

## **II. TINJAUAN PUSTAKA**

### **A. Pengeluaran Pemerintah**

Pengeluaran pemerintah mencerminkan kebijakan pemerintah. Apabila pemerintah telah menetapkan suatu kebijakan untuk membeli barang dan jasa, pengeluaran pemerintah mencerminkan biaya yang harus dikeluarkan oleh pemerintah untuk melaksanakan kebijakan tersebut (Mangkoesebroto, 1994).

Teori mengenai pengeluaran pemerintah juga dapat dikelompokkan menjadi 2 bagian yaitu teori makro dan teori mikro (Mangkoesebroto, 1994).

#### **1. Teori Makro Pengeluaran Pemerintah**

Pengeluaran pemerintah dalam arti riil dapat dipakai sebagai indikator besarnya kegiatan pemerintah yang dibiayai oleh pengeluaran pemerintah. Semakin besar dan banyak kegiatan pemerintah semakin besar pula pengeluaran pemerintah yang bersangkutan (Suparmoko, 1987).

Boediono (1999) mengungkapkan bahwa dalam teori ekonomi makro, pengeluaran pemerintah terdiri dari tiga pos utama yang dapat digolongkan sebagai berikut:

- a. Pengeluaran pemerintah untuk pembelian barang dan jasa.

- b. Pengeluaran pemerintah untuk gaji pegawai. Perubahan gaji pegawai mempunyai pengaruh terhadap proses makro ekonomi, di mana perubahan gaji pegawai akan mempengaruhi tingkat permintaan secara tidak langsung.
- c. Pengeluaran pemerintah untuk transfer payment. Transfer payment bukan pembelian barang atau jasa oleh pemerintah dipasar barang melainkan mencatat pembayaran atau pemberian langsung kepada warganya yang meliputi misalnya pembayaran subsidi atau bantuan langsung kepada berbagai golongan masyarakat, pembayaran pensiun, pembayaran bunga untuk pinjaman pemerintah kepada masyarakat. Secara ekonomis transfer payment mempunyai status dan pengaruh yang sama dengan pos gaji pegawai meskipun secara administrasi keduanya berbeda (Boediono, 1999).

### **1.1 Teori Rostow dan Musgrave**

Model ini dikembangkan oleh Rostow dan Musgrave yang menghubungkan perkembangan pengeluaran pemerintah dengan tahapan-tahapan pembangunan ekonomi yaitu tahap awal, tahap menengah dan tahap lanjut. Pada tahap awal perkembangan ekonomi, menurut mereka rasio pengeluaran pemerintah terhadap pendapatan nasional relatif besar. Hal ini dikarenakan pada tahap ini persentase investasi pemerintah terhadap total investasi besar sehingga pemerintah harus menyediakan berbagai sarana dan prasarana seperti pendidikan, kesehatan, prasarana transportasi dan sebagainya (Dumairy, 1997).

Pada tahap menengah pembangunan ekonomi, investasi pemerintah tetap diperlukan guna memacu pertumbuhan agar dapat lepas landas. Namun pada tahap ini peranan investasi swasta sudah semakin membesar. Peranan pemerintah tetap besar pada tahap menengah, oleh karena peranan swasta yang semakin besar ini banyak menimbulkan kegagalan pasar dan juga menyebabkan pemerintah harus menyediakan barang dan jasa publik dalam jumlah yang lebih banyak dan kualitas yang lebih baik. Selain itu, pada tahap ini perkembangan ekonomi menyebabkan terjadinya hubungan antar sektor yang semakin rumit. Misalnya pertumbuhan ekonomi yang ditimbulkan oleh perkembangan sektor industri, menimbulkan semakin tingginya tingkat pencemaran udara dan air sehingga pemerintah harus turun tangan untuk mengatur dan mengurangi akibat negatif dari polusi itu terhadap masyarakat. Pemerintah juga harus melindungi buruh yang berada dalam posisi yang lemah agar dapat meningkatkan kesejahteraan mereka (Basri, 2005).

Dalam satu proses pembangunan menurut Musgrave, rasio investasi swasta terhadap *Gross National Product* (GNP) semakin besar. Tetapi rasio investasi pemerintah terhadap GNP akan semakin kecil. Sementara itu, Rostow berpendapat bahwa pada tahap lanjut pembangunan terjadi peralihan aktivitas pemerintah dari penyediaan prasarana ekonomi ke pengeluaran untuk layanan sosial seperti program kesejahteraan hari tua, program pendidikan, program pelayanan kesehatan masyarakat dan sebagainya (Dumairy, 1997).

Teori Rostow dan Musgrave adalah pandangan yang timbul dari pengamatan atas pengalaman pembangunan ekonomi yang dialami banyak negara tetapi tidak disadari oleh suatu teori tertentu. Selain tidak jelas apakah tahap pertumbuhan ekonomi terjadi dalam tahap demi tahap atau beberapa tahap dapat terjadi secara simultan (Mangkoesobroto, 1994).

### **1.2 Teori Adolf Wagner**

Pengamat empiris oleh Adolf Wagner terhadap negara-negara Eropa, Amerika Serikat dan Jepang pada abad ke 19 menunjukkan bahwa aktivitas pemerintah dalam perekonomian cenderung semakin meningkat. Wagner mengukur perbandingan pengeluaran pemerintah terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) dengan mengemukakan suatu teori mengenai perkembangan pengeluaran pemerintah yang semakin besar dalam persentase terhadap PDB (Dumairy, 1997).

Wagner menyatakan bahwa dalam suatu perekonomian apabila pendapatan per kapita meningkat maka secara relatif pengeluaran pemerintah pun akan meningkat terutama disebabkan karena pemerintah harus mengatur hubungan yang timbul dalam masyarakat, hukum, pendidikan, rekreasi, kebudayaan dan sebagainya (Mangkoesobroto, 1994). Temuannya kemudian oleh Richard A. Musgrave dinamakan Hukum Pengeluaran Pemerintah yang selalu Meningkat (*The Law of Growing Public Expenditure*). Sedangkan Wagner sendiri menamakannya sebagai Hukum Wagner yaitu Hukum Aktivitas Pemerintah

yang selalu Meningkat (*The Law of Ever Increasing State Activity*) (Dumairy, 1997).

Menurut Mangkoesobroto (1994) Hukum tersebut dapat dirumuskan dengan notasi:

$$\frac{GpCt}{YpCt} > \frac{GpCt - 1}{YpCt - 1} > \frac{GpCt - 2}{YpCt - 2} > \dots > \frac{GpCt - n}{YpCt - n}$$

Di mana:

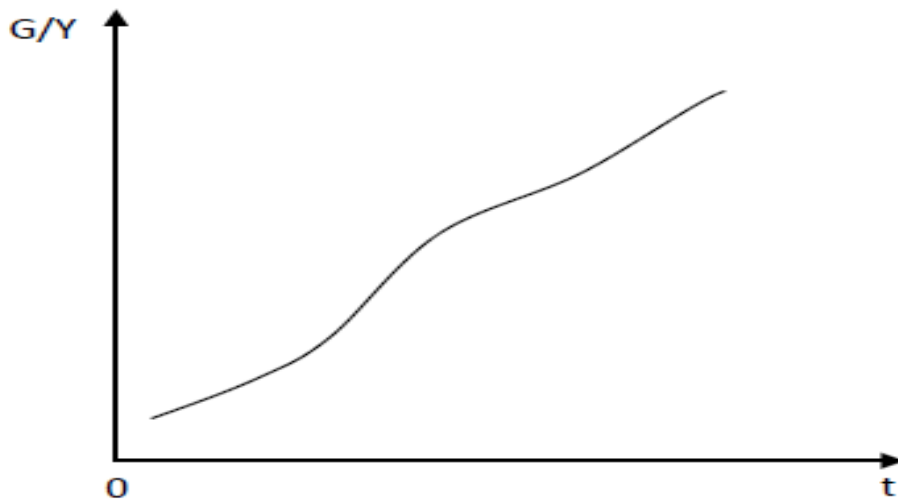
GpC : Pengeluaran pemerintah perkapita

YpC : Produk atau pendapatan nasional per kapita

t : Indeks waktu

Hukum tersebut memberi dasar akan timbulnya kegagalan pasar dan eksternalitas. Sehingga Wagner menyadari bahwa dengan bertumbuhnya perekonomian akan menyebabkan hubungan antara industri dengan industri dan hubungan industri dengan masyarakat akan semakin rumit dan kompleks. Sehingga potensi terjadinya kegagalan eksternalitas negatif semakin besar (Mangkoesobroto, 1994).

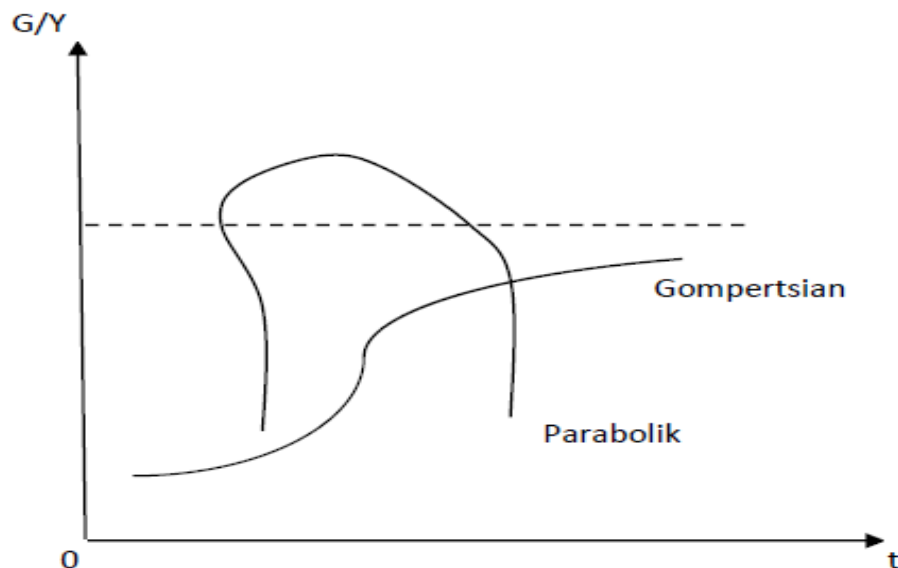
Secara grafik rasio pengeluaran pemerintah terhadap pendapatan nasional (GpC/YpC) atau (G/Y) ditunjukkan oleh sebuah kurva eksponensial sebagai berikut:



Sumber: Dumairy (1997).

**Gambar 4. Kurva Pengeluaran Pemerintah terhadap Pendapatan Nasional berdasarkan Hukum Wagner (I)**

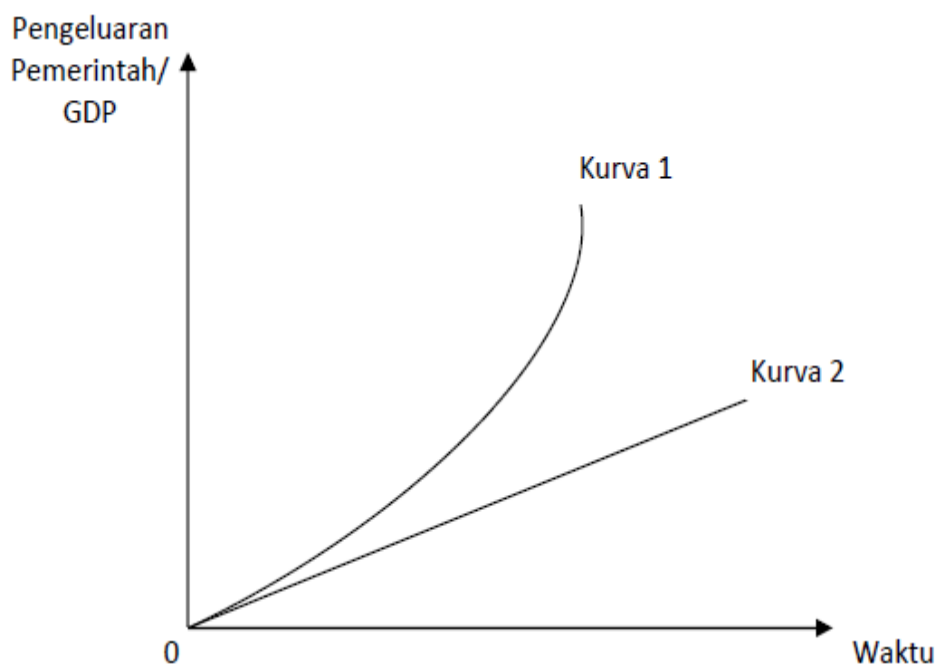
Persoalan yang belum terpecahkan ialah apakah dalam jangka panjang kurva tersebut akan berpola gompertsian (berarti sampai dengan suatu titik tertentu rasio G/Y akan kembali menurun) sebagaimana yang diperlihatkan oleh gambar kurva Gompertsian di bawah ini (Dumairy, 1997).



Sumber: Dumairy, 1997.

**Gambar 5. Kurva Pengeluaran Pemerintah terhadap Pendapatan Nasional berdasarkan Hukum Wagner (II)**

Hukum Wagner terdapat kelemahan yaitu tidak didasarkan pada suatu teori pemilihan barang publik. Tetapi Wagner mendasarkan pandangannya pada suatu teori yang disebut *organic theory of state* yaitu teori organis yang menganggap pemerintah sebagai individu yang bebas bertindak terlepas dengan masyarakat lain. Sebagaimana ditunjukkan dalam gambar sebagai berikut: secara relatif peranan pemerintah semakin meningkat (Mangkoesoebroto, 1994).



Sumber: Mangkoesoebroto, 1994.

**Gambar 6. Pertumbuhan Pengeluaran Pemerintah menurut Wagner**

Menurut Wagner ada lima hal yang menyebabkan pengeluaran pemerintah selalu meningkat yaitu tuntutan peningkatan perlindungan keamanan dan pertahanan, kenaikan tingkat pendapatan masyarakat, urbanisasi yang mengiringi pertumbuhan ekonomi, perkembangan ekonomi, perkembangan demokrasi dan ketidakefisienan birokrasi yang mengiringi perkembangan pemerintahan (Dumairy, 1997).

### **1.3 Teori Peacock Wiseman**

Peacock dan Wiseman adalah dua orang yang mengemukakan teori mengenai perkembangan pengeluaran pemerintah yang terbaik. Peacock dan Wiseman mengemukakan pendapat lain dalam menerangkan perilaku perkembangan pemerintah. Mereka mendasarkannya pada suatu analisis penerimaan pengeluaran pemerintah. Pemerintah selalu berusaha memperbesar pengeluarannya dengan mengandalkan memperbesar penerimaan dari pajak. Padahal masyarakat tidak menyukai pembayaran pajak yang besar (Mangkoesoebroto, 1994).

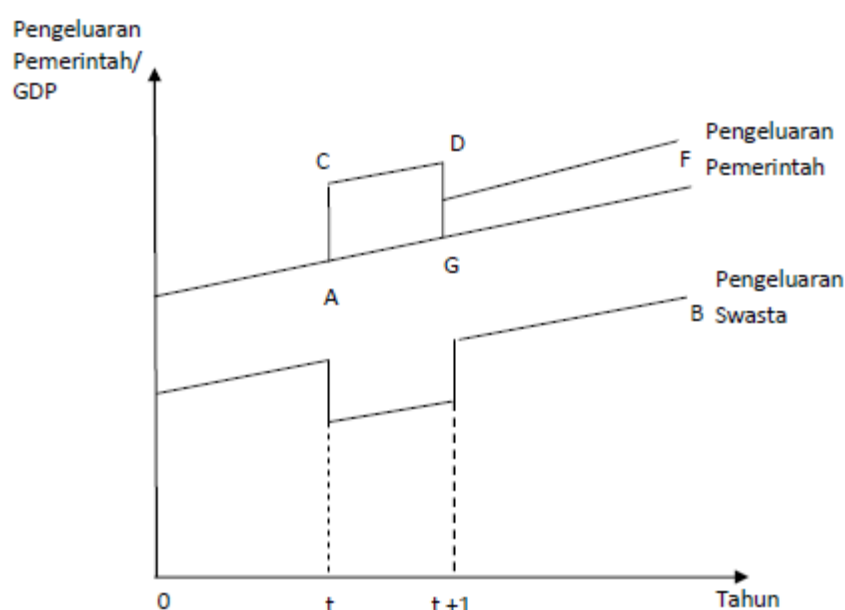
Dalam Basri (2005), Peacock dan Wiseman mendasarkan teori mereka pada suatu teori bahwa masyarakat mempunyai suatu tingkat toleransi pajak, yaitu suatu tingkat dimana masyarakat dapat memahami besarnya pungutan pajak yang dibutuhkan oleh pemerintah untuk membiayai pengeluaran pemerintah. Jadi masyarakat menyadari bahwa pemerintah membutuhkan dana untuk membiayai aktivitas pemerintah sehingga mereka mempunyai tingkat kesediaan masyarakat untuk membayar pajak. Tingkat toleransi ini merupakan kendala bagi pemerintah untuk menaikkan pemungutan pajak secara semena-mena. Menurut Peacock dan Wiseman adalah pertumbuhan ekonomi menyebabkan pemungutan pajak semakin meningkat walaupun tarif pajak tidak berubah dan meningkatnya penerimaan pajak menyebabkan pengeluaran pemerintah juga semakin meningkat.



Jadi dalam keadaan normal, kenaikan *Product Domestic Bruto* (PDB) menyebabkan baik penerimaan maupun pengeluaran pemerintah. Apabila keadaan normal jadi terganggu, katakanlah karena perang atau eksternalitas lain, maka pemerintah terpaksa harus memperbesar pengeluarannya untuk mengatasi gangguan tersebut. Konsekuensinya timbul tuntutan untuk memperoleh penerimaan pajak lebih besar. Pungutan pajak yang lebih besar menyebabkan dana swasta untuk berinvestasi dan modal kerja menjadi berkurang. Efek ini disebut efek penggantian (*displacement effect*) yaitu adanya gangguan sosial menyebabkan aktivitas swasta dialihkan pada aktivitas pemerintah (Basri, 2005).

Dalam Mangkoesoebroto (1994), Pengentasan gangguan tidak hanya cukup dibiayai semata-mata dengan pajak sehingga pemerintah harus meminjam dana dari luar negeri. Setelah gangguan teratasi muncul kewajiban melunasi utang dan membayar bunga. Pengeluaran pemerintah yang semakin bertambah bukan hanya karena *Gross National Product* (GNP) bertambah tetapi karena adanya kewajiban baru tersebut. Akibat lebih lanjut adalah pajak tidak menurun kembali ke tingkat semula meskipun gangguan telah berakhir. Selain itu, masih banyak aktivitas pemerintah yang baru kelihatan setelah terjadinya perang dan ini disebut efek inspeksi (*inspection effect*). Adanya gangguan sosial juga akan menyebabkan terjadinya konsentrasi kegiatan ke tangan pemerintah yang sebelumnya dilaksanakan oleh swasta. Efek inilah disebut sebagai efek konsentrasi (*concentration effect*).

Dengan adanya ketiga efek tersebut menyebabkan bertambahnya aktivitas pemerintah sehingga setelah perang selesai tingkat pajak tidak menurun kembali pada tingkat sebelum terjadi perang. Jadi berbeda dengan pandangan Wagner, perkembangan pengeluaran pemerintah versi Peacock dan Wiseman tidaklah berbentuk suatu garis, tetapi seperti tangga. Hal ini dapat dilihat pada gambar berikut ini: (Mangkoesoebroto, 1994).



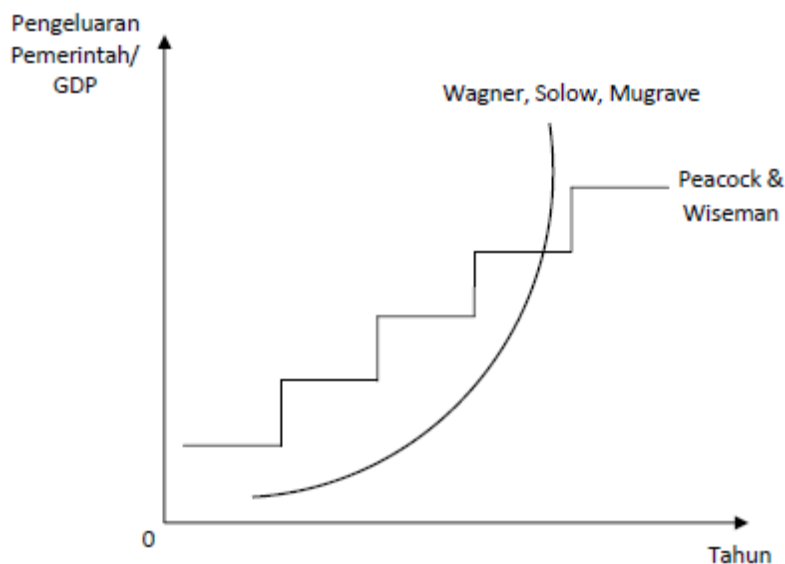
Sumber: Mangkoesoebroto, 1994.

**Gambar 7. Kurva Teori Peacock dan Wiseman**

Dalam keadaan normal,  $t$  ke  $t+1$ , pengeluaran pemerintah dalam persentase terhadap GNP meningkat sebagaimana yang ditunjukkan garis AG. Apabila pada tahun  $t$  terjadi perang maka pengeluaran pemerintah meningkat sebesar AC dan kemudian meningkat seperti yang ditunjukkan pada segmen CD.

Setelah perang selesai pada tahun  $t+1$ , pengeluaran pemerintah tidak menurun ke G. Hal ini disebabkan setelah perang, pemerintah membutuhkan tambahan dana untuk mengembalikan pinjaman pemerintah yang digunakan dalam pembiayaan pembangunan. Kenaikan tarif pajak tersebut dimaklumi oleh

masyarakat sehingga tingkat toleransi pajak meningkat dan pemerintah dapat memungut pajak yang lebih besar tanpa menimbulkan gangguan dalam masyarakat. Secara grafik, perkembangan pengeluaran pemerintah versi Peacock dan Wiseman bukanlah berpola seperti kurva mulus berslope positif sebagaimana tersirat dalam pendapat Rostow dan Musgrave. Melainkan berslope positif dengan bentuk patah-patah seperti tangga yang dapat dilihat pada gambar di bawah ini:



Sumber: Dumairiy, 1997.

**Gambar 8. Perkembangan Pengeluaran Pemerintah Berdasarkan Pendapat Rostow Musgrave dan Peacock Wiseman**

Dalam Mangkoesobroto (1994), Bird mengkritik hipotesa yang dikemukakan oleh Peacock dan Wiseman. Bird menyatakan bahwa selama terjadinya gangguan sosial memang terjadi pengalihan aktivitas pemerintah dari pengeluaran sebelum gangguan ke pengeluaran yang berhubungan dengan gangguan tersebut. Hal ini akan diikuti oleh peningkatan persentase pengeluaran pemerintah terhadap Produk Domestik Bruto (PDB). Akan tetapi setelah terjadinya gangguan, persentase pengeluaran pemerintah terhadap

PDB akan menurun secara perlahan-lahan kembali ke keadaan semula. Jadi menurut Bird, efek pengalihan merupakan gejala dalam jangka pendek, tetapi tidak terjadi dalam jangka panjang.

## **2. Teori Mikro Pengeluaran Pemerintah**

Tujuan dari teori mikro mengenai perkembangan pengeluaran pemerintah adalah untuk menganalisis faktor-faktor yang menimbulkan permintaan akan barang publik dan faktor-faktor yang mempengaruhi tersedianya barang publik. Interaksi antara permintaan dan penawaran akan barang publik menentukan jumlah barang publik yang akan disediakan melalui anggaran belanja. Jumlah barang publik yang akan disediakan tersebut, selanjutnya akan menimbulkan permintaan akan barang lain. Sebagai contoh, misalnya pemerintah menetapkan akan membuat sebuah pelabuhan udara baru. Pelaksanaan pembuatan pelabuhan baru tersebut menimbulkan permintaan akan barang lain yang dihasilkan oleh sektor swasta seperti semen, baja, alat-alat pengangkutan dan sebagainya (Basri, 2005). Dalam Basri (2005), teori mikro mengenai pengeluaran pemerintah dapat dirumuskan sebagai berikut:

### **2.1 Penentuan Permintaan**

$$U_i = f(G, X)$$

Di mana:

G = Vektor dari barang publik

X = Vektor dari barang swasta

i = Individu

U = Fungsi utilitas

Seorang individu mempunyai permintaan akan barang publik dan swasta. Akan tetapi, permintaan efektif akan barang tersebut (pemerintah dan swasta) tergantung pada kendala anggaran (*budget constraints*). Misalkan seorang individu (i) membutuhkan barang publik (K) sebanyak  $G_i$ . Untuk menghasilkan barang K sebanyak  $G_k$ , pemerintah harus mengatur sejumlah kegiatan. Misalnya pemerintah berusaha untuk meningkatkan penjagaan keamanan. Dalam pelaksanaan usaha meningkatkan keamanan tersebut tidak mungkin bagi pemerintah untuk menghapus sama sekali angka kejahatan. Karena itu, pemerintah dan masyarakat harus menetapkan suatu tingkat keamanan yang dapat ditolerir oleh masyarakat. Suatu tingkat keamanan tertentu dapat dicapai dengan berbagai kombinasi aktivitas atau dengan menggunakan berbagai fungsi produksi (Basri, 2005).

Dalam Mangkoesoebroto (1994) Perkembangan pengeluaran pemerintah dapat dijelaskan dengan beberapa faktor dibawah ini yaitu:

- Perubahan permintaan akan barang publik.
- Perubahan dari aktivitas pemerintah dalam menghasilkan barang publik dan juga perubahan dari kombinasi faktor produksi yang digunakan dalam proses produksi.
- Perubahan kualitas barang publik.
- Perubahan harga faktor produksi.

## 2.2 Penentuan Tingkat Output

Barang dan jasa publik yang disediakan oleh pemerintah ditentukan oleh politisi yang memilih jumlah barang dan jasa yang dihasilkan. Disamping itu, para politisi juga menentukan jumlah pajak yang akan dikenakan kepada masyarakat untuk membiayai barang dan jasa publik tersebut dalam menentukan jumlah barang dan jasa yang akan disediakan. Para politisi memperhatikan selera atau keinginan masyarakat, agar masyarakat merasa puas dan tetap memilih mereka dalam sebagai wakil masyarakat. Fungsi utilitas para politisi adalah sebagai berikut (Basri, 2005):

$$U_p = g(X, G, S)$$

Di mana:

$U_p$  = Fungsi utilitas

$S$  = Keuntungan yang diperoleh politisi dalam bentuk materi atau kedudukan

$G$  = Vektor barang publik

$X$  = Vektor barang swasta

## B. Keuangan Daerah

Keuangan daerah merupakan bagian integral dari keuangan negara dalam pengalokasian sumber-sumber ekonomi, pemerataan hasil-hasil pembangunan dan menciptakan stabilitas ekonomi guna stabilitas sosial politik. Peranan keuangan daerah menjadi semakin penting karena adanya keterbatasan dana yang dapat dialihkan ke daerah berupa subsidi dan bantuan. Selain itu juga karena semakin kompleksnya persoalan yang dihadapi daerah yang pemecahannya membutuhkan partisipasi aktif dari masyarakat di daerah.

Peranan keuangan daerah akan dapat meningkatkan kesiapan daerah untuk mendorong terwujudnya otonomi daerah yang lebih nyata dan bertanggung jawab.

Mamesah (1995) mengemukakan bahwa keuangan negara ialah semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, demikian pula segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan kekayaan negara berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Kekayaan daerah ini sepanjang belum dimiliki atau dikuasai oleh negara atau daerah yang lebih tinggi, serta pihak-pihak lain sesuai dengan ketentuan dan peraturan perundangan yang berlaku. Pemerintah dalam melaksanakan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab memerlukan dana yang cukup dan terus meningkat sesuai dengan meningkatnya tuntutan masyarakat, kegiatan pemerintahan dan pembangunan. Dana tersebut diperoleh melalui kemampuan menggali sumber-sumber keuangan sendiri yang didukung oleh perimbangan keuangan pusat dan daerah sebagai sumber pembiayaan. Oleh karena itu, keuangan daerah merupakan tolak ukur bagi penentuan kapasitas dalam menyelenggarakan tugas-tugas otonomi, disamping tolak ukur lain seperti kemampuan sumber daya alam, kondisi demografi, potensi daerah, serta partisipasi masyarakat. Tujuan utama pengelolaan keuangan daerah, yaitu (1) tanggung jawab, (2) memenuhi kewajiban keuangan, (3) kejujuran, (4) hasil guna, dan (5) pengendalian (Binder, 1984).

Dalam upaya pemberdayaan pemerintah daerah saat ini, maka perspektif perubahan yang diinginkan dalam pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah adalah sebagai berikut (Mardiasmo, 2000):

1. Pengelolaan keuangan daerah harus bertumpu pada kepentingan publik (*public oriented*). Hal tersebut tidak hanya terlihat dari besarnya pengalokasian anggaran untuk kepentingan publik, tetapi juga terlihat dari besarnya partisipasi masyarakat (DPRD) dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan daerah.
2. Kejelasan tentang misi pengelolaan keuangan daerah pada umumnya dan anggaran daerah pada khususnya.
3. Desentralisasi pengelolaan keuangan dan kejelasan peran serta dari partisipasi yang terkait dalam pengelolaan anggaran, seperti DPRD, Kepala Daerah, Sekretaris Daerah dan perangkat daerah lainnya.
4. Kerangka hukum dan administrasi atas pembiayaan, investasi dan pengelolaan keuangan daerah berdasarkan kaidah mekanisme pasar, *value for money*, transparansi dan akuntabilitas.
5. Kejelasan tentang kedudukan keuangan DPRD, Kepala Daerah, dan PNS, baik rasio maupun dasar pertimbangannya.
6. Ketentuan tentang bentuk dan struktur anggaran, anggaran kinerja dan anggaran multi tahunan.
7. Prinsip pengadaan dan pengelolaan barang-barang daerah yang lebih profesional.



8. Prinsip akuntansi pemerintah daerah, laporan keuangan, peran DPRD, peran akuntan publik dalam pengawasan, pemberian opini dan rating kinerja anggaran, serta transparansi informasi anggaran kepada publik.
9. Aspek pembinaan dan pengawasan yang meliputi batasan pembinaan, peran asosiasi dan peran anggota masyarakat guna pengembangan profesionalisme aparat pemerintah daerah.
10. Pengembangan sistem informasi keuangan daerah untuk menyediakan informasi anggaran yang akurat dan komitmen pemerintah daerah terhadap penyebaran informasi, sehingga memudahkan pelaporan dan pengendalian, serta mempermudah mendapatkan informasi.

### **C. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)**

Berdasarkan pasal 64 ayat 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, Mamesah (1995) mengungkapkan bahwa APBD didefinisikan sebagai: “rencana operasional keuangan Pemerintah Daerah, dimana di satu pihak menggambarkan perkiraan pengeluaran setinggi-tingginya guna membiayai kegiatan-kegiatan dan proyek-proyek daerah dalam satu tahun anggaran tertentu, dan di pihak lain menggambarkan perkiraan penerimaan dan sumber-sumber penerimaan daerah guna menutupi pengeluaran-pengeluaran yang dimaksud”.

Menurut Halim (2002), Anggaran Daerah memiliki unsur-unsur sebagai berikut:

- Rencana kegiatan suatu daerah, beserta uraiannya secara rinci.

- Adanya sumber penerimaan yang merupakan target minimal untuk menutupi biaya-biaya sehubungan dengan aktivitas-aktivitas tersebut, dan adanya biaya-biaya yang merupakan batas maksimal pengeluaran yang akan dilaksanakan.
- Jenis kegiatan dan proyek yang dituangkan dalam bentuk angka.
- Periode anggaran, yaitu biasanya 1 (satu) tahun.

Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Departemen Keuangan Republik Indonesia (2004) mengungkapkan bahwa ketentuan mengenai penyusunan dan penetapan APBD dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara meliputi penegasan tujuan dan fungsi penganggaran pemerintah, penegasan peran DPR/DPRD dan pemerintah dalam proses penyusunan dan penetapan anggaran, pengintegrasian sistem akuntabilitas kinerja dalam sistem penganggaran, penyempurnaan klasifikasi anggaran, penyatuan anggaran, dan penggunaan kerangka pengeluaran jangka menengah dalam penyusunan anggaran.

Dalam Tampubolon (2011), mengatakan bahwa anggaran adalah alat akuntabilitas, manajemen, dan kebijakan ekonomi. Sebagai instrumen kebijakan ekonomi, anggaran berfungsi untuk mewujudkan pertumbuhan dan stabilitas perekonomian serta pemerataan pendapatan dalam rangka mencapai tujuan bernegara. Dalam Undang-Undang Dasar 1945 disebutkan bahwa belanja negara/belanja daerah dirinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja. Hal tersebut berarti bahwa setiap pergeseran anggaran

antarunit organisasi, antarkegiatan, antarjenis belanja harus mendapat persetujuan DPR/DPRD.

Untuk menjamin pengelolaan keuangan daerah dilakukan secara tertib, maka perlu dilakukan perencanaan dari segi penerimaan maupun pengeluarannya.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah suatu rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan berdasarkan Peraturan Daerah tentang APBD. APBD disusun berdasarkan pendekatan kinerja, yaitu suatu sistem anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja atau output dari perencanaan alokasi biaya atau input yang ditetapkan (Tampubolon, 2011).

Menurut Tampubolon (2011), APBD yang disusun dengan pendekatan kinerja memuat hal-hal sebagai berikut:

- Sasaran yang diharapkan menurut fungsi belanja.
- Standar pelayanan yang diharapkan dan perkiraan biaya satuan komponen kegiatan yang bersangkutan. Pengembangan standar pelayanan dapat dilaksanakan secara bertahap dan harus dilakukan secara berkesinambungan.

Pada hakekatnya, anggaran daerah merupakan salah satu alat untuk meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Atas dasar tersebut, penyusunan APBD hendaknya mengacu pada norma dan prinsip anggaran (Tampubolon, 2011).

Menurut Menteri Negara Otonomi Daerah Republik Indonesia dan Pusat Antar Universitas-Studi Ekonomi (PAU-SE) Universitas Gadjah Mada yang saat ini lebih dikenal dengan Pusat Studi Ekonomi dan Kebijakan Publik (PSEKP) Universitas Gadjah Mada menjelaskan mengenai prinsip-prinsip penyusunan anggaran yang terdiri dari:

a. Transparansi dan Akuntabilitas Anggaran

Transparansi dan akuntabilitas dalam penyusunan anggaran, penetapan anggaran, perubahan anggaran dan perhitungan anggaran merupakan wujud pertanggungjawaban pemerintah daerah kepada masyarakat, maka dalam proses pengembangan wacana publik di daerah sebagai salah satu instrumen kontrol pengelolaan anggaran daerah, perlu diberikan keleluasaan masyarakat untuk mengakses informasi tentang kinerja dan akuntabilitas anggaran. Oleh karena itu, anggaran daerah harus mampu memberikan informasi yang lengkap, akurat dan tepat waktu untuk kepentingan masyarakat, pemerintah daerah dan pemerintah pusat, dalam format yang akomodatif dalam kaitannya dengan pengawasan dan pengendalian anggaran daerah. Sejalan dengan hal tersebut, maka perencanaan, pelaksanaan dan pelaporan proyek dan kegiatan harus dilaksanakan secara terbuka dan dapat dipertanggungjawabkan secara teknis maupun ekonomis kepada pihak legislatif, masyarakat maupun pihak-pihak yang bersifat independen yang memerlukan.

b. Disiplin Anggaran

Struktur anggaran harus disusun dan dilaksanakan secara konsisten. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah adalah rencana pendapatan dan pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah untuk 1 (satu) tahun

anggaran tertentu yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah, sedangkan pencatatan atas penggunaan anggaran daerah sesuai dengan prinsip akuntansi keuangan daerah Indonesia. Tidak dibenarkan melaksanakan kegiatan/proyek yang belum/tidak tersedia anggarannya dalam APBD/perubahan APBD. Bila terdapat kegiatan baru yang harus dilaksanakan dan belum tersedia anggarannya, maka perubahan APBD dapat disegerakan atau dipercepat dengan memanfaatkan pasal pengeluaran tak terduga, bila masih memungkinkan. Anggaran yang tersedia pada setiap pos/pasal merupakan batas tertinggi pengeluaran, oleh karenanya tidak dibenarkan melaksanakan kegiatan/proyek melampaui batas kredit anggaran yang telah ditetapkan. Di samping itu pula, harus dihindari kemungkinan terjadinya duplikasi anggaran baik antar Unit Kerja antara Belanja Rutin dan Belanja Pembangunan serta harus diupayakan terjadinya integrasi kedua jenis belanja tersebut dalam satu indikator kinerja. Pengalokasian anggaran harus didasarkan atas skala prioritas yang telah ditetapkan, terutama untuk program yang ditujukan pada upaya peningkatan pelayanan masyarakat. Dengan demikian, akan dapat dihindari pengalokasian anggaran pada proyek-proyek yang tidak efisien.

c. Keadilan Anggaran

Keadilan merupakan salah satu misi utama yang diemban pemerintah daerah dalam melakukan berbagai kebijakan, khususnya yang berkaitan dengan pengelolaan anggaran daerah. Pelayanan umum akan meningkat dan kesempatan kerja juga akan makin bertambah apabila fungsi alokasi dan distribusi dalam pengelolaan anggaran telah dilakukan dengan benar, baik melalui alokasi belanja maupun mekanisme perpajakan serta retribusi yang

lebih adil dan transparan. Hal tersebut mengharuskan pemerintah daerah untuk merasionalkan pengeluaran atau belanja secara adil untuk dapat dinikmati hasilnya secara proporsional oleh para wajib pajak, retribusi maupun masyarakat luas. Penetapan besaran pajak daerah dan retribusi daerah harus mampu menggambarkan nilai-nilai rasional yang transparan dalam menentukan tingkat pelayanan bagi masyarakat daerah.

d. Efisiensi dan Efektivitas Anggaran

Hal yang perlu diperhatikan dalam prinsip ini adalah bagaimana memanfaatkan uang sebaik mungkin agar dapat menghasilkan perbaikan pelayanan kesejahteraan yang maksimal guna kepentingan masyarakat. Secara umum, kelemahan yang sangat menonjol dari anggaran selama ini adalah keterbatasan Daerah untuk mengembangkan instrumen teknis perencanaan anggaran yang berorientasi pada kinerja, bukan pendekatan incremental yang sangat lemah landasan pertimbangannya. Oleh karenanya, dalam penyusunan anggaran harus memperhatikan tingkat efisiensi alokasi dan efektivitas kegiatan dalam pencapaian tujuan dan sasaran yang jelas. Berkenan dengan itu, maka penetapan standar kinerja proyek dan kegiatan serta harga satuannya akan merupakan faktor penentu dalam meningkatkan efisiensi dan efektivitas anggaran.

e. Format Anggaran

Pada dasarnya APBD disusun berdasarkan format anggaran defisit (*defisit budget format*). Selisih antara pendapatan dan belanja mengakibatkan terjadinya surplus atau defisit anggaran. Apabila terjadi surplus, daerah dapat membentuk dana cadangan, sedangkan bila defisit, dapat ditutupi melalui

sumber pembiayaan pinjaman dan atau penerbitan obligasi daerah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

f. Struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Struktur APBD merupakan satu kesatuan yang terdiri dari:

- Pendapatan Daerah
- Belanja Daerah
- Pembiayaan

#### **D. Belanja Daerah**

Menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Pasal 1 Ayat 14, Belanja Daerah (BD) adalah semua kewajiban Daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan. Pengeluaran belanja berbeda dengan pengeluaran pembiayaan. Perbedaan tersebut terletak pada ada atau tidaknya pengembalian dana yang telah dikeluarkan. Pemerintah daerah tidak akan mendapatkan pembayaran kembali atas pengeluaran belanja yang terjadi, baik pada tahun anggaran berjalan maupun pada tahun anggaran berikutnya. Sedangkan pengeluaran pembiayaan merupakan pengeluaran yang akan diterima kembali pembayarannya pada tahun anggaran berjalan atau pada tahun anggaran berikutnya (Pramuka B.A, 2010).

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, struktur Belanja Daerah yang digunakan dalam APBD diklasifikasikan menurut klasifikasi ekonomi, yaitu: Belanja Operasi (BO); Belanja Modal (BM), dan Belanja Tidak Terduga. Belanja operasi adalah pengeluaran anggaran untuk kegiatan sehari-hari pemerintah daerah yang

memberikan manfaat jangka pendek. Belanja operasi terdiri dari: Belanja Pegawai, Belanja Barang, Belanja Bunga, Belanja Subsidi, Belanja Hibah, dan Belanja Bantuan Sosial. Belanja modal merupakan pengeluaran yang dianggarkan untuk pembelian atau pengadaan aset tetap dan aset lainnya untuk digunakan dalam kegiatan pemerintahan yang memiliki kriteria sebagai berikut: masa manfaatnya lebih dari 12 bulan, merupakan objek pemeliharaan, jumlah nilai rupiahnya material sesuai dengan kebijakan akuntansi. Belanja modal terdiri dari belanja tanah; belanja peralatan dan mesin; belanja gedung dan bangunan; belanja jalan, irigasi dan jaringan; belanja aset tetap dan lainnya; dan belanja aset lainnya. Belanja Tidak Terduga adalah pengeluaran anggaran untuk kegiatan yang sifatnya tidak biasa dan tidak diharapkan berulang seperti penanggulangan bencana, bencana sosial dan pengeluaran tidak terduga lainnya yang sangat diperlukan dalam rangka penyelenggaraan kewenangan pemerintah pusat/daerah. Belanja tidak terduga antara lain meliputi belanja penanganan bencana dan belanja pelaksanaan kewenangan.

Menurut Rofiq (2007), "Belanja Daerah merupakan perkiraan beban pengeluaran daerah yang dialokasikan secara adil dan merata agar relatif dapat dinikmati oleh seluruh kelompok masyarakat tanpa diskriminasi, khususnya dalam pemberian pelayanan umum". Belanja daerah dipergunakan dalam rangka mendanai pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan propinsi atau kabupaten/kota yang terdiri dari urusan wajib, urusan pilihan dan urusan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu yang dapat dilaksanakan



bersama antara pemerintah dan pemerintah daerah atau antar pemerintah daerah yang ditetapkan dengan ketentuan perundang-undangan.

Menurut Afiah (2009), Belanja daerah adalah “kewajiban pemerintah daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih”. Belanja daerah, meliputi semua pengeluaran dari rekening kas umum daerah yang mengurangi ekuitas dana, merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran dan tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh daerah. Belanja daerah meliputi: Belanja Langsung, yaitu belanja yang terkait langsung dengan pelaksanaan program; Belanja Tidak Langsung, yaitu belanja tugas pokok dan fungsi yang tidak dikaitkan dengan pelaksanaan program.

Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Departemen Keuangan-Republik Indonesia (2004), mengungkapkan bahwa pada dasarnya pemerintahan daerah memiliki peranan yang penting dalam pemberian pelayanan publik. Hal ini didasarkan pada asumsi bahwa permintaan terhadap pelayanan publik dapat berbeda-beda antar daerah. Sementara itu, Pemerintah Daerah juga memiliki kedudukan yang paling dekat dengan publik untuk mengetahui dan mengatasi perbedaan-perbedaan dalam permintaan dan kebutuhan pelayanan publik tersebut. Satu hal yang menjadi sangat penting adalah bagaimana memutuskan untuk mendelegasikan tanggung jawab pelayanan publik atau fungsi belanja pada berbagai tingkat pemerintahan.

Menurut Tampubolon (2011), Secara teoritis terdapat dua pendekatan yang berbeda dalam pendelegasian fungsi belanja, yaitu pendekatan “pengeluaran” dan pendekatan “pendapatan”. Menurut pendekatan “pengeluaran”, kewenangan sebagai tanggung jawab antar tingkat pemerintahan dirancang sedemikian rupa agar tidak saling timpang tindih. Pendelegasian ditentukan berdasarkan kriteria yang bersifat obyektif, seperti tingkat lokalitas dampak dari fungsi tertentu, pertimbangan keseragaman kebijakan dan penyelenggaraan, kemampuan teknik dan manajerial pada umumnya, pertimbangan faktor-faktor luar yang berkaitan dengan kewilayahan, efisiensi dan skala ekonomi. Sedangkan menurut pendekatan “pendapatan”, sumber pendapatan publik dialokasikan antar berbagai tingkat pemerintah yang merupakan hasil dari tawar-menawar politik. Pertukaran iklim politik sangat mempengaruhi dalam pengalokasian sumber dana antar tingkat pemerintahan. Selanjutnya, meskipun pertimbangan prinsip di atas masih relevan, namun kemampuan keuangan daerah menjadi pertimbangan yang utama.

#### **E. Dana Alokasi Umum (DAU)**

Yani (2008) mengungkapkan bahwa “DAU adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antardaerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. DAU dialokasikan untuk propinsi dan kabupaten/kota”.

Menurut Tampubolon (2011) DAU bertujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antardaerah melalui penerapan formula yang mempertimbangkan

kebutuhan dan potensi daerah. DAU suatu daerah ditentukan atas besar kecilnya celah fiskal (*fiscal gap*) suatu daerah yang merupakan selisih antara kebutuhan daerah (*fiscal need*) dan potensi daerah (*fiscal capacity*).

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah memberikan pengertian bahwa DAU adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antar daerah, untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi fiskal.

Perubahan dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 menegaskan kembali mengenai formula celah fiskal dan penambahan variabel DAU. Alokasi DAU bagi daerah yang potensi fiskalnya besar, tetapi kebutuhan fiskalnya 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.

Menurut Kuncoro (2004) “DAU merupakan *block grant* yang diberikan kepada semua kabupaten dan kota untuk tujuan mengisi kesenjangan antara kapasitas dan kebutuhan fiskalnya, dan didistribusikan dengan formula berdasarkan prinsip-prinsip tertentu yang secara umum mengindikasikan bahwa daerah miskin dan terbelakang harus menerima lebih banyak daripada daerah kaya”.

Sidik (2003) dalam Kuncoro (2004) DAU dapat diartikan sebagai berikut:

- a. Salah satu komponen dari Dana Perimbangan pada APBN, yang pengalokasiannya didasarkan atas konsep Kesenjangan Fiskal atau Celah Fiskal (*fiscal gap*), yaitu selisih antara Kebutuhan Fiskal dengan Kapasitas Fiskal.
- b. Instrumen untuk mengatasi *horizontal imbalance*, yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antardaerah dimana penggunaannya ditetapkan sepenuhnya oleh daerah.
- c. *Equalization grant*, yaitu berfungsi untuk menetralisasi ketimpangan kemampuan keuangan dengan adanya PAD, Bagi Hasil pajak dan Bagi Hasil Sumber Daya Alam (SDA) yang diperoleh daerah.

Panggabean dkk. (1999) dalam Tampubolon (2011), berpendapat bahwa sistem hubungan keuangan pusat daerah adalah bagian dari sistem fiskal. Sebagai sebuah instrumen, sistem hubungan keuangan pusat daerah berfungsi sebagai alat untuk memberikan kepada pemerintah daerah sebagian dari penerimaan pajak nasional. Hal itu dilakukan dengan cara transfer dari anggaran pemerintah pusat ke anggaran pemerintah daerah. DAU dengan demikian merupakan bagian dari mekanisme redistribusi yang karenanya prinsip keadilan harus merupakan komponen terpenting dalam tujuan alokasi. Prinsip dasar alokasi DAU terdiri dari:

- Kecukupan (*adequacy*)
- Netralitas dan efisiensi (*neutrality and efficiency*)
- Akuntabilitas (*accountability*)
- Relevansi dengan tujuan (*relevance*)

- Keadilan (*equity*)
- Objektivitas dan transparansi (*objectivity and transparency*)
- Kesederhanaan (*simplicity*)

Menurut Pramuka B.A (2010), 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. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Pasal 27 menetapkan jumlah kebutuhan DAU ditetapkan sekurang-kurangnya 26 persen dari Pendapatan Dalam Negeri Neto yang ditetapkan dalam APBD.

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Pasal 29 menambahkan proporsi DAU antara provinsi dan kabupaten/kota ditetapkan berdasarkan imbangannya antara provinsi dan kabupaten/kota. DAU diprioritaskan penggunaannya untuk mendanai gaji dan tunjangan pegawai, kesejahteraan pegawai, kegiatan operasi dan pemeliharaan serta pembangunan fisik sarana dan prasarana dalam rangka peningkatan pelayanan dasar dan pelayanan umum yang dibutuhkan masyarakat (Pramuka B.A, 2010).

#### **F. Pendapatan Asli Daerah (PAD)**

Menurut Yani (2008), Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah “pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan”.

Pendapatan asli daerah adalah penerimaan daerah dari berbagai usaha pemerintah daerah untuk mengumpulkan dana guna keperluan daerah yang bersangkutan dalam membiayai kegiatan rutin maupun pembangunannya, yang terdiri atas pajak daerah, retribusi daerah, bagian laba usaha milik daerah, dan lain-lain penerimaan asli daerah yang sah (Rusydi, 2010).

Menurut pasal 6 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pendapatan Asli Daerah (PAD) berasal dari:

- Hasil pajak daerah.
- Hasil retribusi daerah.
- Hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan.
- Penerimaan dari dinas dan lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Berdasarkan pada Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Pasal 6 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah dapat dijelaskan:

#### 1. Pajak Daerah

Pajak merupakan iuran yang dapat dipaksakan kepada wajib pajak oleh pemerintah dengan balas jasa yang tidak langsung dapat ditunjuk. Pada pokoknya pajak memiliki dua peranan utama yaitu sebagai sumber penerimaan negara (fungsi budget) dan sebagai alat untuk mengatur (fungsi regulator) (Miyasto, 2009).

Menurut Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 pajak daerah yang selanjutnya disebut pajak yaitu iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepala 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. Dari batasan atau definisi diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa unsur-unsur pajak adalah:

- Iuran masyarakat kepada negara
- Berdasarkan undang-undang
- Tanpa balas jasa secara langsung
- Untuk membiayai pengeluaran pemerintah

## 2. Retribusi Daerah

Retribusi daerah adalah pungutan paksa yang dilakukan pemerintah daerah terhadap wajib retribusi dengan kontra prestasi langsung yang diberikan pemerintah daerah kepada wajib retribusi (Miyasto, 2009).

Peraturan pemerintah Nomor 66 Tahun 2002 tentang retribusi daerah pasal satu menyebutkan bahwa retribusi adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian ijin tertentu yang khusus disediakan oleh pemerintah daerah dengan menganut prinsip komersial karena pada dasarnya dapat pula disediakan oleh sektor swasta.

Menurut Undang-undang Nomor 34 tahun 2000 retribusi daerah yang selanjutnya disebut retribusi yaitu pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian ijin tertentu yang khusus disediakan dan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan pribadi atau badan. Dari definisi di atas terlihat bahwa ciri-ciri mendasar dari retribusi daerah adalah:

- Retribusi dipungut oleh daerah.
- Dalam pungutan retribusi terdapat prestasi yang diberikan daerah yang langsung dapat di tunjuk.
- Retribusi dikenakan kepada siapa saja yang memanfaatkan barang atau jasa yang disediakan oleh daerah.

### 3. Bagian Laba Perusahaan Daerah

Sumber pendapatan asli daerah yang ketiga yaitu adalah laba dari perusahaan daerah. Karena berbentuk perusahaan maka prinsip pengelolaannya berdasarkan atas asas-asas ekonomi perusahaan. Dengan demikian perusahaan harus mencari keuntungan dan selanjutnya sebagian dari keuntungan tersebut diserahkan ke kas daerah (Miyasto, 2009).

Dalam Miyasto (2009) mengatakan bahwa perusahaan daerah merupakan salah satu komponen yang diharapkan dalam memberikan kontribusinya bagi pendapatan daerah, tapi sifat utama dari perusahaan daerah bukanlah berorientasi pada keuntungan, akan tetapi justru dalam memberikan jasa dan menyelenggarakan kemanfaatan umum, atau dengan perkataan lain perusahaan daerah menjalankan fungsi ganda yang harus terjamin keseimbangannya yaitu



fungsi ekonomi. Miyasto (2009) juga menyebutkan fungsi pokok dari perusahaan daerah adalah:

- Sebagai dinamisator perekonomian daerah, yang berarti perusahaan daerah harus mampu memberikan rangsangan bagi berkembangnya perekonomian daerah.
- Sebagai penghasil pendapatan daerah yang berarti harus mampu memberikan manfaat ekonomis sehingga terjadi keuntungan yang dapat diserahkan ke kas daerah.
- Pendapatan Lain-lain yang disahkan Penerimaan lain-lain, di lain pihak adalah penerimaan pemerintah daerah di luar penerimaan-penerimaan dinas, pajak, retribusi dan bagian laba perusahaan daerah. Penerimaan ini antara lain berasal dari sewa rumah dinas milik daerah, hasil penjualan barang-barang (bekas) milik daerah, penerimaan sewa kios milik daerah dan penerimaan uang langganan majalah daerah. Fungsi utama dari dinas-dinas daerah adalah memberikan pelayanan umum kepada masyarakat tanpa terlalu memperhitungkan untung dan ruginya, tetapi dalam batas-batas tertentu dapat didayagunakan untuk bertindak sebagai organisasi ekonomi yang memberikan pelayanan dengan imbalan jasa. Penerimaan lain-lain membuka kemungkinan bagi pemerintah daerah untuk melakukan berbagai kegiatan yang menghasilkan baik yang berupa materi dalam hal kegiatan bersifat bisnis, maupun non materi dalam hal kegiatan tersebut untuk menyediakan, melapangkan atau memantapkan suatu kebijakan pemerintah daerah dalam suatu bidang tertentu (Miyasto,2009).

### **G. *Flypaper Effect***

Sudrajat (2010) menyatakan bahwa *flypaper effect* merupakan suatu kondisi pada saat pemerintah daerah merespon berbeda (lebih boros) dalam menentukan belanja daerah dengan mendasarkan pada transfer dari pemerintah pusat dibandingkan dengan pendapatan asli daerahnya. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa pemerintah daerah menunggu alokasi DAU yang diperolehnya sebelum menentukan berapa besar belanja yang akan dihabiskannya, sehingga belanja periode mendatang cenderung lebih besar jumlahnya.

Menurut Gorodnichenko (2001) dalam Kuncoro (2007) fenomena *flypaper effect* mengarah pada elastisitas pengeluaran terhadap transfer yang lebih tinggi daripada elastisitas pengeluaran terhadap penerimaan pajak daerah. Fenomena *flypaper effect* membawa implikasi lebih luas bahwa transfer akan meningkatkan belanja pemerintah daerah yang lebih besar daripada penerimaan transfer itu sendiri (Turnbull, 1998 dalam Kuncoro, 2007).

Dalam Inman (2008) dikemukakan bahwa *flypaper effect* merupakan kondisi dimana transfer dari pemerintah pusat secara signifikan meningkatkan belanja publik jika dibandingkan dengan pendapatan daerah.

Dalam penelitian yang dilakukan oleh Prakosa (2004) menyatakan bahwa besarnya belanja daerah ditentukan oleh besarnya dana alokasi umum yang diterima. Dalam model prediksi, pemerintah daerah lebih bertumpu pada DAU daripada PAD dalam menentukan belanja daerah periode ke depan. Dengan

demikian daya prediksi DAU terhadap belanja daerah lebih tinggi daripada daya prediksi PAD terhadap belanja daerah.

#### **H. Pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Belanja Daerah (BD)**

Dalam literatur ekonomi dan keuangan daerah, hubungan pendapatan dan belanja daerah didiskusikan secara luas sejak akhir dekade 1950-an dan berbagai hipotesis tentang hubungan diuji secara empiris Chang & Ho (2002) dalam Syukriy & Halim (2003).

Dalam Syukriy & Halim (2003), Holtz-Eakin et al (1985) menyatakan bahwa terdapat keterkaitan sangat erat antara transfer dari Pempus dengan belanja pemerintah daerah. Studi Legrenzi dan Milas (2001), menggunakan sampel *municipalities* di Italia, 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 respon yang *non-linier* dan *asymmetric*.

Gamkhar dan Oates (1996) dalam Syukriy & Halim (2003), menyatakan bahwa pengurangan jumlah transfer (*cut in the federal grants*) menyebabkan penurunan dalam pengeluaran daerah. Syukriy & Halim (2003) mengemukakan bahwa Dana Alokasi Umum (DAU) merupakan sumber pendapatan yang penting bagi sebuah daerah dalam memenuhi pengeluarannya. 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 mandiri dan belum siap menjadi daerah otonom seperti yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Begitu juga sebaliknya, semakin sedikit DAU yang diterima maka daerah tersebut mandiri dan siap menghadapi otonomi.

### **I. Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Daerah (BD)**

Syukriy & Halim (2003), mengatakan bahwa hubungan PAD dengan belanja daerah merupakan hubungan tidak langsung yang membutuhkan *lag* waktu dalam sistem hubungannya. Daerah melakukan belanja untuk melaksanakan pembangunan, dimana pembangunan tersebut menghasilkan pendapatan bagi pemerintah dalam bentuk pajak dan retribusi. Jadi, belanja daerah pada tahun berjalan akan memberikan dampak bagi PAD pada tahun anggaran berikutnya.

Studi tentang pengaruh belanja daerah terhadap pendapatan daerah (*local own resources revenue*) sudah banyak dilakukan (Syukriy & Halim, 2003). Hipotesis yang menyatakan bahwa pendapatan daerah (terutama pajak) akan mempengaruhi belanja pemerintah daerah dikenal dengan nama *tax spend hypothesis* (Aziz et al, 2000; Doi, 1998; Von Furnsternberg et al, 1986 dalam Syukriy & Halim, 2003).

Dalam hal ini pengeluaran pemerintah daerah akan disesuaikan dengan perubahan dalam penerimaan pemerintah daerah atau perubahan pendapatan terjadi sebelum perubahan pengeluaran (Prakosa, 2004). Di dalam konteks internasional beberapa

penelitian yang telah dilakukan untuk melihat pengaruh belanja daerah terhadap pendapatan daerah misalnya adalah penelitian dari Prakosa (2004). Hasil dari penelitian tersebut adalah bahwa hipotesis pajak-belanja berlaku untuk kasus pemerintah daerah di beberapa negara Amerika Latin, yakni Columbia, Republik Dominika, Honduras dan Paraguay.

Friedman dalam Prakosa (2004) menyatakan bahwa kenaikan pajak akan meningkatkan kenaikan pengeluaran, melalui kenaikan pengeluaran tersebut selanjutnya akan meningkatkan pendapatan pajak pada periode berikutnya dana pendapatan daerah. Berdasarkan pada penelitian-penelitian sebelumnya maka dapat ditarik suatu hubungan antara belanja daerah dengan PAD. Hubungan antara belanja daerah dengan PAD adalah berhubungan positif, dengan asumsi dibutuhkan *lag* waktu. Jika belanja daerah pada tahun berjalan meningkat maka pendapatan daerah pada tahun berikutnya akan meningkat, demikian pula jika belanja daerah pada tahun berjalan menurun maka pendapatan daerah tahun berikutnya akan menurun.

#### **J. Pengaruh *Flypaper Effect* terhadap Prediksi Belanja Daerah (BD)**

Holtz-Eakin et al (1985) dalam Sukriy & Halim (2003) 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

(2003) bahwa daya prediksi DAU terhadap Belanja Daerah adalah lebih kuat pada regresi dengan *lag* (DAU 2001 terhadap Belanja Daerah 2002).

Widodo (2007) memberikan penjelasan bahwa dalam sebuah proses penyusunan anggaran ada sebuah teori yang dikenal dengan istilah *incrementalism*. Sistem penganggaran *Incrementalism* adalah sistem penganggaran yang hanya menambah atau mengurangi jumlah rupiah pada item-item anggaran yang sudah ada sebelumnya dengan menggunakan data tahun sebelumnya sebagai dasar untuk menyesuaikan besarnya penambahan atau pengurangan. *Incrementalism* juga terjadi pada penyusunan Belanja Daerah ditahun berikutnya dimana pemerintah daerah berusaha menambah atau mengurangi jumlah rupiah pengeluaran dan PAD yang diterima agar dana transfer yang diterima konstan dengan tahun sebelumnya atau malah bertambah.

## K. Penelitian Terdahulu

**Tabel 3. Daftar Penelitian Terdahulu Tentang *Flypaper Effect* dan Pengeluaran Pemerintah**

Studi	Judul	Metode Penelitian	Hasil Penelitian
B.A Pramuka (2010)	<i>Flypaper Effect</i> pada pengeluaran pemerintah daerah di Jawa	<i>Multiple Regression Analysis</i> . Dengan model: $BD = \alpha + b_1 DAU_t + b_2 PAD_t + e$	Secara simultan maupun secara parsial DAU dan PAD berpengaruh terhadap belanja daerah. Terbukti bahwa <i>flypaper effect</i> tidak terjadi pada Kabupaten dan Kota di Jawa; akan tetapi PAD dan DAU terbukti cenderung menyebabkan peningkatan jumlah belanja daerah di tahun

			berikutnya. Juga terbukti bahwa terdapat pengaruh yang signifikan dari DAUt-1 dan PADt-1 yang cenderung menyebabkan peningkatan jumlah Belanja Operasi maupun Belanja Modal di tahun berikutnya.
Irham Iskandar (2012)	<i>Flypaper Effect</i> pada <i>Unconditional Grant</i>	<i>Pooled OLS</i> dan <i>Random Effect</i> . Dengan model: $BDit = f(UGit, PADit, PDRBit)$ dispesifikasi menjadi: $BDit = b_0 + b_1 UGit + b_2 PADit + b_3 PDRBit + \mu it$	<i>Unconditional grants</i> berpengaruh signifikan dan mempunyai hubungan yang positif terhadap belanja daerah di Jawa Barat. PAD berpengaruh signifikan dan mempunyai hubungan yang positif terhadap belanja daerah di Jawa Barat. PDRB berpengaruh signifikan dan mempunyai hubungan yang negatif terhadap belanja daerah di Jawa Barat. Nilai koefisien PAD lebih besar dari <i>Unconditional Grants</i> dan keduanya signifikan. Ini menunjukkan tidak terjadi <i>Flypaper Effect</i> di Jawa Barat.
Afrizawati (2012)	Analisis <i>Flypaper Effect</i> pada Belanja Daerah Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan	<i>Multiple Regression Analysis</i> . Dengan model: $BDit = a + b_1 DAUit + b_2 PADit + e$	Variabel Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) secara signifikan berpengaruh terhadap besarnya Belanja Daerah tujuh Kabupaten/kota induk di Sumatera Selatan. Hal ini terlihat bahwa

			<p>kebijakan belanja daerah sebagian besar dipengaruhi oleh besarnya Dana Alokasi Umum dan Pendapatan Asli Daerah, dimana semakin besar pendapatan yang diterima oleh Kabupaten/kota maka Belanja Daerah akan semakin besar. Hasil pengujian menunjukkan pengaruh DAU terhadap Belanja Daerah lebih besar dibandingkan pengaruh PAD terhadap Belanja Daerah, yang artinya terjadi <i>flypaper effect</i> pada ketujuh Kabupaten/kota di Sumatera Selatan. Hal ini menunjukkan bahwa Pemerintah Kabupaten/kota di Sumatera Selatan cenderung menunggu saja dana transfer (<i>grants</i>) dari pemerintah pusat, tetapi mereka belum berusaha secara optimal untuk mengelola sumber-sumber kekayaan alam yang bertujuan untuk meningkatkan pendapatan asli daerah.</p>
Mutiara Maimunah (2006)	<p><i>Flypaper Effect</i> Pada Dana Alokasi Umum (DAU) Dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Terhadap Belanja Daerah</p>	<p>regresi sederhana (<i>simple regression</i>) dan regresi berganda (<i>multiple regression</i>). Dengan model:  <math display="block">Y_i = a + b_1 DAU_{1i} + e (1)</math> <math display="block">Y_i = a + b_2 PAD_{2i} + e (2)</math> <math display="block">Y_i = a + b_1 DAU_{1i} + b_2 PAD_{2i} + e</math></p>	<p>besarnya nilai DAU dan PAD mempengaruhi besarnya nilai Belanja daerah (pengaruh positif). telah terjadi <i>flypaper effect</i> pada Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota di Sumatera. tidak terdapat perbedaan terjadinya <i>flypaper</i></p>



	Pada Kabupaten/Kota Di Pulau Sumatera	$Y_i = a + b_1 \text{DAU}_{t-1} + b_2 \text{PAD}_{t-1} + e$	<i>effect</i> baik pada daerah yang PAD-nya rendah maupun daerah yang PAD-nya tinggi di Kabupaten/Kota pulau Sumatera. tidak terjadi <i>flypaper effect</i> pada Belanja Daerah bidang Pendidikan.
Suyanto (2010)	<i>Flypaper Effect Theory</i> Dalam Implementasi Kebijakan Desentralisasi Fiskal	regresi berganda ( <i>multiple regression</i> ). Dengan model: $\text{KFV}_{it} = b_0 + b_1 \text{DD}_{it}$	kebijakan dana desentralisasi membuat daerah otonom semakin tergantung pada dana transfer dari pemerintah pusat untuk membiayai pengeluarannya. Di sisi lain, kebijakan dana desentralisasi mendorong timbulnya <i>flypaper effect</i> , sehingga peningkatan dana desentralisasi yang ditransfer dari pemerintah pusat telah mendorong peningkatan pengeluaran daerah otonom secara lebih besar dibandingkan peningkatan pada kapasitas fiskal daerah. Kondisi ini dapat terjadi kemungkinan adanya <i>asymmetri information</i> .