

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Landasan Teori**

##### **2.1.1 Teori Keagenan (*Agency Theory*)**

Teori Agensi menguraikan hubungan antara pihak *principal* (*stakeholder*) dan agen (*steward*), yang mana *principal* merupakan pihak yang memberikan mandat kepada agen. *Principal* memberi kewenangan tanggung jawab pengambil keputusan kepada agen, hak dan kewajiban kedua belah pihak diuraikan dalam suatu perjanjian kerja yang telah disepakati dan saling menguntungkan. *Principal* sebagai pemilik mengontrak agen sebagai eksekutif untuk memajemen perusahaannya sehingga eksekutif secara moral bertanggung jawab memaksimalkan kepentingan pemegang saham (*principal*), eksekutif menerima status agen dikarenakan anggapan bahwa ada peluang untuk memaksimalkan kepentingannya (Jensen dan Meckling) dalam (Arfianto, 2011).

Dalam teori keagenan (*agency theory*), masalah agensi muncul ketika hubungan antara *principal* dan agen dapat mengarah pada kondisi ketidakseimbangan informasi (*asymmetrical information*) karena agen berada pada posisi yang memiliki informasi yang lebih banyak tentang perusahaan dibandingkan dengan *principal*. Proses penyusunan serta pembentukan anggaran (APBD) melibatkan tim penyusunan yaitu satuan kerja, tim anggaran, dan legislatif seperti DPR yang didalamnya membahas mengenai usulan rancangan APBD antara eksekutif dengan legislatif sehingga dapat menghasilkan suatu kesepakatan yang nantinya akan dicapai dengan cara *bargaining*. Apabila APBD tersebut telah sah menjadi Peraturan Daerah maka dapat dilihat terjadi hubungan teori keagenan antara eksekutif dengan legislatif, disini eksekutif memiliki peran selayaknya agen dan *principal* diperankan oleh legislatif.

Teori keagenan menjelaskan bahwa pihak yang secara langsung terlibat dalam penyusunan rancangan anggaran cenderung bersifat memanfaatkan semaksimal mungkin utilitasnya dengan mengalokasikan sumber daya didalam

anggaran. Eksekutif yang mengusulkan rancangan anggaran sekaligus berperan sebagai pelaksana berupaya agar jumlah anggaran tersebut lebih dimaksimalkan. Akan tetapi, legislatif yang merupakan wakil rakyat menggunakan anggaran tersebut untuk alat pengawasan. Legislatif mampu merubah jumlah anggaran serta dapat merubah distribusi belanja.

Dalam kaitannya dengan isu penelitian ini adalah bahwa pemerintah pusat dipandang sebagai prinsipal dan pemerintah daerah sebagai agen, dan peraturan perundang-undangan secara implisit merupakan bentuk kontrak antara principal-agen. Dalam peraturan tersebut dinyatakan semua kewajiban dan hak pihak-pihak yang terlibat dalam pemerintahan. Salah satu aturan yang secara eksplisit merupakan manifestasi dari teori keagenan adalah UU No. 33/2004 yang menegaskan bahwa untuk pelaksanaan kewenangan Pemerintah Daerah, Pemerintah Pusat (sebagai *principal*) akan mentransfer dana perimbangan, yang terdiri dari DAU, DAK, dan Bagian daerah dari Bagi hasil pajak dan bukan pajak kepada Pemerintah Daerah (sebagai agen). Tujuan dari dibentuknya peraturan-peraturan tersebut merupakan implikasi dari adanya era otonomi daerah, yaitu untuk pemerataan pembangunan. Tetapi pada praktiknya sebagian besar daerah menjadikan transfer dari prinsipal tersebut sebagai sumber dana utama bagi agen untuk membiayai kegiatannya sehari-hari. Untuk itulah sudah menjadi tugas dari pihak agen dalam melaksanakan tugasnya agar tidak terjadi kesalahan dalam perencanaan anggaran dan dapat meningkatkan kesejahteraan, pemerataan pembangunan daerah, dan desentralisasi yang baik apabila direncanakan dengan baik dalam APBD.

*Flypaper effect* pada proses penyusunan APBD bisa dikurangi atau dihilangkan pada saat memutuskan ketetapan anggaran daerah yang juga dimotivasi agar PAD mampu ditingkatkan, ini mampu mengurangi tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat. Dari penjabaran di atas penulis menyimpulkan bahwa *flypaper effect* telah terjadi bahkan sejak dalam penyusunan anggaran. *Flypaper effect* ini menggambarkan keadaan mengenai Pemerintah Daerah yang masih bergantung pada Pemerintah Pusat dalam pembiayaan pengeluaran daerah. Pemerintah Daerah diharapkan agar dapat meningkatkan

PAD sehingga belanja daerah mampu bertumpu pada PAD bukan dari DAU demi terwujudnya daerah yang otonom.

### **2.1.2 Teori Penganggaran Sektor Publik**

Anggaran merupakan suatu alat yang digunakan manajemen untuk menjalankan rencana–rencana atau target yang ingin dicapai oleh suatu organisasi. Anggaran merupakan suatu rencana yang disusun secara sistematis yang meliputi seluruh kegiatan perusahaan dalam jangka pendek yang dinyatakan dalam satuan unit kuantitatif. Anggaran digunakan sebagai alat atau sistem pengendalian manajemen yang sangat efektif dan efisien untuk mencapai tujuan organisasi baik di sektor swasta maupun di sektor publik (Wati dkk, 2013).

Menurut Halim (2012), anggaran merupakan suatu estimasi kinerja yang diharapkan terjadi dalam suatu entitas selama periode tertentu yang dihitung berdasarkan ukuran secara finansial, sedangkan penganggaran adalah proses atau metode dalam mempersiapkan suatu anggaran. Adapun pengertian anggaran publik adalah rencana kegiatan dalam bentuk perolehan pendapatan dan belanja dalam satuan moneter. Anggaran sektor publik dibuat untuk menentukan tingkat kebutuhan dalam masyarakat seperti listrik, air bersih, kualitas kesehatan, pendidikan, sarana prasarana publik dan sebagainya agar terjamin secara layak.

Organisasi sektor publik pada dasarnya membutuhkan sebuah manajemen yang baik dalam melaksanakan tugas berupa visi dan misi yang diembankan oleh negara kepadanya. Dalam organisasi sektor publik, seperti organisasi pemerintahan, penyusunan anggaran dilakukan bersama masyarakat dalam perencanaan program, sedangkan dalam sektor swasta, penyusunannya dilakukan oleh manajer perusahaan yang berwenang dengan persetujuan pemilik perusahaan (Bastian, 2010, h.71). Tujuan dari organisasi sektor publik adalah memberikan pelayanan dan kesejahteraan yang maksimal kepada masyarakat sehingga cita-cita dari pemerintah dapat sejalan dengan keinginan masyarakat (Noerdiawan, 2007). Dalam sistem pengendalian manajemen, anggaran memiliki perananan penting sebagai alat manajemen untuk mengendalikan operasi perusahaan agar strategi yang dapat digunakan untuk mencapai tujuan perusahaan (Sinaga, 2013). Suatu

anggaran dapat berfungsi dengan baik jika dalam penyusunannya tetap memperhatikan pihak-pihak yang terlibat dalam penyusunan anggaran.

Anggaran sektor publik merupakan instrumen akuntabilitas atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program (Putra dkk, 2015). Anggaran pada sektor publik harus diinformasikan kepada publik untuk dikritik dan diberi masukan (Putra dkk, 2015). Anggaran merupakan rencana yang menjabarkan tujuan dan kegiatan perusahaan dimasa yang akan datang yang bersifat kuantitatif dan dinyatakan dalam satuan moneter (Sinaga, 2013). Hal-hal yang perlu dihindari terkait dengan penyusunan anggaran salah satunya adalah kesenjangan anggaran. Sehingga dapat disimpulkan anggaran sektor publik merupakan alat yang dibutuhkan manajemen untuk melaksanakan visi dan misi suatu organisasi. Anggaran sektor publik harus dapat dipertanggung jawabkan kepada publik untuk diberi kritikan atau pun masukan. Karena tujuan dari organisasi sektor publik adalah untuk memberikan pelayanan dan kesejahteraan kepada masyarakat.

### **2.1.3 *Flypaper Effect***

*Flypaper effect* merupakan fenomena utama dalam penelitian ini. Istilah *flypaper effect* diperkenalkan pertama kali oleh Courant, Gramlich, dan Rubinfeld (1979) untuk mengartikulasikan pemikiran Arthur Okun (1930) yang menyatakan “*money sticks where it hits*”. Sejauh ini, belum ada padanan kata “*flypaper effect*” dalam bahasa Indonesia sehingga kata ini dituliskan sebagaimana adanya tanpa diterjemahkan. Beberapa peneliti menemukan respon pemerintah daerah berbeda untuk transfer dan pendapatan sendiri (seperti pajak), ketika penerimaan daerah berasal dari transfer, maka stimulasi atas belanja yang ditimbulkannya berbeda dengan stimulasi yang muncul dari pendapatan daerah (terutama pajak daerah). Vegh dan Vuletin (2015) dalam Inayati (2017) menyatakan bahwa *flypaper effect* secara luas didokumentasikan sebagai peraturan dalam keuangan publik yang memegang kecenderungan pemerintah daerah untuk menghabiskan dana transfer lebih tinggi dari pada menghabiskan pendapatannya sendiri.

Menurut Darmayasa & Sedanayasa (2012:4) *flypaper effect* dapat dijelaskan dalam dua hal yaitu ”Peningkatan pajak daerah dan belanja pemerintah yang berlebihan dan Elastisitas pengeluaran pemerintah daerah terhadap dana transfer”.

Dougan dan Kenyon dalam (Ndadari, Laras, & Hari, 2008:10) menyatakan bahwa, “*Flypaper effect* merupakan suatu keganjilan dimana kecenderungan dari dana bantuan (transfer) akan meningkatkan belanja publik yang besar dibandingkan dengan penambahan pendapatan yang diperoleh masyarakat.”

Berdasarkan penjelasan di atas *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. Fenomena *Flypaper Effect* membawa implikasi lebih luas bahwa transfer akan meningkatkan belanja daerah yang lebih besar daripada penerimaan transfer itu sendiri.

Sementara itu, menurut Gorodnichenko (2011) fenomena *flypaper effect* adalah:

*Flypaper Effect phenomenon can occur in two versions. firstly, lead to the increase in local taxes and excessive of government budget spending. Secondly, lead to higher elasticity of local government expenditure to transfer rather than the elasticity of local government expenditure to local text revenue. Those above studies, support the hypothesis of flypaper effect.*

Penjelasan tersebut menunjukkan bahwa *flypaper effect* dapat terjadi dalam dua versi, 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.

Kemudian menurut Kuncoro (2007:3) *flypaper effect* dikelompokkan menjadi dua aliran pemikiran yaitu:

Model birokratik (*bureaucratic model*) dan ilusi fiskal (*fiscal illusion model*). Model birokratik menelaah *flypaper effect* dari sudut pandang birokrat, sedangkan model ilusi fiskal mendasarkan kajiannya dari sudut pandang masyarakat yang mengalami keterbatasan informasi terhadap anggaran pemerintah daerahnya.

Pemikiran birokratik berpandangan posisi birokrat lebih kuat dalam pengambilan keputusan publik, berusaha untuk memaksimalkan anggaran sebagai proksi kekuasaannya. Model birokratik juga menegaskan *flypaper effect* sebagai akibat dari perilaku birokrat yang leluasa untuk membelanjakan transfer daripada menaikkan pajak.

Shinta A. D (2009:37) menyatakan bahwa :

Implikasi yang penting dari model ini bahwa desentralisasi fiskal memacu pertumbuhan sektor publik. Dalam sistem yang terdesentralisasi, pemerintah daerah memiliki lebih banyak informasi untuk membedakan kepentingan penduduknya sehingga bisa memperoleh lebih banyak sumber daya dari perekonomian. Sehingga efisiensi ekonomi penyediaan barang publik akan tercapai dengan melibatkan partisipasi masyarakat.

Model Ilusi Fiskal (*fiscal illusion model*) pertama kali dikemukakan oleh ekonom Italia bernama Amilcare Puviani yang menggambarkan ilusi fiskal terjadi saat pembuat keputusan yang memiliki kewenangan dalam suatu institusi menciptakan ilusi dalam penyusunan keuangan (rekayasa) sehingga mampu mengarahkan pihak lain pada penilaian maupun tindakan tertentu. Apabila terdapat respon yang asimetris terkait dengan penerimaan maupun pengeluaran maka dapat diindikasikan terjadi ilusi fiskal (Shinta D. A., 2009).

Berdasarkan penjelasan di atas maka dapat dikatakan bahwa pemerintah daerah melakukan rekayasa terhadap anggaran agar mampu mendorong masyarakat untuk memberikan kontribusi lebih besar dalam hal membayar pajak atau retribusi, dan juga mendorong pemerintah pusat untuk mengalokasikan dana dalam jumlah yang lebih besar. Ilusi fiskal dapat terjadi apabila ada respon yang asimetris terhadap penerimaan maupun pengeluaran pemerintah daerah.

#### **2.1.4 Pendapatan Asli Daerah**

Berdasarkan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, pasal 1 ayat 13, adalah sebagai berikut:

“Pendapatan asli daerah adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.”

Menurut Mardiasmo (2011:1) pengertian PAD adalah sebagai berikut: “Pendapatan Asli Daerah adalah 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.”

PAD adalah pendapatan yang diperoleh dari sumber- sumber pendapatan daerah dan dikelola sendiri oleh pemerintah daerah. PAD merupakan tulang punggung pembiayaan daerah, oleh karenanya kemampuan melaksanakan ekonomi diukur dari besarnya kontribusi yang diberikan oleh PAD terhadap APBD, semakin besar kontribusi yang dapat diberikan oleh PAD terhadap APBD berarti semakin kecil ketergantungan pemerintah daerah terhadap bantuan pemerintah pusat.

Menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Pasal 3, PAD bertujuan memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mendanai pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan potensi daerah sebagai perwujudan desentralisasi. Dalam upaya peningkatan PAD, daerah dilarang :

1. Menetapkan peraturan daerah tentang pendapatan daerah yang menyebabkan ekonomi biaya tinggi; dan
2. Menetapkan peraturan daerah tentang pendapatan yang menghambat mobilitas penduduk, lalu lintas barang dan jasa antar daerah, dan kegiatan impor atau ekspor.

Adapun sumber-sumber PAD sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 pasal 157, yaitu:

- a. Pajak daerah  
Pajak daerah adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan daerah. Pajak merupakan sumber keuangan pokok bagi daerah-daerah redistribusi daerah.
- b. Hasil redistribusi daerah  
Redistribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.
- c. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan  
Kekayaan daerah yang dipisahkan berarti kekayaan daerah yang dilepaskan dan penguasaan umum yang dipertanggungjawabkan melalui anggaran belanja daerah dan dimaksudkan untuk dikuasai dan dipertanggungjawabkan sendiri.
- d. Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah  
Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah 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, dan komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah.

Dalam menjamin terselenggaranya otonomi daerah yang semakin mantap, maka diperlukan usaha-usaha untuk meningkatkan kemampuan keuangan sendiri yakni dengan upaya peningkatan penerimaan PAD, baik dengan meningkatkan penerimaan sumber PAD yang sudah ada maupun dengan penggalan sumber PAD yang baru sesuai dengan ketentuan yang ada serta memperhatikan kondisi dan potensi ekonomi masyarakat. Semakin besar PAD yang diterima, maka semakin besar pula kewenangan pemerintah daerah tersebut dalam melaksanakan kebijakannya.

### 2.1.5 Dana Transfer

Definisi transfer menurut Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) yaitu:

“Pendapatan transfer adalah pendapatan berupa penerimaan uang atau hak untuk menerima uang oleh entitas pelaporan dari suatu entitas pelaporan lain yang diwajibkan oleh peraturan perundang -undangan.”

Menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, definisi transfer dana perimbangan adalah:

“Transfer dana perimbangan merupakan dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk menandai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.”

Transfer dana perimbangan bertujuan untuk mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah pusat kepada daerah dan antar pemerintah daerah. Transfer menurut Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan (BPPK, 2006) merupakan dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Pengelompokkan transfer menurut diantaranya (BPPK, 2006):

- a. Transfer tanpa syarat (*unconditional grants*), merupakan bantuan kepada pemerintah daerah yang tidak disertai ikatan atau syarat tertentu dalam arti daerah dapat menggunakannya sesuai dengan yang dikehendaki oleh daerah yang bersangkutan. Ciri utama dari transfer ini adalah daerah memiliki keleluasaan penuh dalam memanfaatkan dana transfer ini sesuai dengan pertimbangan-pertimbangannya sendiri atau sesuai dengan aturan yang menjadi prioritas daerahnya. Pemerintah pusat tidak terlibat langsung dalam menentukan pengalokasian bantuan tersebut.
- b. Transfer dengan syarat (*conditional grant*), merupakan bantuan yang diberikan kepada daerah untuk menyediakan pelayanan atau jasa-jasa publik yang sudah ditentukan oleh pemerintah pusat. Transfer ini digunakan untuk membiayai program-program yang dianggap penting oleh pemerintah pusat. Program-program pemerintah pusat tersebut misalnya program KB, imunisasi dan lain sebagainya. Transfer ini dikelompokkan ke dalam dua jenis, yaitu:
  - a. Transfer penimbang (*matching grants*) adalah transfer yang diberikan oleh pusat kepada daerah untuk menutup sebagian atau seluruh kekurangan pembiayaan satu jenis urusan tertentu. Pemerintah daerah

telah mengalokasikan sejumlah dana pendapatan daerahnya untuk penyelenggaraan urusan tersebut, hanya dana tersebut belum cukup untuk menjamin penyelenggaraan urusan tersebut dengan baik. Transfer dari pemerintah pusat dalam hal ini berfungsi untuk membantu mengatasi kekurangan dana tersebut. Transfer penimbang ini juga dibedakan menjadi dua jenis, yaitu transfer penimbang tidak terbatas (*open-ended matching grants*) dan transfer penimbang terbatas (*closed-ended matching grants*).

- b. Transfer bukan penimbang (*non-matching grants*) adalah transfer yang diberikan oleh pusat untuk kepada daerah untuk menambah dana penyelenggaraan suatu jenis urusan tertentu tanpa mempertimbangkan bahwa pemerintah daerah sendiri akan mengalokasikan dananya dengan jumlah besar atau kecil.

Undang-undang No. 55 tahun 2004 menyatakan bahwa ada 3 jenis pendapatan transfer dari pemerintah pusat, salah satunya adalah dana perimbangan. Dana perimbangan ini menjadi dana transfer yang memberikan pendanaan yang sangat berpengaruh untuk pemerintah daerah. Dana Perimbangan itu sendiri merupakan penerimaan daerah dalam bentuk pendapatan transfer yaitu pendapatan yang diperoleh pemerintah daerah yang bersumber dari transfer pemerintah atasan yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih. Pendapatan ini meliputi :

- a. Dana Alokasi Umum (DAU)
 

Dengan terbitnya Peraturan Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 2005 tentang dana perimbangan antara pemerintah Pusat dan Daerah menyebutkan DAU yang berasal dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah untuk membiayai pelaksanaan desentralisasi. Sesuai dengan Undang-undang nomor 33 tahun 2003 tentang perimbangan keuangan antara pusat dan daerah besaran DAU ini sekurang-kurangnya 26 % dari Pendapatan Dalam Negeri (PDN) Netto yang ditetapkan dalam APBN. Sedangkan proporsi DAU untuk daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota sesuai dengan kebutuhan dan kewenangan antara Provinsi dan Kabupaten/kota.
- b. Dana Alokasi Khusus (DAK)
 

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan menyebutkan bahwa DAK adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah yang sesuai dengan prioritas nasional yang dilaksanakan di tingkat daerah.

c. Dana Bagi Hasil (DBH)

DBH adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka persentase untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi (UU No.33 Tahun 2004, Tentang *Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah daerah*). DBH yang ditransfer pemerintah pusat kepada pemerintah daerah terdiri dari dua (2) jenis, yaitu DBH pajak dan DBH Sumber Daya Alam (SDA).

### 2.1.6 Belanja Modal

Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan menyebutkan bahwa, “Belanja modal adalah pengeluaran anggaran untuk perolehan aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi. Belanja modal meliputi antara lain belanja modal untuk perolehan tanah, gedung dan bangunan, peralatan, aset tak berwujud.”

Menurut Mardiasmo (2009:67), “Belanja modal yaitu pengeluaran yang manfaatnya melebihi satu tahun anggaran dan dapat menambah aset pemerintah yang selanjutnya meningkatkan biaya pemeliharaan.”

Halim & Syam (2012:107) mengatakan bahwa:

“Belanja modal merupakan pengeluaran untuk perolehan aset lainnya yang memberikan manfaat lebih dari periode akuntansi.”

Erlina & Rasdianto (2013:121) mengatakan bahwa belanja modal adalah :

“Belanja Modal adalah pengeluaran anggaran untuk perolehan aset tetap berwujud yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi. Nilai aset tetap dalam belanja modal yaitu sebesar harga beli/bangun aset ditambah seluruh belanja yang terkait dengan pengadaan/ pembangunan aset sampai aset tersebut siap digunakan.”

Berdasarkan pengertian-pengertian di atas dapat ditarik benang merah bahwa belanja modal adalah pengeluaran anggaran untuk perolehan aset tetap berwujud yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi, digunakan dalam kegiatan pemerintahan dan selanjutnya akan menambah belanja yang bersifat rutin seperti biaya pemeliharaan pada kelompok belanja administrasi umum.

Halim & Syam (2012:107) menyebutkan bahwa jenis belanja modal adalah :

1. Belanja tanah
2. Belanja peralatan dan mesin
3. Belanja modal gedung dan bangunan
4. Belanja modal jalan, irigasi, dan jaringan
5. Belanja aset tetap lainnya.

Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan menyebutkan bahwa jenis belanja modal adalah sebagai berikut:

1. **Belanja Modal Tanah**  
Seluruh biaya yang diperlukan untuk pengadaan/pembelian/pembebasan/penyelesaian, baliknama dan sewa tanah, pengosongan, perataan, pematngan tanah, pembuatan sertifikat tanah dan pengeluaran-pengeluaran lain yang bersifat administratif sehubungan dengan perolehan hak dan kewajiban atas tanah pada saat pembebasan/pembayaran ganti rugi tanah.
2. **Belanja Modal Peralatan dan Mesin**  
Jumlah biaya yang digunakan untuk pengadaan alat-alat dan mesin yang dipergunakan dalam pelaksanaan kegiatan sampai siap untuk digunakan. Dalam jumlah belanja ini termasuk biaya untuk penambahan, penggantian, dan peningkatan kapasitas peralatan dan mesin dan diharapkan dapat meningkatkan nilai aktiva, serta seluruh biaya pendukung yang diperlukan.
3. **Belanja Modal Gedung dan Bangunan**  
Belanja modal gedung dan bangunan adalah jumlah biaya yang digunakan untuk perencanaan, pengawasan dan pengelolaan dalam rangka kegiatan pembangunan gedung yang persentasenya mengikuti Keputusan Direktur Jenderal Cipta Karya untuk pembangunan gedung dan bangunan.
4. **Belanja Modal Jalan, Irigasi dan Jaringan**  
Belanja modal jalan, irigasi dan jaringan adalah biaya untuk pengembalian penggantian, peningkatan pembangunan, pembuatan prasejarah dan sarana yang berfungsi atau merupakan bagian dari jaringan pengairan (termasuk jaringan air bersih), jaringan instalasi distribusi listrik dan jaringan telekomunikasi serta jaringan lain yang berfungsi sebagai prasarana dan sarana fisik distribusi instalasi.
5. **Belanja Modal Fisik Lainnya**  
Belanja modal fisik lainnya adalah jumlah biaya yang digunakan untuk perolehan melalui pengadaan/pembangunan belanja fisik lainnya yang tidak dapat diklasifikasikan dalam perkiraan belanja modal tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, jaringan (jalan, dan irigasi) dan belanja modal non fisik, yang termasuk dalam belanja modal ini antara lain: kontrak sewa beli (*leasehold*), pengadaan/pembelian barang-barang kesenian (*art pieces*), barang-

barang purbakala dan barang-barang museum, serta hewan ternak, buku-buku dan jurnal ilmiah.

### **2.1.7 Investasi**

Dalam melakukan pembangunan nasional, suatu negara membutuhkan modal dana untuk dapat mengejar ketertinggalan pembangunan negaranya dari negara -negara lain. Modal dana tersebut dapat dipenuhi melalui berbagai sumber, salah satunya melalui investasi. Menurut PSAP 06 Tahun 2016 Investasi merupakan aset yang dimaksudkan untuk memperoleh manfaat ekonomik seperti bunga, dividen dan royalti, atau manfaat sosial, sehingga dapat meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam rangka pelayanan kepada masyarakat. Investasi merupakan instrumen yang dapat digunakan oleh pemerintah daerah untuk memanfaatkan surplus anggaran untuk memperoleh pendapatan dalam jangka panjang dan memanfaatkan dana yang belum digunakan untuk investasi jangka pendek dalam rangka manajemen kas. Investasi adalah penanaman modal untuk satu ataupun lebih aktiva yang dimiliki yang biasanya memiliki jangka waktu lama dengan harapan untuk mendapatkan keuntungan di masa depan (Sunariyah, 2011:4).

Investasi dikategorisasi berdasarkan jangka waktunya, yaitu investasi jangka pendek dan investasi jangka panjang. Pos-pos investasi menurut PSAP Nomor 06 Tahun 2016 tentang Investasi antara lain:

#### **a. Investasi Jangka Pendek**

Investasi jangka pendek merupakan investasi yang memiliki karakteristik dapat segera diperjualbelikan/dicairkan dalam waktu 3 bulan sampai dengan 12 bulan. Investasi jangka pendek biasanya digunakan untuk tujuan manajemen kas dimana pemerintah daerah dapat menjual investasi tersebut jika muncul kebutuhan akan kas. Investasi jangka pendek biasanya berisiko rendah. Investasi Jangka Pendek berbeda dengan Kas dan Setara Kas. Suatu investasi masuk klasifikasi Kas dan Setara Kas jika investasi dimaksud mempunyai masa jatuh tempo kurang dari 3 bulan dari tanggal perolehannya.

b. Investasi Jangka Panjang

Investasi jangka panjang merupakan investasi yang pencairannya memiliki jangka waktu lebih dari 12 bulan. Investasi jangka panjang dibagi menurut sifatnya, yaitu:

1. Investasi Jangka Panjang Nonpermanen

Investasi jangka panjang nonpermanen merupakan investasi jangka panjang yang dimaksudkan untuk dimiliki secara tidak berkelanjutan atau suatu waktu akan dijual atau ditarik kembali.

2. Investasi Jangka Panjang Permanen

Investasi jangka panjang permanen merupakan investasi jangka panjang yang dimaksudkan untuk dimiliki secara berkelanjutan atau tidak untuk diperjualbelikan atau ditarik kembali.

PSAP 06 tahun 2016 menyatakan Investasi jangka pendek harus memenuhi karakteristik sebagai berikut :

- a. Dapat segera diperjualbelikan secara bebas/ dicairkan ;
- b. Ditujukan dalam rangka manajemen kas , artinya pemerintah dapat 3 menjual investasi tersebut apabila timbul kebutuhan kas dan membeli investasi tersebut apabila berlebih kas , untuk meningkatkan produktivitas aset ;dan
- c. Berisiko rendah.

Jenis investasi yang tidak termasuk dalam kelompok investasi jangka pendek menurut PSAP 06 Tahun 2016 antara lain :

- a. Investasi yang dibeli pemerintah dalam rangka mengendalikan suatu badan usaha , misalnya pembelian surat berharga saham untuk menambah kepemilikan modal saham pada suatu badan usaha ;
- b. Investasi yang dibeli pemerintah untuk tujuan menjaga hubungan kelembagaan yang baik dengan pihak lain , misalnya pembelian surat berharga yang dikeluarkan oleh suatu lembaga baik dalam negeri maupun luar negeri untuk menunjukkan partisipasi pemerintah ; atau
- c. Investasi yang tidak dimaksudkan untuk dicairkan dalam memenuhi kebutuhan kas jangka pendek

Apabila investasi dalam bentuk surat berharga diperoleh tanpa biaya perolehan, maka investasi dinilai berdasarkan nilai wajar investasi pada tanggal perolehannya yaitu sebesar harga pasar. Apabila tidak ada nilai wajar, maka investasi dinilai berdasarkan nilai wajar aset lain yang diserahkan untuk memperoleh investasi tersebut. Investasi jangka pendek dalam bentuk non saham, misalnya dalam bentuk deposito jangka pendek dicatat sebesar nilai nominal deposito tersebut. Investasi jangka panjang yang bersifat permanen misalnya

penyertaan modal pemerintah, dicatat sebesar biaya perolehannya meliputi harga transaksi investasi itu sendiri ditambah biaya lain yang timbul dalam rangka perolehan investasi tersebut. Investasi nonpermanen dalam bentuk pembelian obligasi jangka panjang dan investasi yang dimaksudkan tidak untuk dimiliki berkelanjutan, dinilai sebesar nilai perolehannya. Investasi nonpermanen yang dimaksudkan untuk penyehatan/penyelamatan perekonomian, dinilai sebesar nilai bersih yang dapat direalisasikan.

Menurut PSAP 06 Tahun 2016 Investasi yang dapat digolongkan sebagai investasi jangka pendek, antara lain :

- a. Deposito berjangka waktu lebih dari tiga sampai dengan dua belas bulan dan/ atau dapat diperpanjang secara otomatis (revolving deposits);
- b. Surat Utang Negara (SUN) jangka pendek dan Sertifikat Bank Indonesia (SBI).
- c. Saham diperoleh dengan tujuan dijual kembali dalam tempo bulan atau kurang setelah tanggal neraca ;
- d. Reksa dana

Investasi permanen menurut PSAP 06 Tahun 2016 dapat berupa :

- a. Penyertaan Modal Pemerintah pada perusahaan negara/ daerah, badan internasional dan badan usaha lain yang bukan milik negara ;
- b. Investasi permanen lainnya yang dimiliki oleh pemerintah untuk menghasilkan pendapatan atau meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.

Investasi non permanen yang dilakukan oleh pemerintah sesuai PSAP 06 Tahun 2016, antara lain berupa :

- a. Obligasi atau surat utang jangka panjang yang dimaksudkan untuk dimiliki sampai dengan tanggal jatuh tempo nya oleh pemerintah ;
- b. Penanaman modal dalam proyek pembangunan yang dapat dialihkan kepada pihak ketiga ;
- c. Dana yang disisihkan pemerintah dalam rangka pelayanan masyarakat seperti bantuan modal kerja secara bergulir kepada kelompok masyarakat ;
- d. Investasi non permanen lainnya.

Berdasarkan PSAP 06 Tahun 2016 Investasi diakui pada saat pengeluaran kas untuk memperoleh investasi dan/atau konversi aset untuk memperoleh investasi, dan penerimaan hibah dalam bentuk investasi dapat diakui sebagai

investasi, apabila memenuhi kriteria sebagai berikut:

- a. Kemungkinan manfaat ekonomi dan manfaat sosial atau jasa potensial di masa yang akan datang atas suatu investasi tersebut dapat diperoleh pemerintah;
- b. Nilai perolehan atau nilai wajar investasi dapat diukur secara andal (reliable).

Dalam pertumbuhan dan pembangunan ekonomi, investasi menjadi suatu kebutuhan yang mutlak. Apabila suatu negara tidak mampu untuk memupuk investasi dari dalam negerinya sendiri, maka jalan yang ditempuh adalah dengan meminjam, baik pinjaman dalam negeri ataupun pinjaman luar negeri dan menarik investasi asing untuk masuk ke negara tersebut. Istilah penanaman modal asing berasal dari bahasa Inggris yaitu *investment* dan diterjemahkan dalam bahasa Indonesia yaitu penanaman modal. Penanaman modal asing atau investasi seringkali dipergunakan dalam artian yang berbeda-beda. Perbedaan penggunaan istilah investasi terletak pada cakupan dari makna yang dimaksudkan. Investasi dapat dijelaskan dalam 3 (tiga) pengertian, yaitu:

1. Suatu tindakan untuk membeli saham, obligasi atau surat penyertaan lainnya.
2. Suatu tindakan membeli barang modal.
3. Pemanfaatan dana yang tersedia untuk produksi dengan pendapatan di masa yang akan datang.

### **2.1.8 Utang**

Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 Lampiran I PSAP Nomor 09 tentang Kewajiban menjelaskan bahwa kewajiban adalah utang yang timbul dari peristiwa masa lalu yang penyelesaiannya mengakibatkan aliran keluar sumber daya ekonomi pemerintah daerah. Kewajiban pemerintah daerah dapat muncul akibat melakukan pinjaman kepada pihak ketiga, perikatan dengan pegawai yang bekerja pada pemerintahan, kewajiban kepada masyarakat, alokasi/realokasi pendapatan ke entitas lainnya, atau kewajiban kepada pemberi jasa. Kewajiban bersifat mengikat dan dapat dipaksakan secara hukum sebagai konsekuensi atas kontrak atau peraturan perundang-undangan. Kewajiban dikategorisasikan

berdasarkan waktu jatuh tempo penyelesaiannya, yaitu kewajiban jangka pendek dan kewajiban jangka panjang. Pos-pos kewajiban menurut PSAP Berbasis Akrual Nomor 09 Tahun 2010 tentang Kewajiban antara lain:

- a. **Kewajiban Jangka Pendek**  
Kewajiban jangka pendek merupakan kewajiban yang diharapkan dibayar dalam waktu paling lama 12 bulan setelah tanggal pelaporan. Kewajiban jangka pendek antara lain utang transfer pemerintah daerah, utang kepada pegawai, utang bunga, utang jangka pendek kepada pihak ketiga, utang Perhitungan Pihak Ketiga (PFK), dan bagian lancar utang jangka panjang.
- b. **Kewajiban Jangka Panjang**  
Kewajiban jangka panjang adalah kewajiban yang diharapkan dibayar dalam waktu lebih dari 12 bulan setelah tanggal pelaporan. Selain itu, kewajiban yang akan dibayar dalam waktu 12 bulan dapat diklasifikasikan sebagai kewajiban jangka panjang jika:
  1. Jangka waktu aslinya adalah untuk periode lebih dari 12 bulan
  2. Entitas bermaksud untuk mendanai kembali (refinance) kewajiban tersebut atas dasar jangka panjang;
  3. Maksud tersebut didukung dengan adanya suatu perjanjian pendaan kembali (refinancing), atau adanya penjadwalan kembali terhadap pembayaran, yang diselesaikan sebelum pelaporan keuangan disetujui.

Pelaporan keuangan untuk tujuan umum harus menyajikan kewajiban yang diakui jika besar kemungkinan bahwa pengeluaran sumber daya ekonomi yang ada sampai saat ini, dan perubahan atas kewajiban tersebut mempunyai nilai penyelesaian yang dapat diukur dengan andal.

Menurut PSAP 09 Tahun 2010 kewajiban diakui pada saat kewajiban untuk mengeluarkan sumber daya ekonomi di masa depan timbul. Kewajiban tersebut dapat timbul dari:

1. Transaksi dengan Pertukaran (*exchange transactions*) Dalam transaksi dengan pertukaran, kewajiban diakui ketika pemerintah daerah menerima barang atau jasa sebagai ganti janji untuk memberikan uang atau sumberdaya lain di masa depan, misal utang atas belanja ATK.
2. Transaksi tanpa Pertukaran (*non-exchange transactions*) Dalam transaksi tanpa pertukaran, kewajiban diakui ketika pemerintah daerah berkewajiban memberikan uang atau sumber daya lain kepada pihak lain di masa depan secara cuma-cuma, misal hibah atau transfer pendapatan yang telah dianggarkan.

3. Kejadian yang Berkaitan dengan Pemerintah (*government-related events*) Dalam kejadian yang berkaitan dengan pemerintah daerah, kewajiban diakui ketika pemerintah daerah berkewajiban mengeluarkan sejumlah sumber daya ekonomi sebagai akibat adanya interaksi pemerintah daerah dan lingkungannya, misal ganti rugi atas kerusakan pada kepemilikan pribadi yang disebabkan aktivitas pemerintah daerah.
4. Kejadian yang Diakui Pemerintah (*government-acknowledge events*) Dalam kejadian yang diakui pemerintah daerah, kewajiban diakui ketika pemerintah daerah memutuskan untuk merespon suatu kejadian yang tidak ada kaitannya dengan kegiatan pemerintah yang kemudian menimbulkan konsekuensi keuangan bagi pemerintah, misal pemerintah daerah memutuskan untuk menanggulangi kerusakan akibat bencana alam di masa depan.

Kewajiban dicatat sebesar nilai nominal. Kewajiban dalam mata uang asing dijabarkan dan dinyatakan dalam mata uang rupiah. Penjabaran mata uang asing menggunakan kurs tengah bank sentral pada tanggal neraca.

Sedangkan menurut (Hanafi , 2010:29), hutang adalah:

Hutang didefinisikan sebagai pengorbanan ekonomis yang mungkin timbul dimasa mendatang dari kewajiban organisasi sekarang untuk mentransfer asset atau memberikan jasa ke pihak lain dimasa mendatang, sebagai akibat transaksi atau kejadian dimasa lalu. Hutang muncul terutama karena penundaan pembayaran untuk barang atau jasa yang telah diterima oleh organisasi dan dari dana yang dipinjam.

Menurut Fahmi (2013:163), klasifikasi hutang dibagi menjadi dua yaitu:

1. Utang jangka pendek (*Short-term liabilities*)
  - Short term liabilities* (utang jangka pendek) sering disebut juga dengan utang lancar (*current liabilities*). Penegasan utang lancar karena sumber utang jangka pendek dipakai untuk mendanai kebutuhan-kebutuhan yang sifatnya mendukung aktivitas perusahaan yang segera dan tidak bisa ditunda. Dan utang jangka pendek ini umumnya harus dikembalikan kurang dari satu tahun:
    - a. Utang dagang (*account payable*) adalah pinjaman yang timbul karena pembelian barang-barang dagang atau jasa kredit.
    - b. Utang wesel (*notes payable*) adalah proses tertulis dari perusahaan untuk membayar sejumlah uang atas perintah pihak lain pada tanggal tertentu yang akan datang ditetapkan (hutang wesel).
    - c. Penghasilan yang ditangguhkan (*deferred revenue*) adalah penghasilan yang sebenarnya belum menjadi hak perusahaan. Pihak lain telah menyerahkan uang lebih dahulu kepada perusahaan sebelum perusahaan menyerahkan barang atau jasanya.

- d. Kewajiban yang harus dipenuhi (*accrual payable*) adalah kewajiban yang timbul karena jasa-jasa yang diberikan kepada perusahaan selama jangka waktu tetapi pembayarannya belum dilakukan (misalnya: upah, bunga, sewa, pensiun).
  - e. Utang gaji
  - f. Utang pajak
  - g. Dan lain-lain
2. Utang jangka panjang (*long term liabilities*)
- Long term liabilities* (utang jangka panjang) sering disebut dengan utang tidak lancar (*non current liabilities*). Penyebutan utang tidak lancar karena dana yang dipakai dari sumber utang ini dipergunakan untuk membiayai kebutuhan yang bersifat jangka panjang. Alokasi pembiayaan jangka panjang biasanya bersifat *tangible asset* (asset yang bisa disentuh), dan memiliki nilai jual yang tinggi. Jika suatu saat dijual kembali. Karena itu penggunaan dana utang jangka panjang ini dipakai untuk kebutuhan jangka panjang, seperti pembangunan pabrik, pembelian tanah dan gedung, dan lain-lain. Adapun yang termasuk dalam kategori utang jangka panjang (*long term liabilities*) ini adalah:
- a. Utang obligasi
  - b. Wesel bayar
  - c. Utang perbankan yang kategori jangka panjang
  - d. Dan lain-lain

Berdasarkan uraian diatas maka dapat ditarik kesimpulan bahwa utang merupakan akibat yang terjadi dari kejadian masa lalu. Utang dibagi menjadi dua yaitu, utang jangka pendek dan utang jangka Panjang yang masing-masing memiliki ketentuan. Utang jangka Panjang atau utang tidak lancar merupakan utang yang digunakan untuk membiayai kebutuhan yang bersifat jangka Panjang. Utang jangka pendek atau utang lancar ini umumnya dikembalikan kurang dari satu tahun.

## 2.2 Penelitian Terdahulu

Dasar atau acuan berupa teori-teori atau temuan-temuan melalui hasil berbagai penelitian sebelumnya merupakan hal yang sangat perlu dan dapat dijadikan sebagai data pendukung. Salah satu data pendukung yang menurut penulis perlu dijadikan bagian tersendiri adalah penelitian terdahulu yang relevan dengan permasalahan yang sedang dibahas dalam penelitian ini. Dalam hal ini, fokus penelitian terdahulu yang dijadikan acuan adalah terkait dengan masalah fenomena *flypaper effect*. Oleh karena itu, peneliti melakukan langkah kajian

terhadap beberapa hasil penelitian berupa tesis dan artikel melalui publikasi jurnal peneliti terdahulu (tabel 2.1).

**Tabel 2.1**  
**Penelitian Terdahulu**

No.	Peneliti	Judul	Variabel Penelitian	Hasil Penelitian
1.	Ahmad Burhanuddin (2012)	Pengaruh Belanja Pegawai, Investasi Pemerintah Dan Pembayaran Utang Pemerintah Daerah Terhadap Fenomena <i>Flypaper Effect</i>	X <sub>1</sub> : Belanja Pegawai X <sub>2</sub> : Investasi Pemerintah X <sub>3</sub> : Pembayaran Pokok Utang Y : Fenomena <i>Flypaper Effect</i>	Belanja Pegawai mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap <i>flypaper effect</i> . Sedangkan Investasi Pemerintah Daerah dan Pembayaran Utang Pemerintah Daerah tidak berpengaruh terhadap <i>flypaper effect</i> .
2.	Rina Anita, Dwi Fitri Puspa, dan Herawati (2012)	Pengaruh Belanja Pegawai, Investasi Pemerintah, Dan Pembayaran Utang Pemerintah Daerah Terhadap Fenomena <i>Flypaper Effect</i>	X <sub>1</sub> : Belanja Pegawai X <sub>2</sub> : Investasi Pemerintah X <sub>3</sub> : Pembayaran Utang Y : Fenomena <i>Flypaper Effect</i>	Belanja pegawai, investasi pemerintah dan pembayaran utang pemerintah daerah tidak berpengaruh terhadap fenomena <i>flypaper effect</i> pada Kab/Kota Provinsi Sumatera Barat.
3.	Diana Fitri (2014)	Pengaruh Belanja Pegawai Dan Belanja Modal Terhadap <i>Flypaper Effect</i>	X <sub>1</sub> : Belanja Pegawai X <sub>2</sub> : Belanja Modal Y : <i>Flypaper Effect</i>	Belanja pegawai berpengaruh signifikan positif terhadap terjadinya <i>flypaper effect</i> , dan belanja modal berpengaruh signifikan positif terhadap <i>flypaper effect</i> .
4.	Susanti Eka Wahyuni dan Indrian	<i>Flypaper Effect</i> Pada Pendapatan Asli Daerah	X <sub>1</sub> : Pendapatan Asli Daerah	PAD tidak berpengaruh secara signifikan terhadap

	Supheni (2014)	(PAD), Dan Dana Alokasi Umum (DAU) Terhadap Belanja Pemerintah Daerah Kabupaten Nganjuk Periode 2012-2016	X <sub>2</sub> : Dana Alokasi Umum (DAU) Y : Belanja Daerah	Belanja Daerah sedangkan DAU memiliki pengaruh positif dan signifikan terhadap Belanja Daerah.
5.	Suci Afianti Ramdhani (2015)	Pengaruh Belanja Pegawai, Investasi dan Pembayaran Utang Pemerintah Daerah terhadap Fenomena <i>Flypaper Effect</i> .	X <sub>1</sub> : Belanja Pegawai X <sub>2</sub> : Investasi X <sub>3</sub> : Pembayaran Utang Y : Fenomena <i>Flypaper Effect</i>	Belanja pegawai, investasi dan pembayaran utang pemerintah daerah secara parsial tidak memiliki pengaruh terhadap <i>flypaper effect</i> . Belanja pegawai, investasi dan pembayaran utang pemerintah daerah secara simultan memiliki pengaruh terhadap fenomena <i>flypaper effect</i> .
6.	Wiwin anggriani salawali, Paulus Kindangen and Agnes L.ch. P. Lopian (2016)	<i>Flypaper Effect</i> Pada Dana Alokasi Umum (DAU) Dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Serta Pengaruhnya Terhadap Belanja Daerah Kabupaten/Kota Di Sulawesi Tengah	X <sub>1</sub> : Dana Alokasi Umum (DAU) X <sub>2</sub> : Pendapatan Asli Daerah (PAD) Y : Belanja Daerah	Secara parsial DAU dan PAD berpengaruh secara signifikan terhadap belanja daerah kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Tengah. Dalam penelitian juga didapat hasil bahwa terjadi <i>flypaper effect</i> dimana sumber penerimaan terbesar dari DAU yang mempengaruhi besaran belanja di tahun berikutnya.
7.	Aulia Fikki (2016)	Pengaruh Belanja Pegawai, Belanja Modal, investasi pemerintah dan Pembayaran Utang Pemerintah Daerah	X <sub>1</sub> : Belanja Pegawai X <sub>2</sub> : Belanja Modal X <sub>3</sub> : Investasi Pemerintah	Belanja pegawai, belanja modal investasi pemerintah dan pembayaran utang pemerintah daerah secara

		terhadap <i>Flypaper Effect</i> pada Kabupaten/Kota Pemerintah Aceh	X <sub>4</sub> : Pembayaran Utang Y : <i>Flypaper Effect</i>	Bersama-sama atau parsial memiliki pengaruh terhadap <i>flypaper effect</i> . Dimana belanja pegawai, belanja modal, investasi pemerintah berpengaruh negatif terhadap <i>flypaper effect</i> , dan pembayarn utang pemerintah daerah berpengaruh positif terhadap <i>flypaper effect</i> .
--	--	---	--	---

Sumber : berbagai referensi, 2019

Berdasarkan beberapa penelitian terdahulu, maka dapat dijelaskan beberapa persamaan dan perbedaannya. Persamaan penelitian ini dengan penelitian terdahulu adalah pada salah satu variabel yang digunakan dalam membahas pokok permasalahan, yaitu variabel *flypaper effect*. Perbedaannya adalah pada variabel independen yang digunakan yaitu Belanja Modal, Investasi Pemerintah, dan Pembayaran Utang Pemerintah Daerah. Selain itu, perbedaan juga terletak pada tempat dan objek penelitian. Penelitian ini dilakukan pada 17 Kabupaten/Kota di provinsi Sumatera Selatan.

### 2.3 Kerangka Pemikiran

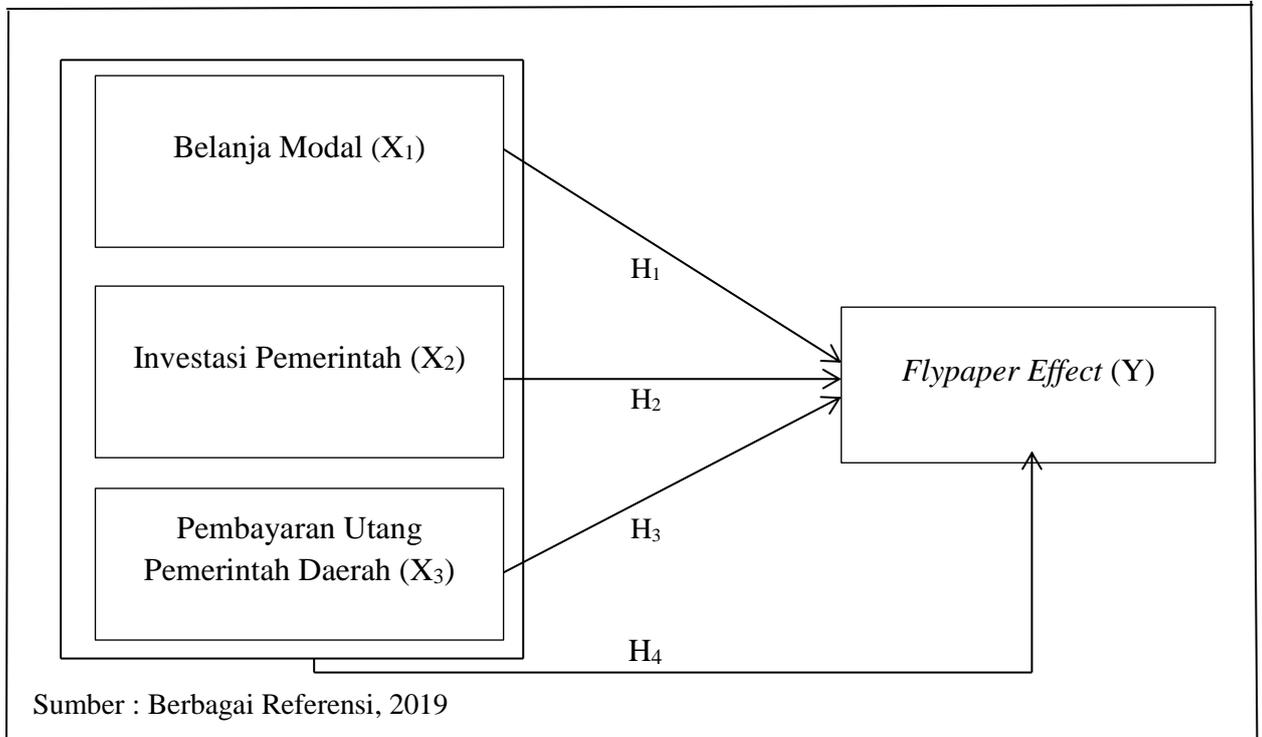
Menurut Sugiyono (2013), kerangka pemikiran merupakan model konseptual tentang bagaimana teori berhubungan dengan berbagai faktor yang telah diidentifikasi sebagai masalah yang penting dan mendasar serta pondasi bagi setiap pemikiran atau suatu bentuk proses dari keseluruhan penelitian yang akan dilakukan. Ruang lingkup penelitian ini adalah 17 kabupaten/kota Provinsi Sumatera Selatan. Variabel analisisnya yaitu variabel independen adalah Belanja Modal, Investasi Pemerintah, dan Pembayaran Utang Pemerintah Daerah dan variabel dependen adalah *Flypaper Effect*.

Belanja Modal diperlukan untuk meningkatkan pelayanan publik serta dapat menjadi daya tarik untuk investor. Untuk mendukung pembangunan nasional inilah pemerintah daerah akan memaksimalkan penganggaran belanja modal, hal ini dapat menyebabkan penyerapan dana transfer yang tinggi dikarenakan PAD yang belum bisa memenuhi kebutuhan daerah untuk pembangunan daerah. Hal inilah yang dapat menjadi penyebab terjadinya *flypaper effect* dikarenakan belanja yang masih sangat bergantung pada dana transfer. Penelitian yang dilakukan Fitri (2014) menyimpulkan bahwa belanja modal berpengaruh signifikan dan positif terhadap terjadinya *flypaper effect*.

Investasi pemerintah adalah aset yang memiliki manfaat ekonomi yang nantinya dapat meningkatkan kemampuan pemerintah dalam rangka pelayanan publik khususnya masyarakat. Besarnya penyertaan modal investasi daerah dapat berimbas pada pengeluaran daerah. Semakin besar pengeluaran untuk investasi maka dana untuk belanja daerah juga akan berkurang, dikarenakan PAD yang belum bisa memenuhi kebutuhan daerah. Penelitian yang dilakukan Burhanuddin (2012) menyimpulkan bahwa investasi pemerintah tidak berpengaruh secara signifikan terhadap *flypaper effect*.

Pembayaran utang pemerintah daerah terdapat hubungan secara tidak langsung antara pembayar utang pemerintah daerah terhadap penyerapan dana transfer dari pemerintah pusat yang mana besarnya jumlah utang dapat memberikan dampak pada pengeluaran pemerintah daerah. Semakin besar alokasi dana untuk pembayaran utang maka semakin besar juga penyebab suatu daerah mengalami fenomena *flypaper effect*. Berdasarkan penelitian Burhanuddin (2012) pembayaran utang pemerintah daerah tidak memiliki pengaruh signifikan terhadap *flypaper effect*.

Berdasarkan uraian tinjauan pustaka dari beberapa penelitian sebelumnya dan sesuai dengan permasalahan yang ada, maka kerangka pemikiran dalam penelitian ini dapat digambarkan sebagai berikut:



**Gambar 2.1**  
**Kerangka Pemikiran**

#### 2.4 Hipotesis

Menurut Sugiyono (2013:96), “Hipotesis merupakan jawaban sementara terhadap rumusan masalah penelitian, di mana rumusan masalah penelitian telah dinyatakan dalam bentuk kalimat pertanyaan”. Berdasarkan rumusan masalah yang telah dijelaskan, maka hipotesis dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- H<sub>1</sub> : Belanja Modal berpengaruh terhadap *Flypaper Effect* pada Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan
- H<sub>2</sub> : Investasi Pemerintah berpengaruh terhadap *Flypaper Effect* pada Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan
- H<sub>3</sub> : Pembayaran Utang Pemerintah Daerah berpengaruh terhadap *Flypaper Effect* pada Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan

H<sub>4</sub> : Belanja Modal, Investasi Pemerintah dan Pembayaran Utang Pemerintah Daerah berpengaruh terhadap *Flypaper Effect* pada Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan

#### **2.4.1 Pengaruh Belanja Modal terhadap *Flypaper effect***

Fungsi dari belanja modal adalah untuk meningkatkan pelayanan publik serta dapat menjadi daya tarik untuk investor. Untuk mendukung pembangunan nasional inilah pemerintah daerah akan memaksimalkan penganggaran belanja modal, hal ini dapat menyebabkan penyerapan dana transfer yang tinggi dikarenakan PAD yang belum bisa memenuhi kebutuhan daerah untuk pembangunan daerah. Pengeluaran belanja modal diindikasikan menyerap dana transfer yang berasal dari pemerintah pusat yang cukup besar. Jika jumlah belanja modal yang dikeluarkan untuk membiayai pengeluaran tersebut besar dan PAD nya sendiri tidak cukup untuk membiayai pengeluaran tersebut maka pemerintah daerah mendapatkan dana tersebut dari dana alokasi umum. Dana alokasi umum yang digunakan untuk belanja modal semakin tinggi dari pada PAD daerah itu sendiri sehingga belanja modal merupakan salah satu penyebab terjadinya *flypaper effect*. Berdasarkan penelitian Fitri (2014) menyimpulkan bahwa belanja modal berpengaruh signifikan dan positif terhadap terjadinya *flypaper effect*. Ini dapat dilihat dari hasil model signifikansinya yang menunjukkan angka sebesar 0,003 ( $< 0,05$ ). Dari hasil ini berarti  $H_0$  ditolak dan  $H_a$  diterima artinya semakin tinggi belanja modal maka semakin besar pula probabilitas terjadinya *flypaper effect* pada kabupaten dan kota di Sumatera.

#### **2.4.2 Pengaruh Investasi Pemerintah Daerah terhadap *Flypaper Effect***

Investasi adalah aset yang memiliki manfaat ekonomi yang nantinya dapat meningkatkan kemampuan pemerintah dalam rangka pelayanan publik khususnya masyarakat. Besarnya penyertaan modal investasi daerah berimbang pada pengeluaran pemerintah daerah. Investasi baru dapat dilakukan apabila kewajiban dasar pemerintah daerah telah terlaksana. Jika pemerintah daerah mendapatkan surplus defisit terdapat kemungkinan meningkatnya investasi daerah. Surplus defisit didapat dari pendapatan daerah dikurangi belanja daerah. Mayoritas

pendapatan daerah masih berasal dari dana transfer pemerintah pusat. Semakin besar alokasi dana untuk investasi maka semakin besar juga penyebab suatu daerah mengalami fenomena *flypaper effect* karena dan yang digunakan untuk pembiayaan investasi tersebut diduga berasal dari dana transfer pemerintah pusat. Adanya kelabilan pada penambahan jumlah investasi yang sangat signifikan diduga menjadi salah satu penyebab fenomena *flypaper effect* pemerintah daerah.

Berdasarkan penelitian Burhanuddin (2012) Investasi pemerintah tidak berpengaruh terhadap fenomena *flypaper effect*. Investasi pemerintah daerah pada Tabel *variables in the Equation* memiliki nilai koefisien sebesar -0,110 dengan nilai signifikansi sebesar 0,659 yang berarti bahwa H<sub>2</sub> ditolak, karena nilai signifikansi lebih besar dari 0,05. Jadi investasi pemerintah daerah tidak berpengaruh terhadap *flypaper effect*. berdasarkan penelitian Anita, dkk (2013) investasi pemerintah daerah tidak berpengaruh terhadap fenomena *flypaper effect* karena nilai koefisien regresi untuk investasi pemerintah daerah sebesar -0,025 dengan nilai signifikansi sebesar 0,655 lebih besar dari  $\alpha$  0,05.

#### **2.4.3 Pengaruh Pembayaran Utang Pemerintah Daerah terhadap *Flypaper Effect***

Terdapat hubungan secara tidak langsung antara pembayaran pokok utang pemerintah daerah terhadap penyerapan dan transfer dari pemerintah pusat, karena menurut Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan pembayaran kembali pinjaman diantaranya berbunyi: “Dalam hal daerah tidak memenuhi kewajiban membayar pinjamannya kepada Pemerintah, kewajiban pembayaran pinjaman tersebut diperhitungkan dengan DAU (Dana Alokasi Umum) dan atau Dana Bagi Hasil yang menjadi hak daerah tersebut. Semakin besar alokasi dana untuk pembayaran utang maka semakin besar juga penyebab suatu daerah mengalami fenomena *flypaper effect*. Karena pembayaran utang juga baru bisa dilakukan apabila pemerintah mendapatkan surplus dan pembayaran utang termasuk pembiayaan. Semakin tinggi surplus yang didapat dari pendapatan dikurangi belanja daerah maka pembayaran utang dapat dilakukan. Adanya kelabilan pada

pengurangan jumlah hutang yang sangat signifikan juga diduga menjadi salah satu penyebab fenomena flypaper effect pemerintah daerah.

Berdasarkan penelitian Ahmad Burhanuddin (2012) Pembayaran utang pemerintah tidak berpengaruh terhadap flypaper effect. Utang pada tabel Variables in the Equation memiliki nilai koefisien sebesar 0,079 dengan nilai signifikansi sebesar 0,370 yang berarti bahwa H3 ditolak, karena nilai signifikansi lebih besar dari 0,05. Sehingga pembayaran utang pemerintah daerah tidak berpengaruh terhadap fenomena flypaper effect. Berdasarkan penelitian Rina Anita, Dewi Fitri Puspa, Herawati (2013), pembayaran utang pemerintah daerah tidak berpengaruh karena koefisien regresi untuk investasi pemerintah daerah sebesar 0,012 dengan nilai signifikansi sebesar 0,840 lebih besar dari alpha 0,05.