

# ANALISIS PENGARUH DANA ALOKASI UMUM (DAU) DAN PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD) TERHADAP PREDIKSI BELANJA DAERAH (Studi Empirik di Wilayah Propinsi Jawa Tengah dan DIY)

Kesit Bambang Prakosa<sup>1</sup>

## Abstract

*The aim of this research is to analyse DAU and PAD's influence and their ability to predict district's spending in Indonesia. The samples of this research are taken from the realisation of budget of Kabupaten/Kota within the Province of Central Java and DIY. The results show that DAU and PAD partially as well as collectively have indeed influenced the realisation of budget and district's taxes. Furthermore, we might conclude from the results that there has been a flypaper effect which is showed by the DAU which has higher ability to predict district's spending than the PAD.*

**Keywords:** Dana Alokasi Umum (DAU), Pendapatan Asli Daerah (PAD), Pajak Daerah (PJD), Belanja Daerah (BJD) and flypaper effect.

## PENDAHULUAN

---

Berlakunya Undang-undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, membawa perubahan mendasar pada sistem dan mekanisme pengelolaan pemerintahan daerah. UU ini menegaskan bahwa untuk pelaksanaan kewenangan Pemda (Pemerintah Daerah), Pempus (Pemerintah Pusat) akan mentransferkan dana perimbangan kepada Pemda. Dana Perimbangan tersebut terdiri dari DAU (Dana Alokasi Umum), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan bagian daerah dari bagi hasil pajak pusat. Di samping dana perimbangan tersebut, Pemda juga memiliki sumber pendanaan sendiri berupa PAD, pinjaman daerah, maupun lain-lain penerimaan daerah yang sah. Kebijakan penggunaan semua dana tersebut diserahkan kepada Pemda.

Tujuan dari transfer ini adalah untuk mengurangi kesenjangan fiskal antar-pemerintahan dan menjamin tercapainya standar pelayanan publik minimum diseluruh daerah (Simanjuntak dalam Sidik et al, 2002). Adanya transfer dana ini bagi Pemda merupakan sumber pendanaan dalam melaksanakan kewenangannya, sedangkan kekurangan pendanaan diharapkan dapat digali melalui sumber pendanaan sendiri. Namun, kenyataannya, transfer dari Pempus merupakan sumber dana

---

<sup>1</sup> Fakultas Ekonomi Universitas Islam Indonesia

utama Pemda untuk membiayai operasi utamanya sehari-hari atau belanja daerah, yang oleh Pemda dilaporkan di perhitungan APBD.

Di Indonesia, pada dekade 1990-an, persentase ini mencapai 72% pengeluaran propinsi dan 86% pengeluaran kabupaten/kota. Di Amerika Serikat, persentase transfer dari seluruh pendapatan mencapai 50% untuk pemerintah federal dan 60% untuk pemerintah daerah (Fisher, 1996). Khusus di negara bagian Wisconsin di AS, sebesar 47% pendapatan Pemda berasal dari transfer Pempus (Deller et al, 2002). Di negara-negara lain, persentase transfer atas pengeluaran Pemda adalah 85% di Afrika Selatan, 67%-95% di Nigeria, dan 70%-90% di Meksiko.

Adanya transfer dana (DAU) bagi Pemda merupakan sumber pendanaan dalam melaksanakan kewenangannya, sedangkan kekurangan pendanaan diharapkan dapat digali melalui sumber pendanaan sendiri (PAD). Namun kenyataannya, transfer dana dari Pempus merupakan sumber dana utama Pemda untuk membiayai belanja daerah, sehingga masalah penelitian yang dapat dirumuskan (1) apakah DAU dan PAD merupakan faktor-faktor yang signifikan mempengaruhi belanja daerah pemerintah daerah? (2) apakah DAU dan PAD merupakan faktor yang signifikan untuk prediksi belanja pemerintah daerah?

## KERANGKA TEORI

### Pengertian Transfer Dana dan Alokasi Umum (DAU)

Di Indonesia, seperti ditegaskan dalam UU No. 25/1999, bentuk transfer yang paling penting adalah DAU dan DAK, selain bagi hasil (*revenue sharing*). Transfer merupakan konsekuensi dari tidak meratanya kemampuan keuangan dan ekonomi daerah. Selain itu, tujuan transfer adalah mengurangi kesenjangan keuangan horisontal antar daerah, mengurangi kesenjangan vertikal Pusat-Daerah, mengatasi persoalan efek pelayanan publik antar daerah, dan untuk menciptakan stabilisasi aktifitas perekonomian di daerah.

Transfer atau *grants* dari Pempus secara garis besar dapat dibagi menjadi dua, yakni *matching grant* dan *non-matching grant*. Kedua *grants* tersebut digunakan oleh Pemda untuk memenuhi belanja rutin dan belanja pembangunan. Belanja rutin adalah belanja yang sifatnya terus menerus untuk setiap tahun fiskal dan umumnya tidak menghasilkan wujud fisik (contoh: belanja gaji dan honorarium pegawai), sementara belanja pembangunan umumnya menghasilkan wujud fisik, seperti jalan, jalan bebas hambatan (*higway*), jembatan, gedung, pengadaan jaringan listrik dan air minum, dan sebagainya. Belanja pembangunan

non-fisik diantaranya mencakup pendidikan, pelayanan kesehatan, dan pemeliharaan keamanan masyarakat.

Bagaimana pemerintah daerah mengalokasikan sumber daya yang dimilikinya merupakan pertanyaan penelitian yang menarik sejak lama. Peneliti terdahulu menggunakan berbagai pendekatan untuk menjelaskan perilaku Pemda dalam mengalokasikan dana yang dimilikinya, baik dana yang bersumber dari transfer pemerintah di atasnya ataupun dari pendapatannya sendiri. Pemda bisa merespon transfer dari Pempus secara simetris dan tidak simetris (Gamkhar & Oates, 1996). Beberapa peneliti menemukan bahwa respon Pemda berbeda untuk transfer dan pendapatan sendiri (seperti pajak). Artinya, ketika penerimaan daerah berasal dari transfer, maka stimulus atas belanja yang ditimbulkan berbeda dengan stimulus yang muncul dari pendapatan daerah (terutama pajak daerah). Ketika respon (belanja) daerah lebih besar terhadap transfer, maka disebut *flypaper effect* (Oates, 1999).

Dalam perspektif teori keagenan, Inman (1979) dan Rubinfeld (1987) (dalam Holz-Eakin et al, 1994), Aaberge & Langorgen (1997), dan Slack (1980) menyatakan bahwa agen (*agents*) atau politisi di Pemda bersikap seolah-olah mereka memaksimalkan utilitas individu (*voter*) berpendapatan menengah ke bawah di dalam masyarakat. Apabila dikaitkan dengan belanja publik untuk periode tertentu, agen akan mengalokasikan sumber daya yang dimilikinya berdasarkan pada ekspektasinya terhadap lingkungan ekonomi pada masa yang akan datang. Secara teoritis diasumsikan bahwa semua pengeluaran pada suatu periode tertentu tergantung pada ketersediaan sumber daya pada periode yang bersangkutan, namun dengan batasan aturan anggaran yang ada, misalnya anggaran berimbang (*balanced-budget rule*).

Dalam konsep anggaran berimbang Pemda diharuskan menyerahkan anggarannya kepada legislatif sebelum tahun fiskal berjalan, tetapi tidak mengatur bagaimana pengeluaran harus diprioritaskan atau bagaimana komponen-komponen pengeluaran ditentukan (Holzt-Eakin et al, 1994). Oleh karena itu, pemda dapat melakukan *smoothing* atas pengeluaran-pengeluarannya karena memang tidak ada aturan yang secara efektif digunakan untuk mencegahnya. Hal ini juga terjadi di Norwegia (Aaberge & Langorgen, 1997), dimana Pemda memiliki kebebasan untuk membuat prioritas atas pengeluaran untuk tujuan melayani masyarakatnya, meskipun tidak mutlak. Misalnya belanja untuk pendidikan untuk usia anak 7-15 tahun harus tetap dianggarkan dalam jumlah tertentu. Menurut Inman (1983, dalam Holzt-eakin et al, 1994), pembuatan keputusan dalam sektor publik bersifat backward-looking. Di sisi lain, time horizon agen lebih panjang dari satu tahun anggaran,

sehingga pada praktiknya beberapa Pemda membentuk *rainy day funds* untuk memudahkan *smooth* atas pengeluarannya atau menyusun anggaran untuk siklus beberapa tahun (*multiyear budget*).

Analisis Zou (1994) berhasil mengidentifikasi beberapa konsekuensi dari perubahan *grants*, yakni: (1) kenaikan permanen dalam *matching grants* akan mempercepat investasi publik, memperbesar kapital jangka panjang, dan memperbesar belanja rutin jangka panjang, (2) kenaikan permanen dalam *matching grants* untuk investasi dan belanja rutin mungkin mempercepat atau memperlambat investasi, (3) kenaikan temporer atas *grants* sekarang (apapun bentuk *grants*) akan mendorong investasi publik, (4) kenaikan temporer *non-matching grants* pada masa yang akan datang akan mengurangi investasi sekarang dan meningkatkan belanja rutin sekarang, (5) kenaikan temporer *matching grants* pada masa yang akan datang untuk belanja rutin akan mengurangi investasi publik sekarang dan memperbesar belanja rutin sekarang, tapi (6) kenaikan sementara dalam *matching grants* pada masa yang akan datang untuk investasi mempunyai dampak ambigu terhadap investasi publik. Esensi dari temuan-temuan tersebut adalah adanya perubahan dalam total belanja daerah (rutin dan pembangunan) sebagai akibat perubahan dalam *grants* atau transfer dari Pempus.

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

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

### **Pengaruh DAU terhadap Belanja Daerah**

Dalam literatur ekonomi dan keuangan daerah, hubungan pendapatan dan belanja daerah didiskusikan secara luas sejak akhir dekade 1950-an dan berbagai hipotesis tentang hubungan tersebut diuji secara empiris (Chang & Ho, 2002). Sebagian studi menyatakan bahwa

pendapatan mempengaruhi belanja, sementara sebagian lainnya menyatakan bahwa belanja yang mempengaruhi pendapatan (Aziz, 2000; dan Doi, 1998). Sementara studi tentang pengaruh transfer atau *grants* dari Pempus terhadap keputusan pengeluaran atau belanja Pemda sudah berjalan lebih dari 30 tahun (Gamkhar & Oates, 1996). Secara teoritis, respon tersebut akan mempunyai efek distributif dan alokatif yang tidak berbeda dengan sumber pendanaan lain, misalnya pendapatan pajak daerah (Bradford & Oates, 1971). Namun, dalam studi empiris hal tersebut tidak selalu terjadi. Artinya, stimulus terhadap pengeluaran daerah yang ditimbulkan oleh transfer atau *grants* tersebut sering lebih besar dibandingkan dengan stimulus dari pendapatan (pajak) daerah sendiri (*flypaper effect*).

Holzt-eakin et al (1985) menyatakan bahwa terdapat keterkaitan sangat erat antara transfer dari Pempus dengan belanja Pemerintah daerah. Studi Legrenzi & 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 Pemda dalam jangka pendek disesuaikan (*adjusted*) dengan transfer yang diterima, sehingga memungkinkan terjadinya respon yang *non-linier* dan *asymmetric*.

Gamkhar & Oates (1996) menganalisa respon Pemda terhadap perubahan jumlah transfer dari pemerintah federal di Amerika Serikat untuk tahun 1953-1991. Mereka menyatakan bahwa pengurangan jumlah transfer (*cuts in federal grants*) menyebabkan penurunan dalam pengeluaran daerah. Studi Holzt-Eakin et al (1994) menganalisis model *maximizing under uncertainty of intertemporal utility function* dengan menggunakan data runtun waktu selama tahun 1934-1991 untuk mengetahui seberapa jauh pengeluaran daerah dapat dirasionalkan melalui suatu model, dimana keputusan-keputusan didasarkan pada ketersediaan sumberdaya secara permanen, bukan ketersediaan yang sifatnya temporer. Mereka menemukan bahwa semua *current spending* ditentukan oleh *current resources*. Studi Holzt-Eakin et al (1985) menemukan bahwa *grants* tahun lalu dapat memprediksi belanja tahun ini, namun sebaliknya, belanja tahun lalu tidak dapat memprediksi pendapatan tahun berjalan.

### **Pengaruh PAD dan Pajak Daerah Terhadap Belanja Daerah**

Studi tentang pengaruh pendapatan daerah (*local own resources revenue*) terhadap pengeluaran daerah sudah banyak dilakukan (misalnya Aziz et al, 2000; Blackly, 1986; Joulfaian & Mokeerjee, 1990; Legrenzi & Milas, 2001; Von Furstenberg et al, 1986). Hipotesis yang menyatakan bahwa pendapatan daerah (terutama pajak) akan mem-

pengaruhi anggaran belanja pemerintah daerah dikenal dengan nama *tax spend hypothesis* (Aziz et al, 2000; Doi, 1998; Von Furstenberg et al 1986). Dalam hal ini pengeluaran pemerintah daerah akan disesuaikan dengan perubahan dalam penerimaan pemerintah daerah atau perubahan pendapatan terjadi sebelum perubahan pengeluaran.

Dalam konteks internasional, beberapa penelitian yang telah dilakukan untuk melihat pengaruh pendapatan daerah terhadap belanja (diantaranya adalah Cheng, 1999; Friedman, 1978; Hoover & Sheffrin, 1992). Cheng (1999) menemukan bahwa hipotesis pajak-belanja berlaku untuk kasus Pemda di beberapa negara Amerika Latin, yakni Kolombia, Republik Dominika, Honduras, dan Paraguay. Friedman (1978) menyatakan bahwa kenaikan dalam pajak akan meningkatkan belanja daerah, sehingga akhirnya akan memperbesar defisit. Hal senada dikemukakan oleh Hoover & Sheffrin (1992), yang secara empiris menemukan adanya perbedaan hubungan dalam dua rentang waktu yang berbeda. Mereka menemukan bahwa untuk sampel data sebelum pertengahan tahun 1960-an pajak berpengaruh terhadap belanja, sementara untuk sampel data sesudah tahun 1960-an pajak dan belanja tidak saling mempengaruhi (*causally independent*)

### **Flypaper Effect**

Dalam teori *individual choice* dinyatakan bahwa “*dollar-to-dollar, a matching grants will induce a greater expansion in spending on the publik goods will than be a lump-sum, unconditional grant*” (Bradford & Oates, 1971). Namun, teori ini sesungguhnya kurang tepat digunakan untuk menganalisa efek transfer karena *grants* tidak diberikan kepada individu, tetapi kelompok orang. Artinya, efek *grants* terhadap pengeluaran tergantung pada proses pengambilan keputusan kolektif oleh individu-individu tersebut. Beberapa studi empiris berikutnya kemudian menunjukan bahwa perbedaan stimulus antara *grants* dan pendapatan sendiri memang terjadi (Andersson, 2002; Aaberge & Langorgen, 1997; Deller et al, 2002; dan Slack, 1980). Slack (1980) melakukan studi analisis dan empirik dengan sampel *municipalities* di Kanada dan menyatakan bahwa *unconditional grants* kepada *municipalities* diiringi dengan kenaikan dalam pengeluaran *municipalities* (tetapi dengan jumlah yang lebih kecil dari *grants*). Namun respon belanja terhadap *conditional grants* tidak terlalu tegas, sehingga harus hati-hati dalam menginterpretasi hubungan *conditional grants*-belanja daerah.

Studi Andersson (2002) tentang perubahan sistem *grants* terhadap pengeluaran Pemda di Swedia menemukan bahwa kenaikan *non-matching grant* akan menyebabkan kenaikan pengeluaran Pemda, berbeda dengan akibat dari kenaikan dalam pendapatan yang bersumber

dari pajak. Kenaikan tarif pajak tinggi menyebabkan penurunan dalam pengeluaran daerah. Menurut Andesson, efek dari *non-matching grant* lebih besar dibanding *matching grant* dan efek ini tergantung pada penurunan relatif atas *non-matching grant* untuk beberapa periode. Hasil ini mendukung hipotesis *flypaper-effect*.

Studi Aaberge & Langorgen (1997) menganalisis perilaku fiskal dan Belanja Pemda dengan *simultaneous setting* dan menemukan adanya *flypaper-effect* dalam respon daerah terhadap perubahan pendapatan. Bagi Pemda yang menjadi masalah dalam pembuatan keputusan alokasi sumberdaya adalah pemilihan kombinasi terbaik antara pajak daerah, surplus dan defisit anggaran, dan output dalam pelayanan publik, yang dibatasi oleh “aturan” bahwa pengeluaran daerah plus surplus anggaran tidak melebihi *grants* dari Pempus, plus pajak daerah. Dengan demikian, dapat dilihat perbedaan dampak antara *grants* dan pendapatan (pajak) daerah terhadap perilaku fiskal dan belanja daerah.

Deller et al (2002) menganalisis hubungan pendapatan yang berasal dari bagi hasil dengan menggunakan data 581 kota dan villages di Wisconsin, Amerika Serikat dan menemukan bahwa untuk setiap dollar kenaikan dalam pendapatan per kapita, maka pengeluaran total per kapita meningkat sekitar 12-15 sen. Untuk setiap kenaikan dalam pendapatan bagi hasil per kapita, pengeluaran per kapita mencapai 46-55 sen. Hasil ini konsisten dengan hipotesis *flypaper-effect*. Selain itu juga ditemukan adanya penurunan dalam pendapatan pajak properti per kapita sebesar 32-41 sen sebagai akibat dari setiap kenaikan sebesar satu dollar dalam pendapatan bagi hasil. Sementara bagi hasil menstimulasi pengeluaran lebih besar dari yang diharapkan (*flypaper-effect*), pendapatan bagi hasil menurunkan tekanan bagi daerah untuk memperoleh pendapatan yang lebih besar dari pajak properti. Deller et al (2002) menduga bahwa pola respon daerah ini juga dipengaruhi oleh formula penentuan bagi hasil itu sendiri.

Penelitian Legrenzi & Milas (2001) juga membuktikan bukti empiris tentang adanya *flypaper-effect* dalam jangka panjang untuk sampel *municipalities* di Italia. Mereka menyatakan bahwa *local governments consistently increase their expenditure more with respect to increase in state transfer rather than to increase in own revenues*. Zampeli (1986) memberikan bukti senada untuk data pemerintah kota di Amerika Serikat, yakni terjadi *flypaper-effect* dalam reaksi belanja terhadap unconditional *grants*. Karena itu *flypaper-effect* dipandang sebagai suatu anomali dalam perilaku rasional jika transfer harus dianggap sebagai (tambahan) pendapatan masyarakat (seperti halnya pajak daerah), sehingga semestinya dihabiskan (dibelanjakan) dengan cara yang sama pula (Hines & Thaler, 1995).

## HIPOTESIS

Dari kerangka teori maka disusun hipotesis sebagai berikut:

- (1) DAU tahun berjalan, PAD tahun berjalan dan PJD tahun berjalan merupakan faktor-faktor yang signifikan mempengaruhi BJD tahun berjalan
- (2) DAU tahun lalu, PAD tahun lalu dan PJD tahun lalu merupakan faktor yang signifikan untuk prediksi BJD tahun berjalan

## METODOLOGI PENELITIAN

### Sampel Penelitian

Sampel penelitian ini 40 kota/kabupaten Kota/Kabupaten yang ada di wilayah Propinsi Jawa Tengah dan DIY. Alasan pemilihan sampel ini karena karakteristik kedua propinsi ini tidak jauh berbeda, baik karakteristik ekonomi maupun geografinya. Data yang digunakan adalah data sekunder berupa Laporan Realisasi Pendapatan dan Belanja Kota/Kabupaten Propinsi Jawa Tengah dan DIY, untuk tahun 2000/2001 s/d 2001/2002. Penelitian ini bersifat *Deskriptif Analitis* yang menggambarkan Pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Pemerintah Daerah Kota/Kabupaten (Jawa Tengah dan DIY).

### Metode Analisis

Untuk menguji pengaruh Dana Alokasi Umum dan Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Daerah, alat analisis statistik yang digunakan adalah *simple regression* dan *multiple regression* (Hoover & Sheffrin, 1992). Regresi sederhana dipakai untuk menguji pengaruh masing-masing jumlah DAU tahun berjalan ( $DAU_t$ ), PAD tahun berjalan ( $PAD_t$ ) dan Pajak Daerah tahun berjalan ( $PJD_t$ ) terhadap jumlah Belanja Daerah tahun berjalan ( $BJD_t$ ), sehingga persamaan regresinya sebagai berikut:

$$BJD_t = a + b X_i + e \dots\dots\dots(1)$$

Keterangan:

$BJD_t$  = jumlah atau perubahan jumlah belanja daerah tahun berjalan

$a$  = konstanta

$b$  = koefisien regresi

$X_i$  = jumlah  $DAU_t$  atau jumlah  $PAD_t$  atau jumlah  $PJD_t$

$e$  = error term

Regresi berganda digunakan untuk memprediksi apakah DAU tahun lalu ( $DAU_{t-1}$ ), PAD tahun lalu ( $PAD_{t-1}$ ) dan Pajak Daerah tahun lalu ( $PJD_{t-1}$ ) tersebut secara serentak mempengaruhi terhadap jumlah



Belanja Daerah tahun berjalan ( $BJD_t$ ), sehingga persamaan regresinya sebagai berikut:

$$BJD_t = a + b_1 X_{1t} + b_2 X_{2t} + b_3 X_{3t} + e \dots\dots\dots (2)$$

Keterangan:

$BJD_t$  = jumlah atau perubahan jumlah belanja daerah tahun berjalan

$a$  = konstanta

$b_1, b_2, b_3$  = koefisien regresi

$X_{1t}$  = jumlah  $DAU_{t-1}$

$X_{2t}$  = jumlah  $PAD_{t-1}$

$X_{3t}$  = jumlah  $PJD_{t-1}$

$e$  = error term

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Hasil Analisis Deskriptif

Hasil analisis statistik deskriptif dapat dilihat pada Tabel 1. Jumlah kabupaten/kota yang menjadi sampel adalah 40 (33 kabupaten dan 7 kota) di Provinsi Jawa Tengah dan DIY. Nilai DAU 2001 tertinggi adalah Kab. Cilacap, dan terendah kota Salatiga. PAD 2001 tertinggi adalah Kota Semarang, dan terendah Kota Pekalongan. Pajak Daerah 2001 tertinggi Kabupaten Karanganyar dan terendah Kabupaten Wonogiri. Belanja tertinggi tahun 2001 dan 2002 adalah Kabupaten Cilacap, sedangkan Belanja terendah tahun 2001 dan 2002 adalah Kota Salatiga.

**Tabel 1.** Statistik deskriptif

Nama Variabel	Sampel	Terendah	Tertinggi
DAU 2001	40	77.107.926	315.850.704
PAD 2001	40	7.327.353	85.524.469
Pajak Daerah 2001	40	638.634	55.499.094
Belanja Daerah 2001	40	73.970.674	352.554.414
Belanja daerah 2002	40	125.161.854	437.375.247

Sumber: Hasil penelitian, 2004 (diolah)

Catatan: Angka-angka tersebut dinyatakan dalam ribu rupiah (Rp.000), misalnya: DAU tertinggi adalah Rp 315.850.704.000 (tiga ratus lima belas milyar delapan ratus lima puluh juta tujuh ratus empat ribu rupiah)

### Hasil Analisis Pengaruh DAU, PAD dan PJD Terhadap Belanja Daerah

Untuk melihat pengaruh masing-masing DAU, PAD dan PJD pada tahun berjalan terhadap BJD tahun berjalan, maka dilakukan uji regresi sederhana. Hasil uji regresi tersebut dapat dilihat pada Tabel 2.

**Tabel 2.** Analisis Pengaruh DAU, PAD dan PJD terhadap BJD

Model	Koefisien	Adjusted R Square	t-Statistik	F-Statistik	Sig.
1.(Constanta) DAU <sub>2001</sub>	55198632,4 0,880	0,546	6,925	47,950	0,00
2.(Constanta) PAD <sub>2001</sub>	177169340 3,088	0,310	4,299	18,483	0,00
3.(Constanta) PJD <sub>2001</sub>	220254150 2,300	0,122	2,532	6,410	0,016
Depnd.Variable	BJD <sub>2001</sub>				

Sumber: Hasil Penelitian, 2004

Dari nilai *t-statistik* tampak bahwa DAU (6,925), PAD (4,299), dan PJD (2,532) berpengaruh signifikan positif terhadap BJD pada  $\alpha = 5\%$ . Dengan demikian, hipotesis pertama, yang menyatakan bahwa DAU pada tahun berjalan, PAD pada tahun berjalan, dan PJD pada tahun berjalan secara masing-masing berpengaruh positif terhadap BJD pada tahun berjalan tidak dapat ditolak, dan ini konsisten dengan pandangan Holzt-Eakin et al (1994). Sedangkan hasil pengujian secara serempak menggunakan analisis regresi berganda, tertera pada Tabel 3.

**Tabel 3.** Analisis Pengaruh DAU, PAD dan PJD terhadap BJD

Model	Koefisien	Adjusted R Square	T-Statistik	F-Statistik	Sig.
1 (Constanta) DAU <sub>2001</sub> PAD <sub>2001</sub> PJD <sub>2001</sub>	34148821 0,778 1,964 0,543	0,713	1,540 7,452 3,006 0,758	33,368	0,00
Depend Variable	BJD <sub>2001</sub>				

Sumber: Hasil Penelitian, 2004

Dari Tabel 3 tersebut, menunjukkan bahwa nilai F-Statistiknya 33,368 dan Adjusted R Squarenya 0,713 artinya 71,3% ketiga variabel (DAU, PAD dan PJD pada tahun berjalan) secara bersama-sama dapat menjelaskan model dari penelitian ini dan 28,7% dijelaskan oleh variabel lain di luar dari model yang ada. Hal ini menunjukkan bahwa variabel DAU, PAD dan PJD pada tahun berjalan secara bersama-sama berpengaruh secara signifikan (0,00) terhadap BJD pada tahun berjalan.

Sedangkan untuk melihat variabel yang paling dominan berpengaruh terhadap BJD, maka dibandingkan nilai *t statistic* ketiga variabel tersebut ketika diregresikan secara partial dengan ketika diregresikan secara serentak. Hasilnya, seperti yang ditunjukkan pada Tabel 4. Nilai *t-statistic* untuk DAU mengalami kenaikan 0,517, sedangkan PAD

dan PJD mengalami penurunan 1,293 untuk PAD serta 0,774 untuk PJD. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa pengaruh DAU tahun berjalan terhadap BD tahun berjalan secara signifikansi lebih kuat dibanding pengaruh PAD tahun berjalan. Hal ini menunjukkan telah terjadi *flypaper effect*.

**Tabel 4**

Analisis Faktor yang Paling Dominan Berpengaruh terhadap BJD

Variabel	Reg-Partial t-Statistik	Reg-Serentak t-Statistik	Selisih
1 DAU <sub>2001</sub>	6,925	7,452	0,517
2 PAD <sub>2001</sub>	4,299	3,006	(1,293)
3 PJD <sub>2001</sub>	2,532	0,758	(0,774)
Depnd.Variable: BJD <sub>2001</sub>			

Sumber: Hasil Penelitian, 2004

#### Hasil Analisis Pengaruh DAU, PAD dan PJD terhadap Prediksi Belanja Daerah

Untuk menguji pengaruh DAU, PAD dan PJD pada tahun lalu terhadap prediksi BJD tahun berjalan, maka dilakukan analisis regresi menggunakan *lag*. Hasil pengujian pengaruh DAU tahun lalu ( $DAU_{t-1}$ ), PAD tahun lalu ( $PAD_{t-1}$ ), PJD tahun lalu ( $PJD_{t-1}$ ) terhadap prediksi BJD tahun berjalan ( $BD_t$ ), ditunjukkan pada tabel 5a. dan tabel 5b. Pada tabel 5a. tersebut nilai *t-statistik* untuk  $DAU_{t-1}$  menunjukkan 7,437,  $PAD_{t-1}$  menunjukkan 4,364, dan  $PJD_{t-1}$  menunjukkan 2,382. Artinya ketiga variable tersebut masing-masing secara partial berpengaruh secara signifikan terhadap prediksi  $BD_t$ . Hal ini bermakna bahwa semakin besar  $DAU_{t-1}$  maka semakin besar pula  $BD_t$ , demikian pula semakin besar perolehan  $PAD_{t-1}$  dan atau  $PJD_{t-1}$  maka akan semakin besar pula  $BD_t$  (BJD di masa yang akan datang). Dengan demikian, hipotesis yang menyatakan DAU tahun lalu, PAD tahun lalu, PJD tahun lalu *berpengaruh positif terhadap* BD tahun berjalan tidak dapat ditolak, hal ini konsisten dengan hasil penelitiannya Holz-Eakin et al (1985).

Sedangkan dari hasil uji regresi secara serentak, diperoleh hasil bahwa model 2 (dua) merupakan model prediksi BJD yang terbaik yaitu model yang melibatkan variabel DAU dan PAD. Model 2 (dua) ini terbaik karena Adjusted R Squarenya menunjukkan 0,754 lebih tinggi dibanding dengan model 1 (satu) yang hanya 0,582 saja. Model dua ini dapat menjelaskan sekitar 75,4% dibanding model satu yang hanya mampu menjelaskan 58,2% saja. Dengan demikian, dalam memprediksi BJD model dua ini akan menghasilkan prediksi yang lebih baik.

Di sisi lain, ternyata daya prediksi DAU terhadap BJD lebih tinggi dibandingkan dengan PAD baik secara uji partial maupun secara serentak. Hal ini ditunjukkan nilai t statistik masing-masing untuk DAU 7,437 (partial) dan 8,285 (serentak), sedangkan PAD hanya 4,364 (partial) dan 5,252 (serentak). Dengan demikian, telah terjadi adanya *flypaper effect*.

**Tabel 5.a**

Pengaruh DAU, PAD dan PJD terhadap Prediksi BJD secara partial

Model	Koefisien	Adjusted R Square	t-Statistik	F-Statistik	Sig.
1.(Constanta) DAU <sub>2001</sub>	97108838,4 0,944	0,582	7,437	55,304	0,000
2.(Constanta) PAD <sub>2001</sub>	229292780 3,247	0,316	4,364	19,046	0,000
3.(Constanta) PJD <sub>2001</sub>	27567839 2,272	0,107	2,382	5,676	0,022
Depnd.Variable	BJD <sub>2002</sub>				

Sumber: Hasil Penelitian, 2004 (diolah) signifikan pada  $\alpha = 5\%$

**Tabel 5.b**

Pengaruh DAU, PAD dan PJD terhadap Prediksi BJD secara serentak

Model	Koefisien Regresi	Adjusted R Square	t-Statistik	f-Statistik	Sig.
1 (Constant)	97108838,404	,582	3,557	55,304	,001
DAU2001	,944		7,437		,000
2 (Constant)	74541879,796	,754	3,487	60,791	,001
DAU2001	,827		8,285		,000
PAD2001	2,404		5,252		,000
Dependent Variabel	BJD <sub>2002</sub>				

Sumber: Hasil Penelitian, 2004 (diolah) signifikan pada  $\alpha = 5\%$

Hal menarik dari hasil regresi dengan *lag* tersebut dengan ditemukannya *flypaper effect*, yakni signifikansi pengaruh DAU yang lebih tinggi daripada PAD. Artinya kebijakan belanja daerah lebih didominasi oleh jumlah DAU daripada PAD, atau respon belanja daerah terhadap penerimaan DAU berbeda dengan penerimaan PAD. Dengan demikian, hipotesis yang menyatakan pengaruh DAUt-1 terhadap BDT lebih besar daripada pengaruh PADt-1 terhadap BDT tidak dapat ditolak. Hasil ini konsisten dengan temuan-temuan sebelumnya, seperti Aaberge & Langorgen (1997), Andersson (2002), Deller et al (2002), Legrenzi & Milas (2001), dan Zampelli (1986).

## PEMBAHASAN

Dari hasil penelitian tersebut, menunjukkan bahwa DAU dan PAD berpengaruh signifikan terhadap belanja daerah, baik dengan *lag* maupun tanpa *lag*. Ketika tidak menggunakan *lag*, pengaruh PAD terhadap Belanja daerah lebih kuat daripada DAU, tetapi ketika menggunakan *lag*, pengaruh DAU terhadap belanja daerah justru lebih kuat daripada PAD. Hal ini berarti telah terjadi *flypaper effect* dalam respon Pemda terhadap DAU dan PAD. Ketika kedua faktor (DAU dan PAD) diregres serentak terhadap BJD (belanja daerah), pengaruh keduanya juga signifikan, baik dengan ataupun tanpa *lag*. Dalam model prediksi BJD, daya prediksi DAU terhadap BJD tetap lebih tinggi dibanding daya prediksi PAD. Dengan demikian, memang telah terjadi *flypaper effect*.

Secara empiris penelitian ini membuktikan bahwa besarnya Belanja Daerah dipengaruhi oleh jumlah DAU yang diterima dari Pemerintah Pusat. Hal ini menunjukkan bahwa tingkat ketergantungan Pemerintah Kabupaten/Kota terhadap Pemerintah Pusat masih tinggi.

Jika hal ini masih berlangsung terus maka otonomi daerah kemungkinan besar akan sangat terhambat. Permasalahan yang perlu dipecahkan agar tidak terjadi *flypaper effect* yang tidak lain gambaran sikap ketergantungan Pemerintah Kabupaten/Kota terhadap Pemerintah Pusat, maka diperlukan langkah-langkah strategis dalam menggali potensi Pendapatan Asli Daerah menjadi sangat penting. Disisi lain efektifitas Belanja Daerah juga perlu menjadi perhatian, karena bukan rahasia umum lagi setiap akhir tahun anggaran terjadi penghabisan anggaran belanja hal ini menunjukkan bahwa Pemda “menunggu” beberapa alokasi DAU yang diperolehnya sebelum menentukan berapa belanja yang akan dihabiskannya, seperti yang di tenggarai oleh Simanjuntak (dalam Sidik et al, 2002). DAU 2001 masih memiliki banyak kelemahan mendasar, yang tergambarkan dari banyaknya kritik dan protes, khususnya dari daerah-daerah yang memiliki sumberdaya alam yang berlimpah.

Analisis dalam studi ini dengan menggunakan sampel kabupaten/kota di Jawa Tengah dan DIY (yang memiliki kekayaan sumberdaya alam relatif lebih rendah dari luar Jawa) menunjukkan bahwa standar Pemda untuk menentukan jumlah Belanja daerah suatu periode berbeda. Dalam tahun bersamaan, PAD lebih dominan daripada DAU, tetapi untuk 1 tahun kedepan, DAU lebih dominan. Hal ini memerlukan pengkajian lebih mendalam, baik secara empiris maupun praktik. Misalnya dengan melihat kebijakan Pemda terhadap upaya peningkatan PAD segera setelah Otonomi daerah diberlakukan. Munculnya berbagai

bentuk peraturan daerah tentang pajak dan retribusi daerah mungkin merupakan indikasi untuk “mengimbangi” pendapatan yang bersumber dari Pempus (salah satunya DAU).

Implikasi lain dari studi ini adalah adanya “keharusan” bagi Pempus untuk menyampaikan APBN dan Kepres tentang DAU jauh sebelum tahun anggaran berjalan sehingga daerah dapat menyusun APBD dengan lebih baik. Daerah akan lebih siap menaksir jumlah belanja tahun berjalan, serta kebijakan pajak dan retribusi daerah apabila masih terdapat *gap* antara DAU dan PAD.

## PENUTUP

### Simpulan

Secara empiris penelitian ini membuktikan bahwa besarnya Belanja Daerah dipengaruhi oleh jumlah DAU yang diterima dari Pemerintah Pusat. Dari hasil penelitian tersebut, menunjukkan bahwa DAU dan PAD berpengaruh signifikan terhadap belanja daerah. Dalam model prediksi BJD, daya prediksi DAU terhadap BJD tetap lebih tinggi dibanding daya prediksi PAD. Hal ini menunjukkan telah terjadi *flypaper effect*.

### Keterbatasan Penelitian

Temuan-temuan dalam kasus ini menunjukkan beberapa hal yang sangat teoritis dapat dipahami. Namun, dalam tataran praktis masih perlu didiskusikan lebih jauh. Penelitian ini memiliki beberapa keterbatasan yang memerlukan perbaikan dan pengembangan dalam studi-studi selanjutnya. Karena studi ini belum mencakup aspek-aspek lain yang mungkin merupakan faktor penting, misalnya aspek kebijakan publiknya, aspek politisnya, aspek manajemen keuangan, aspek penganggaran daerah, aspek psikologis personalitas pembuat keputusan di Pemda.

## DAFTAR PUSTAKA

- \_\_\_\_\_, UU No. 34 Tahun 2000, Tentang Perubahan UU No.18 tahun 1997, tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah
- \_\_\_\_\_, UU No. 22 Tahun 1999, Tentang Pemerintahan Daerah
- \_\_\_\_\_, UU No. 25 Tahun 1999, Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah
- \_\_\_\_\_, UU No. 34 Tahun 2000, Tentang Perubahan UU No.18 tahun 1997, tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

- \_\_\_\_\_, & \_\_\_\_\_. (1971b). Towards a predictive theory of intergovernmental grants. *American Economic Review* 61 (2): 440-448.
- \_\_\_\_\_, (2002a). Analisis varian pendapatan asli daerah dalam laporan perhitungan anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota di Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada, *Disertasi*, tidak diterbitkan.
- \_\_\_\_\_, (2002b). Seri Akuntansi Sektor Publik – Akuntansi Keuangan Daerah, Jakrta: Penerbit Salemba Empat.
- \_\_\_\_\_, (2003). Akuntansi sektor publik: Peran dan tantangannya di era keterbukaan. *Makalah* disampaikan dalam Seminar Nasional Himpunan Mahasiswa Akuntansi FE-UPN “Veteran” Yogyakarta, 12 Juli 2003.
- \_\_\_\_\_, Withney Newey, & Harvey Rosen. (1985). Implementing causality tests with panel data, with an example from local public finance. *NBER Technical Working Paper No. 48*.
- Abdul Halim, *Pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Pemerintah daerah Di Jawa dan Bali*, Simposium Nasional Akuntansi VI, Surabaya, 16-17 Oktober 2003.
- Aebarge, Rolf & Audun Langorgen, (1997). Fiscal and spending behavior of local governments: An Empirical analysis based on Norwegian data. *Statistic Norway, Discussion paper no. 196*.
- Alfian Lains, *Pendapatan daerah dalam Ekonomi Orde Baru*, Prisma, No. 4, LP3ES, Jakarta
- Andersson, Lars. (2002). The effect of Swedish local public expenditure of a change in Swedish intergovernmental grant system. University of Lund, *working paper*.
- Ashari A. Samudra, (1993). *Perpajakan di Indonesia*, PT Gramedia, Pustaka Utama, Jakarta.
- Aziz, Mariam Abdul, Muzafar Shah Habibullah, W.N.W. Azman-Saini, & M. Azali, (2000). The casual relationship between tax revenues and government spending in Malaysia. University Putra Malaysia, *Working Paper*.

- Blackley, P. (1986). Causality between revenues and expenditures and the size of federal budget. *Public Finance Quarterly* 14: 139-156.
- Bradford, D. & W. Oates. (1971a). The analysis of revenue sharing in a new approach to collective fiscal decision. *Quarterly Journal of Economics* 85 (3):
- Chang, Tsangyao & Yuan-Hong Ho. (2002). Tax or spend, what cause what: Taiwan's experience. *International Journal of Business and Economics* 1 (2): 157-165.
- Cheng, Benjamin S. (1999). Casualty between taxes and expenditure: Evidence from Latin American Countries. *Journal of Economics and Finance* 23 (2): 184-192.
- Deller, Steven, Craig Maher, & Victor Lledo. (2002). Winconsin local government, state shared revenues and the illusive flypaper effect. University of Winconsin-Madison, *Working Paper*.
- Doi, Takero. (1998). Is Japanese local finance really centralized? From viewpoint of the revenue-expenditure nexus. University of Tokyo, *Working Paper*.
- Fasano, Ugo & Qing Wang. (2002). Testing the relationship between government spending and revenue: Evidence from GCC countries. *IMF Working Paper* No. WP/02/201.
- Fischer, Ronald C. (1996). *State and Local Public Finance*. Chicago: Irwin.
- Friedman, M. (1978). The limitation of tax limitation. *Policy Review* 5 (Summer): 7-14.
- Gamkhar, Shama & Wallace Oates. (1996). Asymmetries in the response to increase and decreases in intergovernmental grant: Some empirical findings. *National tax Journal* 49 (4): 501-512.
- Gommell, Norman, Oliver Momssey, & Abuzer Pinar. (2000). Fiscall illusion and political accountability: Theory and evidence from two local tax regimes in Britain. University of Nottingham, *working paper*.
- Halim, Abdul. (2001). Anggaran daerah dan "fiscal stress" (Sebuah studi kasus pada anggaran daerah provinsi di Indonesia). *Jurnal Ekonomi dan Bisnis Indonesia* 16 (4): 346-357.



- Hines, J.R. & Richard H. Thaler. (1995). Anomalies – The flypaper effect. *Journal of Economic Perspectives* 9 (4): 217-226.
- Holtz-Eakin, Douglas, Harvey S. Rosen, & Schuyler Tilly. (1994). Intertemporal analysis of state and local government spending: Theory and test. *Journal of Urban Economics* 35: 159-174.
- Hoover, Kevin D. & Steven M. Sheffrin. (1992). Causation, spending, and taxes: Sand in the Sandbox or tax collector for the welfare state? *The American Economics Review* 82 (1): 225-248.
- Ibnu Syamsi, (1993). *Dasar-Dasar Kebijakan Keuangan Daerah*, Bina Aksara, Jakarta.
- Joulfaian, D. & R. Mookerjee. (1990). The intertemporal relationship between state and local government revenues and expenditures: Evidence from OECD countries. *Public Finance* 45: 109-117.
- Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 29/2002 tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah serta Tatacara Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.
- Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 181/2000 tanggal 23 Desember 2000 tentang Dana Alokasi Umum Daerah Propinsi dan Daerah Kabupaten/Kota Tahun Anggaran 2001.
- Kesit Bambang Prakosa, (2003). *Pajak dan Retribusi Daerah*, UII Press, Yogyakarta.
- Legrenzi, Gabriella & Costas Milas. (2001). Non-linear and Asymmetric adjustment in the local revenue-expenditure models: Some evidence from the Italian municipalities. University of Milan, *Working Paper*.
- Mamesah, D.J. (1995). *Sistem Administrasi Keuangan Daerah*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Mardiasmo, *Perpajakan*, Edisi ke-3, Andi Offset, Yogyakarta, (1995).
- Mekanisme Abdul Hoy, (1984). *Dasar-Dasar Hukum Perpajakan*, Cetakan ke-2, Unit UPN Veteran, Jakarta.
- Munawir, (1985). *Pokok-Pokok Perpajakan*, Liberty, Yogyakarta.
- Muqodim, (1999). *Perpajakan*, Buku Satu Edisi Dua/revisi, UII Pres, Ekonisia.

- Nick Devas, (1989). *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia*, Penerjemah: Mursi Manis, UI Press, Jakarta.
- Oates, Wallace. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature* 37: 1120-1149.
- Pemerintah Republik Indonesia, UU No. 18 Tahun 1997, Tentang Pajak daerah dan Retribusi daerah
- Sidik, Machfud, B. Raksaka Mahi, Robert Simanjuntak, & Bambang Brodjonegoro. (2002). *Dana Alokasi Umum – Konsep, Hambatan dan prospek di Era Otonomi Daerah*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- Slack, Enid. (1980). Local fiscal response to intergovernmental transfer. *The Review of Economics and Statistics* 63: 364-370.
- Slamet Sularso, *Administrasi Pendapatan Daerah (Dalam Aplikasi)*, Seri Pengetahuan Dalam Praktik, Jakarta, 1988.
- Von Furstenberg, George M., R. Jeffery Green, & Jin-Ho Jeong. (1986). Tax and spend, or spend and tax? *The review of Economics and Statistics* 68 (2): 179-168.
- Zampelli, Ernest M. 1986. Resource fungibility, the flypaper effect, and the expenditure impact of grants-in-aid. *The Review of Economics and Statistic* 67: 33-40.
- Zou, Heng-fu. (1994). Dynamic effects of federal grants on local spending. *Journal of Urban Economics* 36: 98-115.