

SKRIPSI

ANALISIS *FLYPAPER EFFECT* PADA BELANJA DAERAH PROVINSI SULAWESI SELATAN

MAR'ATUS SHOLIHAH AMIR



**DEPARTEMEN ILMU EKONOMI
FAKULTAS EKONOMI & BISNIS
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2021**

SKRIPSI

ANALISIS *FLYPAPER EFFECT* PADA BELANJA DAERAH PROVINSI SULAWESI SELATAN

sebagai salah satu persyaratan untuk memperoleh
gelar Sarjana Ekonomi

disusun dan diajukan oleh

**MAR'ATUS SHOLIHAH AMIR
A011171006**



kepada

**DEPARTEMEN ILMU EKONOMI
FAKULTAS EKONOMI & BISNIS
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2021**

SKRIPSI

**ANALISIS FLYPAPER EFFECT PADA BELANJA DAERAH
PROVINSI SULAWESI SELATAN**

Disusun dan diajukan oleh

MAR'ATUS SHOLIAH AMIR
A011171006

telah diperiksa dan disetujui untuk diseminarkan

Makassar, 1 Desember 2021

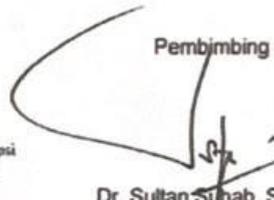
Pembimbing I



Acc: ujian skripsi
28/12/2021

Dr. Agussalim, SE., M.Si.
NIP 19670817 199103 1 006

Pembimbing II



Dr. Sultan Sunab, SE., M.Si.
NIP 19691215 199903 1 002



Ketua Departemen Ilmu Ekonomi
Fakultas Ekonomi & Bisnis
Universitas Hasanuddin

Dr. Ganus Fattah, SE., M.Si., CSF., CWM
NIP 19690413 199403 1 003

SKRIPSI

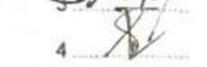
ANALISIS FLYPAPER EFFECT PADA BELANJA DAERAH PROVINSI SULAWESI SELATAN

Disusun dan diajukan oleh

MAR'ATUS SHOLIHAH AMIR
A011171006

Telah dipertahankan dalam sidang ujian skripsi
pada tanggal **17 Januari 2022** dan dinyatakan
telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui,
PanitiaPenguji

No.	Nama Penguji	Jabatan	TandaTangan
1.	Dr. Agussalim, SE., M.Si.	Ketua	1. 
2.	Dr. Sultan Suhab, SE., M.Si.	Sekretaris	2. 
3.	Prof. Dr. Hamid Paddu, SE., MA, CRP.	Anggota	3. 
4.	Drs. A. Baso Siswadharna, M.Si.	Anggota	4. 



Ketua Departemen Ilmu Ekonomi
Fakultas Ekonomi dan Bisnis
Universitas Hasanuddin

Dr. Sanusi Fattah, SE., M.Si., CSF., CWM®
NIP/19690413 199403 1 003



**KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN
UNIVERSITAS HASANUDDIN
FAKULTAS EKONOMI DAN BISNIS
DEPARTEMEN ILMU EKONOMI**

Jalan Perintis Kemerdekaan Km. 10 Tamalanrea, Makassar 90245
Telp. (0411) 583851, 585605 Pswt 2210, 2212, 2607, 2808 Fax. (0411) 587218
Webmail: <http://feb.unhas.ac.id> Email: feb@unhas.ac.id

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama Mahasiswa : **Mar'atus Sholihah Amir**
Nomor Pokok : A011171006
Program Studi : Ekonomi Pembangunan Fakultas Ekonomi
dan Bisnis UNHAS
Jenjang : Sarjana (S1)

Menyatakan dengan ini bahwa Skripsi dengan judul ***ANALISIS FLYPAPER EFFECT PADA BELANJA DAERAH PROVINSI SULAWESI SELATAN*** adalah karya saya sendiri dan tidak melanggar hak Cipta pihak lain. Apabila dikemudian hari Skripsi karya saya ini terbukti bahwa sebagian atau keseluruhannya adalah hasil karya orang lain yang saya pergunakan dengan cara melanggar hak cipta pihak lain, maka saya bersedia menerima sanksi

Makassar, 14 Februari 2022
Yang Menyatakan



(Mar'atus Sholihah Amir)

No. Pokok: **A011171006**

PRAKATA



Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Alhamdulillah, tiada kata yang pantas diucapkan selain puji syukur atas segala nikmat yang Allah SWT limpahkan pada seluruh hambanya. "Maka sesungguhnya bersama kesulitan ada kemudahan, sesungguhnya bersama kesulitan ada kemudahan". Maha benar Allah SWT atas segala firman-Nya. Shalawat serta salam semoga tetap tercurah pada sebaik-baik suri tauladan yaitu Muhammad SAW, yang membawa manusia dari lembah kejahiliyaan menuju puncak kejayaan Islam.

Skripsi dengan judul "**Analisis *Flypaper Effect* Pada Belanja Daerah Provinsi Sulawesi Selatan**" disusun sebagai salah satu syarat untuk menyelesaikan program sarjana strata satu (S1) pada Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Hasanuddin. Dalam proses penulisan skripsi ini, peneliti banyak mendapat dukungan, bantuan, dan masukan dari berbagai pihak baik langsung maupun tidak langsung. Skripsi ini juga tak luput dari kekurangan-kekurangan dan kesalahan-kesalahan karena keterbatasan dari peneliti.

Oleh karena itu, dengan segala kerendahan hati penulis menyampaikan terima kasih yang tak terhingga dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada yang terhormat kepada yang terhormat kedua orangtua tersayang dan tercinta, untuk Ayahanda Ir. Amir Yaras, S.T.P. dan Ibunda Anisah Usman, S.Pd.I., yang telah banyak mendoakan, mendidik, dan membesarkan peneliti dengan penuh keikhlasan dan kasih sayang tanpa batas yang begitu besar dan nyata. Semoga Allah Swt senantiasa memberi kesehatan, menjaga, dan memberikan kemuliaan atas semua tanggungjawab dan semua hal yang begitu sangat berarti yang telah

dilakukan oleh beliau. Kepada Adinda tersayang, Muhammad Nabil Ikram dan Muhammad Nadim Ihsan yang telah memberi dorongan baik pikiran maupun materi serta motivasi kepada penulis dalam menyelesaikan masa studi. Kepada nenek, tante, dan paman, serta keluarga besar yang tidak sempat peneliti sebutkan terima kasih yang sebesar-besarnya atas doa dan motivasi kepada peneliti.

Pada kesempatan ini penulis hendak mengucapkan terima kasih kepada:

1. Ibu Prof. Dr. Dwia Aries Tina, M.A. selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta jajarannya.
2. Bapak Prof. Dr. H. Abdul Rahman Kadir, S.E., M.Si., CIPM., CWM[®], CRA., CRP. Selaku Dekan Fakultas Ekonomi dan Bisnis , Ibu Prof. Dr. Mahlia Muis, S.E., M.Si., CWM[®] selaku Wakil Dekan I Fakultas Ekonomi dan Bisnis , Ibu Prof. Dr. Haliah, S.E., M.Si., AK., CA., CWM[®], CPR., CRA. Selaku Wakil Dekan II Fakultas Ekonomi dan Bisnis , dan Bapak Dr. H. Madris S.E., DPS., M.Si., CWM[®]. Selaku Wakil Dekan III Fakultas Ekonomidan Bisnis.
3. Bapak Dr. Sanusi Fattah, S.E., M.Si., CSF., CWM[®] selaku Ketua Departemen Ilmu Ekonomi dan Ibu Dr. Nur Dwiana Sari Saudi, S.E., M.Si. selaku sekretaris Departemen Ilmu Ekonomi. Terima kasih atas segala bantuan yang senantiasa diberikan hingga peneliti dapat menyelesaikan studi di Departemen Ilmu Ekonomi.
4. Ucapan terima kasih yang tak terhingga saya ucapkan kepada Ayahanda Dr. Agussalim, SE., M.Si. selaku dosen pembimbing I dan Ayahanda Dr. Sultan Suhab, SE., M.Si. selaku dosen pembimbing II. Terima kasih atas segala arahan, bimbingan, saran dan waktu yang

telah diberikan kepada peneliti selama penyusunan skripsi ini serta permohonan maaf sebesar-besarnya bilamana selama proses bimbingan skripsi peneliti secara tidak sengaja melakukan kesalahan yang mengganggu perasaan Bapak dosen pembimbing. Semoga Allah SWT senantiasa memberikan kesehatan dan kemudahan dalam segala urusan Bapak dosen pembimbing.

5. Bapak Dr. Abd. Rahman Razak, S.E., M.S. selaku Penasehat Akademik peneliti yang telah memberikan bantuan baik berupa arahan maupun motivasi kepada peneliti selama menjalankan studi di Departemen Ilmu Ekonomi Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Hasanuddin.
6. Prof. Dr. Abd. Hamid Paddu, SE, MA, CRP. Dan Drs. A. Baso Siswadharna, M. Si. selaku dosen penguji. Terima kasih telah memberikan motivasi dan saran bagi peneliti untuk terus belajar dan berusaha untuk menjadi lebih baik dari sebelumnya.
7. Seluruh Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Ekonomi dan Bisnis yang telah memberikan ilmu pengetahuan, arahan, bimbingan, dan nasihat kepada peneliti selama menuntut ilmu di Universitas Hasanuddin.
8. Segenap Pegawai Akademik, Kemahasiswaan dan Perpustakaan E-Library Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Hasanuddin. Terima kasih terkhusus untuk Pak Aspar yang telah banyak membantu penulis dalam menjalani proses perkuliahan hingga dalam proses penyelesaian tugas akhir.
9. TDOAku, Emma Wafirah Hermanto, S.H, Syahidah Asma Amani, B.Ec, Adifah Lutfiah haerul, A.Md, Jihan Maharani Arief, S.H, dan Rizky

Ridhayani Basihu. Terimakasih atas semangat, doa, dan dukungan yang tidak henti-hentinya kepada peneliti hingga bisa menyelesaikan skripsi ini.

10. Sahabat-sahabatku No Drop, yaitu: Ismi Novianti Rasyid, S.E., Mar'atus Sholihah Amir, Nurhalisyah Halik, Nirwana Abdullah, S.E., Nandarima Shasha Ismi, dan Irene Oriza Nathania Darwin. Terima kasih sahabat-sahabatku hingga saat ini telah memberikan segenap bantuan baik itu arahan serta pemikiran yang sangat membantu peneliti serta terima kasih telah menemani dan membantu dalam perkuliahan hingga penyusunan skripsi ini.
11. Teman-teman ERUDITE yang selalu memberikan semangat, dukungan, bantuan, dan doa terkhusus kepada Dinda Averina Dwiyanti, S.E, Nurainun Wirfiana, S.E, A. Nur fadhillah, Alifah Nurul Jihan, Nur Rezky Amaliah, Tiara Risang Ayu, Sul Iman Syahrul, M. Alvian Chandra, Fadel Dwi Makmur, Nurul Fadilla Burhanuddin, dan Nur Eka Safitri. Semoga cita-cita dan impian kita dapat tercapai.
12. Keluarga besar HIMAJIE (Himpunan Jurusan Ilmu Ekonomi) yang peneliti tidak bisa sebutkan satu-satu. Terima kasih atas kebersamaannya selama ini dan semoga tetap semangat.
13. Faisal Rahman S yang telah menemani peneliti berjuang dalam menyelesaikan skripsi bersama. Terimakasih atas dukungan, semangat, bantuan moril maupun materil serta doa sehingga proses perkuliahan hingga penyelesaian skripsi ini dapat berjalan dengan baik.
14. Dan tentunya kepada semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu-

satu, yang dengan tulus memberikan motivasi serta doa sehingga atas izin Allah Swt skripsi ini dapat terselesaikan.

Terakhir, peneliti ingin menyampaikan bahwa skripsi ini masih jauh dari kata sempurna. Jika terdapat kesalahan dalam skripsi ini, maka kesalahan tersebut sepenuhnya bersumber dari peneliti. Oleh karena itu, kritik dan saran yang bersifat membangun dari semua pihak sangat peneliti harapkan demi tercapainya penulisan yang lebih baik. Harapan peneliti semoga skripsi ini dapat memberikan manfaat dan pengetahuan bagi kita semua.

Wassalamu'alaikum Warrahmatullahi Wabarakatuh

Makassar. 13 Februari 2022

Penulis,

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Mar'atus Sholihah Amir', written in a cursive style.

Mar'atus Sholihah Amir

ABSTRAK

ANALISIS *FLYPAPER EFFECT* PADA BELANJA DAERAH PROVINSI SULAWESI SELATAN

Mar'atus Sholihah Amir
Dr. Agussalim, S.E., M.Si.
Dr. Sultan Suhab, S.E., M.Si.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis terjadi atau tidaknya *Flypaper Effect* pada Belanja Daerah di Provinsi Sulawesi Selatan. Penelitian ini menggunakan data sekunder yang diperoleh dari Badan Pusat Statistik dan sumber lain berupa data *time series* yang terdiri dari 15 tahun dari 2006 sampai 2020 di Provinsi Sulawesi Selatan. Data yang digunakan adalah data Belanja Daerah, Dana Alokasi Umum, Pendapatan Asli Daerah, dan PDRB Perkapita di Provinsi Sulawesi Selatan yang dianalisis menggunakan Model Regresi Linear Berganda. Hasil penelitian menunjukkan bahwa selama periode pengamatan, Dana Alokasi Umum tidak berpengaruh terhadap Belanja Daerah di Provinsi Sulawesi Selatan sedangkan Pendapatan Asli Daerah berpengaruh positif terhadap Belanja Daerah. Adapun PDRB Perkapita justru berpengaruh negatif terhadap Belanja Daerah di Provinsi Sulawesi. Dari hasil penelitian ini menunjukkan Provinsi Sulawesi Selatan tidak mengalami *Flypaper Effect* tahun anggaran 2006-2020.

Kata Kunci: *Flypaper Effect*, Belanja Daerah, Dana Alokasi Umu, Pendapatan Asli Daerah, PDRB Perkapita.

ABSTRACT

FLYPAPER EFFECT ANALYSIS ON REGIONAL EXPENDITURE IN THE PROVINCE OF SOUTH SULAWESI

Mar'atus Sholihah Amir
Dr. Agussalim, S.E., M.Si.
Dr. Sultan Suhab, S.E., M.Si.

This study aims to analyze whether or not the Flypaper Effect occurs on Regional Expenditures in South Sulawesi Province. This study uses secondary data obtained from the Badan Pusat Statistik (BPS) and other sources in the form of time series data consisting of 15 years from 2006 to 2020 in South Sulawesi Province. The data used are Regional Expenditures, General Allocation Funds, Regional Original Income, and GRDP per capita in South Sulawesi Province which were analyzed using the Multiple Linear Regression Model. The results showed that during the observation period, the General Allocation Fund had no effect on Regional Expenditures in South Sulawesi Province, while Regional Original Income had a positive effect on Regional Expenditures. Meanwhile, GRDP per capita actually has a negative effect on Regional Expenditures in Sulawesi Province. The results of this study indicate that South Sulawesi Province did not experience the Flypaper Effect for the 2006-2020 fiscal year.

Keywords: *Flypaper Effect, Regional Expenditures, General Allocation Funds, Regional Original Income, GRDP Per capita.*

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
HALAMAN PERSETUJUAN	iv
PERNYATAAN KEASLIAN	v
PRAKATA.....	vi
ABSTRAK.....	xi
ABSTRACT	xii
DAFTAR ISI.....	xiii
DAFTAR GAMBAR.....	xv
DAFTAR TABEL.....	xxv
B A B I PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah.....	8
1.3 Tujuan Penelitian	9
1.4 Manfaat Penelitian	9
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	11
2.1 Landasan Teoritis	11
2.1.1 Pengertian dan Konsep Desentralisasi Fiskal.....	11
2.1.2 Pengertian dan Konsep Teori Transfer	14
2.1.3 Pengertian dan Konsep <i>Flypaper Effect</i>	16
2.1.4 Pengertian dan Konsep Belanja Daerah.....	21
2.1.5 Pengertian dan Konsep Dana Alokasi Umum	25
2.1.6 Pengertian dan Konsep Pendapatan Asli Daerah	28
2.1.7 Pengertian dan Konsep PDRB Perkapita.....	30
2.2 Hubungan Antar Variabel.....	32
2.2.1 Hubungan Dana Alokasi Umum dan Belanja Daerah.....	32
2.2.2 Hubungan Pendapatan Asli Daerah dan Belanja Daerah	34
2.2.3 Hubungan PDRB Perkapita dan Belanja Daerah	35
2.3 Tinjauan Empiris.....	36
2.4 Kerangka konseptual penelitian	39

2.5	Hipotesis penelitian.....	41
B A B III METODE PENELITIAN.....		42
3.1	Ruang Lingkup Penelitian	42
3.2	Jenis dan Sumber Data	42
3.3	Metode Pengumpulan Data	43
3.4	Model Analisis Data	43
3.5	Definisi Operasional Variabel.....	46
BAB IV PEMBAHASAN		47
4.1	Perkembangan Variabel Penelitian.....	47
4.1.1	Perkembangan Variabel Dana Alokasi Umum	47
4.1.2	Perkembangan Variabel Pendapatan Asli Daerah	49
4.1.3	Perkembangan Variabel PDRB Perkapita.....	51
4.1.4	Perkembangan Variabel Belanja Daerah	52
4.2	Hasil Estimasi Penelitian.....	53
4.3	Pembahasan Hasil Penelitian	51
4.3.1	Pengaruh Dana Alokasi Umum terhadap Belanja Daerah.....	51
4.3.2	Pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Daerah	56
4.3.3	Pengaruh PDRB Perkapita terhadap Belanja Daerah	57
4.3.4	Pengidentifikasi <i>Flypaper Effect</i>	57
B A B V PENUTUP		60
5.1	Kesimpulan.....	60
5.2	Saran.....	60
DAFTAR PUSTAKA.....		62
LAMPIRAN		68

DAFTAR GAMBAR

Gambar	Halaman
1.1	Komposisi Pendapatan Daerah (APBD) Tahun 2011-2020 (dalam persen).....4
1.2	Kontribusi Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Bagi Hasil (DBH) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) pada Belanja Daerah Tahun Anggaran 2011-2020 (dalam persen).....6
2.1	Pengaruh Transfer tidak bersyarat (<i>Unconditional grants</i>).....17
2.2	Kerangka Koseptual Penelitian.....41
4.1	Perkembangan Realisasi Dana Alokasi Umum (DAU) Provinsi Sulawesi Selatan tahun anggaran 2006-2020 (dalam rupiah)48
4.2	Perkembangan Realisasi Pendapatan Asli Daerah Provinsi Sulawesi Selatan tahun anggaran 2006-2020 (dalam rupiah).....50
4.3	Perkembangan Realisasi PDRB Perkapita Provinsi Sulawesi Selatan tahun anggaran 2006-2020 (dalam rupiah).....51
4.4	Perkembangan Realisasi Belanja Daerah Provinsi Sulawesi Selatan tahun anggaran 2006-2020 (dalam rupiah).....52

DAFTAR TABEL

Tabel	Halaman
4.1 Hasil Estimasi Regresi.....	53

B A B I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Implementasi desentralisasi menandai proses demokratisasi di daerah mulai berlangsung. Setidaknya hal tersebut diindikasikan dengan terbentuknya pemerintahan daerah yang memiliki kewenangan penuh untuk mengatur dan mengelola pembangunan di daerah, tanpa dihalangi oleh kendala struktural yang berhubungan dengan kebijakan pemerintah pusat. Desentralisasi fiskal sebagai salah satu implementasi pelaksanaan otonomi daerah memberikan kesempatan bagi daerah untuk mengelola dan mengembangkan potensi daerah sendiri secara maksimal. Bergulirnya otonomi daerah dimana beberapa kewenangan pemerintah pusat dilimpahkan kepada pemerintah daerah ditetapkan melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah yang diperbarui dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Pelaksanaan otonomi daerah ini merupakan babak baru dalam pembangunan dan pemerataan daerah. Dengan adanya otonomi daerah diharapkan kebutuhan daerah akan lebih terpenuhi karena pendataan kebutuhan lebih dekat dengan masyarakat sehingga pemerintah lebih memahami apa yang dibutuhkan oleh daerahnya sehingga tercapailah apa yang menjadi tujuan otonomi tersebut yaitu meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat.

Implikasi langsung atas implementasi otonomi daerah adalah kebutuhan dana yang cukup besar sebagai modal awal menuju kemandirian pemerintah daerah. Dalam hal pengelolaan pembangunan dan keuangan, daerah memiliki kewenangan untuk membuat kebijakan di bidang keuangan dan pengelolaan anggaran di sisi penerimaan dan pengeluaran. Setiap daerah diwajibkan untuk

membuat suatu rencana atau rancangan keuangan daerah yang biasanya disebut dengan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) (PP No.12 tahun 2019 tentang pengelolaan keuangan daerah). APBD adalah suatu rencana keuangan yang disusun oleh pemerintah daerah yang sebelumnya telah dibahas dan telah disetujui oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), dan telah ditetapkan dengan Peraturan Daerah (Undang-Undang No 23 tahun 2014).

Tujuan perancangan APBD ini adalah agar pemerintah daerah dapat memperkirakan berapa jumlah besaran pendapatan yang akan diterima dan besaran jumlah pengeluaran yang akan dibelanjakan. Pengeluaran yang dilakukan oleh pemerintah-pemerintah daerah dalam era otonomi daerah ini haruslah terkait dengan penyediaan pelayanan publik. Pelayanan publik merupakan kegiatan ataupun serangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa dan pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Bentuk pelayanan publik yang dimaksud dapat berupa pelayanan kesehatan, pendidikan, keamanan, perumahan rakyat, penataan ruang, perlindungan lingkungan hidup dan pelayanan lainnya yang dibutuhkan oleh masyarakat. Kebutuhan pelayanan publik berbeda-beda di setiap daerah. Dalam rangka menyediakan pelayanan publik, maka pemerintah daerah melakukan suatu pengeluaran yang disebut Belanja Daerah.

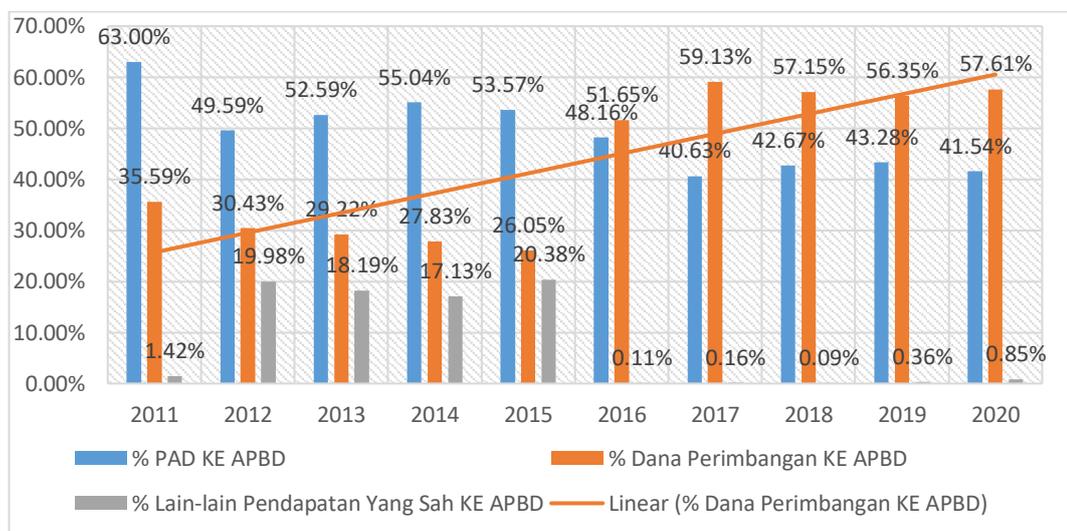
Sumber dana utama pemerintah daerah berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang digunakan untuk membiayai belanja modal dan pembangunan. Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan pendapatan yang

diperoleh dari dalam wilayah daerah sendiri dan dipungut berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku di daerah tersebut. Pendapatan asli daerah (PAD) terdiri atas empat komponen yaitu, pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan pendapatan asli daerah lain-lain yang sah. Sehingga apabila salah satu diantara empat komponen tersebut bermasalah, maka akan mempengaruhi penerimaan PAD. Namun sumber pembiayaan tidak hanya berasal dari PAD saja. Untuk pelaksanaan kewenangan Pemerintah Daerah, Pemerintah Pusat akan mentransfer Dana Perimbangan yang terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), lain-lain pendapatan yang sah dan Dana Bagi Hasil yang terdiri dari pajak dan sumber daya alam (Undang-Undang No 23 Tahun 2014). Dana Perimbangan merupakan dana yang berasal dari pemberian Pemerintah dan/atau Instansi yang lebih tinggi.

Pemberian Dana Perimbangan ditujukan untuk mengurangi adanya disparitas fiskal vertikal (antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah), dan juga untuk membantu daerah dalam membiayai kewenangannya. Hal ini dikarenakan pelaksanaan otonomi daerah menimbulkan reaksi yang berbeda-beda bagi daerah. Pemerintah daerah yang memiliki sumber kekayaan alam yang besar menyambut otonomi daerah dengan antusias, sebaliknya daerah yang memiliki sumber kekayaan alam yang kecil menanggapi dengan sedikit rasa khawatir. Tidak semua daerah di Indonesia mempunyai kemampuan yang sama, sehingga pemerintah pusat memberikan dana lebih besar ke daerah yang mempunyai pendapatan kecil. Pemerintahan daerah kabupaten/kota di Jawa-Bali memiliki kemampuan keuangan berbeda dengan pemerintah daerah kabupaten/kota di luar Jawa-Bali, dan pulau Sulawesi adalah pulau yang berada

di sebelah timur kepulauan di Indonesia yang memiliki karakteristik ekonomi dan geografis yang berbeda dengan pulau Jawa. Potensi keuangan daerah yang tidak sama menimbulkan adanya kesenjangan keuangan yang dapat mengakibatkan kesenjangan dan perbedaan dalam pembangunan antar daerah.

Gambar 1.1 Komposisi Pendapatan Daerah (APBD) Tahun Anggaran 2011-2020 (dalam persen)



Sumber: Badan Pendapatan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan, Diolah

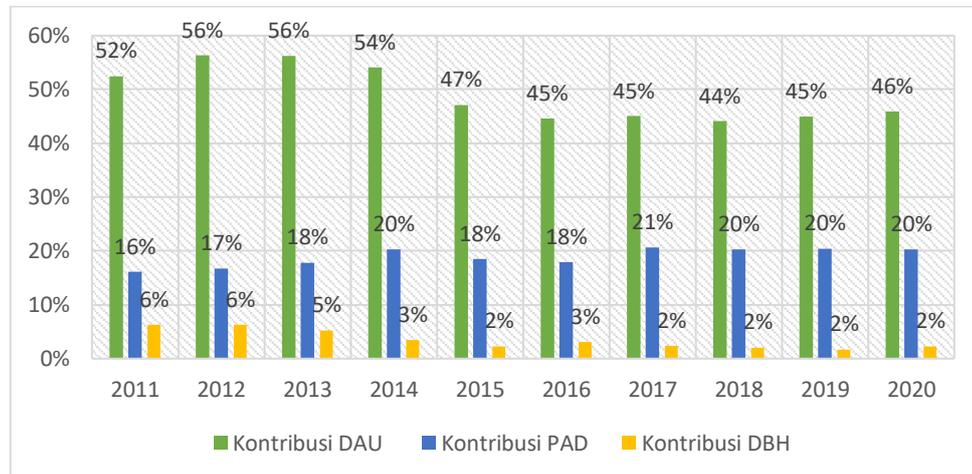
Gambar 1.1 menunjukkan dari tahun 2011 hingga 2020 komposisi sumber pendapatan daerah Provinsi Sulawesi selatan didominasi oleh Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan kontribusi sebesar 50, 88%. Kemudian diikuti dengan Dana Perimbangan yang juga memiliki kontribusi yang cukup besar yaitu 41, 08% dan lain-lain pendapatan yang sah dengan kontribusi sebesar 8, 01%. Meskipun komposisi pendapatan daerah Provinsi Sulawesi Selatan didominasi oleh Pendapatan Asli Daerah (PAD), akan tetapi, dana perimbangan dalam 5 tahun terakhir, dari tahun 2016-2020 mengalami kenaikan yang lebih besar dalam mempengaruhi besarnya pendapatan daerah. Dimana rata-rata kenaikannya mencapai 232, 89%, sedangkan kenaikan Pendapatan

Asli Daerah hanya sebesar 10,04%. Sama halnya dengan Lain-Lain Pendapatan Yang Sah yang juga mengalami penurunan sebesar 16,593%. Terlihat jelas pada grafik bahwa trend Dana Perimbangan naik sedangkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Lain-lain Pendapatan yang Sah memiliki trend yang menurun.

Adanya otonomi daerah tentunya membuka peluang bagi pemerintah daerah Provinsi Sulawesi Selatan untuk dapat mengembangkan potensi yang ada. Pengelolaan anggaran yang optimal menjadi penentu keberhasilan pemerintah daerah dalam hal pembangunan. Penerimaan daerah diharapkan terus meningkat dari tahun ke tahun sejalan dengan semakin meningkatnya kebutuhan belanja daerah baik belanja rutin maupun belanja pembangunan. Peningkatan penerimaan daerah khususnya dari pos pendapatan asli daerah (PAD) merupakan suatu hal yang harus terus diupayakan menuju terwujudnya otonomisasi daerah yang lebih nyata. Transfer pemerintah akan berakibat pada ketergantungan pemerintah daerah. Permasalahan yang terjadi saat ini yaitu pemerintah daerah akan menggantungkan alokasi dari pemerintah pusat untuk membiayai belanja daerah dan pembangunan tanpa mengoptimalkan potensi yang ada di daerah (Wulansari, 2015).

Gambar 1.2 menunjukkan dari tahun 2011 hingga 2020 Kontribusi Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Terhadap Belanja Daerah Provinsi Sulawesi selatan didominasi oleh Dana Alokasi Umum (DAU) dengan kontribusi rata-rata sebesar 50% sedangkan kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Daerah masih fluktuatif rata-rata sebesar 18%. Di 3 tahun terakhir (2018-2020) terlihat bahwa kontribusi Dana Alokasi Umum (DAU) naik 1% setiap tahunnya dibandingkan kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) tetap.

Gambar 1.2 Kontribusi Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) pada Belanja Daerah Tahun Anggaran 2011-2020 (dalam persen)



Sumber: Badan Pendapatan Daerah Sulawesi Selatan, Diolah

Ketika Pemerintah Daerah merespon belanja daerahnya lebih banyak berasal dari transfer atau spesifiknya pada transfer tidak bersyarat (*unconditional grants*) yaitu DAU daripada PAD sehingga akan mengakibatkan pemborosan dalam belanja daerah. Apabila transfer DAU yang diperoleh besar, maka pemerintah daerah berusaha agar pada periode berikutnya DAU yang diperoleh tetap. Hal ini menyebabkan PAD tidak signifikan berpengaruh terhadap Belanja Daerah yang menyebabkan terjadinya *Flypaper Effect* atau dapat dikatakan bahwa pengaruh DAU terhadap Belanja Daerah lebih besar daripada pengaruh PAD terhadap Belanja Daerah. Dengan arti lain pemberian DAU yang seharusnya menjadi stimulus peningkatan kemandirian daerah, justru direspon berbeda oleh daerah. DAU dan PAD diharapkan dapat saling substitusi, namun dalam kenyataannya tidak. Daerah tidak menjadi lebih mandiri, justru semakin bergantung pada pemerintah pusat (Ndadari dan Adi.2008:3). Hal ini sesuai pernyataan dari Oates 1999 menyatakan bahwa ketika respon belanja daerah

lebih besar terhadap transfer daripada pendapatannya sendiri, maka disebut *Flypaper Effect* (Maimunah, 2006:11).

Asumsi penentuan terjadinya *Flypaper Effect* pada penelitian ini fokus pada perbandingan pengaruh DAU dan PAD terhadap Belanja Daerah. *Flypaper effect* terjadi apabila DAU berpengaruh signifikan terhadap Belanja Daerah atau keduanya tidak berpengaruh signifikan terhadap Belanja Daerah akan tetapi nilai koefisien dari DAU lebih besar daripada nilai koefisien PAD, maka dapat disimpulkan terjadi *Flypaper Effect* (Maimunah, 2006). Selain menggunakan variabel PAD dan DAU, digunakan satu variabel tambahan yaitu Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) perkapita yang mencerminkan tingkat kesejahteraan penduduk, tingkat kemakmuran suatu daerah biasanya diukur dengan besar kecilnya angka pendapatan per kapita. Apabila pendapatan yang diterima meningkat berarti pengalokasian belanja daerah akan lebih besar. Variabel PDRB perkapita ini mengacu pada penelitian Iskandar (2012).

Fenomena *Flypaper Effect* jika dibandingkan dengan kab/kota di provinsi lainnya di Indonesia tentunya bervariasi dalam artian terdapat kab/kota yang juga terindikasi adanya inefisiensi dalam penggunaan belanja daerah dan sebaliknya terdapat kab/kota yang terindikasi menggunakan belanja secara efisien. Berdasarkan kajian empiris dari beberapa peneliti terdahulu yang menganalisis dan menguji tentang *Flypaper Effect* di berbagai daerah menghasilkan kesimpulan yang kontradiktif. Penelitian Maimunah (2006), Kusumadewi dan Rahman (2007) yang menyimpulkan bahwa adanya *Flypaper Effect* pada Kabupaten/Kota yang menjadi objek penelitiannya. Berbeda halnya dengan hasil penelitian Pramuka (2010) yang menyimpulkan tidak terjadinya *Flypaper Effect*

pada Kabupaten/Kota di Pulau Jawa mengindikasikan bahwa *Flypaper Effect* tidak hanya terjadi pada daerah penelitiannya.

Selain itu, pentingnya dilakukan penelitian mengenai fenomena ini dikarenakan apabila *Flypaper Effect* terus berlanjut di tahun-tahun berikutnya, maka menyebabkan berbagai permasalahan yang lebih kompleks seperti ketidakmaksimalan dalam pemanfaatan sumber-sumber penghasil pertumbuhan. Penerimaan Daerah, celah kepincangan fiskal, menimbulkan unsur ketergantungan yang tinggi pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat, dan adanya respon yang berlebihan dalam pemanfaatan Dana Transfer yang pada akhirnya menyebabkan kurangnya kemampuan kemandirian keuangan daerah pada Kabupaten/Kota yang bersangkutan (Walidi 2009:35).

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka peneliti tertarik untuk meneliti pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum (DAU), Dan PDRB Perkapita terhadap Belanja Daerah Provinsi Sulawesi Selatan. Oleh karena itu, penelitian ini berjudul: “**Analisis *Flypaper Effect* Pada Belanja Daerah di Provinsi Sulawesi Selatan**”.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka permasalahan yang dapat dirumuskan dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh terhadap Belanja Daerah di Provinsi Sulawesi Selatan tahun 2006-2020?
2. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh terhadap Belanja Daerah di Provinsi Sulawesi Selatan tahun 2006-2020?

3. Apakah PDRB Perkapita berpengaruh terhadap Belanja Daerah di Provinsi Sulawesi Selatan tahun 2006-2020?
4. Apakah terjadi *Flypaper effect* di Provinsi Sulawesi Selatan tahun 2006-2020?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh terhadap Belanja Daerah di Provinsi Sulawesi Selatan tahun 2006-2020.
2. Untuk mengetahui pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh terhadap Belanja Daerah di Provinsi Sulawesi Selatan tahun 2006-2020.
3. Untuk mengetahui pengaruh PDRB Perkapita berpengaruh terhadap Belanja Daerah di Provinsi Sulawesi Selatan tahun 2006-2020.
4. Untuk mengetahui terjadi atau tidaknya *Flypaper Effect* di Provinsi Sulawesi Selatan tahun 2006-2020.

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagi Penulis

Penelitian ini dapat digunakan untuk meningkatkan pengetahuan dan wawasan penulis tentang *Flypaper Effect* pada Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Perimbangan terkhusus pada Dana Alokasi

Umum (DAU) serta PDRB Perkapita terhadap Belanja Daerah kab/kota di Provinsi Sulawesi Selatan.

2. Bagi Pemerintah

Hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna sebagai masukan dan bahan evaluasi serta pertimbangan pemerintah dalam dalam hal penyusunan kebijakan di masa yang akan datang yang berkaitan dengan perencanaan, pengendalian, dan evaluasi dari APBN dan APBD, serta Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah yang menyertainya.

3. Bagi masyarakat

Diharapkan masyarakat dapat mengetahui secara umum kontribusi dari pembayaran yang mereka lakukan dan mengetahui asal pembiayaan belanja daerah pemerintah daerah di wilayahnya. Sehingga diharapkan mampu bekerja sama dengan pemerintah dalam mengembangkan sumber daya di daerahnya untuk mengoptimalkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) wilayah tersebut.

4. Bagi akademisi

Penelitian ini diharapkan dapat berguna sebagai bahan referensi dan literatur serta dapat menambah wawasan dan menjadi sumber informasi yang berkaitan dengan *Flypaper Effect* pada Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Perimbangan atau Dana Transfer terkhusus pada Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Bagi Hasil (DBH) terhadap Belanja Daerah khususnya untuk Kab/Kota di Provinsi Sulawesi Selatan dan kab/kota di Provinsi lain di Indonesia secara umum.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Landasan Teoritis

2.1.1 Pengertian dan Konsep Desentralisasi Fiskal

Dengan dikeluarkannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antar Pemerintah pusat dan Daerah yang akan segera membawa angin segar bagi pengembangan otonomi daerah. Kedua UU ini telah membawa perubahan mendasar pada pola hubungan antar pemerintahan dan keuangan pusat dan daerah. Misi utama kedua Undang-undang tersebut adalah desentralisasi. Desentralisasi tidak hanya berarti pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat ke pemerintah yang lebih rendah, tetapi juga pelimpahan beberapa wewenang pemerintahan ke pihak swasta dalam bentuk privatisasi. Pemerintah pada berbagai tingkatan harus bisa menjadi katalis: fokus pada pemberian pengarahannya bukan pada produksi pelayanan publik. Produksi pelayanan publik harus dijadikan sebagai pengecualian dan bukan keharusan. Pada masa yang akan datang, pemerintah pada semua tingkatan harus fokus pada fungsi-fungsi dasarnya, yaitu: penciptaan dan modernisasi lingkungan legal dan regulasi; pengembangan suasana yang kondusif bagi proses alokasi sumber daya yang efisien; pengembangan kualitas sumber daya manusia dan infrastruktur; melindungi orang-orang yang rentan secara fisik maupun non-fisik; serta meningkatkan dan konservasi daya dukung lingkungan hidup.

Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 bahwa Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus pemerintahan dalam sistem Negara

Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan Desentralisasi menurut UU No. 23 tahun 2014 tentang pemerintah daerah pasal 1 ayat 8 adalah penyerahan urusan pemerintah oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi. Sistem desentralisasi merupakan pendelegasian wewenang pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengendalikan pemerintahan di daerah masing-masing.

Desentralisasi (dan sentralisasi) adalah cara untuk melakukan penyesuaian tata kelola pemerintahan dimana dilakukan distribusi fungsi pengambilan keputusan dan kontrol. Secara garis besar, dalam rangka melihat dampak atau kaitannya dengan layanan publik, desentralisasi bisa dibedakan atas 3 jenis:

- a. Desentralisasi politik, melimpahkan kepada daerah kewenangan yang lebih besar menyangkut berbagai aspek pengambilan keputusan, termasuk penetapan standar dan berbagai peraturan.
- b. Desentralisasi administrasi, berupa redistribusi kewenangan, tanggungjawab dan sumber daya di antara berbagai tingkat pemerintahan. Kapasitas yang memadai disertai kelembagaan yang cukup baik di setiap tingkat merupakan syarat agar hal ini bisa efektif.
- c. Desentralisasi fiskal, menyangkut kewenangan menggali sumber-sumber pendapatan, hak untuk menerima transfer dari pemerintahan yang lebih tinggi, dan menentukan belanja rutin maupun investasi.

Ketiga jenis desentralisasi ini saling berkaitan dan untuk melihat dampaknya kepada berbagai hal, tidak bisa dilakukan evaluasi secara terpisah. Desentralisasi politik dan administrasi secara bersamaan diyakini menjadi prasyarat awal bagi peningkatan kualitas layanan publik, terutama untuk kelompok miskin. Sebab, partisipasi masyarakat (miskin) dalam proses

pengambilan keputusan dan akuntabilitas pemerintah daerah hanya dapat terjadi apabila desentralisasi politik sudah berlangsung. Desentralisasi administrasi kemudian memperkuat kondisi tersebut lewat pembentukan kelembagaan yang bertanggung jawab menjalankan proses itu. Kemudian, desentralisasi fiskal menjadi bagian yang melengkapi persyaratan awal tadi agar ada kepastian bahwa semua program dan target dapat dilaksanakan.

Desentralisasi fiskal merupakan komponen utama dari desentralisasi yang artinya desentralisasi tidak dapat dilepaskan dari isu kapasitas keuangan daerah, dimana kemandirian daerah diukur berdasarkan kemampuan menggali dan mengelola keuangannya merupakan konsekuensi pelaksanaan otonomi daerah (Yustika, 2008). Desentralisasi fiskal ini merupakan inti dari desentralisasi itu sendiri karena pemberian kewenangan di bidang politik maupun administrasi tanpa dibarengi dengan desentralisasi fiskal merupakan desentralisasi yang sia-sia, sebab untuk dapat melaksanakan kewenangan dan tanggung jawab serta tugas-tugas pelayanan publik tanpa diberi wewenang di dalam penerimaan maupun pengeluaran desentralisasi fiskal tidak akan efektif. Dengan demikian, desentralisasi fiskal akan memberi keleluasaan kepada daerah untuk menggali potensi daerah dan memperoleh transfer dari pusat dalam kerangka keseimbangan fiskal.

Desentralisasi fiskal memberikan kesempatan bagi pemerintah daerah untuk memaksimalkan pendapatan daerah serta kewenangannya dalam mendapatkan bagian dari Dana Transfer dalam kerangka keseimbangan fiskal. Desentralisasi fiskal merupakan pola yang tepat untuk diimplementasikan di Indonesia. Karakteristik wilayah serta kemampuan fiskal yang berbeda antar daerah menyebabkan pemerintah daerah seharusnya diberikan keleluasaan

dalam mengatur sumber daya keuangannya. Hal tersebut didukung bukti empiris Dana Perimbangan, pinjaman daerah serta lain-lain pendapatan yang sah berpengaruh positif terhadap besarnya PAD (Aswar dan Surbakti, 2013).

2.1.2 Pengertian dan Konsep Teori Transfer

Transfer adalah Dana Perimbangan yang berasal dari pendapatan APBN dan dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka desentralisasi. Terdapat paling tidak lima alasan mengapa transfer dari pemerintah pusat sangat dibutuhkan, yaitu untuk menjaga serta menjamin tercapainya standar pelayanan publik minimum, mengurangi kesenjangan keuangan antar daerah, mengurangi kesenjangan vertikal antara pusat dan daerah, mengatasi persoalan efek pelayanan publik antar daerah, dan untuk menciptakan aktifitas perekonomian yang stabil (Mulyana, dkk dalam Iskandar, 2012).

Transfer pemerintah pusat terbagi menjadi dua kategori utama, yaitu *General Purpose Transfer (Unconditional Transfer)* Dan *Specific Purpose Transfer (Conditional Transfer or Earmarked)* (Shah, 2007 dalam Kartika, 2015). Ciri *General Purpose* yaitu adanya keleluasaan dalam memanfaatkan Dana Transfer sesuai prioritas yang ditentukan Pemerintah Daerah itu sendiri. General transfer pada umumnya didasarkan pada formula perhitungan tertentu. Sedangkan *Specific Purpose Transfer* merupakan transfer untuk program atau kegiatan yang dianggap strategis sebagai pemerintah pusat namun dianggap kurang penting penting bagi pemerintah daerah. *Specific transfer* terbagi menjadi dua jenis, yaitu *non-matching transfer* dan *Matching Transfer*. *Non-Matching Transfer* artinya pemerintah pusat memberikan transfer kepada pemerintah daerah tanpa mempertimbangkan pemerintah daerah nantinya akan

mengalokasikan dana transfer tersebut dengan alokasi yang lebih besar atau kecil. Sedangkan *Matching Transfer* artinya transfer yang berasal dari pemerintah pusat untuk menutupi sebagian atau seluruh kekurangan untuk program atau urusan tertentu.

Bantuan yang hampir sama juga dikemukakan oleh Rosery (1999: 497-500) dan Boex (2001: 7) dalam Afrizawati (2012) bahwa bantuan (*Grants transfer*) dikelompokkan dalam tiga jenis, yaitu:

- a. Bantuan Bersyarat (*Conditional Grants*) bantuan ini di sering disebut juga *Categorical Grant* atau *Specific Grants* yang terdiri atas bantuan penyeimbang (*Matching grants*) dan Bantuan bukan penyeimbang (*Non-Matching Grants*). Bantuan penyeimbang terdiri atas bantuan penyeimbang tidak terbatas (*Open-Ended Matching Grants*) dan bantuan penyeimbang terbatas (*Close-Ended Matching Grants*). Contoh transfer bersyarat berupa dana alokasi khusus (DAK).
- b. Bantuan tidak bersyarat (*Unconditional Grants*) adalah bantuan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah tanpa ada syarat tertentu, pemerintah daerah dapat menggunakan bantuan tersebut sesuai dengan kepentingan daerah yang bersangkutan tanpa ada batasan tertentu yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. Bantuan tanpa syarat ini biasanya ditentukan berdasarkan formula pemerataan (*Equalization Formula*) yang mengukur kebutuhan fiskal dan kapasitas fiskal.
- c. Bantuan bagi hasil (*Revenue sharing*).

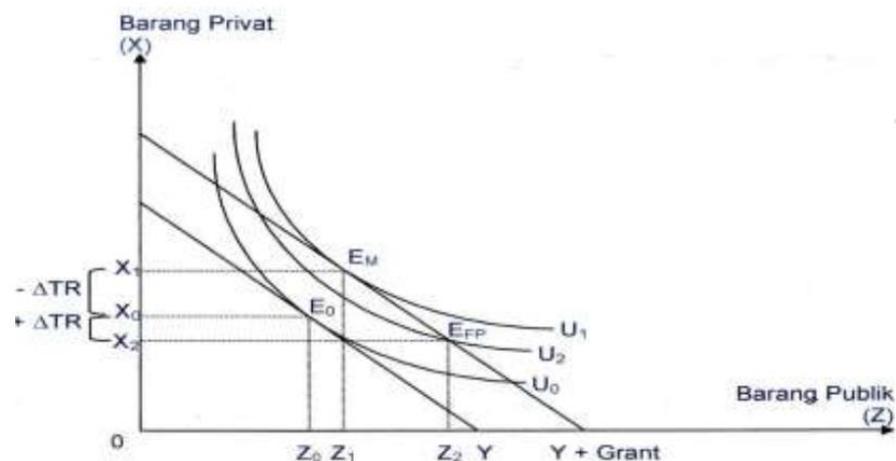
2.1.3 Pengertian dan Konsep *Flypaper Effect*

Istilah *Flypaper Effect* diperkenalkan pertama kali oleh Courant, ramlich, dan Rubinfeld (1979) untuk mengartikulasikan pemikiran Arthur Okun (1930) yang menyatakan “*money sticks where it hits*” (Kuncoro, 2007). *Flypaper effect* merupakan suatu kondisi dimana stimulus terhadap pengeluaran daerah yang disebabkan oleh adanya perubahan dalam jumlah DAU (*unconditional grants*) dari pemerintah pusat lebih besar dari yang disebabkan oleh perubahan dalam pendapatan daerah (Maimunah dalam deni oktivia, 2014). Wilde (1968) dalam Kuncoro (2007) mempelopori analisis transfer ke dalam format kendala anggaran dan kurva indiferensi. Pengaruh transfer pada kinerja fiskal pemerintah daerah dapat dijelaskan melalui teori perilaku konsumen. Transfer ini bertujuan, mewujudkan terjadinya peningkatan pembangunan daerah yang tercermin dari meningkatnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pendapatannya.

Analisis Wilde dapat dinyatakan kedalam Gambar 2.1 yang menghubungkan pengeluaran konsumsi barang privat dan barang publik. Sumbu vertikal menunjukkan konsumsi barang privat dan sumbu horizontal menunjukkan konsumsi barang public. Dasar teori ini adalah bahwa masyarakat akan memaksimalkan utilitas pada kendala anggaran (garis Y dan Y + G (*grants*)). Setiap masyarakat dianggap sebagai satu individu dengan preferensi yang digambarkan oleh kurva indifere U_0 , U_1 , dan U_2 . Ketika pemerintah pusat memberikan transfer sebesar G, maka garis kendala anggaran masyarakat akan bergeser dari Y ke Y+G.

Unconditional Grants akan mengarahkan E_0 ke E_m , mengingat bahwa barang publik merupakan barang normal. Karena transfer tidak bersyarat (*Unconditional grants*), tekanan fiskal pada basis pajak mengalami penurunan

($+\Delta TR$) dan juga kenaikan konsumsi barang publik (dari Z_1 menjadi Z_2) atau total pengeluaran tetap meningkat. Satu sisi berharap bahwa transfer pemerintah seharusnya mengurangi pajak warga setempat karena pemerintah daerah tidak perlu menaikkan pajak untuk membiayai penyediaan barang publik. Ini berarti transfer meningkatkan pengeluaran konsumsi barang publik, tetapi tidak menjadi substitusi bagi pajak daerah. Fenomena tersebut disebut *Flypaper Effect*.



Sumber: Haryo Kuncoro (2007)

Gambar 2.1 Pengaruh Transfer Tidak Bersyarat (*Unconditionally Grants*)

Analisis ini menegaskan bahwa pengeluaran pemerintah daerah dalam penyediaan barang publik tidak akan berbeda sebagai akibat dari penurunan pajak atau kenaikan transfer. Para ekonom menemukan adanya anomali dimana keseimbangan pasca transfer bukan pada titik E_m melainkan pada titik E_{pp} yang dicirikan oleh pertumbuhan pada pajak dan pengeluaran pemerintah daerah. Dengan kata lain, transfer pemerintah pusat merangsang pertumbuhan pengeluaran pemerintah daerah, dan mereka tidak menggantikan pendapatan pajak pemerintah daerah. Hal inilah yang disebut sebagai fenomena *Flypaper Effect*.

Fenomena *Flypaper Effect* mengarah pada elastisitas pengeluaran terhadap transfer yang lebih tinggi daripada elastisitas pengeluaran terhadap penerimaan pajak daerah (Kuncoro, 2007). Fenomena *Flypaper Effect* membawa implikasi lebih luas bahwa transfer akan meningkatkan belanja Pemerintah Daerah yang lebih besar daripada penerimaan transfer itu sendiri (Turnbull, 1998 dalam Kuncoro, 2007). *Flypaper Effect* merupakan suatu kondisi keuangan pemerintah daerah yang membelanjakan lebih banyak dengan menggunakan dana transfer dibandingkan dengan menggunakan dana sendiri atau PAD (Mentayani, Hayati, dan Rusmanto, 2012). *Flypaper Effect* adalah kondisi dimana dorongan belanja daerah disebabkan oleh perubahan jumlah hibah dan pemerintah pusat lebih besar daripada dorongan yang disebabkan oleh perubahan pendapatan daerah sendiri (Saputra, dkk. 2013).

Flypaper Effect itu sendiri merupakan respon yang tidak simetris atau asimetris terhadap peningkatan dan penurunan penggunaan dana transfer dari pemerintah pusat, dimana dana transfer tersebut diberikan untuk jangka waktu tertentu dengan indikasi adanya pihak yang memperoleh keuntungan dari penerimaan transfer (*grants*) yang cenderung meningkat (Tresch, 2002 dalam Amalia, 2015). Dengan kata lain penemuan *Flypaper Effect* pada alokasi pengeluaran, maka diharapkan pemerintah dapat seminimum mungkin memperkecil respon yang berlebihan pada belanja daerah.

Ada dua teori utama dari beberapa penelitian tentang sumber munculnya *Flypaper Effect* yang sering digunakan yaitu *Fiscal illusion* dan *The Bureaucratic model*.

a. Teori Fiscal Illusion

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. Maksud dari penjelasan di atas dalam konteks penelitian ini adalah 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. Apabila terdapat respon yang asimetris terkait dengan penerimaan maupun pengeluaran maka dapat diindikasikan terjadi ilusi fiskal. (Shinta, 2009: 38).

Teori *fiscal illusion* menerangkan bahwa *Flypaper Effect* terjadi karena ketidaktahuan atau ketidakperdulian penduduk daerah tentang pembiayaan dan pembelanjaan serta keputusan yang diambil sebagai akibat dari kesalahan persepsi dari penduduk tersebut (Schwallie, 1986 dalam Sagba's dan Saruc, 2004). Inti dari gejala *flypaper effect* yang dirangkum Schwallie (1968) dalam Sagbas dan Saruc (2004):

Fiscal Illusion pada dana transfer adalah pemerintah sebenarnya menghasilkan output yang diminta penduduk, tetapi permintaan penduduk akan barang publik didasarkan pada kesalahan persepsi tentang bagaimana pembiayaan barang publik dan pembagian biaya yang telah ditanggung oleh penduduk. Sebab dalam teori tersebut, penduduk tidak diasumsikan salah dalam mengamati output yang sebenarnya atau manfaat yang akan diperoleh.

b. Model The Bureaucratic

Pada *Bureaucratic Model*, *Flypaper Effect* didefinisikan sebagai hasil dari perilaku memaksimalkan anggaran oleh birokrat yang lebih mudah menghabiskan transfer daripada melakukan kenaikan pajak (Sagba's dan Saruc, 2004). *Flypaper effect* dapat terjadi karena kekuasaan dan pengetahuan pemerintah daerah pada anggaran dan transfer pemerintah. Di sisi lain, birokrat mempunyai posisi yang kuat dalam pengambilan keputusan belanja publik. Birokrat akan berperilaku memaksimalkan anggaran sebagai bentuk implikasi dari kekuasaannya (Niskanen. 1968 dalam Kang dan Setyawan, 2012). Di dalam model *bureaucratic*, secara implisit mendukung *flypaper effect* sebagai konsekuensi dari perilaku birokrat yang bebas menghabiskan transfer daripada menaikkan pajak yang disebabkan anggapan bahwa program kenaikan pajak tidak populer di mata penduduk daerah.

Analisis mengenai *Flypaper Effect* mengandung dua prinsip dasar yaitu: 1) model yang menunjukkan bagaimana pemerintah merespon bantuan Dana Transfer (*grants*) yang akan digunakan untuk mengukur *demand* pelayanan publik; 2) model median (rata-rata) merupakan model yang dipilih untuk melihat respon transfer perwilayah yang menerima bantuan dana transfer dari pemerintah. Dimana pemerintah melihat ada indikasi bahwa Dana yang diberikan harus habis untuk dibelanjakan, sehingga anggapan tersebut dapat mempengaruhi pendapatan daerah mereka sendiri (Tresch dalam Fitri Amalia, 2015).

Syarat terjadinya *Flypaper Effect* adalah apabila efek (nilai koefisien) DAU terhadap belanja daerah lebih besar daripada efek PAD dan keduanya sama-

sama signifikan atau PAD tidak signifikan, maka dapat disimpulkan terjadi *Flypaper Effect* (Wulansari, 2015). Sementara itu, Gorodnichenko (2011, dalam Oktavia 2014) berpendapat bahwa fenomena *Flypaper Effect* dapat terjadi dalam dua versi yaitu peningkatan Pajak Daerah dan anggaran belanja pemerintah yang berlebihan, dan mengarah pada elastisitas pengeluaran terhadap transfer yang lebih tinggi daripada elastisitas pengeluaran terhadap penerimaan pajak daerah.

Flypaper Effect membawa implikasi di mana salah satunya akan meningkatkan belanja pemerintah daerah lebih besar daripada penerimaan transfer itu sendiri serta kecenderungan untuk menanti bantuan dari pusat dibanding mengelola sumber daya daerah sendiri. 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 penghasilan pertumbuhan PAD. 3) Menyebabkan unsur ketergantungan daerah kepada pemerintah pusat. 4) Adanya respon yang berlebihan dalam pemanfaatan Dana Transfer. Dan 5) Mengakibatkan kurangnya kemampuan kemandirian keuangan daerah pada Kabupaten/Kota yang bersangkutan (Walidi, 2009 dalam Oktavia 2014).

2.1.4 Pengertian dan Konsep Belanja Daerah

Seluruh pendapatan daerah yang diperoleh baik dari daerahnya sendiri maupun bantuan dari pemerintah pusat akan digunakan untuk membiayai seluruh pengeluaran daerah itu. Pendapatan daerah itu bisa berupa Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan dan lain-lain pendapatan daerah yang sah. Menurut UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, belanja

daerah adalah semua kewajiban daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode anggaran yang bersangkutan. Belanja Daerah berkaitan dengan Konsumsi Daerah. Pengeluaran konsumsi terdiri dari konsumsi pemerintah (government consumption) dan konsumsi rumah tangga (household consumption/private consumption).

Pembelian pemerintah atau belanja pemerintah adalah permintaan terhadap barang dan jasa. Pembelian pemerintah atas barang dan jasa dapat digolongkan kepada dua golongan yaitu konsumsi pemerintah dan investasi pemerintah (Mankiw, 2007). Dalam teori pengeluaran pemerintah maka pengeluaran pemerintah mencerminkan kebijakan pemerintah. Apabila pemerintah telah menetapkan suatu kebijakan untuk membeli barang dan jasa, pengeluaran pemerintah mencerminkan biaya yang harus dikeluarkan oleh pemerintah untuk melaksanakan kebijakan tersebut (Prasetya, 2012:5). Teori tentang pengeluaran pemerintah juga dapat dikelompokkan menjadi 2 (dua) bagian yaitu Teori Makro dan Teori Mikro.

a. Teori makro

Pengeluaran pemerintah dalam arti riil dapat dipakai sebagai indikator besarnya kegiatan pemerintah yang dibiayai oleh pengeluaran pemerintah. Semakin besar dan banyak kegiatan pemerintah semakin besar pula pengeluaran pemerintah yang bersangkutan.

b. Teori Mikro

Tujuan dari teori mikro mengenai perkembangan pengeluaran pemerintah adalah untuk menganalisis faktor-faktor yang menimbulkan permintaan akan barang publik dan faktor-faktor yang mempengaruhi tersedianya barang publik. Interaksi antara permintaan dan penawaran

untuk barang publik menentukan jumlah yang akan disediakan melalui anggaran belanja.

Belanja Daerah menurut Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 adalah kewajiban daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan. Belanja Daerah diprioritaskan untuk mendanai urusan pemerintah wajib yang terkait pelayanan dasar yang ditetapkan dengan standar pelayanan minimal dengan berpedoman pada standar teknis dan standar harga satuan regional sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan PP Kepmendagri No. 13/2006 dan revisinya Kepmendagri No. 59 tahun 2007 disebutkan bahwa belanja daerah adalah kewajiban pemerintah daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih, yang dipergunakan dalam rangka mendanai pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan provinsi atau kabupaten/kota. Urusan tersebut 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 dengan ketentuan perundang-undangan. Belanja daerah adalah semua pengeluaran kas daerah yang menjadi beban daerah dalam satu periode anggaran (Kusumadewi dan Rahman, 2007). Darise (2009) mengelompokkan belanja daerah menurut fungsi, organisasi, program, kegiatan, kelompok belanja, dan jenis belanja.

Adapun klasifikasi belanja daerah berdasarkan Permendagri No.13 Tahun 2006 adalah:

a. Klasifikasi belanja menurut urusan pemerintah

Klasifikasi Belanja menurut urusan pemerintah terdiri dari belanja urusan wajib dan belanja urusan pilihan. Belanja penyelenggaraan

urusan wajib diprioritaskan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat dalam upaya memenuhi kewajiban daerah yang diwujudkan dalam bentuk peningkatan pelayanan dasar, pendiri, kesehatan, fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak serta mengembangkan sistem jaminan sosial. Belanja menurut pilihan mencakup pertanian, kehutanan, Energi dan Sumber Daya Mineral, pariwisata, Kelautan dan Perikanan, perdagangan, Perindustrian dan transmigrasi.

b. Klasifikasi belanja menurut fungsi

Klasifikasi belanja menurut fungsi yang digunakan untuk tujuan keselarasan dan keterpaduan pengelolaan keuangan negara terdiri dari pelayanan umum, ketertiban dan ketentraman, ekonomi, lingkungan hidup, Perumahan dan fasilitas umum, kesehatan, pariwisata dan budaya, pendidikan, dan perlindungan sosial.

c. Klasifikasi belanja menurut organisasi

Klasifikasi belanja menurut organisasi disesuaikan dengan susunan organisasi pada masing-masing pemerintah daerah.

d. Klasifikasi belanja menurut program dan kegiatan

Klasifikasi belanja menurut program dan kegiatan disesuaikan dengan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan daerah.

Sedangkan klasifikasi belanja menurut kelompok terdiri dari **belanja tidak langsung dan belanja langsung**. Dimana **belanja tidak langsung** adalah yang dianggarkan tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Belanja tidak langsung terdiri dari belanja pegawai, belanja bunga, subsidi, belanja hibah, bantuan sosial, belanja bagi hasil, bantuan keuangan, dan

belanja tidak terduga. Sedangkan **belanja langsung** adalah belanja yang dianggarkan terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Belanja langsung terdiri dari belanja pegawai dan belanja barang dan jasa. Rumus untuk menghitung belanja daerah yaitu sebagai berikut,

$$\text{Belanja Daerah} = \text{Belanja Langsung} + \text{Belanja Tidak Langsung}$$

2.1.5 Pengertian dan Konsep Dana Alokasi Umum

Dana Alokasi Umum (DAU) merupakan sarana untuk kemampuan keuangan antar daerah yang dimaksudkan untuk mengurangi ketimpangan kemampuan keuangan antar daerah melalui penerapan formula yang mempertimbangkan potensi daerahnya. Ketimpangan ekonomi antara satu Provinsi dengan Provinsi lain tidak dapat dihindari dengan adanya desentralisasi fiskal (Halim, 2009). Untuk menanggulangi ketimpangan tersebut, Pemerintah pusat berinisiatif untuk memberikan subsidi berupa DAU kepada daerah. Dana Alokasi Umum, selanjutnya disebut DAU adalah Dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antardaerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi (Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, pasal 1 ayat 47). Dana Alokasi Umum (DAU) merupakan *block grant* yang diberikan kepada semua kabupaten/kota untuk tujuan mengisi kesenjangan antara kapasitas fiskal dan kebutuhan fiskalnya, dan didistribusikan dengan formula berdasarkan prinsip-prinsip tertentu (Kuncoro, 2004:30). Dengan kata lain, tujuan penting alokasi Dana Alokasi Umum adalah dalam kerangka pemerataan kemampuan penyediaan pelayanan publik antarpemerintah daerah di Indonesia.

Secara definisi Dana Alokasi Umum diartikan sebagai Salah satu komponen dari Dana Perimbangan pada APBN, yang pengalokasiannya

didasarkan atas konsep Kesenjangan Fiskal atau Celah Fiskal (*Fiscal Gap*), yaitu selisih antara Kebutuhan Fiskal dengan Kapasitas Fiskal, Instrumen untuk mengatasi *horizontal imbalance* (Sidik, dalam Kuncoro, 2004:30). Dana ini dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah di mana penggunaannya ditetapkan sepenuhnya oleh daerah dan *Equalization grant*, yaitu berfungsi untuk menetralisasi ketimpangan kemampuan keuangan dengan adanya Pendapatan Asli Daerah, Bagi Hasil Pajak dan Bagi Hasil Sumber Daya Alam yang diperoleh daerah. Jumlah Dana alokasi umum masing-masing daerah ditentukan berdasarkan potensi daerah, kebutuhan pembiayaan untuk mendukung penyelenggaraan pemerintah di daerah dan tersedianya dana APBN (Mardiasmo, 2002). Daerah yang potensi fiskalnya besar tetapi kebutuhan fiskalnya kecil akan memperoleh alokasi Dana Alokasi Umum yang relatif kecil. Sebaliknya, daerah yang potensi fiskalnya kecil tetapi kebutuhan fiskalnya besar akan memperoleh dana alokasi umum yang relatif besar.

Dana Alokasi Umum adalah Dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pembelanjaan. Adapun cara menghitung DAU menurut ketentuan adalah sebagai berikut (Halim, 2009):

- a. Dana Alokasi Umum (DAU) ditetapkan sekurang-kurangnya 26% dari penerimaan dalam negeri yang ditetapkan dalam APBN.
- b. Dana Alokasi Umum (DAU) untuk daerah propinsi dan untuk Kabupaten/Kota ditetapkan masing-masing 10% dan 90% dari Dana Alokasi Umum sebagaimana ditetapkan diatas.
- c. Dana Alokasi Umum (DAU) untuk suatu Kabupaten/Kota tertentu ditetapkan berdasarkan perkalian jumlah Dana Alokasi Umum untuk

Kabupaten/Kota yang ditetapkan APBN dengan porsi Kabupaten/Kota yang bersangkutan.

- d. Porsi Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud di atas merupakan proporsi bobot Kabupaten/Kota di seluruh Indonesia. (Bambang Prakosa, 2004).

Sedangkan menurut PP No. 53 Tahun 2009 tentang Dana Alokasi Umum Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota Tahun 2010 bahwa Dana alokasi Umum dalam Peraturan Presiden ini adalah Dana Alokasi Umum Murni sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 47 Tahun 2009 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2010. Proporsi Dana Alokasi Umum untuk Daerah provinsi, kabupaten, dan Kota ditetapkan sebagai berikut:

- a. Untuk daerah Provinsi sebesar 10% (sepuluh persen) dari jumlah keseluruhan Dana Alokasi Umum.
- b. Untuk daerah Kabupaten dan Kota sebesar 90% (sembilan puluh persen) dari jumlah keseluruhan Dana Alokasi Umum. Menurut Undang-Undang No.33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah bahwa kebutuhan DAU oleh suatu daerah (Provinsi, Kabupaten, dan Kota) ditentukan dengan menggunakan pendekatan *Fiscal Gap*, dimana kebutuhan DAU suatu daerah ditentukan atas kebutuhan daerah dengan potensi daerah. Dana Alokasi Umum digunakan untuk menutup celah yang terjadi karena kebutuhan daerah melebihi dari potensi penerimaan daerah yang ada.

2.1.6 Pengertian dan Konsep Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Pendapatan Asli Daerah adalah penerimaan daerah dari berbagai usaha pemerintah daerah untuk mengumpulkan dana guna keperluan daerah yang bersangkutan dalam membiayai kegiatan rutin maupun pembangunannya. Pendapatan asli daerah diartikan sebagai pendapatan daerah yang tergantung pada keadaan perekonomian dan potensi dari sumber-sumber pendapatan asli daerah itu sendiri (Bahrul, 2010). Pendapatan Asli Daerah yaitu pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan (Darise, 2009). Pendapatan Asli Daerah sebagai salah satu sumber pendapatan daerah merupakan sumber pendapatan yang dapat diperoleh dengan memanfaatkan serta mengelola sumber-sumber keuangan daerahnya sendiri. Pendapatan asli daerah yang merupakan sumber penerimaan daerah sendiri perlu terus ditingkatkan agar dapat menanggung sebagian beban belanja yang diperlukan untuk penyelenggaraan pemerintahan dan kegiatan pembangunan yang setiap tahun meningkat sehingga kemandirian otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggungjawab dapat dilaksanakan.

Sesuai dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014, Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah penerimaan yang bersumber dari potensi masing-masing daerah yang berfungsi sebagai modal dasar Pemerintah Daerah dan mengurangi dependensi dana dari Pemerintah Pusat. Pendapatan Asli Daerah merupakan Pendapatan Daerah yang bersumber dari hasil Pajak Daerah, hasil Retribusi Daerah, hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang dipisahkan, dan lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah, yang bertujuan untuk memberikan keleluasaan kepada Daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas Desentralisasi. Keempat komponen

tersebut sangat penting dan masing-masing memberikan kontribusi bagi penerimaan PAD.

Pentingnya Pendapatan Asli Daerah sebagai sumber keuangan daerah, sebagai berikut yaitu Daerah Otonom harus memiliki keuangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangan sendiri, mengelola dan menggunakan keuangan sendiri yang cukup memadai untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerahnya. Ketergantungan pada bantuan pusat harus seminimal mungkin sehingga Pendapatan Asli Daerah harus menjadi bagian sumber keuangan terbesar yang didukung oleh kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah sebagai prasyarat mendasar dalam sistem pemerintahan Negara. Besarnya Pendapatan Asli Daerah sangat menentukan tingkat perkembangan otonomi suatu daerah. Semakin besar jumlah penerimaan Pendapatan Asli Daerah berarti semakin besar pula kesempatan daerah tersebut untuk mengadakan perkembangan dan pembangunan daerah menuju penyelenggaraan otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab.

Setiap daerah berkewajiban mensukseskan pembangunan daerah dan harus mampu mengandalkan pendapatan daerahnya terutama yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah. Untuk meningkatkan PAD, setiap daerah harus menggali segala Sumber Dana yang ada, yang berguna sebagai pembiayaan pembangunan daerahnya masing-masing. Pendapatan Asli Daerah inilah yang akan membantu dana yang diperoleh dari pemerintah pusat untuk memenuhi kebutuhan anggaran pendapatan daerah. Sumber-sumber pendapatan potensial yang dimiliki suatu daerah akan menentukan juga tingkat kemampuan keuangannya. Setiap daerah mempunyai potensi pendapatan yang berbeda karena perbedaan kondisi ekonomi, sumber daya alam, besaran wilayah, tingkat

pengangguran dan jumlah penduduk. Untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah, setiap daerah harus menggali segala Sumber Dana yang ada, yang berguna sebagai pembiayaan pembangunan daerahnya masing-masing. Pendapatan Asli Daerah inilah yang akan membantu dana yang diperoleh dari pemerintah pusat untuk memenuhi kebutuhan anggaran pendapatan daerah.

Pendapatan Asli Daerah merupakan semua penerimaan yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah tersebut beserta kontribusi dari masyarakat daerah setempat yaitu berasal pajak daerah, retribusi daerah, laba BUMD, penerimaan lain-lain yang sah dan bukan dari pajak atau retribusi (Abdullah, dkk, 2015). Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah. Sumber Pendapatan Asli Daerah terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil Pengelolaan Kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah (Halim, 2007). Jadi, rumus yang digunakan untuk menghitung Pendapatan Asli Daerah:

$$\text{Pendapatan Asli Daerah} = \text{Pajak Daerah} + \text{Retribusi Daerah} + \text{Hasil Pengelolaan Daerah yang Dipisahkan} + \text{Lain-Lain PAD yang Sah}$$

2.1.7 Pengertian dan Konsep Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) perkapita

Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) menurut Badan Pusat Statistik adalah sebagai jumlah nilai tambah bruto yang dihasilkan oleh unit usaha dalam suatu wilayah domestik. Atau merupakan jumlah hasil seluruh nilai barang dan jasa akhir yang dihasilkan oleh seluruh kegiatan ekonomi dalam suatu wilayah. PDRB merupakan salah satu indikator penting dalam pertumbuhan ekonomi di suatu wilayah tertentu dan dalam suatu periode tertentu (setahun) yang dihasilkan oleh seluruh kegiatan ekonomi dalam suatu negara atau suatu daerah,

ada dua cara dalam penyajian PDRB, yaitu atas dasar harga berlaku dan atas dasar harga konstan. PDRB atas dasar harga berlaku menunjukkan nilai tambah barang dan jasa yang dihitung menggunakan harga pada tahun berjalan dan digunakan untuk mengetahui kemampuan sumber daya ekonomi dan struktur daerah ekonomi suatu daerah. Sedangkan PDRB atas dasar harga konstan menunjukkan nilai tambah barang dan jasa tersebut dapat dihitung menggunakan harga barang yang berlaku pada satu tahun tertentu sebagai tahun dasar dan digunakan untuk mengetahui pertumbuhan ekonomi secara riil dari tahun ke tahun.

Untuk menghitung angka-angka PDRB ada tiga pendekatan yang dapat digunakan yaitu pendekatan produksi, pendekatan pendapatan dan pendekatan pengeluaran:

1. Pendekatan Produksi, PDRB adalah jumlah nilai tambah atas barang dan jasa yang dihasilkan oleh berbagai unit produksi di wilayah suatu daerah dalam jangka waktu tertentu (biasanya satu tahun).
2. Pendekatan Pendapatan, PDRB merupakan jumlah balas jasa yang diterima oleh faktor-faktor produksi yang ikut serta dalam proses produksi di suatu daerah dalam jangka waktu tertentu (biasanya satu tahun).
3. Pendekatan Pengeluaran, PDRB adalah semua komponen permintaan akhir yang terdiri dari: (1) pengeluaran konsumsi rumahtangga dan lembaga swasta nirlaba, (2) konsumsi pemerintah, (3) pembentukan modal tetap domestik bruto, (4) perubahan stok dan (5) ekspor neto, (ekspor neto merupakan ekspor dikurangi impor).

Secara konsep tiga pendekatan tersebut akan menghasilkan angka yang sama. Dalam publikasi ini disajikan PDRB dengan pendekatan produksi dimana

unit-unit produksi dalam penyajian ini dikelompokkan menjadi 17 kategori lapangan usaha. Selain digunakan untuk membedakan tingkat kemajuan ekonomi antara negara maju dan negara sedang berkembang, PDRB perkapita juga dapat digunakan sebagai indikator pembangunan. PDRB per kapita dapat memberikan gambaran mengenai laju pertumbuhan kesejahteraan masyarakat di berbagai negara dapat juga menggambarkan perubahan corak perbedaan tingkat kesejahteraan masyarakat yang sudah terjadi di berbagai negara. Akan tetapi dalam menggunakan PDRB perkapita sebagai salah satu indikator pembangunan harus hati-hati. Dikarenakan adanya pendapat yang menyebutkan bahwa pembangunan bukan hanya sekedar meningkatkan pendapatan riil saja, akan tetapi kenaikan tersebut harus berkesinambungan serta harus disertai pula oleh perubahan sikap dan kebiasaan sosial yang sebelumnya menghambat kemajuan ekonomi.

2.2 Hubungan Antar Variabel

2.2.1 Hubungan Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Belanja Daerah

Dana Alokasi Umum (DAU) merupakan salah satu sumber pendapatan penting bagi sebuah daerah. Berdasarkan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Dana Alokasi Umum, DAU merupakan Dana yang berasal dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan meratakan kemampuan keuangan daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. DAU menjadi jaminan kesinambungan penyelenggaraan Pemerintah Daerah di seluruh daerah dalam rangka penyediaan pelayanan dasar kepada masyarakat. Dibeberapa daerah peran Dana Alokasi Umum sangat signifikan karena kebijakan belanja daerah lebih didominasi oleh jumlah

dana alokasi umum dari pada pendapatan asli daerah (Sidik, et.al. 2002). Dana transfer ini akan menambah alokasi Belanja Daerah yang berguna untuk memenuhi segala pelayanan masyarakat serta pembangunan daerahnya. Terlebih lagi adanya tujuan untuk pemerataan dengan memperhatikan kondisi sekitar sehingga perbedaan antara daerah yang maju dengan daerah yang belum berkembang dapat diperkecil. Sehingga dengan ini, Pemerintah Daerah akan memacu untuk terus mengembangkan daerahnya dengan menggunakan Belanja Daerah yang telah ditetapkan.

Pengalokasian Dana Alokasi Umum di daerah tertentu didasarkan pada besar/kecil suatu celah fiskal (*fiscal gap*) yang terdapat disuatu daerah, yang merupakan selisih antara kebutuhan daerah (*fiscal need*) dan potensi daerah (*fiscal capacity*). Daerah dengan potensi fiskal besar tetapi kebutuhan fiskalnya kecil akan memperoleh alokasi DAU yang relatif lebih kecil. Begitu juga sebaliknya, daerah yang memiliki potensi fiskal kecil tetapi kebutuhan fiskalnya besar, akan memperoleh alokasi DAU yang relatif besar. Semakin besar kebutuhan fiskal suatu daerah, maka belanja daerah di daerah tersebut akan semakin besar pula (Nurdini, dkk, 2014). Apabila terjadi peningkatan terhadap jumlah alokasi DAU, maka belanja daerah yang dikeluarkan oleh pemerintah juga ikut meningkat (Jolianis, 2014).

Dalam penelitian yang dilakukan oleh Wiwin anggriani salawali, Paulus Kindangen and Agnes L.ch. P. Lapien, menemukan bahwa Dana Alokasi Umum di sepuluh Kabupaten/Kota di Sulawesi Tengah memiliki pengaruh signifikan dan lebih dominan dalam membiayai belanja daerah. Hal ini sejalan dengan hasil penelitian Maimunah (2006), Kurnia (2013), Lambut dkk (2013), dan Purbarini (2015). Sehingga dapat dikatakan pemerintah daerah dalam melakukan belanja

tahun berjalan dipengaruhi oleh jumlah Dana Alokasi Umum yang diperoleh pada tahun yang sama. Hasil penelitian Prakoso (2004) juga memperoleh bukti empiris bahwa jumlah belanja modal dipengaruhi oleh Dana Alokasi Umum yang diterima dari pemerintah pusat. Penelitian berikutnya yang dilakukan oleh Harianto dan Adi (2007) semakin memperkuat bukti empiris tersebut. Mereka menemukan bahwa ketergantungan pemerintah daerah terhadap Dana Transfer dari pemerintah pusat (DAU) menjadi semakin tinggi. Sesuai penjelasan diatas, dapat disimpulkan semakin tinggi Dana Alokasi Umum maka alokasi anggaran belanja daerah juga meningkat. Hal ini disebabkan karena daerah yang memiliki pendapatan (DAU) yang besar maka alokasi untuk pengeluaran (belanja) daerah semakin tinggi.

4.2.2 Hubungan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Daerah

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan seluruh penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah (Halim, 2007). Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan salah satu sumber pendapatan suatu daerah dari potensi-potensi yang dimiliki oleh daerah itu sendiri. Sumber Pendapatan Asli Daerah terdiri di antaranya yaitu Pajak serta Retribusi Daerah, Hasil Pengelolaan Kekayaan daerah yang dipisah, Lain-lain PAD yang sah. Pendapatan Asli Daerah yang dimiliki suatu daerah dapat dijadikan sebagai tolok ukur atas kemandirian suatu daerah. Daerah yang berpotensi besar dari sumber daya alamnya serta ditunjang dengan sarana maupun prasarana yang memadai akan berpengaruh pada tingkat produktivitas masyarakatnya pada daerah tersebut yang pada akhirnya akan menambah Pendapatan Asli Daerah (PAD). Jika PAD suatu daerah meningkat, maka Dana yang dimiliki oleh pemerintah daerah akan lebih tinggi sehingga Pemerintah Daerah akan berinisiatif untuk lebih menggali

sumber potensi-potensi daerah. Hal ini menunjukkan bahwa jika PAD suatu daerah meningkat, maka kemampuan daerah untuk melakukan pengeluaran belanja daerah pun akan ikut meningkat (Devita, dkk, 2014).

Pendapatan Asli Daerah berpengaruh signifikan dan positif terhadap belanja daerah (Rahmawati dan Suryono, 2015). Hal ini berarti bahwa pemerintah daerah yang memiliki peningkatan dalam jumlah Pendapatan Asli Daerah, maka terjadi peningkatan pula pada jumlah belanja yang dikeluarkan. Pendapatan asli daerah (terutama pajak) akan memberi pengaruh terhadap pengeluaran anggaran belanja pemerintah daerah, atau yang lebih dikenal dengan nama tax spend hypothesis (Maimunah dan Akbar, 2008). Daerah yang memiliki Pendapatan Asli Daerah tinggi akan memiliki pengeluaran untuk alokasi belanja daerah yang tinggi pula (Jolianis, 2014). Semakin tinggi Pendapatan Asli Daerah yang diperoleh oleh daerah tersebut, semakin tinggi pula kemampuan daerah dalam rangka memenuhi kebutuhannya sendiri tanpa bergantung kepada pemerintah pusat (Nurdini, 2014). Hal ini menunjukkan bahwa tingkat ketergantungan dengan pemerintah pusat rendah. Penelitian lain membuktikan bahwa Pendapatan Asli Daerah mempengaruhi Belanja Daerah. Dari penelitian tersebut dapat disimpulkan bahwa Pendapatan Asli Daerah memiliki peran yang cukup signifikan dalam menentukan kemampuan daerah untuk membiayai pengeluaran daerah terutama untuk pembangunan (Liando dan Hermanto, 2017 dan Maimunah, 2006). Oleh karena itu semakin tinggi sumber Pendapatan Asli Daerah maka akan semakin besar anggaran belanja yang dikeluarkan.

4.2.3 Hubungan PDRB Perkapita terhadap Belanja Daerah

PDRB per kapita dapat memberikan gambaran mengenai laju pertumbuhan kesejahteraan masyarakat di berbagai negara dapat juga menggambarkan

perubahan corak perbedaan tingkat kesejahteraan masyarakat yang sudah terjadi di berbagai negara. Pertumbuhan ekonomi yang dicerminkan melalui PDRB merupakan salah satu tujuan penting dari pemerintah pusat dan daerah yang mendorong dilakukannya pembangunan ekonomi. Pembangunan perekonomian dapat ditandai dengan adanya peningkatan terhadap produktivitas dan pendapatan perkapita penduduk yang mendorong terjadinya perbaikan kesejahteraan yang dapat dicerminkan dengan peningkatan pelayanan publik baik sarana maupun prasarana yang dapat menunjang kegiatan perekonomian. Hal tersebut direalisasikan melalui belanja daerah.

Apabila pertumbuhan ekonomi meningkat, maka akan meningkatkan meningkatkan belanja daerah untuk memperbaiki dan melengkapi sarana dan prasarana sehingga pertumbuhan ekonomi kedepannya akan semakin membaik (Jaya dan Dwirandra, 2014). Penelitian Sasana (2011) menyatakan bahwa PDRB perkapita berpengaruh positif terhadap belanja daerah Kabupaten/Kota di Jawa Barat. Penelitian serupa yang dilakukan oleh yang dilakukan oleh Maimunah dan Akbar (2008), menyatakan bahwasanya PDRB perkapita berpengaruh positif terhadap belanja daerah.

2.3 Tinjauan Empiris

Masdjodjo dan Sukartono (2009) melakukan penelitian tentang pengaruh pendapatan asli daerah (PAD) dan Dana Perimbangan terhadap Belanja Daerah serta analisis *Flypaper Effect* Kabupaten/Kota di Jawa Tengah tahun 2006-2008. Dari penelitian tersebut diperoleh kesimpulan bahwa Pendapatan Asli Daerah, Dana Bagi Hasil, dan Dana Alokasi Umum memiliki pengaruh positif dan signifikan terhadap Belanja Daerah, sedangkan Dana Alokasi Khusus tidak

berpengaruh signifikan terhadap Belanja Daerah. Hasil perbandingan uji statistik t, sig, Korelasi dan Koefisien Determinasi dari Dana Alokasi Umum terhadap Belanja Daerah adalah lebih besar daripada statistik Pendapatan Asli Daerah. Oleh karena itu terjadi *Flypaper Effect* pada Belanja Daerah di Provinsi Jawa Tengah.

Sejalan dengan Santoso, Suparta, dan Saimul (2015) melakukan penelitian tentang *Flypaper Effect* pada pengelolaan keuangan daerah di Provinsi Lampung. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum, dan Pendapatan Asli Daerah secara bersama-sama berpengaruh signifikan terhadap Belanja Daerah. Secara parsial variabel yang berpengaruh terhadap Belanja Daerah secara positif dan signifikan hanya Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum, sedangkan variabel Dana Bagi Hasil tidak berpengaruh terhadap Belanja Daerah. Nilai koefisien Dana Alokasi Umum lebih besar daripada nilai koefisien Pendapatan Asli Daerah dan keduanya signifikan, hal ini membuktikan bahwa telah terjadi *Flypaper Effect* pada Belanja Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Lampung.

Selain itu, penelitian yang dilakukan oleh Kentica Puri Maharani (2018) mengenai Analisis *Flypaper Effect* dan faktor-faktor yang mempengaruhi Belanja Daerah Kabupaten/Kota Di Provinsi Jawa Tengah tahun 2009-2014. Uji Validitas Pengaruh (Uji t) secara *cross section* menunjukkan bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) memiliki pengaruh positif signifikan terhadap belanja daerah, Dana Alokasi Umum (DAU) memiliki pengaruh positif signifikan terhadap belanja daerah, Dana Alokasi Khusus (DAK) memiliki pengaruh positif signifikan terhadap belanja daerah, dan Jumlah Penduduk (JP) memiliki pengaruh negative tidak signifikan terhadap belanja daerah. Sedangkan Uji Validitas Pengaruh (Uji

t) secara *time series* menunjukkan bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) memiliki pengaruh positif signifikan terhadap belanja daerah, Dana Alokasi Umum (DAU) memiliki pengaruh positif signifikan terhadap belanja daerah, Dana Alokasi Khusus (DAK) memiliki pengaruh positif tidak signifikan terhadap belanja daerah, dan jumlah penduduk (JP) memiliki pengaruh positif tidak signifikan terhadap belanja daerah. Dan berdasarkan hasil regresi baik secara *cross section* maupun *time series* menunjukkan adanya fenomena *Flypaper Effect*.

Wulansari (2015) juga melakukan penelitian tentang pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Perimbangan terhadap Belanja Daerah serta analisis *Flypaper Effect* di Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah, Jawa Timur, dan Jawa Barat tahun 2012-2013. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Bagi Hasil (DBH) berpengaruh terhadap Belanja daerah, sedangkan Dana Alokasi Khusus (DAK) tidak berpengaruh terhadap Belanja Daerah, Dari hasil analisis yang dilakukan peneliti juga membuktikan bahwa terjadi fenomena *Flypaper Effect* pada Belanja Daerah di Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah, Jawa Timur dan Jawa Barat.

Adapun Maimunah (2006) melakukan penelitian dengan mengambil sampel pada Kabupaten/Kota di Pulau Sumatera. Hasil penelitian yang dilakukan Mutiara Maimunah menunjukkan bahwa secara terpisah maupun serempak, Dana Alokasi Umum dan Pendapatan Asli Daerah berpengaruh secara signifikan terhadap Belanja Daerah, baik tanpa lag maupun dengan lag. Ketika diregresi secara serempak baik dengan maupun tanpa lag, pengaruh Dana Alokasi Umum terhadap Belanja Daerah lebih kuat daripada pengaruh Pendapatan Asli Daerah.

Ini berarti telah terjadi *Flypaper Effect* pada Belanja Daerah pada kabupaten/kota di Sumatera.

Dan Penelitian tentang analisis pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Daerah (BD) di Indonesia yang sudah dilakukan oleh Abdul Halim dan Sukriy Abdullah (2003) pada Pemerintah kabupaten/kota di pulau Sumatera, Jawa dan Bali. Hasil penelitian pada kabupaten/kota di Jawa dan Bali menunjukkan bahwa secara terpisah, Dana Alokasi Umum dan Pendapatan Asli Daerah berpengaruh signifikan terhadap Belanja Daerah, baik dengan lag maupun tanpa lag. Ketika tanpa menggunakan lag, pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap belanja daerah lebih kuat daripada Dana Alokasi Umum, tetapi dengan digunakan lag, pengaruh DAU terhadap Belanja Daerah justru lebih kuat daripada PAD. Hal ini berarti terjadi *flypaper effect* dalam respon Pemda terhadap Dana Alokasi Umum dan Pendapatan Asli Daerah. Dari hasil penelitian tersebut, diketahui bahwa stimulus untuk melakukan Belanja Daerah pada tahun t dipengaruhi oleh transfer pemerintah pusat yang diterima daerah periode $t-1$.

2.4 Kerangka konseptual penelitian

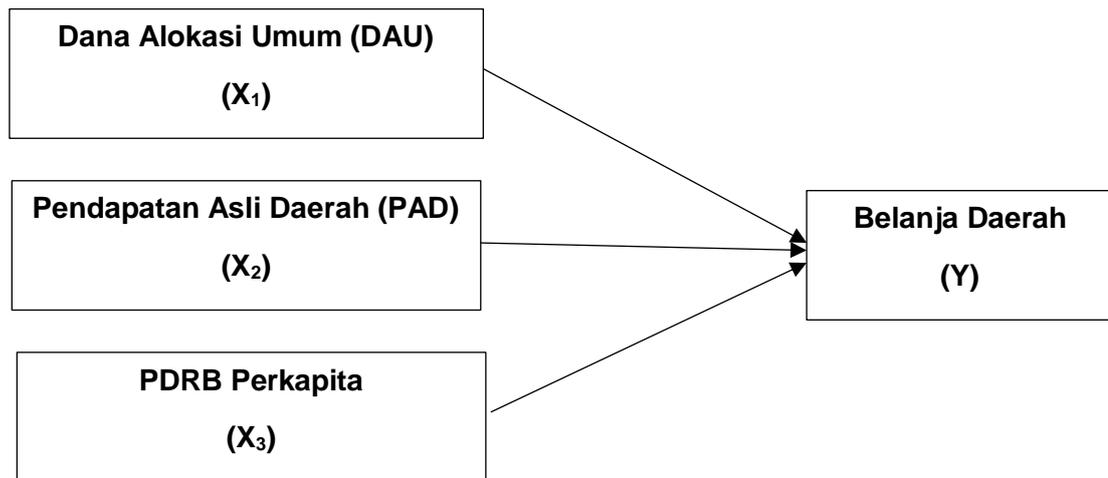
Dalam Undang-Undang No.23 Tahun 2014 disebutkan bahwa dalam pelaksanaan kewenangan pemerintahan daerah (membiayai belanja daerah), pemerintah pusat akan mentransfer Dana Perimbangan yang terdiri dari Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, dan Dana Bagi Hasil. Disamping dana perimbangan tersebut, pemerintah daerah memiliki sumber pendanaan sendiri yang disebut dengan Pendapatan Asli Daerah, Pembiayaan dan lain-lain

pendapatan daerah yang sah. Dari pernyataan ini, dapat disimpulkan bahwa Hubungan DAU dan PAD berhubungan positif.

Fenomena *Flypaper effect* menggambarkan respon pemerintah daerah terhadap pengeluaran sebagai akibat adanya penerimaan Dana Transfer khususnya pada *Unconditional Grants/Blok Grants*. *Flypaper effect* ini merupakan kondisi dimana komposisi dana yang digunakan oleh pemerintah daerah dalam membiayai belanja daerahnya lebih banyak bersumber dari dana transfer daripada dana pribadinya. Adanya Dana Transfer diterima pemerintah daerah dalam kerangka keseimbangan fiskal menyebabkan pemerintah daerah secara konsisten lebih memfokuskan peningkatan pengeluaran daerah melalui Dana Alokasi Umum (DAU) daripada menggunakan dana yang berasal dari peningkatan penerimaan pendapatan yang dihasilkan daerah secara mandiri. Dana Alokasi Umum (DAU) memang meningkatkan pengeluaran konsumsi barang publik, namun dalam kenyataannya tidak menjadi substitusi bagi pajak daerah sehingga hal inilah yang disebut sebagai *Flypaper effect*.

Flypaper effect tidak disimbolkan dalam kerangka konseptual dikarenakan *Flypaper effect* merupakan suatu fenomena yang terjadi saat pemerintah daerah merespon Belanja Daerah lebih banyak dengan menggunakan DAU daripada menggunakan PAD. Fenomena *Flypaper Effect* dapat terjadi dalam dua hal. Pertama, merujuk pada peningkatan pajak daerah dan anggaran belanja pemerintah yang berlebihan. Kedua, mengarah pada elastisitas pengeluaran terhadap transfer lebih tinggi dibandingkan dengan elastisitas pengeluaran terhadap penerimaan pajak daerah (Gorodnichenko dalam Hastuti, 2011). Untuk membuktikan adanya fenomena *Flypaper Effect* tersebut, maka penelitian ini menggunakan variabel-variabel antara lain, Dana Alokasi Umum (DAU) (X_1),

Pendapatan Asli Daerah (PAD) (X_2), dan variabel tambahan yaitu PDRB Perkapita (X_3), yang mempengaruhi Belanja Daerah (Y) di Provinsi Sulawesi Selatan. Dari pemaparan tersebut maka dapat dibuat kerangka konseptual penelitian sebagaimana pada gambar berikut.



Gambar 2.2 Kerangka Koseptual Penelitian

2.5 Hipotesis penelitian

Berdasarkan kerangka konseptual tersebut di atas, maka dirumuskan hipotesis sebagai berikut:

1. Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh positif terhadap Belanja Daerah di Provinsi Sulawesi Selatan tahun 2006-2020.
2. Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh positif terhadap Belanja Daerah di Provinsi Sulawesi Selatan tahun 2006-2020.
3. PDRB Perkapita berpengaruh positif terhadap Belanja Daerah di Provinsi Sulawesi Selatan tahun 2006-2020.
4. Terjadi *Flypaper Effect* pada Belanja Daerah di Provinsi Sulawesi Selatan tahun 2006-2020.