finance*, 16(2): 26-58.
- Fillimon, R., T. Romer, dan H. Rosenthal, (1982), "Asymmetric Information and Agenda Control", *Journal of Public Economics*, Vol. 17, pp. 51-70.
- Fillimon, R., T. Romer dan H. Rosenthal, 1982, "Asymmetric Information and Agenda Control", *Journal of Public Economics*, Vol. 17 No. 2.
- Fisher, R.C., (1996), *State and Local Public Finance*, Richard D. Irwin, Chicago.
- Gallagher, M., (1999), "An Analysis of Municipal Revenues, Transfers, Population, and Poverty in El Salvador", USAID/El Salvador, November, <http://www.devtechsys.com/publications/municipos/mark6.pdf>.
- Gamkhar, S. dan W.E. Oates, (1996), "Asymmetries in the Response to Increases and Decreases in Intergovernmental Grants: Some Empirical Findings", *National Tax Journal*, 49, pp. 501-512.
- Gorodnichenko, Y., (2001), *Effects of Intergovernmental Aid on Fiscal Behavior of Local Governments: The Case of Ukraine*, Master Thesis, University of Kiev, <http://www.eerc.kiev.ua/research/matheses/2001/pdf/gorodnichenko.pdf>.
- Gramlich, E.M., (1977), "Intergovernmental Grants: A Review of the Empirical Literature", dalam W.E. Oates, (Ed.), *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Lexington Books, Lexington MA: 219-240.
- Gramlich, E.M. dan H. Galper, (1973), "State and Local Fiscal Behavior and Federal Grant Policy", *Brookings*

Local Public
win, Chicago.
Analysis of
Transfers,
erty in El
Salvador,
devtechsys.
pos/mark6.p
tes, (1996),
Response to
reases in
nts: Some
tional Tax
Effects of
on Fiscal
ments: The
ster Thesis,
of
ua/researc
inichenko.
vernmental
Empirical
ates, (Ed.),
of Fiscal
Books,
(1973),
avior and
Brookings

- Papers on Economic Activity*, vol.1, Januari, pp. 15-58.
- Grossman, P.J., (1990), "The Impact of Federal and State Grants on Local Government Spending: A Test of the Fiscal Illusion Hypothesis", *Public Finance Quarterly*, 18, pp. 13-27.
- Hayat, T. dan D. Damayanti, (1992), "Distributional Effect of Fiscal Decentralization in Indonesia: An Application of a Linked Econometric-IRSAM Model", *Ekonomi dan Keuangan Indonesia*, 40(3), September: 247-77.
- Hines Jr., J.R., dan R.H. Thaler, (1995), "Anomalies: The Flypaper Effect", *Journal of Economic Perspectives*, 9(4): 217-26.
- Inman, R.P., (1979), "The Fiscal Performance of Local Governments: An Interpretive Review", dalam P.M. Mieszkowski dan M. Straszheim, (Ed.), *Current Issues in Urban Economics*, Johns Hopkins University Press, Baltimore: 270-321.
- Kelejian, H.H. dan I.R. Prucha, (1999), "A Generalized Moments of Estimator for the Autoregressive Parameter in a Spatial Model", *International Economic Review*, 40, pp. 509-533.
- Kuncoro, Haryo, 2007, "Fenomena Flypaper Effect Pada Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kota dan Kabupaten di Indonesia", *SNA X*, Makassar.
- Langoday, O.T., 2006, "Pengaruh Desentralisasi dan Pemerataan Fiskal terhadap Kapasitas dan Kebutuhan Fiskal Serta Pajak Daerah di Provinsi Nusa Tenggara Timur". *Disertasi Universitas Brawijaya*.
- Logan, R.R., 1986, "Fiscal Illusion and The Grantor Government", *Journal of Political Economy*, Vol. 94, No. 6.
- Lima, E.C.P., (2003), "Transfers from Federal Government to States and Municipalities in Brazil", working paper, http://www.federativo.bndes.gov.br/bf_bancos/estudos/e0001791.pdf.
- Logan, R.R., (1986), "Fiscal Illusion and the Grantor Government", *Journal of Political Economy*, 94(6), November/Desember: 1304-18.
- Legrenzi, Gabriella & Costas Milas, 2001, "Non-Linear and Asymetrics Adjustment in The Local Revenue-Expenditure Models: Some Evidence From The Italian Municipalities", University of Milan, *Working Paper*.
- Maimunah, Mutiara, 2006, "Flypaper Effect Pada Dana Alokasi Umum (DAU) Dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Terhadap Belanja Daerah Pada

- Kabupaten/Kota Di Pulau Sumatera”, *SNA*, Padang.
- Democratic Governance”, International Studies Programme, Georgia State University, *Working Paper*.
- McGuire, M.C., (1973), "Notes on Grant-in-Aid and Economic Interactions among Governments", *Canadian Journal of Economics*, 6(2), Mei: 207-221.
- Mello Jr., L.R.D. dan M. Barenstein, (2001), "Fiscal Decentralization and Governance: A Cross-Country Analysis", IMF, Washington, DC.
- Naganathan, M. dan K.J. Sivagnanam, (1999), "Federal Transfers and Tax Efforts of States in India", *Indian Economic Journal*, 47(4), April: 101-110.
- Nemec, J. dan G. Wright, (Ed.), (1997), *Public Finance: Theory and Practice in Central European Transition*, Osnovy, Kiev.
- Niskanen Jr., W.A., (1968), "The Peculiar Economics of Bureaucracy", *American Economic Review*, 58(2), Mei: 239-305.
- Oates, W.E., (1979), "Lump-Sum Intergovernmental Grants Have Prices Effects", dalam P.M. Mieszkowski dan W.H. Oakland, Martinez-Vasquez, J. And R. McNab, 1997, "Fiscal Decentralization Economic Growth and (Ed.), *Fiscal Federalism and Grants-in-Aid*, The Urban Institute, Washington, DC: 23-30.
- Oates, W.E., (1994), "Federalism and Government Finance", dalam J. Quigley dan E. Smolensky, (Ed.), *Modern Public Finance*, Harvard University Press, Cambridge, MA: 126-51.
- Oates, W.E., (1999), "An Essay on Fiscal Federalism", *Journal of Economic Literature*, 37(3), September: 1120-49.
- Pramuka, Bambang Agus, 2010, "Flypaper Effect Pada Pengeluaran Pemerintah Daerah Di Jawa", *Jurnal Ekonomi pembangunan*, Vol. 11, No. 1.
- Purnomo, Hermawan Bayu, 2011, "Flypaper Effect Pada Pengaruh Transfer Tidak Bersyarat Dan Pendapatan Asli Daerah Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Daerah Kabupaten/Kota Di Kalimantan Tahun 2007-2010".
- Rodden, J., 2002, "The Dilemma of Fiscal Federalism: Hibahs and Fiscal Performance Arround The World", *American Journal of Political Science*, Vol. 46 No. 3, pp, 670-687.

McNab, 1997,
Economic
and
and Grants-
Institute,
Federalism and
dalam J.
Minsky, (Ed.),
Harvard
bridge, MA:
on Fiscal
of Economic
number: 1120-
"Flypaper
Pemerintah
Ekonomi
No. 1.
"Flypaper
Transfer Tidak
Asli
Pertumbuhan
Kota Di
2010".
of Fiscal
and Fiscal
the World",
Political
670-687.

Rosen, H.S., (2002), *Public Finance*, edisi
keenam, Mc-Graw Hill Book. Co.,
NewYork.

Sarwedra, L.A., (2003), "Tests for Spatial
Lag Dependence Based on Method of
Moments Estimation", *Regional
Science and Urban Economics*,
Vol.33.

Saribas, I., (2001), "An Econometric
Analysis of Local Fiscal Response to
Revenue Sharing in Turkey",
*Environment and Planning C:
Government and Policy*, Vol. 19, pp.
85-101.

Schwallye, D.P., (1989), *The Impact of
Intergovernmental Grants on the
Aggregate Public Sector*, Quarum
Books Greenwood Press, New York.

Shah, A., (1994), "The Reform of
Intergovernmental Fiscal Relations in
Developing and Emerging Market
Economies", Policy and Paper Series,
No. 23, The World Bank,
Washington,DC.

Suyanto, 2010, Flypaper Effect Theory
Dalam Implementasi Kebijakan
Desentralisasi Fiskal, *Jurnal
Ekonomi Pembangunan*, Vo. 11 No.
1.

Sutik, M., (2001), "Studi Empiris
Desentralisasi Fiskal: Kebijakan
Perimbangan Keuangan Pusat dan
Daerah di Era Otonomi Daerah",

Makalah Seminar pada Sidang Pleno
ISEI ke IX, 13-14 April 2001 di
Batam.

Simanjuntak, R., (2001), "Kebijakan
Pungutan daerah di Era Otonomi",
Makalah Seminar sehari "*Domestic
Trade, Decentralization, and
Globalization*", diselenggarakan oleh
USAID dan Departemen
Perindustrian dan Perdagangan di
hotel Borobudur Jakarta 3 April
2001.

Slack, E.N. dan R.M. Bird, (1983), "Local
Response to Intergovernmental Fiscal
Transfers: The Case of Columbia",
Public Finance, 38(3): 429-39.

Smoke, P., (2001), "Fiscal Decentralization
in Developing Countries, A Review
of Current Concepts and Practice",
paper pada United Research Institute
for Social Development, Department
of Urban Studies and Planning,
Massachusetts Institute of
Technology, Cambridge, MA,
Februari.

Stine, W.F., (1994), "Is Local Government
Revenue Response to Federal Aid
Symmetrical? Evidence from
Pennsylvania County Governments
in an Era of Retrenchment", *National
Tax Journal*, 47(4), Desember: 799-
816.

- Tiebout, C.M., (1956), "A Pure Theory of Local Expenditure", *Journal of Political Economy*, 64(5), Oktober: 416-424.
- Turnbull, G.K., (1992), "Fiscal Illusion, Uncertainty, and the Flypaper Effect", *Journal of Public Economics*, 48(2), Juli: 207-23.
- Turnbull, G.K., (1998), "The Overspending and Flypaper Effect of Fiscal Illusion: Theory and Empirical Evidence", *Journal of Urban Economics*, 44(1), Juli: 1-26.
- Wilde, J.A., (1968), "The Expenditure Effects of Grants-in-Aid Programs", *National Tax Journal*, 21(3), September: 340-348.
- Wilson, J.D., (1986), "A Theory of Interregional Tax Competition", *Journal of Urban Economics*, 19(3), November: 296-315.