

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Manajemen pemerintah daerah di Indonesia memasuki era baru seiring dengan diberlakukannya desentralisasi fiskal. Kebijakan terkait yang tertuang dalam UU No. 22 tahun 1999 tentang *Pemerintahan Daerah* dan UU No 25 tahun 1999 tentang *Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah* efektif diberlakukan per Januari tahun 2001 (UU ini dalam perkembangannya diperbarui dengan dikeluarkannya UU No.32 tahun 2004 dan UU No. 33 tahun 2004). Diberlakukannya Undang-Undang ini memberikan peluang bagi daerah untuk menggali potensi lokal dan meningkatkan kinerja keuangannya dalam rangka mewujudkan kemandirian daerah. Otonomi sendiri mempunyai tujuan untuk lebih meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat, pengembangan kehidupan berdemokrasi, keadilan, pemerataan, dan pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah dan antar daerah (Halim, 2004).

Konsekuensi dari pelaksanaan kedua Undang-Undang tersebut adalah bahwa daerah harus mampu mengembangkan otonomi daerah secara luas, nyata dan bertanggung jawab. Di sisi lain selama orde baru, harapan yang besar dari pemerintah daerah untuk dapat membangun daerah berdasarkan kemampuan dan kehendak daerah tersendiri ternyata dari tahun ke tahun dirasakan semakin jauh dari kenyataan, Yang terjadi adalah ketergantungan fiskal dan subsidi serta bantuan Pemerintah Pusat sebagai wujud ketidakberdayaan Penderatan Asli

Daerah (PAD) dalam membiayai Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) (Marsdiasmo, 2002). Di era otonomi saat ini, upaya untuk tetap mengandalkan sumbangan dan bantuan dari pemerintah pusat atau tingkatan pemerintahan yang lebih tinggi sudah tidak bisa di pertahankan.

Transfer antar pemerintah merupakan fenomena umum yang terjadi di semua negara di dunia terlepas dari sistem pemerintahannya (Fisher dalam Kuncoro, 2008) dan bahkan sudah menjadi ciri yang paling menonjol dari hubungan keuangan antara pusat dan daerah (Nemec dan Wright dalam Kuncoro, 2008). Alokasi transfer di negara-negara sedang berkembang pada umumnya lebih banyak didasarkan pada aspek belanja tetapi kurang memperhatikan kemampuan pengumpulan pajak lokal (Naganathan dan Sivagnanam dalam Kuncoro 2008). Akibatnya, dari tahun ke tahun pemerintah daerah selalu menuntut transfer yang lebih besar lagi dari pusat (Shah dalam Kuncoro, 2008), bukannya mengeksplorasi basis pajak lokal secara lebih optimal (Oates dalam Kuncoro, 2008).

Pemerintah daerah kota dan kabupaten di Indonesia data menunjukkan proporsi PAD hanya mampu membiayai belanja pemerintah daerah paling tinggi sebesar 20 persen (Mardiasmo, 2002). Kenyataan tersebut terjadi baik pada era sebelum maupun sesudah era otonomi daerah dan desentralisasi fiskal. Sejalan dengan kebijakan otonomi daerah yang terus berkembang, pajak daerah dan retribusi daerah diharapkan mampu membiayai belanja pemerintah daerah kota dan kabupaten sebagai titik berat otonomi. Perbedaan belanja antar pemerintah daerah tidak selalu mencerminkan kebutuhan riil masyarakatnya akibat persaingan pengeluaran (*expenditures competition*). Dalam era otonomi daerah, belanja

persaingan antar pemerintah daerah ini akan semakin kuat terutama dalam merebut peluang bisnis dalam menarik investasi.

Dalam UU No.32/2004 disebutkan bahwa untuk pelaksanaan kewenangan Pemerintah daerah, Pemerintah pusat akan mentransfer Dana Perimbangan yang terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan bagian daerah dari Dana Bagi Hasil yang terdiri dari pajak dan sumber daya alam. Dominannya peran transfer relatif terhadap PAD dalam membiayai belanja pemerintah daerah sebenarnya tidak memberikan panduan yang baik bagi governansi (*governance*) terhadap aliran transfer itu sendiri. Bukti-bukti empiris secara internasional menunjukkan bahwa tingginya ketergantungan pada transfer ternyata berhubungan negatif dengan hasil governansinya (Mello dan Barenstrein dalam Kuncoro, 2007). Hal ini berarti pemerintah daerah akan lebih berhati-hati dalam menggunakan dana yang digali dari masyarakat sendiri daripada uang “hadiah” yang diterima dari pusat.

Alokasi belanja daerah didasarkan pada kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana, baik untuk kelancaran pelaksanaan tugas pemerintahan maupun untuk fasilitas publik. Dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan publik, pemerintah daerah seharusnya mengubah komposisi belanjanya. Selama ini belanja daerah lebih banyak digunakan untuk belanja rutin yang relatif kurang produktif. Hal ini akan berakibat pada inefisiensi belanja pemerintah daerah (Kuncoro, 2008). Pemerintah pusat memandang dirinya benar dengan mengkritik

dalam kenyataannya pemerintah pusat tidak dapat menunjukkan praktek kebenaran tersebut (Davey,1983).

Fakta di atas memperlihatkan bahwa perilaku fiskal pemerintah daerah dalam merespon transfer dari pusat menjadi determinan penting dalam menunjang efektivitas kebijakan transfer. Penelitian sebelumnya telah banyak yang mengangkat permasalahan transfer ini di Indonesia, pada masa sekarang ini, sesuai dengan UU No. 33/2004, transfer yang dalam hal ini disamakan istilahnya dengan DAU ditetapkan sekurang-kurangnya 25% dari Pendapatan Dalam Negeri Neto yang ditetapkan dalam APBN. Pengaruh DAU dan PAD terhadap Belanja Pemerintah Daerah di Pulau Jawa dan Bali sebelumnya telah diteliti dan menghasilkan analisis bahwa ketika digunakan tanpa *lag*, pengaruh PAD terhadap Belanja daerah lebih kuat daripada DAU, tetapi dengan digunakan *lag*, pengaruh DAU terhadap Belanja daerah justru lebih kuat dari pada PAD (Sukriy dan Halim dalam Maimunah, 2006). Penelitian yang dilakukan Kuncoro (2007) menunjukkan ketergantungan pemerintah daerah di Indonesia pada transfer dari pusat akan semakin membesar. Harianto dan Adi (2007) dalam penelitiannya bahwa DAU berpengaruh positif dan signifikan terhadap perubahan Belanja Modal.

Adanya transfer dana DAU bagi pemerintah daerah merupakan sumber pendanaan dalam melaksanakan kewenangannya, sedangkan kekurangan pendanaan diharapkan dapat digali melalui sumber pendanaan sendiri. Namun kenyataannya, tranfer dana dari pemerintah pusat merupakan sumber dana utama untuk membiayai Belanja Daerah (BD). Penelitian yang dilakukan oleh

PAD mempengaruhi besarnya nilai BD dan telah terjadi *flypaper effect* pada belanja daerah pada Kab/Kota di Sumatera. *flypaper effect* adalah suatu kondisi dimana stimulus terhadap pengeluaran daerah yang disebabkan oleh adanya perubahan dalam jumlah transfer dari pemerintah pusat lebih besar daripada stimulus yang disebabkan oleh perubahan pendapatan daerah (Bradford & Oates, 1971 dalam Prakosa, 2004). Penelitian sama juga telah dilakukan sebelumnya oleh Prakosa (2004) di wilayah Jawa Tengah dan Yogyakarta untuk tahun 2000-2002, Maka peneliti ingin mengetahui bagaimana pengaruh DAU dan PAD terhadap BD pemerintah daerah kabupaten/kota di Jawa Barat. Adapun alasan memilih kabupaten/kota Jawa Barat sebagai daerah penelitian adalah Jawa Barat merupakan salah satu propinsi di Indonesia yang memiliki berbagai potensi yang dapat diberdayakan dan memiliki kesamaan geografis dengan Jawa Tengah, Yogyakarta dan Bali yang telah diteliti oleh peneliti sebelumnya, propinsi Jawa Barat merupakan propinsi yang pertama dibentuk di wilayah Indonesia, dan Jawa Barat terdiri dari : 16 Kabupaten dan 9 Kotamadya.

B. Batasan Penelitian

Pada penelitian ini memberi batasan sampel yang digunakan adalah Laporan Keuangan APBD Pemda Kabupaten/Kota Se Jawa Barat Tahun 2003.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang, maka rumusan masalah yang menjadi perhatian dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah DAU dan PAD merupakan faktor-faktor yang signifikan mempengaruhi BD Pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Barat?
2. Apakah DAU dan PAD merupakan faktor yang signifikan untuk prediksi BD?

D. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk memberikan bukti empiris pada :

1. Pengaruh DAU dan PAD terhadap BD Pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Barat.
2. Pengaruh DAU dan PAD terhadap prediksi BD Pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Barat.

E. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah :

1. Bidang Teoritis

Memberikan tambahan pengetahuan, serta aplikasi dari teori-teori yang telah penulis dapatkan di bangku perkuliahan selama ini serta menambah

keberhasilan penelitian penulis tentang keuangan daerah

2. Bidang Praktik

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan bahwa pengambilan kebijakan belanja daerah tahun berjalan dalam pelaksanaan otonomi daerah pada kabupaten/kota di Jawa Barat hendaknya melihat pendapatan asli daerahnya tahun sebelumnya. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan rekomendasi kedaerah secara deskriptif tentang pelaksanaan otonomi daerah, mengenai sumber-sumber potensi ekonomi daerah dan formulasi kebijakan sekarang dapat dikembangkan berkaitan dengan alokasi belanja daerah dan penerimaan daerah.

Realitas hubungan fiskal antar pusat-daerah ditandai dengan tingginya kontrol pusat terhadap proses pembangunan daerah. Ini jelas terlihat dari rendahnya proporsi PAD terhadap total pendapatan daerah dibanding besarnya subsidi (*grant*) yang didrop dari pusat. Subsidi atau transfer dari pusat ke daerah selama ini melalui tiga jalur : Pertama, Subsidi Daerah Otonom (SDO), yaitu transfer kepada Pemerintah daerah untuk membiayai pengeluaran rutin. Kedua, Program Inpres baik yang bersifat sektoral maupun umum dan digunakan untuk membantu Pemerintah daerah (Propinsi, Kabupaten/Kota, Desa), untuk membiayai pengeluaran rutin dan pembangunan, sekaligus sebagai upaya untuk mengatasi ketidakseimbangan struktur keuangan antar daerah (Kuncoro, 2004).

Ada empat kriteria untuk menilai efektifitas sistem transfer dari pusat ke daerah, yang pertama, bahwa pemerintah daerah harus dapat membiayai seluruh pengeluarannya untuk pelayanan jasa publik dan sumber penerimaannya, baik dari sumber daya yang ada maupun dari transfer tersebut. Kedua, formula harus tidak mendorong terjadinya anggaran yang defisit, pemerintah daerah harus tetap berusaha untuk mengoptimalkan pajak daerahnya dan mengontrol pengeluarannya, dan yang ketiga adalah formula dana transfer haruslah berbanding lurus dengan kebutuhan fiskal daerah dan berbanding terbalik dengan kapasitas fiskal daerah. Keempat, adanya transparansi dan rapat mewujudkan kestabilan (Pratikno dalam Hamid dan Malian, 2004).

Dalam konsep anggaran berimbang pemerintah daerah diharuskan menyerahkan anggarannya sebelum tahun fiskal berjalan, tetapi tidak mengatur bagaimana pengeluaran harus diprioritaskan atau bagaimana komponen-

komponen pengeluaran ditentukan (Holzt-Eakin et al, 1994 dalam Prakosa 2004). Oleh karena itu, pemerintah daerah dapat melakukan *smoothing* atas pengeluaran-pengeluarannya karena memang tidak ada aturan yang secara efektif digunakan untuk mencegahnya.

2. Dana Alokasi Umum (DAU)

Dana Alokasi Umum (DAU) adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pembelanjaan. Adapun cara menghitung DAU menurut ketentuan adalah sebagai berikut :

- a. DAU ditetapkan sekurang-kurangnya 25% dari penerimaan dalam negeri yang ditetapkan dalam APBN.
- b. DAU untuk daerah propinsi dan untuk daerah kabupaten/kota ditetapkan masing-masing 10% dan 90% dari DAU sebagaimana ditetapkan diatas.
- c. DAU untuk suatu daerah kabupaten/kota tertentu ditetapkan berdasarkan perkalian jumlah DAU untuk daerah kabupaten/kota yang ditetapkan APBN dengan porsi daerah kabupaten/kota yang bersangkutan
- d. Porsi daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud diatas merupakan proporsi bobot daerah kabupaten/kota di seluruh Indonesia.

3. Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dibentuk berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-

undangan (UU No. 33 Tahun 2004 pasal 1 ayat 18). PAD merupakan salah satu modal dasar pemerintah daerah dalam memenuhi BD. PAD juga merupakan usaha daerah guna memperkecil ketergantungan dalam mendapatkan dana dari pemerintah tingkat atas (subsidi). Pada dasarnya PAD merupakan penerimaan yang diperoleh dari sumber-sumber keuangan yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang diserahkan kepadanya baik berupa pajak daerah, retribusi daerah, penerimaan dinas-dinas daerah dan penerimaan lainnya (Ayum, 2005 dalam Setyawati 2008).

PAD merupakan semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah, yang meliputi (Halim, 2004) :

1. Hasil Pajak Daerah adalah penerimaan daerah yang berasal dari pungutan pajak, misalnya pajak kendaraan bermotor, bea balik nama kendaraan bermotor, pajak kendaraan diatas air, pajak hiburan dll.
 2. Hasil Retribusi Daerah adalah penerimaan daerah yang berasal dari retribusi daerah, misalnya retribusi pelayanan kesehatan, retribusi pelayanan pemakaman, retribusi jasa usaha terminal, dll.
 3. Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah dan bagian Laba Usaha Daerah yang dipisahkan adalah penerimaan daerah yang berasal dari hasil pengelolaan kekayaan daerah dan bagian laba usaha daerah yang dipisahkan, misalnya bagian laba perusahaan milik daerah, bagian laba lembaga keuangan bank, bagian laba atas penyertaan modal/investasi, dll.
 4. Lain-lain PAD yang sah adalah penerimaan dari PAD yang bukan
- Kategori PAD yang disebutkan sebelumnya, misalnya penerimaan jasa

giro, penerimaan bunga deposito, denda keterlambatan pelaksanaan pekerjaan dll.

4. Belanja Daerah (BD)

Belanja Daerah (BD) meliputi semua kewajiban daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan (UU No. 33 tahun 2004 pasal 1 ayat 14). Struktur anggaran BD dirinci menurut kelompok belanja yang meliputi :

1. Belanja Aparatur Daerah merupakan belanja yang tidak dipengaruhi secara langsung oleh ada tidaknya program dan kegiatan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang kontribusinya terhadap prestasi kerja sulit diukur.

Belanja langsung terdiri dari :

- a. Belanja Pegawai adalah semua pengeluaran daerah untuk pegawai atau personel, misalnya gaji dan tunjangan pegawai, tambahan penghasilan Pegawai Negeri Sipil (PNS), dll.
- b. Pembayaran bunga utang adalah pembayaran yang dilakukan atas kewajiban penggunaan pokok utang yang dihitung berdasarkan posisi pinjaman jangka pendek atau jangka panjang, misalnya bunga utang pinjaman, bunga utang obligasi, dll.
- c. Subsidi adalah alokasi anggaran yang diberikan kepada perusahaan/lembaga tertentu yang bertujuan untuk membantu biaya produksi agar harga jual produksinya yang dihasilkan dapat

terjangkau oleh masyarakat banyak, misalnya belanja subsidi perusahaan/lembaga.

- d. Hibah digunakan untuk menganggarkan pemberian uang/barang atau jasa kepada pemerintah atau pemerintah daerah lainnya, perusahaan daerah, masyarakat dan organisasi kemasyarakatan, yang secara spesifik telah ditetapkan peruntukannya, bersifat tidak wajib dan tidak mengikat, serta tidak secara terus menerus, misalnya belanja hibah kepada pemerintah pusat, belanja hibah kepada pemerintah daerah, belanja hibah kepada pemerintah desa, dll.
- e. Belanja Bantuan Sosial adalah pemberian bantuan yang sifatnya tidak secara terus menerus dan selektif dalam bentuk uang/barang kepada masyarakat yang bertujuan untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat, misalnya belanja bantuan partai politik, belanja bantuan sosial organisasi kemasyarakatan, dll.
- f. Belanja Bagi Hasil dan Bantuan Keuangan adalah semua pengeluaran daerah yang bersifat pengalihan uang dan barang dari pemerintah daerah kepada pihak ketiga tanpa adanya harapan untuk mendapatkan pengembalian imbalan maupun keuntungan dari pengalihan uang dan barang tersebut, misalnya belanja bagi hasil pajak daerah kepada propinsi/pemerintah desa, belanja bagi hasil retribusi daerah kepada pemerintah desa dll

- g. Belanja Tidak Tersangka adalah semua pengeluaran daerah untuk membiayai kegiatan-kegiatan yang tidak tersangka dan kejadian-kejadian yang sifatnya luar biasa, misalnya bencana alam.
2. Belanja Pelayanan Publik merupakan belanja yang dipengaruhi langsung secara langsung oleh adanya program dan kegiatan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang kontribusinya terhadap pencapaian prestasi kerja dapat diukur. Belanja langsung terdiri dari:
- a. Belanja Pegawai adalah semua pengeluaran daerah untuk pegawai atau personel, misalnya honorarium PNS, honorarium non PNS, uang lembur, dll.
 - b. Belanja Barang dan Jasa adalah semua pengeluaran daerah untuk penyediaan barang dan jasa dan manfaatnya kurang dari satu tahun anggaran, misalnya belanja jasa kantor, belanja bahan pakai habis, belanja premi asuransi, dll.
 - c. 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, meningkatkan kapasitas dan kualitas aset.

Berbagai belanja yang dialokasikan pemerintah, hendaknya memberikan manfaat langsung bagi masyarakat. Untuk kepentingan jangka pendek, pungutan

Manfaat tersebut lebih relevan dibanding pajak. Alasan yang mendasari

pungutan ini berhubungan secara langsung dengan masyarakat. Masyarakat tidak akan membayar apabila kualitas dan kuantitas layanan publik tidak mengalami peningkatan (Mardiasmo, 2002).

B. Hasil Penelitian Terdahulu

Penelitian Prakosa (2004) tentang pengaruh DAU dan PAD terhadap prediksi BD, dengan menggunakan sampel di wilayah Propinsi Jawa Tengah dan Yogyakarta untuk tahun 2000/2001 s/d 2001/2002. Analisis data yang digunakan dalam penelitiannya dengan *simple regression* dan *multiple regression*. Hasil penelitian menunjukkan bahwa besarnya BD dipengaruhi oleh jumlah DAU yang diterima dari pemerintah pusat dan daya prediksi DAU terhadap BD tetap lebih tinggi dibanding daya prediksi PAD, maka hal ini menunjukkan telah terjadi *flypaper effect*.

Pada penelitian yang dilakukan Maimunah (2006) tentang *flypaper effect* pada DAU dan PAD terhadap BD, berupa studi empiris dengan menggunakan sampel kabupaten/kota di pulau Sumatera tahun 2004. Menunjukkan hasil besarnya nilai DAU dan PAD mempengaruhi besarnya nilai BD (pengaruh positif) dan telah terjadi *flypaper effect* pada BD kabupaten/kota di Sumatera. Penelitian yang sejenis juga dilakukan oleh Sukriy & Halim (2004) bahwa daya prediksi DAU terhadap BD adalah lebih kuat pada regresi dengan *lag* (DAU 2001 terhadap BD 2002).

Hasil penelitian yang dilakukan Harianto dan Adi (2007) yang

menunjukkan DAU sangat berpengaruh terhadap Belanja Modal. Penelitian yang sejenis (Darwanto dan Yustikasari, 2007) dilakukan pada periode 2004-2005 menyimpulkan bahwa PAD, dan DAU berpengaruh positif terhadap belanja modal dalam APBD.

C. Hipotesis

Hipotesis merupakan sesuatu yang dianggap benar untuk mengutarakan pendapat meskipun kebenarannya belum dibuktikan (Perwadarminto, 1982 dalam Setyawati, 2008). Hipotesis adalah salah satu unsur yang perlu ada dalam penelitian ilmiah karena hipotesis adalah instrumen kerja dari suatu teori dan bersifat spesifik yang siap diuji secara empiris. Dalam merumuskan hipotesis pernyataannya harus merupakan pencerminan adanya hubungan antara dua variabel atau lebih

Pengaruh DAU terhadap BD

Sejak diterapkannya desentralisasi fiskal, pemerintah pusat mengharapkan daerah dapat mengelola sumber daya yang dimiliki sehingga tidak hanya mengandalkan DAU. Di beberapa daerah peran DAU sangat signifikan karena karena kebijakan BD lebih di dominasi oleh jumlah DAU dari pada PAD (Sidik *et al*, 2002). Setiap transfer DAU yang diterima daerah akan ditunjukkan untuk belanja pemerintah daerah, maka tidak jarang apabila pemerintah daerah menetapkan rencana daerah secara pesimis dan rencana belanja cenderung optimis

Dalam literatur ekonomi dan keuangan daerah, hubungan pendapatan dan BD didiskusikan secara luas sejak akhir dekade 1950-an dan berbagai hipotesis tentang hubungan diuji secara empiris (Chang & Ho dalam Sidik, 2002). Hal ini juga sesuai dengan teori pada ekonomi makro yang menyatakan rasio antara perubahan pengeluaran konsumsi (ΔC) dengan perubahan pendapatan (ΔY) lebih besar dari nol mengandung pengertian bahwa pengeluaran konsumsi (C) rumah tangga akan meningkat secara proposional apabila terjadi peningkatan pendapatan (Y) yang dirumuskan $C = f(Y)$ (Mangkoesoebroto, 1998). Holtz-Eakin *et al* (1985) dalam Prakosa (2004) menyatakan bahwa terdapat keterkaitan sangat erat antara transfer dari pemerintah pusat dengan belanja pemerintah daerah. Studi Legrensi dan Milas (2001) dalam Maimunah (2006), menggunakan sampel municipalities di Italia, menemukan bukti empiris bahwa dalam jangka panjang transfer berpengaruh terhadap BD. Secara spesifik mereka menegaskan bahwa variabel-variabel kebijakan pemerintah daerah dalam jangka pendek disesuaikan (*adjusted*) dengan transfer yang diterima, sehingga memungkinkan terjadinya respon yang *non-linier* dan *asymmetric*.

Gamkhar dan Oates dalam Maimunah (2007) menyatakan bahwa pengurangan jumlah transfer (*cut in the federal grants*) menyebabkan penurunan dalam pengeluaran daerah. Hal tersebut juga tidak berbeda dengan hasil penelitian Sukriy & Halim (2004). Studi Holtz-Eakin *et al* (1994) dalam Prakosa (2004) menganalisis model *maximizing under uncertainty of intertemporal utility function* dengan menggunakan data runtun waktu selama 1934-1991 untuk mengetahui seberapa jauh pengeluaran daerah dapat dionejalkan melalui suatu

model, dimana keputusan-keputusan didasarkan pada ketersediaan sumber daya secara permanen, bukan ketersediaan yang sifatnya temporer. Mereka menemukan bahwa semua *current spending* ditentukan oleh *current resources*. Dan menemukan juga *grant* tahun lalu dapat memprediksi belanja tahun ini, namun sebaliknya belanja tahun lalu tidak dapat memprediksi pendapatan tahun berjalan. Hal ini memberikan adanya indikasi kuat bahwa perilaku BD akan sangat dipengaruhi sumber penerimaan ini. Dari pemaparan ini dapat dikembangkan hipotesis penelitian sebagai berikut :

H1 : DAU tahun berjalan berpengaruh positif signifikan terhadap BD tahun berjalan secara parsial

H2 : DAU_{t-1} berpengaruh positif signifikan terhadap BD tahun berjalan secara parsial

Pengaruh PAD terhadap BD

Studi tentang pengaruh pendapatan daerah (*local own source revenue*) terhadap pengeluaran daerah sudah banyak dilakukan (misalnya Aziz et al, 2000; Blackley, 1986; Joulfaian & Mokeerjee, 1990; Legrensi & milas, 2001; Von Furstenberg et al, 1986 dalam Maimunah, 2006). Hipotesis yang menyatakan bahwa pendapatan (terutama pajak) akan mempengaruhi anggaran belanja pemerintah daerah dikenal dengan nama *tax spend hypothesis* (Aziz et al, 2000; Doi, 1998; Von Furstenberg et al, 1998 dalam Maimunah 2006). Dalam hal ini pengeluaran pemerintah daerah akan disesuaikan dengan perubahan dalam penerimaan pemerintah daerah atau perubahan pendapatan terjadi sebelum

Menurut Fiedman (1978) dalam Prakosa (2004) menyatakan bahwa kenaikan dalam pajak akan meningkatkan BD sehingga akhirnya akan memperbesar defisit. Hal ini senada ditemukan oleh Hoover & Shefrin (1992) dalam Prakosa (2004) yang secara empiris menemukan adanya perbedaan hubungan dalam dua rentang waktu yang berbeda. Mereka menemukan bahwa untuk sampel data sebelum pertengahan tahun 1960-an pajak berpengaruh terhadap BD, sementara untuk sampel data sesudah tahun 1960-an pajak dan belanja tidak saling mempengaruhi (*causally independent*). Dalam penerapan desentralisasi, pembangunan menjadi prioritas utama pemerintah daerah untuk menunjang peningkatan PAD. Penelitian yang dilakukan oleh Abdullah dan Halim (2004) dalam Maimunah (2006) menunjukkan adanya pengaruh yang kuat PAD terhadap peningkatan BD. Hipotesis yang dikembangkan dari pemaparan ini adalah sebagai berikut :

H3 : PAD tahun berjalan berpengaruh positif signifikan terhadap BD tahun berjalan secara parsial

H4 : PAD_{t-1} berpengaruh positif signifikan terhadap BD tahun berjalan secara parsial

Flypaper Effect

Setiap tranfer (pemberian) dari pemerintah pusat pada dasarnya merupakan sedekah yang tidak diperlukan pemerintah daerah, jika mereka tidak terialu boros dalam pengeluaran dan lebih tekun dalam menarik pajak dari penduduknya. *flypaper effect* adalah suatu kondisi dimana stimulus terhadap

.....

transfer dari pemerintah pusat lebih besar daripada stimulus yang disebabkan oleh perubahan pendapatan daerah (Bradford & Oates, 1971 dalam Prakosa, 2004). Pemerintah daerah perkotaan jika alokasi dana dari pemerintah pusat membantu tingkat pelayanan dan pengeluaran per penduduk yang lebih tinggi di kota-kota, hal ini dipandang sebagai suatu transfer dana yang tidak bijaksana dari daerah pedesaan yang keadaannya relatif lebih terbelakang (Davey, 1983). Slack *et al* (2006) melakukan studi analisis dan empirik dengan sampel *municipalities* di Kanada dan menyatakan bahwa *unconditional grants* kepada *municipalities* diiringi dengan kenaikan dalam pengeluaran *municipalities* (tapi dengan jumlah yang lebih kecil dari *grants*). Menurut Andersson, efek dari *non-matching grants* lebih besar dari *matching grants* dan efek ini tergantung pada penurunan relatif atas *non matching grants* untuk beberapa periode. Hasil ini mendukung hipotesis *flypaper effect*. Studi Aaberge & Langorgen (1997) dalam Maimunah (2006) menganalisis perilaku fiskal dan belanja pemerintah daerah dengan *simultaneous setting* dan menemukan adanya *flypaper effect* dalam respon daerah terhadap perubahan pendapatan.

Deller *et. al* (2002) dalam Maimunah (2006) menganalisis hubungan pendapatan yang berasal dari bagi hasil dengan menggunakan data 581 kota dan *villages* di Wisconsin, Amerika Serikat dan menemukan untuk setiap dollar kenaikan dalam pendapatan per kapita, maka pengeluaran total perkapita meningkat sekitar 12 sampai 15 sen. Untuk setiap kenaikan dalam pendapatan bagi hasil perkapita, peningkatan pengeluaran perkapita mencapai 16-55 sen

Menduga bahwa pola respon daerah ini juga dipengaruhi oleh formula penentuan bagi hasil itu sendiri.

Zampelli (1986) Kuncoro (2007) memberikan bukti senada untuk data pemerintah kota di Amerika Serikat, yakni terjadinya *flypaper effect* dalam reaksi belanja terhadap *unconditional grants*. Karena itu *flypaper effect* dianggap sebagai suatu anomali dalam perilaku rasional jika transfer harus dianggap sebagai (tambahan) pendapatan masyarakat (seperti halnya pajak daerah), sehingga mestinya dihabiskan (dibelanjakan) dengan cara yang sama pula (Hines & Thaler, 1995).

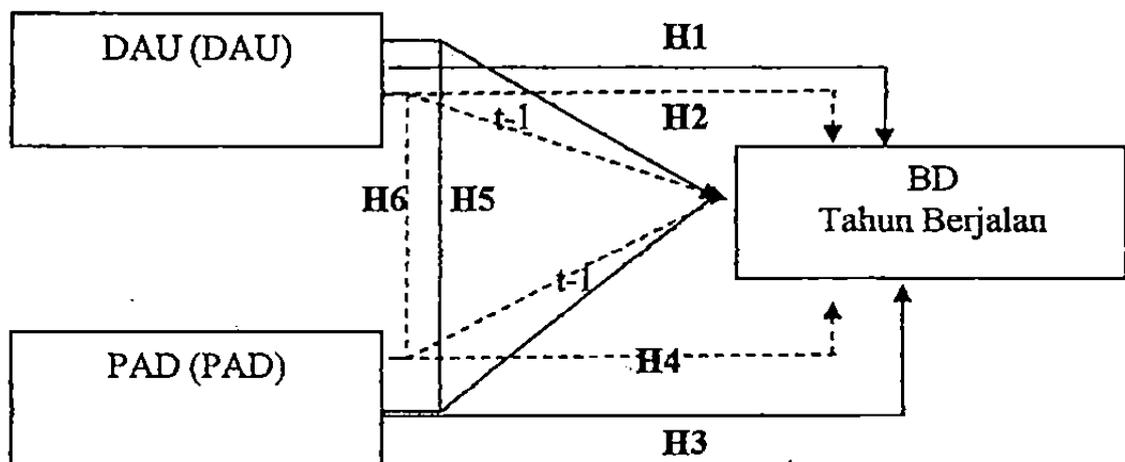
Holtz-Eakin et al (1985) dalam Prakosa (2004) menyatakan bahwa terdapat keterkaitan sangat erat antara transfer dari pemerintah pusat dengan belanja pemerintah daerah. Secara spesifik mereka menegaskan bahwa variabel-variabel kebijakan pemerintah daerah dalam jangka pendek disesuaikan (*adjusted*) dengan transfer yang diterima, sehingga memungkinkan terjadinya respon yang *non-linier* dan *asymmetric*. Hal yang sama juga dinyatakan oleh Sukriy & Halim (2004) bahwa daya prediksi DAU terhadap BD adalah lebih kuat pada regresi dengan *lag* (DAU 2001 terhadap BD 2002). Berdasarkan permasalahan serta kerangka pemikiran yang diajukan, maka dapat dirumuskan suatu hipotesis sebagai berikut :

H5 : DAU dan PAD tahun berjalan berpengaruh positif signifikan terhadap

BD tahun berjalan secara bersama-sama

H6 : DAU_{t-1} dan PAD_{t-1} berpengaruh positif signifikan terhadap BD

D. Model Penelitian



Gambar 2.1

Keterangan :

- : Garis ini menunjukkan adanya hubungan positif antara DAU tahun berjalan berpengaruh signifikan terhadap BD tahun berjalan secara parsial (H_1)
- : Garis ini menunjukkan adanya hubungan positif antara DAU_{t-1} berpengaruh signifikan terhadap BD tahun berjalan secara parsial (H_2)
- : Garis ini menunjukkan adanya hubungan positif antara PAD tahun berjalan berpengaruh signifikan terhadap BD tahun berjalan secara parsial (H_3)
- : Garis ini menunjukkan adanya hubungan positif antara PAD_{t-1} berpengaruh signifikan terhadap BD tahun berjalan secara

—————→ : Garis ini menunjukkan adanya hubungan positif antara DAU dan PAD tahun berjalan berpengaruh signifikan terhadap BD tahun berjalan secara bersama-sama (H_5)

- - - - -→ : Garis ini menunjukkan adanya hubungan positif antara DAU_{t-1} dan PAD_{t-1} berpengaruh signifikan terhadap BD tahun berjalan secara bersama-sama (H_6)