

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang dan Masalah

Pemberlakuan otonomi daerah di Indonesia menyebabkan terjadinya pergeseran sistem pemerintahan sentralisasi ke sistem desentralisasi, yaitu dengan memberikan kekuasaan kepada daerah untuk mengatur, mengurus dan bertanggungjawab atas daerahnya masing-masing sesuai dengan potensi daerah-daerah tersebut. Pemberian wewenang otonomi daerah ini bertujuan untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan Pemerintah Daerah terutama dalam pelaksanaan pembangunan dan pelayanan terhadap masyarakat.

Menurut Mardiasmo (2002) tujuan utama penyelenggaraan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan pelayanan publik dan memajukan perekonomian daerah. Misi utama pelaksanaan otonomi daerah adalah (a) meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat, (b) menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah, (c) memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan.

Sejak tanggal 1 Januari 2001 penyelenggaraan sistem pemerintahan desentralisasi dimulai, dimana otonomi daerah dilaksanakan di seluruh wilayah Indonesia, baik

di tingkat provinsi maupun di tingkat kabupaten/kota. Dengan ditetapkannya UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan UU No.33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pusat dan daerah telah menyebabkan perubahan yang mendasar mengenai peraturan hubungan pusat dan daerah, khususnya dalam bidang administrasi pemerintahan dan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Bastian dalam Rusydi (2010) menyatakan bahwa tujuan otonomi daerah pada dasarnya diarahkan untuk memacu pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya, meningkatkan kesejahteraan masyarakat, menggalakkan prakarsa dan peran serta masyarakat, serta meningkatkan pendayagunaan potensi daerah secara nyata, optimal, terpadu, dan dinamis, serta bertanggungjawab sehingga memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa, mengurangi beban pemerintah pusat dan campur tangan terhadap daerah dan memberikan peluang untuk koordinasi tingkat lokal atau daerah.

Kinerja dan kemampuan keuangan daerah merupakan salah satu ukuran yang dapat digunakan untuk melihat kemampuan daerah dalam menjalankan otonomi daerah (Sidik. 2002). Kebijakan desentralisasi menimbulkan ketergantungan yang tinggi pada daerah-daerah kepada pusat, terutama ketergantungan keuangan. Hal ini dikarenakan belum siapnya daerah memasuki era otonomi daerah karena rendahnya kapasitas fiskal daerah.

Sebelum adanya desentralisasi fiskal, pendanaan utama Pemerintah Daerah adalah dari pendanaan Pemerintah Pusat dan PAD dengan pajak dan retribusi sebagai instrumen utama penerimaan daerah. Perbedaan kondisi geografis disetiap daerah

di Indonesia menyebabkan kesenjangan keuangan antar daerah. Sehingga Pemerintah berupaya mengurangi kesenjangan ini dengan mengeluarkan UU No.33 Tahun 2004 tentang dana perimbangan. Dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dana perimbangan terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Dana Bagi Hasil (DBH). Pemberian dana ini merupakan transfer dana dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah.

Pemberian dana transfer ini bertujuan untuk mengatasi kesenjangan fiskal antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (disparitas vertikal), dan kesenjangan fiskal antar Pemerintah Daerah (disparitas horizontal). Daerah diharapkan mampu mengoptimalkan pengelolaan sumber daya tersebut sehingga terjadi peningkatan kapasitas fiskal, serta mampu mengurangi ketergantungan terhadap Pemerintah Pusat sehingga menjadi lebih mandiri (Rusydi, 2010).

Struktur keuangan daerah dapat dilihat dari dua sisi, yaitu sisi anggaran penerimaan daerah yaitu Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, dan pendapatan lain-lain yang sah. Pada sisi anggaran pengeluaran yaitu belanja daerah. Dana perimbangan yang berasal dari dana transfer Pemerintah Pusat dan PAD merupakan sumber penerimaan daerah terbesar untuk anggaran penerimaan setiap daerah.

Berikut ini disajikan perbandingan penerimaan Dana Perimbangan dan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten/Kota Provinsi Lampung pada tahun 2013.

Tabel 1. Dana Perimbangan dan PAD Kabupaten/Kota Provinsi Lampung Tahun 2013 (dalam Jutaan Rupiah)

Kabupaten/Kota	Dana Perimbangan				PAD
	DAU	DBH	DAK	Total	
Lampung Barat	558,555	46,182	89,282	694,020	28,526
Lampung Selatan	769,868	41,485	77,182	888,534	74,062
Lampung Tengah	1,086,335	67,948	92,975	1,247,258	65,374
Lampung Utara	761,218	46,235	92,155	899,609	17,613
Lampung Timur	860,136	153,849	62,384	1,076,369	40,261
Tanggamus	600,817	43,674	71,180	715,670	20,000
Tulang Bawang	482,231	50,073	53,296	585,599	27,512
Way Kanan	517,220	41,728	84,931	643,879	15,909
Bandar Lampung	864,816	65,203	65,028	995,047	374,096
Metro	374,201	40,962	36,677	451,840	52,248
Pesawaran	538,310	30,000	72,427	640,737	18,106
Pringsewu	499,455	32,084	57,509	589,047	24,983
Mesuji	338,570	32,428	40,158	411,157	9,417
Tulang Bawang Barat	380,947	28,933	48,614	458,495	7,643

Sumber : DPJK, 2013 Diolah

Berdasarkan pada Tabel 1 dapat dilihat bahwa pada tahun 2013 dana perimbangan pada tiap Kabupaten/Kota di Provinsi Lampung memberikan sumbangan yang sangat besar untuk penerimaan daerah bila dibandingkan dengan PAD. Dengan tingginya dana perimbangan ini maka membuat Pemerintah Daerah ketergantungan terhadap pendanaan dari Pemerintah Pusat. Kabupaten Mesuji dan Tulang Bawang Barat memiliki pendapatan asli daerah yang paling rendah diantara 14 kabupaten/kota yaitu sebesar Rp9.417 juta dan Rp7.643 juta hal ini disebabkan karena kedua kabupaten tersebut merupakan kabupaten baru hasil pemekaran dari Kabupaten Tulang Bawang.

Pada sisi pengeluaran adalah belanja daerah. Belanja daerah adalah semua kewajiban daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan. Belanja daerah digunakan dalam mendanai pelaksanaan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan provinsi kabupaten/kota yang terdiri atas 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 sesuai dengan undang-undang.

Tingginya tingkat ketergantungan belanja daerah terhadap pendanaan dana perimbangan, menunjukkan tingginya ketergantungan keuangan daerah terhadap pendanaan pemerintah pusat. Semakin meningkatnya ketergantungan pemerintah daerah semakin membuat tekanan dalam peningkatan pendapatan asli daerah di setiap kabupaten/kota. Pada dasarnya, dana perimbangan dialokasikan untuk belanja daerah yang bertujuan untuk meningkatkan pendapatan asli daerah, tetapi pada kenyataannya pemerintah daerah cenderung menjadikan dana perimbangan sebagai sumber penerimaan yang utama dibanding dengan pendapatan asli daerah.

Tabel 2 Proporsi Belanja Daerah Kabupaten/Kota Provinsi Lampung Tahun 2013 (Dalam Jutaan Rupiah)

Kabupaten/Kota	Dana Perimbangan	Belanja Daerah	Rasio (%)
Lampung Barat	594.663	736.239	80.77
Lampung Selatan	841.214	1.060.731	79.30
Lampung Tengah	1.144.251	1.381.517	82.82
Lampung Utara	790.380	922.444	85.68
Lampung Timur	973.372	1.256.671	77.45
Tanggamus	670.459	866.010	77.41
Tulang Bawang	529.805	667.451	79.37
Way Kanan	576.940	694.196	83.1
Bandar Lampung	852.029	1.488.264	57.24
Metro	396.716	535.596	74.06
Pesawaran	560.576	639.186	87.7
Pringsewu	562.745	745.736	75.46
Mesuji	375.474	420.152	89.36
Tulang Bawang Barat	432.278	521.388	82.9

Sumber : DPJK, 2013 Diolah

Berdasarkan Tabel 2 dapat dilihat bahwa proporsi dana perimbangan pada setiap kabupaten/kota lebih dari 50% dari belanja daerah. Hal ini berarti bahwa belanja daerah dibiayai lebih dari 50% dari dana perimbangan. Berdasarkan pada hal tersebut, terlihat bahwa daerah masih mengalami ketergantungan secara keuangan yang sangat tinggi pada pemerintah pusat.

Dalam perkembangan sistem desentralisasi fiskal ini, dapat dilihat bahwa tingkat kemandirian pemerintah daerah mengalami penurunan. Permasalahan yang timbul adalah pemerintah daerah terlalu menggantungkan transfer pemerintah untuk membiayai belanja daerah tanpa mengoptimalkan potensi yang dimiliki pada setiap daerah. Disaat transfer DAU yang diperoleh besar, maka pemerintah daerah berusaha agar periode berikutnya DAU yang diperoleh tetap besar. Padahal pemerintah daerah diharapkan dapat bisa mengalokasikan sumber dana ini untuk sektor-sektor produktif sehingga dapat mendorong peningkatan investasi di daerah dan meningkatkan respon pemerintah kepada masyarakat dan dapat meningkatkan kuantitas dan kualitas pelayanan yang disediakan. Pemerintah daerah cenderung ketergantungan terhadap pendapatan asli daerah dan mengganggu peningkatan belanja dengan tujuan untuk meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam meningkatkan pendapatan asli daerah. Penelitian yang dilakukan Wibowo dalam Priyo (2009) menunjukkan adanya kecenderungan yang sama dalam komposisi APBD, dimana penerimaan terbesar berasal dari DAU. Besarnya proporsi DAU berpengaruh positif terhadap belanja daerah, tetapi proporsi pendapatan asli daerah tidak berpengaruh secara signifikan terhadap belanja daerah, hal ini dapat disimpulkan bahwa transfer pemerintah DAU cenderung dominan dalam membiayai belanja daerah.

Alderete dalam Priyo (2006) mengatakan bahwa ketika pemerintah pusat memberikan bantuan melalui transfer kepada daerah untuk meningkatkan belanja daerah, muncul spekulasi bahwa pengeluaran pemerintah daerah merespon perubahan transfer itu secara asimetris, perilaku asimetris ini dapat dilihat dengan adanya pengeluaran yang berasal dari bantuan yang memberikan keuntungan pada pemerintah daerah, sedangkan di lain pihak anggaran juga berkurang. Fenomena ini oleh Dollery dan Worthington dalam Priyo (2009) diindikasikan sebagai ilusi fiskal, Menurut Mueller dalam Priyo (2009) mendefinisikan ilusi fiskal bahwa pemerintah akan melakukan rekayasa terhadap laporan keuangan sedemikian rupa, sehingga mampu mengarahkan pihak lain pada persepsi/ penilaian maupun pada tindakan/perilaku tertentu. Dalam konteks otonomi daerah, pemerintah daerah melakukan rekayasa terhadap anggaran agar mampu mendorong masyarakat untuk memberikan kontribusi lebih besar dalam hal membayar pajak ataupun retribusi, dan juga mendorong pemerintah pusat untuk mengalokasikan dana perimbangan khususnya DAU dalam jumlah yang lebih besar.

Logikanya setiap penerimaan pemerintah harus berdampak terhadap besaran pengeluaran dan pada gilirannya semakin besar pengeluaran pemerintah maka pemerintah seharusnya mendapat manfaat dengan meningkatnya penerimaan pemerintah di masa mendatang, misalkan dengan meningkatnya kontribusi pajak masyarakat. Artinya terdapat hubungan yang simetris antara sisi penerimaan dan pengeluaran pemerintah. Dengan semakin besarnya anggaran belanja untuk mensejahterahkan masyarakat dengan peningkatannya pelayanan, seharusnya pemerintah daerah mendapat pengaruh peningkatannya kontribusi pajak/retribusi, tetapi pada kenyataannya pendapatan asli daerah tidak mengalami perubahan yang

signifikan setiap tahun sehingga hal ini mengindikasikan adanya hubungan asimetris.

Maka dapat dikatakan terjadi ilusi fiskal, dikarenakan pemerintah pusat ataupun masyarakat tidak menyadari bahwa mereka memberikan kontribusi (baik dana transfer maupun pajak/retribusi daerah) yang lebih besar dari yang sebenarnya dibutuhkan oleh pemerintah daerah (Wuriasih, 2013).

Deteksi ilusi fiskal dapat dilakukan dengan dua cara yaitu melalui pengukuran pendapatan/*revenue enhancement* Bergstrom dan Goodman dalam Dollery dan Worthnington (1999) dan melalui manipulasi belanja (*expenditure manipulation*).

Pengukuran dengan pendapatan dapat dilihat pada variabel belanja daerah.

Belanja daerah merupakan fungsi dari penerimaan daerah. Belanja merupakan variabel terikat yang besarnya tergantung dari sumber-sumber pembiayaan daerah. Pertambahan besarnya komponen penerimaan seharusnya mempunyai hubungan yang positif dengan belanja. Namun bila sebaliknya dapat diindikasikan terjadi ilusi fiskal. Pengukuran dengan manipulasi belanja, dengan melihat peran masing-masing komponen penerimaan terhadap peningkatan anggaran. Komponen belanja dihilangkan (dimanipulasi), sehingga diasumsikan sama (*ceteris paribus*) dengan besarnya penerimaan daerah itu sendiri. Semakin besar penerimaan daerah maka akan semakin besar pendapatan asli daerah (Priyo, 2009).

Kecenderungan pemerintah daerah dalam memanfaatkan hibah pemerintah pusat secara asimetris, memberikan dampak negatif terhadap upaya peningkatan potensi daerah. Salah satu indikatornya adalah pendapatan asli daerah. Pada

kenyataannya terdapat hubungan asimetris pada penerimaan transfer DAU terhadap pendapatan asli daerah, peningkatan penerimaan pendapatan asli daerah yang tinggi (dari penerimaan DAU yang besar) untuk membiayai kebutuhan belanja daerah yang juga semakin tinggi ternyata tidak diimbangi dengan peningkatan kapasitas fiskal daerah yang signifikan (ditunjukkan pada meningkatnya pendapatan asli daerah). Hal ini menunjukkan indikasi adanya ilusi fiskal.

Menurut Oates dalam Kuncoro (2007) transfer akan menurunkan biaya rata-rata penyediaan barang publik (bukan biaya marginalnya). Namun, masyarakat tidak memahami penurunan biaya yang terjadi adalah pada biaya rata-rata atau biaya marginalnya. Masyarakat hanya percaya harga barang publik akan menurun. Bila permintaan barang publik tidak elastis, maka transfer berakibat pada kenaikan pajak bagi masyarakat. Ini merupakan akibat dari ketidaktahuan masyarakat akan anggaran pemerintah daerah.

Fillimon dalam Kuncoro (2007) mengembangkan hipotesis ilusi fiskal dalam konteks ketidaktahuan masyarakat akan jumlah transfer yang diterima. Dalam kasus ini, pemerintah daerah menyembunyikan jumlah transfer yang diterima dari pusat dan kemudian membelanjakannya pada level puncak. Akibatnya, masyarakat memandang telah terjadi kenaikan pengeluaran pemerintah daerah dengan kenaikan yang lebih tinggi daripada kenaikan kuantitas yang diminta sebagai cerminan dari kenaikan pendapatannya.

Kontribusi dana perimbangan terhadap belanja daerah Kabupaten/Kota Provinsi Lampung tahun 2013 mencapai angka lebih dari 50%. Belanja daerah dibiayai

lebih dari 50% dari dana perimbangan. Hal ini mengindikasikan adanya perilaku menyimpang pemerintah daerah terhadap dana transfer pemerintah pusat yang diperkirakan digunakan untuk meningkatkan pendapatan asli daerahnya.

Meskipun demikian, indikasi tersebut memerlukan pembuktian empiris dan berdasarkan pemikiran tersebut menjadi dasar pemikiran yang melatarbelakangi penelitian ini, maka dari pemaparan diatas judul skripsi yang akan saya teliti adalah “Deteksi Ilusi Fiskal Pada Kinerja Keuangan Daerah Kabupaten/Kota Provinsi Lampung”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang dan permasalahan, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah apakah terjadi ilusi fiskal dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah setelah diberlakukannya otonomi daerah pada Kabupaten/Kota Provinsi Lampung ?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui apakah dalam pelaksanaan otonomi daerah ini terjadi perilaku negatif (asimetris) daerah dengan adanya ilusi fiskal dalam kinerja keuangan daerah pada Kabupaten/Kota Provinsi Lampung.

D. Kerangka Berpikir

Sesuai dengan peraturan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan UU No.33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Otonomi daerah diberlakukan kepada pemerintah daerah untuk mengatur, mengurus, dan bertanggungjawab secara mandiri atas daerahnya masing-masing. Salah satunya dalam mengatur keuangan daerahnya. APBD sebagai rencana operasional keuangan pemerintah daerah menggambarkan perkiraan penerimaan dan pengeluaran keuangan pemerintah dalam satu tahun anggaran tertentu. Penerimaan daerah terdiri dari : Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan , dan Lain-Lain Pendapatan Daerah yang sah. DAU dan pendapatan asli daerah merupakan sumber penerimaan daerah tertinggi daerah. DAU merupakan transfer dari pemerintah pusat kepada daerah untuk membantu daerah dalam mengatasi kesenjangan fiskal daerah yang rendah.

Sedangkan pada sisi pengeluaran terdapat belanja daerah. Besaran belanja daerah tergantung dari besaran penerimaan daerah yang berasal dari penerimaan sendiri maupun transfer pemerintah pusat. Belanja daerah terdiri dari belanja tidak langsung dan belanja langsung.

Menurut Mueller dalam Priyo (2009) mendefinisikan ilusi fiskal bahwa pemerintah akan melakukan rekayasa terhadap laporan keuangan sedemikian rupa, sehingga mampu mengarahkan pihak lain pada persepsi/ penilaian maupun pada tindakan/perilaku tertentu. Dalam konteks otonomi daerah, pemerintah daerah melakukan rekayasa terhadap anggaran agar mampu mendorong masyarakat untuk memberikan kontribusi lebih besar dalam hal membayar pajak

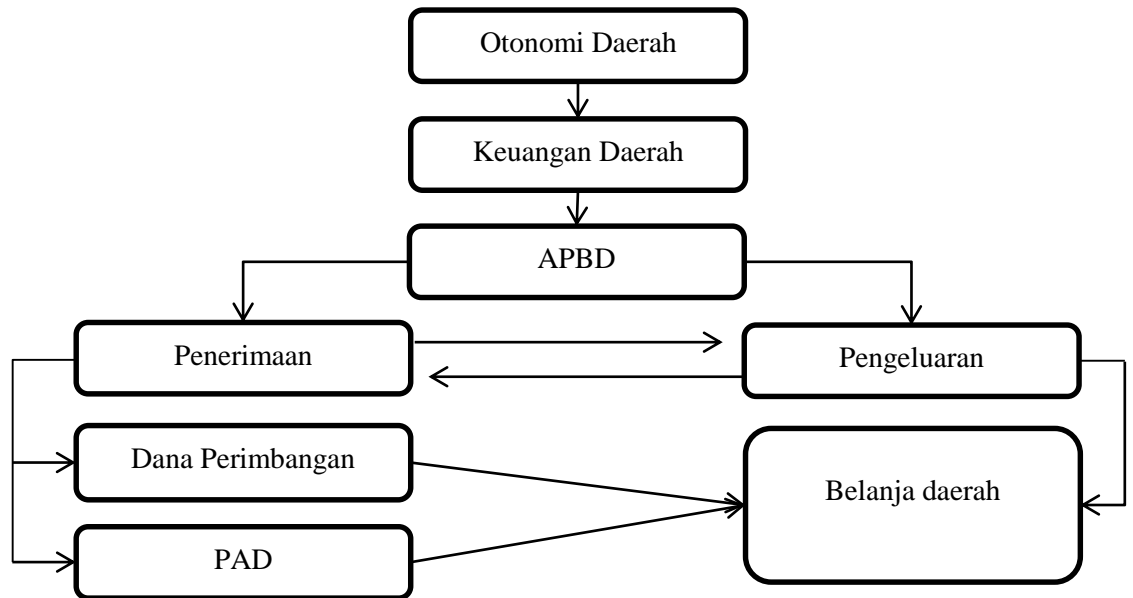
ataupun retribusi, dan juga mendorong pemerintah pusat untuk mengalokasikan dana perimbangan khususnya DAU dalam jumlah yang lebih besar.

Dalam menggambarkan APBD, pemerintah melakukan ilusi fiskal pada saat pengambilan keputusan penyusunan anggaran keuangan, yang mampu merubah perilaku keuangan. Contohnya, pemerintah daerah menggagalkan belanja daerah yang semakin tinggi setiap tahun. Dengan kebutuhan fiskal daerah yang mengalami kenaikan, maka pemerintah daerah mempunyai alasan untuk menaikkan target penerimaan pajak/retribusi baik melalui peningkatan tarif. Padahal penerimaan asli daerah yang diterima tidak mengalami perubahan yang signifikan setiap tahun

Ilusi fiskal dapat dilihat pada pengukuran pendapatan dan manipulasi belanja, pada pengukuran pendapatan, belanja daerah merupakan fungsi dari belanja daerah. Belanja merupakan variabel terikat yang besarnya akan sangat bergantung pada sumber-sumber pembiayaan daerah. Peningkatan besarnya sumber penerimaan mempunyai hubungan yang positif terhadap belanja daerah, apabila yang terjadi sebaliknya maka daerah tersebut terdapat ilusi fiskal.

Ilusi fiskal pada manipulasi belanja dapat dilihat dengan menggunakan komponen anggaran terhadap penerimaan, pada kasus ini komponen belanja daerah dihilangkan dan dianggap sama besarnya dengan penerimaan daerah. Peningkatan penerimaan daerah yang tinggi dari penerimaan DAU yang besar yang digunakan untuk membiayai kebutuhan belanja daerah yang juga semakin tinggi tidak diimbangi dengan peningkatan pendapatan asli daerah yang signifikan. Jika keadaan demikian maka telah terjadi ilusi fiskal.

Berdasarkan latar belakang masalah dan tinjauan teoritis sebelumnya, maka kerangka konseptualnya adalah sebagai berikut :



Gambar 1. Kerangka Pemikiran

E. Hipotesis

Berdasarkan pada rumusan masalah diatas, maka hipotesis dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Diduga terdeteksi ilusi fiskal pada kinerja keuangan daerah Kabupaten/Kota Provinsi Lampung setelah diberlakukannya otonomi daerah.