

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1.Landasan Teori

2.1.1. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Menurut Undang-Undang nomor 25 Tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, “Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah adalah suatu rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan berdasarkan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan Belanja Daerah”. Menurut UU No. 17 tahun 2003 butir 8 tentang Keuangan Negara menyatakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah suatu rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Di era pra-reformasi, bentuk dan susunan APBD mengalami dua kali perubahan. Susunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) mula-mula (berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1975) terdiri dari anggaran rutin dan anggaran pembangunan. Susunan demikian kemudian mengalami perubahan dengan dikeluarkannya beberapa peraturan pada tahun 1984-1988, bentuk Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) berubah terbagi menjadi pendapatan dan belanja, terbagi lagi menjadi pendapatan dari daerah, penerimaan pembangunan, dan urusan kas dan perhitungan (UKP). Belanja juga diperinci menjadi belanja rutin yang diklasifikasikan menjadi sepuluh bagian dan

belanja pembangunan diklasifikasikan menjadi 21 sektor (Halim dan Kusufi, 2014: 22).

Perubahan kedua di era pra-reformasi terjadi pada tahun 1998 yaitu pada bagian pendapatan dari daerah. Perubahan yang terjadi ialah pada klasifikasinya. Apabila pada bentuk sebelumnya pendapatan daerah terbagi menjadi empat yaitu sisa lebih perhitungan tahun lalu, Pendapatan Asli Daerah (PAD), bagi hasil pajak/bukan pajak, serta sumbangan dan bantuan, maka pada bentuk yang baru bagi hasil pajak/bukan pajak serta sumbangan dan bantuan menjadi satu bagian. Bagian tersebut ialah pendapatan yang berasal dari pemberian pemerintah dan/atau instansi yang lebih tinggi.

Peraturan-peraturan di era reformasi keuangan daerah mengisyaratkan supaya laporan keuangan semakin informatif. Dalam bentuk yang baru, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) terbagi menjadi 3 bagian, yaitu pendapatan, belanja, dan pembiayaan. Selain itu, dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) mungkin terdapat surplus atau defisit. Pos pembiayaan ini merupakan alokasi surplus atau sumber penutupan defisit anggaran. Dalam bentuk Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang baru ini juga, pendapatan dibagi menjadi tiga kategori yaitu Pendapatan Asli Daerah (PAD), dana perimbangan dan lain-lain pendapatan daerah yang sah. Kemudian belanja, menurut Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2002, terbagi menjadi empat yaitu belanja aparatur daerah, belanja pelayanan publik, belanja bagi hasil dan bantuan keuangan, serta belanja tidak terduga. Setelah berlakunya Permendagri Nomor 13

Tahun 2006, belanja hanya digolongkan menjadi dua yaitu belanja langsung dan belanja tidak langsung (Halim dan Kusufi, 2014: 24).

Dalam mekanisme perencanaan Penganggaran dan Belanja Daerah pemerintah akan mengalokasikan sumber-sumber serta pengeluaran yang dibagi menjadi beberapa unsur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), yaitu (1) Anggaran pendapatan terdiri atas: Pendapatan Asli Daerah (PAD), yang terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah, dan penerimaan lain-lain; Bagian dana perimbangan, yang meliputi Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK); Pendapatan lain-lain yang sah, seperti dana hibah dan dana darurat. (2) Anggaran belanja, yang dimanfaatkan untuk keperluan penyelenggaraan tugas pemerintahan di daerah. (3) Pembiayaan, yaitu setiap penerimaan yang harus dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun tahun-tahun anggaran berikutnya (Putra, 2018: 6).

2.1.2. Pendapatan Asli Daerah (PAD)

2.1.2.1. Definisi Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Menurut UU Nomor 33 Tahun 2004 Pasal 1 angka 18 Pendapatan Asli Daerah adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan menurut Halim (2017:164) Pendapatan Asli Daerah adalah salah satu komponen sumber penrimaan daerah selain penerimaan dana transfer, dan lain-lain pendapatan yang sah. Menurut UU Nomor 33 Tahun 2004 Pasal 6 ayat 1, sumber

Pendapatan Asli Daerah terdiri dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah penerimaan murni daerah serta peranannya merupakan indikator sejauh mana sudah dilaksanakan otonomi tersebut secara luas, nyata, dan bertanggung jawab. Dengan penggalan dan peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang maksimal diharapkan pemerintah daerah juga mampu meningkatkan kemampuannya dalam penyelenggaraan urusan daerah (Putra, 2018: 150).

Dalam upaya penggalan sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah, bukanlah tanpa masalah. Menurut Yunanto (2010) yang dikutip dari penelitian Santosa (1995) dalam Halim (2017:165) ada beberapa hal yang bisa menyebabkan rendahnya Pendapatan Asli Daerah, yaitu:

- a. Banyaknya sumber pendapatan kabupaten/kota yang besar tetapi digali oleh instansi yang lebih tinggi
- b. Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) belum banyak memberikan keuntungan kepada pemerintah daerah
- c. Kurangnya kesadaran masyarakat dalam membayar pajak dan retribusi daerah
- d. Adanya kebocoran-kebocoran
- e. Adanya biaya pungut yang masih tinggi
- f. Banyaknya peraturan daerah (PERDA) yang belum disesuaikan dan disempurnakan

- g. Kemampuan masyarakat untuk membayar pajak dan retribusi sangat rendah
- h. Perhitungan potensi tidak dilakukan

Adanya hak, wewenang, dan kewajiban yang diberikan kepada daerah untuk mengatur serta mengurus rumah tangganya sendiri, merupakan satu upaya untuk meningkatkan peran pemerintah daerah dalam mengembangkan potensi daerahnya dengan mengelola sumber-sumber pendapatan daerah secara efisien dan efektif khususnya pendapatan daerah sendiri.

2.1.2.2. Sumber-Sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Menurut Putra (2018: 153) sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) terdiri dari:

- a. Pajak Daerah

Menurut Pasal 1 ayat 6 UU No. 34 Tahun 2000 pajak daerah adalah pungutan wajib yang dilakukan terhadap orang pribadi atau badan oleh daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah.

Menurut Pasal 1 ayat 10 UU No. 28 Tahun 2009 pajak daerah, yang selanjutnya disebut Pajak, adalah kontribusi wajib kepada daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Menurut Mardiasmo (2011:12) pajak daerah adalah kontribusi wajib kepada daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Pajak daerah terdiri dari pajak provinsi dan pajak kabupaten/kota. Pajak provinsi menurut Pasal 2 ayat 1 UU No. 28 Tahun 2009 terdiri dari pajak kendaraan bermotor, bea balik nama kendaraan bermotor, pajak bahan bakar kendaraan bermotor, pajak air permukaan dan pajak rokok. Menurut Pasal 2 ayat 2 UU No. 28 Tahun 2009 pajak kabupaten/kota terdiri dari pajak hotel, pajak restoran, pajak hiburan, pajak reklame, pajak penerangan jalan, pajak mineral bukan logam dan batuan, pajak parkir, pajak air tanah, pajak sarang burung walet, pajak bumi dan bangunan pedesaan dan perkotaan, serta bea perolehan hak atas tanah dan bangunan.

b. **Retribusi Daerah**

Menurut UU No. 28 Tahun 2009 retribusi daerah, yang selanjutnya disebut Retribusi, adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan. Mardiasmo (2011:16) berpendapat retribusi daerah terdiri dari retribusi jasa umum, retribusi jasa usaha dan retribusi perizinan tertentu.

Retribusi jasa umum adalah retribusi atas jasa yang disediakan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta bisa dinikmati oleh orang pribadi atau badan (Putra, 2018: 156). Objek retribusi jasa umum adalah pelayanan yang disediakan atau diberikan pemerintah daerah untuk tujuan kepentingan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan. Jenis-jenis retribusi jasa umum adalah retribusi pelayanan kesehatan, retribusi pelayanan persampahan/kebersihan, retribusi penggantian biaya cetak kartu tanda penduduk dan akta catatan sipil, retribusi pelayanan pemakaman dan pengabuan mayat, retribusi pelayanan parkir di tepi jalan umum, retribusi pelayanan pasar, retribusi pengujian kendaraan bermotor, retribusi pemeriksaan alat pemadam kebakaran, retribusi penggantian biaya cetak peta, retribusi penyediaan dan/atau penyedotan kakus, retribusi pengolahan limbah cair, retribusi pelayanan tera/tera ulang, retribusi pelayanan pendidikan, retribusi pengendalian menara telekomunikasi (Mardiasmo, 2011:16).

Retribusi jasa usaha adalah retribusi atas jasa yang disediakan oleh pemerintah daerah dengan menganut prinsip komersial karena pada dasarnya bisa juga disediakan oleh sektor swasta (Putra, 2018: 157). Objek dari retribusi ini adalah pelayanan yang disediakan oleh pemerintah daerah dengan menganut prinsip komersial yang meliputi: (1) Pelayanan dengan menggunakan/memanfaatkan kekayaan daerah yang belum dimanfaatkan secara optimal, dan/atau; (2) Pelayanan oleh

pemerintah daerah sepanjang belum disediakan secara memadai oleh pihak swasta. Jenis-jenis retribusi jasa usaha ialah retribusi pemakaian kekayaan daerah, retribusi pasar grosir dan/atau perkotaan, retribusi tempat pelelangan, retribusi terminal, retribusi tempat khusus parkir, retribusi tempat penginapan/pesanggrahan/villa, retribusi tempat potong hewan, retribusi pelayanan kepelabuhan, retribusi tempat rekreasi dan olahraga, retribusi penyeberangan di air dan retribusi penjualan produksi usaha daerah.

Retribusi perizinan tertentu adalah retribusi atas kegiatan tertentu pemerintah daerah dalam rangka pemberian izin kepada orang pribadi atau badan yang dimaksudkan untuk pembinaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, sarana, prasarana, atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan. Objek dari retribusi ini adalah pelayanan perizinan tertentu oleh pemerintah daerah kepada orang pribadi atau badan yang dimaksudkan untuk pengaturan dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana, atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan. Jenis-jenis dari retribusi perizinan tertentu ialah retribusi izin mendirikan bangunan, retribusi izin tempat penjualan minuman beralkohol, retribusi izin bangunan, retribusi izin trayek dan retribusi izin usaha perikanan.

c. Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan

Menurut Permendagri Nomor 13 tahun 2006, yang dimaksud hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, terdiri dari: (a) bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik daerah (BUMD); (b) bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik negara (BUMN); (c) bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik swasta atau kelompok usaha masyarakat.

d. Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah

Menurut Permendagri No. 13 Tahun 2006, lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah meliputi: (a) hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan; (b) jasa giro; (c) pendapatan bunga; (d) penerimaan atas tuntutan ganti rugi kerugian daerah; (e) penerimaan komisi/potongannya ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan jasa oleh daerah; (f) penerimaan keuntungan dari selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing; (g) pendapatan denda atas keterlambatan pelaksanaan pekerjaan; (h) pendapatan denda pajak; (i) pendapatan denda, retribusi; (j) pendapatan hasil eksekusi atas jaminan; (k) pendapatan dari pengembalian; (l) fasilitas sosial dan umum; (m) pendapatan dari angsuran/cicilan penjualan; (n) pendapatan dari penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan.

Menurut Mentayani *et al.*, (2012) menyatakan apabila semakin besar Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang diperoleh maka semakin besar dana yang harus disalurkan lewat belanja daerah untuk melaksanakan pemerintah daerah.

2.1.3. Dana Alokasi Umum (DAU)

Menurut UU Nomor 33 Tahun 2004 Dana Alokasi Umum (DAU) adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antardaerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dana Alokasi Umum (DAU) juga dapat diartikan sebagai transfer dana yang bersifat “*black grant*” sehingga pemerintah daerah mempunyai keleluasaan didalam penggaran Dana Alokasi Umum (DAU) sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masing-masing daerah (Halim, 2017:132).

Dana Alokasi Umum (DAU) yang dialokasikan dari pendapatan dalam negeri (PDN) neto yang ditetapkan dalam APBN adalah sekurang-kurangnya 26%. Proporsi Dana Alokasi Umum (DAU) untuk provinsi adalah sebesar 10% dan Dana Alokasi Umum (DAU) untuk kabupaten/kota adalah 90% serta bisa berubah sesuai dengan adanya pergeseran imbangn kewenangan antara provinsi dan kabupaten/kota. Dana Alokasi Umum (DAU) dialokasikan atas dasar formula dengan konsep alokasi dasar dan celah fiskal. Alokasi dasar dihitung berdasarkan jumlah gaji pegawai negeri sipil daerah. Celah fiskal dihitung berdasarkan selisih antara kebutuhan fiskal dengan kapasitas fiskal (Halim, 2017:127).

Kebutuhan fiskal daerah merupakan kebutuhan pendanaan daerah untuk melaksanakan fungsi layanan dasar umum. Setiap kebutuhan pendanaan diukur secara berturut-turut dengan jumlah penduduk, luas wilayah, Indeks Kemahalan Konstruksi, Produk Domestik Regional Bruto per kapita, dan Indeks Pembangunan Manusia. Kapasitas fiskal daerah merupakan sumber pendanaan daerah yang berasal dari PAD dan dana bagi hasil (Putra, 2018: 85).

Daerah yang memiliki nilai celah fiskal sama dengan 0 (nol) menerima DAU sebesar alokasi dasar. Daerah yang memiliki nilai celah fiskal negatif dan nilai celah fiskal negatif tersebut lebih kecil dari alokasi dasar, menerima DAU sebesar alokasi dasar setelah dikurangi nilai celah fiskal. Daerah yang memiliki nilai celah fiskal negatif dan nilai negatif tersebut sama atau lebih besar dari alokasi dasar, tidak menerima DAU.

Data untuk menghitung kebutuhan fiskal dan kapasitas fiskal diperoleh dari lembaga statistik pemerintah dan/atau lembaga pemerintah yang berwenang menerbitkan data yang dapat dipertanggungjawabkan. Pemerintah merumuskan formula dan perhitungan DAU dengan memerhatikan pertimbangan dewan yang bertugas memberikan saran dan pertimbangan terhadap kebijakan otonomi daerah. Hasil perhitungan DAU per provinsi, kabupaten, dan kota ditetapkan dengan keputusan presiden. Penyaluran DAU dilaksanakan setiap bulan masing-masing sebesar 1/12 (satu per duabelas) dari DAU daerah yang bersangkutan. Penyaluran DAU dilaksanakan sebelum bulan bersangkutan (Putra, 2018: 86). Menurut Amalia *et al.* (2015) ketika terjadi peningkatan penerimaan Dana Alokasi Umum (DAU) maka dari sisi pengeluaran belanja daerah juga akan meningkat

2.1.4. Dana Alokasi Khusus (DAK)

Dana Alokasi Khusus (DAK) adalah dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional. DAK dialokasikan untuk membantu daerah mendanai

kebutuhan fisik sarana dan prasarana dasar yang merupakan prioritas nasional (Halim, 2017:139).

Dana Alokasi Khusus (DAK) terbagi menjadi DAK Fisik dan DAK Non-Fisik. DAK Fisik meliputi DAK reguler, DAK infrastruktur publik daerah, DAK afirmasi. Sedangkan DAK Non-Fisik meliputi bantuan operasional sekolah, bantuan operasional penyelenggaraan PAUD, bantuan operasional kesehatan, bantuan operasional keluarga berencana, serta proyek pemerintah daerah dan desentralisasi. DAK reguler yang sebelumnya memuat 14 bidang disederhanakan menjadi 10 bidang DAK, yaitu bidang (1) pendidikan; (2) kesehatan dan keluarga berencana; (3) infrastruktur perumahan, pemukiman, air minum, dan sanitasi; (4) kedaulatan pangan; (5) energi skala kecil; (6) kelautan dan perikanan; (7) kehutanan dan lingkungan hidup; (8) transportasi; (9) sarana perdagangan, pariwisata; (10) sarana pemerintahan daerah (Halim, 2017:139).

Aturan mengenai pengelolaan DAK setiap tahunnya bisa berubah-ubah menyesuaikan arah strategi pembangunan nasional yang ditetapkan oleh pemerintah. Jumlah alokasi anggaran masing-masing bidang DAK dilakukan menurut prioritas pembangunan nasional yang ditetapkan oleh pemerintah dengan mempertimbangkan usulan masing-masing daerah. Mulai tahun 2016, pengalokasian DAK yang tahun-tahun sebelumnya bersifat *top down* berubah menjadi bersifat *bottom-up* sehingga aspirasi masing-masing daerah lebih diperhatikan. Melalui pendekatan *bottom-up* pemerintah pusat akan memperhatikan proposal-proposal yang diajukan daerah, harapannya

pengalokasian DAK menjadi sesuai dengan kebutuhan daerah berdasarkan prioritas nasional. Menurut Ansori dan Muthmainah (2018) bahwa semakin besarnya nilai DAK yang diterima oleh pemerintah daerah maka pemerintah daerah memiliki dana lebih dalam melakukan pengeluaran melalui belanja daerah

2.1.5. Belanja Daerah

Belanja Daerah sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah pasal 31 ayat (1) dipergunakan dalam rangka pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan provinsi atau kabupaten/kota yang terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan dan urusan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu yang dapat dilaksanakan bersama antara pemerintah dan pemerintah daerah atau antar pemerintah daerah yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Menurut Halim (2017: 213) belanja daerah adalah kewajiban pemerintah daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih.

Menurut Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 Belanja Daerah menurut kelompok terbagi menjadi:

2.1.5.1. Belanja Tidak Langsung

Belanja tidak langsung merupakan belanja yang dianggarkan tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan, meliputi :

a. Belanja Pegawai

Belanja pegawai merupakan belanja kompensasi, baik dalam bentuk uang maupun barang atau dalam bentuk gaji dan tunjangan, serta penghasilan lainnya yang diberikan kepada pegawai negeri sipil (PNS), pejabat negara, pegawai yang dipekerjakan oleh pemerintah yang belum berstatus PNS yang ditetapkan berdasarkan dan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Uang representasi dan tunjangan pimpinan dan anggota DPRD serta gaji dan tunjangan kepala daerah dan wakil kepala daerah serta penghasilan dan penerimaan lainnya yang ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan dianggarkan dalam belanja pegawai.

b. Belanja Bunga

Belanja bunga digunakan untuk menganggarkan pembayaran bunga utang yang dihitung atas kewajiban pokok utang (*principal outstanding*) berdasarkan perjanjian pinjaman jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang.

c. Belanja Subsidi

Belanja subsidi adalah alokasi anggaran yang diberikan kepada perusahaan atau lembaga tertentu yang bertujuan agar harga jual produk atau jasa yang dihasilkan dapat terjangkau oleh masyarakat. Belanja subsidi ditetapkan dalam peraturan daerah tentang APBD yang dasar pelaksanaannya ditetapkan dengan Keputusan Kepala Daerah.

d. Belanja Hibah

Belanja hibah digunakan untuk menganggarkan pemberian uang, barang dan/atau jasa kepada pemerintah atau pemerintah daerah lainnya, perusahaan daerah, masyarakat dan organisasi kemasyarakatan, yang secara spesifik telah ditetapkan peruntukannya, bersifat tidak wajib dan tidak mengikat serta tidak secara terus menerus. Uang dan barang yang diberikan dalam bentuk hibah harus digunakan sesuai dengan persyaratan yang ditetapkan dalam naskah perjanjian hibah daerah dan dilakukan setelah mendapat persetujuan DPRD. Pemberian hibah dalam bentuk barang dapat dilakukan apabila barang tersebut tidak dimanfaatkan oleh pemerintah daerah yang bersangkutan tetapi dibutuhkan oleh pemerintah atau pemerintah daerah lainnya dan/atau kelompok masyarakat atau perorangan.

e. Belanja Bantuan Sosial

Untuk optimalisasi fungsi APBD sebagaimana diamanatkan dalam ketentuan Pasal 16 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 pengalokasian bantuan sosial tahun demi tahun harus menunjukkan jumlah yang semakin berkurang agar APBD berfungsi sebagai instrumen pemerataan dan keadilan dalam rangka peningkatan kesejahteraan masyarakat. Pengurangan jumlah bantuan sosial bertujuan agar dana APBD dapat dialokasikan mendanai program dan kegiatan pemerintahan daerah yang dapat dinikmati oleh seluruh lapisan masyarakat, menciptakan lapangan kerja/mengurangi pengangguran dan pemborosan

sumber daya serta meningkatkan efisiensi dan efektifitas perekonomian. Dengan demikian dapat dihindari adanya diskriminasi pengalokasian dana APBD yang hanya dinikmati oleh kelompok masyarakat tertentu saja.

f. Belanja Bagi Hasil

Belanja bagi hasil sebagaimana digunakan untuk menganggarkan dana bagi hasil yang bersumber dari pendapatan provinsi kepada kabupaten/kota atau pendapatan kabupaten/kota kepada pemerintah desa atau pendapatan pemerintah daerah tertentu kepada pemerintah daerah lainnya sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

g. Belanja Bantuan Keuangan

Belanja bantuan keuangan digunakan untuk menganggarkan bantuan keuangan yang bersifat umum atau khusus dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota, pemerintah desa dan kepada pemerintah daerah lainnya atau dari pemerintah kabupaten/kota kepada pemerintah desa atau pemerintah daerah lainnya dalam angka pemerataan dan/atau peningkatan kemampuan keuangan bagi daerah dan/atau desa penerima bantuan. Bantuan keuangan yang bersifat umum penggunaannya diserahkan sepenuhnya kepada pemerintah daerah atau pemerintah desa penerima bantuan, sedangkan bantuan keuangan yang bersifat khusus peruntukan dan pengelolaannya ditetapkan oleh pemerintah daerah pemberi bantuan. Untuk pemberi bantuan bersifat khusus dapat

mensyaratkan penyediaan dana pendamping dalam APBD atau anggaran pendapatan dan belanja desa penerima bantuan.

h. **Belanja Tidak Terduga**

Belanja tidak terduga merupakan belanja untuk kegiatan yang sifatnya tidak biasa atau tanggap darurat dalam rangka pencegahan dan gangguan terhadap stabilitas penyelenggaraan pemerintahan demi terciptanya keamanan dan ketertiban di daerah dan tidak diharapkan berulang seperti penanggulangan bencana alam dan bencana sosial yang tidak diperkirakan sebelumnya, termasuk pengembalian atas kelebihan penerimaan daerah tahun-tahun sebelumnya yang didukung dengan bukti-bukti yang sah.

2.1.5.2. Belanja Langsung

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

a. **Belanja pegawai**

Belanja pegawai pada kelompok ini meliputi pengeluaran honorarium atau upah dalam melaksanakan program dan kegiatan pemerintahan daerah.

b. **Belanja barang dan jasa**

Belanja barang dan jasa merupakan pengeluaran pembelian atau pengadaan barang yang nilai manfaatnya kurang dari 12 (dua belas) bulan dan/atau pemakaian jasa dalam melaksanakan program dan

kegiatan pemerintahan daerah. Pembelian atau pengadaan barang dan/atau pemakaian jasa mencakup belanja barang pakai habis, bahan atau material, jasa kantor, premi asuransi, perawatan kendaraan bermotor, cetak atau penggandaan, sewa rumah, sewa gedung, sewa gudang, sewa parkir, sewa sarana mobilitas, sewa alat berat, sewa perlengkapan dan peralatan kantor, makanan dan minuman, pakaian dinas dan atributnya, dan lain-lain

c. Belanja Modal

Menurut Halim (2017: 214) belanja modal adalah belanja yang bisa mendorong pertumbuhan ekonomi secara riil. Infrastruktur yang dibiayai dengan belanja modal nantinya akan mempercepat roda perekonomian sehingga kegiatan perekonomian dapat berjalan dengan lancar dikarenakan distribusi barang dan jasa dapat dilakukan dengan lebih efektif dan efisien. Tapi pada kenyataannya, realisasi belanja modal pada akhir tahun sering kali tidak mencapai target yang dianggarkan dalam APBD. Sedangkan realisasi belanja pegawai sering kali melebihi target yang dianggarkan. Ini menunjukkan pada akhir tahun anggaran, pemerintah daerah lebih memprioritaskan untuk memenuhi target belanja melalui peningkatan belanja pegawai daripada belanja modal.

Belanja modal terbagi menjadi beberapa jenis belanja antara lain: (1) belanja modal tanah; (2) belanja modal peralatan dan mesin; (3) belanja modal gedung dan bangunan; (4) belanja modal jalan, irigasi, dan jaringan; (5) belanja modal fisik lainnya

2.1.6. *Flypaper Effect*

Menurut Oates dalam Ansori dan Muthmainah (2018) apabila pemerintah daerah merespon dana transfer dari pemerintah pusat lebih besar dibanding pendapatan daerahnya sendiri maka terjadi *flypaper effect*. Menurut Firdayanti dan Hidayat (2019) ditemukannya fenomena *flypaper effect* mengidentifikasi bahwa pemerintah daerah dalam memenuhi kebutuhan publik melalui belanja daerah senantiasa lebih merespon dari pendapatan transfer dan kurang melakukan optimalisasi pendapatan asli daerahnya.

Menurut Jannah dan Kurnia (2020) daerah akan mendapatkan pemberian dana alokasi umum yang lebih kecil apabila mengalami kinerja fiskal yang lebih baik, yang ditandai dengan meningkatnya kontribusi pendapatan asli daerah. Daerah tentu saja lebih memilih mengupayakan perolehan dana alokasi umum yang lebih besar daripada bekerja keras agar terjadi peningkatan pendapatan asli daerah yang bisa mengurangi dana alokasi umum.

Menurut Rizza (2020) ada dampak yang terjadi dengan adanya fenomena *flypaper effect* diantaranya:

- a. Menyebabkan terjadinya ketergantungan kepada pemerintah pusat.
- b. Mengakibatkan tidak maksimalnya pemanfaatan sumber daya alam sebagai komponen pertumbuhan PAD.
- c. Menyebabkan kemampuan keuangan daerah menjadi kurang mandiri.
- d. Terjadinya respon yang berlebihan dalam pemanfaatan dana transfer.

2.2. Penelitian Sebelumnya

Tabel 2.1
Penelitian Terdahulu

No	Nama Peneliti	Judul Penelitian, Jurnal, Volume, Nomor, Tahun	Variabel Yang Diteliti, Alat Analisis, Hasil Penelitian	Persamaan	Perbedaan
1	Baini Yulina <i>et al.</i>	Fenomena <i>Flypaper Effect</i> pada Dana Perimbangan dan Pendapatan Asli Daerah Pemerintah Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan, Jurnal Riset Terapan Akuntansi, Vol.1, No.2, 2017	Pendapatan Asli Daerah (X_1), Dana bagi hasil (X_2), Dana Alokasi Umum (X_3), Dana Alokasi Khusus (X_4), dan Belanja daerah (Y), analisis regresi linear berganda, hasil penelitian Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, dan Pendapatan Asli Daerah berpengaruh positif dan signifikan terhadap Belanja Daerah serta telah terjadi <i>flypaper effect</i> terhadap belanja daerah	Variabel dependen, alat analisis yang digunakan dan lokasi penelitian	Variabel independen

2	Wia Rizqi Amalia <i>et al.</i>	<i>Flypaper Effect</i> pada Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus terhadap Belanja Daerah pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Kalimantan Selatan (2009-2013), Jurnal Akuntansi dan Bisnis, Vol. 15, No. 1, 2015	Pendapatan Asli Daerah (X_1), Dana Alokasi Umum (X_2), Dana Alokasi Khusus (X_3), dan Belanja Daerah (Y), analisis regresi linear berganda, hasil penelitian menunjukkan secara parsial PAD tidak berpengaruh terhadap belanja daerah sedangkan DAU dan DAK berpengaruh terhadap belanja daerah. Secara simultan pengaruh DAU dan DAK lebih besar daripada pengaruh PAD terhadap belanja daerah serta secara empiris membuktikan telah terjadi <i>flypaper effect</i>	Variabel independen, variabel dependen dan alat analisis yang digunakan	Lokasi penelitian
3	Ida Mentayani <i>et al.</i>	<i>Flypaper Effect</i> pada Dana Alokasi Umum dan Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Daerah pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Kalimantan Selatan, Jurnal Spread, Vol. 2, No. 1, 2012	Dana Alokasi Umum (X_1) dan Pendapatan Asli Daerah (X_2) dan Belanja daerah (Y) Analisis regresi linear berganda hasil penelitian menunjukkan secara parsial maupun secara simulatan mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap belanja daerah serta disimpulkan pula tidak terjadi <i>flypaper effect</i> terhadap belanja daerah karena pengaruh pendapatan asli daerah lebih besar daripada pengaruh dana alokasi umum	Variabel dependen dan alat analisis yang digunakan	Variabel independen dan lokasi penelitian

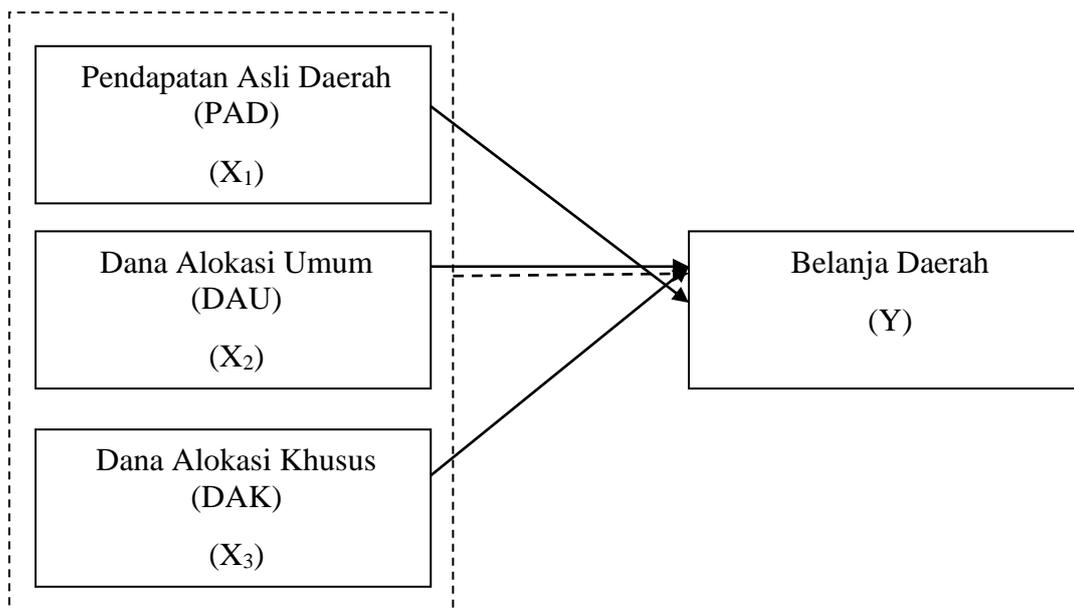
4	Ade Irma Suryani	<i>Flypaper Effect</i> pada Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum terhadap Belanja Daerah (studi pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur, Jawa Tengah dan Jawa Barat Periode 2011-2013), <i>Journal of Accounting science</i> , Vol. 2, No. 2, 2018	Dana Alokasi Umum (X_1) dan Pendapatan Asli Daerah (X_2) dan Belanja daerah (Y), analisis regresi linear berganda hasil penelitian menunjukkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh terhadap Belanja Daerah Pemerintah Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Timur, Jawa Tengah, dan Jawa Barat tahun 2011-2013 serta disimpulkan bahwa terjadi <i>flypaper effect</i> pada Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Belanja Daerah	Variabel dependen dan alat analisis yang digunakan	Variabel independen dan lokasi penelitian
5	Febriana Firdayanti dan Muhammad Taufiq Hidayat	Pengaruh <i>Flypaper Effect</i> pada Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Daerah Pemerintah Kota Surabaya (Studi Kasus Periode 2011-2017), Jurnal Ekonomi dan Akuntansi, Vol. 4, No.	Dana Alokasi Umum (X_1) dan Pendapatan Asli Daerah (X_2) dan Belanja daerah (Y), analisis regresi linear berganda, hasil penelitian menunjukkan secara simultan Dana Alokasi Umum dan Pendapatan Asli Daerah memiliki pengaruh yang signifikan terhadap Belanja Daerah Kota Surabaya. Secara parsial, Dana Alokasi Umum tidak berpengaruh secara signifikan terhadap Belanja Daerah Kota Surabaya. Sedangkan Pendapatan Asli Daerah berpengaruh secara signifikan terhadap Belanja Daerah Kota Surabaya, dan disimpulkan bahwa tidak terjadi fenomena <i>flypaper effect</i> pada	Variabel dependen dan alat analisis yang digunakan	Variabel independen dan lokasi penelitian

		1, 2019	belanja daerah Kota Surabaya		
--	--	---------	------------------------------	--	--

6	Heni Rizza	Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, Dana Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak Terhadap Belanja Daerah serta Analisis <i>Flypaper Effect</i> di Provinsi Jawa Tengah Tahun 2016-2018, Skripsi, 2020	Pendapatan asli daerah (X_1), dana alokasi umum (X_2), dana alokasi khusus (X_3), dana bagi hasil pajak dan bukan pajak (X_4), dan Belanja daerah (Y), analisis regresi linear berganda Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara parsial berpengaruh secara positif terhadap Belanja Daerah, serta tidak terjadi fenomena <i>flypaper effect</i> pada belanja daerah	Variabel dependen dan alat analisis yang digunakan	Variabel independen dan lokasi penelitian
---	------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------	-------------------------------------------

2.3. Kerangka Pemikiran

Menurut Sujarweni (2015: 66) kerangka pemikiran yang baik akan menjelaskan secara teoritis pertautan antara variabel yang akan diteliti. Jadi perlu dijelaskan hubungan antara variabel independen dan dependen. Berdasarkan teori yang telah diuraikan sebelumnya dan hasil penelitian terdahulu, maka variabel yang dipakai dalam penelitian ini adalah untuk variabel dependen adalah belanja daerah dan variabel independen adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Sehingga kerangka penelitian ini dapat digambarkan seperti gambar berikut:



Gambar 2.1

Kerangka Pemikiran

Keterangan:

- ▶ : Pengaruh variabel (X₁), variabel (X₂), variabel (X₃) secara parsial terhadap variabel Y
- - - - -▶ : Pengaruh variabel (X₁), variabel (X₂), variabel (X₃) secara simultan terhadap variabel Y

2.4. Hipotesis

Menurut Sugiyono (2016) yang dikutip di Rizza (2020) perumusan hipotesis dalam penelitian untuk mengemukakan kerangka berpikir serta landasan teori. Hipotesis disusun serta diuji untuk menunjukkan benar atau salah dengan cara terbebas dari pendapat peneliti. Berdasarkan uraian latar belakang masalah, rumusan masalah, tinjauan pustaka, penelitian sebelumnya serta kerangka pemikiran diatas maka peneliti memberikan pernyataan sementara bahwa diduga ada pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap Belanja Daerah Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan Periode 2016-2020 baik secara parsial maupun secara simultan, serta diduga telah terjadi *flypaper effect* pada Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap Belanja Daerah Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan Periode 2016-2020