

BAB II

KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN, DAN HIPOTESIS

2.1 Kajian Pustaka

Kajian pustaka menyajikan berbagai teori yang berhubungan dengan variabel dalam penelitian, berdasarkan temuan-temuan dari studi yang telah dilakukan sebelumnya serta publikasi yang relevan. Tinjauan literatur ini menunjukkan hal-hal berikut:

2.1.1 Teori Keagenan

Teori ini menjelaskan hubungan keagenan :

“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 delegating some decision making authority to the agent.” (Jansen & Meckling, 1976)

Teori keagenan adalah penjelasan hubungan kontraktual antara *agent* dan *principal*. Pihak *agent* merupakan pihak yang mendapatkan amanat dari pihak *principal* untuk melaksanakan seluruh aktivitas atas nama *principals*, dalam hal ini *agent* memiliki kapasitas selaku pengambilan keputusan. *Agency Theory* timbul akibat terdapatnya kontrak kerja atas kesepakatan yang dilakukan oleh *agent* dan *principal*. (Ismail et al., 2016)

Teori keagenan menjelaskan hubungan antara dua pihak, yaitu prinsipal dan agen. Prinsipal adalah pihak yang memberikan instruksi kepada manajemen,

sedangkan manajemen bertugas menjalankan arahan tersebut dengan penuh tanggung jawab, terutama dalam pengelolaan dana. Namun, seringkali muncul masalah antara agen dan prinsipal akibat perbedaan pandangan serta tindakan terkait informasi yang dimiliki kedua belah pihak. Informasi mengenai operasi dan kinerja perusahaan biasanya bersifat komprehensif dan tidak selalu tersedia untuk pelanggan. Hal ini menciptakan kesenjangan informasi yang berdampak pada hubungan keagenan. Teori keagenanpun dikembangkan untuk memahami dan mengatasi masalah yang muncul akibat informasi yang tidak lengkap. Ketika agen memiliki keunggulan informasi dibandingkan prinsipal, dan kepentingan kedua pihak tidak sejalan, maka dapat timbul konflik. Dalam situasi seperti ini, agen mungkin berbuat untuk kepentingan pribadi mereka, yang pada akhirnya dapat merugikan prinsipal. (Said et al., 2022)

Pada dasarnya, proporsi saham yang dimiliki oleh manajemen sering kali hanya mencakup sebagian kecil dari total saham yang beredar di perusahaan. Situasi ini dapat menyebabkan manajer atau agen lebih cenderung berperilaku demi kepentingan pribadi, ketimbang berfokus pada upaya memaksimalkan nilai perusahaan secara keseluruhan. Fenomena ini merupakan salah satu penyebab utama timbulnya biaya keagenan. (Hoesada, 2020)

Hubungan keagenan muncul ketika satu atau beberapa *principal* mempekerjakan seorang agen untuk menyediakan layanan, serta mendelegasikan wewenang pengambilan keputusan kepada agen tersebut. Dalam konteks ini, agen memiliki tanggung jawab untuk menjalankan amanah yang diberikan kepadanya oleh *principal*. (Sari & Halmawati, 2021)

Keterkaitan teori keagenan dalam penelitian ini dijelaskan melalui hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dalam konteks ini, pemerintah pusat berperan sebagai prinsipal yang mendistribusikan dana perimbangan kepada pemerintah daerah untuk mendukung kegiatan pemerintahan mereka. Dana perimbangan tersebut, yang diterima dan digunakan oleh pemerintah daerah sebagai agen, wajib dipertanggungjawabkan kepada pemerintah pusat sebagai prinsipal. (Kustianingsih et al., 2022)

Dalam hubungan antara eksekutif dan legislatif, pemerintah berperan sebagai *agent*, sementara legislatif, yang terdiri dari wakil rakyat di parlemen, berfungsi sebagai *principal*. Sebelum menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), penting untuk mencapai kesepakatan antara eksekutif dan legislatif mengenai arah serta kebijakan umum yang akan diambil, termasuk prioritas anggaran yang akan menjadi pedoman dalam penyusunan APBD. Eksekutif kemudian menyusun rancangan APBD yang diajukan kepada legislatif untuk dibahas dan dipertimbangkan bersama sebelum akhirnya ditetapkan menjadi Peraturan Daerah (PERDA). Dari sudut pandang lembaga, hubungan ini bisa dianggap sebagai suatu bentuk kontrak (*income contract*) yang berfungsi sebagai alat bagi legislatif untuk memantau pelaksanaan anggaran oleh eksekutif. (Rahman, 2022)

2.1.2 Pendapatan Asli Daerah

2.1.2.1 Pengertian Pendapatan Asli Daerah

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan sebuah pendapatan atau penerimaan yang diperoleh di daerahnya sendiri melalui sumber-sumber pendapatan. Berdasarkan peraturan perundangan-undangan yang berlaku di Negara Indonesia Pendapatan Asli Daerah di pungut sesuai dengan peraturan daerah. Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan salah satu pendapatan dimana penerimaan tersebut masuk pada kas daerah yang yang didapatkan melalui sumber-sumber daerah di wilayah tersebut, dipergunakan untuk keperluan daerah, serta di pungut sesuai dengan peraturan perundang-undangan berdasarkan Peraturan Daerah untuk keperluan daerah. Oleh sebab itu, setiap daerah perlu meningkatkan upaya untuk dapat di pungut semaksimal mungkin dalam penerimaannya. (Giyatmoko et al., 2023)

“Pendapatan Asli Daerah adalah pendapatan yang diperoleh dari retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.” (Undang – Undang Nomor 1 tahun 2022 pasal 1 ayat 20)

“PAD merupakan pendapatan daerah yang diperoleh dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.” (PERMENDAGRI No. 15 Tahun 2024)

“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, 2014:16)

“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.” (Mardismo, 2018:15)

“Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah penerimaan yang diperoleh dari sumber-sumber dalam wilayah sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.” (Djaenuri, 2012:88)

Menurut penjelasan diatas, dapat disimpulkan bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah semua pendapatan yang diperoleh oleh pemerintah dari kegiatan ekonomi dalam wilayah tersebut. Ini mencakup bagaimana daerah mampu mengelola sumber daya yang dimiliki, termasuk Pajak Daerah, Retribusi Daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang terpisah, dan sumber-sumber lain yang sah sebagai PAD. (Giyatmoko et al., 2023; PERMENDAGRI No. 15 Tahun 2024; Undang – Undang Nomor 1 tahun 2022 pasal 1 ayat 20; Halim, 2014:16 ; Mardismo, 2018:15; Djaenuri,2012:88)

2.1.2.2 Komponen Pendapatan Asli Daerah

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah menjelaskan bahwa sumber Pendapatan Asli Daerah terdiri dari:

1. Pajak Daerah

Pajak daerah adalah kontribusi yang diwajibkan bagi individu atau badan kepada kepala daerah, tanpa imbalan langsung yang sebanding. Penetapan pajak ini dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan berfungsi untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan serta pembangunan di tingkat daerah. Sebagai salah satu sumber pendapatan asli daerah yang sangat penting, pajak daerah berperan krusial dalam mendukung berbagai

kegiatan pemerintah daerah dan pembangunan wilayah. Pajak daerah ini ditetapkan melalui undang-undang, dan setiap daerah diberi kewenangan untuk menentukan pajak melalui peraturan daerah yang sejalan dengan ketentuan undang-undang yang ada. (Djaenuri, 2012:88)

2. Retribusi Daerah

Retribusi Daerah adalah pemungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan. (Djaenuri, 2012:89)

3. Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan

Kekayaan negara yang dipisahkan adalah komponen kekayaan negara yang pengelolaannya diserahkan kepada badan usaha milik negara. Pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan ini merupakan sub bidang keuangan negara yang khusus ada pada negara-negara nonpublik. (Aminus, 2018)

4. Lain-lain PAD yang sah

Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 menguraikan tentang sumber pendapatan daerah yang sah, yang mencakup berbagai jenis pendapatan yang bukan berasal dari pajak dan bea daerah. Pendapatan ini juga mencakup hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan berdasarkan objek pendapatannya. Beberapa sumber

pendapatan tersebut antara lain adalah hasil penjualan kekayaan daerah secara tunai atau dicicil, pembayaran dari rekening giro, pendapatan bunga, serta pendapatan yang diperoleh dari tuntutan penggantian kerugian daerah. Selain itu, terdapat pula pendapatan yang berasal dari komisi, pemotongan, atau bentuk lain yang timbul akibat penjualan atau pengadaan barang dan jasa oleh daerah.

Sebagaimana diatur dalam ayat (1) huruf (d), sumber pendapatan tersebut meliputi:

- a. Hasil penjualan barang milik daerah (BMD) yang tidak dipisahkan;
- b. Layanan rekening giro;
- c. Pendapatan bunga;
- d. Keuntungan dari selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing;
- e. Komisi, potongan harga, atau bentuk lain yang berasal dari penjualan serta pengadaan barang dan jasa oleh daerah.

2.1.3 Dana Alokasi Umum

Dana Alokasi Umum memiliki tujuan untuk menyeimbangkan kemampuan keuangan daerah. Hal ini bertujuan untuk menjamin kelangsungan penyelenggaraan negara di berbagai daerah, serta memastikan pelayanan dasar bagi masyarakat. DAU merupakan bagian dari pendapatan umum dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah. Penggunaan dana alokasi umum ini

ditentukan oleh masing-masing daerah. Oleh karena itu, penggunaan DAU dan pendapatan umum lainnya dalam APBD harus tetap berfokus pada pencapaian tujuan otonomi daerah, yaitu meningkatkan kualitas pelayanan dan kesejahteraan masyarakat, khususnya dalam sektor kesehatan dan pendidikan. (Djaenuri, 2012:103)

“Dana Alokasi Umum yang selanjutnya disingkat DAU adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar-Daerah untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi.” (Undang-Undang No. 23 Tahun 2014)

“Dana Alokasi Umum (DAU) 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 DAU sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masing masing daerah.” (Halim, 2014:16)

“Bagian dari Transfer ke Daerah yang dialokasikan dengan tujuan mengurangi ketimpangan kemampuan keuangan dan layanan publik antar – Daerah.” (Undang Undang Nomor 1 tahun 2022)

“Dana Alokasi Umum adalah sejumlah dana yang dialokasikan kepada setiap Daerah Otonom (Provinsi dan Kabupaten/Kota) di Indonesia setiap tahunnya sebagai dana pembangunan yang bertujuan sebagai pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan Daerah Otonom dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.” (Simanjuntak & Ginting, 2019)

“Dana Alokasi Umum (DAU) adalah sebagian dari pendapatan negara yang dialokasikan kepada pemerintah daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah, dana alokasi umum bersumber dari APBN yang dialokasikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mendukung pelaksanaan otonomi daerah.” (Rosana, 2024)

Berdasarkan definisi diatas, Dana Alokasi Umum adalah dana dari APBN yang dipakai untuk tujuan pemerataan keuangan daerah dalam membiayai kebutuhan belanja daerah. (Djaenuri, 2012:103; Undang-Undang No. 23 Tahun

2014; Halim, 2014:16; Undang Undang Nomor 1 tahun 2022; Simanjuntak & Ginting, 2019; Rosana, 2024)

2.1.3.1 Tahapan Dana Alokasi Umum

Dana Alokasi Umum memiliki empat tahapan (Nawawi & Setiawam, 2022), yaitu:

a. Tahapan Akademis

Konsep awal dalam merumuskan penerapan formula tunjangan umum dipimpin oleh kelompok independen yang berasal dari berbagai perguruan tinggi. Mereka bekerja sama untuk menghasilkan perhitungan dana alokasi umum yang sesuai dengan ketentuan serta mencerminkan ciri-ciri otonomi daerah di Indonesia.

b. Tahapan Administratif

Kementerian Keuangan, melalui Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, segera akan melakukan koordinasi dalam persiapan data dasar untuk perhitungan dana alokasi umum. Langkah ini termasuk konsolidasi dan verifikasi data guna memastikan keakuratan informasi yang akan digunakan.

c. Tahapan Teknis

Tahapan dalam pembuatan simulasi perhitungan Dana Alokasi Umum yang diserahkan oleh Pemerintah kepada Dewan Deputi didasarkan pada data yang akan disampaikan kepada Kamar Deputi dan akan dipresentasikan dalam Formula Dana Alokasi Umum,

sebagaimana diatur dalam Undang-Undang. Proses ini juga mempertimbangkan rekomendasi yang diperoleh dari pihak akademisi.

d. Tahapan Politis

Pada tahap terakhir, dilakukan pembahasan mengenai penghitungan dan alokasi Dana Alokasi Umum (DAU) antar pemerintah. Hal ini melibatkan Panitia Kerja Belanja Daerah Badan Anggaran Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia untuk melakukan konsultasi dan memperoleh persetujuan atas hasil penghitungan DAU tersebut.

Berikut rumus yang digunakan dalam perhitungan Dana Alokasi Umum menurut Kementria Keuangan:

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

Keterangan :

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

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

K_bF = Total Belanja Daerah Rata² (α_1 Indeks Penduduk + α_2 Indeks Wilayah + α_3 Indeks Kemahalan Konstruksi + α_4 Indeks Pembangunan Manusia + α_5 Indeks PDRB)

K_pF = α_6 PAD + α_7 DBH SDA + α_8 DBH Pajak

2.1.4 Belanja Daerah

2.1.4.1 Pengertian Belanja Daerah

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 mengenai Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, belanja daerah didefinisikan sebagai seluruh kewajiban yang diakui oleh daerah sebagai pengurang nilai bersih dalam periode tahun pajak yang relevan. Selain itu, menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah, belanja daerah merupakan seluruh tanggung jawab keuangan yang diakui sebagai pengurangan dari total kekayaan bersih dalam tahun anggaran yang relevan.

“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.” (PSAP No. 2)

“Belanja daerah adalah semua pengeluaran anggaran daerah yang digunakan untuk mendukung kegiatan operasional, modal, tidak terduga, dan transfer daerah. Pengeluaran ini adalah kewajiban daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran.” (PP No. 12 Tahun 2019)

“Belanja daerah adalah semua pengeluaran yang berasal dari rekening kas umum daerah yang menimbulkan kurangnya ekuitas dana sebagai kewajiban diperoleh pembayaran kembali oleh daerah tersebut.” (Permatasari & Trisnaningsih, 2022)

Menurut penjelasan di atas, belanja daerah merupakan biaya yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah untuk mendukung hal-hal pemerintahan yang menjadi kewajibannya dalam satu periode anggaran dan tidak akan dikembalikan biayanya oleh pihak pemerintah daerah. (Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022;

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020; PSAP No. 2; PP No. 12 Tahun 2019; Permatasari & Trisnaningsih, 2022)

2.1.4.2 Klasifikasi Belanja Daerah

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

a. Belanja Operasi

Belanja operasional mencakup berbagai pengeluaran yang berkaitan dengan pemeliharaan sarana dan prasarana umum serta layanan publik. Berikut adalah rincian dari kelompok pengeluaran ini sebagai berikut:

1. Belanja Pegawai

Belanja pegawai adalah bentuk imbalan yang diberikan kepada Pegawai Negeri Sipil (PNS) serta mereka yang sedang dalam proses untuk menjadi PNS. Imbalan ini dapat berupa uang atau barang sebagai penghargaan atas kinerja yang telah dilakukan. Pengeluaran untuk pegawai mencakup berbagai komponen, seperti gaji, tunjangan, biaya makan, upah lembur, serta pengeluaran lainnya dan voucher. (Pangestu, 2018)

2. Belanja Barang dan Jasa

Belanja Barang dan Jasa pada pengeluaran yang digunakan untuk pengadaan barang di lingkungan pemerintahan, di mana nilai pakainya kurang dari satu tahun dalam periode akuntansi, serta

untuk penggunaan jasa dalam melaksanakan kegiatan pemerintahan di suatu daerah. Jika pengelolaan belanja barang dan jasa ini dilakukan dengan baik, pegawai negeri akan dapat mengoptimalkan pelayanan publik yang mereka berikan. (Pangestu, 2018)

3. Belanja Subsidi

Menurut Peraturan Menteri Keuangan, Belanja subsidi merupakan alokasi dana dari anggaran yang diberikan oleh pemerintah kepada badan usaha milik negara, lembaga, atau pihak ketiga lainnya. Tujuannya adalah untuk mendukung produksi, penjualan, ekspor, atau impor barang dan/atau jasa yang dibutuhkan oleh masyarakat. Dengan adanya subsidi ini, diharapkan harga jual barang dan jasa tersebut dapat terjangkau oleh masyarakat luas.

4. Belanja Hibah

Hibah merupakan suatu perjanjian yang melibatkan pemberi dan penerima hibah, di mana terjadi pengalihan hak yang dapat berupa uang, barang, atau jasa. Pengeluaran yang terkait dengan hibah bersifat sukarela, tidak mengikat, dan tidak dapat dikembalikan, serta tidak berlangsung secara berkelanjutan. (Sumual et al., 2023)

5. Belanja Bantuan Sosial

Belanja bantuan sosial merupakan pengeluaran yang dilakukan

pemerintah, baik dalam bentuk uang, barang, maupun jasa, yang ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pengeluaran ini bersifat tidak terus menerus dan selektif. (Rarun et al., 2018)

6. Belanja Bunga

Belanja Bunga adalah pengeluaran pemerintah untuk pembayaran bunga (*interest*) atas kewajiban penggunaan pokok utang (*principal outstanding*) yang dihitung berdasarkan posisi pinjaman jangka pendek atau jangka panjang.

b. Belanja Modal

Menurut PSAP Nomor 02, belanja modal merupakan alokasi anggaran untuk mendapatkan aset tetap dan aset lain yang digunakan selama lebih dari satu periode akuntansi. Aset tetap memiliki ciri-ciri sebagai berikut: bersifat fisik, memberikan kontribusi kepada aset pemerintah, memiliki umur manfaat lebih dari satu tahun, dan memiliki nilai yang relatif tinggi. Sementara itu, ciri-ciri aset lainnya adalah: bersifat non-fisik, memberikan kontribusi kepada aset pemerintah, memiliki umur manfaat lebih dari satu tahun, dan memiliki nilai yang relatif tinggi. Dengan memperhatikan ciri-ciri tersebut, diharapkan entitas bisa menetapkan prinsip-prinsip akuntansi terkait batas minimum untuk kapitalisasi suatu aset tetap atau aset lainnya (*threshold for capitalisation*). Hal ini bertujuan agar para pejabat atau pegawai yang bertanggung jawab dalam

penyusunan anggaran dan/atau penyusunan laporan keuangan pemerintah memiliki pedoman yang jelas dalam menentukan belanja modal, baik saat menyusun anggaran maupun laporan keuangan pemerintah.

c. Belanja Lain-lain Tidak Terduga

Menurut PSAP Nomor 02, belanja yang tidak terduga digunakan oleh pemerintah daerah. Pengeluaran lain yang tidak terduga merupakan alokasi anggaran untuk kegiatan yang tidak biasa dan biasanya tidak diantisipasi, seperti penanggulangan bencana alam, bencana sosial, dan pengeluaran mendesak lainnya yang sangat dibutuhkan dalam melaksanakan tugas pemerintah pusat maupun daerah.

d. Belanja Transfer

Menurut PSAP Nomor 02, pengeluaran ini disajikan pada kelompok pengeluaran belanja (*above the line*), tetapi pengeluaran transfer adalah bukan termasuk pengeluaran belanja (*expenditures*). Definisi transfer adalah penerimaan/pengeluaran uang dari suatu entitas pelaporan dari/kepada entitas pelaporan lain, termasuk dana perimbangan.

2.1.5 *Flypaper Effect*

Flypaper effect adalah suatu kondisi yang terjadi pada saat pemerintah daerah merespon (belanja daerah) lebih banyak/lebih boros dengan menggunakan

dana transfer (*grants*) yang diberikan oleh pemerintah pusat dan dihitung dengan dana perimbangan dari pada menggunakan kemampuan daerah itu sendiri, kemampuan daerah dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD) *flypaper effect* secara definisi dapat dijelaskan sebagai ketidaksamaan pengaruh pengeluaran publik dari bantuan pemerintah pusat dan peningkatan pendapatan dengan jumlah yang sama. Berapapun bantuan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah harus memberikan pengaruh yang sama. Bila hal ini tidak terjadi maka ada kecenderungan bahwa pengaruh pengeluaran publik dalam bentuk bantuan pemerintah pusat tidak memberikan pengaruh yang sama besarnya dalam bahasa sederhana, dapat didefinisikan bahwa *flypaper effect* sebagai perilaku menyimpang di mana transfer pemerintah pusat dianggap sebagai suatu tambahan pendapatan bagi masyarakat di daerah. (Ginting, 2019)

Dana perimbangan memiliki fungsi yang signifikan. Dalam konteks kebijakan publik. Dana perimbangan merupakan solusi untuk menutup celah fiskal atau *fiscal gap* antara belanja daerah dengan PAD di daerah tersebut. Jika dimanfaatkan dengan baik, output berupa pemenuhan fasilitas dan pelayanan masyarakat pada tiap-tiap daerah akan menjadi ideal. Namun demikian, kiriman dana yang bersifat “pasti” dari pusat seharusnya tidak mematikan potensi penerimaan daerah. Ketimpangan rasio antara PAD dan total pendapatan daerah memperlihatkan sebuah fenomena yang disebut sebagai *flypaper effect*. *Flypaper effect* secara sederhana dapat dideskripsikan sebagai sebuah fenomena dimana pemerintah daerah sangat bergantung pada dana yang diberikan oleh pemerintah pusat, namun pemerintah daerah masih kurang mampu mengoptimalkan

Pendapatan Asli Daerah mereka, sehingga rasio antara total pendapatan daerah dan belanja daerah tidak tercipta secara seimbang. Akibat dari hal ini adalah ketimpangan sumber belanja daerah yang sebagian besar ditanggung pemerintah pusat dan menjadi beban berkepanjangan apabila tidak segera ditangani. (Ahza, 2023)

Dari penjelasan diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa *Flypaper effect* adalah suatu kondisi yang terjadi pada saat pemerintah daerah merespon (belanja daerah) lebih banyak/lebih boros dengan menggunakan dana transfer (*grants*) yang diberikan oleh pemerintah pusat dan dihitung dengan dana perimbangan dari pada menggunakan kemampuan daerah itu sendiri, kemampuan daerah dengan Pendapatan Asli Daerah *flypaper effect* secara definisi dapat dijelaskan sebagai ketidaksamaan pengaruh pengeluaran publik dari bantuan pemerintah pusat dan peningkatan pendapatan dengan jumlah yang sama. Berapapun bantuan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah harus memberikan pengaruh yang sama.

2.1.5.2 Faktor *Flypaper Effect*

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

1. Terkait dengan meningkatnya pajak daerah dan pengeluaran pemerintah yang berlebihan.

2. Hal ini menyebabkan elastisitas belanja terhadap transfer menjadi lebih tinggi dibandingkan dengan elastisitas belanja terhadap penerimaan pajak daerah.

Flypaper Effect terjadi akibat penyimpangan dari teori dukungan pemerintah tanpa syarat. Teori ini menyatakan bahwa transfer pemerintah dapat meningkatkan pengeluaran untuk konsumsi barang publik tanpa mengurangi pajak daerah. Fenomena ini kemudian dikenal sebagai *flypaper effect*.

Flypaper effect memiliki implikasi yang salah satunya adalah meningkatkan pengeluaran pemerintah daerah yang lebih besar dibandingkan dengan pendapatan dari transfer. Hal ini juga menciptakan kecenderungan untuk lebih mengandalkan bantuan dari pusat dari pada mengelola sumber daya daerah sendiri. Secara implisit, *flypaper effect* membawa beberapa dampak terhadap pengeluaran Kabupaten/Kota dan daerah, antara lain:

1. Kesenjangan anggaran akan tetap ada.
2. Hal ini menyebabkan minimnya pemanfaatan sumber daya yang dapat mendorong pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah (PAD).
3. Menimbulkan ketergantungan daerah terhadap pemerintah pusat.
4. Adanya reaksi berlebihan dalam penggunaan dana transfer.
5. Mengakibatkan kurangnya kemampuan kemandirian keuangan daerah pada kabupaten/kota yang bersangkutan.

Flypaper effect terjadi ketika pemerintah daerah menggunakan dana transfer yang lebih besar (DAU) dibandingkan dengan menggunakan pendapatan asli daerahnya.

2.2 Penelitian Terdahulu

Berbagai penelitian sebelumnya yang dapat penulis gunakan sebagai acuan dalam penyusunan skripsi ini adalah sebagai berikut:

Tabel 2.1
Peneliti Terdahulu

No	Penelitian/Tahun	Judul Penelitian	Hasil Penelitian
1	Mohammad Dimas Ridho Aditama, Zulkifli, Yevi Dwitayanti/2024	Fenomena <i>Flypaper Effect</i> Pada Belanja Daerah Kabupaten/Kota Di Sumatera Selatan	- Variabel PAD, DAU, DAK serta SBH memiliki pengaruh positif pada belanja daerah. - Tidak terjadi fenomena <i>flypaper effect</i> terhadap belanja daerah Kabupaten/Kota di Pemerintah Provinsi Sumatera Selatan.
2	Naufal Muhammad Fajari Abrar, Nelly Masnila, Yevi Dwitayanti/2024	<i>Flypaper Effect</i> Pada Dana Alokasi Umum, Dana Bagi Hasil Dan Pendapatan Asli Daerah Terhadap Belanja Daerah Pemerintah Provinsi Di Indonesia	- Dana Alokasi umum, dana bagi hasil, dan pendapatan asli daerah memiliki peran dalam membentuk belanja daerah. - <i>Flypaper Effect</i> berdampak pada pemerintah provinsi di Indonesia.
3	Rahmat Nur Rafi, Fefri Indra Arza/ 2023	Analisis Flypaper Effect pada Pengaruh	- Pendapatan Asli Daerah berpengaruh signifikan

No	Penelitian/Tahun	Judul Penelitian	Hasil Penelitian
		Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SiLPA) terhadap Belanja Daerah: Studi Empiris pada Kabupaten/Kota se Provinsi Sumatera	<ul style="list-style-type: none"> - dan positif terhadap Belanja Daerah - Dana Alokasi Umum berpengaruh signifikan dan positif terhadap Belanja Daerah. - Dana Alokasi Khusus berpengaruh signifikan dan positif terhadap Belanja Daerah. - Terjadi fenomena flypaper effect pada Belanja Daerah Pemerintah Kabupaten/Kota di Sumatera Barat.
4	Fitriani, Muhammad Haykal, Murhaban, Indrayani/2024	Analisis <i>Flypaper Effect</i> Pada Pendapatan Asli Daerah dan Dana Perimbangan Terhadap Belanja Daerah Pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Aceh Tahun 2020-2021	<ul style="list-style-type: none"> - Secara parsial, PAD, DAK, dan DBH tidak berpengaruh signifikan terhadap Belanja Daerah. - DAU berpengaruh positif dan signifikan terhadap Belanja Daerah. - terjadi <i>Flypaper Effect</i> pada Pemerintahan Kabupaten/Kota di provinsi Aceh Tahun 2020-2021.
5	Fahriani ,Ruddy Syafrudin/2022	Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) Dan Dana Alokasi Umum (DAU) Serta Analisis <i>Flypaper Effect</i> Pada Belanja Daerah	<ul style="list-style-type: none"> - PAD dan DAU secara keseluruhan berpengaruh positif signifikan terhadap Belanja Daerah. - Telah terjadi <i>flypaper effect</i>.

No	Penelitian/Tahun	Judul Penelitian	Hasil Penelitian
6	Zhofrani, Putri Hasmi/2023	Pengaruh <i>Flypaper Effect</i> Pada Pendapatan Asli Daerah (PAD) Dan Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Belanja Daerah Pemerintah Kabupaten Tanggamus Tahun 2017-2021 Menurut Perspektif Ekonomi Islam	<ul style="list-style-type: none"> - PAD dan DAU berpengaruh terhadap Belanja Daerah. - Terjadi <i>flypaper effect</i> pada pemerintah Kabupaten Tanggamus dimana DAU lebih besar daripada PAD.
7	Andi Apriyanto/2021	<i>Flypaper Effect</i> Pada Pendapatan Asli Daerah Dan Dana Alokasi Umum Terhadap Belanja Daerah Pada Kabupaten/Kota Di Provinsi Bali Tahun 2010-2018.	<ul style="list-style-type: none"> - Pendapatan asli daerah berpengaruh positif terhadap belanja daerah. - Dana alokasi umum berpengaruh positif terhadap belanja daerah. - Tidak terjadinya fenomena <i>flypaper effect</i> pada pendapatan asli daerah dan dana alokasi umum terhadap belanja daerah.
8	Achmad Rizqullah, Meldona/2023	Analisis <i>flypaper effect</i> dan pengaruhnya terhadap pertumbuhan ekonomi melalui mediasi belanja daerah pada Kota Bima	<ul style="list-style-type: none"> - PAD dan DAU berpengaruh signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi. - PAD dan DAU tidak berpengaruh terhadap Belanja Daerah. - Belanja Daerah tidak dapat memediasi antara pengaruh PAD dan DAU terhadap Pertumbuhan.
9	Rizki, Afita dan Rahardjo, Shiddiq Nur (2023)	Analisis <i>Flypaper Effect</i> , Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dan	<ul style="list-style-type: none"> - Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana

No	Penelitian/Tahun	Judul Penelitian	Hasil Penelitian
		Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Terhadap Belanja Daerah (Studi Empiris pada Kota/Kabupaten di Provinsi Jawa Tengah Tahun 2018-2022)	<ul style="list-style-type: none"> - Bagi Hasil (DBH), Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh positif dan signifikan terhadap Belanja Daerah. - Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) berpengaruh negatif dan signifikan terhadap Belanja Daerah
10	Hakiki, Nurul/2024	Analisis <i>Flypaper Effect</i> dan Implikasinya Terhadap Kondisi Keuangan Daerah Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Barat Tahun 2011-2020	<ul style="list-style-type: none"> - PAD,DAU,dan DAK secara bersama-sama berpengaruh signifikan terhadap Belanja Daerah - masing-masing variabel PAD, DAU,dan DAK berpengaruh positif signifikan terhadap Belanja Daerah, - terjadi <i>flypaper effect</i> pada belanja daerah kabupaten/kota Provinsi Sumatera Barat melalui DAU, sedangkan melalui DAK tidak terjadi <i>flypaper effect</i>. - ada implikasi <i>flypaper effect</i> terhadap kondisi keuangan kabupaten/kota Provinsi Sumatera Barat.
11	Evrana Oktaviari, Benaranggi/2022	<i>Flypaper Effect</i> Pada Dana Alokasi Umum Dan Pendapatan Asli Daerah Terhadap Belanja Daerah Pemerintah	<ul style="list-style-type: none"> - DAU dan PAD memiliki pengaruh positif dan signifikan terhadap Belanja Daerah. - Tingkat ketergantungan belanja daerah Pemerintah

No	Penelitian/Tahun	Judul Penelitian	Hasil Penelitian
		Kabupaten/Kota Provinsi Kepulauan Riau	Kabupaten/Kota Provinsi Kepulauan Riau lebih dominan terhadap PAD dari pada DAU.
12	Susmita, Komang/2023	<i>Analisis Flypaper Effect</i> Pada Pengujian Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, Dan Dana Bagi Hasil Pajak Terhadap Belanja Daerah Kabupaten/Kota Di Provinsi Bali (Studi Tahun 2018-2022)	<ul style="list-style-type: none"> - Pendapatan Asli Daerah serta Dana Alokasi Umum dengan parsial memberikan pengaruh positif signifikan pada Belanja Daerahnya. - Dana Alokasi Khusus serta Dana Bagi Hasil Pajak tidak memberi pengaruh positif signifikan untuk Belanja Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Bali tahun 2018-2022.
13	Nur Ainun, Afrah Junita, Muhammad Salman/2022	<i>Flypaper Effect</i> Pada Dana Alokasi Umum Dan Dana Alokasi Khusus Terhadap Belanja Daerah Dengan Pendapatan Asli Daerah Sebagai Variabel Moderasi (Studi Pada Pemerintah Kabupaten Aceh Tamiang)	<ul style="list-style-type: none"> - pendapatan asli daerah tidak dapat memoderasi hubungan dana alokasi umum pada belanja daerah di kabupaten Aceh Tamiang. - dana alokasi umum, dana alokasi khusus, dan pendapatan asli daerah secara bersama-sama berpengaruh positif dan signifikan terhadap belanja daerah di Kabupaten Aceh Tamiang.
14	Kesarditama, Fadhel/2024	<i>Analisis Flypaper Effect</i> Pada Keuangan Daerah	- DAU, DBH, DAK dan PAD berpengaruh secara signifikan terhadap

No	Penelitian/Tahun	Judul Penelitian	Hasil Penelitian
		Kabupaten/Kota Di Provinsi Jambi	<p>belanja daerah kabupaten/kota di Provinsi Jambi pada tahun 2017-2022.</p> <ul style="list-style-type: none"> - DAU, DBH, DAK dan PAD juga berpengaruh secara signifikan terhadap belanja daerah. - telah terjadi fenomena <i>flypaper effect</i> pada keuangan daerah kabupaten/kota di Provinsi Jambi.
15	Ari Junaedi1, Gregorius N. Masdjojo/2022	Penelusuran <i>Flypaper Effect</i> pada Belanja Operasi dan Belanja Modal Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah	<ul style="list-style-type: none"> - Dana Alokasi Umum(DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) masing-masing berpengaruh positif dan signifikan terhadap Belanja Operasi. - Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) tidak berpengaruh terhadap Belanja Modal pada pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah.
16	Fatikhatuddirosatin Nuril Ulya, Ita Rakhmawati/2024	<i>Flypaper Effect</i> Pada Pendapatan Asli Desa, Dana Desa, dan Alokasi Dana Desa Terhadap Belanja Desa di Kabupaten Kudus	<ul style="list-style-type: none"> - Pendapatan asli desa, dana desa, dan alokasi dana desa berpengaruh positif signifikan terhadap belanja desa. - Telah terjadi fenomena <i>flypaper effect</i> dimana pendapatan asli yang

No	Penelitian/Tahun	Judul Penelitian	Hasil Penelitian
			didapatkan lebih kecil dari dana desa dan alokasi dana desa.
17	Sema. Leonardus Julyano/2021	Analisis <i>Flypaper Effect</i> pada Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus Terhadap Belanja Modal (Studi Empiris Pada Pemerintah Kabupaten/Kota Se-Jawa Timur Tahun 2016-2019)	<ul style="list-style-type: none"> - Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK) berpengaruh terhadap Belanja Modal. - tidak terjadi <i>Flypaper Effect</i> pada Pemerintah Kabupaten/Kota Se-Jawa Timur Tahun 2016-2019
18	Rika Wijayanti/2023	<i>Flypapper Effect</i> Pada Belanja Daerah Dan Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Trenggalek	<ul style="list-style-type: none"> - selama periode 5 (lima) tahun 2017-2021 hanya memberikan kontribusi selama tahun 2017-2020 sedangkan tahun 2021 presentase kontribusi PAD dan Dau berada dibawah presentase kontribusi rata-rata. - tidak menemukan adanya <i>Flypaper Effect</i> pada pemerintah kabupaten Trenggalek.
19	Putri, Alya Ghaita/2023	Analisis Flypaper Effect Pada Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) Terhadap Belanja Daerah Pada Kabupaten Dan Kota	<ul style="list-style-type: none"> - PAD, DAU, DAK berpengaruh signifikan terhadap Belanja Daerah di Provinsi Jawa Timur selama periode 2018-2020 - Telah terjadi Flypaper Effect di Provinsi Jawa Timur selama periode 2018-2020.

No	Penelitian/Tahun	Judul Penelitian	Hasil Penelitian
		Di Provinsi Jawa Timur Tahun 2018-2020	
20	Farica Wildhan/2023	Fenomena <i>Flypaper Effect</i> Pada Belanja Daerah Kabupaten/Kota Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta	<ul style="list-style-type: none"> - Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus memiliki pengaruh positif dan signifikan terhadap Belanja Daerah. - Dana Bagi Hasil tidak memiliki pengaruh yang signifikan terhadap Belanja Daerah.

2.3 Kerangka Pemikiran

2.3.1 Pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Daerah

Teori keagenan membahas hubungan antara agen dan prinsipal, dan banyak diterapkan dalam konteks organisasi kemasyarakatan serta kelompok massa, termasuk pemerintahan daerah. Teori ini sangat relevan saat penyusunan atau perencanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), di mana pemerintah daerah berperan sebagai agen yang menyiapkan anggaran, sementara DPRD bertindak sebagai prinsipal yang mengawasi penggunaan anggaran tersebut. Dalam hubungan ini, sering kali muncul konflik karena DPRD berusaha mengoptimalkan program dan kegiatan yang ditujukan untuk masyarakat. Program-program ini dibiayai oleh pendapatan daerah itu sendiri, sementara pemerintah daerah menginginkan pendapatan tersebut untuk membayar utang. (Kustianingsih et al., 2022)

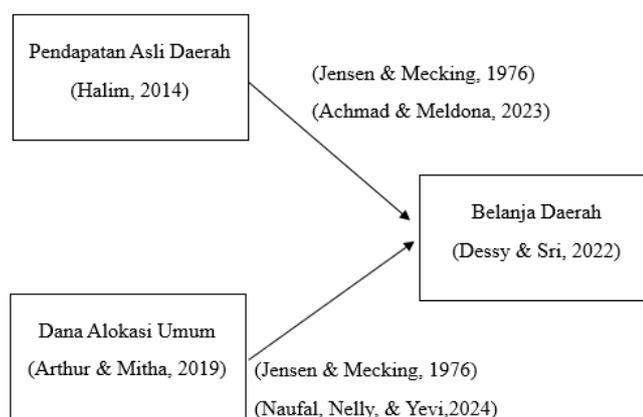
Pendapatan asli daerah tidak hanya dialokasikan untuk belanja daerah, tetapi juga berfungsi untuk melunasi utang, membentuk dana cadangan, dan memberikan pinjaman kepada daerah. Studi terdahulu mengungkapkan bahwa Pendapatan Asli Daerah berpengaruh negatif terhadap Belanja Daerah, hal ini dapat diartikan bahwa semakin tinggi Pendapatan Asli Daerah maka pengeluaran pemerintah atas Belanja Daerah belum tentu juga akan semakin tinggi. (Rizqullah & Meldona, 2023) Penelitian lain mengungkapkan bahwa pendapatan asli daerah berpengaruh negatif terhadap belanja daerah. (Haykal et al., 2024)

2.3.2 Pengaruh Dana Alokasi Umum terhadap Belanja Daerah

Teori keagenan menjelaskan bahwa pihak-pihak yang terlibat dalam proses penyusunan anggaran cenderung berupaya memaksimalkan pemanfaatan anggaran yang ada. Dalam hal ini, eksekutif berperan sebagai pengusul sekaligus pelaksana anggaran, dengan tujuan agar penggunaan anggaran dapat mencapai efektivitas tertingginya. Sementara itu, legislatif sebagai wakil rakyat berfungsi sebagai pengendali dan pengawas anggaran, yang memiliki kemampuan untuk mengubah besaran anggaran serta mendistribusikan pengeluaran secara lebih efisien. (Rustiyaningsih, 2012)

Ketika suatu pemerintah daerah menerima jumlah dana transfer yang besar, hal ini menunjukkan bahwa daerah tersebut masih bergantung pada pemerintah pusat untuk mendanai kebutuhan belanjanya. Ini mencerminkan kegagalan DPRD sebagai pengawas pemerintah dalam memenuhi kebutuhan finansialnya untuk menjalankan roda pemerintahan. Situasi ini berkontribusi pada tujuan desentralisasi

fiskal, yang berusaha menciptakan pemerintahan yang mampu beroperasi dengan biaya yang lebih mandiri. Dengan semakin tingginya nilai dana yang diterima dari pemerintah pusat, akan semakin banyak pula dana yang tersedia untuk belanja daerah, sebagai lembaga pengawas DPRD mengharapkan agar pemerintah daerah dapat mencapai kemandirian, meskipun disisi lain pemerintah daerah juga menerima dana transfer dalam jumlah yang cukup signifikan. Studi terdahulu mengungkapkan bahwa meskipun beberapa daerah mengalami peningkatan PAD, tingkat ketergantungan terhadap dana transfer tetap tinggi. (Abrar et al., 2024) Penelitian lain mengungkapkan bahwa dana alokasi umum berpengaruh positif terhadap belanja daerah. (Syafrudin, 2022),



Gambar 2.1
Kerangka Pemikiran

2.4 Hipotesis Penelitian

“Hipotesis merupakan jawaban sementara terhadap rumusan masalah penelitian, dimana rumusan penelitian telah dinyatakan dalam bentuk kalimat pertanyaan. Dikatakan sementara, karena jawaban yang diberikan baru didasarkan pada teori yang relevan, belum didasarkan pada fakta-fakta empiris yang di peroleh melalui pengumpulan data.” (Sugiyono, 2023:99)

Berdasarkan uraian dari kajian pustaka dan kerangka pemikiran di atas, maka penulis mengemukakan hipotesis sebagai berikut :

H1 : Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh negatif terhadap Belanja Daerah

H2 : Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh positif terhadap Belanja Daerah