

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Untuk mengidentifikasi keterkaitan biaya dengan manfaat serta keterkaitan antara nilai uang dan hasil di tingkat pemerintahan daerah, pemerintah daerah menuangkan penganggaran dalam suatu rencana keuangan yang dikenal dengan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) (Yuwono, 2008: 85).

Anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) adalah suatu rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan berdasarkan peraturan daerah tentang APBD yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Menurut pasal 16 Permendagri No. 13/2006, APBD memiliki fungsi sebagai berikut:

- 1) Otoritas; anggaran daerah menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan.
- 2) Perencanaan; anggaran daerah menjadi dasar untuk pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan.
- 3) Pengawasan; anggaran daerah menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintah daerah sudah sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
- 4) Alokasi; anggaran daerah harus diarahkan untuk menciptakan lapangan kerja/mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian.

- 5) Distribusi; kebijakan anggaran daerah harus memerhatikan rasa keadilan dan kepatutan.
- 6) Stabilisasi; anggaran pemerintah daerah menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian daerah.

Dalam satu tahun anggaran, APBD meliputi beberapa hal berikut.

- 1) Hak pemerintah daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih.
- 2) Kewajiban pemerintah daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih.
- 3) Penerimaan yang perlu dibayar kembali dan atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya.

Menurut Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, hak dan kewajiban daerah diwujudkan dalam bentuk rencana kerja pemerintahan daerah dan dijabarkan dalam bentuk pendapatan, belanja, dan pembiayaan APBD harus mencerminkan kondisi keuangan pemerintah daerah berisi informasi mengenai pendapatan, belanja, dan pembiayaan.

2.2 Pendapatan Asli Daerah

Pemberian sumber-sumber penerimaan bagi daerah yang diperoleh dan digunakan sendiri oleh masing-masing daerah sesuai potensinya merupakan salah satu wujud desentralisasi fiskal.

Pendapatan asli daerah adalah pendapatan yang diperoleh pemerintah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai perundang-undangan untuk mengumpulkan dana guna keperluan daerah yang bersangkutan dalam membiayai kegiatannya.

Kelompok PAD dibagi menurut jenis pendapatan daerah yang terdiri atas pajak daerah; retribusi daerah; hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah (Yuwono, 2008: 94).

1) Pajak Daerah

Adalah pungutan yang dilakukan pemerintah daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pajak daerah ini dapat dibedakan dalam dua kategori yaitu pajak daerah yang ditetapkan oleh peraturan daerah dan pajak negara yang pengelolaan dan penggunaannya diserahkan kepada daerah.

2) Retribusi Daerah

Adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan tertentu. Retribusi daerah terdiri dari retribusi jasa umum, retribusi jasa usaha, dan retribusi perijinan tertentu.

3) Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan

Pendapatan yang berupa hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, terdiri dari bagian laba atas penyertaan modal/investasi pada perusahaan milik daerah/BUMD, bagian laba atas penyertaan modal/investasi pada perusahaan milik pemerintah/BUMN dan bagian laba atas penyertaan modal/investasi pada perusahaan milik swasta.

4) Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah

Terdiri dari hasil penjualan aset daerah yang tidak dipisahkan, penerimaan jasa giro, penerimaan bunga, penerimaan ganti rugi atas kekayaan daerah, komisi, potongan dan keuntungan selisih nilai tukar rupiah, denda keterlambatan pelaksanaan pekerjaan, denda pajak, denda retribusi, hasil eksekusi atas jaminan, pendapatan dan pengembalian, fasilitas sosial dan fasilitas umum, pendapatan dari penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan, pendapatan dari angsuran / cicilan penjualan.

2.3 Dana Alokasi Umum

Dana alokasi umum (DAU) adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBD yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah sesuai dengan prioritas nasional (Yuwono, 2008:50). Pada prinsipnya, tujuan utama implementasi transfer adalah untuk menginternalisasikan eksternalitas fiskal yang muncul lintas daerah, perbaikan sistem perpajakan, koreksi ketidakefisienan fiskal, dan pemerataan fiskal antar daerah (Oates dalam Kuncoro, 2007). Dan untuk mengurangi ketimpangan dalam kebutuhan pembiayaan dan penguasaan pajak antara pusat dan daerah diberikan kepada daerah DAU minimal 26% dari penerimaan dalam negeri neto. Sesuai dengan Undang-Undang No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah bahwa kebutuhan DAU oleh suatu daerah (propinsi, kabupaten, dan 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. Berdasarkan konsep celah fiskal tersebut, distribusi DAU kepada daerah-daerah yang memiliki kemampuan relatif besar akan lebih kecil dan sebaliknya, daerah-daerah yang mempunyai kemampuan keuangan relatif kecil akan memperoleh DAU yang lebih besar. Selanjutnya, alokasi dasar DAU dihitung berdasarkan jumlah gaji pegawai negeri sipil daerah (Yuwono, 2008:50).

2.4 Belanja Daerah

Belanja daerah merupakan semua pengeluaran dari rekening kas umum daerah yang dapat mengakibatkan berkurangnya nilai ekuitas dana sebagai kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran serta tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh daerah. Belanja juga dirinci menurut urusan pemerintahan daerah, organisasi, program, kegiatan, kelompok, jenis, objek, dan rincian objek belanja (Yuwono, 2008:96).

Belanja daerah dipergunakan dalam rangka mendanai pelaksanaan urusan pemerintahan 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 pemerintah pusat dan pemerintah daerah atau antar pemerintah daerah yang ditetapkan dengan ketentuan perundang-undangan. Dalam penyelenggaraan belanja, urusan wajib diprioritaskan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat

sebagai upaya pemenuhan kewajiban daerah yang diwujudkan dalam bentuk peningkatan pelayanan dasar berupa pendidikan, kesehatan, fasilitas sosial ,dan fasilitas umum yang layak serta mengembangkan sistem jaminan sosial. Peningkatan kualitas kehidupan masyarakat tersebut diwujudkan melalui prestasi kerja dalam pencapaian standar pelayanan minimal sesuai peraturan perundang-undangan.

Penggolongan belanja atas dasar kelompoknya dimaksudkan untuk memudahkan pengendalian atas dasar perilaku pembiayaannya. Belanja menurut kelompok belanja terdiri atas belanja tidak langsung dan belanja langsung.

1) Belanja Tidak Langsung

Belanja tidak langsung adalah belanja yang tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Artinya, ada atau tidak adanya kegiatan tidak memengaruhi pengeluaran atas belanja-belanja tidak langsung. Belanja tidak langsung seperti ini biasa disebut sebagai "*fixed cost*" yang jumlahnya relatif "tetap" dari tahun ke tahun terhadap variabilitas program/kegiatan.

Menurut jenis belanjanya, ada delapan jenis kelompok belanja tidak langsung.

a) Belanja pegawai

Belanja pegawai merupakan belanja kompensasi dalam bentuk gaji dan tunjangan serta penghasilan lain yang diberikan kepada pegawai negeri sipil yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

b) Belanja bunga

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

c) Belanja subsidi

Belanja subsidi digunakan untuk menganggarkan bantuan biaya produksi kepada perusahaan/lembaga tertentu yang menghasilkan produk atau jasa pelayanan umum masyarakat agar harga jual produksi/jasa yang dihasilkan dapat terjangkau masyarakat banyak. Perusahaan/lembaga penerima belanja subsidi harus dilakukan audit terlebih dahulu sesuai dengan ketentuan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara dan wajib memberikan pertanggungjawaban atas penggunaan dana subsidi kepada kepala daerah. Peraturan pelaksanaan penganggaran belanja subsidi lebih lanjut dituangkan dalam peraturan kepala daerah.

d) Belanja hibah

Belanja hibah digunakan untuk menganggarkan pemberian uang, barang dan/atau jasa kepada pemerintah atau pemerintah daerah lainnya, perusahaan daerah, masyarakat, dan organisasi kemasyarakatan yang secara spesifik telah ditetapkan peruntukannya sehingga bersifat tidak wajib dan tidak secara terus-menerus. Uang dan barang yang diberikan dalam bentuk hibah harus digunakan sesuai persyaratan yang ditetapkan dalam naskah perjanjian hibah daerah dan dilakukan setelah mendapat persetujuan DPRD.

Hibah dalam bentuk uang, barang, dan/atau jasa kepada pemerintah atau pemerintah daerah lainnya dapat diberikan dalam rangka menunjang peningkatan penyelenggaraan fungsi pemerintahan di daerah dan layanan dasar umum sepanjang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

e) Bantuan sosial

Bantuan sosial digunakan untuk menganggarkan pemberian bantuan dalam bentuk uang dan/atau barang kepada masyarakat untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat. Bantuan sosial diberikan tidak secara terus-menerus/tidak berulang setiap tahun anggaran tetapi diberikan secara efektif dan memiliki kejelasan peruntukan penggunaannya.

f) Belanja bagi hasil

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

g) Bantuan keuangan

Bantuan keuangan digunakan untuk menganggarkan bantuan keuangan yang bersifat umum atau khusus dari provinsi kepada kabupaten/kota, pemerintah desa, dan kepada pemerintah daerah lainnya atau daerah pemerintah kabupaten/kota kepada pemerintah desa dan pemerintah lainnya dalam rangka pemerataan dan/atau peningkatan kemampuan keuangan.

h) Belanja tidak terduga

Belanja tidak terduga merupakan belanja untuk kegiatan yang sifatnya tidak biasa atau tidak diharapkan berulang, seperti penanggulangan bencana alam, belanja sosial yang tidak diperkirakan sebelumnya, termasuk pengembalian atas kelebihan penerimaan daerah tahun-tahun sebelumnya yang telah ditutup.

2) Belanja Langsung

Belanja langsung adalah kelompok belanja yang dipengaruhi secara langsung oleh ada atau tidaknya program/kegiatan. Nilai biaya tiap belanja langsung (besar/kecilnya) akan dipengaruhi secara langsung atas jumlah/kegiatan.

Menurut jenis belanjanya, ada tiga jenis kelompok belanja langsung.

a) Belanja pegawai

Belanja pegawai digunakan untuk pengeluaran honorarium/upah dalam melaksanakan program dan kegiatan pemerintah daerah.

b) Belanja barang dan jasa

Belanja barang dan jasa digunakan untuk pengeluaran pembelian/pengadaan barang yang nilai manfaatnya kurang dari dua belas bulan dan/atau pemakaian jasa dalam melaksanakan program dan kegiatan pemerintahan daerah.

c) Belanja modal

Belanja modal digunakan untuk pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembelian/pengadaan atau pembangunan aset tetap berwujud yang mempunyai nilai manfaat lebih dari dua belas bulan untuk digunakan

dalam kegiatan pemerintahan, seperti dalam bentuk tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, jalan, irigasi, dan jaringan, dan aset tetap lainnya.

2.5 *Flypaper Effect*

Pengaruh transfer pada kinerja fiskal pemerintah daerah dapat dijelaskan dari teori perilaku konsumen yang dikenalkan oleh Wilde (1968). Ada dua analisis yang dikemukakan oleh Wilde (Haryo, 2007) yaitu pengaruh transfer bersyarat dan pengaruh transfer tak bersyarat. Kedua analisis ini menghubungkan pengeluaran konsumsi barang privat dan barang publik.

1) Pengaruh Transfer Bersyarat

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. Konsekuensinya, konsumsi barang publik mengalami peningkatan.

Pengaruh transfer 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. 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.

2) Pengaruh Transfer Tak Bersyarat

Mengikuti Bradford dan Oates (1971a, 1971b), Borcharding dan Deacon (1972), dan Bergstrom dan Goodman (1973), barang publik diasumsikan sebagai barang normal. Dengan asumsi tersebut, transfer yang bersifat umum (lump-sum) akan menggeser keseimbangan konsumen.

Dengan sifatnya yang tidak bersyarat, tekanan fiskal pada basis pajak lokal akan menurun yang kemudian menyebabkan penerimaan pajak juga mengalami penurunan, sementara pengeluaran konsumsi barang publik tetap meningkat. Ini berarti transfer akan mengurangi beban pajak masyarakat sehingga pemerintah daerah tidak perlu menaikkan pajak guna membiayai penyediaan barang publik. Oleh karena itu, analisis ini menegaskan bahwa pengeluaran pemerintah daerah dalam penyediaan barang publik tidak akan berbeda sebagai akibat dari penurunan pajak daerah atau kenaikan transfer.

Dalam hal bantuan tak bersyarat ini, banyak ekonom yang mengamati pemunculan anomali (Gramlich, 1977; Courant, Gramlich, dan Rubinfeld, 1979). Para peneliti menemukan keseimbangan masyarakat setelah menerima transfer yang menunjukkan kenaikan penerimaan pajak daerah dan juga kenaikan konsumsi barang publik. Hal ini berarti transfer meningkatkan pengeluaran konsumsi barang publik, tetapi tidak menjadi substitusi bagi pajak daerah. Fenomena tersebut di dalam banyak literatur disebut sebagai *flypaper effect*.

Pemerintah daerah cenderung berperilaku menghabiskan pendapatan asli daerah dan dana alokasi umum ketika pendapatan asli daerah dan dana alokasi

umum mengalami kenaikan/peningkatan untuk membiayai belanja daerahnya sendiri. Hal ini membuat belanja daerahnya juga mengalami peningkatan. Selain itu, pemerintah daerah cenderung menggunakan lebih banyak transfer dana dari pemerintah pusat (DAU) daripada pendapatan yang berasal dari daerahnya sendiri (PAD) untuk melakukan pengeluaran. Dalam kajian ekonomi, fenomena seperti ini disebut *flypaper effect*.

Fenomena *flypaper effect* ini membawa implikasi lebih luas bahwa transfer akan meningkatkan belanja pemerintah daerah yang lebih besar daripada penerimaan transfer itu sendiri (Turnbull, 2007). Fenomena *flypaper effect* dapat terjadi dalam dua versi (Gorodnichenko, 2001) yaitu:

- 1) Pertama merujuk pada peningkatan pajak daerah dan anggaran belanja pemerintah yang berlebihan.
- 2) Kedua mengarah pada elastisitas pengeluaran terhadap transfer yang lebih tinggi daripada elastisitas pengeluaran terhadap penerimaan pajak daerah.

Dalam kajian ekonomi, dengan adanya kedua anomali tersebut di atas dapat dijelaskan melalui dua model aliran pemikiran yaitu model birokratik dan model ilusi fiskal.

1) Model birokratik

Flypaper effect dalam model birokratik dilihat dari sudut pandang birokrat. Aliran pemikiran birokratik ini diperkenalkan oleh Niskanen (1968) yang mengasumsikan birokrat berperilaku memaksimalkan anggaran sebagai proksi kekuasaannya. Dengan asumsi ini, kuantitas barang publik disediakan pada posisi biaya rata-rata sama dengan harganya. Pada posisi biaya marginal lebih

tinggi daripada harganya, kuantitas barang publik menjadi tersedia terlalu banyak. Dengan demikian, transfer akan menurunkan harga barang publik sehingga memicu birokrat untuk membelanjakan lebih banyak anggaran. Secara implisit, model birokratik ini menegaskan bahwa adanya atau terjadinya *flypaper effect* sebagai akibat dari perilaku birokrat yang lebih leluasa membelanjakan transfer daripada menaikkan pajak.

2) Model ilusi fiskal

Penjelasan *flypaper effect* dalam pandangan Oates (1979) bahwa 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 berarti *flypaper effect* merupakan akibat dari ketidaktahuan masyarakat akan anggaran pemerintah daerah. Dalam cakupan yang lebih besar, Ilusi fiskal diartikan sebagai kesalahan persepsi masyarakat baik mengenai pembiayaan maupun alokasi anggaran (Schawallie, 1989).

Gramlich (1977) menyatakan dalam kasus keuangan daerah ada respon yang tidak simetris terhadap perubahan besaran transfer. Thaler (1990) dan Kahneman, Knetsch, dan Thaler (1991) menjelaskan bahwa fenomena *flypaper effect* yang terjadi secara tidak simetris disebabkan oleh perilaku birokrat pemerintah daerah dan konsumen yang cenderung menghindari kerugian (*loss*

aversion) dan kelangkaan kemudahan (*lack of fungibility*) atas penggunaan transfer.

Lebih lanjut, birokrat pemerintah daerah dan masyarakat memandang bahwa kemudahan transfer yang diterima pada saat yang sedang berjalan tetap memiliki nilai sekarang (*present value*) yang lebih tinggi daripada jumlah transfer yang diterima pada waktu-waktu yang akan datang meskipun dengan nilai sekarang yang lebih tinggi.

