

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Landasan Teori

1. Teori Pelayanan (*Stewardship Theory*)

Stewardship Theory merupakan suatu teori yang menjelaskan situasi dimana para manajer tidak termotivasi terhadap tujuan individu namun lebih termotivasi pada tujuan hasil utama organisasi demi kepentingan bersama, teori ini sebenarnya memiliki dasar psikologi dan sosiologi yang telah dirancang sedemikian rupa dimana *steward* diperankan oleh para eksekutif yang termotivasi agar bertindak sesuai kemauan *principal*, akan tetapi karena perilaku *steward* bertujuan untuk mencapai tujuan organisasinya sehingga *steward* tidak akan meninggalkan organisasinya.

Teori ini didesain bagi para peneliti dengan tujuan untuk menguji situasi dimana para eksekutif dalam suatu perusahaan berperan sebagai pelayan dapat termotivasi agar bertindak dengan cara terbaik pada *principalnya* (Davis, Schormandan Donaldson dalam Mutaqqin, 2014). Selanjutnya (Chinn dalam Muttaqqin, 2014). *Stewardship theory* didesain atas asumsi filosofis mengenai sifat manusia yaitu bahwa manusia pada dasarnya bisa dipercaya, dapat bertanggung jawab penuh, serta berintegritas dan jujur terhadap pihak lain, sesuai dengan teori ini kedua kelompok yaitu *Principal* dan *Steward* bersama-sama bekerja dalam

rangka meningkatkan kesejahteraan sesuai tujuan yang telah disepakati oleh mereka.

Implikasi teori stewardship dalam penelitian ini yaitu dapat menjelaskan eksistensi Pemerintah Daerah sebagai suatu lembaga yang dapat dipercaya dalam menampung aspirasi masyarakat, dapat memberikan pelayanan yang baik bagi publik, mampu membuat pertanggung jawaban keuangan yang diamanahkan kepadanya, sehingga tujuan ekonomi terpenuhi serta kesejahteraan masyarakat dapat tercapai secara maksimal.

2. Teori Keagenan(*Agency Theory*)

Teori Agensi menguraikan hubungan antara pihak *principal* (*stakeholder*) dan agen (*steward*), dimana *principal* merupakan pihak yang memberikan mandat kepada agen. *Principal* memberi kewenangan tanggung jawab pengambil keputusan kepada agen dimana hak dan kewajiban kedua belah pihak diuraikan dalam suatu perjanjian kerja yang telah disepakati dan saling menguntungkan. *Principal* sebagai pemilik mengontrak agen sebagai eksekutif untuk memajemen perusahaannya sehingga eksekutif secara moral bertanggung jawab memaksimalkan kepentingan *principal* (pemegang saham), eksekutif menerima status agen dikarenakan anggapan bahwa ada peluang untuk memaksimalkan kepentingannya (Jensen dan Meckling dalam Arfianti, 2011).

Dalam teori keagenan (*agency theory*), masalah agensi muncul ketika hubungan antara *principal* dan agen dapat mengarah pada kondisi

ketidakseimbangan informasi (*asymmetrical information*) karena agen berada pada posisi yang memiliki informasi yang lebih banyak tentang perusahaan dibandingkan dengan *principal*. Proses penyusunan serta pembentukan anggaran (APBD) melibatkan tim penyusunan yaitu satuan kerja, tim anggaran, dan legislatif seperti DPR, di dalamnya membahas usulan rancangan APBD diantara eksekutif serta legislatif sehingga terjadi suatu kesepakatan yang nantinya akan dicapai dengan cara *bargaining*, sebelum APBD tersebut sah menjadi Peraturan Daerah, dan disinilah dapat dilihat terjadi hubungan teori keagenan diantara eksekutif maupun legislatif, dengan eksekutif memiliki peran selayaknya agen dan *principal* diperankan oleh legislatif.

Teori keagenan menjelaskan bahwa pihak yang secara langsung terlibat dalam penyusunan rancangan anggaran cenderung bersifat memanfaatkan semaksimal mungkin utilitasnya dengan mengalokasikan sumber daya didalam anggaran. Eksekutif yang mengusulkan rancangan anggaran sekaligus berperan sebagai pelaksana berupaya agar jumlah anggaran tersebut lebih dimaksimalkan, akan tetapi legislatif yang merupakan wakil rakyat menggunakan anggaran tersebut untuk alat pengawasan. Legislatif mampu merubah jumlah anggaran serta dapat merubah distribusi belanja.

Flypaper effect pada proses penyusunan APBD sebenarnya bisa dikurangi atau dihilangkan pada saat memutuskan ketetapan anggarandaerah yang juga dimotivasi agar PAD mampu ditingkatkan, hal ini mampu mengurangi tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat. Dari penjabaran diatas peneliti menyimpulkan bahwa *flypaper effect* telah terjadi bahkan sejak dalam penyusunan anggaran. *Flypaper*

effect ini sebenarnya menggambarkan keadaan sebenarnya mengenai Pemerintah Daerah yang masih bergantung pada Pemerintah Pusat dalam pembiayaan pengeluaran daerah. Pemerintah Daerah diharapkan agar dapat meningkatkan PAD sehingga belanja daerah mampu bertumpu pada PAD bukan dari DAU demi terwujudnya daerah yang otonom.

3. Belanja Daerah

Menurut (Kusumadewi dan Rahman, 2007) belanja daerah merupakan semua bentuk pengeluaran biaya kas daerah dalam satu periode anggaran yang menjadi beban daerah. Sedangkan menurut UU No. 32 Tahun 2004, definisi belanja daerah adalah belanja yang dilakukan dengan tujuan untuk membiayai beban pengeluaran Pemerintah Daerah, sebaliknya urusan Pemerintah Pusat dibiayai oleh beban APBN.

Berdasarkan yang tertuang dalam Permendagri No. 13 Tahun 2006, Belanja Daerah dikategorikan dalam 2 jenis :

- a. Belanja Tidak Langsung, didefinisikan sebagai belanja yang anggarannya tidak dikaitkan langsung dalam program maupun kegiatan tersebut. Seperti halnya belanja bunga, belanja subsidi, belanja pegawai, belanja bagi hasil, belanja hibah, bantuan keuangan, belanja tak terduga serta belanja bantuan sosial.

- b. Belanja Langsung, dapat diartikan sebagai belanja yang pendanaannya berkaitan langsung dengan program kerja dan kegiatan, contoh belanja modal, belanja barang dan jasa, belanja pegawai.

4. Pendapatan Asli Daerah

Berdasarkan Undang – Undang Nomor 33 Tahun 2004, Pendapatan Asli Daerah merupakan pendapatan daerah yang dipungut sesuai dengan yang tertuang dalam peraturan daerah pada peraturan perundang–undangan. Dana dari pendapatan asli daerah inilah yang seharusnya merupakan dana utama Pemerintah Daerah untuk membiayai pembangunan daerahnya, selain dari dana perimbangan Pemerintah Pusat. Di dalam penelitian terdahulu mengenai pengaruh pendapatan terhadap pengeluaran daerah, dikenal istilah *tax – spend hypothesis* Aziz dkk, Doi, Von Furstenberg dkk dalam Abdullah dan Halim (2003) menyatakan kebijakan penganggaran belanja oleh Pemerintah Daerah disesuaikan dengan pendapatan daerah yang diterima.

Pendapatan Asli Daerah ini dapat digunakan sebagai pengukur kesuksesan pelaksanaan otonomi daerah, sehingga adanya otonomi diharapkan dapat mewujudkan kemandirian daerah melalui pencapaian PAD masing – masing daerah. Adi (2006) mengemukakan bahwa daerah yang pertumbuhan ekonominya kearah positif memiliki potensi menaikkan PAD, sehingga Pemda seharusnya lebih terpusat dalam menciptakan kekuatan ekonomi lokal untuk meningkatkan

pertumbuhan ekonomi, menurut Adi (2006), transfer dari pusat dalam jumlah tinggi menyebabkan rendahnya inisiatif Pemda untuk meningkatkan PAD.

Struktur Pendapatan Asli daerah :

1) Pajak Daerah

Berdasarkan pada Undang – Undang No.18 Tahun 1997 yang dirubah menjadi Undang – Undang No.34 Tahun 2000, mengenai pajak daerah dan retribusi daerah, pajak daerah merupakan iuran yang wajib dilaksanakan oleh orang pribadi serta badan kepada Pemerintah Daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, serta bersifat dapat dipaksakan sesuai peraturan perundang – undangan yang berlaku, yang dimanfaatkan untuk mendanai pembangunan serta penyelenggaraan pemerintah daerah. Azwar dkk, dalam Haryanto (2005) menyatakan bahwa untuk meningkatkan pelayanan pemerintah pada masyarakat dapat dengan meningkatkan efisiensi alokasi sumber daya alam, meningkatkan akuntabilitas, dan meningkatkan penerimaan melalui pajak daerah Menurut Undang – Undang No. 34 Tahun 2000 Jenis pajak Kabupaten/Kota antara lain :

- a) Pajak Hotel
- b) Pajak Restoran
- c) Pajak Hiburan
- d) Pajak Reklame
- e) Pajak Penerangan Jalan
- f) Pajak pengambilan bahan galian golongan C
- g) Pajak Parkir

2) Retribusi Daerah

Retribusi merupakan pajak yang dipungut dan dibayarkan atas jasa atau perijinan khusus yang disediakan atau diberikan dari Pemerintah Daerah dalam rangka memenuhi kepentingan individu atau badan. Jenis-jenis retribusi Kabupaten/Kota berdasarkan objek pendapatan sebagai berikut :

- a) Retribusi Jasa Umum, adalah retribusi jasa yang khusus diberikan oleh Pemda dalam rangka memenuhi kepentingan masyarakat umum dan dapat dinikmati baik oleh orang pribadi/badan :
 - a. Pelayanan pasar
 - b. Pelayanan kesehatan
 - c. Pelayanan air bersih
 - d. Pelayanan parkir di tepi jalan umum
 - e. Pelayanan pemakaman dan pengabuan mayat
 - f. Pelayanan kebersihan dan persampahan
 - g. Penggantian biaya cetak KTP dan akta catatan sipil
 - h. Pemeriksaan alat pemadam kebakaran
 - i. Pengujian terhadap kapal perikanan
 - j. Penggantian biaya cetak peta
 - k. Pengujian kendaraan bermotor

- b) Retribusi Jasa Usaha, merupakan retribusi jasa yang diberikan Pemda dengan menerapkan prinsip komersial, karena tujuan utamanya disediakan untuk sektor swasta
 - a. Pelayanan terminal
 - b. Pelayanan tempat penitipan anak
 - c. Pemakaian kekayaan daerah
 - d. Penyedotan kakus

- e. Penginapan/pesanggrahan/villa
 - f. Pengelolaan air limbah
 - g. Tempat pendaratan kapal
 - h. Penjualan usaha produksi daerah
 - i. Rumah potong hewan
 - j. Tempat rekreasi dan olah raga
 - k. Pasar grosir dan pertokoan
 - l. Penyebrangan diatas air
 - m. Pelayanan tempat khusus parkir
- c) Retribusi Perijinan Tertentu
- a. Ijin penggunaan tanah
 - b. Ijin mendirikan bangunan
 - c. Ijin tempat penjualan minuman beralkohol
 - d. Ijin gangguan
 - e. Ijin trayek
 - f. Ijin pengambilan hasil hutan

3) Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan

Artinya adalah pendapatan daerah yang berasal dari hasil perusahaan milik Pemerintah Daerah dan pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Macam-macam pendapatan dari sumber ini berdasarkan objek dari pendapatan tersebut yaitu :

- 1) Bagian atas laba lembaga keuangan bank
- 2) Bagian laba atas penyertaan modal / investasi
- 3) Bagian laba lembaga keuangan non – bank
- 4) Bagian laba perusahaan milik daerah

4) Lain – lain PAD yang sah

Pendapatan dari PAD jenis ini bersumber dari keuntungan yang diterima dari pendapatan daerah lainnya yang sah. Contoh pendapatan dari sumber ini berdasarkan objek dari pendapatan tersebut adalah :

- 1) Hasil dari penjualan aset milik Pemerintah Daerah yang tidak dipisahkan
- 2) Denda keterlambatan pelaksanaan pekerjaan
- 3) Penerimaan jasa giro
- 4) Ganti rugi yang diterima atas kerugian/kehilangan kekayaan daerah
- 5) Penerimaan bunga deposito

5. Dana Alokasi Umum

Berdasarkan Undang – Undang No. 33 Tahun 2004, Dana Alokasi Umum (DAU) merupakan dana yang berasal dari pendapatan APBN yang khusus dialokasikan untuk tujuan kesetaraan kemampuan keuangan antar daerah sehingga Pemda mampu mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

Adapun contoh dari kebutuhan daerah ini adalah luas wilayah/daerah, keadaan geografis, kesehatan serta tingkat kesejahteraan masyarakat, jumlah penduduk dan tingkat pendapatan masyarakat didaerah tersebut, selain itu kapasitas fiskal dapat dilihat dari Pendapatan Asli Daerah, Dana Bagi Hasil Pajak dan Sumber Daya Alam, sedangkan distribusi Dana Alokasi Umum untuk daerah yang berpotensi fiskalnya tinggi tetapi tingkat kebutuhan fiskal rendah akan mendapat distribusi DAU yang kecil, namun apabila daerah berkapasitas fiskalnya rendah namun memiliki kebutuhan fiskal yang tinggi akan mendapat distribusi DAU yang

besar. Besarnya jumlah nilai DAU menurut pasal 37 Peraturan Pemerintah No. 55 Tahun 2005 adalah sebagai berikut :

- a. Jumlah dari seluruh DAU yang telah diputuskan yaitu serendah-rendahnya 26% dari jumlah Pendapatan Dalam Negeri Netto.
- b. Perhitungan proporsi DAU antara Provinsi serta Kabupaten/Kota adalah dengan menggunakan perbandingan antara bobot urusan Pemerintah Provinsi serta Kabupaten/Kota
- c. Penentuan proporsi seperti yang tertuang dalam ayat 3 tersebut belum bisa dihitung secara kuantitatif, proporsi DAU antara Provinsi serta Kabupaten/Kota telah ditentukan yaitu imbalan 10 % dan 90 %
- d. Besaran jumlah seluruh DAU seperti yang tertulis dalam ayat 2 telah ditentukan dalam APBN

Proporsi perhitungan Dana Alokasi Umum untuk suatu daerah dihitung dengan menggunakan rumus dari Suparmoko (2002) yaitu: $DAU = (\% \times \text{bobot}) \times (\text{DAU Kabupaten/Kota})$

6. Dana Bagi Hasil

Dana Bagi Hasil merupakan dana yang berasal dari pendapatan APBN yang diperuntukkan kepada daerah berdasarkan angka presentase yang telah ditentukan dengan tujuan untuk membiayai kebutuhan daerah dalam rangka keberhasilan pelaksanaan program desentralisasi, dana bagi hasil terdiri atas DBH Pajak dan DBH Sumber daya alam bersumber dari UU No. 33 tahun 2004.

Pada UU No.33 tahun 2004 pasal 10 disebutkan bahwa dana bagi hasil merupakan dana perimbangan yang bersumber dari pajak dan sumber daya alam, dana bagi hasil yang merupakan sumber dari pajak adalah :

- a. Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB)
- b. Pajak Penghasilan wajib pajak orang pribadi (WPOP) dalam negeri
- c. Pajak Bumi dan Bangunan (PBB)

Dana Bagi Hasil yang berasal dari sumber daya alam jenis-jenisnya adalah:

- a. Perikanan
- b. Pertambangan minyak bumi
- c. Kehutanan
- d. Pertambangan umum
- e. Pertambangan panas bumi
- f. Pertambangan minyak gas bumi

Dana Bagi Hasil yang berasal dari penerimaan PBB dan BPHTB sebagaimana yang tertuang dalam pasal 11 UU No.33 Tahun 2004 terbagi antara daerah Propinsi, Kabupaten/Kota serta Pemerintah. Dana Bagi Hasil yang bersumber dari penerimaan PBB sebesar 90% yang ditujukan untuk daerah dengan terperinci sebagai berikut:

- a. 16,2% (enam belas dua persepuluh persen) dialokasikan untuk daerah Propinsi tersebut atau yang bersangkutan serta diberikan dalam bentuk transfer ke rekening kas umum daerah Propinsi.
- b. 64,8% (enam puluh empat delapan persepuluh persen) diberikan untuk daerah Kabupaten/Kota setempat atau yang bersangkutan serta didistribusikan melalui rekening kas umum daerah Kabupaten/Kota
- c. 9% (sembilan persen) merupakan biaya pemungutan

Sementara itu, 10 % yang merupakan bagian Pemerintah berasal dari penerimaan pendapatan PBB dan diberikan kepada semua daerah Kabupaten/Kota berdasarkan realisasi penerimaan pendapatan PBB dalam tahun anggaran yang berjalan, dengan imbalan yaitu:

- a. Telah diputuskan yaitu 65% diberikan keseluruhan dan merata pada seluruh daerah Kabupaten/Kota
- b. Telah diputuskan yaitu 35% diberikan kepada Kabupaten/Kota apabila realisasi keuangan tahun lalu telah memenuhi target rencana penerimaan pada sektor tertentu sebagai insentif

Dana Bagi Hasil yang berasal dari penerimaan pendapatan BPHTB yaitu 80 % dengan rincian yang telah ditetapkan yaitu :

- a. 16% diberikan kepada daerah Propinsi yang tersebut dan didistribusikan melalui rekening kas umum daerah Propinsi
- b. 64% diberikan kepada daerah Kabupaten/Kota penghasil serta disalurkan melalui rekening kas umum daerah Kabupaten/Kota.

7. *Flypaper effect*

Menurut Inman (2008) pada tahun 1960-an Henderson dan Gramlich menyatakan bahwa pendapatan sendiri dalam hal ini PAD dan transfer (DAU) memengaruhi pengeluaran, dan dari pemikiran keduanya Okun, dalam Riswandi (2014) menyebutnya sebagai *flypaper effect*, dan sampai saat ini belum ada persamaan kata yang pas untuk *flypaper effect* dalam Bahasa Indonesia. Turnbull dalam Kuncoro (2007) menyatakan bahwa fenomena *flypaper effect* mengimplikasikan bahwa transfer dana dari pemerintah pusat dapat membuat belanja Pemerintah Daerah meningkat lebih tinggi daripada penerimaan dari dana transfer tersebut. Inman (2008) menyatakan bahwa penjelasan yang paling tepat untuk menjelaskan terjadinya *flypaper effect* adalah berkaitan dengan politik.

Flypaper effect merupakan konsekuensi akibat adanya kontrak politik dalam Pemerintah Daerah. *Gorodnichenko* dalam Kuncoro (2007), menyatakan bahwa suatu kondisi dapat dikatakan terjadi *Flypaper effect* apabila memenuhi dua keadaan, pertama adalah meningkatnya pajak daerah dan belanja daerah terlalu boros, kedua karena tingginya elastisitas dari pengeluaran terhadap transfer jika dibandingkan dengan elastisitas pengeluaran terhadap penerimaan pajak daerah. Jadi, *Flypaper Effect* merupakan kondisi pada saat Pemerintah Daerah merespon belanja daerah lebih banyak menggunakan dana transfer dari pusat yaitu Dana Alokasi Umum (DAU) daripada memanfaatkan pendapatannya sendiri yaitu Pendapatan Asli Daerah.

Flypaper effect terjadi karena 2 syarat yaitu ketika dalam hasil pengujian yang diperoleh menunjukkan (1) besarnya nilai koefisien DAU yang lebih tinggi jika dibandingkan dengan nilai koefisien PAD dan koefisien keduanya signifikan, (2) nilai koefisien PAD tidak signifikan (Maimunah, 2006). Asumsi penentuan terjadinya *flypaper effect* dengan membandingkan antara pengaruh PAD serta DAU pada belanja daerah. Melo (2005) dan Venter (2007) mengemukakan terjadinya *flypaper effect* dikarenakan hasil pengamatan nilai koefisien DAU pada belanja daerah lebih tinggi jika dibandingkan dengan nilai koefisien PAD pada belanja daerah, selain itu dari hasil analisis membuktikan bahwa nilai koefisien PAD pada belanja daerah tidak signifikan, sehingga dapat dibuat suatu kesimpulan terjadi *flypaper effect*.

B. Penelitian Terdahulu dan Penurunan Hipotesis

1. Pengaruh PAD terhadap Belanja Daerah

Pendapatan Asli Daerah didefinisikan sebagai penerimaan yang didapat oleh daerah berasal dari potensi pada daerahnya masing-masing serta dipungut sesuai dengan yang tertuang dalam peraturan daerah pada peraturan perundang-undangan yaitu menurut UU No. 33 Tahun 2004, Belanja Daerah menurut UU No. 32 tahun 2004, yaitu belanja yang dilakukan dalam rangka untuk membiayai urusan pemerintah yang telah menjadi kewenangan daerah, sebaliknya urusan pemerintah merupakan kewenangan dari pemerintah pusat didanai oleh APBN.

Tingkat kemandirian dalam suatu daerah dapat digambarkan melalui tingginya tingkat PAD yang didapat oleh Pemerintah Daerah, sehingga semakin tinggi tingkat PAD yang diterima maka besar kemungkinan daerah tersebut mampu memenuhi kebutuhan belanjanya sendiri dan tidak tergantung pada Pemerintah Pusat, hal ini menunjukkan Pemerintah Daerah tersebut bisa dikatakan daerah otonom. Pada dasarnya salah satu komponen pembiayaan belanja daerah adalah PAD, sehingga apabila PAD meningkat maka belanja daerah juga meningkat karena kebutuhan belanja daerah yang semakin meningkat.

Penelitian Iskandar (2012) mengungkapkan bahwa hasil koefisien PAD memiliki pengaruh signifikan positif pada Belanja Daerah, peneliti lain yaitu Oktavia (2014) juga menyimpulkan bahwa PAD berpengaruh signifikan positif terhadap belanja daerah, selain itu penelitian dari Rahmawati (2015) menyatakan bahwa PAD memiliki pengaruh positif signifikan terhadap BD, bahkan Pemerintah

Daerah yang memiliki tingkat PAD tinggipun, pengeluaran untuk alokasi Belanja Daerahnya juga semakin tinggi, hal ini sejalan dengan penelitian Astutik (2016) yang menyimpulkan PAD berpengaruh signifikan terhadap BD, dan mengakibatkan setiap kenaikan PAD maka naik juga alokasi BD. Penelitian Saputri dan Dul Muid (2014) juga menyatakan bahwa PAD berpengaruh positif terhadap BD, senada dengan penelitian Kurnia (2013) yang menyatakan hal yang sama.

Namun walaupun penelitian mereka sama sebagian menyatakan, koefisien PAD kepada DAU lebih rendah dibandingkan koefisien DAU kepada PAD hal ini lah yang menyebabkan *flypaper effect*. Dalam teori *peacock* dan *wiseman* menyatakan bahwa pemerintah berusaha untuk menaikkantingkat pengeluaran namun masyarakat cenderung tidakmenginginkan iuran pajak yang semakin besar dalam rangka mendanai pengeluaran pemerintah tersebut. Hal ini mungkin dikarenakan tingkat pelayanan umum yang tidak memadai sehingga masyarakat enggan membayar kenaikan pajak.

Karena hal inilah yang menyebabkan transfer lebih besar dibandingkan PAD, Pemerintah daerah tentu tidak mau dianggap tidak mandiri dan menggantungkan kebutuhan pembiayaannya pada dana transfer untuk itu salah satu alternatif adalah menaikkan pajak guna meningkatkan pendapatan asli daerah yang secara otomatis juga meningkatkan belanja daerah.

Perilaku tersebut sesuai dengan teori pelayanan *Davis*, *Schorman* dan *Donaldson* dalam Mutaqqin, (2014) teori ini menunjukkan situasi dimana para manajer tidak dimotivasi oleh tujuan-tujuan individu tetapi lebih termotivasi pada

tujuan utama mereka yang telah disepakati dalam organisasi. Namun tidak selamanya pemerintah menaikkan pajak hanya sekedar untuk meningkatkan pendapatan daerahnya, ada pula karena perbaikan fasilitas pelayanan dan naiknya kebutuhan hidup setiap tahunnya.

H₁: PAD berpengaruh signifikan positif terhadap Belanja Daerah

2. Pengaruh DAU terhadap Belanja Daerah

DAU adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi menurut UU No. 33 tahun 2004. Belanja Daerah menurut Undang – Undang No. 32 tahun 2004, yaitu belanja daerah dilaksanakan dalam rangka untuk mendanai urusan pemerintah yang menjadi kewenangan daerah, sedangkan urusan pemerintah yang merupakan kewenangan Pemerintah Pusat didanai berasal dari dan atas APBN.

DAU merupakan salah satu sumber utama pembiayaan belanja daerah selain PAD, dan dana perimbangan lainnya. Semakin besar tingkat DAU yang didapat oleh Pemerintah Daerah menggambarkan kemandirian daerah tersebut, sehingga apabila daerah tersebut semakin banyak menerima DAU maka dapat disimpulkan bahwa daerah tersebut masih ketergantungan terhadap Pemerintah Pusat, dapat digambarkan bahwa daerah tersebut belum mandiri dan belum mampu menjadi daerah otonom menurut UU No. 32 Tahun 2004, hal inilah yang menyebabkan *flypaper effect*.

Penelitian Pramuka (2010) membuktikan bahwa Dana Alokasi Umum ternyata berpengaruh positif signifikan pada Belanja Daerah. Penelitian lain dilakukan Aprilia dan Redo (2013) juga membuktikan bahwa terdapat pengaruh yang positif dari DAU terhadap BD, selanjutnya penelitian dari Saputri dan Dul Muid (2014) menyatakan bahwa DAU berpengaruh positif signifikan terhadap BD dengan sampel dari Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota pada Provinsi di Jawa Tengah, kemudian penelitian Adiputra (2014) dengan studi pada Kabupaten Karang Asem menyatakan hasil yang sama bahwa DAU berpengaruh signifikan terhadap BD, disusul penelitian dari Oktavia (2014) yang menunjukkan hasil bahwa DAU berpengaruh terhadap BD, Kurnia (2013) yang meneliti mengenai Pemetaan indeks kemampuan keuangan dan pertumbuhan ekonomi juga menyatakan bahwa DAU berpengaruh signifikan terhadap BD, hasil yang sama juga ditunjukkan pada penelitian Amalia (2015) bahwa DAU berpengaruh signifikan terhadap BD.

Pada saat proses penyusunan APBD yang melibatkan antara lain legislatif, tim anggaran, satuan kerja, pada gagasan serta pembahasan dalam APBD, eksekutif maupun legislatif membuat suatu kesepakatan dengan cara bargaining, disini dapat disimpulkan bahwa terdapat hubungan keagenan diantara eksekutif dan legislatif dimana eksekutif tersebut sebagai agen, serta legislatif sebagai *principal*.

Teori keagenan oleh *Jensen* dan *Meckling* dalam Arfianti (2011) menjelaskan bahwa pihak yang memiliki andil pada proses penyusunan suatu anggaran cenderung bersifat untuk memanfaatkan dengan maksimal utilitasnya dengan cara mengalokasikan sumber daya pada anggaran, eksekutif berperan sebagai pihak yang mengusulkan anggaran tersebut dan sekaligus sebagai pelaksana anggaran

memiliki tujuan agar jumlah anggaran digunakan semaksimal mungkin, sedangkan legislatif merupakan wakil rakyat mengambil peran dengan menggunakan anggaran sebagai alat pengendalian serta pengawasan, sehingga legislatif mampu merubah jumlah anggaran serta merubah distribusi belanja (Rustiyaningsih, 2012). Hal ini lah yang menyebabkan *flypaper effect* dimana DAU yang seharusnya bertujuan sebagai pemerataan kemampuan keuangan malah disalah gunakan

H₂: DAU berpengaruh signifikan positif terhadap Belanja Daerah

3. Pengaruh DBH terhadap Belanja Daerah

Dana Bagi Hasil merupakan dana yang berasal dari pendapatan APBN yang didistribusikan kepada daerah sesuai dengan angka presentase tertentu yang telah ditetapkan dalam rangka mendanai kebutuhan daerah dengan tujuan pelaksanaan desentralisasi. Dana bagi hasil terdiri dari DBH Pajak dan DBH Sumber daya alam menurut UU No. 33 tahun 2004. Belanja Daerah dalam Undang–Undang No. 32 tahun 2004, dinyatakan bahwa belanja daerah dilaksanakan untuk membiayai urusan pemerintah yang telah dilimpahkan kepada daerah serta menjadi kewenangan daerah, sedangkan urusan pemerintah telah menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dibiayai oleh APBN.

Teori keagenan mendasari hipotesis ini karena DBH merupakan bagian dari dana transfer yang tujuannya untuk pemerataan kemampuan keuangan hanya saja besar kecilnya tergantung kondisi pajak dan sumber daya alam masing – masing daerah, namun memang tidak sebesar DAU akan tetapi DBH juga memiliki andil

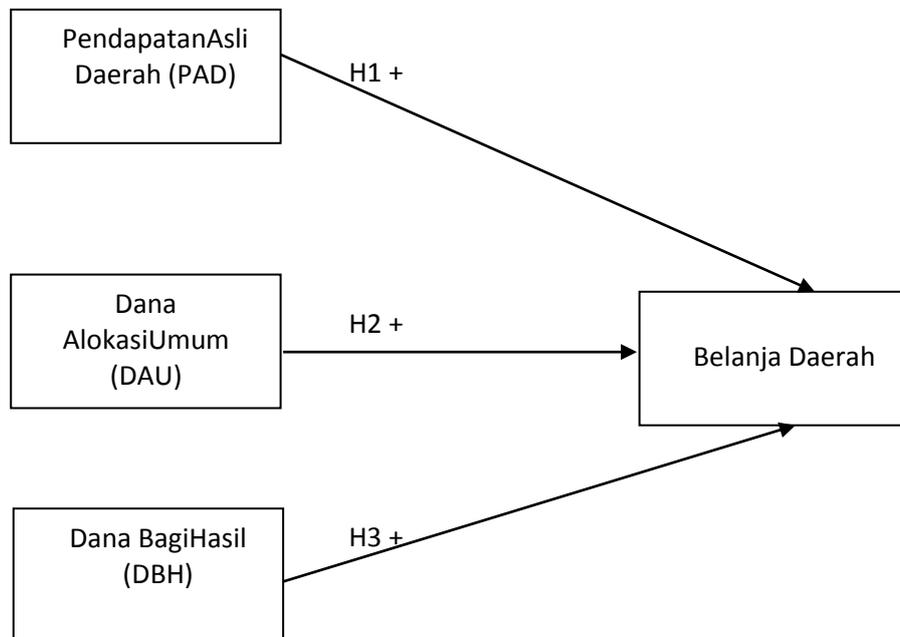
dalam pembiayaan belanja daerah. Penelitian Sasana (2010) menyatakan bahwa koefisien DBH memiliki pengaruh positif terhadap belanja daerah sehingga disimpulkan bahwa setiap peningkatan DBH sebesar 1 juta rupiah berpengaruh dengan bertambahnya belanja daerah sebesar 1,19 juta rupiah, selain itu penelitian Iskandar (2012) menyatakan bahwa *unconditional grant* atau transfer tak bersyarat (DAU,DBH) memiliki pengaruh signifikan positif terhadap belanja daerah.

Hasil studi ini juga mendukung temuan empiris *Deller et al* (2007), Darwanto dan Yulia(2007), Maimunah (2006), dan yang menyatakan bahwa *Unconditional Grants* (DAU,DBH) merupakan bentuk dana transfer yang penting selain DAK, namun hasil ini tidak dapat digeneralisasikan keseluruhan daerah, kalau penelitian sebelumnya lebih banyak meneliti *Unconditional Grant* dikarenakan di sebagian daerah dipulau Jawa DAU dialokasikan lebih besar dibandingkan DBH bahkan DAK, namun penelitian Riswandi (2014) menyatakan bahwa terjadi *flypaper effect* di Aceh dikarenakan koefisien PAD terhadap BD, lebih rendah daripada koefisien DBH terhadap BD, hal ini membuktikan bahwa tidak semua daerah memiliki DBH yang tidak lebih besar dibandingkan DAU, semua berdasarkan potensi daerah masing – masing.

H₃:DBH berpengaruh signifikan positif terhadap Belanja Daerah

C. Model Penelitian

Adapun model penelitian dari penelitian ini dapat di lihat di bawah ini sebagai berikut:



GAMBAR 2.1.
Model Penelitian

D. Hipotesis

1. Diduga ada hubungan positif antara PAD dengan Belanja Daerah sehingga menyebabkan *flypaper effect*
2. Diduga ada hubungan positif antara DAU dengan Belanja Daerah sehingga menyebabkan *flypaper effect*
3. Diduga ada hubungan positif antara DBH dengan Belanja Daerah sehingga menyebabkan *flypaper effect*

