BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Konsep, Konstruk, Variabel Penelitian

2.1.1 *Flypaper Effect*

Flypaper effect merupakan fenomena utama dalam penelitian ini. Menurut Maimunah (2006) pengertian *Flypaper Effect* adalah sebagai berikut :

> "*Flypaper effect* atau lebih dikenal dengan efek kertas layang adalah suatu kondisi yang terjadi saaat pemerintah daerah merespon (belanja) lebih banyak dengan menggunakan dana transfer (*grants*) yang diproksikan dengan DAU dari pada menggunakan kemampuan sendiri, diproksikan dengan PAD".

Kemudian menurut Dougan dan Kenyon (dalam Ndadari, 2008) menyebutkan bahwa :

> *"Flypaper effect* merupakan suatu keganjilan dimana kecenderungan dari dana bantuan (transfer) akan meningkatkan belanja publik yang besar dibandingkan dengan pertambahan pendapatan yang diperoleh masyarakat".

Dalam hal ini dapat disimpulkan bahwa *flypaper effect* adalah suatu kondisi yang terjadi pada saat pemerintah daerah merespons belanja lebih banyak dengan menggunakan dana transfer (DAU) daripada menggunakan pendapatan asli daerahnya. Fenomena *Flypaper Effect* membawa implikasi lebih luas bahwa transfer akan meningkatkan belanja daerah yang lebih besar daripada penerimaan transfer itu sendiri.

Sementara itu, Gorodnichenko (2011) berpendapat bahwa fenomena *flypaper effect*:

> *"Flypaper Effect phenomenon can occur in two versions. Firstly, lead to the increase in local taxes and excessive of government budget spending. Secondly, lead to higher elasticity of local government expenditure to transfer rather than the elasticity of local government expenditure to local text revenue. Those above studies, support the hypothesis of flypaper effect."*

Penjelasan tersebut menjelaskan bahwa *flypaper effect* dapat terjadi dalam dua versi, yaitu:

1) Merujuk pada peningkatan pajak daerah dan anggaran belanja pemerintah yang berlebihan.
2) Mengarah pada elastisitas pengeluaran terhadap transfer yang lebih tinggi daripada elastisitas pengeluaran terhadap penerimaan pajak daerah.

Kemudian Kuncoro (2007) menjelaskan perihal *flypaper effect*, bahwa:

> "Dalam khasanah ekonomi, telaah mengenai *flypaper effect* dapat dikelompokkan menjadi dua aliran pemikiran, yaitu model birokratik (*bureaucratic model*) dan ilusi fiskal (*fiscal illusion model*). Model birokratik menelaah *flypaper effect* dari sudut pandang birokrat, sedangkan model ilusi fiskal mendasarkan kajiannya dari sudut pandang masyarakat yang mengalami keterbatasan informasi terhadap anggaran pemerintah daerahnya".

Pemikiran birokratik berpandangan posisi birokrat lebih kuat dalam pengambilan keputusan publik di mana berusaha untuk memaksimalkan anggaran sebagai proksi kekuasaannya. Model birokratik juga menegaskan *flypaper effect* sebagai akibat dari perilaku birokrat yang leluasa untuk membelanjakan transfer daripada menaikkan pajak.

Shinta (2009) menyatakan bahwa :

> "Implikasi yang penting dari model ini bahwa desentralisasi fiskal memacu pertumbuhan sektor publik. Dalam sistem yang terdesentralisasi, pemerintah daerah memiliki lebih banyak informasi untuk membedakan kepentingan penduduknya sehingga bisa memperoleh lebih banyak sumber daya dari perekonomian. Sehingga efisiensi ekonomi penyediaan barang publik akan tercapai dengan melibatkan partisipasi masyarakat".

Model Ilusi Fiskal (*fiscal illusion model*) pertama kali dikemukakan oleh ekonom Italia bernama Amilcare Puviani yang menggambarkan ilusi fiskal terjadi saat pembuat keputusan yang memiliki kewenangan dalam suatu institusi menciptakan ilusi dalam penyusunan keuangan (rekayasa) sehingga mampu mengarahkan pihak lain pada penilaian maupun tindakan tertentu. Maksud dari penjelasan di atas dalam konteks penelitian ini adalah pemerintah daerah melakukan rekayasa terhadap anggaran agar mampu mendorong masyarakat untuk memberikan kontribusi lebih besar dalam hal membayar pajak atau retribusi, dan juga mendorong pemerintah pusat untuk mengalokasikan dana dalam jumlah yang lebih besar. Apabila terdapat respon yang asimetris terkait dengan penerimaan maupun pengeluaran maka dapat diindikasikan terjadi ilusi fiskal. (Shinta, 2009).

Menurut Tresch (2005) untuk mengukur terjadinya *flypaper effect* maka digunakan cara, di mana *f* merupakan jumlah pengeluaran, $A/N/Y_{med}$ adalah pendapatan berupa pajak dan *b* ialah jumlah dana yang transfer. Untuk melihat apakah terjadi *flypaper effect*, dapat dilihat dari perbandingan antara koefisien DAU dan koefisien PAD. Jika koefisien DAU > koefisien PAD, maka terjadi *flypaper effect*, atau dapat difungsikan jika b1 > b2, maka terjadi *flypaper effect*.

Untuk melihat kesetaraan yang diharapkan pada pendapatan per kapita rata-rata masyarakat atau peningkatan dalam pendapatan, maka *flypaper effect* dapat terjadi jika $f > (A/N/Y_{med})\ b$. Karena kedua variabel dan $(A/N/Y_{med})$ kurang dari satu, maka tidak terjadi *flypaper effect*, tetapi jika *f* lebih besar daripada *b* dan (A/N/Y), maka akan terjadi *flypaper effect*. Pada kenyataannya, sebagian besar perkiraan persamaan di penelitian menunjukkan bahwa $f > b$, artinya kemungkinan terjadinya *flypaper effect* tampak sangat besar.

2.1.2 Dana Alokasi Umum (DAU)

Menurut UU No. 33 Tahun 2004 Dana Alokasi Umum, selanjutnya disebut DAU adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antardaerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Sumber penerimaan daerah dalam konteks otonomi dan desentralisasi untuk saat ini masih sangat didominasi oleh bantuan dan sumbangan dari pemerintah pusat baik dalam bentuk Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan bagi hasil, sedangkan porsi PAD masih relatif kecil.

DAU merupakan sarana untuk pemerataan kemampuan keuangan antardaerah yang dimaksudkan untuk mengurangi ketimpangan kemampuan keuangan antar daerah melalui penerapan formula yang mempertimbangkan kebutuhan dan potensi daerahnya. Pemberian DAU lebih diprioritaskan pada daerah yang mempunyai kapasitas fiskal rendah di mana daerah tersebut belum mampu memaksimalkan pendapatan asli daerahnya dikarenakan suatu hal. Untuk daerah yang mempunyai kapasitas fiskal tinggi justru akan mendapat jumlah DAU

yang lebih kecil, sehingga diharapkan dapat mengurangi ketidakseimbangan fiskal antardaerah dalam menjalani era otonomi sekarang.

Dana Alokasi Umum adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antardaerah untuk membiayai kebutuhan pembelanjaan. Adapun cara menghitung DAU menurut (Halim, 2008) adalah sebagai berikut:

a) Dana Alokasi Umum (DAU) ditetapkan sekurang-kurangnya 26% dari penerimaan dalam negeri yang ditetapkan dalam APBN.
b) Dana Alokasi Umum (DAU) untuk daerah provinsi dan untuk kabupaten/kota ditetapkan masing-masing 10% dan 90% dari Dana Alokasi Umum sebagaimana ditetapkan diatas.
c) Dana Alokasi Umum (DAU) untuk suatu kabupaten/kota tertentu ditetapkan berdasarkan perkalian jumlah Dana Alokasi Umum untuk kabupaten/kota yang ditetapkan APBN dengan porsi kabupaten/kota yang bersangkutan.
d) Porsi kabupaten/kota sebagaimana dimaksud di atas merupakan proporsi bobot kabupaten/kota di seluruh Indonesia.

Dari jumlah DAU 90% yang ditujukan untuk kabupaten dan kota, maka setiap kabupaten dan kota akan mendapatkan DAU sesuai dengan hasil perhitungan "Formula DAU" yang ditetapkan berdasarkan celah fiskal dan alokasi dasar. Hal ini sesuai dengan PP No. 55 tahun 2005 Pasal 40 yaitu:

1) DAU untuk suatu daerah dialokasikan berdasarkan formula yang terdiri atas celah fiskal dan alokasi dasar.
2) Celah Fiskal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan selisih antara

kebutuhan fiskal dana kapasitas fiskal.

3) Kebutuhan fiskal sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diukur dengan menggunakan variabel jumlah penduduk, luas wilayah, Indeks Kemahalan Konstruksi, Produk Domestic Regional Bruto per kapita, dan Indeks Pembangunan Manusia.
4) Kapasitas fiskal sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diukur berdasarkan Pendapatan Asli Daerah dan Dana Bagi Hasil.
5) Alokasi dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dihitung berdasarkan jumlah gaji Pegawai Negeri Sipil Daerah.

Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah menyatakan bahwa kebutuhan DAU oleh suatu daerah (provinsi, kabupaten, dan kota) ditentukan dengan menggunakan pendekatan *Fiscal Gap*, di mana kebutuhan DAU suatu daerah ditentukan atas kebutuhan daerah dengan potensi daerah. Dana Alokasi Umum digunakan untuk menutup celah yang terjadi karena kebutuhan daerah melebihi dari potensi penerimaan daerah yang ada.

Dalam Undang-Undang ini ditegaskan kembali mengenai formula celah fiskal dan penambahan variabel DAU. Alokasi DAU bagi Daerah yang potensi fiskalnya besar tetapi kebutuhan fiskal kecil akan memperoleh alokasi DAU relatif kecil. Sebaliknya, daerah yang potensi fiskalnya kecil, namun kebutuhan fiskal besar akan memperoleh alokasi DAU relatif besar. Secara implisit, prinsip tersebut menegaskan fungsi DAU sebagai faktor pemerataan kapasitas fiskal.

Fiscal gap terjadi karena karakteristik daerah di Indonesia yang sangat

beraneka ragam. Ada daerah yang dianugrahi kekayaan alam yang sangat melimpah dan ada juga daerah yang sebenarnya tidak memiliki kekayaan alam yang besar namun karena struktur perekonomian yang telah tertata dengan baik maka potensi pajak dapat dioptimalkan sehingga daerah tersebut menjadi kaya.

DAU ditetapkan sekurang-kurangnya 26% dari Penerimaan Dalam Negeri yang ditetapkan APBN. Kemudian, dari 26% tersebut dibagi lagi menjadi 90% untuk DAU bagi daerah kabupaten/kota dan 10% untuk DAU bagi daerah provinsi. Sebagaimana yang telah diungkapkan sebelumnya, DAU berperan sebagai transfer yang bersifat *block grants*. Artinya, besarnya DAU ditentukan oleh suatu formula khusus, yaitu :

a. DAU Untuk provinsi

$$\text{DAU} = \text{Jumlah DAU untuk provinsi} \times \frac{\text{bobot provinsi yang bersangkutan}}{\text{jumlah bobot seluruh provinsi}}$$

b. DAU untuk daerah kabupaten/kota

$$\text{DAU} = \text{Jumlah DAU untuk kabupaten/kota} \times \frac{\text{bobot kabupaten/kota yang bersangkutan}}{\text{jumlah bobot seluruh kabupaten/kota}}$$

Di mana formula untuk menghitung bobot DAU daerah adalah

$$\text{Bobot DAU daerah} = \frac{\text{kebutuhan DAU daerah}}{\text{total kebutuhan DAU seluruh daerah}}$$

2.1.3 Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Berdasarkan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 pasal 1 ayat 18 menyatakan bahwa PAD adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Menurut Mardiasmo (2002) pengertian Pendapatan Asli Daerah adalah sebagai berikut:

> "Pendapatan Asli Daerah adalah penerimaan daerah dari sektor pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah."

Pendapatan Asli Daerah adalah pendapatan yang diperoleh dari sumber-sumber pendapatan daerah dan dikelola sendiri oleh pemerintah daerah. Pendapatan Asli Daerah merupakan tulang punggung pembiayaan daerah, oleh karenanya kemampuan melaksanakan ekonomi diukur dari besarnya kontribusi yang diberikan oleh pendapatan asli daerah terhadap APBD, semakin besar kontribusi yang dapat diberikan oleh Pendapatan Asli Daerah terhadap APBD berarti semakin kecil ketergantungan pemerintah daerah terhadap bantuan pemerintah pusat.

Menurut Halim (2007) kelompok Pendapatan Asli Daerah dipisahkan menjadi empat jenis pendapatan:

1. Pajak Daerah

   Sesuai UU 34 Tahun 2000 jenis pendapatan pajak untuk kabupaten/kota terdiri dari: Pajak Hotel, Pajak Restoran, Pajak Hiburan, Pajak Reklame, Pajak Penerangan Jalan, Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C

dan Pajak Parkir.

2. Retribusi Daerah

   Retribusi daerah merupakan pendapatan daerah yang berasal dari retribusi. Terkait dengan UU Nomor 34 Tahun 2000 jenis pendapatan retribusi untuk kabupaten/kota meliputi objek pendapatan yang terdiri dari 29 objek.

3. Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan

   Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan merupakan penerimaan daerah yang berasal dari pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Jenis pendapatan ini dirinci menurut objek pendapatan yang mencakup:

   a. Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik daerah/BUMD
   b. Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik negara/BUMN
   c. Bagian laba penyertaan modal pada perusahaan milik swasta atau kelompok usaha masyarakat

4. Lain-lain PAD yang Sah

   Pendapatan ini merupakan penerimaan daerah yang berasal dari lain-lain milik Pemda. Rekening ini disediakan untuk mengakuntansikan penerimaan daerah selain yang disebut di atas. Jenis pendapatan ini meliputi objek pendapatan berikut:

   1) Hasil penjualan aset daerah yang tidak dipisahkan

2) Jasa giro
3) Pendapatan bunga
4) Penerimaan atas tuntutan ganti kerugian daerah
5) Penerimaan komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan pengadaan barang, dan jasa oleh daerah
6) Penerimaan keuangan dari selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing
7) Pendapatan denda atas keterlambatan pelaksanaan pekerjaan
8) Pendapatan denda pajak
9) Pendapatan denda retribusi
10) Pendapatan eksekusi atas jaminan
11) Pendapatan dari pengembalian
12) Fasilitas sosial dan umum
13) Pendapatan dari penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan.
14) Pendapatan dari angsuran/cicilan penjualan.

Upaya meningkatkan PAD daerah dilarang menetapkan peraturan daerah tentang pendapatan yang menyebabkan ekonomi biaya tinggi dan dilarang menetapkan peraturan daerah tentang pendapatan yang menghambat mobilitas penduduk, lalu lintas barang dan jasa antardaerah, dan kegiatan ekspor/impor. Untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab diperlukan kewenangan dan kemampuan yang menggali sumber keuangan sendiri yang didukung oleh perimbangan keuangan antara pusat dan daerah.

Dalam menjamin terselenggaranya otonomi daerah yang semakin mantap, maka diperlukan usaha-usaha untuk meningkatkan kemampuan keuangan sendiri yakni dengan upaya peningkatan penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD), baik dengan meningkatkan penerimaan sumber PAD yang sudah ada maupun dengan penggalian sumber PAD yang baru sesuai dengan ketentuan yang ada serta memperhatikan kondisi dan potensi ekonomi masyarakat. Semakin besar Pendapatan Asli Daerah yang diterima, maka semakin besar pula kewenangan pemerintah daerah tersebut dalam melaksanakan kebijakannya.

2.1.4 Belanja Daerah (BD)

Menurut UU No. 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah, belanja daerah adalah semua kewajiban daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan. Belanja pemerintah daerah dalam APBD dikelompokkan sebagai berikut:

1. Belanja Operasi

   Belanja operasi merupakan jenis belanja yang berhubungan dengan aktivitas atau pelayanan publik.

2. Belanja Modal

   Jenis belanja ini merupakan belanja yang manfaatnya dapat diperoleh lebih dari satu tahun dan dilakukan untuk menambah aset atau kekayaan daerah, yang mana dari aset atau kekayaan tersebut akan menimbulkan belanja lainnya.

3. Belanja tak terduga

   Yaitu belanja tidak tersangka adalah belanja yang dilakukan oleh pemerintah daerah untuk penanganan bencana alam, bencana sosial atau pengeluaran lainnya yang sangat diperlukan dalam rangka penyelenggaraan kewenangan pemerintahan daerah.

Berdasarkan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006, Belanja menurut kelompok belanja terdiri dari :

1. Belanja Tidak Langsung

   Belanja tidak langsung merupakan belanja yang dianggarkan tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Kelompok belanja tidak langsung dibagi menurut jenis belanja yang terdiri dari :

   a. Belanja Pegawai
   b. Bunga
   c. Subsidi
   d. Hibah
   e. Bantuan Sosial
   f. Belanja Bagi Hasil
   g. Bantuan Keuangan
   h. Belanja Tidak Terduga

2. Belanja Langsung

   Belanja langsung merupakan belanja yang dianggarkan terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Kelompok belanja langsung dibagi menurut jenis belanja yang terdiri dari:

a. Belanja Pegawai, dimaksudkan untuk pengeluaran honorarium/upah dalam melaksanakan program dan kegiatan pemerintah daerah
b. Belanja Barang dan Jasa
c. Belanja Modal

2.1.5 Tinjauan Penelitian Sebelumnya

Penelitian sebelumnya mengenai *flypaper effect* yang terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD), telah dilakukan di antaranya oleh :

Abdullah dan Halim (2004) melakukan penelitian untuk menguji pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap belanja pemerintah daerah di Indonesia dengan menggunakan sampel sebanyak 70 kabupaten dan 20 kota di Provinsi Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur dan Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) dan Bali. Data yang dianalisis dalam penelitian ini adalah data *cross section* yakni data tahun 2001 dan 2002 dari laporan APBD Pemda yang diperoleh dari situs Departemen Dalam Negeri dan Departemen Keuangan. Hasil penelitian Abdullah dan Halim (2004) menunjukkan bahwa secara terpisah dan atau secara bersama-sama DAU dan PAD berpengaruh signifikan positif terhadap belanja daerah.

Maimunah (2006) menyatakan bahwa *Flypaper Effect* disebut sebagai suatu kondisi yang terjadi saat pemerintah daerah merespons (belanja) lebih banyak (lebih boros) dengan menggunakan dana transfer (*grants*) yang diproksikan dengan DAU daripada menggunakan kemampuan sendiri,

diproksikan dengan PAD. Hasil menunjukkan bahwa telah terjadi *flypaper effect* pada Belanja Daerah pada kabupaten/kota di Sumatera dan mempengaruhi prediksi Belanja Daerah periode ke depannya.

Kuncoro (2007) melakukan penelitian dengan mengangkat judul "Fenomena *Flypaper Effect* pada Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kota dan Kabupaten di Indonesia", menyatakan bahwa peningkatan alokasi transfer diikuti dengan pertumbuhan belanja yang lebih tinggi. Gejala ini memperlihatkan bahwa birokrat pemerintahan daerah bertindak sangat reaktif terhadap transfer yang diterima dari pusat. Ada indikasi peningkatan belanja yang tinggi tersebut disebabkan karena inefisiensi belanja pemerintahan daerah terutama belanja operasional. Hasil menunjukkan bahwa *flypaper effect* terjadi pada kinerja keuangan pemerintah daerah kota dan kabupaten di Indonesia.

Sari dan Yahya (2009) meneliti tentang Pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Langsung pada pemerintah/kota di Provinsi Riau. Hasil penelitian secara parsial, Dana Alokasi Umum memberikan pengaruh yang signifikan terhadap Belanja Langsung, sedangkan Pendapatan Asli Daerah menunjukkan pengaruh yang tidak signifikan terhadap Belanja Langsung, dan secara simultan Dana Alokasi Umum dan Pendapatan Asli Daerah secara bersama-sama mempunyai pengaruh signifikan terhadap Belanja Langsung.

Adventinus Kristanto Lambut, Sifrid S Pangemanan, dan Heince Wokas (2013) pun melakukan penelitian yang berjudul Analisis *Flypaper Effect* pada pemerintah daerah di Provinsi Sulawesi Utara. Tujuan dari penelitian yang

dilakukan oleh Adventinus dkk ini adalah untuk melihat apakah dalam melakukan belanja daerah Provinsi Sulawesi Selatan terjadi *flypaper effect*. Alat analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah regresi berganda (*multiple regression*). Untuk mengetahui apakah terjadi *flypaper effect* di Provinsi Sulawesi Selatan, Adventinus dkk melakukannya dengan cara membandingkan koefisien yang didapat dari DAU dan PAD. Jika koefisien DAU > PAD, maka terjadi *flypaper effect*, dan begitupula sebaliknya. Hasil dari penelitian yang dilakukan oleh Adventinus Dkk ini adalah belanja daerah yang dilakukan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Selatan ini telah terjadi *flypaper effect* karena pemerintah daerah yang berada di Provinsi Sulawesi Selatan ini dalam melakukan belanja daerahnya masih memiliki ketergantungan terhadap dana yang berasal dari pemerintah pusat yaitu DAU sehingga dalam melakukan belanja daerahnya lebih besar menggunakan dana yang berasal dari pemerintah pusat yaitu DAU daripada menggunakan PAD.

2.2 Kerangka Pemikiran

PAD adalah Pendapatan Asli Daerah yang terdiri dari Hasil Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Pendapatan dari Laba Perusahaan Daerah dan lain-lain Pendapatan yang Sah. Dana alokasi Umum adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antardaerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Belanja daerah adalah semua pengeluaran pemerintah daerah pada suatu periode anggaran.

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa untuk pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah (membiayai belanja daerah), pemerintahan pusat akan mentransfer Dana Perimbangan yang terdiri dari Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, dan bagian daerah dari Dana Bagi Hasil yang terdiri dari Pajak dan Sumber Daya Alam. Pemasukan pemerintah daerah selain dari dana perimbangan tersebut, juga mempunyai sumber pendanaan sendiri berupa Pendapatan Asli Daerah, Pembiayaan, dan lain-lain pendapatan.

Flypaper effect tidak disimbolkan dalam kerangka pemikiran karena *flypaper effect* merupakan sebuah fenomena yang terjadi saat pemerintah daerah merespons belanja lebih banyak/boros dengan menggunakan DAU daripada PAD. Fenomena *flypaper effect* muncul dengan kecenderungan peningkatan belanja daerah bahwa penggunaan DAU tahun sebelumnya dapat dijadikan prediksi belanja daerah. Belanja daerah ini juga tidak disimbolkan dalam kerangka konseptual.

2.2.1 Pengaruh DAU terhadap Belanja Daerah

DAU merupakan sumber pendapatan yang penting bagi sebuah daerah dalam memenuhi pengeluarannya. Besarnya DAU yang diterima oleh pemerintah daerah dapat menunjukan tingkat kemandirian suatu daerah. Semakin banyak DAU yang diterima maka daerah tersebut masih bergantung kepada pemerintah pusat yang menandakan bahwa daerah tersebut belum mandiri dan belum siap menjadi daerah otonom seperti yang tertuang dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah.

Salah satu fungsi DAU untuk menutup celah yang terjadi karena kebutuhan daerah melebihi dari potensi penerimaan daerah yang ada, sehingga distribusi DAU kepada daerah-daerah yang memiliki kemampuan relatif besar akan lebih kecil dan sebaliknya daerah-daerah yang kemampuan relatif kecil akan memperoleh DAU yang relatif besar. Demikian pula dengan PAD yang mempunyai inti tujuan untuk menekan ketergantungan daerah akan transfer dana alokasi umum, sehingga secara perlahan-lahan pengalokasian dana alokasi umum dapat dikurangi seiring kemampuan fiskal daerah sehingga *flypaper effect* dapat dihindari.

Maimunah (2006) menyatakan bahwa telah terjadi *flypaper effect* dalam merespon belanja transfer DAU dan PAD di Pulau Sumatera. Holtz-Eakin et al dalam Abdullah & Halim (2003) menyatakan bahwa terdapat ketertarikan sangat erat antara transfer dari pemerintah pusat dengan belanja pemerintah daerah. Legrenzi & Milas dalam Abdullah & Halim (2003), menggunakan sampel *municipalities* di Itali, menemukan bukti empiris bahwa dalam jangka panjang transfer berpengaruh terhadap belanja daerah. Secara spesifik mereka menegaskan bahwa variabel-variabel kebijakan pemerintah daerah dalam jangka pendek disesuaikan (*adjusted*) dengan transfer yang diterima, sehingga memungkinkan terjadinya respons yang non-linear dan *asymmetric*.

2.2.2 Pengaruh PAD terhadap Belanja Daerah

PAD merupakan sumber pendapatan penting sebuah daerah dalam memenuhi belanjanya, besarnya PAD yang diterima oleh pemerintah daerah dapat menunjukkan tingkat kemandirian suatu daerah. Semakin banyak PAD yang

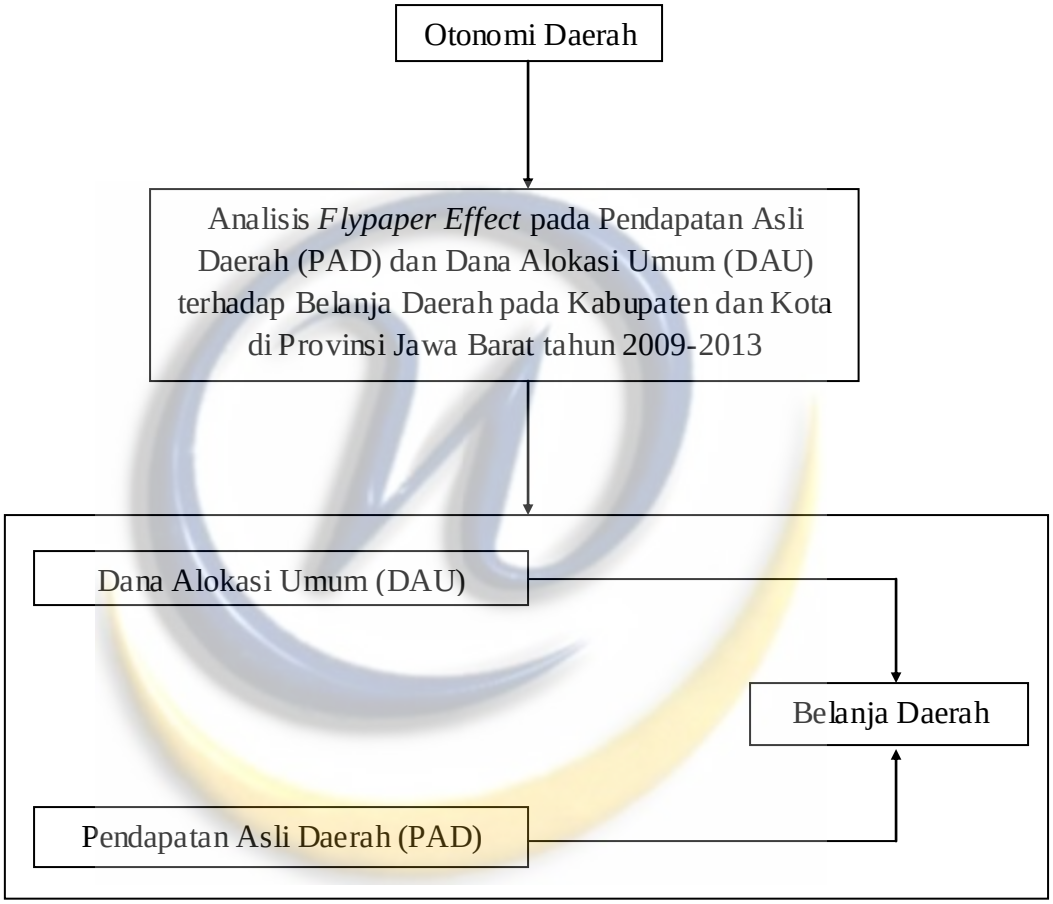
didapat semakin memungkinkan daerah tersebut untuk dapat memenuhi kebutuhan belanjanya sendiri tanpa harus bergantung pada pemerintah pusat, sehingga ini menunjukkan bahwa pemerintah daerah tersebut telah mampu untuk mandiri dan menjadi daerah otonom.

Salah satu tujuan utama dari desentralisasi fiskal adalah terciptanya kemampuan dalam hal keuangan daerah, di mana pemerintah daerah diharapkan mampu menggali sumber-sumber keuangan lokal, khususnya melalui Pendapatan Asli Daerah. Daerah yang memiliki tingkat pertumbuhan PAD yang positif mempunyai kemungkinan untuk memiliki tingkat pendapatan per kapita yang lebih baik, sehingga dapat memberikan pengaruh yang positif terhadap pertumbuhan ekonomi di suatu daerah, dalam hal ini jika PAD meningkat maka, dana yang akan dikelola untuk pembangunan juga mengalami peningkatan, dalam arti semakin besar pendapatan yang didapat, maka tingkat pengeluaran akan bergerak meningkat, sehingga ada kecenderungan untuk menghabiskan dana anggaran daerah. Dalam hal ini, pemerintah daerah akan berinisiatif untuk lebih menggali potensi-potensi daerah dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi.

Berdasarkan penjelasan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa pendapatan berpengaruh terhadap belanja, di mana besarnya belanja daerah akan ditentukan oleh besarnya pendapatan yang diterima oleh suatu daerah. Dengan semakin besarnya pendapatan yang berhasil didapat oleh pemerintah daerah, maka akan semakin tinggi pula alokasi belanja yang akan dianggarkan oleh pemerintah daerah. Sekalipun realisasi belanja daerah lebih besar daripada pendapatan

daerahnya, namun sisa kekurangannya tetap menggunakan dana dari sisa lebih perhitungan anggaran pada tahun sebelumnya.

Pemaparan keterangan di atas dapat digambarkan sebagai berikut:



Gambar 2.1
Kerangka Pemikiran

2.3 Hipotesis Penelitian

Menurut Vardiansyah (2008), hipotesis atau hipotesa adalah jawaban sementara terhadap masalah yang masih bersifat praduga karena masih harus dibuktikan kebenarannya. Berdasarkan uraian di atas, maka dapat ditentukan hipotesis penelitian sebagai berikut :

H1: Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh positif terhadap Belanja Daerah (BD)

H2: Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh positif terhadap Belanja Daerah (BD)

Untuk menentukan *flypaper effect*, tidak digunakan hipotesis, karena *flypaper effect* merupakan sebuah fenomena yang terjadi saat pemerintah daerah merespons belanja daerah lebih boros dengan menggunakan DAU daripada menggunakan PAD.