

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Kajian Pustaka

Siyotomenjelaskan bahwa kajian pustaka adalah dasar dari sebuah penelitian yang perlu ditegakkan supaya suatu penelitian memiliki dasar yang kuat dan tidak hanya sekedar aktivitas coba-coba. Sardar Ziaudin mengatakan bahwa kajian pustaka adalah suatu sistem konsep yang abstrak yang dipakai untuk mengidentifikasi hubungan dari suatu konsep. Teori ini dipakai untuk memahami fenomena yang terjadi dan juga untuk konsep dasar dari sebuah penelitian sosial (University, 2022).

2.1.1 Flypaper Effect

Marshall mengaitkan istilah *flypaper effect* dengan obserfasi yang menyatakan bahwa “*money sticks where it hits*”. Hal tersebut di analogikan dengan mekanisme dana transfer dari pemerintah pusat ke sub pemerintah di bawahnya. Apabila dana transfer di berikan kepada sub pemerintah, maka sub pemerintah akan menangkap dana transfer tersebut dengan respon meningkatkan belanjanya. Seorang peneliti bernama Loise menjelaskan bahwa *flypaper effect* merupakan suatu kondisi stimulus terhadap pengeluaran daerah yang di sebabkan oleh adanya perubahan jumlah transfer (*unconditional grants*) dari pemerintah pusat lebih besar dari yang disebabkan oleh perubahan dalam pendapat daerah.

Beberapa kajian membuktikan bahwa belanja pemerintah jauh lebih responsif terhadap kenaikan dana transfer daripada peningkatan pendapatan asli daerah (Solikin, 2016). Dalam hubungan pemerintah pusat dan daerah, di beberapa negara telah menjadi cirikhas bahwa pemerintah daerah bergantung pada dana transfer dari pemerintah pusat, karena dana pendapatan daerah lebih kecil jika di banding dengan dana transfer, dan juga kemampuan pemerintah daerah terbatas dalam mencari dana pinjaman.

2.1.2 Desentralisasi Fiskal

Disentralisasi fiskal dapat di definisikan sebagai proses pelipahan wewenang pengelolaan keuangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk memberikan keleluasaan pengambilan keputusan terkait pengelolaan keuangan bagi pemerintah daerah. Arsitektur fiskal dalam sistem desentralisasi (fiskal) terdiri dari tiga hal yaitu fungsi pembelanjaan, fungsi pendapatan, dan transfer antar pemerintah.

Di Indonesia mekanisme perimbangan keuangan adalah suatu sistem pembagian yang adil, proporsional, demokratis, transparan, dan efisien dalam rangka pendanaan penyelenggaraan desentralisasi, dengan mempertimbangkan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah, serta besaran dana penyelenggaraan dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Nota keuangan dan rancangan APBN 2011 yang di keluarkan oleh Direktorat Jenderal Anggaran Departemen Keuangan Republik Indonesia menyebutkan bahwa dalam rangka pelaksanaan desentralisasi fiskal, instrument utama yang di berikan adalah pemberian kewenangan kepada pemerintah daerah untuk memungut pajak (*taxing power*) dan transfer ke daerah. Selain sumber penerimaan dari daerah dan transfer dari pemerintah pusat, pemerintah daerah juga di beri kewenangan untuk melakukan pinjaman dalam rangka pembiayaan pembangunan daerah, dan juga penerimaan dalam bentuk hibah baik yang berasal dari pemerintah pusat maupun pihak lain. Hakikat dari hubungan antara otonomi daerah dan desentralisasi fiskal pada dasarnya merupakan pengjawatahan dari Prinsip *money follof function*, yang berarti pendanaan mengikuti fungsi pemerintahan.

Penerapan desentralisasi fiskal di Indonesia berunjuk pada *grand desing* desentralisasi fiskal yang di susun dengan jangkauan menuju desentralisasi fiskal Tahun 2030. *Grand desing* ini mencantumkan visi desentralisasi fiskal Indonesia, yaitu “Alokasi sumberdaya nasional yang

efisien melakukan hubungan dengan pusat dan daerah yang akuntabel dan transparan”. Terdapat lima pilar yang menjadi faktor penting dalam implementasi misi-misi guna mendukung pencapaian visi. Kelima pilar tersebut adalah sumberdaya manusia, kelembagaan, sistim informasi, kebijakan, dan pengetahuan.

2.1.3 Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah pendapatan yang di pungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. PAD dapat bersumber dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan pemerintah daerah yang dipisahkan, dan lain-lain yang PAD yang sah. Pemerintah memiliki kewenangan dalam upaya peningkatan PAD untuk membiayai kebutuhan belanja daerah, akan tetapi pemerintah daerah di larang untuk menetapkan peraturan daerah yang menyebabkan ekonomi biaya tinggi dan menghambat mobilitas penduduk, lalu lintas barang dan jasa antardaerah, dan kegiatan impor/ekspor.

Kebijakan PAD dilaksanakan berdasarkan prinsip demokrasi, pemerataan dan keadilan, peran serta masyarakat, dan akuntabilitas dengan memperhatikan potensi daerah. Pemerintah senantiasa mendorong upaya-upaya peningkatan PAD kabupaten/kota, agar pemda tersebut mampu mendanai penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan daerah, serta pelayanan kepada masyarakat. Dengan meningkatkan PAD dari tahun ke tahun, di harapkan pemda kabupaten/kota secara bertahap dapat mengurangi ketergantungannya dari pemerintah pusat (Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan Kementrian Keuangan Republik Indonesia)

2.1.4 Dana Alokasi Umum (DAU)

Dana Alokasi Umum (DAU) dalam peraturan pemerintah NO 55 tahun 2005 adalah dana yang di tujukan untuk pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. DAU untuk suatu daaerah di alokasikan menurut formula

yang berdasarkan pada cela fiskal dan alokasi dasar. Cela fiskal merupakan selisih antara kebutuhan fiskal dan kapasitas fiskal. Kebutuhan fiskal diukur menggunakan variabel jumlah penduduk, luas wilayah, indeks kemahalan konstruksi, produk domestik regional bruto perkapita, dan indeks pembangunan manusia. Kapasitas fiskal diukur berdasarkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Bagi Hasil (DBH). Alokasi dasar dihitung berdasarkan jumlah gaji pegawai negeri sipil daerah.

Di lihat dari adanya tindak deskresi pada penggunaan dananya, transfer dalam DAU dapat di kategorikan sebagai *unconditional grant*. Menurut badan pendidikan dan pelatihan keuangan tahun 2016, *unconditional grant* (transfer tanpa syarat) yang di tujukan untuk menjamin adanya pemerataan kemampuan fiskal antar daerah, sehingga setiap daerah dapat melaksanakan urusan rumah tangganya sendiri pada tingkat yang layak. Tujuan dari transfer ini adalah untuk mengurangi ketimpangan fiskal yang bersifat horizontal (*horizontal equalization*). Ciri utama transfer ini adalah daerah memiliki keleluasaan (diskreksi) penuh dalam memanfaatkan dana transfer ini sesuai dengan pertimbangan-pertimbangannya sendiri atau sesuai peraturan apa yang menjadi prioritasnya.

2.1.5 Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA)

Permendagri nomor 13 Tahun 2006 menjelaskan bahwa Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) adalah sisa lebih realisasi dan pengeluaran anggaran selama satu periode anggaran. SiLPA merupakan sumber penerimaan pembiayaan dalam struktur APBD. SiLPA dapat di gunakan untuk menutup devisa anggaran apabila realisasi anggaran lebih kecil daripada realisasi belanja, mendanai kegiatan lanjutan atas beban belanja langsung, dan mendanai kewajiban lainnya yang sampai akhir tahun anggaran belum di selesaikan.

Hasil monitoring dan evaluasi pembiayaan daerah tahun 2014 (DJPK Kemenkeu) menunjukan bahwa SiLPA yang besar membuktikan kalau masih

adanya permasalahan dan kendala yang di hadapi oleh daerah terkait pengelolaan keuangannya. SiLPA yang timbul di akhir tahun anggaran antara lain dapat berasal karena adanya penghematan anggaran pelaksanaan kegiatan, kegiatan yang tidak bias di laksanakan sehingga dananya tidak terserap, adanya pelampauan pendapat, ataupun transfer pemerintah pusat ke daerah yang di lakukan mendekati akhir tahun anggaran sehingga tidak dapat di serap oleh daerah untuk kegiatannya. Nilai SiLPA yang sangat besar menunjukkan masih kurang tepatnya perencanaan anggaran atau masih belum optimalnya penyerapan anggaran.

2.1.6 Belanja Daerah

Belanja daerah adalah semua pengeluaran kas daerah dalam periode tahun anggaran tertentu yang menjadi beban-beban daerah atau dengan kata lain semua komponen kewajiban daerah yang berdampak pada pengurangan kekayaan daerah. Kedudukan belanja daerah dalam APBD merupakan kewajiban daerah yang di akui sebagai pengurangan nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan. Belanja daerah di susun berdasarkan pendekatan anggaran kinerja yang berorientasi pada pencapaian dari hasil input yang di rencanakan. Penyusunan belanja daerah di prioritaskan untuk menunjang efektifitas pelaksanaan tugas dan fungsi masing-masing Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dalam rangka menjalankan tugas yang menjadi tanggung jawabnya.

Sebagai upaya pemerintah menjalankan tanggung jawab pengelolaan belanja daerah, pemerintah perlu memperhatikan konsep manajemen belanja daerah. Manajemen belanja daerah mendukung upaya pemerintah menjalankan peran pelayanan publik melalui alokasi dan pemanfaatan sumberdaya secara resposif, efisien , efektif, manajemen belanja daerah memiliki tiga tujuan utama, yaitu untuk menjaga disiplin fiskal agregat, mengalokasikan sumberdaya yang sesuai dengan prioritas pemerintah, serta menyediakan pelayanan publik yang efisien.

Belanja daerah merupakan perkiraan beban pengeluaran daerah yang di alokasikan secara adil dan merata agar relatif dapat di nikmati oleh sitiap kelompok masyarakat tanpa diskriminasi, khususnya dalam bentuk pemberian layanan umum. Belanja daerah di pergunakan dalam rangka mendanai pelaksanaan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan Provinsi atau Kota/Kabupaten yang terdiri dari urusan wajib, urusan pilihan dan urusan penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu yang dapat di laksanakan bersama antar pemerintah dan pemerintah daerah atau antar pemerintah daerah yang di tetapkan dengan ketentuan perundang-undangan.

2.2 Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu mengenai fenomena *flypaper effect* dan hubungannya terhadap belanja pemerintah daerah, telah di lakukan oleh para peneliti terdahulu, yaitu :

1. Maimuna (2006), dengan variabel penelitiannya yaitu PAD, DAU, Belanja Daerah. Sampel dalam penelitian ini adalah kabupaten/ kota di Pulau Sumatra Tahun 2004, dan hasil penelitiannya meyakinkan bahwa terjadi *flypaper effect* pada Belanja Daerah. Serta PAD dan DAU berpengaruh positif dan signifikan Terhadap Belanja Daerah.
2. Sampurna Budi Utama dan Syahrul (2011), dengan variabel penelitiannya yaitu PAD, unconditional grant, PDRB, Belanja Daerah. Sampel dalam penelitian ini adalah Kabupaten/kota di Indonesia Tahun 2005 – 2009. Hasil penelitian mereka menunjukkan Tidak menemukan adanya *flypaper effect*, serta PAD unconditional grant, dan PDRB berpengaruh positif pada Belanja Daerah pemerintah kabupaten/kota di Indonesia.
3. Iskandar (2012), melakukan penelitian dengan variabel penelitiannya yaitu PAD, unconditional grant, PDRB, Belanja Daerah. Sampel dalam penelitiannya adalah kabupaten/kota di Jawa Barat Tahun 2004 – 2008, dengan hasil penelitian menunjukkan bahwa tidak menemukan adanya *flypaper effect*. Serta PAD dan unconditional grant

berpengaruh Positif terhadap Belanja Daerah, sedangkan PDRB berpengaruh Negatif terhadap Belanja Daerah.

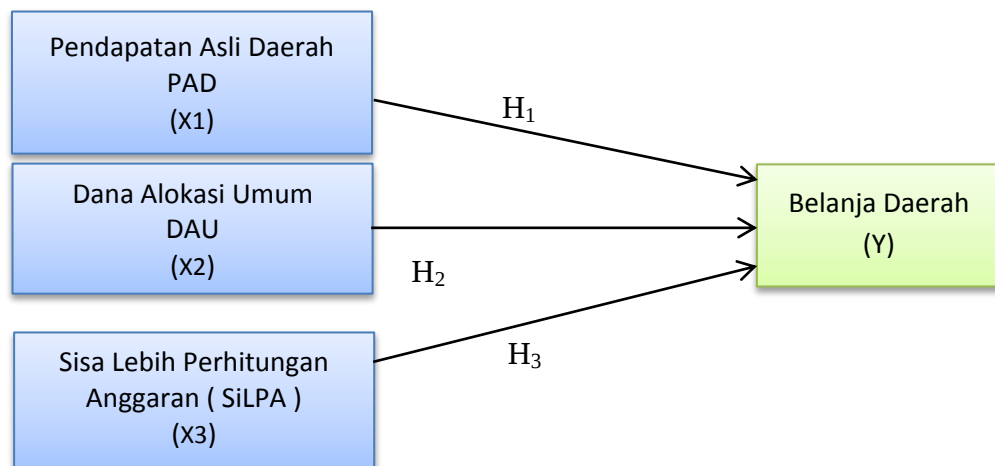
4. Younguck Kang dan Dhani Setyawan (2012), melakukan penelitian dengan variabel penelitian yang mereka gunakan adalah Dana Transfer, PAD, Belanja Daerah. Sampel dalam penelitian mereka yaitu kabupaten/ kota di Indonesia Tahun 2001 – 2008. Dengan hasil penelitian menunjukkan bahwa tidak terjadi *flypaper effect*. Serta Dana transfer dan PAD Berpengaruh Signifikan terhadap Belanja Daerah.
5. Junaidi (2012), variabel yang diteliti yaitu Pendapatan Pajak Daerah, DAU, dan Belanja Daerah. Sampel dalam penelitian ini adalah kabupaten/kota di Indonesia Tahun 2001 – 2010, dengan hasil penelitiannya menemukan bahwa Terjadi *flypaper effect* pada pemanfaatan DAU di Indonesia.
6. Handoko (2015), melakukan penelitian dengan variabel yang diteliti yaitu Belanja Daerah, DAU, Kapasitas Fiskal, Penerimaan Pembiayaan, Pengeluaran Pembiayaan, yang menjadi sampel dalam penelitian ini adalah Kabupaten/ kota di Indonesia Tahun 2010 – 2013. Hasil penelitian Handoko menunjukkan bahwa terjadi *flypaper effect* pada Tahun tertentu yaitu tahun 2010, 2011, dan 2013, sedangkan Data tahun 2012 tidak dapat disimpulkan.
7. Esra Erikson Sihombing (2015), variabel yang diteliti yaitu *Flypaper effect* pada Dana Alokasi Umum dan Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Daerah, sampel dalam penelitian ini adalah kabupaten/kota di Provinsi Papua Tahun 2010 – 2013, dengan hasil penelitiannya menunjukkan bahwa PAD dan DAU berpengaruh signifikan positif terhadap Belanja Pemerintah, sehingga hal ini menunjukkan bahwa terjadi *flypaper effect* pada Belanja Pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Papua.
8. Ahmad Solikin (2016), variabel yang diteliti yaitu PAD, DAU, SiLPA, dan Belanja Daerah. Sampel dalam penelitian ini adalah kabupaten/ kota di Indonesia Tahun 2012 – 2014, hasil dari penelitian

ini yaitu menunjukkan bahwa PAD, DAU, SiLPA berpengaruh Positif terhadap Belanja Daerah. Nilai koefisien DAU lebih Besar dari PAD dan keduanya Singnifikan. Hal ini menunjukkan bahwa telah terjadi *flypaper effect*.

2.3 Kerangka Berpikir

Kerangka penelitian yang di bentuk dalam penelitian ini dapat di lihat sebagai berikut:

Gambar 2.1
Kerangka Berpikir



Keterangan:

1. Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh terhadap Belanja Daerah Provinsi Papua.
2. Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh terhadap Belanja Daerah Provinsi Papua.
3. Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) berpengaruh terhadap Belanja Daerah Provinsi Papua.

2.4 Pengembangan Hipotesis

Berdasarkan kerangka pemikiran dan teori yang di bangun maka, Hipotesis dalam Penelitian ini yaitu:

1. Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap belanja daerah;

hasil penelitian Maimunah (2006), dan Utama dan Syahrul (2011), Iskandar (2012), serta Kang dan Setyawan (2012) menunjukkan bahwa PAD berpengaruh positif pada belanja daerah.

H1 : PAD berpengaruh positif terhadap belanja daerah.

2. Pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap belanja daerah;
Hasil Penelitian Maimunah (2006), Utama dan Syahrul (2011), serta Iskandar (2012) menunjukkan bahwa DAU berpengaruh positif pada belanja daerah.

H2 : DAU berpengaruh positif terhadap belanja daerah.

3. Pengaruh Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) terhadap belanja daerah;
Hasil penelitian sebelumnya oleh Kusnandar dan Siswantoro (2012), serta Maryadi (2014) menyatakan bahwa SiLPA berpengaruh positif terhadap belanja daerah.

H3 : SiLPA berpengaruh positif terhadap belanja daerah