

## II. TINJAUAN PUSTAKA

### A. Teori Otonomi Daerah

Otonomi daerah berasal dari kata Yunani *auotos* dan *Nomos*. Kata pertama berarti sendiri dan kata kedua berarti pemerintah. Menurut Khusaini dalam Rusydi (2010) daerah otonomi praktis berbeda dengan daerah saja yang merupakan penerapan dari kebijakan dalam wacana administrasi publik disebut *local state government*.

Menurut UU No.32 Tahun 2004 Otonomi daerah merupakan sebagai hak wewenang dan kewajiban daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Tujuan otonomi daerah adalah meningkatkan sumber daya manusia yang dibutuhkan dalam rangka mewujudkan otonomi daerah. Menurut Silalahi dalam Rusydi (2010) Sumber daya manusia yang dibutuhkan tersebut antara lain adalah :

- a) Mempunyai wadah, perilaku, kualitas, tujuan dan kegiatan yang dilandasi dengan keahlian dan ketrampilan tertentu.
- b) Kreatif dalam arti mempunyai jiwa inovatif, serta mampu mengantisipasi tantangan maupun perkembangan, termasuk di dalamnya mempunyai etos kerja yang tinggi.

- c) Mampu sebagai penggerak swadaya masyarakat yang mempunyai rasa solidaritas sosial yang tinggi, peka terhadap dinamika masyarakat, mampu kerja sama, dan mempunyai orientasi berpikir *people centered orientation*.
- d) Mempunyai disiplin yang tinggi dalam arti berpikir konsisten terhadap program, sehingga mampu menjabarkan kebijaksanaan nasional menjadi program operasional pemerintah daerah sesuai dengan rambu-rambu pengertian program urusan yang ditetapkan.

Menurut Tim Fisipol Universitas Gajah Mada dalam Rusydi (2010), terdapat 4 (empat) unsur otonomi daerah, yaitu :

1. Memiliki perangkat pemerintah sendiri yang ditandai dengan adanya kepala daerah DPRD, dan pegawai daerah;
2. Memiliki urusan rumah tangga sendiri yang ditandai dengan adanya dinas-dinas daerah;
3. Memiliki sumber keuangan sendiri yang ditandai dengan adanya pajak daerah, retribusi daerah, perusahaan daerah dan pendapatan dinas-dinas daerah.
4. Memiliki wewenang untuk melaksanakan inisiatif sendiri sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi.

Otonomi daerah membawa dua implikasi khusus bagi pemerintah daerah, yaitu pertama adalah semakin meningkatnya biaya ekonomi (*high cost economy*) dan yang kedua adalah efisiensi efektivitas. Oleh karena itu desentralisasi membutuhkan dana yang memadai bagi pelaksanaan pembangunan di daerah

(Emelia, 2006). Apabila suatu daerah tidak memiliki sumber-sumber pembiayaan yang memadai, akan mengakibatkan daerah bergantung terus terhadap pembiayaan pemerintah pusat. Ketergantungan terhadap pembiayaan pemerintah pusat merupakan kondisi yang tidak sesuai dengan asas otonomi daerah.

Apabila suatu daerah tidak memiliki sumber-sumber pembiayaan yang memadai maka dari hal ini akan mengakibatkan daerah bergantung terus terhadap pembiayaan pemerintah pusat. Ketergantungan terhadap pembiayaan pemerintah pusat merupakan kondisi yang tidak sesuai dengan asas otonomi daerah. Oleh karena itu perlu suatu upaya oleh pemerintah daerah dalam memutus ketergantungan tersebut dalam rangka meningkatkan kemampuan daerah.

Menurut Ibnu Syamsi dalam Emelia (2006) terdapat beberapa kriteria yang dapat dijadikan ukuran agar suatu daerah dikatakan mampu untuk mengurus rumah tangganya sendiri:

1. Kemampuan struktur organisasinya struktur organisasi pemerintah daerah yang mampu menampung seluruh aktivitas dan tugas yang menjadi tanggung jawab pemerintah daerah.
2. Kemampuan aparatur pemerintah daerah aparatur pemerintah daerah mampu menjalankan tugas dan kewajibannya dalam mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. Oleh karena itu, dalam mencapai tujuan yang diinginkan daerah dibutuhkan keahlian, moral, disiplin dan kejujuran dari aparatur daerah.
3. Kemampuan mendorong partisipasi masyarakat pemerintah daerah harus mampu mendorong masyarakat agar bersedia terlibat dalam kegiatan

pembangunan nasional. Karena peran serta masyarakat sangat penting dalam menunjang kesuksesan pembangunan daerah.

4. Kemampuan keuangan daerah suatu daerah dikatakan mampu mengurus rumah tangganya sendiri apabila pemerintah daerah tersebut mampu membiayai semua kegiatan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan.

## **B. Desentralisasi Fiskal**

Desentralisasi fiskal menurut UU No. 32 Tahun 2004 Tentang pemerintah daerah Pasal 1 ayat 7 dan UU No. 33 tentang perimbangan keuangan antara pusat dan pemerintahan daerah Pasal 1 ayat 8, adalah penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia, definisi desentralisasi sendiri menurut Yustika (2008) menyangkut berbagai bentuk dan dimensi yang beragam, terutama berkaitan dengan aspek fiskal politik administrasi dan sistem pemerintahan serta pembangunan social dan ekonomi.

Desentralisasi dapat pula diartikan sebagai pelimpahan kewenangan di bidang penerimaan anggaran atau keuangan, baik secara administrasi maupun pemanfaatannya diatur atau dilakukan oleh pemerintah pusat. Oleh karena itu, salah satu makna desentralisasi fiskal dalam bentuk pemberian otonomi di bidang keuangan (sebagian sumber penerimaan) kepada daerah-daerah merupakan suatu proses intensifikasi peranan dan sekaligus pemberdayaan daerah dalam pembangunan. Menurut Handayani dalam Rusysi (2010) Desentralisasi fiskal

memerlukan adanya pergeseran beberapa tanggung jawab terhadap pendapatan (*revenue*) dan atau pembelanjaan (*expenditure*) ke tingkat pemerintahan yang lebih rendah. Faktor yang sangat penting dalam menentukan desentralisasi fiskal adalah sejauh mana pemerintah daerah diberi wewenang (otonomi) untuk menentukan alokasi atas pengeluarannya sendiri. Faktor lain juga penting adalah kemampuan daerah untuk meningkatkan pendapatan asli daerahnya.

Desentralisasi fiskal merupakan komponen utama dari desentralisasi. Yustika dalam Kurnia (2013) mengatakan bahwa Desentralisasi tidak dapat dipisahkan dari isu kapasitas keuangan daerah, dimana kemandirian daerah diukur berdasarkan kemampuan menggali dan mengelola keuangannya. Anggaran daerah atau anggaran pendapatan dan belanja daerah sebagai salah satu bentuk dari desentralisasi fiskal, merupakan instrument kebijakan fiskal yang utama bagi pemerintah daerah dan juga menunjukkan kapasitas kemampuan daerah. Menurut Oates (1999) ada dua bentuk instrumen fiskal yang penting dalam sistem federal yaitu (a) Pajak, (b) Hibah antar pemerintah dan bagi hasil pendapatan.

Tiga variasi desentralisasi fiskal dalam kaitannya dengan derajat kemandirian pengambilan keputusan yang dilakukan di daerah yaitu (Susilo, 2002) :

- a) Desentralisasi, yang berarti pelepasan tanggung jawab yang berada dalam lingkungan pemerintah pusat ke instansi vertikal di daerah atau pemerintah daerah.
- b) Delegasi yang berhubungan dengan situasi, yaitu daerah bertindak sebagai perwakilan pemerintah untuk melaksanakan fungsi-fungsi tertentu atas nama pemerintah.

- c) Devolusi atau pelimpahan yang berhubungan dengan suatu situasi yang bukan saja implementasi tetapi juga kewenangan untuk memutuskan apa yang perlu dikerjakan, berada di daerah.

Menurut Usui dan Alisjahbana dalam Rusydi (2010), kunci utama dari desentralisasi fiskal adalah pembuatan menjadi lebih dekat dengan masyarakat sehingga distribusi pelayanan publik menjadi lebih mudah dalam memenuhi kebutuhan masyarakat lokal. Selanjutnya oleh disebutkan bahwa untuk mencapai tujuan tersebut, harus terdapat 2 (dua) prinsip yang harus dipenuhi, yaitu:

- a. Fungsi mengikuti kapasitas, hal ini berarti pemerintah lokal harus mempunyai kapasitas sumber daya manusia yang cukup untuk memenuhi fungsi pemerintahan yang telah didelegasikan kepadanya.
- b. Pendapatan mengikuti fungsi, hal ini berarti bahwa di dalam pemerintahan lokal harus tersedia keseimbangan antara tanggung jawab pengeluaran dan instrument pendapatan.

### **C. Keuangan Daerah**

Keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah (pasal 1 butir 5 PP No.58 Tahun 2005).

Keuangan daerah dituangkan sepenuhnya kedalam APBD. APBD menurut Peraturan Pemerintah RI No. 58 Tahun 2005 tentang pengelolaan keuangan

daerah yaitu anggaran pendapatan dan belanja daerah yang selanjutnya disingkat APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan peraturan daerah. Selanjutnya pengelolaan keuangan daerah merupakan keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah. Dalam konteks ini lebih difokuskan kepada pengawasan keuangan daerah yang dilakukan oleh DPRD.

Mardiasmo (2000) mengatakan bahwa dalam pemberdayaan pemerintah daerah ini, maka perspektif perubahan yang diinginkan dalam pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah adalah :

1. Pengelolaan keuangan daerah harus bertumpu pada kepentingan publik (*public oriented*);
2. Kejelasan tentang misi pengelolaan keuangan daerah pada umumnya dan anggaran daerah pada khususnya;
3. Desentralisasi pengelolaan keuangan dan kejelasan peran para partisipan yang terkait dalam pengelolaan anggaran, seperti DPRD, KDH, SEKDA dan perangkat daerah lainnya;
4. Kerangka hukum dan administrasi atas pembiayaan, investasi dan pengelolaan keuangan daerah berdasarkan kaidah mekanisme pasar, *value for money*, transparansi dan akuntabilitas;
5. Kejelasan tentang kedudukan keuangan DPRD, KDH dan pegawai negeri sipil daerah, baik ratio maupun dasar pertimbangannya;

6. Ketentuan tentang bentuk dan struktur anggaran, anggaran kinerja, dan anggaran multi-tahunan;
7. Prinsip pengadaan dan pengelolaan barang daerah yang lebih profesional;
8. Prinsip akuntansi pemerintah daerah, laporan keuangan, peran DPRD, peran akuntan publik dalam pengawasan, pemberian opini dan rating kinerja anggaran, dan transparansi informasi anggaran kepada publik;
9. Aspek pembinaan dan pengawasan yang meliputi batasan pembinaan, peran asosiasi, dan peran anggota masyarakat guna pengembangan profesionalisme aparat pemerintah daerah;
10. Pengembangan sistem informasi keuangan daerah untuk menyediakan informasi anggaran yang akurat dan pengembangan komitmen pemerintah daerah terhadap penyebaran informasi.

#### **D. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah**

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan wujud pengelolaan keuangan daerah yang berdasarkan UU No.17 Tahun 2003 merupakan rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Penyusunan APBD memperhatikan adanya keterkaitan antara kebijakan perencanaan dengan penganggaran oleh pemerintah daerah serta sinkronisasi dengan berbagai kebijakan pemerintah pusat dalam perencanaan dan penganggaran negara.

Menurut Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2002, “Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah suatu rencana keuangan tahunan Daerah yang

ditetapkan berdasarkan Peraturan Daerah tentang APBD”. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002 menyatakan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) disusun berdasarkan pendekatan kinerja, yaitu suatu sistem anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja atau *output* dari perencanaan alokasi biaya atau *input* yang ditetapkan. Selanjutnya dikatakan bahwa Pemerintah daerah bersama-sama DPRD menyusun Arah dan Kebijakan Umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang memuat petunjuk dan ketentuan umum yang disepakati sebagai pedoman dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Adapun bentuk dan susunan APBD yang didasarkan pada Permendagri No. 13 Tahun 2006 pasal 22 ayat (1) terdiri atas 3 bagian, yaitu : Pendapatan Daerah, Belanja Daerah, dan Pembiayaan Daerah. Struktur APBD tersebut diklasifikasikan menurut urusan pemerintahan dan organisasi yang bertanggung jawab melaksanakan urusan pemerintahan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 3 ayat (4) UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Fungsi APBD adalah sebagai berikut :

- a) Fungsi Otorisasi : Anggaran daerah merupakan dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan.
- b) Fungsi Perencanaan : Anggaran daerah merupakan pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan.

- c) Fungsi Pengawasan : Anggaran daerah menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
- d) Fungsi Alokasi : Anggaran daerah diarahkan untuk mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian.
- e) Fungsi Distribusi : Anggaran daerah harus mengandung arti/ memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan
- f) Fungsi Stabilisasi : Anggaran daerah harus mengandung arti/ harus menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian.

Struktur APBD merupakan satu kesatuan yang terdiri dari :

1. Pendapatan Daerah
2. Belanja Daerah
3. Pembiayaan

Selisih lebih pendapatan daerah terhadap belanja daerah disebut surplus anggaran, tapi apabila terjadi selisih kurang maka hal itu disebut defisit anggaran. Jumlah pembiayaan sama dengan jumlah surplus atau jumlah defisit anggaran.

### **1. Pendapatan Asli Daerah**

Pendapatan asli daerah adalah bagian dari pendapatan daerah yang bersumber dari potensi daerah itu sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah tersebut

sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kewenangan daerah dalam memungut pendapatan asli daerah dimaksudkan agar daerah dapat mendanai pelaksanaan otonomi daerah yang bersumber dari potensi daerahnya sendiri.

Menurut pasal 6 Undang-undang No. 32 tahun 2004 pendapatan asli daerah berasal dari :

- a) Hasil pajak daerah yaitu pungutan daerah menurut peraturan yang ditetapkan oleh daerah untuk pembiayaan rumah tangganya sebagai badan hukum publik. Pajak daerah sebagai pungutan yang dilakukan pemerintah daerah yang hasilnya digunakan untuk pengeluaran umum yang balas jasanya tidak langsung diberikan sedang pelaksanaannya bias dipaksakan.

Berdasarkan Undang-Undang No. 34 Tahun 2000 Jenis-jenis pajak daerah adalah :

- a. Pajak hotel
  - b. Pajak restoran
  - c. Pajak hiburan
  - d. Pajak penerangan jalan
  - e. Pajak pengambilan bahan galian golongan c
  - f. Pajak parkir
- b) Hasil retribusi daerah Yaitu pungutan yang telah secara sah menjadi pungutan daerah sebagai pembayaran pemakaian atau karena memperoleh jasa atau karena memperoleh jasa pekerjaan, usaha atau milik pemerintah daerah bersangkutan. Retribusi daerah mempunyai sifat-sifat yaitu pelaksanaannya bersifat ekonomis, ada imbalan langsung walau harus

memenuhi persyaratan-persyaratan formil dan materil, tetapi ada alternatif untuk tidak membayar, dalam hal-hal tertentu retribusi daerah adalah pengembalian biaya yang telah dikeluarkan oleh pemerintah daerah untuk memenuhi permintaan anggota masyarakat.

Sifat-sifat retribusi daerah sebagai berikut :

- a. Adanya timbal balik atau imbalan secara langsung kepada pembayar. Imbalan dari retribusi yang dibayarkan dapat langsung dinikmati oleh pembayar, yaitu berupa pelayanan dari pemda yang memungut retribusi.
- b. Retribusi dapat dipaksakan. Retribusi bersifat ekonomis, artinya masyarakat yang ingin mendapatkan pelayanan atau prestasi dari pemerintah, maka wajib membayar retribusi.
- c) Hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan merupakan pendapatan daerah dari keuntungan bersih perusahaan daerah yang berupa dana pembangunan daerah dan bagian untuk anggaran belanja daerah yang disetor ke kas daerah, baik perusahaan daerah yang dipisahkan, sesuai dengan motif pendirian dan pengelolaan, maka sifat perusahaan daerah adalah suatu kesatuan produksi yang bersifat menambah pendapatan daerah, memberi jasa, menyelenggarakan kemanfaatan umum, dan mengembangkan perekonomian daerah.

Fungsi pokok dari perusahaan daerah adalah:

- a. Sebagai dinamisator perekonomian daerah, yang berarti perusahaan daerah harus mampu memberikan rangsangan bagi berkembangnya perekonomian daerah.

- b. Sebagai penghasil pendapatan daerah yang berarti harus mampu memberikan manfaat ekonomis sehingga terjadi keuntungan yang dapat diserahkan ke kas daerah.
- d) Penerimaan dari dinas dan lain-lain pendapatan daerah yang sah ialah pendapatan-pendapatan yang tidak termasuk dalam jenis-jenis pajak daerah, retribusi daerah, pendapatan dinas-dinas. Penerimaan ini antara lain berasal dari sewa rumah dinas milik daerah, hasil penjualan barang-barang (bekas) milik daerah, penerimaan sewa kios milik daerah dan penerimaan uang langganan majalah daerah. Fungsi utama dari dinas-dinas daerah adalah memberikan pelayanan umum kepada masyarakat tanpa terlalu memperhitungkan untung dan ruginya, tetapi dalam batas-batas tertentu dapat didayagunakan untuk bertindak sebagai organisasi ekonomi yang memberikan pelayanan dengan imbalan jasa.

## **2. DAU**

Untuk mengurangi ketimpangan dalam kebutuhan pembiayaan dan penguasaan pajak antara pusat dan daerah telah di atasi dengan adanya perimbangan keuangan antara pusat dan daerah dengan kebijakan bagi hasil dan dana alokasi umum (DAU) minimal sebesar 25% dari penerimaan dalam negeri. Dengan perimbangan tersebut, khususnya dari DAU akan memberikan kepastian bagi Daerah dalam memperoleh sumber-sumber pembiayaan untuk membiayai kebutuhan pengeluaran yang menjadi tanggungjawabnya.

Sesuai dengan UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah bahwa kebutuhan DAU oleh suatu daerah (Provinsi, Kabupaten, dan Kota) ditentukan dengan menggunakan pendekatan konsep *fiscal gap*, di mana kebutuhan DAU suatu daerah ditentukan atas kebutuhan daerah (*fiscal needs*) dengan potensi daerah (*fiscal capacity*). Besarnya DAU ditetapkan sekurang-kurangnya 25 persen dari penerimaan dalam negeri yang ditetapkan dalam APBN. DAU untuk daerah Propinsi dan untuk daerah kabupaten/kota ditetapkan masing-masing 10 persen dan 90 persen dari DAU.

### **3. Belanja Daerah**

Belanja daerah meliputi semua pengeluaran uang dari rekening kas umum daerah yang mengurangi ekuitas dana, yang merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh daerah. Pasal 26 dan 27 dari Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah tidak merinci tentang klasifikasi belanja menurut urusan wajib, urusan pilihan, dan klasifikasi menurut organisasi, fungsi, program kegiatan, serta jenis belanja.

Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 Pasal 31 ayat (1), memberikan secara rinci klasifikasi belanja daerah berdasarkan urusan wajib, urusan pilihan atau klasifikasi menurut organisasi, fungsi, program kegiatan, serta jenis belanja.

#### **a. Klasifikasi Belanja Menurut Urusan Wajib**

Menurut Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 Pasal 32 ayat (2), klasifikasi belanja menurut urusan wajib mencakup: Pendidikan; Kesehatan;

Pekerjaan Umum; Perumahan Rakyat; Penataan Ruang; Perencanaan Pembangunan; Perhubungan; Lingkungan Hidup; Kependudukan dan Catatan Sipil; Pemberdayaan Perempuan; Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera; Sosial; Tenaga Kerja; Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah; Penanaman Modal; Kebudayaan; Pemuda dan Olah Raga; Kesatuan Bangsa dan Politik Dalam Negeri; Pemerintahan Umum; Kepegawaian; Pemberdayaan Masyarakat dan Desa; Statistik; Arsip; dan Komunikasi dan Informatika.

- b. Klasifikasi Belanja Menurut Urusan Pilihan meliputi : Pertanian; Kehutanan; Energi dan Sumber Daya Mineral; Pariwisata; Kelautan dan Perikanan; Perdagangan; Perindustrian; dan Transmigrasi.
- c. Klasifikasi Belanja Menurut Urusan Pemerintahan, Organisasi, Fungsi, Program dan Kegiatan, serta Jenis Belanja.

Belanja daerah tersebut mencakup:

- a. Belanja tidak langsung merupakan belanja yang tidak memiliki keterkaitan secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan yang meliputi: belanja pegawai, bunga, subsidi, hibah, bantuan sosial, belanja bagi hasil, bantuan keuangan, dan belanja tak terduga.
- b. Belanja langsung merupakan belanja yang memiliki keterkaitan secara langsung dengan program dan kegiatan yang, meliputi: belanja pegawai, belanja barang dan jasa, belanja modal.

## **E. Teori Ilusi Fiskal**

Teori ilusi fiskal pertama kali dikemukakan oleh seorang ekonom Italia yang bernama Amilcare Puviani. Amilcare Puviani menggambarkan ilusi fiskal terjadi saat pembuat keputusan yang memiliki kewenangan dalam institusi menciptakan ilusi dalam penyusunan keuangan yang mampu merubah perilaku keuangan (Priyo, 2009).

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.

Upaya yang dilakukan dapat berupa perubahan struktur/pola belanja, maupun menambah jumlah belanja daerah secara signifikan. Kebutuhan fiskal daerah mengalami kenaikan, daerah mempunyai legitimasi (alasan) untuk menaikkan target penerimaan pajak/retribusi, baik melalui peningkatan tariff ataupun mengeluarkan jenis pajak/retribusi baru.

Pemerintah pusat tidak memahami sepenuhnya kapasitas daerah dan situasi seperti ini justru dimanfaatkan daerah untuk memperoleh dana transfer yang besar (khususnya DAU). Tujuan pemberian bantuan transfer adalah untuk meningkatkan pendapatan, sehingga dalam periode mendatang dapat mengurangi

transfer. Hal ini berarti pemberian transfer seyogyanya mampu mendorong daerah, sehingga berdampak pada peningkatan kemandirian daerah, Logan dalam Priyo (2009).

Kuncoro (2007) menjelaskan bahwa saat masyarakat (pemerintah daerah) menerima transfer maka akan terjadi kenaikan penerimaan pajak daerah dan peningkatan konsumsi barang publik. Hal ini menunjukkan bahwa transfer meningkatkan konsumsi akan barang publik namun tidak menjadi substitut pajak daerah. Kondisi ini dikenal sebagai *flypaper effect*. Timbulnya *flypaper effect* saat transfer pemerintah pusat digunakan sepenuhnya untuk membiayai kegiatan belanja pemerintah daerah tanpa diimbangi dengan peningkatan pendapatan asli daerah. Telaah mengenai *flypaper effect* dapat dikelompokkan menjadi dua aliran pemikiran, yaitu model birokratik (*bureaucratic model*) dan ilusi fiskal (*fiscal illusion model*). Model birokratik menelaah *flypaper effect* dari sudut pandang birokrat, sedangkan model ilusi fiskal mendasarkan kajiannya dari sudut pandang masyarakat yang mengalami keterbatasan informasi terhadap anggaran pemerintah daerahnya

Menurut Kuncoro (2004) Aliran pemikiran birokratik diawali oleh Niskanen (1968). Dalam pandangannya, posisi birokrat lebih kuat dalam pengambilan keputusan publik. Ia mengasumsikan birokrat berperilaku memaksimisasi anggaran sebagai proksi kekuasaannya. Secara implisit, model birokratik menegaskan *flypaper effect* sebagai akibat dari perilaku birokrat yang lebih leluasa membelanjakan transfer daripada menaikkan pajak. Grossman dalam kuncoro (2004) melukiskannya sebagai perilaku politisi dengan cakrawala

pandang yang menyempit (*myopic behavior*). Dengan demikian, *flypaper effect* terjadi karena superioritas pengetahuan birokrat mengenai transfer. Informasi lebih yang dimiliki birokrat memungkinkannya memberikan pengeluaran yang berlebih. Implikasi yang penting dari model birokratik ini adalah bahwa desentralisasi fiskal bisa membantu dalam menjelaskan pertumbuhan sektor publik.

Oates (1979) menyatakan fenomena *flypaper effect* dapat dijelaskan dengan ilusi fiskal. Bagi Oates, transfer akan menurunkan biaya rata-rata penyediaan barang publik (bukan biaya marginalnya). Namun, masyarakat tidak memahami penurunan biaya, masyarakat hanya percaya harga barang publik akan menurun. Bila permintaan barang public tidak elastis, maka transfer berakibat pada kenaikan pajak bagi masyarakat. Ini berarti *flypaper effect* merupakan akibat dari ketidaktahuan masyarakat akan anggaran pemerintah daerah. Lebih jauh, ilusi fiskal diartikan sebagai kesalahan persepsi masyarakat baik mengenai pembiayaan maupun alokasi anggaran dan keputusan mengenai kedua hal tersebut dihasilkan justru dari kesalahan persepsi semacam ini (Schawallie, 1989).

Scholar dalam Picur (2003) mengembangkan lima konsep untuk mengetahui adanya ilusi fiskal, yaitu kenaikan pendapatan (*expenditure manipulation*), pengakuan kewajiban (*liability recognition*), pemanfaatan hutang (*debt utilization*), serta penganggaran dan laporan keuangan (*budgeting and financial reporting practices*). Pengukuran adanya ilusi fiskal di Indonesia tidak dapat menggunakan pengakuan kewajiban (*liability recognition*) maupun pemanfaatan hutang (*debt utilization*), karena tidak semua pemerintah daerah memiliki hutang kepada pihak lain.

Pengukuran dengan menggunakan laporan keuangan tidak dapat dilakukan, mengingat kualitas laporan keuangan yang masih rendah. Jadi, penelitian ini hanya fokus pada pengukuran ilusi fiskal dengan pengukuran pendapatan (*revenue enhancement*) dan manipulasi belanja (*expenditure manipulation*).

### **1. Deteksi Ilusi Fiskal dengan Pengukuran Pendapatan (*revenue Enhancement*)**

Penerimaan daerah bersumber dari pendapatan asli daerah dan dana perimbangan. Pendapatan asli daerah adalah penerimaan daerah dari berbagai usaha pemerintah daerah untuk mengumpulkan dana guna keperluan daerah yang bersangkutan dalam membiayai kegiatan rutin maupun pembangunannya, yang terdiri atas pajak daerah, retribusi daerah, bagian laba usaha milik daerah, dan lain-lain penerimaan asli daerah yang sah.

Pengukuran dengan pengukuran pendapatan mengasumsikan bahwa komponen penerimaan mempunyai hubungan positif dengan belanja. Menurut Priyo (2009), belanja daerah pada dasarnya merupakan fungsi dari penerimaan daerah. Belanja merupakan variabel terikat yang besarnya akan sangat bergantung pada sumber-sumber pembiayaan daerah, baik yang berasal dari penerimaan sendiri maupun dari transfer pemerintah pusat. Sehingga dalam pengukurannya jika terdapat hubungan negatif antara variabel-variabel pendapatan dengan variabel belanja, maka terdapat ilusi fiskal.

Menurut Priyo (2009) Untuk melihat adanya indikasi ilusi fiskal dalam anggaran belanja dan untuk mengetahui seberapa besar kemungkinan terjadinya ilusi fiskal,

dapat dilakukan dengan menganalisis pertumbuhan realisasi belanja daerah dibandingkan dengan realisasi APBD. Pemerintah pusat dapat mengetahui seberapa efektif dana bantuan yang diberikan untuk meningkatkan pendapatan asli daerah, dibandingkan dengan belanja daerah.

Berbagai kebijakan pemerintah daerah dalam jangka pendek lebih ditentukan oleh transfer yang diterima dari pemerintah pusat. Idealnya semua komponen penerimaan daerah mempunyai korelasi yang positif terhadap besarnya belanja daerah. Peningkatan belanja daerah diharapkan memprioritaskan aspek pelayanan publik, sehingga terjadi peningkatan kesejahteraan (peningkatan pertumbuhan ekonomi) dan pada gilirannya terjadi peningkatan kontribusi pajak maupun retribusi dari masyarakat. Gemmel et al. (1998) menunjukkan bahwa menaikkan anggaran belanja daerah adalah upaya untuk mendapatkan jumlah transfer yang besar. Diamond (1989) dan Ashworth (1995) dalam Gemmel et al. (1998) menemukan terjadinya ilusi fiskal melalui adanya hubungan yang negatif antara pengeluaran pemerintah dengan pajak tidak langsung dan rasio pengeluaran yang digunakan untuk belanja.

## **2. Deteksi Ilusi Fiskal dengan manipulasi Belanja (*Expenditure Manipulation*)**

Deteksi ilusi fiskal dengan pengukuran manipulasi belanja, dilakukan dengan melihat peran/kontribusi masing-masing komponen penerimaan terhadap peningkatan anggaran. Komponen belanja dimanipulasi sehingga diasumsikan sama dengan besarnya penerimaan itu sendiri. Ilusi fiskal dapat muncul akibat adanya kepentingan pemerintah daerah untuk meningkatkan bantuan dari

pemerintah pusat dengan cara meningkatkan anggaran belanjanya. Tetapi, pemerintah tidak mengoptimalkan pendapatan asli daerah yang dimiliki daerahnya. Dalam era otonomi seharusnya terjadi peningkatan kemandirian daerah dengan meingkatkan potensi pendapatan asli daerah, kenyataan menunjukkan justru terjadi penurunan pendapatan asli daerah (Priyo, 2009).

Kebijakan pemberian DAU justru menimbulkan kemalasan fiskal daerah. Ini dikarenakan daerah akan mendapatkan DAU yang lebih kecil jika kinerja fiskal daerah meningkat. Daerah akan lebih memilih mengupayakan DAU yang lebih besar daripada bekerja keras agar meningkatkan pendapatan asli daerah yang signifikan (Nanga, 2005).

Di dalam konteks internasional beberapa penelitian yang telah dilakukan untuk melihat pengaruh belanja daerah terhadap pendapatan daerah misalnya adalah penelitian dari Kesit dalam Anik (2013). Hasil dari penelitian tersebut adalah bahwa hipotesis pajak-belanja berlaku untuk kasus pemerintah daerah di beberapa Negara Amerika Latin, yakni Kolumbia, Republik Dominika, Honduras dan Paraguay.

Tanzi (1972) menyatakan bahwa kenaikan pajak akan meningkatkan kenaikan pengeluaran, melalui kenaikan pengeluaran tersebut selanjutnya akan meningkatkan pendapatan pajak pada periode berikutnya dan pendapatan daerah. Hubungan antara belanja daerah dengan pendapatan asli daerah adalah berhubungan positif, dengan asumsi dibutuhkan *lag* waktu. Jika belanja daerah pada tahun berjalan meningkat maka pendapatan daerah pada tahun berikutnya

akan meningkat, demikian pula jika belanja daerah pada tahun berjalan menurun maka pendapatan daerah tahun berikutnya akan menurun.

Menurut Wagner dalam Priyo (2009) ilusi fiskal digambarkan dalam sebuah diagram (Dollery dan Worthington 1996). Model tersebut menjelaskan bahwa pemerintah daerah menyusun anggaran pajak lebih rendah daripada realisasi penerimaan pajak yang dapat diperoleh. Sehingga dapat terjadi ilusi fiskal dimana pemerintah pusat mengalokasikan Dana Alokasi Umum untuk memenuhi kebutuhan belanja yang tidak sesuai dengan kebutuhan daerah. Hal ini akan menyebabkan adanya kelebihan pajak dari yang dianggarkan oleh pemerintah daerah (kesalahan penafsiran penerimaan pajak) dan pemerintah pusat mengalokasikan Dana Alokasi Umum yang lebih besar dibutuhkan pemerintah daerah.

## F. Penelitian Terdahulu

**Tabel 3. Penelitian Terdahulu**

No.	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Metode Penelitian	Hasil Penelitian
1	2	3	4	5
1.	Adventinus Kristanto Lambut, Sifrid S. Pangemanan, Heince Wokas	Analisis Flypaper Effect pada Pemerintah Daerah Provinsi Sulawesi Utara	Persamaan umum yang digunakan adalah: $Y = \alpha + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + e$	1. Hasil pengujian statistik bahwa dalam kurun waktu 2006 – 2010 pada 5 pemerintah daerah di Provinsi Sulawesi Utara DAU lag 1 lebih berpengaruh terhadap Belanja Daerah daripada pengaruh PAD lag 1 terhadap Belanja Daerah. Dimana pengaruh DAU lag 1 lebih signifikan terhadap BD untuk realisasi Tahun Anggaran 2006 – 2010. 2. Fenomena <i>flypaper effect</i> terjadi diakibatkan oleh: 1) Tingkat kemandirian suatu daerah tidak hanya dilihat dari kemampuan suatu daerah dalam menghasilkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). 2) Peranan Dana Alokasi Umum (DAU) yang telah dialokasikan ( <i>plot</i> ) untuk belanja operasional berupa gaji/ belanja pegawai menyebabkan pos belanja modal hanya berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD). 3) Adanya sifat oportunistik dari legislatif dan eksekutif dalam pengambilan keputusan mengenai penggunaan dana bahkan sejak perencanaan anggaran menyebabkan pemborosan yang tidak semestinya.
2.	Laras Wulan Ndadari dan Priyo Hari Adi	Perilaku Asimetris Pemerintah Daerah terhadap Transfer Pemerintah Pusat	$\ln E_{gt} = \ln \alpha_0 + \ln \alpha_1 (1/Pg^t) / Y_t + \ln \alpha_2 (Pr^t/Pg^t) + \ln \alpha_3 (1/Pg^t)^t + \ln \alpha_4 U + V_t$	Hasil penelitian memberikan bukti adanya perilaku asimetris daerah dalam merespon transfer pemerintah pusat. Perhitungan dengan manipulasi belanja ( <i>Expenditure Manipulation</i> ) menunjukkan bahwa rasio dari pendapatan nasional Yang diberikan pemerintah pusat bagi pemerintah daerah memiliki korelasi yang positif dengan Anggaran PAD.

1	2	3	4	5
3.	Priyo Hari Adi dan Puspawati Ekaristi	Fenomena Ilusi Fiskal Dalam Kinerja Anggaran Pemerintah Daerah	Pengujian dengan 2 pendekatan : Pengukuran pendapatan : $In G = In a + In Y + In Pr + In N + 1 In D + 2 In V + 3 In H + 1nL + u$ Manipulasi belanja $1nEg$ $t = 1n\delta 0 + 1n\delta 1 (1/Pg') / Yt + 1n\delta 2 (Pr'/Pg') t + 1n\delta 3 (1/Pg')t + 1n\delta 4U + Vt$	Penelitian ini membuktikan adanya ilusi fiskal dalam APBD kabupaten/kota se-Jawa Tengah. Dari model pengukuran pendapatan terdeteksi ilusi fiskal dari adanya korelasi negative belanja daerah dengan ratio pendapatan yang digunakan untuk belanja dan pajak tidak langsung. Pada sisi belanja daerah menunjukkan bahwa ada hubungan negatif antara variabel Pr/Pg (persepsi relatif dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah) dan 1/Pg (kepentingan relatif DAU terhadap belanja pemerintah daerah) terhadap variabel Eg (PAD).
4.	Anik Wuriasih	Mendeteksi Timbulnya ilusi fiskal dalam kinerja keuangan pemerintah daerah	Pengujian dengan 2 pendekatan : Pengukuran pendapatan $In G = In a + In Y + In Pr + In N + 1 In D + 2 In V + 3 In H + 1nL + u$ Manipulasi belanja $1nEg$ $t = 1n\delta 0 + 1n\delta 1 (1/Pg') / Yt + 1n\delta 2 (Pr'/Pg') t + 1n\delta 3 (1/Pg')t + 1n\delta 4U + Vt$	Penelitian ini membuktikan adanya ilusi fiskal dalam APBD Kabupaten se-Papua Barat. Dari sisi pendapatan, ilusi fiskal terdeteksi dari adanya korelasi negatif belanja daerah dengan rasio pendapatan yang digunakan untuk belanja dan pajak tidak langsung.
5.	Eka Daddy Kurnia	Analisis <i>Flypaper Effect</i> Berdasarkan Pemetaan Indeks Kemampuan Keuangan Dan Pertumbuhan Ekonomi (Studi Kasus Pada Kabupaten/Kota Di Jawa Timur)	Belanjait = $\beta 0 + \beta 1DAU1it + \beta 2PAD2it$	Hasil uji empiris menunjukkan bahwa DAU dan PAD terbukti mempengaruhi Belanja Daerah secara signifikan dan positif. Dan dari 38 Kabupaten/Kota di Jawa Timur terdapat 9 Kabupaten/Kota yang tidak mengalami fenomena <i>Flypaper Effect</i> . Lalu sejumlah 14 lainnya berpotensi mengalami fenomena <i>Flypaper Effect</i> . dan sisanya sejumlah 15 Kabupaten/Kota terbukti mengalami fenomena <i>Flypaper Effect</i> .
6.	Bahrul Ulum Rusydi	Analisis Determinan Kinerja Keuangan Pemerintah	a. Alat Analisis Determinan Kinerja	1. Ketergantungan keuangan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat sangat tinggi. Hal ini ditunjukkan oleh

1	2	3	4	5
		<p>Daerah Dan Deteksi Ilusi Fiskal (Studi Kasus Provinsi Di Indonesia Tahun 2005-2008)</p>	<p>b. Keuangan Pemerintah Daerah</p> <p>Persamaan Struktural 1:  <math>BD_t = \beta_0 + \beta_1 DAU_{t-1} + \beta_2 DBH_{t-1} + \beta_3 PAD_{t-1} + e_{1t}</math></p> <p>Persamaan regresi ilusi fiskal :  <math>\ln BD_t = \ln PDRB_{t-1} + \ln TAX_{t-1} + \ln HCT_{t-1} + \ln DAU_{t-1} + \ln DBH_{t-1} + \mu</math></p>	<p>koefisien DAU dan DBH dalam mempengaruhi belanja daerah yang sangat tinggi dibandingkan dengan PAD.</p> <p>2. Terdapat fenomena ilusi fiskal di dalam kinerja anggaran pemerintah daerah provinsi di Indonesia. Munculnya ilusi fiskal menandakan bahwa pemerintah daerah provinsi belum mengalokasikan sumber pendapatannya (termasuk dana perimbangan) secara efisien.</p>