

BAB II

TEORI DAN PERUMUSAN HIPOTESIS

A. Tinjauan Penelitian Terdahulu

Menurut Kusuma (2017) Pada penelitiannya yang berjudul “*Flypaper Effect: Fiscal Illusioan and Bureaucratic Model*” dengan tujuan untuk mengetahui pengaruh hibah tanpa syarat, Pendapatan Asli Daerah, Produk Domestik Regional Bruto, dan kepadatan Penduduk terhadap Belanja Daerah. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa pemerintah daerah lebih cenderung menggunakan transfer pemerintah pusat yang dapat dilihat dari jumlah hibah tanpa syarat yang lebih dominan. dapat dinyatakan bahwa telah terjadi *flypaper effect* pada belanja daerah pada Provinsi Jawa Timur selama tahun 2001-2005.

Menurut Nabilah *et al.*, (2016), pada penelitiannya yang berjudul “*Analisis Flypaper Effect PAD dan DAU Terhadap Belanja Daerah di Provinsi Kalimantan Timur Tahun 2010-2014*”, dengan tujuan untuk mengetahui apakah terjadi *flypaper effect*. Alat analisis yang digunakan adalah analisis regresi data panel. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa: Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh signifikan terhadap Belanja Daerah. PAD berpengaruh signifikan terhadap belanja daerah namun DAU tidak berpengaruh signifikan terhadap belanja daerah. Selama periode penelitian tidak terjadi *flypaper effect*.

Menurut Amalia *et al.*, (2015), pada penelitiannya yang berjudul “*Flypaper effect Pada Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK) Terhadap Belanja Daerah Pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Kalimantan Selatan (2009-2013)*”, dengan tujuan untuk menunjukkan pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK) untuk pengeluaran pemerintah daerah dan juga membuktikan secara empiris apakah efek dari DAU dan DAK ke daerah belanja pemerintah lebih besar dari pengaruh PAD terhadap belanja pemerintah daerah. Alat analisis yang digunakan adalah analisis statistik deskriptif dan analisis regresi linear. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa: PAD tidak mempengaruhi pengeluaran pemerintah daerah; DAU mempengaruhi pengeluaran pemerintah daerah; DAK mempengaruhi pengeluaran pemerintah daerah dan; koefisien DAU dan DAK lebih besar dari nilai koefisien PAD, dan keduanya secara signifikan mempengaruhi pengeluaran pemerintah daerah. Hal ini menunjukkan bahwa telah terjadi *flypaper effect* pengeluaran pemerintah daerah.

Menurut Rahmawati, (2015), pada penelitiannya yang berjudul “*Flypaper effect Dana Alokasi Umum dan Pendapatan Asli Daerah Terhadap Belanja Daerah*”, dengan tujuan untuk memberikan bukti secara empiris apakah DAU dan PAD berpengaruh terhadap belanja daerah. Alat analisis yang digunakan adalah analisis regresi data panel. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa: PAD dan DAU secara bersama-sama

memiliki pengaruh yang signifikan terhadap Belanja Daerah; PAD signifikan terhadap belanja daerah; sedangkan DAU tidak signifikan terhadap belanja daerah; ini juga membuktikan bahwa tidak terjadi *flypaper Effect*.

Menurut Armawaddin, (2015) pada penelitiannya yang berjudul “*Analisis flypaper effect Pada Belanja Daerah Kabupaten/Kota di Sulawesi Tenggara*”, dengan tujuan untuk memberikan bukti secara empiris apakah PAD dan DAU berpengaruh terhadap belanja daerah. Alat analisis yang digunakan adalah analisis regresi data panel. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa: adanya *flypaper effect* pada belanja daerah Kabupaten/Kota di Sulawesi Tenggara.

Menurut Nurdini *et al.*, (2015) pada penelitiannya yang berjudul “*Analisis Flypaper Effect Pada Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Bagi Hasil (DBH), dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Terhadap Belanja Daerah (BD) Kabupaten/Kota di Jawa Barat*”, dengan tujuan untuk memberikan bukti secara empiris bahwa DAU, DAK, DBH, dan PAD berpengaruh secara parsial terhadap belanja daerah. Alat analisis yang digunakan adalah analisis regresi data panel. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa: DAU, DBH, dan PAD secara parsial berpengaruh positif terhadap belanja daerah dan DAK tidak memiliki pengaruh positif pada belanja daerah. DAU, DAK, dan DBH secara bersamaan berpengaruh terhadap belanja daerah dan lebih besar dari

pengaruh PAD terhadap belanja daerah, dapat dinyatakan bahwa telah terjadi fenomena *flypaper effect* pada belanja kabupaten/kota di Jawa Barat.

Menurut Sumarsono *et al.*, (2014) pada penelitiannya yang berjudul “*The Phenomenon Flypaper effect in Balanced Funds, Regional Revenue and Surplus Budget Funding of Economic Growth and Regional Expenditure in Districts/City East Java Province*”, dengan tujuan untuk memberikan bukti secara empiris apakah DAU dan PAD berpengaruh terhadap belanja daerah. Alat analisis yang digunakan adalah analisis regresi data panel. Alat analisis yang digunakan adalah analisis regresi linier berganda dengan uji F, uji T, dan koefisien determinasi. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa: Telah terjadinya fenomena *flypaper effect* yang terjadi Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur, dibuktikan dengan penggunaan Dana Alokasi Umum (DAU) yang lebih dominan daripada Pendapatan Asli Daerah.

Adapun relevansi penelitian ini dengan penelitian-penelitian terdahulu adalah penelitian ini merupakan perbandingan dari penelitian terdahulu yang di mana tetap digunakan variabel independen Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), terhadap variabel dependen Belanja Daerah yang juga digunakan pada penelitian terdahulu. Perbedaan penelitian ini dibandingkan dengan penelitian terdahulu yaitu digunakannya populasi tempat penelitian yang berbeda dan lebih banyak dibandingkan penelitian terdahulu, serta digunakan tahun yang lebih baru dibandingkan penelitian terdahulu.

B. Teori dan Kajian Pustaka

1. Hubungan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Terhadap Belanja Daerah

Menurut Halim (2001) Pendapatan Asli Daerah merupakan semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber asli ekonomi daerah. Dengan ditambahkan infrastruktur dan perbaikan infrastruktur yang ada oleh pemerintah daerah, diharapkan akan memacu pertumbuhan perekonomian di daerah.

Sedangkan Mardiasmo (2002) dalam bukunya yang berjudul Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah menyatakan bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan penerimaan daerah dari sektor pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.

Selama masa Orde Baru, harapan yang besar dari Pemerintah Daerah untuk dapat membangun daerah berdasarkan kemampuan dan kehendak daerah sendiri mengakibatkan ketergantungan fiskal dan subsidi serta bantuan Pemerintah Pusat sebagai wujud ketidakberdayaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam membiayai Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Pembiayaan keuangan daerah berdasarkan UU No.5 tahun 1974 didukung oleh Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang merupakan

sebagian kecil dari total APBD, dan Sumbangan dan Bantuan Pemerintah Pusat yang merupakan sebagian besar dari total APBD.

Dengan demikian, dapat diketahui bahwa semakin tinggi PAD suatu daerah maka akan memberikan peluang pada daerah tersebut untuk meningkatkan Belanja Daerah. Sebagai konsekuensi atas diterapkannya desentralisasi fiskal, pemerintah daerah dapat dengan leluasa menggali dan mengelola PAD nya agar dapat menanggung sebagian beban belanja yang diperlukan dalam rangka penyelenggaraan kegiatan operasional pemerintahan.

Penelitian terdahulu yang meneliti tentang hubungan antara PAD terhadap Belanja Daerah yaitu Nabilah (2016), Rahmawati (2015), dan Amalia (2015) menyimpulkan bahwa PAD berpengaruh signifikan terhadap belanja daerah. Melalui PAD yang tinggi, maka dari penelitian tersebut disimpulkan pemerintah dapat menurunkan ketergantungannya terhadap pemerintah daerah. Kondisi ini mencerminkan kemandirian daerah yang baik, karena pemerintah daerah yang memiliki PAD yang tinggi yang artinya pemerintahan pada daerah tersebut dapat mengalokasikan anggaran belanja dengan lebih leluasa tanpa harus bergantung kepada dana transfer pemerintah pusat kepada daerah tersebut.

2. Hubungan Dana Alokasi Khusus (DAU) Terhadap Belanja Daerah

Sebagai salah satu komponen pendapatan daerah, DAU menjadi sumber pendanaan yang penting bagi pemerintah daerah untuk mencukupi kebutuhan belanja.

Menurut Yani (2009) dalam bukunya yang berjudul Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah bahwa 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. DAU dialokasikan untuk provinsi dan kabupaten/kota.

DAU bertujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antar daerah yang dimaksudkan untuk mengurangi ketimpangan kemampuan keuangan tardaerah melalui penerapan formula yang mempertimbangkan kebutuhan dan potensi daerah. DAU suatu daerah ditentukan atas besar kecilnya celah fiskal (*fiscal gap*) suatu daerah, yang merupakan selisih antara kebutuhan daerah (*fiscal need*) dan potensi daerah (*fiscal capacity*). Perubahan dalam Undang-undang nomor 33 tahun 2004 menegaskan kembali mengenai formula celah fiskal dan penambahan variabel DAU. Alokasi DAU bagi daerah yang potensi fiskalnya besar, tetapi kebutuhan fiskalnya kecil akan memperoleh alokasi DAU relatif kecil. Sebaliknya, daerah yang potensi fiskalnya kecil, namun kebutuhan fiskalnya besar, akan memperoleh

alokasi DAU relatif besar. Secara implisit, prinsip tersebut menegaskan fungsi DAU sebagai faktor pemerataan kapasitas fiskal.

Sebagai transfer tak bersyarat atau *block grant* maka penggunaan dari DAU ditetapkan sendiri oleh daerah. Meskipun demikian dalam kerangka dasar Undang-undang nomor 22 tahun 1999 dan Undang-undang nomor 25 tahun 1999 disebutkan bahwa penggunaan DAU tersebut diutamakan untuk pembiayaan pelayanan dasar kepada masyarakat daerah.

Mardiasmo (2002) dalam bukunya yang berjudul Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah Pembiayaan keuangan daerah berdasarkan UU No.5 tahun 1974 didukung oleh Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang merupakan sebagian kecil dari total APBD, dan Sumbangan dan Bantuan Pemerintah Pusat yang merupakan sebagian besar dari total APBD.

Dengan demikian dapat diketahui bahwa semakin tinggi DAU akan memberikan peluang daerah untuk meningkatkan Belanja Daerah. Hal ini disebabkan karena DAU merupakan komponen pada sumbangan dan bantuan pemerintah pusat.

Beberapa penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Amalia (2015), Nabilah (2016), Armawaddin (2015), menyimpulkan adanya hubungan yang searah antara DAU dan belanja daerah, di mana peningkatan DAU juga diikuti oleh kenaikan belanja daerah.

3. **Belanja Daerah**

Berdasarkan Permendagri No. 13 Tahun 2006, Belanja daerah dipergunakan dalam rangka mendanai pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan provinsi atau kabupaten/kota yang terdiri dari urusan wajib, urusan pilihan dan urusan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu yang dapat dilaksanakan bersama antara pemerintah dan pemerintah daerah atau antar pemerintah daerah yang ditetapkan dengan ketentuan perundang-undangan.

Belanja penyelenggaraan urusan wajib diprioritaskan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat dalam upaya memenuhi kewajiban daerah yang diwujudkan dalam bentuk peningkatan pelayanan dasar, pendidikan, kesehatan, fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak serta mengembangkan sistem jaminan sosial. Peningkatan kualitas kehidupan masyarakat diwujudkan melalui prestasi kerja dalam pencapaian standar pelayanan minimal sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Klasifikasi belanja menurut urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam Permendagri No. 13 Tahun 2006 Pasal 31 ayat (1) terdiri dari belanja urusan wajib dan belanja urusan pilihan. Yang termasuk urusan wajib yaitu: Pendidikan; Kesehatan; Pekerjaan umum; Perumahan rakyat; Penataan ruang; Perencanaan pembangunan; Perhubungan; Lingkungan hidup; Pertanahan; Kependudukan dan

catatan sipil; Pemberdayaan perempuan; Keluarga berencana dan keluarga sejahtera; Sosial; Tenaga kerja; Koperasi dan usaha kecil dan menengah; Penanaman modal; Kebudayaan; Pemuda dan olah raga; Kesatuan bangsa dan politik dalam negeri; Pemerintahan umum; Kepegawaian; Pemberdayaan masyarakat dan desa; Statistik; Arsip; dan Komunikasi dan informatika.

Sedangkan yang termasuk dengan urusan pilihan yaitu: Pertanian; Kehutanan; Pariwisata; Kelautan dan perikanan; Perdagangan; Perindustrian; Transmigrasi.

Belanja menurut urusan pemerintahan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu yang dapat dilaksanakan bersama antara pemerintah dan pemerintah daerah yang ditetapkan dengan ketentuan perundang-undangan dijabarkan dalam bentuk program dan kegiatan yang diklasifikasikan menurut urusan wajib dan urusan pilihan. Untuk Klasifikasi belanja menurut fungsi yang digunakan untuk tujuan keselarasan dan keterpaduan pengelolaan keuangan negara yaitu: Pelayanan umum; Ketertiban dan ketentraman; Ekonomi; Lingkungan hidup; Perumahan dan fasilitas umum; Kesehatan; Pariwisata dan budaya; Pendidikan; dan Perlindungan sosial.

Belanja menurut kelompok belanja sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (2) Permendagri No. 13 Tahun 2006 terdiri dari belanja tidak langsung dan belanja langsung. Kelompok belanja tidak langsung

merupakan belanja yang dianggarkan tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan program.

a) Belanja Tidak Langsung, meliputi:

1) Belanja Pegawai

Belanja pegawai merupakan belanja kompensasi, dalam bentuk gaji dan tunjangan, serta penghasilan lainnya yang diberikan kepada pegawai negeri sipil yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan

2) Belanja Bunga

Belanja bunga digunakan untuk menganggarkan pembayaran bunga utang yang dihitung atas kewajiban pokok utang (principal outstanding) berdasarkan perjanjian pinjaman jangka pendek, jangka menengah dan jangka panjang.

3) Belanja Subsidi

Belanja subsidi digunakan untuk menganggarkan bantuan biaya produksi kepada perusahaan/lembaga tertentu agar harga jual produksi/jasa yang dihasilkan dapat terjangkau oleh masyarakat banyak.

4) Belanja Hibah

Belanja hibah digunakan untuk menganggarkan pemberian hibah dalam bentuk uang, barang dan/atau jasa kepada pemerintah atau pemerintah daerah lainnya, dan

kelompok masyarakat/ peroranganyang secara spesifik telah ditetapkan peruntukannya.

5) Bantuan Sosial

Bantuan sosial digunakan untuk menganggarkan pemberian bantuan dalam bentuk uang dan/atau barang yang ditujukan kepada masyarakat yang untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat.

6) Belanja Bagi Hasil

Belanja bagi hasil digunakan untuk menganggarkan dana bagi hasil yang bersumber dari pendapatan provinsi kepada kabupaten/kota atau pendapatan kabupaten/kota kepada pemerintah desa atau pendapatan pemerintah daerah tertentu kepada pemerintah daerah lainnya sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

7) Bantuan Keuangan

Bantuan keuangan digunakan untuk menganggarkan bantuan keuangan yang bersifat umum atau khusus dari provinsi kepada kabupaten/kota, pemerintah desa, dan kepada pemerintah daerah lainnya atau dari pemerintah kabupaten/kota kepada pemerintah desa dan pemerintah daerah lainnya dalam rangka pemerataan dan/atau peningkatan kemampuan keuangan.

8) Belanja tidak terduga

Belanja tidak terduga sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 huruf h merupakan belanja untuk kegiatan yang 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. Kelompok belanja langsung merupakan belanja yang dianggarkan terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan.

b) Belanja Langsung, meliputi:

1) Belanja Pegawai

Belanja pegawai untuk pengeluaran honorarium/upah dalam melaksanakan program dan kegiatan pemerintahan daerah,

2) Belanja Modal

Belanja modal untuk pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembelian/pengadaan atau pembangunan aset tetap berwujud yang mempunyai nilai manfaat lebih dari 12 (duabelas) bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintahan, seperti dalam bentuk tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, jalan, irigasi dan jaringan, dan aset tetap lainnya.

3) Belanja Barang dan Jasa

Belanja barang dan jasa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 huruf b digunakan untuk pengeluaran pembelian/pengadaan barang yang nilai manfaatnya kurang dari 12 (duabelas) bulan dan/atau pemakaian jasa dalam melaksanakan program dan kegiatan pemerintahan daerah.

Santosa dan Rahayu (2005) membuktikan bahwa, Pendapatan Asli Daerah di pengaruhi oleh Pengeluaran Pemerintah, PDRB dan Jumlah Penduduk. Pengeluaran Pemerintah, PDRB dan Jumlah Penduduk merupakan hubungan fungsional.

4. *Flypaper effect*

Teori mengenai *Flypaper Effect* diresmikan oleh Bradford dan Oates pada tahun 1971 yang menjelaskan tentang suatu kondisi dimana pemerintah daerah merespon belanja daerahnya lebih banyak berasal dari transfer/grants yang bersifat tidak bersyarat (*unconditional grants*) dari pemerintah pusat bukan pendapatan asli daerahnya sendiri sehingga yang terjadi adalah peningkatan Belanja Daerah menjadi tidak sepadan dengan Pendapatan Asli Daerah. Selain itu, *flypaper effect* juga mempengaruhi kecenderungan belanja Pemerintah Daerah pada periode selanjutnya sehingga efek yang terjadi akan berakibat jangka panjang.

Menurut Halim (2004) dalam bukunya yang berjudul Manajemen Keuangan Daerah tentang konsep perimbangan keuangan pusat dan daerah menyatakan bahwa penerapan desentralisasi sebagai wujud dari

otonomi daerah juga menimbulkan permasalahan dalam pembagian keuangan antara pusat dan daerah dimana pelaksanaan tugas dan wewenang masing-masing tingkat pemerintahan memerlukan dukungan pendanaan.

Perimbangan keuangan antara pusat dan daerah yang ideal adalah apabila setiap tingkat pemerintahan dapat independen dibidang keuangan untuk membiayai pelaksanaan tugas dan wewenang masing-masing menurut Machfud (2000) dalam Halim (2004). Hal ini berarti subsidi atau bantuan dari pemerintah pusat yang selama ini sebagai sumber utamanya adalah pendapatan dari daerahnya sendiri.

Menurut Koeswara (2000) dalam Halim (2004) ciri utama yang menunjukkan suatu daerah otonom mampu berotonomi terletak pada kemampuan keuangan daerahnya. Artinya daerah otonom harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangan sendiri, sedangkan ketergantungan pada bantuan pemerintah pusat harus seminimal mungkin, sehingga PAD harus menjadi bagian sumber keuangan terbesar yang didukung oleh kebijakan pembagian keuangan pusat dan daerah sebagai prasyarat mendasar sistem pemerintahan negara.

Oleh karena itu daerah otonom cenderung lebih mengandalkan kepada sumber-sumber penerimaan daerah yang berasal dari dana perimbangan dan pinjaman daerah.

C. Kerangka Pemikiran

Berdasarkan teori yang telah dipaparkan sebelumnya, kerangka pemikiran pada penelitian ini dapat digambarkan pada Gambar 2.1 sebagai berikut:



Keterangan:

PAD=Pendapatan Asli Daerah; DAU=Dana Alokasi Umum.

Gambar 2.1 Kerangka Pemikiran

Berdasarkan Gambar 2.1 di atas dapat diketahui bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) (X_1) berpengaruh terhadap Belanja Daerah (Y) dan Dana Alokasi Umum (DAU) (X_2) berpengaruh terhadap Belanja Daerah (Y). Dan terjadinya *flypaper effect* disebabkan oleh besar koefisien Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU).

D. Perumusan Hipotesis

Berdasarkan teori dan penelitian terdahulu yang telah dipaparkan sebelumnya, maka hipotesis pada penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Diduga Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh signifikan terhadap Belanja Daerah; dan
2. H_0 : Jika koefisien DAU/PAD lebih besar dari 1 maka terjadi *flypaper effect*

H_1 : Jika koefisien DAU/PAD lebih kecil dari 1 maka tidak terjadi *flypaper effect*

