

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Otonomi Daerah dan Keuangan Daerah

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sementara itu, yang dimaksud dengan Daerah Otonom yang selanjutnya disebut Daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Menurut Mamesah (1995:16) dalam Siagian (2009), keuangan daerah dapat diartikan sebagai semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, demikian pula segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan kekayaan daerah sepanjang belum dimiliki/dikuasi oleh negara atau daerah yang lebih tinggi serta pihak-pihak lain sesuai ketentuan/peraturan perundangan yang berlaku. Kemudian, ruang lingkup keuangan daerah menurut Halim (2004:20) dalam Siagian (2009) terdiri dari keuangan daerah yang dikelola langsung dan kekayaan daerah yang dipisahkan. Yang termasuk dalam kekayaan daerah yang dikelola langsung adalah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan barang-barang inventaris milik daerah. Kekayaan daerah yang dipisahkan meliputi Badan usaha Milik Daerah (BUMD).

2.2 Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Otonomi Daerah yang dilaksanakan telah meningkatkan peran dan tanggung jawab pemerintah daerah dalam mengelola daerahnya masing-masing agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya, selain dari pembangunan daerahnya. Maka, diperlukannya sumber-sumber pendanaan yang dapat memenuhi kebutuhan dan keperluan daerahnya. Sumber-sumber pendanaan

tersebut dapat berasal dari pemerintah pusat maupun pemerintahan daerah itu sendiri. Sumber-sumber pendanaan dari pemerintahan daerah terdiri atas Pendapatan Asli Daerah (PAD), dana perimbangan, dan lain-lain pendapatan daerah yang sah. Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan pendapatan daerah adalah semua hak daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan.

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) meliputi pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan milik daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Selanjutnya dalam penelitian ini Pendapatan Asli Daerah akan disebut PAD.

2.2.1 Pajak Daerah

Undang-Undang yang mengatur tentang pajak daerah adalah Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 menyebutkan bahwa Pajak Daerah yang selanjutnya disebut Pajak adalah kontribusi wajib kepada daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Pembagian jenis-jenis Pajak Daerah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak daerah dan Retribusi Daerah digolongkan menjadi dua, yaitu:

1. Pajak Daerah Tingkat I atau Pajak Provinsi
 - a. Pajak Kendaraan Bermotor. Pajak atas kepemilikan dan/atau penguasaan kendaraan bermotor.
 - b. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor. Pajak atas penyerahan hak milik kendaraan bermotor sebagai akibat dari perjanjian dua pihak atau perbuatan sepihak atau keadaan yang terjadi karena jual beli, tukar menukar, hibah, warisan, atau pemasukan ke dalam badan usaha.
 - c. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor. Pajak atas penggunaan bahan bakar kendaraan bermotor.
 - d. Pajak Air Permukaan. Pajak atas pengambilan dan/atau pemanfaatan air permukaan.

- e. Pajak Rokok. Pungutan atas cukai rokok yang dipungut oleh Pemerintah.
2. Pajak Daerah Tingkat II atau Pajak Kabupaten/Kota
- a. Pajak Hotel. Pajak atas pelayanan yang disediakan oleh hotel. Hotel adalah fasilitas penyedia jasa penginapan/peristirahatan termasuk jasa terkait lainnya dengan dipungut bayaran, yang mencakup juga motel, losmen, gubuk pariwisata, wisma pariwisata, pesanggrahan, rumah penginapan dan sejenisnya, serta rumah kos dengan jumlah kamar lebih dari 10 (sepuluh).
 - b. Pajak Restoran. Pajak atas pelayanan yang disediakan oleh restoran. Restoran adalah fasilitas penyedia makanan dan/atau minuman dengan dipungut bayaran, yang mencakup juga rumah makan, kafetaria, warung, bar, dan sejenisnya termasuk jasa boga/katering.
 - c. Pajak Hiburan. Pajak atas penyelenggaraan hiburan. Hiburan adalah semua jenis tontonan, pertunjukkan, permainan, dan/atau keramaian yang dinikmati dengan dipungut bayaran.
 - d. Pajak Reklame. Pajak atas penyelenggaraan reklame. Reklame adalah benda, alat, perbutan, atau media yang bentuk dan corak ragamnya dirancang untuk tujuan komersial memperkenalkan, menganjurkan, mempromosikan, atau untuk menarik perhatian umum terhadap barang, jasa, orang, atau badan, yang dapat dilihat, dibaca, didengar, dirasakan, dan/atau dinikmati oleh umum.
 - e. Pajak Penerangan Jalan. Pajak atas penggunaan tenaga listrik, baik yang dihasilkan sendiri maupun dari sumber lain.
 - f. Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan. Pajak atas kegiatan pengambilan mineral bukan logam dan batuan, baik dari sumber alam di dalam dan/atau permukaan bumi untuk dimanfaatkan. Mineral bukan logam dan batuan adalah mineral bukan logam dan batuan sebagaimana dimaksud di dalam peraturan perundang-undangan di bidang mineral dan batubara.
 - g. Pajak Parkir. Pajak atas penyelenggaraan tempat parkir di luar badan jalan, baik yang disediakan berkaitan dengan pokok usaha maupun yang disediakan sebagai suatu usaha, termasuk penyediaan tempat penitipan kendaraan bermotor. Parkir adalah keadaan tidak bergerak suatu kendaraan yang tidak bersifat sementara.
 - h. Pajak Air Tanah. Pajak atas pengambilan dan/atau pemanfaatan air tanah. Air tanah adalah air yang terdapat di dalam lapisan tanah atau batuan di bawah permukaan tanah.
 - i. Pajak Sarang Burung Walet. Pajak atas kegiatan pengambilan dan/atau pengusahaan sarang burung walet.
 - j. Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan. Pajak atas bumi dan/atau bangunan yang dimiliki, dikuasai, dan/atau dimanfaatkan oleh orang pribadi atau badan, kecuali kawasan yang digunakan untuk kegiatan usaha perkebunan, perhutanan, dan pertambangan.
 - k. Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan. Pajak atas perolehan hak atas tanah dan/atau bangunan. Perolehan hak atas tanah dan/atau bangunan adalah perbuatan atau peristiwa hukum yang mengakibatkan

diperolehnya hak atas tanah dan/atau bangunan oleh orang pribadi atau badan.

2.2.2 Retribusi Daerah

Sebagaimana halnya pajak daerah, Undang-Undang yang mengatur tentang retribusi daerah adalah Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 menyebutkan bahwa retribusi daerah yang selanjutnya disebut retribusi adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan. Objek Retribusi adalah:

1. Jasa Umum. Pelayanan yang disediakan atau diberikan pemerintah daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan. Jenis Retribusi Jasa Umum adalah:
 - a. Retribusi Pelayanan Kesehatan
 - b. Retribusi Pelayanan Persampahan/Kebersihan
 - c. Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akta Catatan Sipil
 - d. Retribusi Pelayanan Pemakaman dan Penguburan Mayat
 - e. Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum
 - f. Retribusi Pelayanan Pasar
 - g. Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor
 - h. Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran
 - i. Retribusi Penggantian Biaya Cetak Peta
 - j. Retribusi Penyediaan dan/atau Penyedotan Kakus
 - k. Retribusi Pengolahan Limbah Cair
 - l. Retribusi Pelayanan Tera/Tera Ulang
 - m. Retribusi Pelayanan Pendidikan
 - n. Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi
2. Jasa Usaha. Pelayanan yang disediakan oleh pemerintah daerah dengan menganut prinsip komersial yang meliputi pelayanan dengan menggunakan/memanfaatkan kekayaan daerah yang belum dimanfaatkan secara optimal dan/atau pelayanan oleh pemerintah daerah sepanjang belum disediakan secara memadai oleh pihak swasta. Jenis Retribusi Jasa Usaha adalah:
 - a. Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah
 - b. Retribusi Pasar Grosir dan/atau Pertokoan
 - c. Retribusi Tempat Pelelangan
 - d. Retribusi Terminal
 - e. Retribusi Tempat Khusus Parkir
 - f. Retribusi Tempat Penginapan/Pesanggrahan/Villa
 - g. Retribusi Rumah Potong Hewan
 - h. Retribusi Pelayanan Pelabuhan

- i. Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga
 - j. Retribusi Penyeberangan di Air
 - k. Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah
3. Perizinan Tertentu. Pelayanan perizinan tertentu oleh pemerintah daerah kepada orang pribadi atau badan yang dimaksudkan untuk pengaturan dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasaranan, sarana, atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan. Jenis Retribusi Perizinan Tertentu adalah:
- a. Retribusi Izin Mendirikan Bangunan
 - b. Retribusi Izin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol
 - c. Retribusi Izin Gangguan
 - d. Retribusi Izin Trayek
 - e. Retribusi Izin Usaha Perikanan

2.2.3 Hasil Pengelolaan Kekayaan Milik Daerah yang Dipisahkan

Menurut Halim (2007:97), pengertian hasil pengelolaan kekayaan milik daerah yang dipisahkan merupakan penerimaan daerah yang berasal dari hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Jenis pendapatan ini dirinci menurut objek pendapatan yang mencakup : (1) bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik daerah/BUMD, (2) bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik negara/BUMN, dan (3) bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik swasta atau kelompok usaha masyarakat.

2.2.4 Lain-Lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah

Dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, Lain-Lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah meliputi:

- a. Hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan
- b. Jasa Giro
- c. Pendapatan Bunga
- d. Keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing
- e. Komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah.

Menurut Halim (2007:97) lain-lain pendapatan asli daerah yang sah 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:

- a. Hasil penjualan aset daerah yang tidak dipisahkan.
- b. Jasa giro.
- c. Pendapatan bunga.
- d. Penerimaan atas tuntutan ganti kerugian daerah.
- e. Penerimaan komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan, pengadaan barang, dan jasa oleh daerah.
- f. Penerimaan keuangan dari selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing.
- g. Pendapatan denda atas keterlambatan pelaksanaan pekerjaan.
- h. Pendapatan denda pajak.
- i. Pendapatan denda retribusi.
- j. Pendapatan hasil eksekusi atas jaminan.
- k. Pendapatan dari pengembalian.
- l. Fasilitas sosial dan umum.
- m. Pendapatan dari penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan.
- n. Pendapatan dari angsuran/cicilan penjualan.

2.3 Dana Alokasi Umum (DAU)

Dana Alokasi Umum (DAU) termasuk dalam Dana Perimbangan. Dana Perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah yang dimaksud dengan Dana Alokasi Umum (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.

Dana Alokasi Umum (DAU) untuk suatu daerah dialokasikan atas dasar celah fiskal dan alokasi dasar. Celah fiskal adalah kebutuhan fiskal dikurangi dengan kapasitas fiskal daerah. Sementara, alokasi dasar dihitung berdasarkan jumlah gaji pegawai negeri sipil daerah. Jumlah keseluruhan Dana Alokasi Umum (DAU) ditetapkan sekurang-kurangnya 26% (dua puluh enam persen) dari Pendapatan Dalam Negeri Neto yang ditetapkan dalam APBN. Proporsi Dana Alokasi Umum (DAU) antara daerah provinsi dan kabupaten/kota ditetapkan berdasarkan imbangannya kewenangan antara provinsi dan kabupaten/kota. Selanjutnya, dalam penelitian ini Dana Alokasi Umum akan disebut DAU.

Menurut Halim (2009) dalam Wahyuni (2015), adapun cara menghitung DAU menurut ketentuan adalah sebagai berikut:

- a. DAU ditetapkan sekurang-kurangnya 26% dari penerimaan dalam negeri yang ditetapkan dalam APBN.
- b. DAU untuk daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota ditetapkan masing-masing 10% dan 90% dari DAU sebagaimana ditetapkan diatas.
- c. DAU untuk Kabupaten/Kota tertentu ditetapkan berdasarkan perkalian jumlah DAU 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.

2.4 Belanja Daerah

Definisi dari Belanja Daerah menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah adalah semua kewajiban daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan. Menurut Renyowijoyo (2008) dalam Wahyuni (2015), Belanja Daerah diprioritaskan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat. Perlindungan dan peningkatan kualitas kehidupan masyarakat dimaksud diwujudkan dalam bentuk pelayanan dasar, pendidikan, penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan, fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak, serta mengembangkan sistem jaminan sosial. Belanja Daerah harus mempertimbangkan analisis standar belanja, standar harga, tolok ukur kinerja, dan standar pelayanan minimal yang ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, Belanja Daerah diklasifikasikan menurut kelompok belanja yang terdiri atas:

1. Belanja Tidak Langsung. Merupakan belanja yang dianggarkan tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan yang terdiri dari:
 - a. Belanja Pegawai. Merupakan belanja kompensasi, dalam bentuk gaji dan tunjangan, serta penghasilan lainnya yang di berikan kepada PNS yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.
 - b. Belanja Bunga. Digunakan untuk menganggarkan pembayaran bunga utang yang dihitung atas kewajiban pokok utang berdasarkan perjanjian pinjaman jangka pendek, menengah, dan panjang.
 - c. Belanja Subsidi. Digunakan untuk menganggarkan bantuan biaya produksi kepada perusahaan/lembaga tertentu agar harga

- jual produksi/jasa yang dihasilkan dapat terjangkau oleh masyarakat banyak.
- d. Belanja Hibah. Digunakan untuk menganggarkan pemberian hibah dalam bentuk uang, barang atau jasa kepada pemerintah atau pemerintah daerah lainnya, dan kelompok masyarakat/perorangan yang secara spesifik telah ditetapkan peruntukannya.
 - e. Bantuan Sosial. Digunakan untuk menganggarkan pemberian bantuan dalam bentuk uang dan/atau barang kepada masyarakat yang bertujuan untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat.
 - f. Belanja Bagi Hasil. Digunakan untuk menganggarkan dana bagi hasil yang bersumber dari pendapatan provinsi kepada kabupaten/kota atau pendapatan kabuapten/kota kepada pemerintah desa atau pendapatan pemerintah daerah tertentu kepada pemerintah daerah lainnya.
 - g. Belanja Bantuan Keuangan. Digunakan untuk menganggarkan bantuan keuangan yang bersifat umum atau khusus dari provinsi kepada kabupaten/kota, pemerintah desa, dan kepada pemerintah daerah lainnya.
 - h. Belanja Tidak Terduga. Merupakan belanja untuk kegiatan yang sifatnya tidak biasa atau tidak diharapkan berulang seperti penanggulangan bencana alam dan bencana sosial yang tidak diperkirakan sebelumnya.
2. Belanja Langsung. Merupakan belanja yang dianggarkan terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan pemerintahan daerah dan dianggarkan pada belanja SKPD berkenaan, yang terdiri dari:
- a. Belanja Pegawai. Digunakan untuk pengeluaran honorarium/upah dalam melaksanakan program dan kegiatan pemerintahan daerah.
 - b. Belanja Barang dan Jasa. Digunakan untuk pengeluaran pembelian/pengadaan barang yang nilai manfaatnya kurang dari 12 (duabelas) bulan dan/atau pemakaian jasa dalam melaksanakan program dan kegiatan pemerintahan daerah.
 - c. Belanja Modal. Digunakan untuk pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembelian/pengadaan atau pembangunan aset tetap berwujud yang mempunyai nilai manfaat lebih dari 12 (duabelas) bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintahan, seperti dalam bentuk tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, jalan, irigas dan jaringan, dan aset tetap lainnya.

2.5 Pengaruh PAD dan Pengaruh DAU terhadap Belanja Daerah

Menurut Pramuka (2010), 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 tergantung pada pemerintah

pusat, ini menunjukkan bahwa pemerintah daerah tersebut mampu untuk mandiri dan menjadi daerah otonom. Sementara, besarnya DAU yang diterima oleh pemerintah daerah dapat menunjukkan tingkat kemandirian suatu daerah. Semakin banyak DAU yang diterima maka daerah tersebut masih bergantung kepada pemerintah pusat yang menandakan bahwa daerah tersebut belum siap menjadi daerah otonom. Sebaliknya, semakin sedikit DAU yang diterima maka daerah tersebut mandiri dan siap menghadapi otonomi.

2.6 *Flypaper Effect*

Dalam Wahyuni (2015) mengungkapkan bahwa, istilah *Flypaper Effect* diperkenalkan pertama kali oleh Courant, Gramlich, dan Rubinfeld (1979) untuk mengartikulasikan pemikiran Arthur Okun (1930) yang menyatakan “*money sticks where it hits*”. *Flypaper Effect* adalah suatu fenomena pada suatu kondisi ketika Pemerintah Daerah merespon belanja daerahnya lebih banyak berasal dari transfer/*grants* atau spesifiknya pada transfer tidak bersyarat atau *unconditional grants* daripada pendapatan asli dari daerahnya tersebut sehingga akan mengakibatkan pemborosan dalam Belanja Daerah. Setiyono (2011) mengungkapkan bahwa, dengan adanya *Flypaper Effect* ini, daerah menjadi tidak optimal dalam menghimpun pendapatan asli daerahnya sendiri dan lebih tergantung pada bantuan dari pemerintah pusat dalam hal membiayai belanja daerahnya. Hal ini berakibat kepada kemandirian daerah yang sulit untuk meningkat karena daerah tidak optimal dalam meningkatkan kemampuan daerahnya dalam hal membiayai belanja daerah.

Menurut Turnbull dalam Afrizawati (2012), *Flypaper Effect* membawa implikasi dimana salah satunya akan meningkatkan belanja pemerintah daerah lebih besar dari pada penerimaan transfer itu sendiri serta kecenderungan untuk menanti bantuan dari pusat di banding mengelola sumber daya daerah sendiri. Menurut Tresch (2002:920-921) dalam Afrizawati (2012), analisis empiris yang mengarah pada *Flypaper Effect* adalah terletak pada dua prinsip dasar yaitu: 1) Model yang menunjukkan bagaimana pemerintah merespon bantuan dana transfer (*grants*) yang akan digunakan untuk mengukur *demand* pelayan publik; 2) Model *median* (rata-rata) merupakan model yang dipilih untuk melihat respon transfer per

wilayah yang menerima bantuan dana transfer dari pemerintah, dimana pemerintah pusat melihat ada indikasi bahwa dana yang diberikan harus habis untuk dibelanjakan, sehingga anggapan tersebut dapat mempengaruhi pendapatan daerah mereka sendiri.

Menurut Gorodnichenko (2001) dalam Kuncoro (2007), *Flypaper Effect* dapat terjadi dalam dua versi, pertama merujuk pada peningkatan pajak daerah dan anggaran belanja pemerintah yang berlebihan, kedua mengarah pada elastisitas pengeluaran terhadap transfer yang lebih tinggi daripada elastisitas pengeluaran terhadap penerimaan pajak daerah. Dalam khasanah ekonomi, telaah mengenai *Flypaper Effect* dapat dikelompokkan menjadi 2 (dua) aliran pemikiran, yaitu model birokratik (*bureaucratic model*) dan ilusi fiskal (*fiscal illusion model*). Model birokratik menelaah *Flypaper Effect* dari sudut pandang dari birokrat, sedangkan model ilusi fiskal mendasarkan kanjiannya dari sudut pandang masyarakat yang mengalami keterbatasan informasi terhadap anggaran pemerintah daerahnya. Secara implisit, model birokratik menegaskan *Flypaper Effect* sebagai akibat dari perilaku birokrat yang lebih leluasa membelanjakan transfer daripada menaikkan pajak. Dengan demikian, *Flypaper Effect* terjadi karena superioritas pengetahuan birokrat mengenai transfer. Informasi lebih yang dimiliki birokrat memungkinkannya memberikan pengeluaran yang berlebih. Menurut Tiebout (1956) dalam Kuncoro (2007), implikasi yang penting dari model birokratik ini adalah bahwa desentralisasi fiskal bisa membantu dalam menjelaskan pertumbuhan sektor publik. Dalam sistem yang terdesentralisasi, pemerintah daerah memiliki lebih banyak informasi untuk membedakan kepentingan penduduknya sehingga bisa memperoleh lebih banyak sumber daya perekonomian.

Menurut Oates (1979) dalam Kuncoro (2007) menyatakan *Flypaper Effect* dapat dijelaskan dengan ilusi fiskal. Bagi Oates, transfer akan menurunkan biaya rata-rata penyediaan barang publik (bukan biaya marginalnya). Namun, masyarakat tidak memahami penurunan biaya yang terjadi adalah pada biaya rata-rata atau biaya marginalnya. Masyarakat hanya percaya harga barang publik akan menurun. Bila permintaan barang publik tidak elastis, maka transfer berakibat pada kenaikan pajak bagi masyarakat. Ini berarti *Flypaper Effect* merupakan

akibat dari ketidaktahuan masyarakat akan anggaran pemerintah daerah. Menurut Schawallie (1989) dalam Kuncoro (2007), lebih jauh, ilusi fiskal diartikan sebagai kesalahan persepsi masyarakat baik mengenai pembiayaan maupun alokasi anggaran dan keputusan mengenai kedua hal tersebut dihasilkan justru dari kesalahan persepsi semacam ini. Becker (1996) dan Bailey dan Connolly (1998) dalam Kuncoro (2007) mengidentifikasi beberapa isu yang selalu muncul dalam pembahasan mengenai *Flypaper Effect*. Salah satu isu yang penting adalah respon yang tidak simetri terhadap perubahan transfer. Teori perilaku konsumen di atas menjelaskan bahwa respon terhadap perubahan transfer seharusnya indifferen. Hal ini berarti bahwa pengaruh perubahan transfer pada perilaku fiskal pemerintah daerah akan sama terlepas apakah sumbangan tersebut diperoleh melalui tuntutan kenaikan atau melalui serangkaian kenaikan lalu dikurangi secara gradual.

Pada penelitian yang dilakukan oleh Maimunah (2006) mengindikasikan bahwa telah terjadi *Flypaper Effect* pada belanja daerah pada kabupaten/kota di Sumatera. *Flypaper Effect* juga berpengaruh dalam memprediksi belanja daerah periode ke depan dan tidak adanya perbedaan terjadinya *Flypaper Effect* baik pada daerah yang PAD-nya rendah maupun daerah yang PAD-nya tinggi pada kabupaten/kota di pulau Sumatera. Sedangkan, penelitian yang dilakukan oleh Setiyono (2011) mengindikasikan bahwa perilaku belanja pemerintah dalam merespon DAU lebih besar daripada belanja pemerintah merespon PAD pada kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur dan fenomena *Flypaper Effect* ditimbulkan karena besaran variabel DAU yang lebih besar dibandingkan dengan variabel PAD.

Penelitian yang dilakukan Afrizawati (2012) mengindikasikan bahwa hasil pengujian menunjukkan pengaruh DAU terhadap Belanja Daerah lebih besar dibandingkan pengaruh PAD terhadap Belanja Daerah, yang artinya terjadi *Flypaper Effect* pada 7 (tujuh) kabupaten/kota di Sumatera Selatan. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah kabupaten/kota di Sumatera Selatan cenderung menunggu saja dana transfer (*grants*) dari pemerintah pusat, tetapi mereka belum berusaha secara optimal untuk mengelola sumber-sumber kekayaan alam yang bertujuan untuk meningkatkan PAD.

2.7 Penelitian Terdahulu

Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian yang telah dilakukan oleh peneliti-peneliti sebelumnya. Dibawah ini adalah ringkasan penelitian-penelitian terdahulu yang menjadi pedoman bagi penulis dalam penelitian yang berjudul *Flypaper Effect* pada Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Belanja Daerah di Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Selatan Periode 2011-2013.

Terdapat lima penelitian terdahulu yang berkaitan dengan penelitian yang dilakukan oleh penulis, yaitu:

Tabel 2.1
Peneliti Terdahulu

No.	Peneliti	Judul Penelitian	Variabel	Hasil Penelitian
1.	Mutiara Maimunah (2006)	<i>Flypaper Effect</i> pada Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota di Pulau Sumatera	Variabel dependen: Belanja Daerah. Variabel Independen: DAU, PAD, dan Kemampuan Daerah	Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa besarnya nilai DAU dan PAD mempengaruhi besarnya nilai Belanja Daerah (pengaruh positif) dan telah terjadi <i>Flypaper Effect</i> pada Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota di Sumatera.
2.	Nyoto Setiyono (2011)	Analisis Pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja	Variabel dependen: Belanja Daerah. Variabel	Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa PAD dan DAU berpengaruh terhadap Belanja Langsung dan Belanja Tak

		Daerah pada Kabupaten/Kota di Jawa Timur Tahun 2008 dan 2009	independen: PAD dan DAU	Langsung. Fenomena <i>Flypaper Effect</i> masih ditimbulkan karena besaran variabel DAU yang lebih besar dibandingkan dengan variabel PAD.
3.	Afrizawati (2012)	Analisis <i>Flypaper Effect</i> pada Belanja Daerah Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan	Variabel dependen: Belanja Daerah. Variabel independen: PAD dan DAU	Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa DAU dan PAD sama-sama berpengaruh terhadap Belanja Daerah namun, DAU cenderung lebih dominan. Sehingga, terjadi <i>Flypaper Effect</i> pada Belanja Daerah di Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan.
4.	Tiari Juniarti Purba (2015)	Analisis <i>Flypaper Effect</i> pada Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Daerah pada Pemerintah Daerah Tingkat Provinsi di	Variabel dependen: Belanja Daerah. Variabel independen: DAU dan PAD	Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa DAU dan PAD berpengaruh positif dan signifikan terhadap Belanja Daerah. Terdapat fenomena <i>Flypaper Effect</i> dalam kinerja anggaran pemerintah

		Indonesia		daerah tingkat provinsi di Indonesia, ditunjukkan oleh lebih besarnya pengaruh DAU dibandingkan PAD terhadap Belanja Daerah.
5.	Sri Wahyuni (2015)	<i>Flypaper Effect</i> pada Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara	Variabel dependen: Belanja Daerah. Variabel independen: DAU dan PAD	Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa DAU dan PAD berpengaruh secara positif dan signifikan terhadap Belanja Daerah. Fenomena <i>Flypaper Effect</i> tidak terjadi pada Belanja Daerah Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara.

2.8 Kerangka Pemikiran

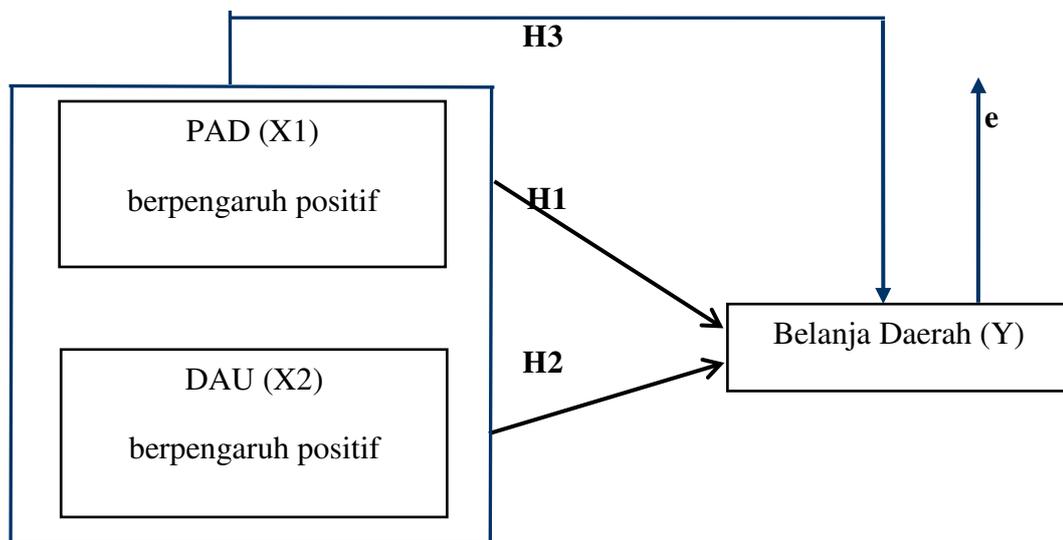
Menurut Sugiyono (2013:89) bahwa:

Kerangka berpikir merupakan sintesa tentang hubungan antar variabel yang disusun dari berbagai teori yang telah dideskripsikan. Berdasarkan teori-teori yang telah dideskripsikan tersebut, selanjutnya dianalisis secara kritis dan sistematis, sehingga menghasilkan sintesa tentang hubungan antar variabel yang diteliti.

Penulis menguraikan bagaimana variabel PAD dan variabel DAU yang akan dianalisis berpengaruh terhadap variabel Belanja Daerah dan diduga

berpengaruh signifikan dan positif terhadap Belanja Daerah dan melihat apakah terjadi *Flypaper Effect* pada Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan.

Berikut ini adalah kerangka pemikiran dalam melakukan penelitian ini yang didasarkan pada teori yang telah dikemukakan sebelumnya:



Gambar 2.1 Kerangka Pemikiran

2.9 Hipotesis

Menurut Sanusi (2013:44):

Hipotesis merupakan hasil pemikiran rasional yang dilandasi oleh teori, dalil, hukum, dan sebagainya yang sudah ada sebelumnya. Hipotesis juga dapat berupa pernyataan yang menggambarkan atau memprediksi hubungan-hubungan tertentu di antara dua variabel atau lebih, yang kebenaran hubungan tersebut tunduk pada peluang untuk menyimpang dari kebenaran.

Berdasarkan rumusan masalah, tujuan dari penelitian, dan kerangka pemikiran yang telah diuraikan, maka penulis mengajukan hipotesis dalam penelitian ini adalah:

H1 = PAD berpengaruh positif dan signifikan terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan periode 2011-2013.

H2 = DAU berpengaruh positif dan signifikan terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan periode 2011-2013.

H3 = PAD dan DAU berpengaruh positif dan signifikan terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan periode 2011-2013.

H4 = Pengaruh DAU terhadap Belanja Daerah lebih besar daripada pengaruh PAD terhadap Belanja Daerah sehingga, adanya *Flypaper Effect* yang terjadi pada Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan periode 2011-2013.