

2.2 Teori Pengeluaran Pemerintah

Kebijakan yang diberlakukan oleh pemerintah digambarkan dengan pengeluaran. Hal ini mencerminkan biaya yang harus ditanggung pemerintah, apabila memiliki prosedur dalam membeli barang dan jasa. Tujuannya adalah untuk menstabilkan perekonomian agar pengalokasian anggaran dapat digunakan secara efektif sebagai upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat (Anitasari & Soleh, 2015).

Menurut Mangkoesobroto dalam Anugra *et al.*, (2016) terdapat 2 teori perkembangan pengeluaran pemerintah. Pertama, teori mikro bertujuan menganalisis faktor-faktor yang memiliki pengaruh baik pada permintaan barang publik maupun ketersediaannya. Kedua, teori makro mencakup 3 golongan yaitu:

1. Model pembangunan (Teori Rostow dan Musgrave)

Menghubungkan perkembangan pengeluaran pemerintah dengan tahapan pembangunan ekonomi sebagai berikut: Pada tahap awal, pemerintah harus menyiapkan prasarana termasuk transportasi, pendidikan, kesehatan dan lain-lain, yang diperoleh dari besarnya investasi pemerintah. Tahap menengah, pemerintah masih membutuhkan modal untuk mendorong pertumbuhan ekonomi dan peran investasi swasta telah meningkat. Kemudian, tahap lanjut, sebagai akibat pembangunan ekonomi. Pengeluaran pemerintah bergeser dari penyediaan infrastruktur ke program sosial seperti layanan kesehatan masyarakat.

2. Teori Adolf Wagner (Hukum Wagner)

Dalam suatu perekonomian, pengeluaran pemerintah relatif akan meningkat seiring dengan peningkatan pendapatan per kapita (Utami & Iskandar, 2020).

3. Peacock dan Wiseman

Menganggap pemerintah berupaya meningkatkan pengeluaran, sedangkan masyarakat tidak suka membayar pajak yang semakin besar. Hal itu dikarenakan, masyarakat mengetahui pemerintah membutuhkan dana untuk menjalankan programnya agar memiliki keinginan membayar pajak tertentu. Namun ternyata, menjadi penghalang bagi pemerintah untuk sewenang-wenang dalam menaikkan pajak (Dumairy, 1996).

2.3 Desentralisasi Fiskal

Dengan menyediakan layanan publik dan mendorong proses pembuatan kebijakan yang demokratis, desentralisasi dapat membantu negara mencapai salah satu tujuannya. Desentralisasi merujuk pada pembagian kekuasaan dalam membuat suatu keputusan di sektor fiskal, termasuk pendapatan dan pengeluaran. Selain itu, pemasokan barang dan jasa publik oleh pemerintah daerah terkait dengan desentralisasi fiskal. Oleh sebab itu, pemerintah daerah mendapat kewenangan dari pemerintah pusat untuk mengelola sumber keuangannya sesuai dengan potensi yang dimiliki. Diharapkan pemberian transfer tersebut dapat mengatasi kesenjangan fiskal antar daerah (Hastuti, 2018).

Kapasitas PAD untuk memenuhi APBD sangat penting bagi proses pembangunan ekonomi. Meski demikian, mengandalkan PAD saja tidak akan membuat hal ini berjalan mulus. Penerapan desentralisasi oleh pemerintah daerah diharapkan dapat membantu meningkatkan penerimaan melalui pengeluaran secara efisien, seperti pembangunan fasilitas umum dan alokasi yang tepat (Kusuma, 2016).

Bantuan keuangan yang diberikan kepada pemerintah daerah diharapkan bisa menurunkan ketimpangan fiskal antar daerah. Adapun transfer tidak bersyarat (*unconditional grant*) digolongkan sebagai DAU, DBH untuk menjamin agar kemampuan fiskal terdistribusi secara merata antar wilayah. Sedangkan DAK dikategorikan berupa transfer bersyarat (*conditional grant*) dan digunakan untuk membelanjai aspek tertentu yang menjadi prioritas nasional, dimana pelimpahan kekuasaan diubah menjadi otoritas daerah (Iskandar, 2012).

2.4 Pendapatan Asli Daerah

Pendapatan Asli Daerah adalah suatu cara untuk menghasilkan dana dari daerah itu sendiri sesuai dengan ketentuan yang berlaku. PAD diberikan agar suatu wilayah dapat membiayai kebutuhan pemerintah dan berkontribusi terhadap pertumbuhan daerah. Berdasarkan jenis penerimaannya, meliputi pajak daerah, retribusi daerah, hasil kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan yang sah. Guna mengevaluasi penerapan otonomi daerah sebagai bentuk desentralisasi, tujuan selanjutnya adalah memberikan bantuan transfer kepada daerah (Halim, 2014).

PAD menjadi tolak ukur pelaksanaan otonomi. Oleh karena itu, pemerintah daerah berharap dapat meningkatkan kapasitasnya dalam menjalankan tugasnya (Putra, 2018). Kemampuan suatu daerah memperlihatkan banyaknya kontribusi PAD. Semakin rendah ketergantungan pemerintah daerah pada pemerintah pusat, maka semakin besar penerimaan yang disumbangkan ke dalam APBD (Utami & Iskandar, 2020).

Beberapa cara yang bisa dilakukan guna menaikkan PAD (Jannah & Kurnia, 2020) sebagai berikut:

- 1) Menyediaan pelayanan dan barang yang berpotensi meningkatkan kapasitas masyarakat (daya saing);
- 2) Memberikan pembiayaan yang menjadi sektor andalan bisa membantu kebutuhan publik (termasuk dunia usaha) untuk mendorong perekonomian daerah;
- 3) Menaikkan efektivitas dan efisiensi pelaksanaan pembangunan dengan melakukan pengembangan atau perbaikan mekanisme;
- 4) Fokus untuk mendorong pelaku ekonomi (masyarakat lokal dan investor luar) dalam melaksanakan aktivitas usaha ekonomi produktif wilayah.

Menurut Mardiasmo (2004) Pemerintah daerah perlu membenahi sistem perpajakan daerah dalam rangka meningkatkan PAD. Sebetulnya, bila pemerintah mempunyai sistem perpajakan yang mencukupi, hingga daerah bisa memperoleh penghasilan lebih banyak dari bagian pajak. Oleh sebab itu, upaya kenaikan pajak, penyuluhan, serta pengawasan wajib ditingkatkan.

2.5 Dana Alokasi Umum

Menurut Bastian dalam Baghiu *et al.*, (2021) Dalam penerapan desentralisasi, Dana Alokasi Umum yang berasal dari APBN bisa untuk memenuhi keperluan daerah dan menjamin pemerataan keuangan antar wilayah. (Yani, 2002) Penggunaan DAU diberikan kepada daerah oleh pemerintah pusat berdasarkan prioritas utamanya, biasanya dalam

bentuk *block grant* dengan tujuan menambah pelayanan publik dalam rangka otonomi daerah.

Pemberian DAU dilakukan untuk mengatasi kesenjangan fiskal antar daerah sesuai dengan kapasitasnya. Semakin banyak DAU yang diperoleh, maka daerah tersebut dikatakan belum mandiri dan masih bergantung kepada pemerintah pusat. Sebaliknya, semakin kecil DAU menunjukkan bahwa daerah tersebut mampu mengelola kekayaan daerahnya dan memiliki PAD yang tinggi untuk memenuhi kebutuhan belanja daerah.

Halim dalam Sihombing & Wijaya (2016) Dengan mempertimbangkan kebutuhan dan potensi daerah, maka perlu disalurkan melalui bagi hasil yang ternyata cenderung menimbulkan ketimpangan. DAU diberikan kepada daerah dengan kapasitas fiskalnya lebih besar tetapi kebutuhan fiskalnya kecil. Sebaliknya, kemampuan fiskal daerahnya rendah tapi keperluan fiskalnya tinggi, maka akan menerima DAU yang relatif besar.

Cara perhitungan DAU adalah sebagai berikut (Putra, 2018):

- a) Dari PDN neto dalam APBN, total DAU ditetapkan paling sedikit 26%.
- b) Provinsi menerima 10% dari DAU, sedangkan Kabupaten/Kota memperoleh 90%.
- c) DAU untuk kabupaten atau kota tersebut ditentukan oleh besarnya DAU yang digunakan oleh APBN sesuai dengan porsi daerah yang bersangkutan ialah seluruh kabupaten atau kota di Indonesia.

2.6 Belanja Daerah

Menurut Nabilah *et al.*, (2016) Belanja daerah adalah semua pengeluaran kas daerah yang ditanggung selama periode anggaran. Pemerintah daerah dapat menggunakan PAD serta dana perimbangan guna memenuhi kebutuhan daerah.

Menurut Baghiu *et al.*, (2021) Belanja daerah berfungsi untuk mendanai pengelolaan dibawah wewenang Provinsi yang bisa dikerjakan bersama antara pemerintah pusat dan daerah. Mencakup urusan wajib demi menjaga dan menaikkan taraf hidup masyarakat sebagai bagian dari pelaksanaan tanggung jawab daerah. Hal ini tercermin pada peningkatan pelayanan dasar, pendidikan, kesehatan, fasilitas umum, dan sistem jaminan sosial.

Menurut Darise dalam (Liando & Hermanto, 2017) urusan pilihan dapat berpotensi meningkatkan kesejahteraan rakyat serta mencakup masalah-masalah yang berkaitan dengan pemerintahan yang sebenarnya. Tergantung pada keadaan, karakteristik, dan kemampuan daerah yang bersangkutan. Pengeluaran dibagi untuk memudahkan memperkirakan biaya proyek melingkupi: energi sumber daya mineral, pariwisata, kehutanan, perdagangan, dan migrasi.

Jenis belanja tidak langsung dan langsung termasuk dalam kategori pengeluaran. (Liando & Hermanto, 2017) Belanja langsung adalah pengeluaran bulanan untuk satu tahun anggaran yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah sebagai akibat dari kewajiban rutinnnya kepada pegawai jangka panjang (membayar upah dan tunjangan) dan pengeluaran lain yang biasanya diperlukan secara berkala. Ada tiga kategori pengeluaran dalam hal ini:

- 1) Belanja pegawai, digunakan sebagai bentuk pembayaran upah demi menjalankan aktivitas pemerintah daerah;
- 2) Belanja barang dan jasa, terdiri dari penggunaan layanan dalam rangka pelaksanaan rencana program pemerintahan dan pembelian barang dengan nilai kegunaan dalam jangka satu tahun;

- 3) Belanja modal, adalah pengeluaran untuk pembelian/pengadaan atau pembangunan asset tetap berwujud dengan nilai pakai lebih dari satu tahun dipergunakan untuk program pemerintah.

Sedangkan, belanja tidak langsung merupakan anggaran yang tidak berkaitan dalam pengajuan program. Pengeluaran tersebut dapat diklasifikasikan sebagai: belanja pegawai, bunga, subsidi, hibah, bantuan sosial, belanja bagi hasil, bantuan keuangan, belanja tidak terduga.

Adolf Wagner dalam Idris (2016) menegaskan bahwa pengeluaran dan kegiatan pemerintah terus bertambah dari waktu ke waktu. Tendensi Wagner, yang dikenal sebagai hukum selalu meningkatkan peran pemerintah, artinya pemerintah menjadi lebih terlibat dalam kegiatan dan kehidupan ekonomi masyarakat secara keseluruhan.

2.7 Flypaper Effect

Dollery & Worthington mengembangkan istilah *flypaper effect* pada tahun 1995. Menurut mereka, pemerintah daerah memakai transfer untuk menaikkan belanja publik daripada penggunaan pendapatannya sendiri.

Flypaper effect adalah fokus utama dalam riset ini, Oktavia (2014) menjelaskan ketika pemerintah daerah melakukan pengeluaran lebih banyak menggunakan DAU ketimbang memanfaatkan potensi wilayahnya.

Menurut Gorodnichenko (2001) dalam Suharlina (2018) menyampaikan bahwa *flypaper effect* terjadi dalam 2 kondisi:

- a) Menandakan peningkatan pajak daerah dan belanja pemerintah yang berlebihan.
- b) Elastisitas pengeluaran terhadap transfer cenderung lebih besar daripada penerimaan daerah.

Keadaan ini memperlihatkan bahwa sebelum menentukan besaran pengeluaran, pemerintah daerah memastikan porsi dana yang diterima (Amalia *et al.*, 2015). Terjadinya *flypaper effect* ketika pemerintah daerah berusaha memperoleh sejumlah dana untuk periode berikutnya setelah menerima bantuan transfer dalam jumlah besar dari pemerintah pusat (Haryani, 2017). Pemberian tersebut bertujuan sebagai insentif agar pemerintah daerah dapat fokus untuk memaksimalkan sumber pendapatan daerah yang potensial sesuai dengan kewenangan yang (Kurniawan *et al.*, 2019).

Flypaper effect menghambat terwujudnya otonomi daerah, hal ini menandakan pemerintah daerah terlalu bergantung kepada pemerintah pusat dan belum dikatakan mandiri (Subadriyah & Solikul, 2018). Di sisi lain, penerapan otonomi daerah diharapkan dapat menciptakan kemandirian daerah.

Menurut Walidi dalam Oktavia (2014) timbulnya fenomena *flypaper effect* memiliki beberapa dampak pada belanja daerah, seperti:

1. Mengakibatkan kesenjangan fiskal.
2. Menyebabkan sumber PAD belum optimal.
3. Mengakibatkan ketergantungan daerah terhadap pemerintah pusat.
4. Penggunaan dana transfer secara berlebihan.
5. Kabupaten/Kota belum memiliki kemampuan dalam mengola keuangan daerah secara maksimal.

Hipotesis untuk mengetahui ada atau tidaknya *flypaper effect* difokuskan dengan membandingkan pengaruh PAD dan DAU pada pengeluaran daerah (Asriati & Wahidawati, 2017) hal itu menunjukkan adanya:

- 1) Nilai koefisien DAU terhadap pengeluaran lebih tinggi dibandingkan PAD, kemudian keduanya signifikan,
- 2) Koefisien PAD tidak terdapat pengaruh.

2.8 Hubungan Antar Variabel Independen dan Variabel Dependen

2.8.1 Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) Terhadap Belanja Daerah

Telah banyak penelitian yang dilakukan tentang bagaimana penerimaan daerah mempengaruhi pengeluaran daerah, khususnya pajak yang dapat mempengaruhi APBD. Oleh karena itu, pendapatan daerah harus dimasukkan ke dalam belanja daerah sebelum dikeluarkan (Purpitasari & Kurnia, 2015). PAD memainkan peran penting dalam menyediakan dana untuk kemandirian daerah. Dengan PAD yang lebih tinggi, dapat dikatakan daerah tersebut mengalami pertumbuhan ekonomi yang kuat (Apriliawati & Handayani, 2016).

Penelitian sebelumnya oleh (Octaviana, 2021), A. I. Putri & Haryanto (2019), (Ardanareswari *et al.*, 2019), (Subadriyah & Solikul, 2018), Nabilah *et al.*, (2016), serta (Sihombing & Wijaya, 2016) menyimpulkan bahwa PAD berpengaruh signifikan terhadap belanja daerah.

Beberapa temuan diatas, memperlihatkan tingginya PAD yang diperoleh artinya wilayah tersebut bisa mencukupi kebutuhannya tanpa bergantung kepada pemerintah pusat dan dikatakan mandiri, begitu sebaliknya. PAD yang rendah, berakibat pada menurunnya aktivitas ekonomi suatu daerah dan menjadi hambatan pemerintah dalam menjalankan kegiatannya. Namun, apabila PAD tinggi maka pelaksanaan kegiatan pemerintahan seperti pembangunan dan pelayanan publik bisa berjalan dengan lancar.

2.8.2 Pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) Terhadap Belanja Daerah

DAU sebagai sumber utama keuangan daerah. Diharapkan dapat membantu memenuhi kebutuhan pengeluaran daerah. Semakin tinggi DAU, artinya wilayah tersebut masih mengandalkan transfer dari pemerintah pusat.

Daerah dengan kapasitas yang relatif rendah menerima DAU lebih besar, begitu pula sebaliknya. Pemerintah daerah diharapkan mampu mengolah keuangan daerahnya untuk membiayai pengeluaran daerah. Dengan mengotimalkan penggunaan DAU secara tepat, maka kualitas pelayanan publik yang dicapai dalam belanja daerah dapat ditingkatka (Z. M. Putri & Kurnia, 2020).

Penelitian yang dilakukan oleh (Radjak & Latarang, 2021), (Z. M. Putri & Kurnia, 2020), Dewi (2017), serta Amalia *et al.*, (2015) membuktikan bahwa DAU mempengaruhi belanja daerah secara signifikan. Dengan peningkatan pendanaan dan pengeluaran tersebut dapat menaikkan pelayanan publik. Hal ini sesuai dengan tujuan desentralisasi yaitu memudahkan pembangunan dan mengoptimalkan potensi daerah (Purpitasari & Kurnia, 2015).

2.8.3 Analisis *Flypaper Effect* Pada PAD Dan DAU

Saat pemerintah daerah membelanjakan lebih banyak memakai DAU ketimbang PAD, maka terjadi *flypaper effect* (Fachruzzaman et al., 2015). Hal ini dikarenakan, pemerintah daerah berkeyakinan bahwa anggaran yang diberikan dalam satu tahun harus habis, meskipun penyalurannya belum jelas dan seolah-olah pemerintah memiliki banyak dana. Sehingga menyebabkan penggunaan anggaran yang tidak efisien, seharusnya dapat memberikan manfaat untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Akan tetapi realisasi kegiatan yang dijalankan belum terlihat.

Flypaper effect memberikan pengaruh yang besar dengan asumsi apabila transfer yang diperoleh dapat menaikkan pengeluaran daerah lebih tinggi daripada PAD (Subadriyah & Solikul, 2018). Meningkatnya kebutuhan pengeluaran daerah tidak hanya mengandalkan PAD, tapi juga diperlukan bantuan dalam bentuk DAU dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengelola keuangannya.

Penelitian yang dilakukan oleh (Radjak & Latarang, 2021), (Z. M. Putri & Kurnia, 2020), A. I. Putri & Haryanto (2019), (Ardanareswari et al., 2019), (Subadriyah & Solikul, 2018), Dewi (2017), Sihombing & Wijaya (2016), serta Amalia et al., (2015) hal ini membuktikan bahwa pengaruh dana transfer terhadap belanja daerah lebih besar daripada pengaruh PAD terhadap belanja daerah.

2.9 Kajian Empiris

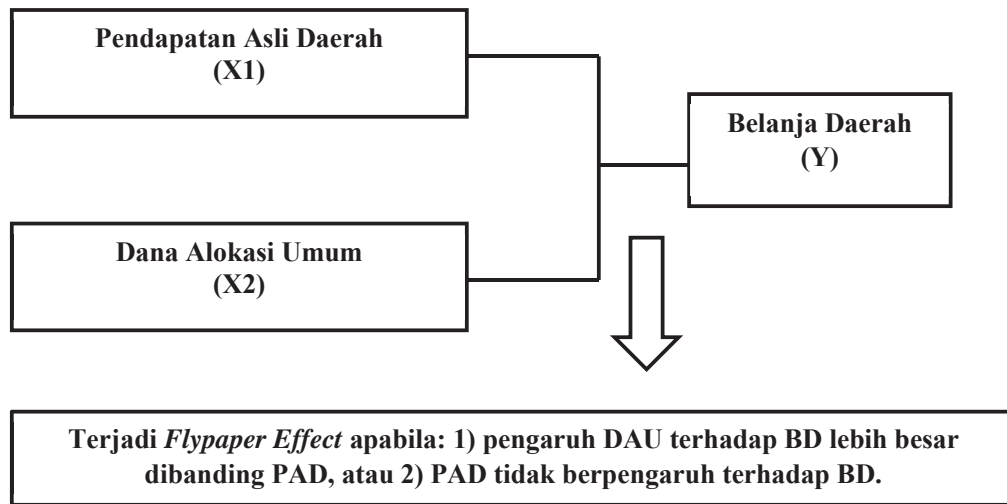
Selain rujukan teori-teori yang berasal dari literatur, tinjauan ini juga mengulas penelitian yang telah dilakukan sebelumnya, berikut ini penjelasannya:

1. Penelitian oleh (Octaviana, 2021) menggunakan analisis regresi berganda yang menunjukkan bahwa DAU dan PAD mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap belanja daerah serta tidak terjadi *flypaper effect* pada pemerintah daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Kepulauan Riau.
2. (Radjak & Latarang, 2021) Dalam riset ini menemukan bahwa secara parsial DAU memiliki pengaruh positif terhadap belanja daerah. Sedangkan PAD tidak berpengaruh. Namun, secara simultan DAU dan PAD secara bersama-sama terdapat pengaruh positif terhadap belanja daerah serta timbulnya *flypaper effect* di Provinsi Gorontalo, dimana rasio pengeluaran daerah menunjukkan hasil yang tidak efisien dari tahun 2016-2020.
3. (Z. M. Putri & Kurnia, 2020) melakukan penelitian di Kabupaten/Kota Provinsi Jawa timur yang memperlihatkan PAD, DAU, DAK, dan DBH mempunyai pengaruh positif terhadap belanja daerah dikarenakan nilai koefisien dana perimbangan lebih besar daripada penerimaan daerah. Sehingga menimbulkan *flypaper effect* pada tahun 2016-2018.
4. Penelitian yang dilakukan oleh A. I. Putri & Haryanto (2019) menyatakan PAD dan DAU memiliki pengaruh positif serta signifikan terhadap belanja daerah. Namun, apabila dibandingkan dengan DAU, hasil PAD lebih rendah. Menyebabkan, pemerintah daerah dalam membuat kebijakan pengeluaran tergantung pada besarnya DAU yang diperoleh. Hal ini mengakibatkan terjadinya *flypaper effect* di Kabupaten Kota Provinsi Jawa Tengah.

5. (Ardanawati *et al.*, 2019) meneliti menggunakan analisis regresi data panel yang memperlihatkan secara parsial hanya PAD memiliki pengaruh signifikan terhadap belanja daerah, sedangkan DAU maupun DBH tidak ada pengaruhnya dan terbukti bahwa di Pulau Jawa tahun 2013-2017 terjadi fenomena *flypaper effect*.
6. (Subadriyah & Solikul, 2018) meriset mengenai PAD dan DAU yang secara parsial mempunyai pengaruh signifikan terhadap belanja daerah serta menimbulkan adanya *flypaper effect*, berarti bahwa Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah masih mengandalkan pemerintah pusat untuk membiayai kebutuhannya, akibat dari rendahnya penerimaan daerah.
7. Dewi (2017) mengamati Kabupaten/Kota se-Indonesia, menemukan bahwa secara simultan PAD, DAU, DAK terdapat pengaruh signifikan pada pengeluaran daerah. Namun, ternyata *flypaper effect* hanya terlihat di beberapa kota dan kabupaten dengan koefisien DAU-nya lebih tinggi dari PAD, sedangkan DAK diterima di wilayah tertentu yang membutuhkan banyak pembangunan infrastruktur.
8. Nabilah *et al.*, (2016) melakukan riset di Provinsi Kalimantan Timur pada tahun 2010-2014, memperlihatkan bahwa PAD mempengaruhi belanja daerah secara signifikan dan positif. Sedangkan DAU tidak memiliki pengaruh. Dikarenakan koefisien DAU lebih kecil dibandingkan PAD yaitu sebesar $0,2696 < 0,05$ maka tidak terjadi *flypaper effect*.
9. Sihombing & Wijaya (2016) mengkaji dengan memakai analisis regresi sederhana dan berganda, membuktikan secara parsial PAD, DAU mempunyai pengaruh signifikan terhadap belanja daerah serta telah terjadi *flypaper effect* di Provinsi Papua.
10. Amalia *et al.*, (2015) menemukan bahwa secara simultan DAU dan DAK lebih besar daripada pengaruh PAD terhadap belanja daerah. Hal tersebut telah menimbulkan adanya *flypaper effect* Kabupaten/Kota di Provinsi Kalimantan Selatan periode 2009-2013.

2.10 Kerangka Konseptual dan Hipotesis Penelitian

2.10.1 Kerangka Konseptual



Gambar 2.1 Kerangka Konseptual

2.10.2 Hipotesis Penelitian

1. PAD berpengaruh positif terhadap belanja daerah di Pulau Kalimantan.
2. DAU berpengaruh positif terhadap belanja daerah di Pulau Kalimantan.
3. Tidak terjadi fenomena *flypaper effect* di Pulau Kalimantan.

3. METODE PENELITIAN

3.1 Bentuk, Tempat dan Waktu Penelitian

Penelitian ini memakai pendekatan deskriptif kuantitatif. Menurut Sugiyono (2017) statistik deskriptif merupakan analisis data penelitian dengan menginterpretasikan data yang terkumpul tanpa menarik kesimpulan umum. Riset ini dilakukan di Pulau Kalimantan mencakup 5 Provinsi dengan tahun pengamatan selama 7 tahun terakhir dari tahun 2014-2020.

3.2 Data

Penelitian ini menggunakan data panel (*pooled data*) yang merupakan gabungan antara data *cross section* dari 5 Provinsi di Kalimantan dan data *time series* selama enam tahun (2014-2020). Sumber data diperoleh dari situs resmi pemerintah yaitu Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan dengan website sebagai berikut: <https://djpk.kemenkeu.go.id/>

Metode kepustakaan digunakan untuk mengambil data sekunder dengan cara mencatat, mengumpulkan dan menghitung data. Selain itu, dapat diperoleh dari buku dan jurnal ilmiah serta hasil penelitian terdahulu.