

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Landasan Teori

Sebelum melakukan penelitian lebih lanjut, penulis perlu mengemukakan teori-teori sebagai kerangka berpikir yang berguna untuk menggambarkan dari sudut mana penelitian melihat masalah yang akan diteliti. Menurut Sugiyono (2011: 54), “teori adalah alur logika atau penalaran, yang merupakan seperangkat konsep, definisi, dan proposisi yang di susun secara sistematis.” Teori merupakan seperangkat proposisi yang menggambarkan suatu gejala terjadi seperti ini. Untuk memudahkan penelitian diperlukan pedoman berfikir yaitu kerangka teori. Sebelum melakukan penelitian yang lebih lanjut seorang peneliti perlu menyusun suatu kerangka teori sebagai landasan berfikir untuk menggambarkan dari sudut mana peneliti menyoroti masalah yang dipilih (Suyanto, 2010: 34). Dalam hal ini yang menjadi landasan teori adalah:

2.1.1 *Flypaper Effect*

Flypaper effect membawa implikasi dimana salah satunya akan meningkatkan belanja pemerintah daerah lebih besar dari pada penerimaan transfer itu sendiri serta kecenderungan untuk menanti bantuan dari pusat di banding mengelola sumber daya daerah sendiri. Menurut Walidi (2009: 35), secara implisit terdapat beberapa implikasi dari terjadinya *flypaper effect* pada belanja daerah kabupaten/kota seperti:

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

Flypaper effect adalah suatu fenomena pada *unconditional grants* yang diprosikan dengan DAU ditentukan berdasarkan celah fiskal yaitu kebutuhan fiskal dikurangi kemampuan fiskal daerah dan alokasi dasar yang dialokasikan secara keseluruhan (*lump sum*) dari pemerintah pusat (Oktavia, 2014). Dijelaskan

lebih lanjut menurut Gorodnichenko (2011), berpendapat 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.

Dalam hal ini dapat disimpulkan bahwa *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. Pendekatan standar mengenai *Flypaper Effect* diresmikan oleh Bradford dan Oates pada tahun 1971 yang memprediksikan bahwa hibah kepada pemerintah daerah setara dengan kenaikan pendapatan masyarakat. Pendekatan tersebut memberikan gambaran bahwa setiap kenaikan transfer yang diberikan oleh Pemerintah Pusat untuk daerah otonom adalah sepadan dengan kenaikan pendapatan masyarakat dari suatu daerah otonom tersebut. Alasannya adalah setiap penerimaan pemerintah yang berasal dari masyarakat harus dialokasikan kepada masyarakat secara sepadan. Hal tersebut berlaku juga terhadap Pemerintah Daerah untuk mengalokasikan pendapatan asli daerahnya sendiri yang berasal dari masyarakat daerahnya dengan sepadan.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa *flypaper effect* adalah suatu kondisi yang terjadi pada saat pemerintah daerah merespon belanja lebih banyak dengan menggunakan dana transfer daripada menggunakan pendapatan asli daerahnya sendiri. *Flypaper effect* adalah fenomena penyimpangan dalam hubungan transfer keuangan pemerintah pusat dengan penerimaan atau pengeluaran pemerintah lokal, terjadi ketika pemerintah menerima grant, maka akan dipergunakan untuk meningkatkannya atau belanja tanpa meningkatkan pendapatan asli daerah.

2.1.2 Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Pendapatan Asli Daerah adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pendapatan Asli Daerah sebagai sumber penerimaan daerah perlu terus ditingkatkan agar dapat menanggung sebagian belanja yang diperlukan untuk penyelenggaraan pemerintah dan kegiatan pembangunan yang setiap tahun meningkat sehingga kemandirian otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab dapat dilaksanakan (Darise, 2009: 43).

Menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, “Pendapatan Asli Daerah adalah pendapatan yang diperoleh daerah dan dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.” Sumber pendapatan asli daerah diperoleh dari pajak daerah, retribusi daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan Lain-lain PAD yang sah (UU No 33 Tahun 2004 pasal 1, ayat 18). Sumber-sumber penerimaan PAD harus dicari terus untuk digunakan sebagai pembiayaan pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan daerah dalam era otonomi daerah. Pendapatan Asli Daerah memiliki tujuan untuk memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah sesuai dengan potensi daerah sebagai perwujudan desentralisasi.

Pendapatan Asli Daerah adalah penerimaan yang diperoleh dari sektor pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah (Mardiasmo, 2011: 132). Pemerintah daerah secara umum masih menghadapi permasalahan dalam pengelolaan penerimaan daerah terutama yang bersumber dari pendapatan asli daerah. Permasalahan tersebut disebabkan oleh kurangnya sumber daya manusia dalam mengelola penerimaan di daerah. Menurut Mardiasmo (2011: 146) masalah-masalah yang disebutkan tersebut adalah :

1. Tingginya tingkat kebutuhan daerah yang tidak sesuai dengan kapasitas fiskal yang dimiliki daerah, sehingga menimbulkan fiskal.
2. Kualitas layanan publik yang masih memperhatikan menyebabkan produk layanan publik yang sebenarnya dapat dijual kepada masyarakat direspon secara negatif, sehingga menyebabkan keengganan masyarakat untuk taat membayar pajak dan retribusi daerah.
3. Lemahnya infrastruktur prasarana dan sarana umum.

4. Berkurangnya dan bantuan dari pusat (DAU dari pusat yang tidak mencukupi).
5. Belum diketahuinya potensi PAD yang mendekati kondisi riil.

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia No. 32 Tahun 2004, sumber-sumber PAD adalah :

1. Pajak Daerah

Pajak daerah adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang atau badan kepala tanpa imbalan langsung yang seimbang yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan daerah. Menurut Mardiasmo (2011: 12), pajak daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

2. Retribusi Daerah

Berdasarkan UU Nomor 28 Tahun 2009, Retribusi Daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan. Adapun ciri-ciri retribusi menurut Haritz (2011: 86) adalah :

1. Pelaksanaan bersifat ekonomis.
2. Ada imbalan langsung kepada membayar
3. Iuran memenuhi persyaratan formal dan material tetapi tetap ada alternatif untuk membayar.
4. Retribusi merupakan pungutan yang umumnya budgetingnya tidak menonjol.

Dalam hal-hal tersebut retribusi daerah digunakan untuk suatu tujuan tertentu, tetapi dalam banyak hal tidak lebih dari pengambilan biaya yang telah dibukukan oleh pemerintah daerah untuk memenuhi permintaan masyarakat. Namun hasil riil yang dapat disumbangkan sektor ini bagi keuangan daerah masih sangat terbatas karena tidak semua jenis retribusi yang dipungut Kabupaten/Kota memiliki prospek yang cerah. Lebih lanjut Koho memberikan ciri-ciri pokok retribusi daerah sebagai berikut :

- a. Retribusi dipungut daerah.
 - b. Dalam pungutan retribusi terdapat prestasi yang diberikan daerah yang langsung dapat di tunjuk.
 - c. Retribusi dikenakan kepada siapa saja yang memanfaatkan atau mengenyam jasa yang disediakan daerah.
3. Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan
- Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, Pendapatan Asli Daerah yang sah, disediakan untuk menganggarkan penerimaan daerah yang tidak termasuk dalam jenis pajak dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang

dipisahkan. Pendapatan ini juga merupakan penerimaan daerah yang berasal dari lain-lain milik pemerintah daerah.

4. Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah

Lain-lain PAD yang sah ialah pendapatan-pendapatan yang tidak termasuk dalam jenis-jenis pajak daerah, retribusi daerah, serta hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Menurut Pasal 6 Undang-Undang No. 33 Tahun 2004, lain-lain PAD yang sah 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
- e. Komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah.

2.1.3 Pendapatan Transfer

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, “Pendapatan Transfer adalah pendapatan yang didapat oleh daerah dari transfer pemerintah pusat maupun transfer antar daerah”. Pendapatan Transfer terdiri atas :

a. Transfer Pemerintah Pusat-Dana Perimbangan

Dana perimbangan merupakan suatu sumber pendapatan daerah yang berasal dari dana APBN untuk mendukung pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi kepala daerah, yaitu terutama peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik. Dalam hal ini, dana perimbangan juga mampu meningkatkan efisiensi pengeluaran pemerintah dengan cara menyerahkan sebagian dari kewenangannya di bidang pengelolaan keuangan yang nantinya dengan manfaat yang dihasilkan dapat bermanfaat bagi suatu daerah yang bersangkutan serta dapat mengurangi ketimpangan dalam pembagian keuangan nasional. Dana Perimbangan terdiri dari:

1. Dana Bagi Hasil

Dana Bagi Hasil (DBH) adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah dengan memerhatikan potensi daerah penghasil berdasarkan angka persentase tertentu untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi . Menurut UU no 33 Tahun 2004, dana bagi hasil bersumber dari:

- 1) Pajak, DBH yang bersumber dari pajak terdiri atas:
 - a. Pajak Bumi dan Bangunan (PBB)

- b. Bea Pengalihan hak atas tanah dan bangunan (BPHTB)
 - c. Pajak Penghasilan Wajib pajak orang pribadi dalam negeri (PPh WPOPDN)
- 2) Sumber Daya Alam (SDA)
- a. Kehutanan
 - b. Pertambangan umum
 - c. Perikanan
 - d. Pertambangan minyak bumi
 - e. Pertambangan Gas bumi
 - f. Pertambangan Panas bumi

2. Dana Alokasi Khusus

Berdasarkan Peraturan pemerintah no 55 tahun 2005 tentang dana perimbangan bahwa dana alokasi khusus untuk mendanai kegiatan khusus yang menjadi urusan daerah dan merupakan prioritas nasional sesuai dengan fungsi yang merupakan perwujudan tugas pemerintahan di bidang tertentu khususnya dalam upaya pemenuhan kebutuhan sarana dan prasarana pelayanan dasar masyarakat. Berdasarkan peraturan menteri dalam negeri no 30 tahun 2007 penggunaan dana perimbangan khususnya dana alokasi khusus (DAK) dialokasikan kepada daerah tertentu untuk menandai kebutuhan fisik, sarana, dan prasarana dasar yang menjadi urusan daerah antara lain program dan kegiatan pendidikan, kesehatan dan lain-lain sesuai dengan petunjuk teknis yang ditetapkan oleh menteri teknis terkait sesuai dengan peraturan –peraturan perundang-undangan. Selain dana bagi hasil dan dana alokasi umum kepada daerah juga disediakan dana alokasi khusus (DAK) yang digolongkan kedalam bantuan yang bersifat *specific grant*. Pada awalnya DAK yang disediakan bagi daerah seluruhnya bersumber dari dana reboisasi yang dialokasikan sebesar 40% dari penerimaannya. Namun dari tahun 2003 selain untuk membiayai kegiatan reboisasi di daerah penghasil, DAK diberikan juga dalam DAK non DR yang disediakan bagi daerah tertentu untuk menandai kebutuhan khusus seperti:

1. Kebutuhan yang tidak dapat diperkirakan secara umum dengan menggunakan rumus alokasi umum
2. Kebutuhan yang merupakan komitmen atau prioritas nasional. Dalam perkembangannya, realisasi DAK senantiasa menunjukkan kecenderungan yang meningkat dari tahun ke tahun.

DAK dialokasikan kepada daerah tertentu untuk menandai kegiatan khusus yang merupakan bagian dari program yang menjadi prioritas nasional yang menjadi prioritas daerah. Besaran DAK ditetapkan setiap tahun dalam APBN. Kegiatan khusus yang ditetapkan oleh pemerintah mengutamakan kegiatan pembangunan pengadaan peningkatan, perbaikan sarana dan prasarana fisik, pelayanan dasar masyarakat dng umur ekonomis yang panjang, seperti pengadaan sarana fisik penunjang. Daerah tertentu sebagaimana dimaksud adalah daerah yang dapat memperoleh alokasi DAK berdasarkan:

- a. Kriteria umum yaitu dirumuskan berdasarkan kemampuan keuangan daerah yang dicerminkan dari penerimaan umum APBD setelah dikurangi belanja pegawai negeri sipil daerah (PNSD).
 - b. Kriteria khusus yaitu dirumuskan berdasarkan:
 1. Peraturan perundang-undangan yang mengatur penyelenggaraan otonomi khusus, misalnya UU no 21 tahun 2001 tentang otonomi khususnya Papua dan UU no 18 tahun 2001 tentang otonomi khusus propinsi nangroe aceh Darussalam.
 2. Karakteristik daerah
 - c. Kriteria teknis yaitu disusun berdasarkan indikator-indikator kegiatan khusus yang akan didanai DAK. Kriteria teknis dirumuskan melalui indek teknis oleh menteri teknis terkait. Menteri Teknis menyampaikan kriteria teknis kepada Menteri keuangan.
3. Dana Alokasi Umum
- Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 26 tahun 2006 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) bahwa penggunaan Dana Alokasi Umum agar diprioritaskan penggunaannya untuk mendanai gaji dan tunjangan, kesejahteraan pegawai, kegiatan operasi dan pemeliharaan serta pembangunan fisik sarana dan prasarana dalam rangka peningkatan pelayanan dasar dan pelayanan umum yang dibutuhkan masyarakat. Dana Alokasi Umum adalah dana yang bersumber dari pendapatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan untuk Provinsi dan kabupaten/kota yang bertujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antar daerah melalui penerapan formula yang mempertimbangkan kebutuhan belanja pegawai, kebutuhan fiskal dan potensi daerah. Komponen variabel kebutuhan fiskal (*fiscal needs*) yang digunakan untuk pendekatan perhitungan DAU dan kebutuhan daerah terdiri dari; indeks jumlah penduduk, indeks luas wilayah, indeks pembangunan manusia (IPM), indeks kemahalan konstruksi (IKK) dan indeks produk domestik regional bruto (PDRB) perkapita, sedangkan kapasitas fiskal dicerminkan dari pendapatan asli daerah, dana bagi hasil dan sumber daya alam. Menurut Peraturan Pemerintah No 55 tahun 2005, besaran keseluruhan Dana alokasi umum ditetapkan sekurang-kurangnya 26% dari pendapatan dalam negeri neto. Dengan perimbangan tersebut, khususnya dari dana alokasi umum akan memberikan kepastian bagi daerah dalam memperoleh sumber-sumber pembiayaan untuk membiayai kebutuhan pengeluaran yang menjadi tanggung jawabnya. Sesuai dengan UU no 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, bahwa kebutuhan DAU oleh suatu daerah (provinsi, kabupaten/kota) dialokasikan atas dasar celah fiskal (*fiscal gap*) dan alokasi dasar. Celah fiskal adalah kebutuhan fiskal dikurangi dengan kapasitas fiskal daerah (*fiscal capacity*), sedangkan alokasi dasar dihitung berdasarkan jumlah gaji pegawai negeri sipil daerah. Berdasarkan konsep *fiscal gap* tersebut, distribusi dana alokasi umum kepada daerah –daerah yang

memiliki kemampuan relatif besar akan lebih kecil dan sebaliknya daerah-daerah yang mempunyai kemampuan keuangan relatif kecil akan memperoleh dana alokasi umum yang relatif besar.

b. Transfer Pemerintah Pusat Lainnya

Dana penyesuaian merupakan salah satu dana transfer pusat lainnya selain dana otonomi khusus, diberika kepada daerah untuk tujuan peningkatan kualitas sumberdaya manusia. Dana penyesuaian sama dengan DAK dimana kewenangan oenggunaannya jelas dari pemerintah pusat. Dimana terdiri dari dana penyesuaian untuk tunjangan pendidikan, infrastruktur dan sarana, dan cukai. Otorisasi dana penyesuaian penggunaannya jelas diatur dalam Peraturan Pemerintah.

c. Transfer Pemerintah Provinsi

Dalam UU No. 23/2014 maupun UU No. 33/2004 tidak ada pasal yang secara tegas menetapkan aturan Transfer dari Pemerintah Provinsi untuk Pemerintah Kabupaten/Kota. Hal yang mendasari adalah Peraturan Daerah yang dibenarkan dalam ke Undang Undang tersebut untuk mengatur adanya Dana Perimbangan, Hibah, Dana Darurat, Bagi Hasil Pajak dari Provinsi dan Pemerintah Daerah lainnya, Dana Penyesuaian dan Otonomi Khusus serta lain-lain Pendapatan Daerah yang sah (Halim: 2012). Untuk memberi dukungan terhadap pelaksanaan otonomi daerah telah diterbitkan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Sumber pembiayaan pemerintah daerah didalam rangka perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah dilaksanakan atas dasar desentralisasi, dekonsentrasi, dan pembantuan. Berkaitan dengan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, hal tersebut merupakan konsekuensi adanya penyerahan kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Dengan demikian, terjadi transfer yang cukup signifikan didalam APBN dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, dan pemerintah daerah secara leluasa dapat menggunakan dana ini apakah untuk memberi pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat atau untuk keperluan lain yang tidak penting (Halim: 2012).

Dana Transfer tersebut digunakan untuk menutupi kekurangan dalam memenuhi kebutuhan pemerintahan di daerah. Harapannya pemerintah daerah bisa menyesuaikan pengeluaran kebutuhan untuk meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat secara adil, merata, dan berkesinambungan guna mencapai indikator keberhasilan pemerintahan yang secara bertahap akan berdampak pada peningkatan perekonomian nasional.

2.1.4 Belanja Daerah

Menurut Undang-Undang No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, bahwa belanja daerah merupakan kewajiban pemerintah daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih. Sedangkan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 menyebutkan belanja daerah merupakan perkiraan beban pengeluaran daerah yang dialokasikan secara adil dan merata agar relatif dapat dinikmati oleh seluruh kelompok masyarakat tanpa diskriminasi, khususnya dalam pemberian pelayanan umum. Pengertian Belanja menurut PSAP No.2 adalah “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”. Sedangkan menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang “Belanja Daerah didefinisikan sebagai kewajiban pemerintah daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih”. Istilah belanja terdapat dalam laporan realisasi anggaran, karena dalam penyusunan laporan realisasi anggaran masih menggunakan basis kas. Belanja diklasifikasikan menurut klasifikasi ekonomi (jenis belanja), organisasi dan fungsi. Klasifikasi ekonomi adalah pengelompokan belanja yang didasarkan pada jenis belanja untuk melaksanakan suatu aktifitas. Klasifikasi belanja menurut Peraturan Pemerintah Nomor 71 tahun 2010 tentang standar akuntansi pemerintah untuk tujuan pelaporan keuangan menjadi:

1. Belanja Operasi

Belanja Operasi adalah pengeluaran anggaran untuk kegiatan sehari-hari pemerintah pusat/daerah yang memberi manfaat jangka pendek. Belanja Operasi meliputi:

- 1) Belanja Pegawai
- 2) Belanja Barang

- 3) Subsidi
- 4) Hibah
- 5) Bantuan Sosial
2. Belanja Modal

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/bangunan aset ditambah seluruh belanja yang terkait dengan pengadaan/pembangunan aset sampai aset tersebut siap digunakan.

Belanja Modal meliputi:

 - 1) Belanja Modal Tanah
 - 2) Belanja Modal Peralatan dan Mesin
 - 3) Belanja Modal Gedung dan Bangunan
 - 4) Belanja Modal Jalan, Irigasi, dan Jaringan
 - 5) Belanja Modal Aset Tetap Lainnya
 - 6) Belanja Aset Lainnya
3. Belanja Lain-Lain/Belanja Tidak Terduga

Belanja lain-lain atau belanja tak terduga adalah pengeluaran anggaran untuk kegiatan yang sifatnya tidak biasa dan tidak diharapkan berulang seperti penanggulangan bencana alam, bencana sosial, dan pengeluaran tidak terduga lainnya yang sangat diperlukan dalam rangka penyelenggaraan kewenangan pemerintah pusat/daerah.
4. Belanja Transfer

Belanja Transfer adalah pengeluaran anggaran dari entitas pelaporan yang lebih tinggi ke entitas pelaporan yang lebih rendah seperti pengeluaran dana perimbangan oleh pemerintah provinsi ke kabupaten /kota serta dana bagi hasil dari kabupaten/kota ke desa.

Belanja Daerah, meliputi semua pengeluaran dari rekening kas umum daerah yang mengurangi ekuitas dana, merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran dan tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh daerah. Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang belanja dikelompokkan menjadi:

1. Belanja Langsung

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

 - 1) Belanja Pegawai
 - 2) Belanja Barang dan Jasa
 - 3) Belanja Modal

2. Belanja Tidak Langsung

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

- 1) Belanja Pegawai
- 2) Belanja bunga
- 3) Belanja subsidi
- 4) Belanja hibah
- 5) Belanja bantuan sosial
- 6) Belanja bagi hasil kepada provinsi/kabupaten/kota dan pemerintahan desa

Belanja Daerah dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah menyebutkan bahwa belanja daerah dipergunakan dalam rangka mendanai pelaksanaan urusan pemerintah 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 berdasarkan peraturan perundang-undangan. Pendapatan Daerah yang diperoleh baik dari Pendapatan Asli Daerah maupun dari dana perimbangan tentunya digunakan oleh pemerintah daerah untuk membiayai Belanja Daerah. Dirjen Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Departemen Keuangan Republik Indonesia mengungkapkan bahwa pada dasarnya, pemerintahan daerah memiliki peranan penting dalam pemberian pelayanan publik. Hal ini didasarkan pada asumsi bahwa permintaan terhadap pelayanan publik dapat berbeda-beda antar daerah. Sementara itu, Pemerintah Daerah juga memiliki yang paling dekat dengan publik untuk mengetahui dan mengatasi perbedaan-perbedaan dalam permintaan dan kebutuhan pelayanan publik tersebut. Satu hal yang sangat penting adalah bagaimana memutuskan untuk mendelegasikan tanggung jawab pelayanan publik atau fungsi belanja pada berbagai tingkat pemerintahan.

2.1.5 Kemandirian Keuangan Daerah

Menurut Halim (2012 : 23), keuangan daerah dapat diartikan sebagai “semua hak dan kewajiban yang dapat yang dinilai dengan uang, demikian pula

segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan kekayaan daerah sepanjang belum dimiliki/dikuasai oleh negara atau daerah yang lebih tinggi serta pihak-pihak lain sesuai ketentuan/peraturan perundangan yang berlaku”.

Dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, kemandirian keuangan daerah berarti pemerintah dapat melakukan pembiayaan dan pertanggungjawaban keuangan sendiri, melaksanakan sendiri dalam rangka asas desentralisasi. Kemandirian keuangan daerah menunjukkan kemampuan Pemerintah Daerah dalam membiayai kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber yang diperlukan daerah (Halim, 2014: 232).

Menurut Halim (2012: 25), “ruang lingkup keuangan daerah terdiri dari keuangan daerah yang dikelola langsung dan kekayaan daerah yang dipisahkan”. Keuangan daerah yang dikelola langsung adalah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan barang-barang inventaris milik daerah. Keuangan daerah yang dipisahkan meliputi Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)”.

Pembangunan Daerah merupakan bagian integral dari pembangunan nasional, maka dalam hal ini sudah tentu memerlukan dana untuk membiayai pembangunan. Untuk mewujudkan kemandirian daerah dalam pembangunan dan mengurus rumah tangganya sendiri, maka Pemerintah Daerah diberi kesempatan untuk menggali sumber-sumber keuangan yang ada di daerah. Untuk itu Pemerintah Pusat memberikan wewenang kepada Pemerintah daerah (Desentralisasi). Sejalan dengan desentralisasi tersebut, aspek pembiayaannya juga ikut terdesentralisasi. Implikasinya, daerah dituntut untuk dapat membiayai sendiri biaya pembangunannya. Mardiasmo (2018), menjelaskan bahwa di Indonesia pelaksanaan desentralisasi fiskal sebagai salah satu instrumen kebijakan pemerintah mempunyai prinsip dan tujuan antara lain:

1. Mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah (*vertical fiscal imbalance*) dan antar daerah (*horizontal fiscal imbalance*)

2. Meningkatkan kualitas pelayanan publik di daerah dan mengurangi kesenjangan pelayanan publik antar daerah
3. Meningkatkan efisiensi peningkatan sumber daya nasional
4. Tata kelola, transparan dan akuntabel, dalam pelaksanaan kegiatan pengalokasian transfer ke daerah yang tepat sasaran
5. Mendukung kesinambungan fiskal dalam kebijakan ekonomi makro

Kemandirian keuangan daerah dapat dilihat besarnya PAD dibandingkan dengan penerimaan transfer dari pusat. PAD merupakan unsur utama dalam mengukur kemandirian keuangan daerah. Menurut Halim (2012: 96) “PAD merupakan semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah”. PAD bersumber dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan pendapatan lain asli daerah yang sah. Sehubungan dengan hal di atas setiap daerah di harapkan mampu meningkatkan PAD untuk mencapai daerah yang mandiri.

Menurut Mahmudi (2016: 232) Rasio Kemandirian Keuangan Daerah dapat dirumuskan sebagai berikut :

$$\text{Rasio Kemandirian} = \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah}}{\text{Transfer Pusat + Provinsi + Pinjaman}} \times 100\%$$

Sumber : Analisis Laporan Keuangan Pemda (Mahmudi, 2016)

Tingkat Kemandirian Keuangan daerah menurut pendapat Halim (2008: 232) yang menyebutkan bahwa rasio kemandirian keuangan daerah menunjukkan tingkat kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan, serta pelayanan masyarakat daerahnya. Untuk melihat ukuran pola hubungan tingkat kemandirian keuangan daerah dapat digambarkan pada Tabel 2.1 berikut ini. Menurut Hersey dan Blanchard (dalam Halim, 2012 :169), dikemukakan hubungan tentang pemerintahan pusat dengan daerah dalam melaksanakan kebijakan otonomi daerah, yang paling utama yaitu mengenai hubungan pelaksanaan undang-undang tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah yaitu :

Tabel 2.1
Pola Hubungan Kemandirian dan Kemampuan Keuangan Daerah

Kemampuan Keuangan	Rasio Kemandirian (%)	Pola Hubungan
Rendah Sekali	0-25	Instruktif
Rendah	>25-50	Konsultatif
Sedang	>50-75	Partisipatif
Tinggi	>75-100	Delegatif

Sumber: Halim (2012)

1. Pola hubungan Instruktif, merupakan peranan pemerintah pusat lebih dominan daripada kemandirian pemerintah daerah (daerah tidak mampu melaksanakan otonomi daerah secara finansial).
2. Pola hubungan konsultatif, merupakan campur tangan pemerintah pusat yang sudah mulai berkurang serta lebih banyak memberikan konsultasi, hal ini dikarenakan daerah dianggap sedikit lebih dapat untuk melaksanakan otonomi daerah.
3. Pola hubungan partisipatif, merupakan pola dimana peranan pemerintah pusat semakin berkurang mengingat tingkat kemandirian daerah otonom bersangkutan telah mendekati mampu dalam melaksanakan urusan etonomi. Peran pemberian konsultasi akan beralih ke peran partisipasi pemerintah pusat.
4. Pola hubungan delegatif, merupakan campur tangan pemerintah pusat yang sudah tidak ada lagi karena daerah telah mampu dan mandiri dalam melaksanakan urusan otonomi daerah. Pemerintah pusat akan selalu siap dengan keyakinan penuh mendelegasikan otonomi keuangan kepada pemerintah daerah.

2.2 Penelitian Terdahulu

Berikut ini merupakan tabel mengenai ringkasan penelitian terdahulu:

Tabel 2.2
Penelitian Terdahulu

No.	Peneliti	Judul Penelitian	Hasil Penelitian
1	Dila	<i>Flypaper Effect</i> Pada Belanja	Terjadi <i>flypaper effect</i> pada belanja daerah kabupaten/kota di Indonesia

No.	Peneliti	Judul Penelitian	Hasil Penelitian
	Anjelika (2018)	Daerah Dan Implikasinya Terhadap Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah (Studi Empiris Pada Kabupaten/Kota Di Indonesia)	pada tahun 2014-2016 dimana ditunjukkan dari nilai koefisien transfer yang lebih besar daripada nilai koefisien PAD terhadap belanja daerah dan keduanya signifikan. Namun dalam hal ini tidak terbukti menyebabkan kemandirian suatu daerah yang semakin menurun. Hal ini disebabkan meskipun pemberian transfer relatif lebih besar dan diikuti dengan peningkatan belanja daerah yang semakin besar, namun apabila didukung dengan kualitas belanja daerah yang unggul yang akhirnya akan memberikan kontribusi yang besar bagi penerimaan daerah.
2	Nur Alam (2016)	<i>Flypaper effect</i> dan Kinerja Keuangan terhadap Alokasi Belanja Modal Serta Dampaknya Pada Pertumbuhan Ekonomi	Pendapatan asli daerah berpengaruh positif dan signifikan terhadap alokasi belanja modal sedangkan dana alokasi umum berpengaruh negatif dan signifikan terhadap alokasi belanja modal. Tidak terjadi <i>flypaper effect</i> pada dana alokasi umum dan pendapatan asli daerah terhadap alokasi belanja modal. Kinerja keuangan tidak berpengaruh terhadap alokasi belanja dan alokasi belanja modal berpengaruh negatif dan signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi.
3	Muhamad Armawaddin (2017)	Analisis Flypaper Effect Belanja Daerah Kabupaten/Kota di Sulawesi	1. bahwa baik dengan menggunakan model regresi parsial dan berganda, PAD, DAU, DAK, dan DBH berpengaruh signifikan terhadap belanja daerah di kabupaten dan kota di Sulawesi; 2. bahwa dalam periode 2016–2017, dengan menggunakan model regresi parsial, terdeteksi adanya gejala flypaper effect pada belanja daerah kabupaten dan kota di Sulawesi yang bersumber dari dana bagi hasil pajak/bukan pajak (DBH) dan dana alokasi umum

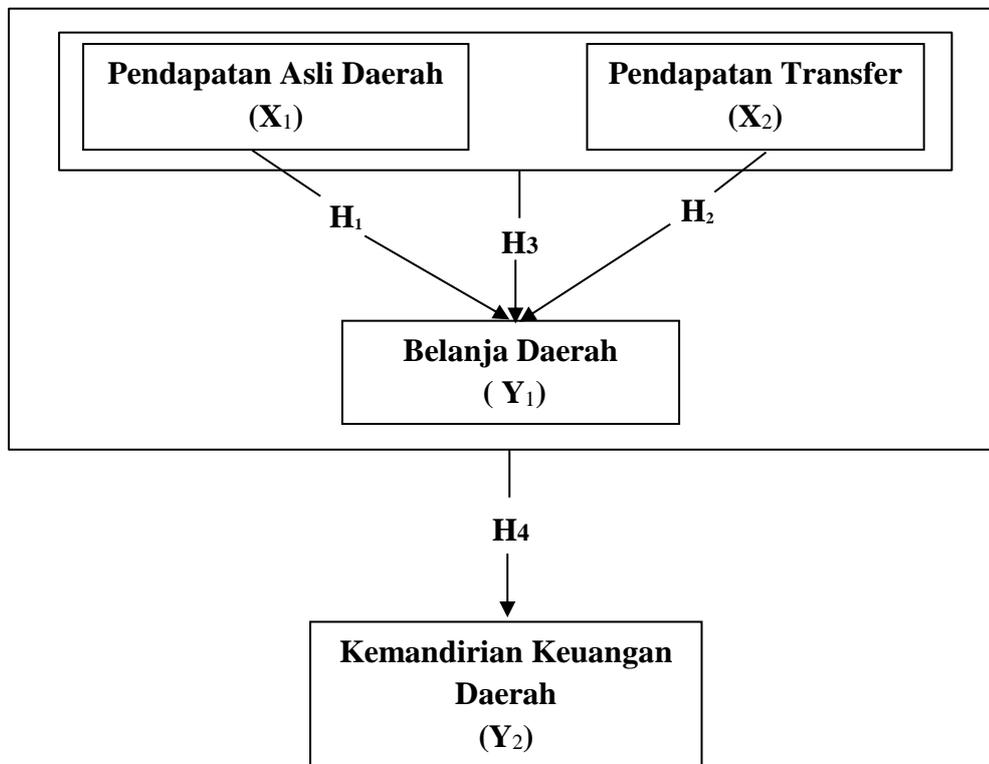
No.	Peneliti	Judul Penelitian	Hasil Penelitian
			<p>(DAU), sedangkan yang bersumber dari dan dana alokasi khusus (DAK) tidak terdeteksi adanya gejala <i>flypaper effect</i>;</p> <p>3. Dengan menggunakan model regresi berganda, terdeteksi adanya gejala <i>flypaper effect</i> pada belanja daerah kabupaten dan kota di Sulawesi yang bersumber dari dana bagi hasil pajak (DBHP)/bukan pajak (DBHBP), sedangkan yang bersumber dari dana alokasi umum (DAU) dan dana alokasi khusus (DAK) tidak terdeteksi adanya gejala <i>flypaper effect</i>.</p>
4	Susanti Eka Wahyuni (2017)	Flypaper Effect Pada Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dan Dana Alokasi Umum (DAU) Terhadap Belanja Pemerintah Daerah Kabupaten Nganjuk Periode 2012-2016	<p>1. Pendapatan Asli Daerah tidak berpengaruh secara signifikan terhadap Belanja Daerah. Hal tersebut ditunjukkan dari hasil uji thitung Pendapatan Asli Daerah sebesar -0,820 dan signifikansi sebesar 0,499 dengan nilai koefisien regresi yang didapat bernilai negatif sebesar -0,198.</p> <p>2. Dana Alokasi Umum memiliki pengaruh positif dan signifikan terhadap Belanja Daerah. Hal tersebut ditunjukkan dari hasil uji thitung sebesar 7,050 dan signifikansi sebesar 0,020 dengan nilai koefisien regresi yang didapat positif sebesar 1,857. P-ISSN: 2550-0376 E-Issn: 2549-9637 199 Akuntansi Dewantara Vol. 1 No. 2 Oktober 2017</p> <p>3. Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum secara simultan berpengaruh signifikan terhadap Belanja Daerah pada Pemerintah Kabupaten Nganjuk Periode 2012-2016. Hal tersebut dibuktikan dari nilai Fhitung sebesar 70,353 dengan</p>

No.	Peneliti	Judul Penelitian	Hasil Penelitian
			<p>signifikansi sebesar 0,014. Terlihat bahwa nilai signifikansi tersebut lebih kecil dari 0,05.</p> <p>4. Terjadi <i>Flypaper Effect</i> pada Belanja Daerah Pemerintah Daerah Kabupaten Nganjuk Periode 2012-2016. Yang artinya respon Pemerintah Daerah Kabupaten Nganjuk terhadap Dana Alokasi Umum lebih besar daripada Pendapatan Asli Daerah dalam membiayai semua pengeluarannya.</p>

Sumber: Diolah Peneliti (2019)

2.3 Kerangka Pemikiran

Berdasarkan uraian dari tinjauan pustaka diatas, maka kerangka pemikiran dalam penelitian ini dapat digambarkan sebagai berikut:



Gambar 1.1
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:

- H₁ : Pendapatan Asli Daerah berpengaruh secara parsial terhadap Belanja Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan.
- H₂ : Pendapatan Transfer berpengaruh secara parsial terhadap Belanja Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan.
- H₃ : Pendapatan Asli Daerah dan Pendapatan Transfer berpengaruh secara simultan terhadap Belanja Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan.
- H₄ : Pendapatan Asli Daerah, Pendapatan Transfer dan Belanja Daerah berpengaruh secara simultan terhadap Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan.