

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Landasan Teori**

##### ***1. Stewardship Theory***

*Grand theory* yang digunakan dalam penelitian ini adalah *Stewardship Theory*. Donaldson dan Davis dalam Raharjo (2010) menjelaskan bahwa Teori *Stewardship* menggambarkan mengenai suatu situasi dimana manajer tidak termotivasi oleh tujuan individu, melainkan termotivasi oleh sasaran atau tujuan yang berhubungan dengan kepentingan organisasi.

Berdasarkan penjelasan tersebut, teori ini menggambarkan mengenai hubungan yang kuat antara kepuasan dan kesuksesan organisasi dalam mencapai tujuan atau sasarannya. Sedangkan menurut Murwaningsari (2009), *Stewardship Theory* yang didasarkan pada asumsi filosofis adalah teori mengenai sifat manusia yang dapat dipercaya, bertanggungjawab, dan merupakan individu yang berintegrasi.

Konsep dari teori ini berdasarkan asas kepercayaan kepada pihak yang diberikan wewenang untuk mencapai tujuan organisasi. Organisasi sektor publik memiliki tujuan untuk memberikan pelayanan kepada publik (masyarakat) dan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Sehingga,

teori *stewardship* dapat diterapkan dalam model khusus organisasi sektor publik.

Pemerintah selaku *stewardship* melaksanakan tugas yang diberikan kepadanya untuk mengelola sumber daya dan bertanggungjawab atas kesejahteraan masyarakatnya selaku *principal* yang merupakan pemilik sumber daya. Oleh sebab itu pemerintah dalam menjalankan pemerintahannya akan berusaha untuk mencapai tujuan pemerintahan yaitu untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya dengan cara meningkatkan sarana prasarana publik, perekonomian, dan pembangunan melalui belanja daerah.

## **2. Teori Perkembangan Pengeluaran Pemerintah ( Peacock dan Wisman)**

Teori ini dikemukakan oleh Peacock dan Wiseman yang didasari oleh adanya suatu pandangan bahwa pemerintah akan senantiasa untuk memperbesar pengeluarannya sementara masyarakat tidak suka membayar pajak untuk membiayai pengeluaran pemerintah yang semakin membesar. Peacock dan Wiseman beranggapan bahwa masyarakat memiliki tingkat tolereansi untuk memahami bahwa besarnya pungutan pajak yang dibutuhkan oleh pemerintah digunakan untuk membiayai pengeluaran pemerintah. Adapun tujuan dari pengeluaran pemerintahan adalah selain untuk penyelenggaraan pemerintahan itu sendiri juga untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat seperti penyediaan pelayanan publik yang sesuai

standar. Sehingga masyarakat akhirnya memiliki kesediaan untuk membayar pajak karena pemerintah memerlukan dana untuk membiayai aktivitas pemerintah (Iskandar, 2012)

### 3. Transfer

Transfer adalah dana perimbangan yang berasal dari pendapatan APBN dan dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka desentralisasi. Pada dasarnya transfer dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah dapat dibagi menjadi 2 yaitu bagi hasil pendapatan (*revenue sharing*) berupa dana bagi hasil dan bantuan (*grants*) berupa dana alokasi umum dan dana alokasi khusus. Mulyana.,dkk dalam Iskandar (2012) menyatakan bahwa 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.

Sementara itu menurut BPPK (2006), transfer dari pemerintah pusat dapat dikategorikan menjadi dua bagian yaitu transfer tanpa syarat (*unconditional grants*) dan transfer bersyarat (*conditional grants*). Transfer tanpa syarat diberikan untuk menjamin pemerataan kemampuan fiskal antardaerah,

sehingga masing-masing daerah dapat melaksanakan urusan rumah tangga daerahnya pada tingkat layak. Transfer ini memiliki ciri utama yaitu adanya keluasaan (diskresi) penuh dalam pemanfaatan dana sesuai dengan kebutuhan atau prioritas daerahnya sendiri. Adapun transfer dengan syarat digunakan untuk kebutuhan yang dianggap penting oleh pemerintah pusat tetapi belum tentu dianggap penting oleh daerah. Adapun transfer tanpa syarat berupa dana alokasi umum (DAU) dan Dana Bagi Hasil (DBH). Sementara transfer bersyarat berupa dana alokasi khusus (DAK).

#### **4. Otonomi Daerah**

Otonomi berasal dari bahasa Yunani yaitu *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti pemerintah. Sehingga makna otonomi adalah memerintah sendiri, atau sering disebut dengan *local self government* dalam wacana administrasi publik daerah. UU Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 1 mendefinisikan otonomi daerah sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Kurnia (2013) menyatakan bahwa otonomi daerah memiliki konsep yaitu kewenangan pemerintah daerah untuk menjalankan fungsi serta mengurus daerahnya sendiri merupakan keputusan politik bukan datang dengan sendirinya, hal tersebut ditempuh dalam rangka meningkatkan efektivitas

penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan publik, dan pembangunan. Salawali.,dkk (2016) menyatakan bahwa tujuan diberikannya otonomi daerah adalah untuk memberikan peluang kepada daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan bagi pelayanan publik dan pelaksanaan pembangunan.

Adapun prinsip-prinsip otonomi daerah menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004:

1. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, serta potensi keanekaragaman daerah.
2. Otonomi daerah dilaksanakan dengan didasarkan pada otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab.
3. Pelaksanaan otonomi yang luas dan utuh diletakkan pada daerah kabupaten dan kota, sedangkan pelaksanaan otonomi yang terbatas diletakkan pada daerah provinsi.
4. Pelaksanaan otonomi daerah harus disesuaikan dengan konstitusi negara, agar hubungan antara pusat dan daerah tetap teralin serasi
5. Tidak lagi terdapat wilayah administrasi dalam daerah kabupaten dan kota, hal ini dikarenakan pelaksanaan otonomi daerah harus dapat meningkatkan kemandirian daerah otonom. Demikian halnya dengan kawasan-kawasan khusus yang merupakan binaan khusus dari pemerintah ataupun pihak lain harus mengikuti ketentuan peraturan

daerah otonom, seperti kawasan pelabuhan, kawasan perumahan, kawasan industri, kawasan perkebunan, kawasan pertambangan, kawasan kehutanan, kawasan pariwisata, dan sebagainya.

6. Peran dan fungsi badan legislatif daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah harus ditingkatkan, baik sebagai fungsi legislasi, fungsi pengawasan, maupun fungsi anggaran dan penyelenggaraan pemerintah daerah.
7. Pelaksanaan tugas pembantuan tidak hanya berasal dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, tetapi juga berasal dari pemerintah daerah kepada desa yang disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia dan wajib melaporkan pelaksanaan serta mempertanggung jawabkan kepada yang menugaskan.

Sementara itu hal yang harus dilakukan untuk memperkuat otonomi daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah adanya mekanisme pembinaan, pengawasan, pemberdayaan, serta sanksi yang jelas dan tegas. Terkait pembinaan serta pengawasan terhadap Daerah kabupaten dan kota memerlukan peran dan kewenangan yang jelas dan tegas dari gubernur selaku wakil pemerintah pusat.

## 5. Desentralisasi Fiskal

Yustika (2008) menyebutkan bahwa desentralisasi adalah segala sesuatu yang menyangkut mengenai keberagaman bentuk dan dimensi, terutama hal yang berkaitan dengan aspek fiskal, administrasi, politik, sistem pemerintahan serta pembangunan sosial dan ekonomi.

Komponen utama dari desentralisasi adalah desentralisasi fiskal, yang berarti desentralisasi selalu berkaitan dengan isu kapasitas keuangan daerah, yang mana kemandirian daerah dicerminkan oleh kemampuan daerah untuk menggali dan mengelola keuangannya (Salawali., dkk, 2016). UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah menyebutkan bahwa desentralisasi adalah penyerahan wewenang oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Salah satu wujud penerapan desentralisasi fiskal di Indonesia adalah dibuatnya Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD), yaitu suatu instrumen kebijakan fiskal utama untuk menunjukkan kapasitas dan kemampuan daerah (Salawali., dkk, 2016). Instrumen fiskal terdiri dari dua hal penting, yaitu: 1) pajak dan hibah (*intergovernmental grants*), 2) bagi hasil pendapatan (*revenue sharing*).

Pengimplementasian desentralisasi didasarkan atas tujuan kebijakan fiskal, yaitu efisiensi alokasi sumber daya, pengelolaan ekonomi makro, dan retribusi pendapatan. Rahman (2012) menyatakan bahwa hal yang dijadikan argumentasi atas pengimplementasian kebijakan desentralisasi fiskal yaitu:

1. Mengatasi *fiscal gap* (kesenjangan fiskal)
2. Argumentasi politik
3. Meningkatkan efektivitas belanja pemerintah

Widodo dalam Rahman (2012) memaparkan mengenai ciri penting yang harus ada didalam desentralisasi adalah adanya sumber keuangan sendiri guna membiayai pelaksanaan tugasnya. Dalam melaksanakan tugas desentralisasi fiskal, salah satu prinsip yang harus diperhatikan serta diimplementasikan adalah prinsip *money follow functions* yang artinya pengalokasian anggaran harus didasarkan pada fungsi unit/ satuan kerja yang telah ditetapkan oleh undang-undang.

## 6. *Flypaper Effect*

*Flypaper effect* menurut Iskandar (2012) adalah suatu keadaan dimana pengeluaran pemerintah yang disebabkan oleh dana transfer memiliki stimulus yang lebih besar dibanding dengan pengeluaran pemerintah yang disebabkan oleh pendapatan sendiri. Nurdini.,dkk (2014) menyatakan *flypaper effect* terjadi apabila pengaruh yang diberikan oleh dana perimbangan

atau dana transfer (DAU, DAK, dan DBH) terhadap belanja daerah lebih besar dibandingkan dengan pengaruh yang diberikan oleh PAD terhadap belanja daerah.

Tresch dalam Amalia (2015) mengungkapkan bahwa terdapat dua prinsip dasar dalam analisis mengenai *flypaper effect*, yaitu:

1. Model yang digunakan untuk mengungkapkan respon pemerintah terhadap dana perimbangan dalam mengukur permintaan terhadap pelayanan publik.
2. Model median untuk melihat respon pemerintah pada setiap wilayah terhadap dana perimbangan, yang mana hal tersebut dapat mengindikasikan bahwasanya dana perimbangan harus habis dibelanjakan, sehingga pemikiran itu dapat memberikan pengaruh terhadap pendapatan daerahnya.

Oates dalam Solikin (2016) menyatakan dalam beberapa penelitian membuktikan bahwa belanja pemerintah daerah akan jauh lebih responsif terhadap peningkatan dana transfer daripada terhadap peningkatan pendapatan asli daerah. Jones dan Pendlebury (2010) mengatakan didalam hubungan antara pemerintah pusat dan daerah pada beberapa negara sudah menjadi ciri khas jika pemerintah daerah bergantung pada dana transfer yang berasal dari pemerintah pusat, hal ini dikarenakan pendapatan daerah lebih kecil

dibandingkan dana transfer, sementara kemampuan pemerintah juga terbatas untuk mencari dana pinjaman.

*Flypaper effect* menyebabkan beberapa implikasi seperti menyebabkan adanya kepincangan celah fiskal, menyebabkan tidak optimalnya pemanfaatan potensi sumber daya penghasil PAD, menimbulkan adanya ketergantungan daerah kepada pusat, terdapat respon yang berlebihan terhadap pemanfaatan dana transfer, serta kurangnya kemampuan daerah untuk menjadi mandiri (Oktavia, 2014).

## **7. Belanja Daerah**

Belanja daerah menurut Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara adalah kewajiban PEMDA yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih. Sementara menurut Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 pasal 1 ayat 12 belanja daerah merupakan semua kewajiban daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan. Segala urusan pemerintahan baik itu urusan wajib, urusan pilihan, maupun urusan yang penanganannya berada dalam bidang tertentu serta pelaksanaannya dilakukan secara bersama oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah, atau antarpemerintah daerah yang menjadi kewenangan provinsi ataupun kabupaten/kota didanai oleh belanja daerah.

Menurut UU No.33 Tahun 2004, belanja daerah untuk penyelenggaraan urusan wajib pemerintah dapat terdiri dari:

- a. Pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum
- b. Perumahan rakyat, penataan ruang, perencanaan pembangunan
- c. Perhubungan, lingkungan hidup, pertahanan
- d. Kependudukan dan catatan sipil
- e. Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak
- f. Keluarga berencana dan keluarga sejahtera
- g. Sosial, keetenagakerjaan, koperasi dan usaha kecil menengah
- h. Penanaman modal, kebudayaan, kepemudaan dan olahraga
- i. Kesatuan bangsa dan politik dalam negeri
- j. Otonom daerah, pemerintah umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah, kepegawaian.
- k. Ketahanan pangan, pemberdayaan masyarakat desa
- l. Statistik, kearsipan, komunikasi dan informatika, perpustakaan

Belanja daerah dalam penyelenggaraan urusan pilihan pemerintah dapat berupa:

- a. Pertanian, kehutanan, energi dan sumber daya mineral
- b. Pariwisata, kelautan dan perikanan
- c. Perdagangan, industri, dan transmigrasi

Belanja daerah dalam penyelenggaraan urusan-urusan yang ditangani dalam bagian atau bidang tertentu serta dilakukan bersama antara pemerintah dan pemerintah daerah atau antar pemerintah daerah dapat berupa:

- a. Pelayanan umum, ketertiban dan ketentraman
- b. Ekonomi dan lingkungan hidup
- c. Rumah dan fasilitas umum
- d. Kesehatan, pariwisata dan budaya
- e. Pendidikan dan perlindungan sosial

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006, Belanja daerah menurut kelompok belanja dapat diklasifikasi menjadi 2, yaitu:

- a. Belanja Tidak Langsung

Belanja tidak langsung yaitu belanja yang anggarannya tidak terkait secara langsung dengan program dan kegiatan. Belanja tidak langsung terdiri dari:

- 1) Belanja pegawai, adalah suatu belanja kompensasi berupa gaji atau tunjangan maupun penghasilan lain yang diberikan kepada pegawai negeri sipil sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.
- 2) Belanja bunga, adalah belanja yang diaanggarkan untuk pembayaran bunga utang yang dihitung atas kewajiban pokok utang (*principal outstanding*) berdasarkan perjanjian pinjaman jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang.

- 3) Belanja subsidi, yaitu belanja yang dianggarkan untuk bantuan biaya produksi kepada perusahaan/lembaga tertentu yang menghasilkan produk atau jasa pelayanan publik masyarakat, agar harga jual produksi/jasa yang dihasilkan dapat dijangkau masyarakat banyak.
- 4) Belanja hibah, yaitu belanja yang dianggarkan untuk pemberian hibah dalam bentuk uang, barang/jasa kepada pemerintah atau pemerintah daerah lainnya, perusahaan daerah, masyarakat dan organisasi kemasyarakatan yang secara spesifik telah ditetapkan peruntukannya.
- 5) Belanja bagi hasil, yaitu belanja 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.
- 6) Belanja bantuan keuangan, yaitu belanja yang digunakan untuk menganggarkan bantuan keuangan yang bersifat umum atau khusus dari provinsi kepada kabupaten/kota, pemerintah desa, dan kepada pemerintah daerah lainnya atau dari pemerintah kabupaten/kota kepada pemerintah desa dan pemerintah daerah lainnya dalam rangka pemerataan dan/atau peningkatan kemampuan keuangan.
- 7) Belanja tidak terduga, yaitu belanja dalam rangka mendanai kegiatan yang bersifat tidak biasa dan diharapkan tidak berulang seperti

penanggulangan bencana alam dan bencana sosial yang tidak dapat diprediksi, termasuk pengembalian atas kelebihan penerimaan daerah dari tahun-tahun sebelumnya yang telah ditutup.

b. Belanja Langsung

Belanja langsung yaitu belanja yang memiliki keterkaitan secara langsung terhadap pelaksanaan program dan kegiatan. Belanja langsung dapat berupa:

- 1) Belanja pegawai, yaitu belanja yang berhubungan dengan pengeluaran honorarium atau upah dalam melaksanakan kegiatan dan program pemerintahan daerah.
- 2) Belanja barang dan jasa, yaitu belanja yang digunakan untuk pengeluaran pembelian/pengadaan barang yang nilainya kurang dari 12 bulan dan/atau pemakaian jasa dalam melaksanakan program dan kegiatan pemerintahan.
- 3) Belanja modal, yaitu belanja yang digunakan untuk pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pengadaan aset tetap berwujud yang mempunyai nilai manfaat lebih dari 12 bulan untuk dipergunakan dalam kegiatan pemerintahan.

## **8. Dana Alokasi Umum**

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 menyatakan bahwa Dana Alokasi Umum (DAU) adalah dana yang sumbernya berasal dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN), dialokasikan dengan fungsi pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kegiatan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Pembagian DAU kepada daerah dengan menggunakan konsep bagi hasil berdasarkan penghasilan daerah dapat menyebabkan ketidakmerataan antar daerah jika mempertimbangkan potensi dan kebutuhan daerah. Daerah yang memiliki kebutuhan fiskalnya kecil akan memperoleh Dana Alokasi Umum yang relatif kecil meskipun potensi fiskalnya besar. Sebaliknya, daerah dengan kebutuhan fiskal yang lebih besar akan memperoleh Dana Alokasi Umum (DAU) yang relatif lebih besar pula meskipun potensi fiskalnya rendah (Halim, 2007).

Penerapan desentralisasi fiskal berdampak pada adanya ketidakmerataan ekonomi di suatu daerah dengan daerah lain. Hal tersebut diakibatkan karena perbedaan potensi seperti sumber daya alam dan pajak yang diperoleh dari tiap-tiap daerah. Untuk mengatasi kondisi tersebut, maka Pemerintah pusat memberikan bantuan berupa DAU kepada pemerintah daerah. DAU yang lebih besar akan diberikan kepada daerah yang memiliki tingkat kemiskinan lebih tinggi dibandingkan dengan daerah yang memiliki tingkat kemiskinan rendah.

Halim (2007) menyebutkan bahwa terdapat cara untuk menghitung DAU menurut peraturan yang berlaku, yaitu:

- a. Penetapan DAU minimal 26% dari penerimaan dalam negeri yang ditetapkan oleh APBN.
- b. Penetapan DAU untuk daerah Kabupaten dan Kota serta Provinsi masing-masing 90% dan 10% dari DAU sebagaimana telah ditetapkan diatas.
- c. Perhitungan DAU untuk Kabupaten atau Kota tertentu dihitung didasarkan pada perkalian dari jumlah dana alokasi umum untuk Kabupaten dan Kota yang telah ditetapkan dalam APBN dengan porsi yang bersangkutan
- d. Porsi Kabupaten/Kota yang dimaksud diatas adalah proporsi bobot untuk Kabupaten/Kota di seluruh Indonesia.

## **9. Dana Alokasi Khusus**

Dana Alokasi Khusus (DAK) dalam Pasal 39 UU Nomor 33 Tahun 2004 merupakan dana yang dialokasikan kepada Daerah tertentu untuk mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan Daerah sesuai dengan fungsi yang telah ditetapkan dalam APBN. Sementara besaran DAK telah ditetapkan setiap tahunnya dalam APBN. Daerah penerima DAK ditetapkan oleh pemerintah berdasarkan:

- a. Kriteria umum, yang ditetapkan dengan mempertimbangkan kemampuan keuangan Daerah dalam APBD.
- b. Kriteria khusus, yang ditetapkan dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan dan karakteristik Daerah.
- c. Kriteria teknis, yang ditetapkan oleh Kementerian Negara/ Departemen teknis.

Masing-masing dana perimbangan memiliki tujuan yang berbeda-beda.

Adapun tujuan kebijakan DAK yaitu:

- a. Prioritas DAK yaitu untuk menolong daerah yang memiliki potensi keuangan dibawah rata-rata nasional didalam rangka memberi pendanaan kegiatan untuk menyediakan sarana dan prasarana fisik pelayanan dasar masyarakat yang telah menjadi kewajiban dari daerah.
- b. Sebagai sarana dan prasarana demi menunjang percepatan pembangunan didaerah pesisir dan pulau-pulau kecil, daerah tertinggal/terpencil, daerah rawan banjir/longsor, daerah perbatasan negara lain, serta daerah yang masuk dalam kategori daerah ketahanan pangan dan daerah pariwisata.
- c. Menjadi penunjang dalam meningkatkan produktivitas kesempatan kerja dan diversifikasi ekonomi terutama di perdesaan, yaitu melalui kegiatan khusus di bidang kelautan dan perikanan, pertanian, serta infrastruktur.
- d. Meningkatkan akses pelayanan dan prasarana dasar bagi masyarakat miskin melalui kegiatan khusus di bidang pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur.

- e. Meningkatkan serta menjaga kualitas hidup, mencegah kerusakan terhadap lingkungan hidup, mengurangi risiko bencana melalui kegiatan-kegiatan khusus di bidang lingkungan hidup, mempercepat penyediaan serta meningkatkan cakupan dan kehandalan pelayanan prasarana dan sarana dasar dalam suatu kesatuan sistem yang terpadu melalui kegiatan khusus di bidang infrastruktur.
- f. Memberikan dukungan atas tersedianya prasarana di daerah yang terkena dampak dari pemekaran pemerintah baik pemerintah kabupaten, kota, maupun provinsi melalui kegiatan khusus di bidang prasarana pemerintahan.
- g. Meningkatkan sinkronisasi dan keterpaduan antara kegiatan yang didanai dari DAK dengan kegiatan yang didanai dari anggaran Kementerian/Lembaga dan kegiatan yang didanai dari APBD.

## **10. Dana Bagi Hasil**

Dana Bagi Hasil (DBH) menurut UU Nomor 33 Tahun 2004 pasal 11 merupakan dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada Daerah tertentu berdasarkan angka persentase guna mendanai segala kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi. DBH bersumber dari pajak dan sumber daya alam. Adapun DBH yang bersumber dari pajak terdiri dari:

a. Pajak Bumi dan Bangunan (PBB)

Penerimaan Negara yang bersumber dari PBB dalam rangka pelaksanaan desentralisasi fiskal memiliki porsi sebesar 10% untuk pemerintah pusat, dan 90% untuk pemerintah daerah.

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

Penerimaan bagi hasil BPHTB dibagi dengan proporsi 20% untuk pemerintah pusat, dan 80% untuk pemerintah daerah.

c. Pajak Penghasilan (PPH) Pasal 25 dan Pasal 29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri dan PPh Pasal 21.

Proporsi nilai yang ditetapkan atas Pajak Penghasilan Perseorangan adalah 20% untuk pemerintah daerah dan 80% untuk pemerintah pusat. Adapun DBH yang berasal dari penerimaan PPh Pasal 25 dan Pasal 29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri dan PPh Pasal 21 adalah sebesar 20%.

Sementara itu, DBH yang berasal dari Sumber daya alam yang terdiri dari;

a. Kehutanan

Penerimaan iuran hak pengusaha atas hutan sebesar 80% dibagi dengan rincian untuk Provinsi sebesar 16% dan Kabupaten/Kota penghasil sebesar 64%. Sementara itu, penerimaan provinsi atas sumber daya hutan sebesar 80% dibagi dengan rincian 16% untuk Provinsi, 32% untuk Kabupaten/Kota penghasil, dan 32% untuk Kabupaten/Kota lainnya.

b. Pertambangan Umum

Penerimaan iuran tetap atas pertambangan hutan sebesar 80% dibagi dengan rincian untuk Provinsi sebesar 16% dan Kabupaten/Kota penghasil sebesar 64%. Sementara itu, penerimaan iuran eksplorasi atas pertambangan umum sebesar 80% dibagi dengan rincian 16% untuk Provinsi, 32% untuk Kabupaten/Kota penghasil, dan 32% untuk Kabupaten/Kota lainnya.

c. Perikanan

Pungutan yang berasal dari sektor perikanan dibagi secara merata kepada seluruh Kabupaten/Kota di Indonesia. Pemerintah pusat memperoleh bagian pendapatan sebesar 85%, sementara itu 15% lagi dibagi dengan rincian 3% untuk Provinsi, 6% untuk Kabupaten/Kota penghasil, dan 6% untuk Kabupaten/Kota lainnya.

d. Pertambangan Minyak Bumi

Pemerintah pusat memperoleh bagian pendapatan sebesar 85% atas sektor pertambangan minyak bumi, sementara pemerintah daerah memperoleh bagian pendapatan sebesar 15% dengan rincian; 3% untuk Provinsi, 6% untuk Kabupaten/Kota penghasil dan 6% untuk Kabupaten/Kota lain.

e. Pertambangan Gas Bumi

Pemerintah pusat memperoleh bagian pendapatan sebesar 70% atas sektor pertambangan gas dan bumi, sementara pemerintah daerah

memperoleh bagian pendapatan sebesar 30% dengan rincian; 6% untuk Provinsi, 12% untuk Kabupaten/Kota penghasil dan 12% untuk Kabupaten/Kota lain.

f. Pertambangan Panas Bumi.

Pemerintah pusat memperoleh bagian pendapatan sebesar 70% atas sektor ini, sementara pemerintah daerah memperoleh bagian pendapatan sebesar 30% dengan rincian; 6% untuk Provinsi, 12% untuk Kabupaten/Kota penghasil dan Kabupaten/kota lain sebesar 12%.

## **11. Pendapatan Asli Daerah**

Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah penerimaan yang diperoleh daerah melalui berbagai macam upaya pemerintah daerah dalam rangka menghasilkan dana untuk membiayai keperluan daerahnya baik pembangunan maupun kegiatan rutin daerah tersebut (Amalia, 2015). Menurut UU No. 33 Tahun 2004 Pendapatan Asli Daerah yang selanjutnya disebut dengan PAD adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan perundang-undangan.

PAD bertujuan memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah untuk mendanai otonomi daerah sesuai dengan potensi Daerah sebagai perwujudan desentralisasi. Dalam pasal 6 disebutkan bahwa PAD bersumber dari:

a. Pajak Daerah

Pajak daerah adalah iuran wajib tanpa imbalan secara langsung yang dilakukan oleh badan maupun orang pribadi kepada pemerintah daerah dimana iuran ini dapat dipaksakan berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 65 Tahun 2001. Adapun Pemerintah Provinsi dapat memungut pajak dari Pajak Kendaraan Bermotor, Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor, Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor, Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah serta Air Permukaan. Sementara jenis Pajak Daerah Kabupaten yaitu pajak hotel, pajak hiburan, pajak restoran, pajak reklame, pajak penerangan jalan, dan pajak pengambilan bahan galian golongan C.

b. Retribusi Daerah

Retribusi daerah merupakan pungutan oleh pemerintah daerah sebagai bentuk pembayaran terhadap jasa, fasilitas, maupun pemberian izin tertentu yang berasal dari pemerintah daerah demi kepentingan badan atau orang pribadi (Darise dalam Amalia, 2015). Adapun retribusi yang dapat dipungut oleh pemerintah daerah dibagi kedalam 3 golongan yaitu:

1) Retribusi Jasa Umum

Merupakan jasa yang diberikan atau disediakan PEMDA dengan tujuan untuk kepentingan umum yang dapat dinikmati oleh badan atau orang pribadi.

## 2) Retribusi Jasa Usaha

Merupakan jasa yang diberikan atau disediakan oleh PEMDA dengan manganut prinsip komerisal karena jasa jenis ini juga dapat disediakan oleh sektor swasta.

## 3) Retribusi Perizinan Tertentu

Merupakan kegiatan tertentu yang diselenggarakan oleh PEMDA untuk memberikan izin kepada orang pribadi atau badan dengan maksud pembinaan, pengaturan, pengendalian, dan pengawasan atas kegiatan, penggunaan sumber daya alam, pemanfaatan ruang, sarana atau fasilitas tertentu untuk melindungi kepentingan umum.

### c. Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang dipisahkan

Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan pada pendapatan jenis ini adalah bagian laba atau dividen yang diperoleh Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dan dibagikan kepada para pemegang saham, dimana dalam hal ini merupakan pendapatan bagi pemerintah daerah.

### d. Lain-lain PAD yang sah

Lain-lain PAD yang sah meliputi jasa giro, pendapatan bunga, hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan, keuntungan selisish nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing, dan komisi, potogan, atau bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh Daerah.

## 12. Produk Domestik Regional Bruto

Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) menurut Kuncoro (2007) adalah seluruh barang dan jasa yang merupakan hasil kegiatan perekonomian yang aktivitasnya berada dalam wilayah domestik, tanpa memperhitungkan dan memperhatikan apakah faktor produksinya dimiliki atau berasal dari penduduk yang ada di daerah tersebut. Sementara menurut Sumual (2016) PDRB merupakan suatu indikator yang digunakan untuk mengetahui kondisi perekonomian suatu daerah dalam periode tertentu.

Menurut Kuncoro (2007) estimasi nilai PDRB dapat dihitung menggunakan dua macam harga, yaitu harga konstan (*at constan price*) dan harga berlaku (*at current price*). Kedua pendekatan tersebut memiliki interpretasi data yang berbeda. Pendekatan atas harga berlaku adalah perhitungan PDRB yang didasarkan pada tahun berjalan atau harga yang berlaku disetiap tahun perhitungan dengan masih adanya faktor inflasi didalamnya. Sedangkan pendekatan harga konstan adalah perhitungan PDRB yang bertujuan untuk melihat perkembangan PDRB atau perekonomian secara riil yang pertumbuhannya tidak dipengaruhi oleh adanya perubahan harga atau inflasi/deflasi. PDRB atas harga konstan dihitung dengan menggunakan tahun 2000 sebagai tahun dasar.

Badan Pusat Statistik menyatakan bahwa perhitungan PDRB secara juga bisa dilakukan dengan menggunakan dua metode pendekatan, yaitu:

a. Pendekatan Pendapatan

Nilai tambah dari kegiatan-kegiatan ekonomi dihitung dengan cara menjumlahkan semua balas jasa faktor yang terdiri dari upah dan gaji, sewa tanah, bunga modal dan keuntungan, penyusutan dan pajak tak langsung neto, surplus usaha.

b. Pendekatan Produksi

Jumlah nilai tambah terhadap barang dan jasa yang dihasilkan oleh berbagai macam unit produksi disuatu wilayah dalam jangka tertentu. Adapun unit produksinya dikelompokkan menjadi 9 sektor yaitu: (1) pertanian, peternakan, kehutanan dan perikanan, (2) pertambangan dan pengalihan, (3) industri pengolahan, (4) listrik, gas, dan air bersih, (5) konstruksi, (6) perdagangan, hotel dan restoran, (7) pengangkutan dan komunikasi, (8) keuangan, real estate dan jasa perusahaan, (9) jasa-jasa termasuk jasa pemerintah.

## **B. Hasil Penelitian Terdahulu dan Penurunan Hipotesis**

### **1. Pengaruh DAU Terhadap Belanja Daerah**

DAU merupakan dana perimbangan yang termasuk transfer tanpa syarat dari pemerintah pusat yang digunakan untuk menjamin pemerataan kemampuan fiskal antardaerah, sehingga masing-masing daerah dapat melaksanakan urusan rumah tangga daerahnya pada tingkat layak. Pengalokasian DAU di daerah tertentu didasarkan pada besar/kecil suatu celah fiskal (*fiscal gap*) yang terdapat di suatu 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 dana DAU, maka belanja daerah yang dikeluarkan oleh pemerintah juga ikut meningkat (Jolianis, 2014).

Penelitian yang dilakukan oleh Jolianis (2014) menyatakan bahwa hubungan antara DAU terhadap belanja daerah Kabupaten/Kota di Sumatra Barat adalah positif. Penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Kusumadewi dan Rahman (2007), Iskandar (2012), Nurdini.,dkk (2014), Amalia.,dkk

(2015) mengenai pengaruh DAU terhadap belanja daerah menyatakan bahwa DAU berpengaruh positif terhadap belanja daerah. Berdasarkan penjelasan tersebut, maka rumusan hipotesis pada penelitian ini adalah:

H1: DAU berpengaruh positif terhadap belanja daerah pada Provinsi di Indonesia.

## **2. Pengaruh DAK Terhadap Belanja Daerah**

DAK merupakan salah satu bagian dari dana bersyarat yang nilainya relatif lebih kecil serta hanya dapat digunakan dalam hal mendanai kegiatan khusus yang merupakan bagian dari program prioritas nasional yang menjadi urusan daerah. DAK dialokasikan untuk membiayai kebutuhan sarana dan prasarana publik yang belum mencapai standar tertentu, atau berguna untuk mempercepat pembangunan di suatu daerah. Hal tersebut memiliki arti bahwa DAK sebagai salah satu bagian dari pendapatan daerah diperlukan untuk mencukupi kebutuhan pengeluaran belanja daerah yang bersifat lebih spesifik (Amalia.,dkk, 2015).

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Khoiri dan Hasan (2015) pada kabupaten dan kota di Jawa Barat menyatakan bahwa DAK berpengaruh positif terhadap belanja daerah. Penelitian dengan hasil serupa yang dilakukan oleh Amalia.,dkk (2015), Liando (2017), Yulina.,dkk (2017), Rosminar.,dkk (2017) juga menyatakan bahwa DAK berpengaruh positif terhadap Belanja

Daerah. Belanja daerah akan meningkat ketika DAK yang dialokasikan juga meningkat. Berdasarkan penjelasan tersebut, maka hipotesis yang dapat dirumuskan adalah:

H2: DAK berpengaruh positif terhadap Belanja Daerah pada Provinsi di Indonesia.

### **3. Pengaruh DBH Terhadap Belanja Daerah**

Dana Bagi Hasil (DBH) merupakan salah satu penerimaan daerah yang termasuk kedalam transfer tanpa syarat dimana dananya bersumber dari pajak dan sumber daya alam, besarnya DBH tergantung pada kontribusi pemerintah daerah dalam menghasilkan pendapatan yang berasal dari pajak daerah dan sumber daya alamnya. Adapun DBH yang diterima pemerintah daerah memiliki persentase penerimaan yang lebih besar dibandingkan pemerintah pusat. DBH nantinya akan digunakan oleh setiap daerah untuk pembangunan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat yang direalisasikan melalui belanja daerah. Jadi, semakin besar DBH maka akan semakin besar pula belanja daerahnya (Nurdini.,dkk, 2014).

Penelitian oleh Yusriadi (2010) menyatakan bahwa DBH berpengaruh positif terhadap belanja daerah. Hasil penelitian serupa juga dilakukan sebelumnya oleh Sasana (2010), Sukartono (2010), Iskandar (2012), serta Basri dan Riswandi (2014) yang menyatakan bahwa DBH berpengaruh positif

terhadap belanja daerah. Berdasarkan penjelasan tersebut, maka hipotesis yang dapat dirumuskan adalah:

H3: DBH berpengaruh positif terhadap belanja daerah pada Provinsi di Indonesia

#### **4. Pengaruh PAD Terhadap Belanja Daerah**

Hipotesis yang dikemukakan oleh Maimunah dan Akbar (2008) menyatakan bahwa pendapatan asli daerah (terutama pajak) akan memberi pengaruh terhadap pengeluaran anggaran belanja pemerintah daerah, atau yang lebih dikenal dengan nama *tax spend hypothesis*. Hal ini sesuai dengan teori pengeluaran Pemerintah oleh Peacock dan Wiseman dimana pajak dari masyarakat digunakan untuk membiayai pengeluaran pemerintah. PAD merupakan pendapatan daerah yang sumbernya berasal dari potensi-potensi sumber daya yang dimiliki daerah. Wajar apabila daerah yang memiliki PAD tinggi akan menggunakan dana tersebut untuk memenuhi kebutuhan belanjanya dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan serta peningkatan kesejahteraan masyarakatnya (Jolianis, 2014). Semakin tinggi PAD yang diperoleh oleh daerah tersebut, semakin tinggi pula kemampuan daerah dalam rangka memenuhi kebutuhannya sendiri tanpa bergantung kepada pemerintah pusat (Nurdini, 2014).

Hasil penelitian Iskandar (2012) tentang *flypaper effect* pada *unconditional grants* yaitu pendapatan asli daerah berpengaruh positif terhadap belanja daerah pada kabupaten dan kota di Jawa Barat. Hal tersebut sejalan dengan penelitian Sasana (2010), Salawali.,dkk (2015), dan Khoiri dan Hasan (2015) dimana PAD berpengaruh positif terhadap belanja daerah. Berdasarkan penjelasan tersebut, maka hipotesis yang dapat diajukan adalah: H4: PAD berpengaruh positif terhadap belanja daerah pada Provinsi di Indonesia.

## **5. Pengaruh PDRB Terhadap Belanja Daerah**

PDRB memiliki hubungan fungsional dengan PAD, dikarenakan PDRB merupakan fungsi dari PAD. Semakin tinggi PDRB perkapita di suatu daerah, maka potensi sumber penerimaan di daerah tersebut juga akan semakin tinggi (Thamrin dalam Iskandar, 2012). Teori mengenai perkembangan pengeluaran pemerintah yang dikemukakan oleh Peacock dan Wiseman mengatakan bahwa pertumbuhan ekonomi (PDRB) mengakibatkan peningkatan terhadap pemungutan pajak meskipun tarif pajak tidak berubah; dengan meningkatnya penerimaan pajak juga menyebabkan pengeluaran pemerintah semakin besar.

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. Meningkatnya pendapatan penduduk akan meningkatkan penerimaan pajak yang kemudian mendorong terjadinya perbaikan kesejahteraan yang dapat dircerminkan dengan peningkatan pelayanan publik baik sarana maupun prasarana yang dapat menunjang kegiatan perekonomian. Hal tersebut direalisasikan melalui belanja daerah. Apabila pertumbuhan ekonomi meningkat, maka belanja daerah akan meningkat untuk memperbaiki dan melengkapi sarana dan prasarana sehingga pertumbuhan ekonomi kedepannya akan semakin membaik (Jaya dan Dwirandra, 2014).

Penelitian Sasana (2011) menyatakan bahwa PDRB 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 berpengaruh positif terhadap belanja daerah. Berdasarkan penjelasan tersebut, maka hipotesis yang diajukan adalah:

H5: PDRB berpengaruh positif terhadap belanja daerah pada Provinsi di Indonesia.

## 6. *Flypaper Effect* terhadap Belanja Daerah

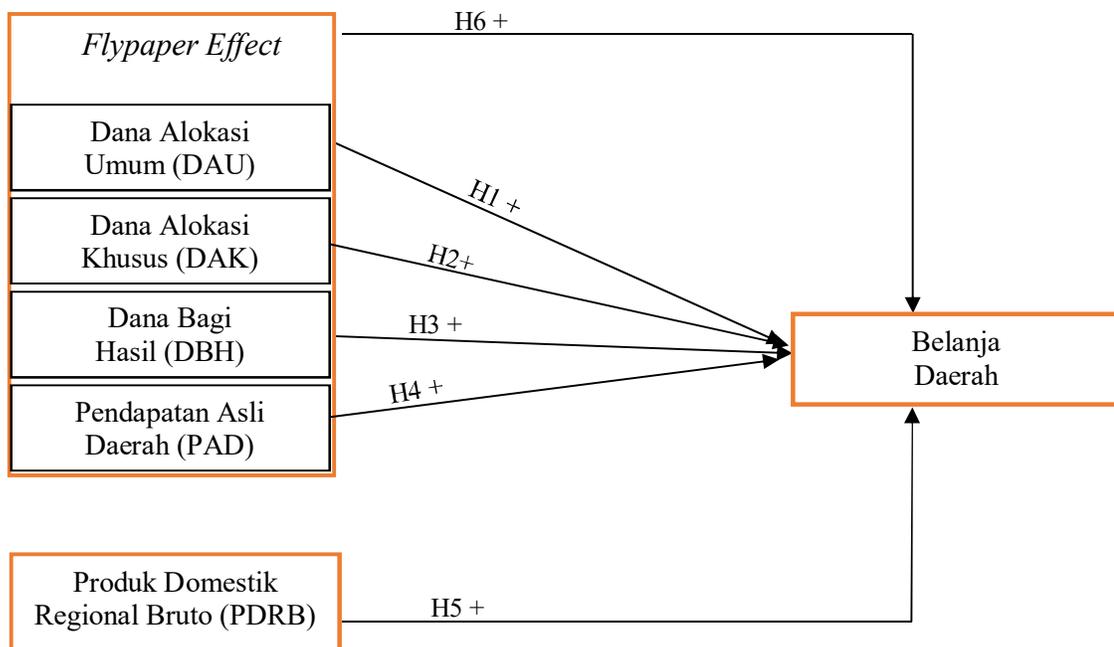
*Flypaper effect* menurut Iskandar (2012) adalah suatu keadaan dimana pengeluaran pemerintah yang disebabkan oleh dana transfer memiliki stimulus yang lebih besar dibanding dengan pengeluaran pemerintah yang disebabkan oleh pendapatan sendiri. Nurdini.,dkk (2014) menyatakan apabila PAD memberikan pengaruh yang lebih besar terhadap belanja daerah dibanding pengaruh yang diberikan oleh dana perimbangan (DAU, DAK, DBH) terhadap belanja daerah dinamakan *flypaper effect*. Sementara hal tersebut bertentangan dengan konsep desentralisasi dan otonomi daerah yang menuntut pemerintah daerah untuk lebih mandiri dan tidak terlalu bergantung pada pemerintah pusat (Iskandar, 2012). Menurut Jatmiko (2016) terjadinya *flypaper effect* mencerminkan bahwa daerah tersebut merupakan daerah belum mandiri.

Penelitian yang dilakukan oleh Sasana (2010) menunjukkan hasil bahwa terjadi *flypaper effect*, artinya belanja daerah lebih didominasi oleh DAU daripada PAD atau respon belanja daerah terhadap penerimaan DAU berbeda dengan penerimaan PAD. Hal ini sejalan dengan penelitian Nurdini.,dkk (2014) yang menyatakan bahwa telah terjadi fenomena *flypaper effect* pada DAU, DAK, DBH dan PAD terhadap belanja daerah Kabupaten/Kota di Jawa Barat. Hal tersebut mengindikasikan bahwa ketergantungan yang besar terhadap dana transfer masih dimiliki oleh Kabupaten/Kota di Jawa Barat.

Penelitian serupa juga dilakukan oleh Iskandar (2012), Salawali,dkk (2016) dan Jatmiko (2016) yang menyatakan bahwa terjadi *flypaper effect* pada masing-masing daerah yang diteliti. Berdasarkan penjelasan diatas, maka hipotesis yang diajukan adalah:

H6: Terjadi *flypaper effect* terhadap belanja daerah pada Provinsi di Indonesia

### C. Model Penelitian



**Gambar 2.1.**  
**Model Penelitian**