

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1. Otonomi Daerah

2.1.1. Definisi Otonomi Daerah

Secara filosofis otonomi daerah maksudnya adalah pemberdayaan dan intensifikasi sumber-sumber daya yang ada di daerah. Berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004 Otonomi daerah adalah hak dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

2.1.2. Konsep Otonomi Daerah

Dalam penjelasan resmi UU No. 5 Tahun 1974 diutamakan bahwa penyelenggaraan pemerintah daerah didasarkan pada 4 (empat) prinsip di bawah ini :

1. Pelaksanaan pemberian otonomi daerah, harus menunjang aspirasi perjuangan rakyat, yakni memperkokoh Negara kesatuan dan mempertinggi tingkat kesejahteraan rakyat.
2. Pembagian otonomi kepada daerah harus merupakan otonomi yang nyata dan bertanggung jawab.
3. Asas desentralisasi dilaksanakan bersama-sama dengan dekonsentrasi dengan memberikan kemungkinan pula pada pelaksanaan tugas asas pembantuan.

4. Pemberian otonomi kepada daerah adalah untuk menyatakan daya guna (efektivitas) dan hasil guna (efisiensi) penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan terhadap masyarakat, kestabilan politik dan kesatuan bangsa.

Sesuai dengan yang digariskan dalam UU No. 5 Tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintahan daerah, prinsip otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab. Nyata dalam arti bahwa pemberian otonomi didasarkan pada faktor-faktor perhitungan dan tindakan atau kebijakan yang benar-benar menjamin daerah yang bersangkutan mampu mengurus rumah tangganya sendiri. Bertanggung jawab berarti pemberian otonomi benar-benar sejalan dengan tujuan untuk melancarkan pembangunan yang tersebar di seluruh wilayah Indonesia dan serasi dengan pembinaan politik dengan kesatuan bangsa. Dengan demikian akan terjalin hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Teori desentralisasi yang utama adalah bahwa desentralisasi dapat meningkatkan efisiensi pemerintah dalam mengalokasikan sumber daya yang dimilikinya. Kebijakan dalam mengalokasikan pengeluaran pemerintah untuk pelayanan publik akan lebih efisien bila diambil oleh pemerintah daerah, yang dekat dengan masyarakat/ publik dan memiliki kontrol geografis paling minimal karena disebabkan oleh beberapa faktor (Azwar, et al., 1999 dalam Putra 2009), yaitu :

1. Pemerintah lokal lebih mengetahui kebutuhan masyarakatnya.

2. Keputusan pemerintah lokal lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat sehingga mendorong pemerintah lokal untuk melakukan efisiensi dalam penggunaan dana yang berasal dari masyarakat.
3. Persaingan antar daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakatnya akan mendorong pemerintah lokal dalam meningkatkan inovasinya dalam rangka meningkatkan pelayanan publik.

2.2. Transfer Pemerintah Pusat

2.2.1. Definisi Transfer Pemerintah Pusat

Untuk melaksanakan kewenangan daerah, pemerintah pusat memberikan bantuan kepada daerah dalam bentuk transfer. (Gan Jun *et all.* 2005 dalam Ndadari dan Adi. 2008), mengartikan transfer pemerintah pusat sebagai pengalihan dari pendapatan fiskal antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, yang memainkan peranan penting dalam menentukan tingkat disparitas sosial sehingga dalam jangka panjang dapat mengembangkan perekonomian negara.

2.2.2. Bentuk Transfer Pemerintah Pusat

Sebelum masa otonomi daerah, besaran transfer pemerintah pusat kepada pemerintah daerah diwujudkan dalam tiga bentuk yaitu : (1) Subsidi Daerah Otonom (SDO), (2) Bantuan Inpres, dan (3) Daftar Isian Proyek (DIP). Sedangkan saat ini, pada era otonomi daerah ketiga bentuk transfer ini dihilangkan. Sebagai gantinya

pemerintah pusat memberikan transfer kepada pemerintah daerah dalam bentuk Dana Perimbangan (DBH, DAU, dan DAK). Secara umum DBH dan DAU digolongkan ke dalam bentuk *unconditional transfer* atau biasa disebut dengan transfer tak bersyarat. Sedangkan DAK digolongkan ke dalam bentuk *conditional transfer* atau biasa disebut dengan transfer bersyarat (Azwardi, 2007 dalam Ndadari dan Adi, 2008).

Pada umumnya pemerintah pusat memberikan transfer dana dalam bentuk DAU. DAU adalah dana yang bersumber dari APBN yang bertujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antar daerah yang dimaksudkan untuk mengurangi ketimpangan kemampuan keuangan antar daerah melalui penerapan formula yang mempertimbangkan kebutuhan dan potensi daerah (UU No. 33 Tahun 2004). Untuk mengurangi ketimpangan dalam kebutuhan pembiayaan dan penguasaan pajak antar pusat dan daerah, diberikan kepada daerah DAU minimal 26% dari penerimaan dalam negeri netto (Ndadari dan Adi 2008).

Sesuai dengan UU No. 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah bahwa kebutuhan DAU suatu daerah (provinsi, kabupaten, kota) ditentukan dengan menggunakan pendekatan konsep celah fiskal dan alokasi dasar. Celah fiskal dihitung berdasarkan kebutuhan fiskal dikurangi kapasitas fiskal daerah. Dengan pengertian lain, DAU digunakan untuk menutup celah yang terjadi akibat adanya kebutuhan daerah yang melebihi potensi penerimaan daerah bersangkutan. Biasanya distribusi DAU daerah-daerah yang

memiliki kemampuan relatif besar akan lebih kecil, sebaliknya daerah-daerah yang memiliki kemampuan relatif kecil akan memperoleh DAU yang relatif besar. Untuk konsep alokasi dasar DAU dihitung berdasarkan jumlah pegawai negeri sipil di daerah.

2.3. Pendapatan Asli Daerah

Desentralisasi fiskal yang diberlakukan di Indonesia saat ini salah satunya diwujudkan dengan pemberian sumber-sumber penerimaan bagi daerah yang diperoleh dan digunakan sendiri sesuai dengan potensi masing-masing daerah.

Pendapatan Asli Daerah adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai peraturan UU. Berdasarkan UU No.33 Tahun 2004 PAD terdiri dari:

1. Pajak daerah
2. Retribusi daerah
3. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan
4. Lain-lain PAD yang sah

Kewenangan daerah untuk melaksanakan pemungutan pajak dan retribusi daerah diatur dalam UU No. 34 Tahun 2000 dengan peraturan pelaksanaannya yang berupa peraturan pemerintah No. 65 Tahun 2001 tentang pajak daerah dan peraturan pemerintah No. 66 Tahun 2001 tentang retribusi daerah.

Berdasarkan undang-undang dan peraturan pemerintah tersebut, daerah diberikan kewenangan untuk memungut 11 jenis pajak dan 28 jenis retribusi. Selain itu daerah juga diberi kewenangan untuk memungut jenis pajak (kecuali untuk provinsi) dan retribusi lain sesuai kriteria-kriteria tertentu yang ditetapkan dalam undang-undang.

2.4. Perilaku Asimetris

2.4.1. Definisi Perilaku Asimetris

Pemerintah daerah memperlihatkan adanya perilaku asimetris dengan cara memanipulasi pengeluaran pemerintah setinggi mungkin dengan tidak mengupayakan memaksimalakan PAD agar nantinya dapat memperoleh bantuan berupa transfer dari pemerintah pusat (Ndadari dan Adi, 2008). Timbulnya perilaku asimetris pada umumnya dikarenakan pemerintah pusat tidak memiliki informasi yang cukup, mengenai kemampuan dan potensi daerah yang dimiliki untuk memaksimalkan pendapatannya dan juga, pemerintah daerah menginginkan agar besarnya DAU yang diterima tetap, atau dapat terus bertambah dari satu periode ke periode selanjutnya. Hal ini mendorong pemerintah daerah untuk menggunakan celah kesempatan yang ada dengan tidak memaksimalkan PAD, agar pemerintah pusat bersedia untuk memberikan bantuan berupa DAU dalam jumlah yang besar.

Perilaku asimetris dapat dilihat saat pemerintah daerah mendapatkan transfer berupa DAU yang lebih kecil dari periode sebelumnya maka belanja pemerintah akan

turun. Penurunan belanja yang ada tidak sebanding dengan penurunan PAD, belanja pemerintah justru lebih rendah dibanding dengan penurunan PAD. Kemudian pada saat pemerintah mendapatkan DAU yang lebih tinggi, maka pemerintah meningkatkan belanjanya, namun tidak disertai dengan peningkatan PAD yang signifikan (Ndadari dan Adi, 2008).

2.4.2. Teori Perilaku Konsumen

Perilaku asimetris dapat dijelaskan dengan teori perilaku konsumen. Wilde (1968) dalam Kuncoro (2007), menjelaskan analisis transfer dalam format kendala anggaran dan kurva indiferensi. Analisis Wilde dapat diringkas ke dalam gambar 2.1 yang menghubungkan pengeluaran konsumsi barang privat dan barang publik. Layaknya seorang individu, masyarakat mempunyai preferensi seperti ditunjukkan oleh kurva indiferensi (U_0 , U_1 , U_2) dengan kendala anggaran (garis Y dan Y+G (*grant*)). Masyarakat dianggap berperilaku rasional yang memaksimalkan utilitas dengan kendala pendapatannya.

Transfer bersyarat (*conditional grants*) berpengaruh pada konsumsi barang privat melalui efek harga. Bantuan bersyarat, misalnya transfer penyeimbang tidak terbatas (*open-ended matching grants*), akan menurunkan harga barang publik. Dalam konteks ini, pemerintah memberikan subsidi untuk setiap unit barang publik. Seperti ditunjukkan pada Gambar 2.1. Bantuan bersyarat berasosiasi dengan pergeseran garis anggaran berputar ke kanan, sehingga garis anggaran yang baru

lebih datar. Konsekuensinya, konsumsi barang publik mengalami peningkatan dari yang semula Z_0 menjadi sebesar Z_1 .

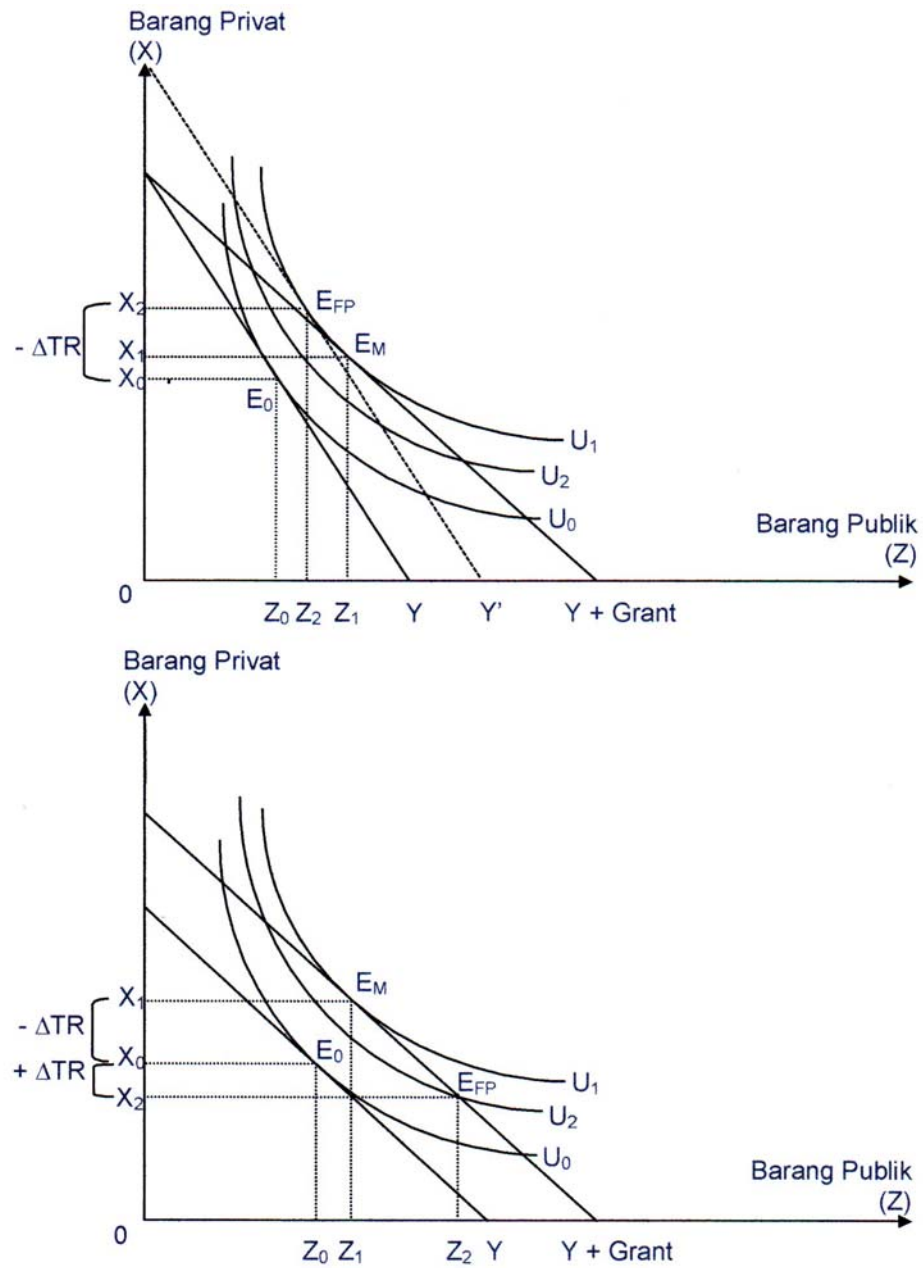
Pengaruh tranfer bersyarat pada konsumsi barang privat tergantung pada sensitivitas silangnya. Harga barang publik yang lebih rendah akan meningkatkan konsumsi barang privat apabila pemerintah daerah telah menurunkan tarif pajak. Sebelum ada penurunan tarif pajak, konsumsi barang privat adalah sebesar X_1 . Setelah penurunan tarif pajak, konsumsi barang privat meningkat menjadi sebesar X_2 . Dengan demikian, kenaikan transfer sebagian berakibat pada kenaikan konsumsi barang publik dan sebagian lagi pada konsumsi barang privat secara tidak langsung melalui penurunan tarif pajak.

Dalam kasus bantuan tak bersyarat (*unconditional grants*), transfer sebesar G memberikan kenaikan garis anggaran dari Y ke $Y+G$ pada Gambar 2.1(bawah). Mengikuti Bradford dan Oates (1971a, 1971b), Borcharding dan Deacon (1972), dan Bergstrom dan Goodman (1973) dalam Kuncoro (2007), barang publik diasumsikan sebagai barang normal. Dengan asumsi tersebut, transfer yang bersifat umum (*lump-sum*) akan menggeser keseimbangan konsumen dari titik E_0 ke E_M . Pada posisi keseimbangan yang baru tersebut, konsumsi barang publik dan barang privat masing-masing menjadi sebesar Z_1 dan X_1 .

Dalam hal bantuan tak bersyarat ini, ditemukan keseimbangan masyarakat setelah menerima transfer berada pada titik E_{FP} (bukannya pada E_M) yang

menunjukkan kenaikan penerimaan pajak daerah ($+\Delta TR$) dan juga kenaikan konsumsi barang publik (dari Z_1 menjadi Z_2). Ini berarti transfer meningkatkan pengeluaran konsumsi barang publik, tetapi tidak menjadi substitut bagi pajak daerah.





Gambar 2.1

Pengaruh Transfer Bersyarat (atas) dan Transfer Tak Bersyarat (bawah)