

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Landasan Teori**

##### **1. Penganggaran Daerah dan APBD**

###### **a. Anggaran Belanja**

Anggaran adalah rencana terinci yang dinyatakan dalam ukuran kuantitatif dan dengan satuan uang dalam periode tertentu untuk melaksanakan program dalam suatu organisasi. Anggaran yang digunakan dalam Pemerintahan Pusat disebut Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), sedangkan anggaran dalam Pemerintah Daerah disebut Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Walidi (2009) menyatakan bahwa anggaran daerah adalah salah satu alat penting dalam meningkatkan pelayanan publik dengan memperhatikan potensi sumber kekayaan daerah. Keterbatasan dana yang dimiliki oleh pemerintah adalah alasan pentingnya penganggaran untuk pengalokasian sumberdaya (Abdullah dan Asmara, 2006). Tujuan utama proses penyusunan anggaran adalah menerjemahkan perencanaan ekonomi pemerintah, sehingga proses penyusunan anggaran harus dapat mengendalikan sumber-sumber dana publik. Adapun fungsi anggaran adalah sebagai alat untuk *planning, controlling and administrating*, serta *reporting dan evaluating*. Jadi anggaran berguna untuk mengestimasi biaya jasa dan menentukan bagaimana mengukur biaya dari layanan pemerintah, memastikan bahwa sumber daya diperoleh

dan dibelaniakan sesuai dengan rencana, serta sebagai dasar untuk pelaporan akhir

## **b. Pengertian dan Struktur APBD**

Menurut isi UU No. 33 Tahun 2004, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya disebut APBD, adalah rencana keuangan tahunan Pemerintahan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Berdasarkan Permendagri No. 13 Tahun 2006, APBD diklasifikasikan menurut urusan pemerintahan daerah, organisasi, program, kegiatan kelompok, jenis, objek, dan rincian objek belanja. Pemisahan kebutuhan belanja antara aparatur dengan pelayanan publik tercermin dalam program dan kegiatan.

## **2. Pendapatan Asli Daerah**

### **a. Pengertian Pendapatan Asli Daerah**

Menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, Pendapatan Asli Daerah adalah pendapatan daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai 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., 2000; Doi, 1998; Von Furstenberg dkk., 1998 dalam Abdullah dan Halim, 2003), yang menyatakan bahwa kebijakan perpajakan lokal (APBD) memiliki pengaruh yang signifikan terhadap

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) menyatakan bahwa daerah yang pertumbuhan ekonominya positif mempunyai kemungkinan menaikkan PAD, sehingga Pemda seharusnya berkonsentrasi menciptakan kekuatan ekonomi lokal untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Menurut Adi (2006), transfer dari pusat dalam jumlah tinggi menyebabkan rendahnya inisiatif Pemda untuk meningkatkan PAD.

## **b. Struktur Pendapatan Asli Daerah**

### **1. Pajak Daerah**

Berdasarkan Undang-Undang 34 Tahun 2000 tentang perubahan atas Undang-Undang No. 18 Tahun 1997, tentang pajak daerah dan retribusi daerah, yang dimaksud dengan pajak daerah adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi dan badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan daerah.

Azwar dkk. (1999) dalam Hariyanto (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.

Jenis pajak Kabupaten/ Kota menurut Undang-Undang No. 34 Tahun 2000

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 adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau perijinan tertentu yang khusus disediakan atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.

Macam Retribusi untuk Kabupaten/ Kota meliputi objek pendapatan sebagai berikut:

- (a) Retribusi Jasa Umum, yaitu retribusi atas jasa yang disediakan oleh Pemda untuk kepentingan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi/ badan.
  - (1)) Pelayanan kesehatan
  - (2)) Pelayanan kebersihan dan persampahan
  - (3)) Penggantian biaya cetak KTP dan akta catatan sipil
  - (4)) Pelayanan pemakaman dan pengabuan mayat
  - (5)) Pelayanan parkir di tepi jalan umum
  - (6)) Pelayanan pasar

- (7)) Pelayanan air bersih
- (8)) Pengujian kendaraan bermotor
- (9)) Pemeriksaan alat pemadam kebakaran
- (10)) Penggantian biaya cetak peta
- (11)) Pengujian terhadap kapal perikanan

(b) Retribusi Jasa Usaha, yaitu retribusi atas jasa yang disediakan oleh Pemda dengan menganut prinsip komersial karena pada dasarnya disediakan oleh sektor swasta.

- (1)) Pemakaian kekayaan daerah
- (2)) Pasar grosir atau pertokoan
- (3)) Pelayanan terminal
- (4)) Pelayanan tempat khusus parkir
- (5)) Pelayanan tempat penitipan anak
- (6)) Penginapan/ pesanggrahan/ vila
- (7)) Penyedotan kakus
- (8)) Rumah potong hewan
- (9)) Tempat pendaratan kapal
- (10)) Tempat rekreasi dan olahraga
- (11)) Penyeberangan di atas air
- (12)) Pengelolaan air limbah
- (13)) Penjualan usaha produksi daerah

(c) Retribusi Perijinan Tertentu

- (1)) Ijin penggunaan tanah

- (2) Ijin mendirikan bangunan (IMB)
- (3) Ijin tempat penjualan minuman beralkohol
- (4) Ijin gangguan
- (5) Ijin trayek
- (6) Ijin pengambilan hasil hutan

### 3. Hasil Pengelolaan Kekayaan daerah Yang Dipisahkan

Hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan milik daerah yang dipisahkan merupakan penerimaan daerah yang berasal dari hasil perusahaan milik daerah dan pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Jenis pendapatan dari sumber ini meliputi objek pendapatan yaitu:

- (a) Bagian laba perusahaan milik daerah
- (b) Bagian laba lembaga keuangan bank
- (c) Bagian laba lembaga keuangan non-bank
- (d) Bagian laba atas penyertaan modal/ investasi

### 4. Lain-Lain PAD Yang Sah

Pendapatan ini merupakan penerimaan daerah yang berasal dari lain-lain milik pemerintah daerah. Jenis pendapatan dari sumber ini meliputi objek pendapatan dari:

- (a) Hasil penjualan asset daerah yang tidak dipisahkan
- (b) Penerimaan jasa giro
- (c) Penerimaan bunga deposito
- (d) Denda keterlambatan pelaksanaan pekerjaan
- (e) Penerimaan ganti rugi atas kerugian/ kehilangan kekayaan daerah

### 3. Dana Alokasi Umum

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

DAU dapat menunjukkan tingkat kemandirian suatu daerah, semakin banyak DAU yang diterima menunjukkan bahwa daerah tersebut dalam memenuhi belanja daerahnya masih sangat bergantung pada Pemerintah Pusat. Pemerintah daerah diharapkan mampu mengurangi ketergantungan terhadap pemerintah pusat mengingat ketergantungan semacam ini akan mengurangi kreatifitas lokal untuk mengambil kebijakan terkait dengan penerimaan lokal yang lebih efisien (Oates, 1995 dalam Setiaji dan Adi, 2007)

Sidik dkk. (2002) serta BPPK Departemen Keuangan (2004) dalam Kusumadewi dan Rahman (2007) mengemukakan tujuan pemberian transfer, yaitu untuk pemerataan horizontal (*horizontal equalization*) dan pemerataan vertikal (*vertical equalization*). Sebagian besar sumber penerimaan utama Negara (pajak dan sumber daya alam daerah) dikuasai Pemerintah Pusat, sehingga menimbulkan ketidakseimbangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Dengan dana perimbangan, daerah dengan sumber daya alam melimpah yang merupakan penghasil penerimaan akan mendapat porsi lebih besar dalam bagi hasil penerimaan umum. Hal inilah yang disebut sebagai pemerataan vertikal.

Sedangkan pada tiap daerah, kemampuan untuk menghasilkan pendapatan bervariasi bergantung pada kondisi daerah itu sendiri. Hal ini menimbulkan terjadinya

*fiscal capacity*. Sementara itu tiap daerah juga memiliki kebutuhan belanja daerah berbeda bergantung pada jumlah penduduk, proporsi penduduk dan geografis daerah, hal ini menimbulkan terjadinya *fiscal need*. Selisih *fiscal capacity* dan *fiscal need* ini disebut sebagai *fiscal gap*, yang diusahakan ditutupi dengan adanya transfer dari Pemerintah Pusat kepada daerah melalui Dana Alokasi Umum (DAU).

Transfer antar Pemerintah dapat dibedakan menjadi bagi hasil penerimaan (*revenue sharing*) dan bantuan (*grants*). Lima (2003) dalam Kuncoro (2007) mengungkapkan bahwa perbedaan bantuan dengan bagi hasil penerimaan adalah pada aspek sistematika dan ketetapannya. Kusumadewi dan Rahman (2007) menyebutkan bahwa *grants* dibedakan menjadi *block grant* yang besarnya ditentukan berdasarkan formula dan *special grant* yang ditentukan berdasarkan pendekatan kebutuhan yang sifatnya insidental dan mempunyai fungsi khusus. Di Indonesia, dana bagi hasil berperan sebagai *revenue sharing*, DAU sebagai *block grant*, dan DAK sebagai *special grant*.

Sekretariat bidang perimbangan keuangan pusat dan daerah tahun 2001 menjelaskan bahwa perhitungan DAU didasarkan pada dua faktor yaitu faktor murni dan faktor penyeimbang (Mardiasmo, 2002 dalam Walidi, 2009). Faktor murni adalah berdasarkan formula, yang ditentukan dengan konsep *fiscal gap*. Faktor penyeimbang adalah mekanisme untuk menghindari kemungkinan penurunan kemampuan daerah untuk membiayai pengeluaran daerah. Selain itu, penetapan DAU sampai tahun 2007 dilakukan dengan kebijakan World Harmless, yaitu besaran DAU setiap tahun tidak boleh lebih kecil daripada DAU tahun sebelumnya.



#### 4. Belanja Daerah

Dalam Undang-Undang No. 32 tahun 2004, dinyatakan bahwa belanja daerah dilaksanakan untuk mendanai urusan pemerintah yang menjadi kewenangan daerah, sedangkan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan pemerintah pusat didanai dari dan atas beban APBN.

Berdasarkan Permendagri No. 13 Tahun 2006, Belanja Daerah dikelompokkan menjadi:

- a. Belanja Tidak Langsung, yaitu belanja yang anggarannya tidak terkait secara langsung dengan program dan kegiatan. Seperti belanja pegawai, belanja bunga, belanja subsidi, belanja hibah, belanja bantuan sosial, belanja bagi hasil dan bantuan keuangan, belanja bantuan keuangan, belanja tak terduga.
- b. Belanja Langsung, adalah belanja yang dianggarkan terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan seperti belanja pegawai, belanja barang dan jasa, belanja modal

#### 5. *Flypaper Effect*

Menurut Inman (2008), pada tahun 1960-an Henderson dan Gramlich menyatakan bahwa pendapatan sendiri (dalam hal ini PAD) dan transfer (DAU) mempengaruhi pengeluaran, dan dari pemikiran keduanya Arthur Okun (1969) menyebutnya sebagai *flypaper effect*. Dan sampai saat ini masih belum ada padanan kata *flypaper effect* dalam Bahasa Indonesia. Turnbull (1998) dalam Kuncoro (2007) menyatakan bahwa fenomena *flypaper effect* mengimplikasikan bahwa transfer dari pemerintah Pusat akan meningkatkan belanja Pemerintah Daerah yang lebih

daripada penerimaan transfer itu sendiri. Inman (2008) menyatakan bahwa penjelasan yang paling tepat untuk menjelaskan terjadinya *flypaper effect* adalah berkaitan dengan politik. *Flypaper effect* adalah konsekuensi adanya kontrak politik dalam Pemerintah Daerah. Gorodnichenko (2001) dalam Kuncoro (2007), mengindikasikan bahwa fenomena *flypaper effect* dapat terjadi dalam dua keadaan. Pertama adalah terjadinya peningkatan pajak daerah dan belanja daerah yang berlebihan. Kedua terjadi pada elastisitas pengeluaran terhadap transfer yang lebih tinggi daripada elastisitas pengeluaran terhadap penerimaan pajak daerah.

Jadi, *flypaper effect* adalah kondisi dimana Pemerintah Daerah merespon belanja daerah lebih besar menggunakan dana transfer dari Pusat yaitu Dana Alokasi Umum (DAU) daripada menggunakan pendapatannya sendiri yaitu Pendapatan Asli Daerah (PAD).

### **3. Penelitian Terdahulu Dan Penarikan Hipotesis**

#### **1. Pengaruh PAD dan DAU terhadap Belanja Daerah**

Dalam beberapa penelitian terdahulu tentang pengaruh pendapatan terhadap pengeluaran daerah, dikenal istilah *tax-spend hypothesis* (Aziz dkk., 2000; Doi, 1998; Von Furstenberg dkk., 1998 dalam Abdullah dan Halim, 2003), yang menyatakan bahwa pendapatan daerah mempengaruhi anggaran belanja Pemerintah Daerah. Hipotesis ini menjelaskan bahwa kebijakan penganggaran belanja oleh Pemerintah Daerah disesuaikan dengan pendapatan daerah yang diterima. Di sisi lain, transfer yang diterima dari Pemerintah Pusat juga turut mempengaruhi besarnya anggaran belanja daerah yang akan dianggarkan oleh Pemerintah Daerah. Pendapatan daerah dari

Pempus berupa DAU merupakan sumber pendapatan utama, yang berkisar antara 90%-95% total penerimaan daerah dalam APBD (Abdulah dan Halim, 2003). Kebijakan-kebijakan belanja daerah jangka pendek yang dibuat Pemerintah Daerah bergantung pada transfer yang didapatnya dari Pemerintah Pusat.

Kenaikan dalam pajak akan meningkatkan belanja daerah, sehingga akhirnya memperbesar defisit (Friedman, 1978 dalam Prakosa, 2004). Hal ini berarti bahwa pendapatan daerah yang berasal dari pendapatan sendiri akan mempengaruhi besaran belanja. Gamkhar dan Oates (1996) yang menganalisa perubahan jumlah transfer pemerintah federal di Amerika Serikat tahun 1953-1991 dalam Prakosa (2004) menyatakan bahwa pengurangan jumlah transfer menyebabkan penurunan pengeluaran daerah. Jadi, pengeluaran pemerintah daerah akan disesuaikan dengan perubahan penerimaan pemerintah daerah bersangkutan. Knight (2002) dalam Inman (2008) menggolongkan transfer berdasarkan besaran budget dan alokasinya, dan hasilnya adalah adanya korelasi positif antara transfer dan belanja daerah.

Kusumadewi dan Rahman (2007) yang meneliti *flypaper effect* dalam hubungan PAD dan DAU terhadap BD pada Kabupaten/ Kota seluruh Indonesia menyimpulkan bahwa DAU dan PAD secara serentak berpengaruh signifikan terhadap Belanja Daerah. Hal ini berarti belanja tahun berjalan pemerintah daerah dipengaruhi oleh jumlah PAD dan DAU yang didapat di tahun yang sama maupun di tahun sebelumnya. Hasil penelitian Hariyanto (2005) yang menganalisis pengeluaran Pemerintah Daerah di Provinsi Jawa Tengah, Kristina (2008) yang meneliti *flypaper effect* pada DAU dan PAD terhadap BD pada Kabupaten/ Kota di Bali, serta Lestari (2010) yang menganalisis *flypaper effect* pada Kabupaten/ Kota di seluruh Indonesia

mengkonfirmasi hal yang sama yaitu bahwa PAD dan DAU berpengaruh signifikan terhadap belanja daerah.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa semakin besar dana transfer yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan untuk mendanai kebutuhan daerah, maka makin besar dan leluasa Pemda dalam menetapkan semua kewajiban daerah dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan. Semakin besar pendapatan daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah untuk memenuhi kebutuhan belanjanya sendiri, maka semakin mandiri daerah tersebut tanpa harus mengandalkan transfer dari pusat, jadi hal ini juga akan memperbesar jumlah belanja daerahnya.

Sehingga diturunkan hipotesis:

*H1A: DAU, berpengaruh signifikan terhadap Belanja Daerah*

*H1B: PAD, berpengaruh signifikan terhadap Belanja Daerah*

Studi Holzt-Fakin dkk. (1985) dalam Prakosa (2004) menemukan bahwa pendapatan tahun lalu dapat memprediksi belanja daerah tahun ini, sebaliknya belanja tahun lalu tidak dapat memprediksi pendapatan tahun berjalan. Daerah yang mendapat transfer tinggi dari Pemerintah Pusat akan memiliki belanja daerah yang tinggi pula. Hal ini menunjukkan bahwa belanja Pemda masih tergantung transfer dari Pemerintah Pusat, makin tinggi transfer maka akan meningkatkan daya prediksi belanja daerah. Semakin besar nilai DAU tahun sebelumnya, maka makin besar prediksi belanja tahun berikutnya.

Abdullah dan Halim (2003) yang meneliti pengaruh DAU dan PAD terhadap

BD pada Kabupaten/ Kota di Jawa dan Bali menyatakan bahwa daya prediksi DAU

terhadap Belanja Daerah adalah lebih kuat pada regresi dengan *lag*. Penelitian Maimunah dan Akbar (2008) menyimpulkan bahwa nilai koefisien DAU dan PAD dengan *lag* lebih besar daripada DAU dan PAD tanpa *lag*, yang berarti bahwa pengaruh DAU dan PAD tahun lalu terhadap BD tahun berjalan lebih besar daripada pengaruh DAU dan PAD tahun berjalan. Hasil penelitian Negara (2010) membuktikan bahwa  $DAU_{t-1}$  dan  $PAD_{t-1}$  berpengaruh positif terhadap prediksi Belanja Daerah tahun berjalan.

Berdasarkan uraian di atas, ditarik hipotesis:

*H1C:  $DAU_{t-1}$  berpengaruh signifikan terhadap Belanja Daerah*

*H1D:  $PAD_{t-1}$  berpengaruh signifikan terhadap Belanja Daerah*

## **2. Flypaper Effect pada Hubungan Pengaruh DAU dan PAD terhadap Belanja Daerah**

Dikatakan terjadi *flypaper effect* adalah saat Pemerintah Daerah merespon transfer dari Pemerintah Pusat (DAU) lebih besar dibanding pendapatan daerahnya sendiri (PAD). Legrensi dan Milas (2001) melakukan penelitian dengan populasi sampel adalah *municipalities* di Italia, dan memperoleh hasil bahwa dalam jangka panjang transfer mempengaruhi *local government* (Pemda) dalam Belanja Daerah daripada berusaha meningkatkan pendapatannya sendiri (Abdullah dan Halim, 2003).

Pemerintah daerah berusaha meningkatkan PAD dengan pajak dan retribusi. Tetapi pada akhirnya PAD hanya mampu menutupi sebagian belanja Pemda, sehingga Pemda masih sangat membutuhkan transfer dari Pemerintah Pusat. Di sisi lain, Pempus

sendiri memberi peluang kepada pemda untuk mengelola dana itu sendiri dan menungknkan pemda menggunakan dana tersebut tidak efektif dan efisien.

Penelitian tentang pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Daerah di Indonesia salah satunya dilakukan oleh Kusumadewi dan Rahman (2007). Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pengaruh DAU terhadap Belanja Daerah lebih kuat daripada pengaruh PAD terhadap Belanja Daerah. Hasil penelitian Susilo dan Adi (2007) dalam Harianto dan Adi (2007) menemukan bahwa kemandirian daerah tidak menjadi lebih baik, bahkan yang terjadi adalah sebaliknya yaitu ketergantungan pemerintah daerah terhadap transfer pemerintah pusat (DAU) menjadi semakin tinggi. Hal ini mengindikasikan bahwa perilaku belanja daerah khususnya akan sangat dipengaruhi sumber penerimaan dari DAU. Jumlah belanja dipengaruhi oleh dana alokasi umum yang diterima dari pemerintah pusat (Abdullah dan Halim, 2003).

Penelitian Maimunah dan Akbar (2008) yang menganalisis *flypaper effect* pada DAU dan PAD terhadap BD pada Kabupaten/ Kota di Pulau Sumatera memperoleh kesimpulan bahwa PAD tidak signifikan berpengaruh terhadap belanja, yang berarti pengaruh DAU terhadap Belanja lebih besar daripada pengaruh PAD. Penelitian Prakosa (2004) menyimpulkan bahwa daya prediksi DAU terhadap belanja daerah lebih tinggi dibanding daya prediksi PAD, hal ini menunjukkan terjadinya *flypaper effect*. Sedangkan penelitian Lestari (2010) membuktikan bahwa pengaruh PAD terhadap BD lebih besar daripada pengaruh DAU terhadap BD, berarti tidak terjadi *flypaper effect*.

Berdasarkan penelitian-penelitian yang ada, hipotesis yang diajukan untuk mengetahui ada tidaknya *flypaper effect* adalah:

*H2: Pengaruh  $DAU_t$  terhadap  $BD_t$  lebih besar daripada pengaruh  $PAD_t$  terhadap  $BD_t$*

### **3. *Flypaper Effect* pada Hubungan Pengaruh DAU Tahun Lalu dan PAD Tahun Lalu terhadap Prediksi Belanja Daerah Tahun Berjalan**

Aaberge & Langorgen (1997) dalam Maimunah dan Akbar (2008) menganalisis perilaku fiskal dan Belanja Pemda dengan *simultaneous setting* dan menemukan adanya *flypaper effect* dalam respon daerah terhadap perubahan pendapatan.

Di beberapa daerah peran DAU sangat signifikan karena kebijakan belanja daerah lebih di dominasi oleh jumlah DAU daripada PAD (Sidik dkk, 2002 dalam Harianto dan Adi, 2007). Setiap transfer DAU yang diterima daerah akan digunakan untuk belanja daerah, maka tidak jarang apabila pemerintah daerah menetapkan rencana daerah secara pesimis dan rencana belanja cenderung optimis supaya transfer DAU yang diterima daerah lebih besar (Harianto dan Adi, 2007). Penentuan anggaran belanja daerah tahun berjalan akan melihat dan dipengaruhi jumlah DAU tahun sebelumnya. Semakin besar nilai DAU tahun sebelumnya, maka makin besar prediksi belanja tahun berikutnya. Prakosa (2004) yang meneliti pengaruh transfer terhadap prediksi belanja pada Kabupaten/ Kota di Provinsi Jawa Tengah dan DIY menyimpulkan bahwa semakin besar  $DAU_{t-1}$  maka makin besar  $BD_t$ , semakin besar  $PAD_{t-1}$  maka semakin besar  $BD_t$ , dan ketika diuji secara serentak menunjukkan bahwa prediksi DAU lebih besar terhadap  $BD_t$ . Hal ini menunjukkan terjadinya *flypaper effect* dengan pengaruh  $DAU_{t-1}$  lebih besar daripada  $PAD_{t-1}$  terhadap  $BD_t$ . Maimunah dan Akbar (2008) menyimpulkan bahwa DAU dan PAD berpengaruh signifikan terhadap Belanja Daerah

tanpa *lag* maupun dengan *lag*, dan pengaruh DAU lebih kuat daripada PAD. Hal ini menunjukkan terjadi *flypaper effect* pada Belanja daerah Kabupaten/ Kota di Sumatera.

Hasil penelitian Kusumadewi dan Rahman (2007) juga menunjukkan bahwa pengaruh  $DAU_{t-1}$  terhadap Belanja Daerah tahun berjalan lebih kuat daripada pengaruh  $PAD_{t-1}$ . Hal ini membuktikan adanya *flypaper effect* dalam respon Pemda terhadap PAD dan DAU pada Kabupaten/ Kota di seluruh Indonesia. Penelitian Lestari (2010) mengkonfirmasi hal yang sama, bahwa pengaruh  $DAU_{t-1}$  terhadap belanja daerah lebih besar daripada pengaruh  $PAD_{t-1}$ . Sedangkan penelitian Widodo (2007) dalam Pertiwi (2008) membuktikan bahwa  $PAD_{t-1}$  berpengaruh lebih kuat dibandingkan  $DAU_{t-1}$  thd  $BD_t$ , berarti tidak terjadi *flypaper effect*.

Berdasarkan hasil penelitian di atas, ditarik hipotesis:

**H3:** Pengaruh  $DAU_{t-1}$  terhadap  $BD_t$  lebih besar daripada pengaruh  $PAD_{t-1}$  terhadap  $BD_t$

#### 4. Pengaruh *Flypaper Effect* pada Prediksi Belanja Daerah

Holtz-Eakin dkk. (1994) dalam Harianto dan Adi (2007) menyatakan bahwa ada keterkaitan erat antara transfer dari Pemerintah Pusat dengan Belanja Daerah. Abdullah dan Halim (2003) menyatakan bahwa daya prediksi DAU terhadap Belanja Daerah adalah lebih kuat pada regresi dengan *lag*. Inman (2008) menyatakan bahwa ada korelasi positif antara *grants* (transfer dari pusat) dengan belanja daerah. Menurut Kuncoro (2007), peningkatan transfer diikuti dengan belanja yang lebih tinggi. Hal ini menunjukkan bahwa Pemerintah Daerah sangat reaktif pada transfer dari pusat, dan



mengisyaratkan bahwa ketergantungan Pemda pada transfer dari pusat akan semakin membesar.

Holzt-Eakin dkk. (1994) dalam Prakosa (2004) menyatakan bahwa semua *current spending* ditentukan oleh *current resources*, dan bahwa *grants* tahun lalu dapat memprediksi belanja tahun ini. Hasil penelitian Andersson (2002) dalam Prakosa (2004) menyimpulkan dua hal, pertama yaitu bahwa kenaikan *non-matching grant* akan menyebabkan kenaikan pengeluaran pengeluaran pemda, kedua adalah bahwa efek *non-matching grant* lebih besar daripada efek *matching grant* dan efek ini tergantung pada penurunan relatif atas *non-matching grant* untuk beberapa periode. Hal ini menunjukkan bahwa DAU tahun lalu sangat menentukan besarnya Belanja Daerah tahun berjalan, dan adanya indikasi pengaruh  $DAU_{t-1}$  lebih besar daripada pengaruh  $DAU_t$  terhadap besaran Belanja daerah tahun berjalan.

Saat pemerintah daerah mengetahui besaran transfer dari pusat yang dapat digunakan untuk menutup kekurangan daerah akan belanjanya, maka Pemda akan lebih leluasa membelanjakan pendapatannya karena telah mendapat tambahan dana tanpa perlu berusaha lebih keras mendapatkan tambahan PAD untuk belanja daerahnya. Dari nilai transfer periode sebelumnya, Pemda dapat memperkirakan jumlah yang akan mereka dapat tahun berikutnya, sehingga nilai transfer tahun lalu akan sangat mempengaruhi jumlah belanja pada tahun berjalan daripada nilai transfer tahun berjalan.

Penelitian Maimunah dan Akbar (2008) menyimpulkan bahwa nilai koefisien DAU dan PAD dengan *lag* lebih besar daripada DAU dan PAD tanpa *lag*, yang berarti

bahwa pengaruh DAU dan PAD tahun lalu terhadap BD tahun berjalan lebih besar daripada pengaruh DAU dan PAD tahun berjalan.

Maka hipotesis yang diajukan untuk menguji hubungan DAU dan PAD sebagai prediksi Belanja Daerah periode berikutnya adalah:

*H4: Pengaruh  $DAU_{t-1}$  terhadap  $BD_t$  lebih besar daripada pengaruh  $DAU_t$  terhadap  $BD_t$*

*H5: Pengaruh  $PAD_{t-1}$  terhadap  $BD_t$  lebih besar daripada pengaruh  $PAD_t$  terhadap  $BD_t$*

##### 5. Pengaruh *Flypaper Effect* pada Daerah Kaya dan Miskin

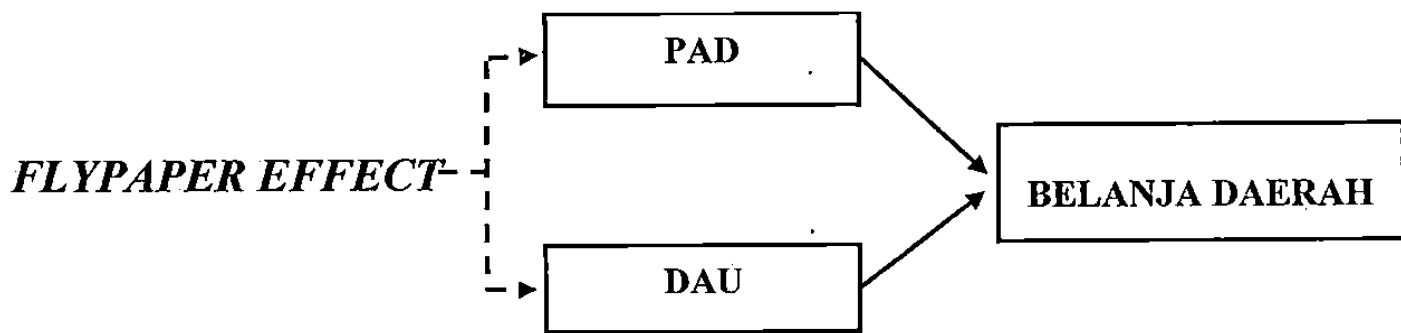
Besaran PAD dihubungkan dengan total pendapatan daerah dijadikan salah satu ukuran kemampuan daerah. Tingkat Pendapatan Daerah (PAD) dapat menentukan apakah daerah Kabupaten/ Kota tersebut digolongkan menjadi daerah kaya, sedang, atau miskin. Ada perbedaan signifikan pada rata-rata varian PAD yang mempunyai rasio DOF rendah dan tinggi, hal ini membuktikan bahwa di Indonesia terdapat kelompok Pemda Kabupaten/ Kota kaya dan miskin (Halim, 2002 dalam Maimunah dan Akbar, 2008). Rasio DOF (Derajat Otonomi Fiscal) dapat dihitung dengan membandingkan besaran PAD dengan Total Pendapatan daerah bersangkutan.

Penelitian yang dilakukan oleh Maimunah dan Akbar (2008) menyimpulkan bahwa tidak terdapat perbedaan terjadinya *flypaper effect* pada daerah yang PAD-nya tinggi maupun daerah yang PAD-nya rendah di Kabupaten/ Kota di Pulau Sumatera yang diukur dengan rasio DOF masing-masing daerah. Hal ini menunjukkan bahwa *flypaper effect* pada daerah kaya PAD tidak berbeda dengan daerah yang miskin PAD.

Hasil penelitian di atas menunjukkan bahwa tidak terdapat perbedaan terjadinya *flypaper effect* pada daerah tinggi PAD dan daerah rendah PAD di sejumlah daerah di Indonesia. Untuk membandingkan rata-rata PAD di daerah dengan PAD tinggi dan daerah dengan PAD rendah, hipotesis yang diajukan:

*H6: Terdapat perbedaan rata-rata antara daerah yang PAD-nya rendah dengan daerah yang PAD-nya tinggi*

### C. Model Penelitian



**GAMBAR 3.1**  
Model Penelitian

Hubungan Antara DAU, PAD dan Belanja Daerah