

**PENGARUH BELANJA PEGAWAI DAN BELANJA MODAL  
TERHADAP *FLYPAPER EFFECT*  
(Studi pada Kabupaten dan Kota di Sumatera 2008-2012)**

**SKRIPSI**

*Diajukan sebagai salah satu syarat untuk menyelesaikan  
Program S1 pada Jurusan Akuntansi  
Universitas Negeri Padang*



**OLEH :**

**DIANA FITRI**  
**98657/2009**

**PROGRAM STUDI AKUNTANSI  
FAKULTAS EKONOMI  
UNIVERSITAS NEGERI PADANG  
2014**

HALAMAN PENGESAHAN LULUS UJIAN SKRIPSI

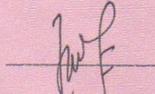
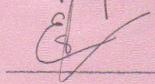
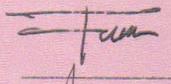
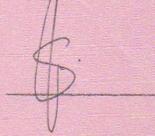
Dinyatakan Lulus Setelah Dipertahankan Di Depan Tim Penguji Skripsi  
Program Studi Akuntansi Fakultas Ekonomi  
Universitas Negeri Padang

Judul : Pengaruh Belanja Pegawai Dan Belanja Modal  
Terhadap Fenomena *Flypaper Effect* (Studi Empiris  
Kabupaten Dan Kota Di Sumatera 2008-2012)

NAMA : DIANA FITRI  
NIM/TM : 98657/2009  
PROGRAM STUDI : AKUNTANSI  
KEAHLIAN : AKUNTANSI SEKTOR PUBLIK  
FAKULTAS : EKONOMI

Padang, Agustus 2014

Tim Penguji

	Nama	Tanda Tangan
1. Ketua	: Lili Anita, SE, M.Si, Ak	
2. Sekretaris	: Erly Mulyani, SE, M.Si, Ak	
3. Anggota	: Fefri Indra Arza, SE, M.Sc, Ak	
4. Anggota	: Salma Taqwa, SE, M.Si	

HALAMAN PERSETUJUAN UJIAN SKRIPSI

Judul : PENGARUH BELANJA PEGAWAI DAN BELANJA  
MODAL TERHADAP *FLYPAPER EFFECT* (STUDI  
EMPIRIS KABUPATEN DAN KOTA DI  
SUMATERA 2008-2012)

Nama : Diana Fitri

Program Studi : Akuntansi

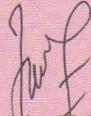
Keahlian : Sektor Publik

Fakultas : Ekonomi

Padang, Agustus 2014

Disetujui oleh :

Pembimbing I



Lili Avita, SE, M.Si, Ak  
NIP. 19710302 199802 2 001

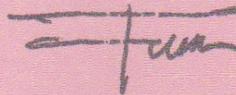
Pembimbing II



Erly Mulyani, SE, M.si, Ak  
NIP. 19781204 200801 2 011

Mengetahui

Ketua Program Studi Akuntansi



Fefri Indra Arza, SE, M.Sc, Ak  
NIP. 19730213 199903 1 003

## SURAT PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Diana Fitri  
NIM/Tahun Masuk : 98657/2009  
Tempat/Tanggal Lahir : Bukittinggi/ 22 April 1992  
Program : Akuntansi  
Keahlian : Akuntansi Sektor Publik  
Fakultas : Ekonomi  
Alamat : Jln. Batuang Taba No. 3A , Lubuk Begalung  
RT.01/RW.01, Padang  
No. HP/Telepon : 085669079004  
Judul Skripsi : Pengaruh Belanja Pegawai dan Belanja Modal Terhadap Fenomena *Flypaper Effect* (Studi Empiris Kabupaten dan Kota di Sumatera 2008-2012)

Dengan ini menyatakan bahwa :

1. Karya tulis/skripsi saya ini, adalah asli dan belum pernah diajukan untuk memperoleh gelar akademik (sarjana), baik di UNP maupun Perguruan Tinggi lainnya.
2. Karya tulis ini murni gagasan, rumusan, dan pemikiran saya sendiri, tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan dari Tim Pembimbing.
3. Dalam karya tulis ini tidak terdapat karya atau pendapat orang lain yang telah ditulis atau dipublikasikan kecuali secara ekspilisit dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan cara menyebutkan nama pengarang dan dicantumkan dalam daftar pustaka.
4. Karya tulis/skripsi ini sah apabila telah ditandatangani **Asli** oleh Tim Pembimbing, Tim Pembimbing, Tim Penguji dan Ketua Program Studi.

Demikianlah pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila dikemudian hari terdapat penyimpangan dan ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima **Sanksi Akademik** berupa pencabutan gelar akademik yang telah diperoleh di Perguruan Tinggi.

Padang, Agustus 2014

Yang menyatakan,

  
Diana Fitri  
NIM. 98657

METERAI  
TEMPEL  
2770DACF563533073  
6000  
DJP

## ABSTRAK

**Diana Fitri, 98657/2009, “Pengaruh Belanja Pegawai dan Belanja Modal Terhadap Fenomena *Flypaper Effect* (Studi Pada Kabupaten dan Kota di Sumatera 2008-2012)”.**

**Pembimbing : I. Lili Anita, SE, M.Si, Ak**

**II. ErlyMulyani, SE, M.Si, Ak**

Penelitian ini bertujuan untuk menguji (1) pengaruh belanja pegawai terhadap *flypaper effect*, dan (2) pengaruh belanja modal terhadap *flypaper effect* pada kabupaten dan kota di Sumatera.

Jenis penelitian ini digolongkan sebagai penelitian yang bersifat kausatif. Populasi dari penelitian ini adalah kabupatendankota di Sumatera tahun 2008 sampai dengan tahun 2012. Sampel ditentukan berdasarkan metode *purposive sampling*, sehingga didapatkan sampel sebanyak 132 kabupaten dan kota. Data yang digunakan dalam penelitian ini berupa data sekunder. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan teknik dokumentasi yang diperoleh melalui situs resmi BPS : [www.bps.go.id](http://www.bps.go.id). Analisis data yang digunakan adalah analisis regresi logistik.

Hasil penelitian membuktikan bahwa (1) belanja pegawai berpengaruh signifikan positif terhadap terjadinya *flypaper effect*, dan (2) belanja modal berpengaruh signifikan positif terhadap *flypaper effect*.

## KATA PENGANTAR

Puji syukur atas kehadiran Tuhan Yang Maha Esa yang telah melimpahkan kasih karunia-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul **“Pengaruh Belanja Pegawai dan Belanja Modal Terhadap *Flypaper Effect* pada Kabupaten dan Kota di Sumatera”**. Skripsi ini merupakan salah satu syarat dalam menyelesaikan studi strata satu pada Program Studi Akuntansi Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Padang.

Rasa terima kasih yang tulus penulis sampaikan kepada berbagai pihak yang berperan dalam membantu penulis untuk menyelesaikan skripsi. Oleh karena itu perkenankan penulis menyampaikan terima kasih kepada:

1. Ibu Lili Anita, SE, M.Si, Ak selaku Pembimbing I, atas perhatian dan waktu bimbingan dalam mewujudkan karya skripsi ini.
2. Ibu ErlyMulyani, SE, M.Si selaku Pembimbing II, yang telah memberikan pengarahan dan waktu bimbingan dalam mewujudkan karya skripsi ini.
3. Bapak Dekan Fakultas Ekonomi dan Bapak / Ibu Pembantu Dekan.
4. Bapak ketua Prodi dan Bapak sekretaris Prodi Akuntansi
5. Bapak-bapak dan Ibu-ibu dosen penelaah dan penguji, yang telah bersedia meluangkan waktunya untuk menguji penulis.
6. Bapak-bapak dan Ibu-ibu dosen Fakultas Ekonomi serta karyawan dan karyawan yang telah membantu penulis selama menuntut ilmu di almamater ini.

7. Semua keluarga terkasih atas dorongan dan pengorbanan yang tidak ada putus-putusnya kepada penulis hingga akhirnya penulis dapat menyelesaikan studi.
8. Teman-teman yang telah memberikan dorongan moril kepada penulis untuk menyelesaikan skripsi ini.
9. Semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu atas dukungan dalam menyelesaikan skripsi ini.

Dalam rangka penyempurnaan isi skripsi ini penulis mengharapkan sumbangan pikiran para pembaca berupa kritikan dan saran, semoga skripsi ini dapat dijadikan bahan bacaan bagi rekan-rekan dimasa yang akan datang.

Padang, Agustus 2014

Penulis

## DAFTAR ISI

	<b>Halaman</b>
<b>ABSTRAK</b> .....	i
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	ii
<b>DAFTAR ISI</b> .....	iv
<b>DAFTAR TABEL</b> .....	vii
<b>DAFTAR GAMBAR</b> .....	viii
<b>DAFTAR LAMPIRAN</b> .....	ix
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	8
C. Tujuan Penelitian.....	8
D. Manfaat Penelitian .....	9
<b>BAB II KAJIAN TEORI, KERANGKA KONSEPTUAL, DAN HIPOTESIS</b> .....	10
A. Kajian Teori .....	10
1. Flypaper Effect.....	10
2. Belanja Pegawai .....	11
3. Belanja Modal .....	25
B. Penelitian Terdahulu.....	28
C. Hubungan Antar Variabel .....	29
1. Belanja Pegawai dengan <i>Flypaper Effect</i> .....	29
2. Belanja Modal dengan <i>Flypaper Effect</i> .....	30
D. Kerangka Konseptual .....	30
E. Hipotesis .....	31
<b>BAB III METODE PENELITIAN</b> .....	32
A. Jenis Penelitian .....	32
B. Teknik Pengumpulan Data.....	32
C. Jenis dan Sumber Data .....	32

D.	Populasi dan Sampel.....	33
E.	Variabel Penelitian dan Pengukurannya .....	38
	1. Variabel Terikat (Y).....	38
	2. Variabel Bebas (X).....	38
	a. Belanja Pegawai ( $X_1$ ).....	38
	b. Belanja Modal ( $X_2$ ).....	39
F.	Teknik Analisis Data.....	39
	1. Uji Hipotesis.....	39
	a. Analisis Regresi logistik.....	39
	b. Uji Koefisien Determinasi.....	42
G.	Definisi Operasional .....	43
	1. <i>Flypaper Effect</i> .....	43
	2. Belanja Pegawai.....	43
	3. Belanja Modal .....	44
<b>BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....</b>		<b>45</b>
A.	Gambaran Umum Objek Penelitian.....	45
B.	Deskripsi Variabel Penelitian .....	46
	1. <i>Flypaper Effect</i> .....	46
	2. Belanja Pegawai.....	51
	3. Belanja Modal.....	56
C.	Statistik Deskriptif .....	61
D.	Analisis Data.....	62
	1. Kelayakan Model Regresi.....	62
	2. <i>Overall Model Fit</i> .....	63
	3. Matriks Klasifikasi.....	65
	4. Koefisien Determinasi.....	66
	5. Estimasi Parameter dan Interpretasinya.....	67
E.	Pembahasan.....	69
	1. Pengaruh Belanja Pegawai terhadap <i>Flypaper Effect</i> .....	70
	2. Pengaruh Belanja Modal terhadap <i>Flypaper Effect</i> .....	71

<b>BAB V PENUTUP</b> .....	72
A. Simpulan.....	72
B. Keterbatasan Penelitian.....	72
C. Saran.....	73
<b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....	75
<b>LAMPIRAN</b> .....	77

## DAFTAR TABEL

<b>Tabel</b>	<b>Halaman</b>
1. Daftar Sampel.....	33
2. Tabel <i>Flypaper Effect</i> .....	47
3. Tabel Presentase Belanja Pegawai terhadap Belanja Daerah.....	52
4. Tabel Presentase Belanja Modal terhadap Belanja Daerah.....	57
5. Statistik Deskriptif .....	61
6. Hasil Uji Kelayakan Model Regresi .....	63
7. <i>Overall Model Fit</i> .....	64
8. Matriks Klasifikasi.....	66
9. Koefisien Determinasi.....	67
10. Estimasi Parameter dan Interpretasinya .....	68

## DAFTAR GAMBAR

<b>Gambar</b>	<b>Halaman</b>
1. Kerangka Konseptual .....	31

## DAFTAR LAMPIRAN

<b>Lampiran</b>	<b>Halaman</b>
1. Tabel Realisasi PAD .....	78
2. Tabel Realisasi DAU .....	84
3. Tabel Realisasi Belanja Daerah .....	90
4. Tabel Realisasi Belanja Pegawai .....	96
5. Tabel Realisasi Belanja Modal .....	102
6. Tabel Presentase PAD dan DAU terhadap Belanja Daerah .....	108
7. Hasil Olahan Data SPSS .....	114

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Negara Kesatuan Republik Indonesia menyelenggarakan pemerintahan negara dan pembangunan nasional untuk mencapai masyarakat adil, makmur, dan merata berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dibagi atas daerah-daerah kabupaten dan kota. Tiap-tiap daerah tersebut mempunyai hak dan kewajiban mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat demi terwujudnya otonomi daerah (Yani, 2013).

Tujuan pelaksanaan otonomi daerah adalah demi terwujudnya kemandirian daerah, pemerintah daerah yang semakin responsif terhadap masyarakat, meningkatnya partisipasi publik dalam pembangunan, meningkatnya efisiensi dan efektivitas pengelolaan keuangan dan pelayanan publik sehingga pada akhirnya kesejahteraan rakyat dapat tercapai. Dengan otonomi, pemerintah daerah diberi kewenangan untuk menentukan program pembangunan sesuai dengan kebutuhan daerah. Selain itu, APBD cukup disahkan oleh DPRD, tidak harus disahkan oleh presiden melalui menteri dalam negeri seperti sebelum pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal.

Namun, pelaksanaan otonomi di Indonesia pada praktiknya belum berjalan dengan baik. Jika dilihat dari APBD setiap pemerintah daerah, dana perimbangan merupakan pendapatan daerah yang mempunyai porsi besar terhadap total pendapatan dibanding PAD. Dapat dilihat bahwa presentase DAU terhadap belanja daerah lebih tinggi yaitu sebesar 74,08% dari pada presentase PAD terhadap belanja daerah yang hanya 6,39%. Hal itu menandakan bahwa transfer dari pemerintah pusat masih menjadi sumber pendapatan yang mendukung pembiayaan pengeluaran pemerintah daerah. Transfer pemerintah pusat berupa dana alokasi umum (DAU) diberikan dalam rangka pemerataan kemampuan keuangan antar daerah dan untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. DAU merupakan sarana untuk mengatasi ketimpangan fiskal antar daerah karena kemampuan dan sumber daya setiap daerah berbeda. Pemberian DAU lebih diprioritaskan pada daerah yang kapasitas fiskalnya rendah. Ini menunjukkan bahwa pemerintah daerah yang kapasitas fiskalnya tinggi akan mendapat bagian transfer yang lebih kecil daripada pemerintah daerah yang kapasitas fiskalnya rendah.

Konsekuensi fiskal atas pelaksanaan otonomi daerah yang terjadi di Indonesia mengakibatkan setiap daerah yang terdesentralisasi memiliki tanggung jawab yang besar tidak diiringi dengan kapasitas fiskal yang memadai. Hal ini tidak menutup kemungkinan bahwa pemerintah daerah merespon belanja daerah yang lebih banyak dari transfer pemerintah pusat terutama yang berasal dari DAU daripada pendapatan asli daerahnya sendiri atau dikenal dengan istilah "*flypaper effect*" yang memberikan indikasi anomali atau keganjilan karena terus

bergantung pada suntikan DAU 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 (Febrian, 2011).

*Flypaper effect* merupakan perbedaan respon belanja daerah atas sumber pendapatan daerah. Terjadi *flypaper effect* apabila pemerintah daerah merespon lebih besar dalam pengalokasian belanja daerah bila penerimaan dana perimbangan meningkat dibanding dengan peningkatan pengeluaran daerah jika terjadi peningkatan pendapatan asli daerah. Realita dari fenomena ini mengindikasikan disaat transfer DAU yang diperoleh besar, maka pemerintah daerah berusaha agar pada periode berikutnya DAU yang diperoleh tetap besar. Dengan arti lain pemberian DAU yang seharusnya menjadi pendorong peningkatan kemandirian daerah, justru direspon berbeda oleh daerah. Daerah tidak lebih mandiri, malah semakin bergantung pada pemerintah pusat. (Bradford dan Oates, 1971, dalam Bintoro, 2011)

Dalam teori keagenan dijelaskan, bahwa pihak yang terlibat dalam proses penyusunan anggaran memiliki kecenderungan untuk memaksimalkan utilitasnya melalui pengalokasian sumber daya dalam anggaran. Proses penyusunan anggaran (APBD) melibatkan satuan kerja, tim anggaran, dan legislatif. Dalam pembahasan usulan APBD, eksekutif dan legislatif membuat kesepakatan-kesepakatan yang dicapai melalui *bargaining* sebelum APBD disahkan menjadi peraturan daerah. Halim dan Abdullah (2006) menyatakan bahwa dalam hubungan keagenan antara eksekutif dan legislatif, eksekutif adalah

agen dan legislatif adalah prinsipal, sedangkan dalam hubungan legislatif dan rakyat (pemilih), pemilih adalah prinsipal dan legislatif adalah agen. Eksekutif sebagai pengusul anggaran dan sekaligus sebagai pelaksana anggaran berupaya memaksimalkan jumlah anggaran, sedangkan legislatif yang dipilih oleh rakyat memanfaatkan anggaran sebagai alat pengawasan. Legislatif dapat mengubah jumlah anggaran dan mengubah distribusi belanja/pengeluaran. *Flypaper effect* yang terjadi dalam penyusunan APBD dapat dieliminasi oleh perilaku eksekutif dan legislatif dalam memutuskan persetujuan anggaran.

*Flypaper effect* menunjukkan adanya indikasi pemborosan oleh pemerintah daerah berkaitan dengan penggunaan dana transfer dari pemerintah pusat. Jika terdapat perilaku asimetris seperti ini maka tujuan efisiensi dalam penggunaan dana tidak akan tercapai. Permasalahan yang perlu dipecahkan agar tidak terjadi *flypaper effect* adalah efektifitas APBD, karena bukan rahasia umum lagi setiap akhir tahun anggaran terjadi penghabisan anggaran hal ini menunjukkan bahwa pemerintah daerah “menunggu” beberapa alokasi DAU yang diperolehnya sebelum menentukan berapa belanja yang akan dihabiskannya, (Simanjuntak, dalam Sidik et al, 2002).

Anggaran belanja merupakan alokasi sumber daya yang digunakan untuk keperluan penyelenggaraan tugas pemerintahan di daerah. Anggaran belanja/pengeluaran ini diantaranya adalah belanja pegawai dan belanja modal. Menurut Peraturan Menteri Keuangan No. 101/PMK.02/201, belanja pegawai adalah kompensasi dalam bentuk uang maupun barang yang diberikan kepada pegawai negeri, pejabat negara, dan pensiunan serta pegawai honorer yang akan

diangkat sebagai pegawai lingkup pemerintahan baik yang bertugas di dalam maupun di luar negeri sebagai imbalan atas pekerjaan yang telah dilaksanakan dalam rangka mendukung tugas dan fungsi unit organisasi pemerintah. Belanja pegawai dipergunakan untuk menjalankan atau menyelenggarakan kegiatan pengelolaan pemerintah daerah. Besarnya jumlah dana pegawai berimbang pada pengeluaran pemerintah daerah yang semakin besar pula. Hal ini tidak sebanding dengan PAD yang masih kurang memadai dalam menutup pengeluaran pemerintah daerah. Jika pihak penyusun anggaran memaksimalkan anggaran belanja pegawai, tentunya akan terjadi pemborosan dalam penggunaan DAU dan belanja pegawai ini menyerap dana transfer yang lebih yang mempengaruhi terjadinya fenomena *flypaper effect*. Pengukuran variabel ini menggunakan persentase belanja pegawai yaitu dengan belanja pegawai dibagi dengan belanja daerah.

Menurut Standar Akuntansi Pemerintah (SAP), pengertian belanja modal adalah pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembentukan modal yang sifatnya menambah aset tetap/inventaris yang memberikan manfaat lebih dari satu periode akuntansi, termasuk didalamnya adalah pengeluaran untuk biaya pemeliharaan yang sifatnya mempertahankan atau menambah masa manfaat, serta meningkatkan kapasitas dan kualitas aset. Armayani dalam Halim (2004), menyatakan bahwa peran pemerintah didalam pembangunan adalah sebagai katalisator dan fasilitator, karena pihak pemerintahlah yang lebih mengetahui sasaran tujuan pembangunan yang akan dicapai. Sebagai pihak katalisator dan fasilitator maka pemerintah daerah memerlukan sarana dan fasilitas pendukung

yang direalisasikan melalui belanja modal guna mewujudkan meningkatnya pelayanan publik tersebut. Dengan adanya peningkatan dalam pelayanan di sektor publik dapat meningkatkan daya tarik bagi investor untuk menanamkan investasinya di daerah. Oleh karena itu, pergeseran komposisi belanja merupakan upaya logis yang dilakukan Pemda dalam rangka meningkatkan tingkat kepercayaan publik yang dapat dilakukan dengan peningkatan investasi modal dalam bentuk aset tetap, yakni peralatan, bangunan, infrastruktur dan harta tetap lainnya (Maharani dalam Kusnandar, 2012). Jika pihak eksekutif dan legislatif berusaha untuk memaksimalkan penganggaran belanja modal tentunya akan menyerap dana transfer yang lebih yang diduga menyebabkan terjadi *flypaper effect*. Pengukuran variabel ini menggunakan persentase belanja modal dibagi dengan belanja daerah.

Penelitian ini dilatarbelakangi oleh fenomena masih terjadinya *flypaper effect* di Indonesia, khususnya di Pulau Sumatera. Hasil temuan Haryono (2007) menemukan bahwa data empiris menunjukkan proporsi PAD hanya mampu membiayai belanja pemerintah daerah paling tinggi sebesar 20 persen. Rahman (2007) yang meneliti tentang *flypaper effect* di Indonesia menemukan bahwa telah terjadi *flypaper effect* pada kabupaten/kota di Indonesia. Maimunah (2006) yang meneliti di Sumatera menemukan bahwa PAD tidak signifikan berpengaruh terhadap belanja daerah. Hal tersebut berarti telah terjadi *flypaper effect* di Sumatera. Suaro (2010) yang meneliti pada kabupaten dan kota di Sumatera Barat juga menemukan bahwa DAU mempunyai hubungan positif dan signifikan terhadap belanja daerah, sedangkan PAD mempunyai hubungan positif dan tidak

signifikan terhadap belanja daerah. Hasil dari penelitian ini sudah jelas menggambarkan telah terjadi *flypaper effect* pada kabupaten dan kota di Sumatera Barat. Terjadinya *flypaper effect* tidak hanya ditemukan pada pemerintah daerah yang PAD-nya rendah tetapi juga pada pemerintah daerah yang PAD-nya tinggi, seperti yang ditemukan pada penelitian oleh Maimunah (2006) pada kota dan kabupaten di Sumatera. Demikian juga *flypaper effect* terjadi pada kota dan kabupaten yang agraris dan non agraris.

Penelitian tentang penyebab terjadinya *flypaper effect* sudah beberapa yang melakukan. Berdasarkan penelitian Burhanuddin (2012) yang melakukan penelitian mengenai pengaruh belanja pegawai, investasi pemerintah dan pembayaran hutang pemerintah daerah terhadap fenomena *flypaper effect* yang melakukan penelitian di Jawa Tengah. Hasil penelitian menunjukkan bahwa belanja pegawai berpengaruh terhadap fenomena *flypaper effect*, investasi pemerintah dan pembayaran hutang pemerintah tidak berpengaruh terhadap fenomena *flypaper effect*.

Hidayat (2013) juga melakukan penelitian mengenai pengaruh belanja pegawai, investasi pemerintah dan pembayaran hutang pemerintah terhadap fenomena *flypaper effect* di Provinsi D.I.Y dan Jawa Tengah. Hasil penelitian juga menunjukkan bahwa belanja pegawai mempengaruhi fenomena ini. Sedangkan investasi pemerintah dan pembayaran utang tidak mempengaruhi *flypaper effect*.

Berdasarkan fenomena yang terjadi dan penelitian sebelumnya, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian mengenai sejauhmana belanja

pegawai dan belanja modal mempengaruhi terjadinya *flypaper effect* di Sumatera Barat untuk tahun 2008-2012. Perbedaannya penelitian ini mengambil variabel belanja modal karena saran dari penelitian terdahulu untuk mengambil salah satu variabel lainnya dari belanja daerah. Selain itu, juga menyesuaikan dengan kondisi yang terjadi di Sumatera Barat. Berdasarkan realisasi APBD untuk tahun 2008-2012, untuk pembayaran utang dan investasi pemerintah, tidak terdapat kriteria data yang relevan dengan penelitian ini.

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, maka judul dari penelitian ini adalah ***Pengaruh Belanja Pegawai dan Belanja Modal Terhadap Fenomena Flypaper Effect pada Kabupaten dan Kota di Sumatera.***

#### **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah diatas dan topik yang penulis pilih untuk diteliti, maka penulis membuat perumusan masalah sebagai berikut:

- a. Sejuahmana pengaruh belanja pegawai terhadap fenomena *flypaper effect* pada kabupaten dan kota di Pulau Sumatera?
- b. Sejuahmana pengaruh belanja modal terhadap fenomena *flypaper effect* pada kabupaten dan kota di Pulau Sumatera?

#### **C. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk mencoba mengungkap adakah faktor/penyebab yang mendasar dalam fenomena *flypaper effect* yaitu untuk mengetahui:

1. Pengaruh belanja pegawai terhadap fenomena *flypaper effect* pada kabupaten dan kota di Sumatera.

2. Pengaruh belanja modal terhadap fenomena *flypaper effect* pada kabupaten dan kota di Sumatera.

#### **D. Manfaat Penelitian**

1. Bagi Peneliti, sebagai wadah untuk mengaplikasikan ilmu pengetahuan dan teori yang telah dipelajari selama kuliah, serta untuk menambah wawasan tentang fenomena *flypaper effect* pada kabupaten dan kota di Sumatera.
2. Bagi pemerintah, penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk melakukan penataan dan penyempurnaan dalam kepegawaian dan belanja modal agar otonomi daerah dapat berjalan sesuai dengan yang diharapkan.
3. Bagi akademisi, sebagai bahan referensi dan sumber informasi dalam melakukan penelitian sejenis.

## **BAB II**

### **KAJIAN TEORI, KERANGKA KONSEPTUAL DAN HIPOTESIS**

#### **A. Kajian Teori**

##### **1. *Flypaper Effect***

*Flypaper Effect* adalah suatu fenomena pada suatu kondisi ketika pemerintah daerah merespon belanja daerahnya lebih banyak berasal dari transfer/ *grants* atau spesifiknya pada transfer tidak bersyarat atau *unconditional grants* daripada pendapatan asli dari daerahnya (Bintoro,2011). Maimunah (2006) menyatakan bahwa *flypaper effect* disebut sebagai suatu kondisi yang terjadi saat pemerintah daerah merespon (belanja) lebih banyak (lebih boros) dengan menggunakan dana transfer (*grants*) yang diproksikan dengan DAU dari pada menggunakan kemampuan sendiri, diproksikan dengan PAD.

Menurut Sagbas dan Saruc (2008) ada dua teori utama dari beberapa penelitian tentang sumber munculnya *flypaper effect* yang sering digunakan yaitu *fiscal illusion* dan *the bureaucratic model*. Teori *fiscal illusion* sebagai sumber *flypaper effect* mengemukakan bahwa *flypaper effect* terjadi dikarenakan ketidaktahuan atau ketidakpedulian *voters* atau penduduk daerah mengenai pembiayaan dan pembelanjaan dan keputusan yang diambil akibat dari kesalahan persepsi tersebut (Schwallie, 1986) dalam Sagbas dan Saruc (2008) atau dengan kata lain pemilih atau penduduk daerah memang melihat hasil output yang sebenarnya dari belanja pemerintah terhadap barang publik dan manfaat yang diperoleh namun mempunyai persepsi yang salah tentang sumber dari pembiayaan belanja tersebut yang berasal dari transfer pemerintah pusat yang seharusnya

biaya tersebut juga ditanggung oleh mereka seperti melalui pajak daerah hingga menaikkan pendapatan asli daerah.

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

## **2. Belanja Pegawai**

Belanja pegawai dalam Peraturan Menteri Keuangan No. 101/PMK.02/201 adalah belanja kompensasi, baik dalam bentuk uang maupun barang yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang diberikan kepada pejabat negara, Pegawai Negeri Sipil (PNS), dan pegawai yang dipekerjakan oleh pemerintah yang belum berstatus PNS. Fungsi dari belanja pegawai adalah untuk menjalankan atau menyelenggarakan kegiatan pengelolaan pemerintah daerah.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2004 tentang Penyusunan Rencana Kerja Anggaran Kementerian Negara/Lembaga, belanja pegawai adalah kompensasi baik dalam bentuk uang maupun barang yang diberikan kepada pegawai pemerintah, baik yang bertugas di dalam maupun diluar negeri sebagai imbalan atas pekerjaan yang telah dilaksanakan, kecuali pekerjaan yang berkaitan dengan pembentukan modal. Termasuk dalam kelompok belanja pegawai ini adalah pengeluaran-pengeluaran untuk gaji dan tunjangan-tunjangan, uang makan, lembur, honorarium dan vakasi. Gaji dan tunjangan adalah pengeluaran untuk kompensasi yang harus dibayarkan kepada pegawai pemerintah berupa gaji pokok dan berbagai tunjangan yang diterima berkaitan dengan jenis dan sifat pekerjaan yang dilakukan (tunjangan istri/suami, tunjangan anak, tunjangan jabatan/yang dipersamakan dengan tunjangan jabatan, tunjangan kompensasi kerja, tunjangan perbaikan penghasilan, tunjangan beras, tunjangan pajak penghasilan, tunjangan irian jaya/papua, tunjangan pengabdian wilayah terpencil, dan tunjangan umum) baik dalam bentuk uang maupun barang.

#### **a. Gaji Pokok dan Tunjangan**

Dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian disebutkan pada Pasal 7 bahwa setiap pegawai negeri berhak memperoleh gaji yang layak sesuai dengan pekerjaan dan tanggung jawabnya. Selanjutnya dalam penjelasannya ditegaskan bahwa pada dasarnya setiap pegawai negeri beserta keluarganya harus dapat hidup layak dari gajinya sehingga dengan demikian ia dapat memusatkan perhatian untuk melaksanakan tugas yang dipercayakan kepadanya. Dalam menentukan besarnya gaji memperhatikan

kemampuan keuangan negara, selain daripada itu harus pula memperhatikan keadaan tempat dimana pegawai negeri itu dipekerjakan. Ketentuan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 8 tahun 1974 tersebut diatas merupakan suatu landasan penggajian PNS menuju terwujudnya tingkat kehidupan yang layak bagi kehidupan PNS beserta keluarganya.

Gaji pegawai dan tunjangan yang melekat pada gaji adalah penghasilan yang diterima oleh PNS yang telah diangkat oleh pejabat yang berwenang dengan surat keputusan sesuai ketentuan yang berlaku. Pembayaran gaji pegawai tersebut diberikan kepada pegawai setiap awal bulan sebelum yang bersangkutan melaksanakan tugasnya. Rincian pembayaran gaji dimuat dalam sebuah daftar yang disebut dengan Daftar Gaji Induk/bulanan.

#### 1) Gaji Pokok

Gaji pokok adalah landasan dasar dalam menghitung besarnya gaji seseorang pegawai negeri sipil. Hal ini disebabkan sebagian komponen perhitungan gaji seperti tunjangan isteri, tunjangan anak, dan tunjangan perbaikan penghasilan dihitung atas dasar persentase tertentu atau terkait dengan gaji pokok. Besarnya gaji pokok seseorang pegawai negeri sipil tergantung atas golongan ruang penggajian yang ditetapkan untuk pangkat yang dimilikinya. Karena itu pangkat berfungsi pula sebagai dasar penggajian.

Besaran gaji pokok diberikan kepada pegawai sesuai dengan besaran yang tercantum dalam surat keputusan pengangkatan, surat keputusan kenaikan pangkat, surat pemberitahuan kenaikan gaji berkala,

atau surat penetapan lainnya. Besaran gaji pokok terakhir diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 2009 untuk PNS, Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 2007 untuk Hakim Peradilan Umum Peradilan Tata Usahaan Negara dan Peradilan Agama..

Kepada seseorang yang diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) diberikan gaji pokok sebesar 80% (delapan puluh persen) dari gaji pokok yang ditentukan untuk golongan/ruang gaji menurut pangkat yang didudukinya.

## 2) Tunjangan – Tunjangan

Tunjangan-tunjangan yang melekat pada gaji terdiri atas tunjangan istri/suami, tunjangan anak, tunjangan jabatan struktural/fungsional, tunjangan yang dipersamakan dengan tunjangan jabatan, tunjangan kompensasi kerja, tunjangan beras, tunjangan khusus PPh, tunjangan irian jaya/papua, tunjangan pengabdian wilayah terpencil, tunjangan umum dan tunjangan perbaikan penghasilan.

### a) Tunjangan Istri/Suami

Yang dimaksud dengan tunjangan istri/suami adalah tunjangan yang diberikan kepada pegawai negeri yang beristeri/suami. Ketentuan-ketentuan yang berkaitan dengan tunjangan isteri/suami adalah :

- (1) diberikan untuk 1 (satu) istri/suami pegawai negeri yang sah
- (2) besarnya tunjangan isteri/suami adalah 10 % dari gaji pokok
- (3) tunjangan isteri/suami diberhentikan pada bulan berikutnya setelah terjadi perceraian atau meninggal dunia

- (4) untuk memperoleh tunjangan isteri/suami harus dibuktikan dengan surat nikah/akta nikah dari Kantor Urusan Agama atau Kantor Catatan Sipil

b) Tunjangan Anak

Yang dimaksud dengan tunjangan anak adalah tunjangan yang diberikan kepada pegawai negeri yang mempunyai anak (anak kandung, anak tiri dan anak angkat) dengan ketentuan :

- (1) belum melampaui batas usia 21 tahun
- (2) tidak atau belum pernah menikah
- (3) tidak mempunyai penghasilan sendiri
- (4) nyata menjadi tanggungan pegawai negeri yang bersangkutan.

Ketentuan-ketentuan dalam tunjangan anak:

- (1) diberikan maksimal untuk 2 (dua) orang anak
- (2) dalam hal pegawai negeri pada tanggal 1 Maret 1994 telah memperoleh tunjangan anak untuk lebih dari 2 (dua) orang anak, kepadanya tetap diberikan tunjangan anak untuk jumlah menurut keadaan pada tanggal tersebut. Apabila setelah tanggal tersebut jumlah anak yang memperoleh tunjangan anak berkurang karena menjadi dewasa, kawin atau meninggal, pengurangan tersebut tidak dapat digantikan, kecuali jumlah anak menjadi kurang dari dua
- (3) besarnya tunjangan anak adalah 2 % per anak dari gaji pokok
- (4) tunjangan anak diberhentikan pada bulan berikutnya setelah tidak memenuhi ketentuan pemberian tunjangan anak atau meninggal dunia

- (5) Pegawai wajib melaporkan bahwa anak yang masuk dalam tanggungan pegawai tersebut telah tidak memenuhi ketentuan pemberian tunjangan anak atau meninggal dunia
- (6) batas usia anak seperti tersebut diatas dapat diperpanjang dari usia 21 tahun sampai usia 25 tahun, apabila anak tersebut masih bersekolah dengan ketentuan sebagai berikut:
  - (a) dapat menunjukkan surat pernyataan dari kepala sekolah/kursus/ perguruan tinggi bahwa anak tersebut masih sekolah/kursus/kuliah
  - (b) masa pelajaran pada sekolah/kursus/perguruan tinggi tersebut sekurang-kurangnya satu tahun
  - (c) tidak menerima beasiswa
- (7) Untuk memperoleh tunjangan anak harus dibuktikan dengan:
  - (a) Surat Keterangan Kelahiran Anak dari pejabat yang berwenang pada Kantor Catatan Sipil/lurah/camat setempat
  - (b) Surat Keputusan Pengadilan yang memutuskan/mensahkan perceraian dimana anak menjadi tanggungan penuh janda/duda untuk tunjangan anak tiri bagi janda/duda yang bercerai
  - (c) Surat Keterangan dari lurah/camat bahwa anak-anak tersebut adalah perlu tanggungan si janda/duda untuk tunjangan anak tiri bagi janda/duda yang suami/isterinya meninggal dunia
  - (d) Surat Keputusan Pengadilan Negeri tentang pengangkatan anak (hukum adopsi) untuk tunjangan anak bagi anak angkat (apabila

pegawai mengangkat anak lebih dari 1 anak angkat, maka pembayaran tunjangan anak untuk anak angkat maksimal 1 anak)

(8) Untuk tunjangan anak tiri/anak angkat dibayarkan mulai bulan diterimanya surat kelahiran oleh satuan kerja/pejabat administrasi belanja pegawai (pembayaran tunjangan anak tiri/anak angkat tidak berlaku surut) dengan syarat :

(a) ayah yang sebenarnya dari anak tersebut telah meninggal dunia yang harus dibuktikan dengan surat keterangan dari pamong praja (serendah-rendahnya camat),

(b) ayah yang sebenarnya dari anak tersebut bukan pegawai negeri dan tunjangan anak untuk anak-anak itu diberikan kepada ayahnya yang harus dibuktikan dengan surat keterangan dari kantor tempat ayahnya bekerja.

(c) anak tersebut tidak lagi menjadi tanggungan ayahnya yang dibuktikan dengan surat keputusan dari pengadilan negeri bahwa anak tersebut telah diserahkan sepenuhnya kepada ibu dari anak tersebut dan disahkan oleh pamong praja (serendah-rendahnya camat)

#### c) Tunjangan Jabatan Struktural

Tunjangan Jabatan Struktural adalah tunjangan jabatan yang diberikan kepada pegawai negeri yang menduduki jabatan struktural sesuai dengan peraturan perundangan dan ditetapkan dengan surat keputusan dari pejabat yang berwenang, dengan ketentuan :

- (1) Besaran tunjangan jabatan struktural dibedakan menurut tingkat eselon jabatan berdasarkan Peraturan Pemerintah, yang terakhir diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 26 Tahun 2007 tentang Tunjangan Jabatan Struktural
- (2) tunjangan jabatan struktural sekaligus menentukan perpanjangan batas usia pensiun bagi pegawai yang bersangkutan (eselon I dan II sampai dengan usia 60 tahun, khusus jabatan eselon I tertentu dapat diperpanjang sampai usia 62 tahun);
- (3) tunjangan jabatan struktural dibayarkan pada bulan berikutnya setelah tanggal pelantikan. Apabila pelantikan dilaksanakan pada tanggal 1 bulan berkenaan atau tanggal berikutnya apabila tanggal 1 bertepatan pada hari libur maka tunjangan jabatan struktural dibayarkan pada bulan berkenaan;
- (4) pembayaran tunjangan jabatan struktural dihentikan terhitung mulai bulan berikutnya sejak pegawai negeri yang bersangkutan:
  - (a) tidak lagi menduduki jabatan struktural
  - (b) diberhentikan sementara
  - (c) dijatuhi hukuman disiplin berupa pembebasan dari jabatan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980
  - (d) sedang menjalani cuti diluar tanggungan negara (kecuali cuti diluar tanggungan negara karena persalinan)
  - (e) dijatuhi hukuman penjara atau kurungan berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap

- (f) dibebaskan dari tugas jabatannya selama lebih dari 6 bulan
  - (g) sedang menjalani cuti besar.
- (5) tunjangan jabatan struktural bagi pegawai negeri yang diangkat dan dilantik dalam jabatan struktural di luar satuan unit penggajiannya, maka yang berkewajiban mengajukan permintaan tunjangan jabatan struktural adalah satuan kerja unit penggajian instansi dimana PNS tersebut menduduki jabatan struktural.

d) Tunjangan Jabatan Fungsional

Tunjangan jabatan fungsional adalah tunjangan jabatan yang diberikan kepada pegawai negeri yang menduduki jabatan fungsional sesuai dengan peraturan perundangan dan ditetapkan dengan surat keputusan dari pejabat yang berwenang menurut peraturan perundang-undangan, dengan ketentuan:

- (1) besaran tunjangan jabatan fungsional dibedakan berdasarkan Peraturan Presiden
- (2) bagi PNS yang berdasarkan peraturan perundang-undangan dapat merangkap jabatan fungsional dan struktural, hanya diberikan satu tunjangan jabatan yang menguntungkan baginya
- (3) tunjangan jabatan fungsional sekaligus menentukan perpanjangan batas usia pensiun bagi pegawai yang bersangkutan (dapat diperpanjang sampai dengan usia 58 tahun, 60 tahun, dan 65 tahun)
- (4) tunjangan jabatan fungsional dibayarkan pada bulan berikutnya setelah tanggal melaksanakan tugas. Apabila tanggal melaksanakan tugas

terhitung mulai tanggal 1 bulan berkenaan atau tanggal berikutnya apabila tanggal 1 bertepatan pada hari libur maka tunjangan jabatan fungsional dibayarkan pada bulan berkenaan

- (5) tunjangan jabatan fungsional tidak dapat berlaku surut dari tanggal penetapan keputusan pengangkatan dalam jabatan fungsional
- (6) pembayaran tunjangan jabatan fungsional dihentikan terhitung mulai bulan berikutnya sejak pegawai negeri yang bersangkutan:
  - (a) tidak lagi menduduki jabatan fungsional
  - (b) diberhentikan sementara
  - (c) dijatuhi hukuman disiplin berupa pembebasan dari jabatan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980
  - (d) sedang menjalani cuti diluar tanggungan negara (kecuali cuti di luar tanggungan negara karena persalinan anak ke-3)
  - (e) dijatuhi hukuman penjara atau kurungan berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap
  - (f) dibebaskan dari tugas jabatannya selama lebih dari 6 bulan (dihentikan terhitung mulai bulan ketujuh).
  - (g) sedang menjalani cuti besar.
- (7) tunjangan jabatan fungsional dibuktikan dengan surat pernyataan melaksanakan tugas
- (8) untuk kepastian pembayaran tunjangan jabatan fungsional, setiap awal tahun anggaran pejabat yang berwenang diharuskan membuat surat pernyataan masih menduduki jabatan

- (9) tunjangan jabatan fungsional bagi pegawai negeri yang diperbantukan, dibayarkan oleh instansi tempat pegawai negeri yang bersangkutan bekerja
- (10) tunjangan jabatan fungsional bagi pegawai negeri yang dipekerjakan tetap dibayarkan oleh instansi induknya.

e) Tunjangan Yang Dipersamakan Dengan Tunjangan Jabatan

Ketentuan tentang tunjangan yang dipersamakan dengan tunjangan jabatan pada dasarnya sama dengan tunjangan jabatan fungsional. Namun karena tunjangan ini memiliki karakteristik tersendiri sehingga tidak dapat dimasukkan sebagai tunjangan jabatan fungsional. Tunjangan yang dipersamakan dengan tunjangan jabatan meliputi Tunjangan Tenaga Kependidikan, Tunjangan Jabatan Anggota dan Sekretaris Penggati Mahkamah, Tunjangan Jabatan Bagi Pejabat tertentu yang ditugaskan pada Badan Pemeriksa Keuangan.

f) Tunjangan Kompensasi Kerja (Risiko Bahaya atas Pekerjaan)

Tunjangan Risiko tidak dapat digolongkan ke dalam Tunjangan Struktural maupun Fungsional. Tunjangan ini diberikan kepada Pegawai Negeri Sipil yang dalam melaksanakan tugasnya tidak hanya dituntut tanggungjawab yang tinggi namun senantiasa dihadapkan dengan dampak resiko bahaya kesehatan atas dirinya sehingga kepada pegawai tersebut diberikan kompensasi. Jenis-jenis tunjangan kompensasi kerja antara lain Tunjangan Pengelola Arsip Statis bagi PNS di lingkungan Arsip Nasional RI, Tunjangan Bahaya Radiasi bagi PNS di lingkungan BPTN, Tunjangan

Bahaya Radiasi bagi Pekerja Radiasi, Tunjangan Resiko Bahaya Keselamatan dan Kesehatan dalam Penyelenggaraan Per masyarakatan, Tunjangan Pengamanan Persandian, Tunjangan Resiko Bahaya Keselamatan dan Kesehatan dalam Penyelenggaraan Pencarian dan Pertolongan bagi Pegawai Negeri di Lingkungan Badan SAR Nasional dan tunjangan lain yang sejenis dengan tunjangan kompensasi/bahaya yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan.

g) Tunjangan Beras

Yang dimaksud dengan tunjangan beras adalah tunjangan beras yang diberikan kepada pegawai negeri dan anggota kelauganya dalam bentuk natura (beras) atau dalam bentuk inatura (uang) dengan besaran sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Ketentuan-ketentuan mengenai tunjangan beras diatur sebagai berikut :

- (1) tunjangan beras diberikan kepada pegawai negeri dalam bentuk natura (beras) dan inatura (uang)
- (2) besaran tunjangan beras kepada pegawai negeri sipil diberikan sebanyak 10 kg/orang/bulan, atau setara itu yang diberikan dalam bentuk uang dengan besaran harga beras per kg nya ditetapkan oleh Menteri Keuangan
- (3) besaran tunjangan beras kepada anggota keluarga pegawai negeri sipil diberikan sebanyak 10 kg/orang/bulan atau setara itu yang diberikan dalam bentuk uang dengan besaran harga beras per kg nya ditetapkan oleh Menteri Keuangan

(4) banyaknya jumlah orang yang dapat diberikan tunjangan beras adalah pegawai yang bersangkutan ditambah jumlah anggota keluarga yang tercantum dalam daftar gaji

h) Tunjangan Khusus PPh

Yang dimaksud dengan tunjangan khusus PPh adalah tunjangan khusus pajak yang diberikan oleh pemerintah dalam rangka membantu pegawai negeri yang dikenakan pajak penghasilan.

i) Tunjangan Khusus Irian Jaya/Papua

Yang dimaksud dengan Tunjangan Khusus Irian Jaya/Papua adalah tunjangan khusus yang diberikan kepada Pegawai Negeri/Calon Pegawai Negeri yang bekerja di Provinsi Papua dan Irian Jaya Barat yang besarnya sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Tunjangan Khusus Irian Jaya/Papua diberikan dengan latar belakang bahwa pegawai yang berkedudukan di suatu daerah yang angka indeks kemahalan lebih besar daripada angka indeks kemahalan daerah tertentu yang ditunjuk sebagai dasar (standar).

j) Tunjangan Pengabdian Wilayah Terpencil

Yang dimaksud dengan tunjangan pengabdian wilayah terpencil adalah tunjangan yang diberikan kepada pegawai negeri yang bekerja dan bertempat tinggal di wilayah terpencil berdasarkan ketentuan yang berlaku. Latar belakang pemberian tunjangan pengabdian di wilayah terpencil adalah karena pegawai negeri yang ditempatkan di wilayah terpencil cenderung mengalami permasalahan berat jika dibandingkan dengan mereka yang ditugaskan di wilayah lainnya.

Wilayah terpencil adalah wilayah yang sulit dalam berbagai aspek, seperti tidak/belum tersedia pelayanan umum, harga kebutuhan pokok yang sangat mahal, tidak/belum tersedia sarana komunikasi yang memadai. Kondisi wilayah terpencil tentu membutuhkan tingkat pengabdian yang tulus dari seorang pegawai negeri untuk ditempatkan/ditugaskan di daerah tersebut. Untuk itu pemerintah wajib memperhatikan kepentingan pegawai negeri dimaksud dalam bentuk pemberian tunjangan pengabdian.

k) Tunjangan Umum

Tunjangan Umum adalah tunjangan yang diberikan dalam rangka meningkatkan mutu, prestasi, pengabdian dan semangat kerja bagi calon pegawai negeri sipil dan pegawai negeri sipil yang tidak menerima tunjangan jabatan struktural atau tunjangan jabatan fungsional atau tunjangan yang dipersamakan dengan tunjangan jabatan

l) Tunjangan Perbaikan Penghasilan

Dalam rangka meningkatkan mutu, prestasi kerja, serta mencapai daya guna dan hasil guna yang sebesar-besarnya Pemerintah dapat memberikan Tunjangan Perbaikan Penghasilan (TPP) untuk periode tertentu. TPP dapat berupa tambahan penghasilan sebesar persentase tertentu atas Gaji Pokok ditambah Tunjangan Keluarga, atau besaran nilai nominal tertentu yang ditambahkan pada gaji kotor. Ketentuan tentang tunjangan perbaikan penghasilan diatur dalam Peraturan Pemerintah.

### **b. Potongan**

Potongan yang termuat dalam daftar gaji terdiri atas:

- (1) Potongan Beras Bulog adalah potongan yang dikenakan bagi pegawai negeri yang menerima tunjangan beras dalam bentuk natura yang jumlah potongannya sebesar tunjangan beras tersebut
- (2) Iuran Wajib Pegawai Negeri (IWP) dikenakan sebesar 10 %, sedangkan untuk gaji terusan sebesar 2% dari penghasilan (Gaji Pokok ditambah tunjangan keluarga)
- (3) PPh pasal 21 adalah potongan pajak yang dikenakan terhadap penghasilan pegawai negeri yang melampaui batas Penghasilan Tidak Kena Pajak (PTKP)
- (4) Tabungan Perumahan adalah potongan yang dikenakan kepada pegawai negeri sipil untuk membiayai usaha-usaha peningkatan kesejahteraan pegawai negeri sipil dalam bidang perumahan yang besarnya diatur menurut perundang-undangan yang berlaku
- (5) Potongan lainnya (sewa rumah, angsuran utang pada negara, angsuran pengembalian persekot gaji, kelebihan pembayaran gaji dan tunjangan).

### **3. Belanja Modal**

Belanja modal merupakan pengeluaran anggaran yang digunakan dalam rangka memperoleh atau menambah aset tetap dan aset lainnya yang member manfaat lebih dari satu periode akuntansi serta melebihi batasan minimal kapitalisasi aset tetap atau aset lainnya yang ditetapkan pemerintah. Aset tetap

tersebut dipergunakan untuk operasional kegiatan sehari-hari suatu satuan kerja bukan untuk dijual (Abdullah, 2004).

Belanja Modal yaitu pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembentukan modal, antara lain untuk pembangunan, peningkatan dan pengadaan serta kegiatan non fisik yang mendukung pembentukan modal. Dalam belanja ini termasuk untuk tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, jaringan maupun dalam bentuk fisik lainnya, seperti buku, binatang dan lain sebagainya yang berpedoman pada Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2005 tentang Standart Akuntansi Pemerintahan.

Dari uraian diatas dapat disimpulkan beberapa karakteristik yang terkandung dalam pengertian belanja modal yaitu:

- 1) Pengeluaran pemerintah yang manfaatnya melebihi satu tahun
- 2) Dapat menambah kekayaan (aset) daerah
- 3) Implikasi dari pengeluaran ini akan menambah anggaran belanja rutin berupa biaya operasi dan pemeliharaan
- 4) Pengeluaran pemerintah yang bersifat investasi
- 5) Dalam tahun anggaran tertentu

Dalam SAP, belanja modal dapat dikategorikan ke dalam 5 (lima) kategori utama, yaitu:

- 1) Belanja modal tanah yaitu semua biaya yang diperlukan untuk pengadaan/pembelian/pembebasan/penyelesaian, balik nama dan sewa tanah, pengosongan, pengurangan, perataan, pematangan tanah, pembuatan sertifikat tanah dan pengeluaran-pengeluaran lain yang bersifat administratif

sehubungan dengan perolehan hak dan kewajiban atas tanah pada saat pembebasan/pembayaran ganti rugi tanah.

- 2) Belanja modal peralatan dan mesin yaitu jumlah biaya untuk pengadaan alat-alat dan mesin yang dipergunakan dalam pelaksanaan kegiatan sampai siap untuk digunakan. Dalam jumlah belanja ini termasuk biaya untuk penambahan, penggantian, dan peningkatan kapasitas peralatan dan mesin dan diharapkan dapat meningkatkan nilai aktiva, serta seluruh biaya pendukung yang diperlukan.
- 3) Belanja modal gedung dan bangunan yang termasuk dalam belanja ini adalah jumlah biaya yang digunakan untuk perencanaan, pengawasan dan pengelolaan kegiatan pembangunan gedung yang persentasenya mengikuti Keputusan Direktur Jenderal Cipta Karya untuk pembangunan gedung dan bangunan.
- 4) Belanja modal jalan, irigasi dan jaringan yaitu biaya untuk penambahan, penggantian, peningkatan pembangunan, pembuatan prasarana dan sarana yang berfungsi atau merupakan bagian dari jaringan pengairan (termasuk jaringan air bersih), jaringan instalasi/distribusi listrik dan jaringan telekomunikasi serta jaringan lain yang berfungsi sebagai prasarana dan sarana fisik distribusi/instalasi.
- 5) Belanja modal fisik lainnya adalah jumlah biaya yang digunakan untuk perolehan melalui pengadaan/pembangunan belanja fisik lainnya yang tidak dapat diklasifikasikan dalam perkiraan belanja modal tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, jaringan (jalan, irigasi) dan belanja modal non

fisik, yang termasuk dalam belanja modal ini antara lain: kontrak sewa beli (*leasehold*), pengadaan/pembelian barang-barang kesenian (*art pieces*), barang-barang purbakala dan barang-barang museum, serta hewan ternak, buku-buku dan jurnal ilmiah.

Mengacu pada pengertian belanja modal tersebut, selain pengadaan aset-aset fisik yang dikuasai oleh pemerintah, sebenarnya terdapat beberapa belanja yang berkarakteristik sebagai belanja modal yang menghasilkan aset, tetapi tidak menjadi milik Pemerintah, antara lain:

- 1) Biaya untuk pelaksanaan tugas pembantuan
- 2) Biaya jasa konsultan untuk kekayaan intelektual
- 3) Biaya jasa profesi untuk *capacity building*
- 4) Biaya pemeliharaan untuk mempertahankan nilai aset
- 5) Biaya pengadaan aset yang diserahkan kepada masyarakat.

Selama ini, biaya-biaya tersebut dalam APBN dikelompokkan sebagai belanja barang dan bantuan sosial, namun secara esensi keekonomian, belanja tersebut termasuk belanja modal, sehingga dapat digolongkan dalam pengeluaran investasi.

## **B. Tinjauan Penelitian Terdahulu**

Berdasarkan penelitian Burhanuddin (2012) yang melakukan penelitian mengenai pengaruh belanja pegawai, investasi pemerintah dan pembayaran hutang pemerintah daerah terhadap fenomena *flypaper effect* yang melakukan penelitian di Jawa Tengah. Hasil penelitian menunjukkan bahwa belanja pegawai berpengaruh terhadap fenomena *flypaper effect*, investasi pemerintah dan

pembayaran hutang pemerintah tidak berpengaruh terhadap fenomena *flypaper effect*.

Hidayat (2013) juga melakukan penelitian mengenai pengaruh belanja pegawai, investasi pemerintah dan pembayaran hutang pemerintah terhadap fenomena *flypaper effect* di Provinsi D.I.Y dan Jawa Tengah. Hasil penelitian juga menunjukkan bahwa belanja pegawai mempengaruhi fenomena ini. Sedangkan investasi pemerintah dan pembayaran utang tidak mempengaruhi *flypaper effect*.

### **C. Pengembangan Hipotesis**

#### **a. Pengaruh Belanja Pegawai dengan Fenomena *Flypaper Effect***

Belanja pegawai dalam Peraturan Menteri Keuangan No. 101/PMK.02/201 adalah belanja kompensasi, baik dalam bentuk uang maupun barang yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang diberikan kepada pejabat negara, Pegawai Negeri Sipil (PNS), dan pegawai yang dipekerjakan oleh pemerintah yang belum berstatus PNS. Belanja pegawai dipergunakan untuk menjalankan atau menyelenggarakan kegiatan pengelolaan pemerintah daerah. Besarnya jumlah dana pegawai berimbas pada pengeluaran pemerintah daerah yang semakin besar pula. Hal ini tidak sebanding dengan pendapatan asli daerah yang masih kurang memadai dalam menutup pengeluaran pemerintah daerah.

Penelitian yang dilakukan Burhanuddin (2012) tentang pengaruh belanja pegawai terhadap fenomena *flypaper effect*, menunjukkan hasil bahwa belanja pegawai berpengaruh terhadap fenomena *flypaper effect*. Hal ini menandakan bahwa tingginya anggaran belanja pegawai mempengaruhi terjadinya

*flypaper effect*. Penelitian yang dilakukan oleh Hidayat (2013), juga menunjukkan hasil yang sama. Daerah yang memiliki anggaran belanja pegawai yang dimaksimalkan oleh para penyusun anggaran dapat dikatakan mempengaruhi terjadi fenomena *flypaper effect*.

#### **b. Pengaruh Belanja Modal dengan Fenomena *Flypaper Effect***

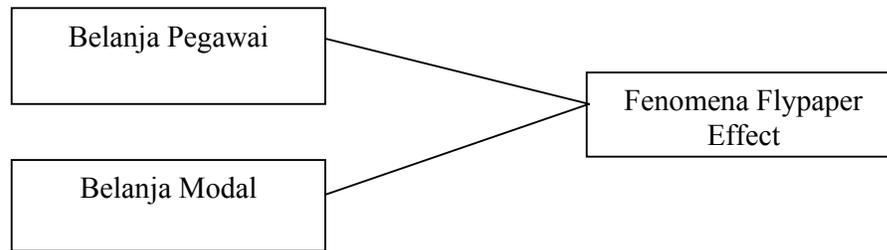
Belanja modal merupakan pengeluaran anggaran yang digunakan dalam rangka memperoleh atau menambah aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi serta melebihi batasan minimal kapitalisasi aset tetap atau aset lainnya yang ditetapkan pemerintah. Aset tetap tersebut dipergunakan untuk operasional kegiatan sehari-hari suatu satuan kerja bukan untuk dijual (Abdullah, 2004).

Sama halnya dengan belanja pegawai, jika penganggaran belanja modal dimaksimalkan oleh pihak penyusunan anggaran, tentunya juga akan terjadi pemborosan dalam penggunaan dana yang akan menyebabkan terjadi *flypaper effect*. Jadi dapat dikatakan belanja modal mempengaruhi fenomena *flypaper effect*.

#### **D. Kerangka Konseptual**

Kerangka konseptual adalah suatu model yang menerangkan bagaimana hubungan suatu teori dengan faktor-faktor yang penting yang telah di ketahui dalam suatu masalah tertentu. Kerangka konseptual ini akan menghubungkan antara variabel-variabel penelitian, yaitu variabel bebas dan variabel terikat.

Penelitian ini menggunakan dua variabel bebas yaitu belanja pegawai dan belanja modal serta satu variabel terikat yaitu fenomena *flypaper effect*. Adapun yang menjadi kerangka konseptual dari penelitian ini adalah:



**Gambar 1**  
**Kerangka Konseptual**

### **E. Hipotesis Penelitian**

Hipotesis merupakan proporsi yang dirumuskan dengan maksud untuk diuji secara empiris dan hipotesis merupakan penjelasan sementara tentang perilaku, fenomena atau keadaan tertentu yang telah terjadi atau akan terjadi. Hipotesis dalam penelitian ini adalah:

H<sub>1</sub>: Belanja pegawai berpengaruh signifikan positif terhadap fenomena *flypaper effect*.

H<sub>2</sub>: Belanja modal berpengaruh signifikan positif terhadap fenomena *flypaper effect*.

## **BAB V**

### **KESIMPULAN DAN SARAN**

#### **A. Kesimpulan**

Penelitian ini bertujuan untuk melihat sejauh mana pengaruh belanja pegawai dan belanja modal terhadap fenomena *flypaper effect* pada kabupaten dan kota di Sumatera tahun 2008-2012. Berdasarkan hasil analisis yang telah dilakukan, beberapa kesimpulan yang dapat diambil dari penelitian ini adalah:

1. Semakin tinggi belanja pegawai maka semakin besar probabilitas terjadinya *flypaper effect* pada kabupaten dan kota di Sumatera (H1 diterima).
2. Semakin tinggi belanja modal maka semakin besar pula probabilitas terjadinya *flypaper effect* pada kabupaten dan kota di Sumatera (H2 diterima).

#### **B. Keterbatasan Penelitian**

Beberapa keterbatasan dalam penelitian ini :

1. Penelitian ini hanya menguji pengaruh variable belanja pegawai dan variable belanja modal.
2. Penelitian ini mengabaikan faktor-faktor politik yang mungkin juga mempengaruhi penelitian ini.
3. Penelitian atau data observasi yang digunakan hanya pada kabupaten dan kota di Sumatera, sehingga belum dapat mewakili seluruh kabupaten dan kota di Indonesia.

### C. Saran

Saran untuk peneliti selanjutnya yaitu :

1. Bagi peneliti selanjutnya sebaiknya memperluas sampel dalam menguji *flypaper effect* penelitian karena memperluas sampel penelitian memungkinkan akan memperlihatkan faktor penyebab terjadinya *flypaper effect* pada pemerintah daerah kabupaten dan kota.
2. Bagi peneliti selanjutnya sebaiknya juga menambah beberapa variabel dari belanja daerah lainnya agar lebih mengetahui factor lainnya yang menyebabkan terjadinya *flypaper effect*.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, Syukry & Halim, Abdul. 2006. “Studi atas belanja modal pada anggaran pemerintah daerah dalam hubungannya dengan belanja pemeliharaan dan sumber pendapatan”, *Jurnal Akuntansi Pemerintah*, 2, 17-32.
- Bintoro, Dadang Adi. 2011. Fenomena Flypaper Effect. <http://dabintoro.blogspot.com/2011/11/flypaper-effect.html>.(15 November 2011).
- Burhanuddin, Ahmad. “Pengaruh Belanja Pegawai, Pinjaman Daerah dan Investasi Pemerintah terhadap Fenomena Flypaper Effect”. *Accounting Analisis Jurnal*, Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Semarang.
- Chairiri, Anis dan Ghozali, Imam. 2007. *Teori Akuntansi*. Badan Penerbit Universitas Diponegoro: Semarang.
- Febrian, Riandasa Anugrah. 2011. Flypaper Effect di Indonesia. <http://accounting1st.wordpress.com/2011/06/26/flypaper-effect-di-Indonesia.html>.(20 Mei 2012).
- Halim, Abdul. 2004. *Akuntansi Keuangan Daerah*, Edisi Revisi, Salemba Empat, Jakarta.
- Hidayat, Ryan. 2013. “pengaruh Belanja Pegaawai, Pembayaran Utang dan Invesatsi Pemerintah terhadap Fenomena Flypapar Effect pada kabupaten dan kota di D.I.Y dan Jawa Tengah. UPN “Veteran” Yogyakarta.
- Kang, Younguck & Setyawan, Dhani. 2012. *Intergovernmental Transfer And The Flypaper Effect – Evidence From Municipalities/Regencies In Indonesia*. Working Papers Series. KDI School of Public Policy and Management, Korea.
- Kuncoro, Haryo. 2004. “Pengaruh Transfer antar Pemerintah pada Kinerja Fiskal Pemerintah Daerah Kota dan Kabupaten di Indonesia”. Dalam *Jurnal Ekonomi Pembangunan*, Volume 9 No.1. *Ekonomi Pembangunan*, Fakultas Ekonomi, Universitas Gadjah Mada. Yogyakarta
- Maimunah, Mutiara. 2006. “Flypaper Effect pada Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota di Pulau Sumatera”. Dalam *Simposium Nasional Akuntansi IX*. Padang
- Rahman, Arief. 2007. “Flypaper Effect pada Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota di Indonesia. Universitas Islam Indonesia.

- Sagbas, Isa dan Saruc, Naci Tolga. 2004. Intergovernmental Transfers And The Flypaper Effect In Turkey. JEL classification: H71, H72, H77.
- Sidik, Machfud, B. Raksaka Mahi, Robert Simanjuntak, & Bambang Brodjonegoro.2002.” Dana Alokasi Umum – Konsep, Hambatan dan prospek di Era Otonomi Daerah”. Penerbit Buku Kompas: Jakarta.
- Suaro, Ganto. 2012. “Flypaper Effect pada PAD dan DAU terhadap Belanja Daerah”. Jurnal Ekonomi Pembangunan, Universitas Andalas.Padang
- Yani, Ahmad. 2013. “Keuangan Negara dan Daerah”. PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.