

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

2.1. Landasan Teori

2.1.1. Pendapatan Asli Daerah

Pengertian Pendapatan Asli Daerah

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan penerimaan daerah yang berasal dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah, yang bertujuan agar daerah dapat menggali pembiayaan untuk penyelenggaraan pemerintahan sendiri sebagai perwujudan dari prinsip desentralisasi (Badrudin, 2017:52).

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah Pasal 1 angka 18 bahwa “Pendapatan asli daerah, selanjutnya disebut Pendapatan Asli Daerah adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan”. Menurut Afiah *et.al* (2014:44), Pendapatan asli daerah merupakan sumber keuangan daerah yang digali dari wilayah daerah masing-masing dan diperoleh dengan mengacu terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan tujuan mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Pemerintah daerah sangat diharapkan untuk memaksimalkan pendapatan asli daerah agar ketergantungan pembiayaan dari pemerintah pusat berkurang. Akan tetapi pemerintah daerah menghadapi permasalahan dalam hal terkait dengan upaya meningkatkan penerimaan daerah.

Menurut Mardiasmo (2018:104) masalah umum yang dihadapi pemerintah daerah, antara lain:

1. Masih banyak potensi PAD (pendapatan asli daerah) yang belum diketahui oleh pemerintah daerah

2. Masih rendahnya kualitas pelayanan publik yang menyebabkan produk layanan publik mendapatkan respon negatif dari masyarakat sehingga tidak dapat dijual serta secara tidak langsung menimbulkan keengganan masyarakat untuk membayar pajak dan retribusi daerah secara taat
3. Terjadi ketidakseimbangan antara kapasitas fiskal (*fiscal capacity*) dengan kebutuhan daerah yang cenderung tinggi sehingga menimbulkan celah fiskal (*fiscal gap*)
4. Lemahnya infrastruktur prasarana dan sarana umum

Sumber Pendapatan Asli Daerah

Menurut Darmadi (2021:27), Pendapatan Asli Daerah merupakan salah satu komponen penting yang secara nyata menggambarkan kondisi kekayaan sumber daya daerah yang berasal dari partisipasi masyarakat daerah serta peran pemerintah daerah dalam memaksimalkan pendapatan melalui pembayaran pajak dan retribusi daerah. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah menjelaskan Pendapatan Asli Daerah merupakan pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah, terdiri atas:

1) Pajak Daerah

Pajak daerah adalah iuran wajib kepada daerah yang dilakukan oleh orang pribadi tanpa imbalan langsung yang seimbang serta bersifat memaksa selayaknya pajak jenis lain sebagai wujud peran serta partisipasi masyarakat dalam upaya memajukan pembangunan dan membiayai penyelenggaraan pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Darmadi,2021:28). Menurut Badrudin (2017:53) jenis pajak daerah yang terdapat di kabupaten/kota terdiri dari:

- a) Pajak Hotel
- b) Pajak Restoran
- c) Pajak Hiburan
- d) Pajak Reklame

- e) Pajak Penerangan Jalan
- f) Pajak Mineral bukan Logam dan Batuan
- g) Pajak Parkir
- h) Pajak Air dan Tanah
- i) Pajak Sarang Burung Walet
- j) Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan
- k) Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan

Menurut Badrudin (2017:52-53) jenis Pajak daerah provinsi terdiri dari:

- a) Pajak Kendaraan Bermotor
 - b) Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor
 - c) Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor
 - d) Pajak Air Permukaan
 - e) Pajak Rokok
- 2) Retribusi Daerah

Menurut Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 Retribusi daerah adalah pembayaran yang telah menjadi pungutan daerah secara sah sebagai konsekuensi dari pemakaian atau memperoleh jasa atau pekerjaan atau pelayanan atau perizinan tertentu yang khusus disediakan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001, Retribusi daerah dibagi menjadi:

- a) Retribusi jasa umum

Retribusi jasa umum adalah retribusi yang dikenakan atas jasa yang disediakan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum yang dapat dinikmati oleh orang

pribadi atau badan (PP No 66 Tahun 2011). Objek retribusi jasa umum terdiri dari:

- a. Retribusi Pelayanan Kesehatan
 - b. Retribusi Pelayanan Persampahan/Kebersihan
 - c. Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akte Catatan Sipil
 - d. Retribusi Pelayanan Pemakaman dan Pengabuan Mayat
 - e. Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum
 - f. Retribusi Pelayanan Pasar
 - g. Retribusi Pelayanan Pengujian Kendaraan Bermotor
 - h. Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran
 - i. Retribusi Penggantian Biaya Cetak Peta
 - j. Retribusi Pengujian Kapal Perikanan
- b) Retribusi jasa usaha

Menurut Darmadi (2021:31) Retribusi jasa usaha adalah retribusi atas pelayanan yang disediakan oleh Pemerintah Daerah dengan menganut prinsip komersial, baik itu pelayanan dengan menggunakan/memanfaatkan kekayaan daerah yang belum dimanfaatkan secara optimal dan/atau pelayanan oleh pemerintah daerah sepanjang belum dapat disediakan secara memadai oleh pihak swasta. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001, tarif retribusi jasa usaha didasarkan pada tujuan memperoleh keuntungan yang layak diperoleh jika pelayanan jasa usaha dilakukan secara efisien dalam hal biaya serta berorientasi pada harga pasar. Jenis retribusi jasa usaha terdiri dari:

- (a) Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah
 - (b) Retribusi Pasar Grosir
 - (c) Retribusi Tempat Pelelangan
 - (d) Retribusi Terminal
 - (e) Retribusi Tempat Khusus Parkir
 - (f) Retribusi Tempat Penginapan/Villa
 - (g) Retribusi Rumah Potong Hewan
 - (h) Retribusi Pelayanan Kepelabuhanan
 - (i) Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga
 - (j) Retribusi Penyebrangan di Air
 - (k) Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah
- c) Retribusi perizinan tertentu

Menurut PP No 66 Tahun 2001 menyatakan bahwa “Retribusi perizinan tertentu adalah retribusi atas kegiatan tertentu Pemerintah Daerah dalam rangka pemberian izin kepada orang pribadi atau badan yang dimaksudkan untuk pembinaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana, atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan.” Jenis retribusi perizinan tertentu terdiri dari:

- (a) Retribusi Izin Mendirikan Bangunan
- (b) Retribusi Izin Penjual Minuman Beralkohol
- (c) Retribusi Izin Gangguan
- (d) Retribusi Izin Trayek
- (e) Retribusi Usaha Perikanan

3) Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan

Sumber pendapatan asli daerah lain terdapat kekayaan daerah yang dipisahkan berupa kekayaan daerah yang pengelolaannya diserahkan kepada Badan Usaha Milik Daerah. Menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Hasil Kekayaan Daerah yang Dipisahkan adalah penerimaan pendapatan daerah yang berasal dari hasil laba perusahaan milik daerah serta hasil kerja sama dengan pihak ketiga.

Menurut Darmadi (2021:32-33), jenis-jenis pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan meliputi:

- a) Bagian Laba Perusahaan Milik Daerah
- b) Bagian Laba Lembaga Keuangan Bank
- c) Bagian Laba Lembaga Keuangan Non Bank
- d) Bagian Laba Penyertaan Modal atau Investasi

4) Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 mengungkapkan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah disediakan untuk menganggarkan pendapatan daerah yang berasal dari luar pajak dan retribusi daerah atau lain-lain pengelolaan kekayaan milik pemerintah daerah. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 mengklasifikasikan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah kedalam beberapa kategori, yaitu:

- a) Hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan
- b) Jasa giro
- c) Pendapatan bunga
- d) Keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing
- e) Komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah

2.1.2. Dana Perimbangan

Menurut Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 Dana Perimbangan adalah dana yang bersumber dari Pendapatan APBN (Transfer ke Daerah) yang diberikan kepada daerah untuk membiayai kebutuhan daerah dalam rangka mendukung pencapaian tujuan otonomi yaitu pelayanan dan kesejahteraan masyarakat. Secara teknis, dana perimbangan diciptakan untuk membangun sistem keuangan yang proporsional, efisien, adil, demokratis dan transparan dengan mempertimbangkan potensi, keadaan daerah dan kebutuhan daerah yang telah diundangkan pada Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah daerah serta pelaksanaannya diatur dalam PP Nomor 55 Tahun 2005.

Adanya dana perimbangan merupakan konsekuensi pembagian tugas antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dengan fokus perhatian pada stabilitas dan keseimbangan fiskal. Selaras dengan tujuan dana perimbangan yang diungkapkan pada Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Pasal 3 ayat 2 yaitu mengurangi kesenjangan fiskal antar pemerintah dan pemerintah daerah dan antar pemerintah daerah. Dana Perimbangan terdiri dari Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK).

1) Dana Bagi Hasil

Dana Bagi Hasil adalah dana yang berasal dari penerimaan pajak dan sumber daya alam kehutanan, pertambangan umum, perikanan, pertambangan minyak bumi, pertambangan gas bumi dan pertambangan panas bumi (Pasal 1 ayat 15, PP No. 55 Tahun 2005). Dana Bagi Hasil ini diposisikan dalam APBN yang kemudian diberikan ke daerah sesuai dengan angka presentasi tertentu yang telah ditetapkan dari pendapatan negara (Badrudin, 2017:55).

Jenis-jenis Dana Bagi Hasil terdiri dari Dana Bagi Hasil Pajak dan Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam. Dana Bagi Hasil Pajak merupakan bagian daerah yang berasal dari penerimaan sebagai berikut:

a. Pajak Bumi dan Bangunan

Penerimaan negara dari PBB dialokasikan sebesar 10% untuk pemerintah pusat dan 90% untuk pemerintah daerah. Pengalokasian DBH PBB sebesar 10% nantinya dialokasikan ke seluruh kabupaten dan kota dengan rincian sebesar 6,5% untuk seluruh kabupaten dan kota dengan nominal yang sama dan sebesar 3,5% untuk insentif kepada kabupaten dan atau kota yang realisasi penerimaan PBB bagian Pedesaan dan Perkotaan telah mencapai atau memenuhi rencana penerimaan yang telah ditetapkan.

Kemudian DBH PBB sebesar 90% yang dialokasikan untuk pemerintah daerah tersebut dibagi dengan rincian sebesar 16,2% untuk provinsi terkait kemudian 64,8% dialokasikan untuk kabupaten/kota terkait dan sebesar 9% dialokasikan sebagai biaya pemungutan atau administrasi.

b. Pajak Penghasilan Pasal 21, Pajak Penghasilan Pasal 25 dan Pasal 29 wajib pajak orang pribadi dalam negeri

Presentase penerimaan daerah yang berasal dari Pph Pasal 21 dan Pph wajib pajak orang pribadi dalam negeri sesuai dengan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Pasal 8 Ayat 1 adalah sebesar 20% dengan pembagian 8% untuk provinsi terkait dan 12% untuk kabupaten/kota yang terkait.

c. Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB)

BPHTB dialokasikan kepada pemerintah pusat sebesar 20% dan 80% untuk daerah. Pengalokasian untuk daerah sebesar 80% dibagi untuk provinsi sebesar 16% dan 64% untuk kabupaten/kota yang bersangkutan.

Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam adalah bagian daerah yang berasal dari penerimaan sumber daya alam sebagai berikut:

a) Kehutanan

Penerimaan kehutanan berasal dari penerimaan Iuran Hak Pengusahaan Hutan (IHPH) dan Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH) dan Dana Reboisasi dari suatu daerah. IHPH dan PSDH yang dihasilkan

dari wilayah daerah yang bersangkutan dengan presentase 20% untuk pemerintah dan 80% untuk daerah. Serta penerimaan kehutanan yang berasal dari penerimaan Dana Reboisasi disalurkan kepada kabupaten/kota penghasil sebesar 40%.

b) Pertambangan umum

Dana Bagi Hasil Pertambangan Umum berasal dari Iuran Tetap dan Iuran Eksplorasi dan Iuran Eksploitasi dengan bagian untuk daerah sebesar 80%.

c) Perikanan

Dana Bagi Hasil Perikanan berasal dari Pungutan Pengusahaan Perikanan dan Pungutan Hasil Perikanan dengan bagian untuk daerah sebesar 80% dan dibagikan kepada seluruh kabupaten/kota dengan bagian yang sama besar.

d) Pertambangan minyak bumi

Dana Bagi Hasil pertambangan minyak bumi dengan presentase sebesar 15,5% berasal dari penerimaan negara bersumber daya alam pertambangan minyak bumi setelah dikurangi komponen pajak dan pungutan lainnya.

e) Pertambangan gas bumi

Presentasi dana bagi hasil pertambangan gas bumi sebesar 30,5% berasal dari sumber daya alam pertambangan gas bumi setelah dikurangi komponen pajak dan pungutan lainnya.

f) Pengusahaan panas bumi

Penerimaan dana bagi hasil pertambangan panas bumi berasal dari setoran bagian pemerintah dan Iuran Tetap serta Iuran Produksi.

2) Dana Alokasi Umum

Dana Alokasi Umum merupakan dana perimbangan yang berasal dari pendapatan Anggaran Pendapatan Belanja Negara yang dialokasikan dengan

bertujuan melakukan pemerataan kemampuan kinerja keuangan antardaerah yang digunakan untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi serta otonomi daerah (Darmadi, 2021:39). Pengalokasian dana alokasi umum ini bersifat *block grant* atau dana bantuan sehingga dana alokasi umum ini penggunaannya diserahkan kepada masing-masing daerah sesuai dengan prioritas dan kebutuhan (Afiah *et.al*, 2014:45-46).

Menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010, Dana alokasi umum ditetapkan paling sedikit 25% dari penerimaan negara dari pajak dan bukan pajak setelah dikurangi penerimaan negara yang dibagikan ke daerah. Dana alokasi umum untuk wilayah provinsi dan untuk wilayah kabupaten/kota ditetapkan sebesar 10% dan 90% dari Total Dana alokasi umum yang dianggarkan dalam APBN. Menurut Djaenuri (2014:104) dana alokasi umum untuk provinsi maupun untuk kabupaten/kota dapat dinyatakan dengan rumus sebagai berikut:

$$\text{DAU} = \text{Alokasi Dasar} + \text{Celah Fiskal}$$

Celah fiskal merupakan selisih dari komponen kebutuhan fiskal dan komponen kapasitas fiskal. Kebutuhan fiskal yang dimaksud diukur dengan menjumlahkan variabel jumlah penduduk, luas wilayah daerah, indeks kemahalan konstruksi, produk domestic regional bruto per kapita dan indeks pembangunan manusia sedangkan kapasitas fiskal menunjukkan potensi penerimaan daerah dengan diproksikan oleh pendapatan asli daerah dan dana bagi hasil.

Komponen alokasi dasar dalam perhitungan DAU dihitung dengan berdasarkan data jumlah pegawai negeri sipil daerah (PNSD) beserta besaran belanja gaji PNSD dengan memperhatikan kebijakan-kebijakan perbaikan penghasilan PNS yang meliputi kenaikan gaji pokok, gaji bulan ke-13, formasi CPNSD dan kebijakan lain terkait dengan penggajian (PP Nomor 55 Tahun 2005).

3) Dana Alokasi Khusus

Dana Alokasi Khusus merupakan alokasi dana perimbangan yang berasal dari anggaran pendapatan dan belanja negara dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah provinsi/kabupaten/kota tertentu. Pada proses akuntansi DAK akan diakui sebagai komponen belanja pada APBN, dan menjadi komponen pendapatan pada APBD. Tujuan utama dari dana alokasi khusus ini adalah untuk mendanai kegiatan khusus yang menjadi urusan pemerintah daerah dan telah diperhitungkan skala prioritas nasional. (Afiah *et.al*, 2014:46). Pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 162 menyatakan bahwa kebutuhan atau kegiatan khusus yang dapat didanai oleh dana alokasi khusus adalah kebutuhan yang tidak dapat diprediksi secara umum dengan menggunakan perumusan dana alokasi umum dan juga kebutuhan yang menjadi komitmen dan prioritas nasional.

2.1.3. Belanja Daerah

Menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, Belanja daerah merupakan seluruh kewajiban daerah diakui sebagai penurunan nilai kekayaan bersih untuk periode tahun buku yang bersangkutan. Berdasarkan Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2002 menjelaskan belanja daerah sebagai seluruh pengeluaran yang berasal dari kas daerah dalam periode tahun anggaran tertentu yang meliputi seluruh pembiayaan daerah. Berdasarkan Permendagri 13 Tahun 2006 dan Permendagri 59 Tahun 2007 serta Permendagri 21 Tahun 2011 belanja pemerintah daerah dalam APBD untuk keperluan tugas pemerintah daerah dan diklasifikasikan sebagai berikut:

1) Belanja Tidak Langsung

Belanja tidak langsung merupakan belanja yang penganggarnya tidak berkaitan secara langsung dengan proses pelaksanaan program dan kegiatan. Belanja tidak langsung difokuskan pada pelayanan mendasar meliputi pendidikan, kesehatan dan ketersediaan pelayanan umum guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Belanja tidak langsung terdiri dari:

- a. Belanja Pegawai
 - b. Belanja Bunga
 - c. Belanja Subsidi
 - d. Belanja Hibah
 - e. Belanja Bantuan Sosial
 - f. Belanja Bagi Hasil
 - g. Belanja Bantuan Keuangan
 - h. Belanja Tidak Terduga
- 2) Belanja Langsung

Belanja langsung merupakan belanja yang direncanakan anggarannya secara langsung berhubungan dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Kelompok belanja langsung terdiri dari:

- a. Belanja Pegawai
- b. Belanja Barang dan Jasa
- c. Belanja Modal

2.1.4. Desentralisasi Fiskal

Menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Pasal 1, desentralisasi fiskal adalah penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Menurut Rochjadi (2006:7-8) pada Badrudin (2017:39), desentralisasi fiskal adalah salah satu instrumen yang digunakan oleh pemerintah dalam mengelola pembangunan guna mendorong perekonomian daerah maupun nasional melalui mekanisme hubungan keuangan yang lebih baik agar tercipta kemudahan dalam pelaksanaan pembangunan di daerah, sehingga berpengaruh pada kondisi perekonomian yang lebih baik dengan tercapainya kesejahteraan masyarakat.

Terdapat empat elemen utama dalam desentralisasi fiskal yang harus diperhatikan agar tujuan desentralisasi fiskal tercapai. Elemen tersebut terdiri dari:

- 1) Sistem dana perimbangan (transfer)
- 2) Sistem perpajakan dan pinjaman daerah
- 3) Sistem administrasi dan anggaran pemerintah pusat dan daerah
- 4) Penyediaan layanan publik dalam konteks penerapan sistem pelayanan minimal.

2.1.5. *Flypaper Effect*

Flypaper effect adalah suatu fenomena yang terjadi pada saat pemerintah daerah mengeluarkan belanja daerah lebih banyak menggunakan dana transfer dari pemerintah pusat dibandingkan dengan kemampuan daerah sendiri yang berasal dari pendapatan asli daerah (Putra *et.al.*, 2020). Analisis mengenai fenomena *flypaper effect* mengandung dua prinsip dasar yaitu : 1) permodelan yang menggambarkan bagaimana pemerintah daerah merespon bantuan dana transfer (*grants*) yang akan digunakan untuk memenuhi permintaan pelayanan publik, 2) model rata-rata (*median*) yaitu permodelan yang dipilih untuk melihat respon dana transfer setiap wilayah yang menerima bantuan dana transfer dari pemerintah pusat (Ishak *et.al.*, 2019).

Flypaper effect merupakan respon yang tidak simetris atau asimetris terhadap peningkatan dan penurunan penggunaan dana transfer dari pemerintah pusat (Hartati dan Taufik, 2020). Lebih lanjut dijelaskan pada Linawati dan Sholikhah (2019) bahwa fenomena *flypaper effect* dapat terjadi karena adanya kenaikan pajak daerah dan anggaran belanja daerah yang berlebihan atau ekstrim serta terjadinya elastisitas pengeluaran terhadap dana transfer yang lebih tinggi dari elastisitas pengeluaran terhadap penerimaan pajak daerah.

Menurut Maimunah (2006) dalam Melda dan Syofyan (2020) untuk mengetahui terjadi atau tidak fenomena *flypaper effect* pada suatu daerah dapat dilakukan dengan meneliti hal-hal berikut:

- a. Melihat pengaruh pendapatan asli daerah terhadap belanja daerah. Jika PAD tidak memiliki pengaruh yang signifikan terhadap belanja daerah maka dapat disimpulkan bahwa terjadi *flypaper effect* pada daerah tersebut
- b. Melihat nilai koefisien dari variabel independen yaitu Pendapatan Asli Daerah dan Dana Perimbangan. Jika nilai koefisien yang dimiliki oleh PAD lebih besar dari nilai koefisien yang dimiliki oleh DP maka dapat dikatakan tidak terjadi *flypaper effect*. Dan sebaliknya jika nilai koefisien Dana Perimbangan lebih besar dari nilai koefisien Pendapatan Asli Daerah maka dapat disimpulkan telah terjadi fenomena *flypaper effect*.

2.2. Review Penelitian Terdahulu

Penelitian yang dilakukan oleh Melda dan Syofyan (2020) yang bertujuan untuk mengetahui pengaruh dana alokasi umum, dana alokasi khusus dan dana bagi hasil terhadap belanja daerah serta analisis *flypaper effect* pada Pemerintah kabupaten/kota di Sumatera Barat. Populasi dalam penelitian ini adalah kabupaten/kota di Sumatera Barat yang terdiri dari 19 kabupaten/kota selama periode 2015- 2018. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah regresi berganda dengan perangkat lunak spss. Hasil dari penelitian ini adalah, pertama menunjukkan bahwa secara parsial variabel dana alokasi umum, dan alokasi khusus dan pendapatan asli daerah berpengaruh positif signifikan terhadap belanja daerah, sedangkan variabel dana bagi hasil tidak berpengaruh terhadap belanja daerah pada Kabupaten/Kota di Sumatera Barat. Serta hasil pengujian menunjukkan koefisien dana transfer lebih besar daripada koefisien pendapatan asli daerah yang menunjukkan bahwa terjadi *flypaper effect* pada pemerintah kabupaten/kota di Sumatera barat.

Sama dengan penelitian yang dilakukan oleh Melda dan Syofyan (2020), Purnamawati dan Making (2021) juga meneliti hal yang sama dengan menggunakan sampel sebanyak 21 kabupaten/kota di Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT). Periode waktu yang digunakan adalah 2015-2018. Teknik analisis data menggunakan uji statistika deskriptif, uji asumsi klasik, uji hipotesis dan analisis regresi data panel. Software yang dipakai dalam mengolah data adalah Eviews9. Hasil penelitian menunjukkan bahwa (1) Pendapatan Asli Daerah (PAD)

berpengaruh positif dan tidak signifikan terhadap belanja modal, (2) Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh signifikan dan positif terhadap belanja modal, (3) Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh positif dan signifikan terhadap belanja modal, (4) telah terjadi fenomena *flypaper effect* pada kabupaten/kota di provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT) periode 2015-2018.

Penelitian lain yang dilakukan oleh Hartati dan Taufik (2020) dengan tujuan menganalisis *flypaper effect* pendapatan asli desa, alokasi dana desa dan dana desa terhadap belanja desa di Kabupaten Siak. Data yang digunakan dalam penelitian ini berupa data sekunder yaitu laporan keuangan desa tahun 2015-2018. Penelitian ini menggunakan purposive sampling dengan metode pengambilan sampel sesuai dengan kriteria tertentu. Penelitian ini menggunakan 157 desa sebagai sampel dan dianalisis dengan analisis regresi linier berganda yang diolah dengan software SPSS 23.00. Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara parsial penelitian menunjukkan bahwa Pendapatan Desa, Alokasi Dana Desa dan Alokasi Dana berpengaruh terhadap Desa Belanja. Penelitian ini juga menunjukkan bahwa telah terjadi Pengaruh Flypaper Terhadap Belanja Desa Desa di Kabupaten Siak. Dapat dilihat dari koefisien penetapan Dana Desa Alokasi dan Dana Desa yang lebih besar dari koefisien penetapan Pendapatan Asli Desa atas Belanja Desa.

Kemudian penelitian yang dilakukan Tasri (2019) mengenai hal yang sama dengan cakupan data sampel yang luas yaitu 34 provinsi di Indonesia. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pengaruh PAD dan DAU terhadap belanja pemerintah daerah dengan mengidentifikasi apakah terjadi *flypaper* pada pemerintah provinsi di Indonesia. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis regresi data panel dengan Generalized Least Square (GLS). Data yang digunakan adalah data panel dari 34 provinsi di Indonesia antara tahun 2008 dan 2017. Berdasarkan hasil estimasi, PAD dan DAU berpengaruh positif dan signifikan belanja pemerintah daerah. Namun, DAU lebih mempengaruhi belanja pemerintah daerah dibandingkan dengan PAD. Hal ini menunjukkan bahwa fenomena *flypaper effect* terjadi pada pemerintah provinsi di Indonesia yang ditunjukkan dengan respon belanja pemerintah lebih dipengaruhi oleh DAU daripada PAD. Hal ini terjadi karena pemerintah daerah masih mengandalkan

pemerintah pusat untuk memenuhi pengeluarannya yang digambarkan dengan transfer DAU yang tinggi. Penelitian ini menyimpulkan bahwa kebijakan desentralisasi di Indonesia belum efektif. Dengan demikian, pemerintah perlu menyesuaikan kebijakan desentralisasi dalam rangka meningkatkan kemandirian fiskal daerah.

Berbeda dengan penelitian sebelumnya, penelitian yang dilakukan Yasir dan Saleh (2019) dengan tujuan penelitian adalah (1) untuk mengetahui pengaruh secara parsial dan simultan lokal asli pendapatan asli daerah (PAD), dana bagi hasil (DBH), dana alokasi umum (DAU), dana alokasi khusus (DAK) untuk belanja daerah (BD) kabupaten/kota di Provinsi Kalimantan Selatan, (2) untuk mengetahui terjadinya fenomena flypaper effect kabupaten/kota di Provinsi Kalimantan Selatan. Objek penelitian adalah 13 daerah otonom di Provinsi Kalimantan Selatan (11 kabupaten dan 2 kota). Data penelitian dari DJPK Kemenkeu RI dan Bakeuda di Provinsi Kalimantan Selatan. Hasil penelitian menunjukkan secara parsial dan simultan PAD, DBH, DAU, DAK berpengaruh signifikan terhadap BD kabupaten/kota di Provinsi Kalimantan Selatan tahun 2004-2017 dan tidak terjadinya flypaper effect karena koefisien regresi PAD lebih besar dari koefisien regresi DBH, DAU, DAK.

Penelitian yang dilakukan Putra *et.al* (2020) yang bertujuan mengetahui apakah adanya Perbedaan Flypaper Effect pada Kabupaten/Kota di Provinsi Riau Antara Sebelum Dan Sesudah Penerapan Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) berbasis Akrua. Metode yang digunakan adalah regresi berganda dan paired sample t-test. Hasil penelitian dengan uji regresi berganda menunjukkan bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh signifikan positif terhadap Belanja Daerah (BD) baik sebelum maupun sesudah penerapan SAP berbasis Akrua, dan Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh signifikan negatif terhadap Belanja Daerah (BD) baik sebelum maupun sesudah penerapan SAP berbasis Akrua. Dan Flypaper Effect tidak terjadi, baik sebelum penerapan SAP berbasis Akrua maupun sesudah penerapan SAP berbasis Akrua. Dan menggunakan uji paired sample t-test menunjukkan terjadinya perbedaan Flypaper effect di Kabupaten/kota di provinsi Riau antara sebelum penerapan SAP berbasis akrua dibandingkan dengan sesudah penerapan SAP berbasis akrua. Perbedaan yang cukup signifikan dimana

PAD naik sebesar 36% dan DAU naik sebesar 11% antara sebelum dan sesudah adanya kewajiban berbasis akrual.

Penelitian yang dilakukan oleh Ikhwani *et.al* (2019) bertujuan untuk menguji pengaruh dana alokasi umum, dana alokasi khusus dan pendapatan asli daerah terhadap belanja daerah. Data penelitian yang digunakan adalah gabungan antara cross section dengan time series pada 23 Kabupaten/Kota di Provinsi Aceh selama 2013-2018, yang diperoleh dari Laporan Realisasi Anggaran (LRA) yang dikeluarkan oleh Direktorat Jendral Pengelola Keuangan Daerah Kementerian Keuangan (DJPk Kemenkeu). Metode analisis data yang digunakan adalah Regresi Data Panel dengan Bantuan Eviews 10. Hasil penelitian ini membuktikan bahwa dana alokasi umum, dana alokasi khusus dan pendapatan asli daerah berpengaruh positif dan signifikan terhadap belanja daerah. Besarnya pengaruh dana alokasi umum, dana alokasi khusus dan pendapatan asli daerah terhadap belanja daerah adalah sebesar 92,07% dan sisanya sebesar 7,93% dipengaruhi oleh variabel lain diluar model penelitian ini. Penelitian ini juga membuktikan bahwa terjadi flypaper effect pada DAU Kabupaten/Kota di Provinsi Aceh dan pada DAK flypaper effect hanya terjadi di sebagian Kabupaten/Kota di Provinsi Aceh, ini dilihat dari kontribusi DAU dan DAK yang lebih tinggi dibandingkan PAD dalam merespon belanja daerah. Rekomendasi dari hasil penelitian ini yaitu diharapkan pihak pemerintah daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Aceh untuk menggunkan dana alokasi umum dan dana alokasi khusus sebaik dan seefektif mungkin, dan diharapkan pihak pemerintah daerah lebih menggali potensi-potensi daerah agar dapat meningkatkan PAD.

Penelitian yang dilakukan oleh Pradana *et.al*, (2019) bertujuan untuk mengetahui pengaruh PAD dan DAU terhadap belanja daerah dan mengetahui ada tidaknya flypaper effect terhadap PAD dan DAU. Penelitian ini dilakukan di Pemerintah Daerah Kota Surakarta. Jenis data yang digunakan adalah data kuantitatif. Sumber data yang digunakan adalah data sekunder. Pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan teknik dokumentasi. Teknik analisis data menggunakan analisis linier berganda dan uji flypaper effect. Hasil penelitian ini menunjukkan secara parsial nilai signifikansi PAD sebesar $0,037 < 0,05$ maka PAD berpengaruh signifikan tentang alokasi belanja daerah. Nilai signifikansi DAU

adalah $0,062 > 0,05$, sehingga DAU tidak berpengaruh signifikan terhadap alokasi belanja daerah. PAD dan DAU secara simultan berpengaruh signifikan terhadap belanja daerah alokasi dengan nilai signifikansi $0,006 < 0,05$. Nilai koefisien PAD adalah 1,032 dan nilai koefisien DAU adalah 0,887. Tidak ada *flypaper effect* pada Pemkot Surakarta tahun 2013 – 2017, karena koefisien PAD nilainya lebih besar dari nilai koefisien DAU.

Penelitian yang dilakukan oleh Septriani *et.al*, (2020) bertujuan untuk mengetahui *flypaper effect* pada Kinerja Keuangan Kota Bengkulu dengan mengetahui pengaruh pendapatan asli daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU) pada Provinsi Bengkulu. Penelitian ini menggunakan data time series tentang Laporan Realisasi Anggaran Kota Bengkulu dan Statistik Keuangan Kota Bengkulu yang disediakan oleh Badan Pusat Statistik Kota Bengkulu. Alat analisis data yang digunakan adalah analisis regresi berganda. Hasil empiris dari penelitian ini menunjukkan bahwa yang pertama, PAD memiliki pengaruh positif dan signifikan terhadap belanja daerah Kota Bengkulu, DAU memiliki pengaruh positif dan signifikan pada belanja daerah Kota Bengkulu. Yang kedua, fenomena *flypaper effect* tidak terjadi pada kinerja keuangan Kota Bengkulu, hal ini terlihat dari nilai koefisien PAD lebih besar dari nilai koefisien dana alokasi umum (DAU).

Penelitian yang dilakukan oleh Ishak *et.al*, (2019) dengan tujuan untuk mengetahui Flypaper Effect terhadap dana alokasi umum (DAU) dan pendapatan asli daerah (PAD) terhadap belanja daerah Kota Parepare. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif dimana penelitian dilakukan untuk mengetahui nilai variabel mandiri, baik satu variabel atau lebih (independen) tanpa membuat perbandingan, atau menghubungkan dengan variabel yang lain. Untuk mengetahui nilai dari variabel tanpa membuat perbandingan atau menghubungkan dengan variabel lain, dimana variabel dalam penelitian adalah pendapatan daerah yang bersumber dari belanja daerah berdasarkan PAD dan DAU. Hasil penelitian menunjukkan telah terjadi Flypaper Effect Pada Dana Alokasi Umum dan Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Daerah di Pemerintah Daerah Kota Parepare periode 2014-2018. Flypaper Effect terjadi karena Dana Perimbangan dalam hal ini Dana Alokasi Umum digunakan lebih dulu untuk Belanja Daerah daripada Pendapatan Asli Daerah.

2.3. Pengembangan Hipotesis

2.3.1. Pengaruh Pendapatan Asli Daerah Terhadap Belanja Daerah

Pendapatan Asli Daerah merupakan sumber penghasilan murni daerah yang diperoleh oleh daerah melalui sistem penagihan kepada masyarakat berdasarkan perundang-undangan yang telah ditetapkan. Pendapatan Asli Daerah memiliki peranan sebagai indikator sejauh mana daerah telah melaksanakan otonomi daerah secara luas, merata dan bertanggung jawab serta menunjukkan seberapa tinggi kemandirian daerah dalam hal pembiayaan belanja daerah. Peningkatan pendapatan asli daerah menggambarkan kemampuan daerah dalam memenuhi kebutuhan daerahnya yang tinggi dan tidak terjadi ketergantungan terhadap dana yang ditransfer oleh pemerintah pusat (Septriani *et.al*, 2020).

Hasil penelitian Fadillah dan Helmayunita (2020) menyatakan bahwa Pendapatan Asli Daerah berpengaruh positif terhadap Belanja Daerah. Besaran peningkatan Pendapatan Asli Daerah berbanding lurus dengan besaran peningkatan Belanja Daerah. Dalam perumusan belanja daerah, pemerintah daerah harus memperhatikan serta mempertimbangkan pendapatan asli daerah yang akan diterima.

Hasil penelitian Zahari (2020) menyatakan bahwa Pendapatan Asli Daerah berpengaruh positif terhadap Belanja Daerah. Berdasarkan hasil penelitian ini mengindikasikan bahwa pendapatan asli daerah memiliki peran yang sangat penting dalam meningkatkan pembiayaan dana pada anggaran belanja daerah suatu provinsi. Dengan kata lain, Sebagian pembiayaan yang berhubungan dengan alokasi pengeluaran belanja daerah yang ada pada APBD ditentukan oleh penerimaan dana yang berasal dari pendapatan asli daerah. Berdasarkan landasan teori dan penelitian terdahulu yang telah diungkapkan, maka peneliti merumuskan hipotesis sebagai berikut:

H₁: Pendapatan Asli Daerah berpengaruh positif terhadap Belanja Daerah

2.3.2. Pengaruh Dana Perimbangan Terhadap Belanja Daerah

Sumber utama pendanaan belanja daerah selain dari pendapatan asli daerah adalah Dana Perimbangan. Dana Perimbangan terjadi sebagai bentuk dukungan pemerintah pusat terhadap pelaksanaan otonomi daerah. Besaran Dana Perimbangan yang diterima suatu daerah menggambarkan kemandirian daerah, semakin banyak suatu daerah menerima Dana Perimbangan maka semakin rendah derajat kemandiriannya atau dapat dikatakan bahwa daerah tersebut masih bergantung pada pemerintah dan belum dapat sepenuhnya memenuhi kebutuhan keuangan sebagai daerah otonom. Kondisi seperti ini yang dapat menimbulkan fenomena *flypaper effect*. Hal ini sejalan dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Melda dan Syofyan (2020) yang menyatakan bahwa Dana Perimbangan berpengaruh terhadap Belanja Daerah.

Berdasarkan landasan teori dan beberapa hasil penelitian diatas, maka peneliti merumuskan hipotesis sebagai berikut:

H₂: Dana Perimbangan berpengaruh positif terhadap Belanja Daerah

2.3.3. Fenomena *Flypaper Effect*

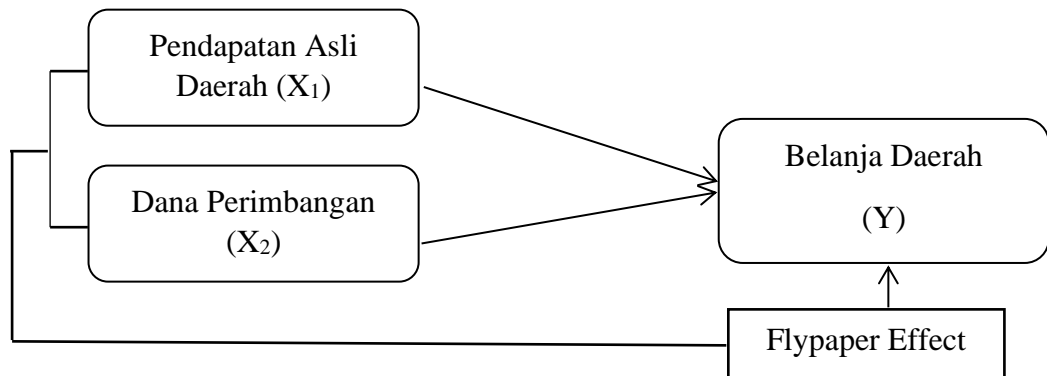
Perbandingan dana perimbangan dan pendapatan asli daerah menjadi penentu apakah suatu daerah mengalami fenomena *flypaper effect* atau tidak. *Flypaper effect* terjadi ketika koefisien dana perimbangan lebih tinggi daripada koefisien Pendapatan Asli Daerah dalam hasil pengujian.

Penelitian yang dilakukan oleh Melda dan Syofyan (2020) menyatakan bahwa pengaruh simultan Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus dan Dana Bagi Hasil terhadap Belanja Daerah lebih besar dibanding pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Daerah, dengan kata lain koefisien dana transfer lebih besar daripada koefisien Pendapatan Asli Daerah. Hal ini menunjukkan bahwa terjadi fenomena *flypaper effect* pada Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, Dana Bagi Hasil dan Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota tempat penelitian tersebut dilakukan.

H₃: Terjadi *Flypaper Effect* pada Pemerintah Provinsi Bali Tahun 2016-2020.

2.4. Kerangka Konseptual

Berdasarkan landasan teori dan pengembangan hipotesis yang telah dikemukakan oleh penulis, dimunculkan kerangka berfikir untuk menjelaskan Pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Dana Perimbangan. Adapun kerangka berfikir pada penulisan penelitian ini:



Gambar 2.1. Kerangka Konseptual