

BAB II

KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA PIKIRAN, DAN HIPOTESIS

2.1 Kajian Pustaka

Kajian pustaka ini akan menjelaskan beberapa teori yang relevan kaitannya dengan variabel penelitian dari hasil penelitian terdahulu dan publikasi umum. Adapun kajian pustaka yang dikemukakan sebagai berikut:

2.1.1 Teori *Stewardship*

Teori *stewardship* menggambarkan situasi dimana manajemen tidak termotivasi oleh tujuan-tujuan individu tetapi lebih ditujukan pada sasaran hasil utama mereka untuk kepentingan organisasi. Teori *stewardship* berasumsi bahwa *steward* termotivasi untuk bertindak jujur dan mampu bertindak penuh tanggung jawab dalam melaksanakan tindakan sebaik-baiknya yang ditujukan untuk memenuhi dan mencapai tujuan organisasinya (Davis, 1991). Seiring berjalannya waktu, terjadi kesepakatan antara pemerintah (*steward*) dan rakyat (*principal*) berdasarkan pada kepercayaan dan bersifat kolektif sesuai tujuan organisasi yang telah ditetapkan sebelumnya (Digdowiseiso, 2022).

2.1.2 Teori Keagenan

Teori ini menjelaskan hubungan keagenan sebagai “*agency relationship as a contract under which one or more person (the principals) engage another person (the agent) to perform some service on their behalf which involves deleg ating some*

decision making authority to the agent". Proporsi kepemilikan yang hanya sebagian (kecil) dari saham beredar perusahaan, bahkan kepemilikan saham perusahaan yang dikelola agen membuat manajer/agen cenderung bertindak untuk kepentingan pribadi dan bukan untuk memaksimalkan nilai perusahaan. Inilah penyebab biaya keagenan (*agency cost*). (Hoesada, 2020)

Keterkaitan teori keagenan (*agency theory*) dalam penelitian ini dapat dilihat melalui hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam penyaluran dana perimbangan serta juga hubungan antara masyarakat yang diproksikan oleh DPRD (prinsipal) dengan pemerintah daerah (agen). Pemerintah pusat mendelegasikan wewenang kepada pemerintah daerah dalam mengelola rumah tangga daerahnya sendiri.

Hubungan keagenan di pemerintahan antara eksekutif dan legislatif di mana eksekutif adalah agen dan legislatif adalah prinsipal. Hubungan keagenan antara legislatif dan publik (*voters*), legislatif adalah agen dan publik adalah principal. Hubungan principal agen yang terjadi antara publik dan legislatif pada dasarnya menunjukkan bagaimana publik memilih politisi untuk membuat keputusan-keputusan tentang belanja publik untuk mereka dan mereka memberikan dana dengan membayar pajak. Pada pemerintahan, peraturan perundang-undangan secara implisit merupakan bentuk kontrak antara eksekutif, legislatif dan publik yang merupakan hubungan keagenan dalam pemanfaatan anggaran daerah (Ardiansyah, 2019).

2.1.2 Pendapatan Asli Daerah

2.1.2.1 Pengertian Pendapatan Asli Daerah

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Pendapatan Asli Daerah adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Menurut Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Barat, Pendapatan Asli Daerah adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan guna keperluan daerah yang bersangkutan dalam membiayai kegiatannya.

“Pendapatan asli daerah merupakan pendapatan daerah yang bersumber dari daerah itu sendiri. Termasuk dalam pendapatan jenis ini adalah pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah”. (Nordiawan, 2012)

“Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah penerimaan yang diperoleh daerah dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku”. (Halim A. , 2014)

Pendapatan Asli Daerah adalah penerimaan yang diperoleh dari sektor pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah (Mardiasmo, 2018). Optimalisasi dalam penerimaan Pendapatan Asli Daerah hendaknya didukung dengan upaya pemerintah daerah meningkatkan kualitas layanan publik. Eksploitasi Pendapatan Asli Daerah yang berlebihan justru akan semakin membebani masyarakat, dan mengancam perekonomian.

Berdasarkan definisi diatas, pengertian Pendapatan Asli Daerah (PAD) dapat disimpulkan bahwa Pendapatan Asli Daerah merupakan pendapatan yang

diterima daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan diperoleh dari sektor pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah. (Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014; Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Barat; Nordiawan, 2012; Halim A., 2014; Mardiasmo, 2018)

2.1.2.2 Komponen Pendapatan Asli Daerah

1) Pajak Daerah

Dasar hukum pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah adalah Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Dalam Undang-undang tersebut Pasal 1 ayat (10) menjelaskan bahwa: Pajak daerah, yang selanjutnya disebut pajak, adalah kontribusi wajib kepada daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

2) Retribusi Daerah

Retribusi Daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan atau diberikan oleh Pemda untuk kepentingan orang pribadi atau badan (Saragih, 2003). Pemerintah pusat kembali mengeluarkan regulasi tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, melalui Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009. Dengan Undang-Undang ini dicabut Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997,

sebagaimana sudah diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000. Berlakunya Undang-Undang pajak dan retribusi daerah yang baru di satu sisi memberikan keuntungan daerah dengan adanya sumber-sumber pendapatan baru, namun disisi lain ada beberapa sumber pendapatan asli daerah yang harus dihapus karena tidak boleh lagi dipungut oleh daerah, terutama berasal dari retribusi daerah.

3) Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan

Penerimaan PAD lainnya yang menduduki peran penting setelah pajak daerah dan retribusi daerah adalah bagian Pemerintah Daerah atas laba BUMD. Tujuan didirikannya BUMD adalah dalam rangka menciptakan lapangan kerja atau mendorong pembangunan ekonomi daerah. Selain itu, BUMD merupakan cara yang lebih efisien dalam melayani masyarakat, dan merupakan salah satu sumber pendapatan daerah. Jenis pendapatan yang termasuk hasil-hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan, antara lain laba, dividen, dan penjualan saham milik daerah. Undang-undang No 33 Tahun 2004, mengklasifikasikan jenis hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dirinci menurut objek pendapatan yang mencakup bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik daerah atau BUMD, bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik Negara atau BUMN, dan bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik swasta atau kelompok masyarakat.

4) Lain-lain PAD yang Sah

Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 menjelaskan tentang Pendapatan Asli Daerah yang sah, disediakan untuk menggambarkan penerimaan daerah yang tidak termasuk dalam pajak daerah, retribusi daerah, dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dirinci menurut obyek pendapatan antara lain: hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan secara tunai atau angsuran/cicilan, jasa giro, pendapatan bunga, penerimaan atas tuntutan ganti kerugian daerah, penerimaan komisi, potongan ataupun bentuk lain sebagaimana akibat dari penjualan atau pengadaan barang dan jasa oleh daerah, penerimaan keuntungan dari selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing. Sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d, meliputi:

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

Rumus Pendapatan Asli Daerah :

Pendapatan Asli Daerah = Pajak Daerah + Retribusi Daerah + Hasil Pengelolaan Kekayaan Milik Daerah yang Dipisahkan dan Lain-lain PAD yang sah.

2.1.3 Dana Alokasi Umum

Berdasarkan UU Nomor 33 Tahun 2004 Dana Alokasi Umum adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Desentralisasi dalam Undang-undang No.33 Tahun 2004 adalah penyerahan wewenang pemerintah oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pelaksanaan desentralisasi dilakukan Pemerintah dengan Dana Alokasi Umum. Dana Alokasi Umum dialokasikan dalam bentuk *block grant*, yaitu penggunaannya diserahkan sepenuhnya kepada daerah.

Dana Alokasi Umum adalah transfer dana yang bersifat “*block grant*”, yang artinya ketika dana tersebut diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, maka pemerintah daerah bebas untuk menggunakan dan mengalokasikan dana ini sesuai prioritas dan kebutuhan daerah untuk peningkatan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah sehingga pemerintah daerah mempunyai keleluasaan di dalam penggunaan dana alokasi umum sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masing-masing daerah. (Halim A. , 2014)

“Dana Alokasi Umum adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar-Daerah untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi”. (Nordriawan, 2012)

“DAU adalah pendapatan yang diperoleh dari alokasi APBN untuk pemerataan kemampuan keuangan antar daerah guna mengurangi ketimpangan kemampuan keuangan antar daerah. Alokasi DAU merupakan pelaksanaan asas desentralisasi dalam otonomi daerah” (Anggoro, 2017)

Berdasarkan beberapa definisi diatas maka, dapat disimpulkan bahwa Dana Alokasi Umum adalah dana dari APBN yang dipakai untuk tujuan pemerataan Keuangan daerah dalam membiayai kebutuhan belanja daerah. (UU Nomor 33 Tahun 2004; Halim A., 2014; Nordiawan, 2012; Anggoro, 2017)

2.1.3.1 Perhitungan Dana Alokasi Umum

Menurut Peraturan Menteri Keuangan Nomor 139/PMK.07/2019 Tentang Pengelolaan Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum, Dan Dana Otonomi Khusus yang dialokasikan untuk suatu Daerah. Dana Alokasi Umum dialokasikan kepada daerah dengan menggunakan formula Dana Alokasi Umum yang berdasarkan Alokasi Dasar dan Celah Fiskal dengan proporsi pembagian Dana Alokasi Umum untuk daerah provinsi dan kabupaten/kota masing-masing sebesar 10% (sepuluh persen) dan 90% (sembilan puluh persen) dari besaran Dana Alokasi Umum secara nasional. Formula Dana Alokasi Umum dirumuskan sebagai berikut:

$$\text{Dana Alokasi Umum} = \text{Celah Fiskal (CF)} + \text{Alokasi Dasar (AD)}$$

Keterangan :

AD = proyeksi belanja gaji Pegawai Negeri Sipil Daerah (PNSD) dalam setahun kedepan

CF = Kebutuhan Fiskal (K_bF) – Kapasitas Fiskal (K_pF)

$K_bF = \text{Total Belanja Daerah Rata}^2 (\alpha_1 \text{Indeks Penduduk} + \alpha_2 \text{Indeks Wilayah} + \alpha_3 \text{Indeks Kemahalan Konstruksi} + \alpha_4 \text{Indeks Pembangunan Manusia} + \alpha_5 \text{Indeks PDRB})$

$K_pF = \alpha_6 \text{PAD} + \alpha_7 \text{DBH SDA} + \alpha_8 \text{DBH Pajak}$

Alokasi Dasar dihitung berdasarkan data jumlah Pegawai Negeri Sipil Daerah (PNSD) dan besaran belanja gaji PNSD dengan memperhatikan kebijakan-kebijakan lain terkait dengan penggajian. Sementara itu, Celah Fiskal merupakan selisih antara Kebutuhan Fiskal dan Kapasitas Fiskal. Kebutuhan Fiskal merupakan kebutuhan pendanaan daerah dalam rangka melaksanakan fungsi layanan dasar umum yang diukur melalui variabel:

- Jumlah Penduduk;
- Luas Wilayah, yang meliputi luas darat dan luas wilayah perairan;
- Indeks Kemahalan Konstruksi;
- Indeks Pembangunan Manusia;
- Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) per kapita.

Kebutuhan Fiskal (K_bF):

- a. Data Jumlah Penduduk yang digunakan bersumber dari Badan Pusat Statistik (BPS).
- b. Luas wilayah merupakan variabel yang mencerminkan kebutuhan atas penyediaan sarana prasarana per satuan wilayah. Data luas wilayah yang akan digunakan untuk penghitungan alokasi DAU meliputi data luas wilayah daratan (administratif) yang bersumber dari Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 66 Tahun 2011 tentang Kode dan Data Wilayah Administrasi Pemerintahan Daerah dan data luas wilayah perairan (laut) yang bersumber dari Badan Informasi Geospasial (BIG). Data luas wilayah perairan laut dimaksud dihitung 4 mil dari garis pantai untuk kabupaten/kota dan 12 mil untuk provinsi.

- c. IKK digunakan sebagai proxy untuk mengukur tingkat kesulitan geografis suatu daerah, semakin sulit letak geografis suatu daerah maka semakin tinggi pula tingkat harga di daerah tersebut. Data IKK bersumber dari BPS.
- d. IPM merupakan indikator komposit yang mengukur kualitas hidup manusia melalui pendekatan 3 (tiga) dimensi yaitu umur panjang dan sehat, pengetahuan, dan kehidupan yang layak. Indikator ini penting untuk mengukur keberhasilan dalam upaya membangun kualitas hidup manusia (masyarakat/penduduk) atau secara komprehensif dianggap sebagai ukuran kinerja suatu negara/wilayah dibandingkan dengan pertumbuhan ekonomi. Data IPM bersumber dari BPS.
- e. Data PDRB per kapita yang bersumber dari BPS. Untuk daerah dengan PDRB per kapita outlier atau pencilan, nilainya diperhitungkan untuk ditarik ke tingkat PDRB per kapita tertinggi di dalam layer di bawahnya agar hasil perhitungan lebih mencerminkan pemerataan yang lebih baik.
- f. Total Belanja Rata-rata (TBR) didapat dari realisasi APBD, yang bersumber dari Daerah dan Kementerian Keuangan.

Kapasitas Fiskal (K_pF):

- a. Pendapatan Asli Daerah (PAD) berdasarkan laporan realisasi APBD, yang bersumber dari Daerah dan Kementerian Keuangan
- b. DBH Pajak dan DBH Cukai Hasil Tembakau bersumber dari Kementerian Keuangan;
- c. DBH SDA bersumber dari Kementerian Keuangan.

2.1.4 Belanja Daerah

Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Belanja Daerah adalah semua kewajiban daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan. Selanjutnya, menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Belanja Daerah didefinisikan sebagai kewajiban pemerintah daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih.

Belanja berdasarkan PSAP No. 2, yaitu:

“Semua pengeluaran dari Rekening Kas Umum Negara/Daerah yang mengurangi saldo Anggaran lebih dalam periode tahun anggaran bersangkutan yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh pemerintah”.

Selanjutnya, menurut PP No. 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan, Belanja Daerah meliputi semua pengeluaran dari Rekening Kas Umum Daerah yang mengurangi ekuitas dana lancar, yang merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh Daerah.

Berdasarkan definisi di atas, dapat disimpulkan bahwa Belanja daerah adalah pengeluaran pemerintah daerah untuk mendanai urusan pemerintah yang menjadi kewenangan daerah dalam periode tahun anggaran bersangkutan yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh pemerintah daerah. (Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022; PSAP No. 2; Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011; PP No. 58 tahun 2005)

2.1.4.1 Klasifikasi Belanja Daerah

Menurut Pasal 55 Peraturan Pemerintah Nomor 12 tahun 2019 tentang tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, klasifikasi Belanja Daerah meliputi:

a. Belanja Operasi

Pemeliharaan sarana dan prasarana publik merupakan semua pengeluaran Pemerintah Daerah yang berhubungan dengan aktivitas atau pelayanan publik. Kelompok belanja ini meliputi:

- Belanja pegawai (Kelompok Belanja Operasi dan Pemeliharaan sarana dan prasarana Publik) merupakan pengeluaran Pemerintah Daerah untuk orang/personal yang berhubungan langsung dengan suatu aktivitas atau dengan kata lain merupakan belanja pegawai yang bersifat variabel.
- Belanja barang (Kelompok Belanja Operasi dan Pemeliharaan sarana dan prasarana Publik) merupakan pengeluaran Pemerintah Daerah untuk penyediaan barang dan jasa yang berhubungan langsung dengan pelayanan publik.
- Belanja perjalanan (Kelompok Belanja Operasi dan Pemeliharaan sarana dan prasarana Publik) merupakan pengeluaran Pemerintah Daerah untuk biaya perjalanan pegawai yang berhubungan langsung dengan pelayanan publik.
- Belanja pemeliharaan (Kelompok Belanja Operasi dan Pemeliharaan sarana dan prasarana Publik) merupakan pengeluaran Pemerintah Daerah

untuk pemeliharaan barang daerah yang mempunyai hubungan langsung dengan pelayanan publik.

b. Belanja Modal

Pengeluaran Pemerintah Daerah yang manfaatnya melebihi satu tahun anggaran dan akan menambah aset atau kekayaan daerah dan selanjutnya akan menambah belanja yang bersifat rutin seperti biaya operasi dan pemeliharaan Belanja modal dibagi menjadi:

- Belanja publik, yaitu belanja yang manfaatnya dapat dinikmati secara langsung oleh masyarakat umum.
- Belanja aparatur, yaitu belanja yang manfaatnya tidak secara langsung dinikmati oleh masyarakat, tetapi dirasakan langsung oleh aparatur.

c. Belanja

Transfer Belanja Transfer adalah pengeluaran anggaran dari entitas pelaporan yang lebih tinggi ke entitas pelaporan yang lebih rendah seperti pengeluaran dana perimbangan oleh pemerintah provinsi ke kabupaten /kota serta dana bagi hasil dari kabupaten/kotake desa. Pengalihan uang dari pemerintah daerah kepada pihak ketiga tanpa adanya harapan untuk mendapatkan pengembalian imbalan maupun keuntungan dari pengalihan uang tersebut. Kelompok belanja ini terdiri atas pembayaran:

- Angsuran pinjaman
- Dana bantuan
- Dana cadangan

d. Belanja Tak Terduga

Pengeluaran yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah untuk membiayai kegiatan-kegiatan tak terduga dan kejadian-kejadian luar biasa. Menurut Nurlan (2008) menyatakan bahwa belanja tidak terduga merupakan belanja untuk kegiatan sifatnya tidak biasa atau tidak diharapkan berulang seperti penanggulangan bencana alam dan bencana sosial yang tidak diperkirakan sebelumnya, termasuk pengembalian atas kelebihan penerimaan daerah tahun-tahun sebelumnya yang telah ditutup.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang belanja dikelompokkan menjadi:

- Belanja Langsung

Belanja Langsung adalah belanja yang dianggarkan terkait secara langsung dengan program dan kegiatan. Belanja Langsung terdiri dari belanja :

1. Belanja Pegawai
2. Belanja Barang dan Jasa
3. Belanja Modal

- Belanja Tidak Langsung

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

1. Belanja Pegawai
2. Belanja Bunga

3. Belanja Subsidi
4. Belanja Hibbah
5. Belanja Bantuan Sosial
6. Belanja Bagi Hasil kepada Provinsi/Kabupaten/Kota dan pemerintahan desa.

Rumus Belanja Daerah :

$$\text{Belanja Daerah} = \text{Belanja Operasi} + \text{Belanja Modal} + \text{Belanja Tidak Terduga} + \text{Belanja Transfer}$$

2.1.5 *Flypaper Effect*

Flypaper Effect atau dikenal dengan “Efek Kertas Layang” adalah suatu fenomena pada suatu kondisi ketika Pemerintah Daerah merespon belanja daerahnya lebih banyak berasal dari transfer/*grants* atau spesifiknya pada transfer tidak bersyarat atau *unconditional grants* daripada pendapatan asli dari daerahnya tersebut sehingga akan mengakibatkan pemborosan dalam Belanja Daerah (Daniza, 2016).

Flypaper effect adalah fenomena yang terjadi pada daerah dimana daerah merespon lebih banyak dana transfer yang diberikan oleh pemerintah pusat dibandingkan pendapatan asli daerahnya sendiri dalam hal pembiayaan belanja daerah. Dengan demikian *flypaper effect* adalah suatu kondisi yang terjadi pada saat pemerintah daerah merespon belanja lebih banyak dengan menggunakan dana transfer (DAU) daripada menggunakan pendapatan asli daerahnya.

Flypaper effect dapat terjadi dalam dua versi (Gorodnichenko, 2011), yaitu:

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

Flypaper Effect muncul karena adanya penyimpangan dalam teori bantuan pemerintah tak bersyarat bahwa transfer pemerintah pusat memang meningkatkan pengeluaran konsumsi barang publik, tetapi ternyata tidak menjadi substitut bagi pajak daerah, fenomena tersebut dikenal dengan *Flypaper Effect*

Flypaper effect membawa implikasi dimana salah satunya akan meningkatkan belanja pemerintah daerah lebih besar dari pada penerimaan transfer itu sendiri serta kecenderungan untuk menanti bantuan dari pusat di banding mengelola sumber daya daerah sendiri. Secara implisit terdapat beberapa implikasi dari terjadinya *flypaper effect* pada belanja daerah kabupaten/kota seperti:

- 1) Menyebabkan celah kepincangan fiskal (*Fiscal gap*) akan tetap ada.
- 2) Menimbulkan ketidakmaksimalan dalam pemanfaatan sumber-sumber penghasil pertumbuhan PAD
- 3) Menyebabkan unsur ketergantungan daerah kepada Pemerintah pusat
- 4) adanya respon yang berlebihan dalam pemanfaatan dana transfer
- 5) Mengakibatkan kurangnya kemampuan kemandirian keuangan daerah padakabupaten/kota yang bersangkutan

Dengan demikian *flypaper effect* adalah suatu kondisi yang terjadi pada saat pemerintah daerah merespon belanja lebih banyak dengan menggunakan dana transfer (DAU) daripada menggunakan pendapatan asli daerahnya.

2.2 Peneliti Terdahulu

Peneliti terdahulu sebagai bahan referensi penulis dalam menyusun skripsi ini adalah sebagai berikut :

Tabel 2. 1
Penelitian Terdahulu

No	Peneliti/Tahun	Judul Penelitian	Hasil Penelitian
1	Hilyatul Jannah/2020	Pengaruh <i>Flypaper Effect</i> Pada Dana Alokasi Umum Dan Pendapatan Asli Daerah Terhadap Belanja Daerah	<ul style="list-style-type: none"> • PAD dan DAU masing-masing berpengaruh signifikan dan positif terhadap belanja daerah. • Hasil pengujian juga ditemukan <i>flypaper effect</i>, artinya kebijakan belanja daerah lebih didominasi oleh jumlah DAU daripada PAD.
2	Febriana Firdayanti, Muhammad Taufiq Hidayat/2019	Pengaruh <i>Flypaper Effect</i> Pada Dana Alokasi Umum (DAU) Dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Terhadap Belanja Daerah Pemerintah Kota Surabaya (Studi Kasus Periode 2011-2017)	<ul style="list-style-type: none"> • Dana Alokasi Umum secara persial tidak berpengaruh signifikan terhadap Belanja Daerah dibuktikan dengan hasil nilai signifikan lebih besar ($0,914 > 0,05$). • Pendapatan Asli Daerah secara persial berpengaruh signifikan terhadap Belanja Daerah dibuktikan dengan tingkat nilai signifikan lebih kecil ($0,000 < 0,05$). • Secara simultan Dana Alokasi Umum dan Pendapatan Asli Daerah berpengaruh signifikan terhadap Belanja Daerah dibuktikan dengan tingkat nilai signifikan lebih kecil ($0,000 < 0,05$). • tidak terjadi <i>Flypaper effect</i> pada Belanja Daerah Pemerintah Kota Surabaya.

No	Peneliti/Tahun	Judul Penelitian	Hasil Penelitian
3	Wakhid Ansori dan Muthmainah / 2018	Fenomena <i>Flypaper Effect</i> atas Belanja Daerah Pemerintah Kabupaten/Kota di Pulau Bali dan Nusra	<ul style="list-style-type: none"> • Besarnya nilai DAU, DAK, DBH, dan PAD secara simultan ataupun parsial berpengaruh positif terhadap besarnya nilai Belanja Daerah. • Fenomena <i>flypaper effect</i> masih terjadi pada Kabupaten/Kota di Pulau Bali dan Nusra.
4	Lukfiah Irwan Radjak dan Syarif K. Latarang / 2021	Analisis Pengaruh <i>Flypaper Effect</i> Terhadap Efisiensi Belanja Daerah di Provinsi Gorontalo	<ul style="list-style-type: none"> • Secara parsial menunjukkan bahwa DAU berpengaruh signifikan dan positif terhadap Belanja Daerah. • Secara parsial menunjukkan bahwa PAD berpengaruh signifikan dan negative terhadap Belanja Daerah. • Melalui uji simultan menunjukkan bahwa DAU dan PAD sama-sama berpengaruh terhadap Belanja Daerah.
5	Fifi Armadani dan Maryono / 2022	Analisis <i>Flypaper Effect</i> Pada Belanja Daerah Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di Provinsi Jawa Tengah Periode 2017-2019	<ul style="list-style-type: none"> • PAD dan DAU berpengaruh positif dan signifikan terhadap Belanja Daerah. • Pengujian secara parsial membuktikan bahwa terjadi fenomena <i>flypaper effect</i> terhadap Belanja Daerah pada Pemerintah Kabupaten dan Kota di Provinsi Jawa Tengah.
6	Haerul Anam, Santi Yunus, Yunus Sading, Dimas Permana, Patta Tope / 2021	<i>An Analysis of Flypaper Effect Phenomenon on Regional Expenditure in District and City in Central Sulawesi</i>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Indicate that simultaneously PAD, DAU, DBH and DAK have a positive and significant effect on regional spending and partially each dependent variable has a positive and significant effect.</i> • <i>Found that there has been a flypaper effect phenomenon on regional expenditures in districts/cities in the Sulawesi Region in 2015-2019</i>
7	Imam Malik dan Lakharis Inuzula / 2021	<i>Flypaper Effect</i> terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten Bireuen	<ul style="list-style-type: none"> • Secara simultan DAU dan PAD berpengaruh signifikan terhadap belanja daerah. • Secara parsial menunjukkan bahwa DAU tidak berpengaruh signifikan terhadap belanja daerah • Secara parsial menunjukkan bahwa PAD berpengaruh

No	Peneliti/Tahun	Judul Penelitian	Hasil Penelitian
			<p>signifikan terhadap belanja daerah.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Terjadi flypaper effect pada belanja daerah Kabupaten Bireuen.
8	Nurjihad Dukumalamo, Jufri Jacob, Fajri Hatim / 2023	Pengaruh <i>Flypaper Effect</i> di Kota Tidore Kepulauan	<ul style="list-style-type: none"> • variabel pendapatan asli daerah berpengaruh positif dan signifikan terhadap belanja daerah • dana alokasi umum berpengaruh positif dan signifikan terhadap belanja daerah • terdapat <i>Flypaper Effect</i>, hal ini karena nilai koefisien dari pendapatan asli daerah lebih kecil dari nilai koefisien dana alokasi umum dan dana bagi hasil dan juga kedua variabel memiliki pengaruh yang positif dan signifikan terhadap belanja daerah.
9	Sherlinda Ardanareswari, LorentinoTogarLaut, Rian Destiningsih / 2019	Fenomena <i>Flypaper Effect</i> Pada PAD, DAU dan DBH Serta Pengaruhnya Terhadap Belanja Daerah di Pulau Jawa Tahun 2013-2017	<ul style="list-style-type: none"> • <i>flypaper effect</i> pada belanja daerah yang bersumber dari DBH terjadi di Pulau Jawa tahun 2013- 2017 • secara parsial hanya PAD yang memiliki pengaruh yang signifikan terhadap belanja daerah • sedangkan DAU maupun DBH tidak berpengaruh secara signifikan terhadap belanja daerah di Pulau Jawa
10	Fauzan Fikri, M. Pudjihardjo, dan Kresna Sakti / 2020	<i>Flypaper Effect Analysis on Regional Expenditure in East Java Province, Indonesia</i>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>The GAF (General Allocation Fund), RSF (Revenue Sharing Funds), and LGR (Local Government Revenue) had a positive contribution to Regional Expenditure.</i> • <i>The flypaper effect proved the dominant influence of Unconditional Grants (GAF) on regional expenditure compared to Local Government Revenue (LGR).</i>
11	Muhammad Yasir dan Muhammad Saleh / 2019	Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus	<ul style="list-style-type: none"> • Secara parsial atau masing-masing pendapatan asli daerah, dana bagi hasil, dana alokasi umum, dana alokasi khusus memberikan pengaruh

No	Peneliti/Tahun	Judul Penelitian	Hasil Penelitian
		(DAK) Terhadap Belanja Daerah (BD) Dan Fenomena <i>Flypaper Effect</i> Kabupaten/Kota Di Provinsi Kalimantan Selatan	<p>signifikan terhadap belanja daerah.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Secara simultan atau bersama-sama pendapatan asli daerah, dana bagi hasil, dana alokasi umum, dana alokasi khusus berpengaruh signifikan terhadap belanja daerah. • Tidak terjadi fenomena <i>flypaper effect</i> kabupaten/kota di provinsi Kalimantan Selatan selama tahun 2004-2017 karena koefisien penerimaan lokal daerah yaitu PAD lebih besar dari koefisien transfer pusat yaitu DBH, DAU, dan DAK.
12	Elfira Rahma Dayanti, Arman Delis, dan Emilia / 2018	<i>Flypaper Effect</i> pada Belanja Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jambi	<ul style="list-style-type: none"> • DAU dan PAD masing-masing berpengaruh positif dan signifikan terhadap belanja daerah. • Tidak terjadi <i>flypaper effect</i> pada Belanja Daerah di kabupaten/kota di Provinsi Jambi.
13	Ida Mentayani, Nurul Hayati, Rusmanto / 2012	<i>Flypaper Effect</i> pada Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Daerah pada Kota dan Kabupaten di Provinsi Kalimantan Selatan	<ul style="list-style-type: none"> • Secara simultan PAD dan DAU memiliki hubungan yang signifikan terhadap Belanja Daerah. • Secara parsial PAD dan DAU memiliki hubungan yang signifikan terhadap Belanja Daerah. • Tidak terjadi <i>Flypaper Effect</i> pada kabupaten/kota di Provinsi Kalimantan Selatan.
14	Nur Isna Inayati / 2017	Fenomena <i>Flypaper Effect</i> pada Belanja Daerah Kabupaten/Kota di Indonesia	<ul style="list-style-type: none"> • Variabel Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum berpengaruh positif terhadap belanja daerah. • Variabel Dana Alokasi Khusus tidak berpengaruh terhadap belanja daerah • Terjadi fenomena <i>flypaper effect</i> pada belanja daerah Kabupaten/Kota di Indonesia
15	Rifki Hasan Al Khoiri / 2015	<i>Flypaper Effect</i> dan Belanja Daerah di Provinsi Jawa Barat	<ul style="list-style-type: none"> • PAD secara parsial memiliki pengaruh secara signifikan terhadap Belanja Daerah. Dana Alokasi Umum (DAU) menyatakan bahwa DAU secara parsial memiliki

No	Peneliti/Tahun	Judul Penelitian	Hasil Penelitian
			<p>pengaruh secara signifikan terhadap Belanja Daerah.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dana Alokasi Khusus (DAK) menyatakan bahwa DAK secara parsial memiliki pengaruh secara signifikan terhadap Belanja Daerah. • Tidak terjadi fenomena <i>flypaper effect</i> di provinsi Jawa Barat.
16	Subadriyah dan Solikhul Hidayat / 2018	Analisis <i>Flypaper Effect</i> Pada Belanja Daerah Kabupaten Dan Kota Di Provinsi Jawa Tengah	<ul style="list-style-type: none"> • Pendapatan Asli Daerah berpengaruh positif signifikan terhadap Belanja Daerah • Dana Alokasi Umum berpengaruh positif signifikan terhadap Belanja daerah. • Telah terjadi <i>Flypaper Effect</i> pada pemerintah Kabupaten/Kota di Propinsi Jawa Tengah. Hal ini berarti bahwa pemerintah Kabupaten/Kota di Propinsi Jawa Tengah masih bergantung kepada pemerintah pusat dalam hal membiayai belanja daerah. Rendahnya kontribusi Pendapatan Asli Daerah terhadap belanja daerah disebabkan oleh rendahnya penerimaan daerah.
17	Haris Fadilah, Nayang Helmayunita / 2020	Analisis <i>Flypaper Effect</i> pada Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, Dana Bagi Hasil, dan Pendapatan Asli Daerah Terhadap Belanja Daerah Provinsi di Indonesia	<ul style="list-style-type: none"> • DAU berpengaruh positif terhadap Belanja Daerah • DAK tidak berpengaruh terhadap Belanja Daerah • DBH berpengaruh positif terhadap Belanja Daerah • PAD berpengaruh positif terhadap Belanja Daerah • Terjadi fenomena <i>flypaper effect</i> pada Belanja Daerah Pemerintah Provinsi di Indonesia
18	Helmi Melda, Efrizal Syofyan / 2020	Analisis <i>Flypaper Effect</i> pada Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, Dana Bagi Hasil, dan Pendapatan Asli Daerah Terhadap Belanja Daerah	<ul style="list-style-type: none"> • Secara parsial DAU, DAK, dan PAD berpengaruh positif terhadap Belanja Daerah namun DBH tidak berpengaruh terhadap Belanja Daerah • Terjadi <i>flypaper effect</i> pada pemerintah kabupaten/kota di Sumatera Barat

No	Peneliti/Tahun	Judul Penelitian	Hasil Penelitian
		Kabupaten/Kota di Sumatera Barat	
19	Bunga Septianayu Dwi Putri, Ikhsan Budi Riharjo / 2018	<i>Flypaper Effect</i> Dana Alokasi Umum (DAU) Dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Terhadap Belanja Daerah	<ul style="list-style-type: none"> • Dana Alokasi Umum dan Pendapatan Asli Daerah berpengaruh positif terhadap belanja daerah • <i>Flypaper effect</i> terjadi pada Provinsi Jawa Timur pada Tahun 2012 sampai dengan 2015, hal ini dapat diketahui dengan nilai koefisien Dana Alokasi Umum lebih besar dari pada koefisien Pendapatan Asli Daerah
20	Anissa Mutiara Dewi , Renea Shinta Aminda / 2023	Fenomena <i>Flypaper Effect</i> Atas Belanja Daerah Pemerintah Kabupaten/Kota Provinsi Aceh Tahun 2016 – 2020	<ul style="list-style-type: none"> • Belanja Daerah seluruh kabupaten/kota di Aceh dipengaruhi secara signifikan oleh PAD, DAU, DAK, dan DBH • terjadi fenomena <i>flypaper effect</i> atas belanja daerah sebab belanja daerah direspon lebih besar oleh dana transfer, yakni DAU, DAK dan DBH daripada PADnya

2.3 Kerangka Pemikiran

2.3.1 Pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Daerah

Berdasarkan dengan teori *stewardship* menggambarkan situasi dimana manajemen tidak termotivasi oleh tujuan-tujuan individu tetapi lebih ditujukan pada sasaran hasil utama mereka untuk kepentingan organisasi. Pada konteks ini, pemerintah adalah *steward*, yang bertindak sebagai pengelola sumber daya, sedangkan rakyat adalah *principal*, yang bertindak pemilik sumber daya (Digdowiseiso, 2022). Seperti yang dijelaskan dalam teori *stewardship*, pemerintah selaku pengelola sumber daya mempunyai tujuan memberikan kesejahteraan dan kemudian dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat selaku *principal*. Pendapatan Asli Daerah merupakan bagian dari anggaran yang disusun oleh

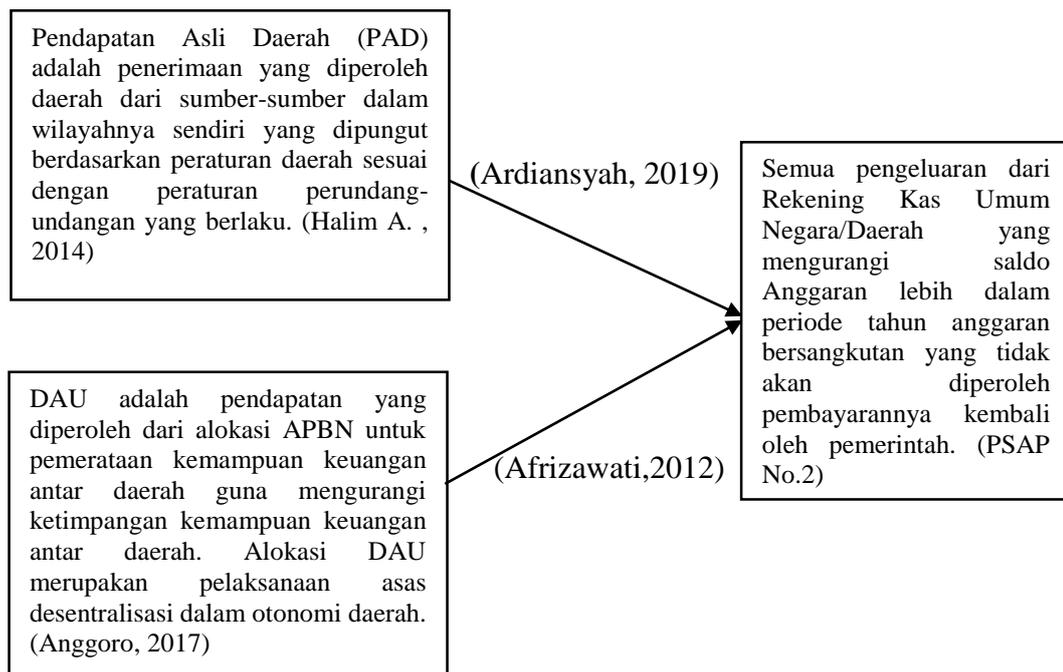
principal sehingga akan berpengaruh ke besaran belanja. Berdasarkan penelitian sebelumnya menyatakan bahwa semakin besar nilai PAD maka semakin besar pula stimulus untuk meningkatkan belanja daerah (Ardiansyah, 2019). Peneliti lain mengungkapkan bahwa Pendapatan Asli Daerah memiliki pengaruh positif signifikan pada Belanja Daerah (Afrizawati, 2012), Nurjihad Dukumalamo, Jufri Jacob, Fajri Hatim (2023), Nur Isna Inayati (2017), Subadriyah dan Solikhul Hidayat (2018), Bunga Septianayu Dwi Putri, Ikhsan Budi Riharjo (2018).

2.3.2 Pengaruh Dana Alokasi Umum terhadap Belanja Daerah

Berdasarkan dengan teori keagenan menjelaskan bahwa pihak yang memiliki andil pada proses penyusunan anggaran cenderung bersifat untuk memanfaatkan dengan maksimal cara mengalokasikan sumber daya pada anggaran, eksekutif berperan sebagai pihak yang mengusulkan anggaran tersebut, sekaligus berperan sebagai pelaksana anggaran yang memiliki tujuan agar jumlah anggaran digunakan semaksimal mungkin. Sedangkan legislative merupakan wakil rakyat mengambil peran dengan menggunakan anggaran sebagai alat pengendalian serta pengawasan, sehingga legislative mampu merubah jumlah anggaran dan merubah distribusi belanja.

Dana Alokasi Umum merupakan sumber utama pembiayaan belanja daerah. Semakin besar tingkat Dana Lokasi Umum yang didapat oleh Pemerintah Daerah, maka Pemerintah Pusat tersbut masih dalam membiayai belanja daerah. Artinya bahwa pemerintah belum bisa memenuhi kebutuhan finansial dalam menjalankan roda pemerintahan yang mengakibatkan tujuan dari desentralisasi fiskal untuk menciptakan pemerintahan dalam aspek belanja daerah belum bisa tercapai.

Semakin besar nilai DAU yang diterima dari Pemerintah Pusat maka Pemerintah daerah memiliki dana lebih untuk melakukan pengeluaran melalui belanja daerah. Berdasarkan peneliti terdahulu membuktikan bahwa Dana Alokasi Umum berpengaruh positif signifikan terhadap Belanja Daerah (Afrizawati, 2012), Nurjihad Dukumalamo, Jufri Jacob, Fajri Hatim(2023), Subadriyah dan Solikhul Hidayat (2018), Bunga Septianayu Dwi Putri, Ikhsan Budi Riharjo (2018). Penelitian lain membuktikan bahwa transfer berpengaruh terhadap belanja dan pengurangan jumlah transfer yang menyebabkan penurunan dalam pengeluaran belanja (Ardiansyah, 2019).



Gambar 2. 1
Kerangka Pemikiran

2.4 Hipotesis Penelitian

Hipotesis merupakan jawaban sementara terhadap rumusan masalah penelitian, dimana rumusan masalah penelitian telah dinyatakan dalam bentuk pertanyaan. Dikatakan sementara, karena jawaban yang diberikan baru berdasarkan teori yang relevan, belum didasarkan fakta-fakta empiris yang diperoleh melalui pengumpulan data (Sugiyono, Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif r&d, 2022). Berdasarkan uraian dari kajian pustaka dan kerangka pemikiran di atas, maka penulis mengemukakan hipotesis sebagai berikut :

- H₁ : Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh positif terhadap Belanja Daerah.
- H₂ : Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh positif terhadap Belanja Daerah.