

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

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

##### **1. *Flypaper Effect***

*Flypaper effect* merupakan suatu kondisi yang terjadi saat pemerintahan daerah merespon (belanja) lebih banyak/boros dengan menggunakan dana transfer (*grant*) yang diproksikan dengan DAU (Dana Alokasi Umum) dari pada menggunakan kemampuan sendiri, diproksikan dengan PAD (Pendapatan Asli Daerah) (Maimunah, 2008). Kebijakan pengguna semua dana tersebut diserahkan kepada pemerintah daerah. Seharusnya dana transfer dari pemerintah pusat digunakan secara efektif dan efisiensi oleh pemerintah daerah untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Akan tetapi pada praktiknya, transfer dari pemerintah pusat merupakan sumber dana utama pemerintah daerah untuk membiayai operasi utamanya sehari-hari, yang oleh pemerintah daerah dilaporkan dan diperhitungkan APBD.

Fenomena *Flypaper effect* membawa implikasi lebih luas bahwa transfer akan meningkatkan belanja pemerintah daerah yang lebih besar dari pada penerimaan transfer itu sendiri (Turnbull, 1998 dalam Siwi, 2008). Fenomena *flypaper effect* dapat terjadi dalam dua versi yaitu pertama peningkatan pajak daerah dan anggaran belanja pemerintah yang berlebihan. Kedua, pengaruh pada elasticitas pengeluaran terhadap

transfer yang lebih tinggi terhadap elastisitas pengeluaran terhadap pajak daerah (Gorodnichenko, 2001 dalam Siwi, 2008). *Flypaper effect* dianggap suatu anomali dalam perilaku rasional jika transfer harus dianggap sebagai suatu pendapatan masyarakat, sehingga semestinya dibelanjakan dengan yang sama pula (Hines & Thaler dalam Siwi, 2008).

## 2. *Fiscal Stress*

Dongoro (2006) dalam Setiyawan & Adi (2008) menyatakan bahwa dampak berlakunya Undang-Undang otonomi daerah dan dikeluarkannya UU No. 34 Tahun 2000 yang membatasi pungutan pajak daerah dapat memberikan pengaruh yang cukup besar terhadap penerimaan daerah. Ketersediaan sumber-sumber daya potensial dan kesiapan daerah menjadi faktor penting keberhasilan daerah dalam era otonomi ini. Keuangan daerah terutama pada sisi penerimaan bisa tidak stabil dalam memasuki era otonomi ini. Sobel dan Holcombe (1996) dalam Setiyawan & Adi (2008) mengemukakan bahwa terjadinya krisis keuangan disebabkan tidak cukupnya penerimaan atau pendapatan dalam memenuhi kebutuhan pengeluaran. Daerah-daerah yang tidak memiliki kesiapan dalam memasuki era otonomi ini akan mengalami hal yang sama, yakni tekanan fiskal (*fiscal stress*), menjadi semakin tinggi dikarenakan adanya tuntutan tingkatan kemandirian yang ditunjukkan meningkatnya penerimaan sendiri untuk membiayai berbagai pengeluaran

Shamsod dan Akoto (2004) dalam Setiyawan & Adi (2008) mengelompokkan penyebab timbulnya *fiscal stress* ke dalam 3 (tiga) kelompok yaitu:

- a. Menekankan bahwa siklus ekonomi dapat menyebabkan *fiscal stress*. Penyebab utama *fiscal stress* adalah kondisi ekonomi seperti pertumbuhan yang menurun dan resesi.
- b. Menekankan bahwa ketiadaan perangsang bisnis dan kemunduran industri sebagai penyebab utama timbulnya *fiscal stress*. Yu dan Korman (1987) dalam (Shamsod dan Akoto, 2004) menemukan bahwa kemunduran industri menjadikan berkurangnya hasil pajak tetapi pelayanan jasa meningkat, hal ini dapat menimbulkan *fiscal stress*.
- c. Menerangkan *fiscal stress* sebagai fungsi politik dan faktor-faktor keuangan yang tidak terkontrol. Ginsberg dalam Shamsod dan Akoto, (2004) menunjukkan bahwa sebagian ketidakefisienan birokrasi, korupsi, gaji yang tinggi untuk pegawai, dan tingginya belanja untuk kesejahteraan sebagai penyebab terjadinya *fiscal stress*.

*Fiscal stress* pada suatu daerah dapat dicerminkan dari nilai upaya pajak di daerah (Adi, 2008). Upaya pajak (*tax effort*) adalah rasio besarnya pajak yang dikumpulkan daerah terhadap kapasitas pajak di daerah tersebut. Upaya pajak ini menunjukkan usaha pemerintah untuk mendapatkan pendapatan bagi daerahnya. Daerah yang menghadapi tekanan fiskal tinggi akan berupaya meningkatkan pendapatannya dengan menggali potensi pajak daerah. Oleh karena itu, tingginya angka upaya pajak dapat diidentikkan dengan kondisi *fiscal stress* (Adi, 2008).

### 3. Upaya Pajak Daerah

Upaya pajak (*tax effort*) seringkali diidentikkan dengan tekanan fiskal atau *fiscal stress* (Adi, 2008). Otonomi daerah ditujukan untuk meningkatkan kemandirian daerah yang diindikasikan dengan meningkatnya pendapatan sendiri (PAD). Pemerintah cenderung menggali potensi penerimaan pajak untuk penerimaan daerahnya (Shamsud dan Akoto, 2004 dalam Adi, 2008).

Upaya pajak (*tax effort*) adalah upaya peningkatan pajak daerah yang diukur melalui perbandingan antara hasil penerimaan (realisasi) sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan potensi sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah.

Dalam konteks daerah, pajak daerah adalah pajak-pajak yang dipungut oleh pemerintah daerah (misal: propinsi, kabupaten, kotamadya) yang diatur berdasarkan peraturan daerah dan hasil pungutannya digunakan untuk membiayai rumah tangga daerahnya, sedangkan menurut Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang pajak daerah dan retribusi daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 34 tahun 2000 yang disempurnakan dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang pajak daerah dan retribusi daerah yang merupakan perubahan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997.

Pajak daerah adalah pajak negara yang diserahkan kepada daerah untuk dipungut berdasarkan peraturan perundang-undangan yang digunakan untuk membiayai pengeluaran daerah sebagai badan publik. Pajak kabupaten/kota menurut UU No. 34 Tahun 2000 terdiri dari pajak hotel, pajak restoran, pajak hiburan, pajak reklame, pajak penerangan jalan, pajak pengambilan bahan galian golongan c dan pajak parkir.

Sedangkan retribusi daerah dibagi menjadi 3 (tiga) golongan yaitu: retribusi jasa umum, retribusi jasa usaha, dan retribusi perizinan tertentu. Jenis-jenis retribusi daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah tersebut juga dapat ditetapkan retribusi daerah lainnya dengan peraturan daerah sesuai dengan kewenangan otonomi daerah dan kriteria yang ditetapkan.

UU no. 28 Tahun 2009 yang merupakan penyempurnaan dari UU no. 34 Tahun 2000 menambah 4 jenis pajak daerah yaitu pajak rokok, pajak PBB pedesaan dan perkotaan, BPHTB, dan pajak sarang burung walet. Selain itu penyempurnaan ini juga menambah 4 jenis retribusi daerah, yaitu retribusi tera, retribusi pengendalian menara telekomunikasi, retribusi pelayanan pendidikan, dan retribusi izin usaha perikanan.

#### **4. Kinerja Keuangan Daerah**

Dalam UU otonomi daerah, yaitu UU No. 12 Tahun 2008 tentang pemerintah daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antar pemerintah pusat dan daerah. Pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang diatur dalam UU No. 22 perlu dibarengi dengan pelimpahan keuangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang di atur dalam UU No. 25. Tanpa adanya otonomi keuangan daerah tidak akan pernah ada otonomi bagi pemerintah daerah. Jadi kedua Undang-undang tersebut saling melengkapi (Ismail, 2002. dalam Landiyanto, 2005). Sumber-sumber keuangan daerah menurut UU No. 25 Tahun 1999 terdiri dari (Kuncoro, 2004 dalam Landiyanto, 2005):

- a. Pendapatan asli daerah (PAD)
- b. Dana perimbangan
- c. Pinjaman daerah dan,

d. Lain-lain pendapatan yang sah (Hibah dan Darurat)

Penerimaan asli daerah (PAD) terdiri dari empat komponen besar (Kuncoro, 2004 dalam Landiyanto, 2005) yaitu:

- a. Pajak daerah.
- b. Retribusi daerah.
- c. Hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya.
- d. Lain-lain pendapatan yang sah.

Kinerja adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/ kebijaksanaan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi, dan visi organisasi. Secara umum dapat juga dikatakan bahwa kinerja merupakan prestasi yang dapat dicapai oleh organisasi dalam periode tertentu (Indra, 2001 dalam Siwi, 2008). Kinerja merupakan pencapaian atas apa yang direncanakan, baik oleh pribadi maupun organisasi. Apabila rencana telah sesuai dengan yang direncanakan, maka kinerja yang dilakukan terlaksana dengan baik. Apabila pencapaian melebihi dari apa yang direncanakan dapat dikatakan kinerjanya sangat bagus. Kinerja keuangan adalah suatu ukuran kinerja yang menggunakan indikator keuangan. Analisis kinerja keuangan pada dasarnya dilakukan untuk menilai kinerja dimasa lalu dengan melakukan berbagai analisis sehingga diperoleh posisi keuangan yang mewakili realitas entitas dan potensi-potensi kinerja yang akan berlanjut. Apabila jumlah PAD lebih besar dari jumlah subsidi dari pemerintah pusat berarti

ketergantungan pemerintah daerah kepada pemerintah pusat semakin kecil dan sebaliknya. Apabila jumlah PAD lebih kecil dari jumlah subsidi dari pemerintah pusat berarti ketergantungan pemerintah daerah kepada pemerintah pusat semakin besar.

Menurut Halim (2001) dalam Hamzah (2007) analisis kinerja keuangan adalah usaha mengidentifikasi ciri-ciri keuangan berdasarkan laporan keuangan yang tersedia. Dalam organisasi pemerintah untuk mengukur kinerja keuangan ada beberapa ukuran kinerja (Hamzah, 2007), yaitu :

#### 1. Rasio Kemandirian

Rasio kemandirian daerah atau yang sering disebut otonomi fiskal menunjukkan kemampuan daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintah seperti pembangunan, pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan yang diperlukan daerah. Rasio ini juga menggambarkan ketergantungan pemerintah daerah terhadap sumberdana eksternal, yang mana menunjukkan bahwa semakin rasio kemandirian tinggi, maka ketergantungan daerah terhadap pihak eksternal semakin rendah, begitu pula sebaliknya.

#### 2. Rasio Efektifitas

Rasio efektifitas berhubungan dengan keberhasilan suatu operasi pada sektor publik sehingga suatu kegiatan dikatakan efektif jika kegiatan tersebut mempunyai pengaruh besar terhadap kemampuan



menyediakan pelayanan masyarakat yang merupakan sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya. Rasio efektifitas menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan PAD yang direncanakan dibandingkan dengan target yang ditetapkan berdasarkan potensi riil daerah. Semakin besar penerimaan realisasi PAD dibanding target penerimaan PAD, maka dapat dikatakan semakin efektif, begitu pula sebaliknya.

### 3. Rasio Efisiensi

Rasio efisiensi adalah rasio yang menggambarkan perbandingan antara output dan input atau realisasi pengeluaran dengan realisasi penerimaan daerah. Semakin kecil rasio ini, maka semakin efisien begitu juga sebaliknya. Dengan hal ini dengan mengasumsikan bahwa pengeluaran yang dibelanjakan sesuai dengan peruntukannya dan memenuhi dari apa yang direncanakan. Pada sektor pelayanan masyarakat adalah suatu kegiatan yang dilakukan dengan baik dan pengorbanan seminimal mungkin. Suatu kegiatan telah dikatakan telah dikerjakan secara efisiensi, jika pelaksanaan pekerjaan tersebut telah mencapai hasil (output) dengan biaya (input) yang terendah atau dengan biaya minimal diperoleh hasil yang diinginkan.

Dengan mengetahui hasil perbandingan antara realisasi pengeluaran dan realisasi penerimaan dengan menggunakan ukuran efisiensi tersebut, maka penilaian kinerja keuangan dapat ditentukan

#### 4. Rasio Pertumbuhan

Rasio pertumbuhan menurut Adi (2008) adalah proses kenaikan kapasitas produksi suatu perekonomian yang diwujudkan dalam bentuk kenaikan pendapatan nasional. Untuk menghitung pertumbuhan ekonomi dibutuhkan PDRB tahun sebelumnya (*lag*) yang digunakan dalam perhitungan.

#### 5. Rasio Kecerasan

Rasio kecerasan adalah rasio yang menggambarkan pemerintah daerah memprioritaskan alokasi dananya pada belanja rutin pembangunan secara optimal. Rasio kecerasan dibagi menjadi dua yaitu:

- a. Rasio belanja rutin: menunjukkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai belanja rutin
- b. Rasio belanja pembangunan: menunjukkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai belanja pembangunan.

Rasio belanja rutin selalu berbanding terbalik dengan rasio belanja pembangunan. Semakin tinggi persentase dana yang dialokasikan untuk belanja rutin, berarti dana yang dialokasikan untuk belanja rutin, berarti dana yang dialokasikan untuk belanja investasi (belanja pembangunan) yang digunakan untuk menyediakan sarana perasarana ekonomi cenderung semakin kecil (Halim, 2004).

## B. Hasil Penelitian Terdahulu dan Penurunan Hipotesis

### 1. *Flypaper Effect* dan Upaya Pajak Daerah

Di dalam penelitian tentang analisis pengaruh dana alokasi umum (DAU) dan pendapatan asli daerah (PAD) terhadap prediksi belanja modal daerah di wilayah propinsi Jawa Tengah dan DIY, Prakoso (2004) mengatakan bahwa penelitian terdahulu telah menggunakan berbagai pendekatan untuk menjelaskan perilaku pemerintah daerah dalam mengalokasikan dana yang dimilikinya, baik dana yang bersumber dari transfer pemerintah pusat ataupun dari pendapatannya sendiri. Pemerintah daerah dapat merespon transfer dari pemerintah pusat secara simetris dan tidak simetris (Gamkhar & Oates, 1996 dalam Prakosa, 2004).

*Flypaper effect* merupakan suatu kondisi yang terjadi saat pemerintah daerah merespon belanja lebih besar dengan menggunakan dana transfer yang diprosikan dengan DAU daripada menggunakan kemampuan sendiri yang diprosikan dengan PAD (Maimunah, 2008). *Flypaper effect* merupakan dampak dari tekanan fiskal yang kemudian pemberian DAU diharapkan dapat mengurangi disparitas horizontal, dan kemudian Daerah mempunyai tingkat kesiapan fiskal yang relatif sama dalam menghadapi otonomi daerah.

Alokasi transfer di negara-negara berkembang pada umumnya lebih banyak didasarkan pada aspek belanja tetapi kurang memperhatikan kemampuan pengumpulan pajak lokal (Naganathan dan Sivagnanam, 1998 dalam Kusgoro, 2007). Akibatnya dari tahun ke tahun pemerintah

daerah selalu menuntut transfer yang lebih besar lagi dari pemerintah pusat (Shah, 1994 dalam Kuncoro, 2007), keadaan itu juga ditemukan pada kasus pemerintah daerah kabupaten dan kota di Indonesia. Abdullah dan Halim (2003) dalam Adi (2008) memberikan bukti bahwa DAU mempunyai pengaruh yang lebih kuat terhadap belanja daerah daripada pengaruh PAD terhadap belanja daerah.

Daerah cenderung mempertahankan penerimaan DAU dikarenakan jumlahnya sangat besar daripada meningkatkan upaya pajak daerah, karena pemberian transfer didasarkan pada kapasitas daerah, semakin tinggi kapasitas fiskal Daerah (PAD) maka transfer yang diterima menjadi semakin rendah sebaliknya semakin rendah kapasitas fiskal Daerah (PAD) maka transfer yang akan diterima menjadi semakin tinggi (Adi, 2008).

Pemberian DAU yang seharusnya menjadi stimulus peningkatan kemandirian daerah, justru direspon berbedah oleh Daerah. Daerah tidak menjadi lebih mandiri, akan tetapi semakin bergantung pada Pemerintah Pusat. Dengan kata lain pemberian DAU ini justru memberikan dampak negatif terhadap peningkatan upaya pajak daerah (*tax effort*) daerah. Karena ketika tingginya tingkat terjadi *flypaper effect*, maka tingkat upaya pajak daerah semakin rendah. Pemberian DAU yang semula bertujuan untuk mengurangi disparitas horizontal, justru direspon berbeda oleh daerah. Upaya pajak menjadi lebih rendah, harapan adanya peningkatan kemandirian daerah justru menjadi semakin jauh

Berdasarkan analisis dan penemuan penelitian terdahulu, maka hipotesis penelitian ini dirumuskan sebagai berikut:

**H<sub>1</sub> : *Flaypaper Effect* Berpengaruh Negatif Terhadap Upaya Pajak Daerah.**

## **2. *Fiscal Strees* dan Upaya Pajak Daerah**

Pelaksanaan otonomi daerah membawa kendala bagi pemerintah daerah dikarenakan kesiapan masing-masing daerah dari segi keuangan. Kemampuan keuangan merupakan salah satu faktor penting untuk terwujudnya pelaksanaan otonomi daerah. Salah satu kendala yang dihadapi dalam implementasi otonomi daerah adalah adanya disparitas (kesenjangan) keuangan antar daerah (Haryadi, 2002).

*Fiscal stress* merupakan ketidaksiapan pemerintah daerah untuk memenuhi kebutuhan rumah tangganya sendiri. Sedangkan menurut Yohanes (2007) *fiscal stress* merupakan ketidakmampuan pemerintah memenuhi anggarannya. Upaya pajak daerah adalah upaya peningkatan pajak daerah yang diukur melalui perbandingan antara hasil penerimaan (realisasi) sumber-sumber pendapatan asli daerah (PAD) dengan potensi sumber-sumber pendapatan asli daerah.

Pemerintah pusat akan memberikan bantuan transfer kepada daerah yang mengalami tekanan fiskal (tekanan keuangan), pemberian bantuan ini diharapkan dapat mengurangi kesenjangan fiskal antar daerah, sehingga daerah dapat mengalokasikan dana tersebut pada sektor-sektor produktif yang mampu mendorong adanya peningkatan investasi dan juga

pada sektor yang berdampak pada peningkatan pelayanan publik, yang kemudian dapat meningkatkan kontribusi publik terhadap pajak.

Halim (2001<sub>a</sub>) dalam Yohanes (2007) meneliti APBD pemerintah daerah kabupaten dan kota di Jawa Tengah dikaitkan dengan adanya *fiscal stress* akibat krisis ekonomi. Berdasarkan analisis deskriptif disimpulkan bahwa *fiscal stress* mempengaruhi pengelolaan sektor publik dengan adanya pergeseran komponen APBD. Pada penelitian lain Halim (2001<sub>b</sub>) tidak berhasil membuktikan pengaruh tekanan fiskal terhadap proporsi pendapatan pemerintah daerah provinsi di Indonesia (PAD, pajak daerah, dan retribusi) yang kemungkinan karena keterbatasan mengenai construct atas *fiscal stress*.

Upaya pajak daerah seringkali diidentikan dengan tekanan fiskal (*fiscal stress*). Otonomi daerah ditujukan untuk meningkatkan kemandirian daerah, yang diindikasikan dengan meningkatnya pendapatan sendiri (PAD) Adi (2008). Pemerintah daerah yang mengalami tekanan fiskal tinggi selain mendapatkan transfer dari pemerintah pusat, cenderung akan berupaya meningkatkan pendapatannya dengan menggali potensi pajak daerah dengan semaksimal mungkin, misalnya dengan cara membangun sarana bagi kepentingan masyarakat atau mendatangkan investor yang kemudian dapat meningkatkan daya beli masyarakat dan daerahpun akan mendapatkan keuntungan dari meningkatnya pajak dan retribusi daerah. Ketika daerah telah mampu meningkatkan daya beli masyarakat maka daerah tersebut juga akan meningkatkan PAD sehingga

daerah dapat terlepas dari *fiscal stress*. Karena semakin tinggi tingkat *fiscal stress* maka semakin tinggi pula upaya pajak yang dilakukan dengan harapan dapat mengurangi *fiscal stress* dalam pemerintah daerah.

Berdasarkan analisis dan temuan penelitian terdahulu, maka hipotesis penelitian ini dirumuskan sebagai berikut:

**H<sub>2</sub> : *Fiscal Stress* Berpengaruh Positif Terhadap Upaya Pajak Daerah**

### **3. *Flypaper Effect* dan Kinerja Keuangan Daerah**

Hakekat dari otonomi daerah adalah adanya kewenangan yang lebih besar dalam pengurusan maupun pengelolaan daerah, termasuk didalamnya pengelolaan keuangan. Mardiasmo (2002) dalam Adi (2007) memberikan pendapat bahwa dalam era otonomi daerah tidak lagi sekedar menjalankan instruksi dari pusat, tetapi benar-benar mempunyai keleluasaan untuk meningkatkan kreativitas dalam mengembangkan potensi yang selama era otonomi bisa dikatakan terpasung. Pemerintah diharapkan semakin mandiri, mengurangi ketergantungan terhadap pemerintah pusat, bukan hanya terkait dengan pembiayaan tetapi juga terkait dengan kemampuan pengelolaan keuangan daerah.

Menurut Halim (2001) dalam Landiyanto (2005) ciri utama suatu daerah mampu melaksanakan otonomi yaitu :

- a. Kemampuan keuangan daerah, yang berarti daerah tersebut memiliki kemampuan dan kewenangan untuk menggali sumber-sumber keuangan dan menggunakan keuangannya sendiri

- b. Ketergantungan kepada pemerintah pusat harus seminimal mungkin, oleh karena itu PAD harus menjadi sumber keuangan terbesar yang didukung oleh kebijakan perimbangan keuangan pusat daerah.

Sedangkan tujuan dari sebuah transfer itu sendiri adalah untuk mengurangi kesenjangan fiskal antar pemerintah dan menjamin tercapainya standar pelayanan publik minimum di seluruh daerah (Simanjuntak, 2004 dalam Siwi, 2008). Dengan adanya transfer dana bagi pemerintah daerah merupakan sumber bagi kewenangannya, sedangkan kekurangan pendanaan diharapkan digali melalui sumber pendanaan sendiri, akan tetapi transfer dari pemerintah pusat masih menjadi sumber dana utama bagi pemerintah daerah untuk membiayai operasi utamanya sehari-hari atau belanja daerah yang oleh pemerintah daerah dilaporkan diperhitungkan dalam APBD, hal ini menunjukkan bahwa telah terjadi *flypaper effect*.

Penelitian Maimunah (2008) meneliti tentang *flypaper effect* pada dana alokasi umum (DAU) dan pendapatan asli daerah (PAD) terhadap belanja daerah pada kabupaten dan kota di Pulau Sumatera. Kuncoro (2007) tentang *flypaper effect* pada kinerja keuangan daerah kabupaten dan kota di Indonesia membuktikan adanya peningkatan alokasi transfer akan diikuti oleh penggalan PAD yang lebih tinggi. Dampak adanya *flypaper effect* akan menjadikan daerah ketergantungan jika alokasi transfer digunakan untuk membiayai semua aktifitas pemerintah daerah,



melainkan untuk memacu pemerintah daerah untuk meningkatkan penerimaan daerahnya.

Dominannya peran transfer relatif terhadap PAD (pendapatan asli daerah) dalam membiayai belanja pemerintah daerah sebenarnya tidak memberikan panduan yang baik bagi pemerintahan (*Governance*) terhadap aliran transfer itu sendiri. Bukti empiris secara internasional menunjukkan bahwa tingginya ketergantungan pada transfer ternyata berhubungan negatif dengan hasil Governansinya (Mello dan Barenstrein, 2001 dalam Siwi, 2008).

Akan tetapi daerah yang mempunyai PAD rendah/kecil akan mengandalkan transfer untuk membiayai pengeluaran daerah. Keadaan daerah yang mengalami *flypaper effect* maka kinerja keuangan akan menurun. Penurunan tersebut dikarenakan ketika transfer lebih besar dan mampu untuk membiayai semua pengeluaran daerah atau semua aktifitas daerah, maka kinerja keuangan yang dilakukan tidak berkembang bahkan cenderung akan menurun. Dikarenakan tanpa adanya peningkatan kinerja daerah mampu untuk membiayai keuangan daerahnya. Hal ini menunjukkan bahwa *flypaper effect* berpengaruh terhadap kinerja keuangan daerah. Semakin rendah tingkat terjadinya *flypaper effect* maka kinerja keuangan daerah semakin baik begitu pula sebaliknya.

Berdasarkan analisa dan penemuan penelitian terdahulu, maka hipotesis dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

**H<sub>3</sub> : *Flypaper Effect* berpengaruh negatif terhadap Kinerja Keuangan Daerah**

#### 4. *Fiscal Stress* dan Kinerja Keuangan Daerah

Kinerja keuangan merupakan salah satu tolak ukur terhadap kinerja pemerintah daerah jika dilihat dari perspektif keuangan daerah. Dengan perspektif pengelolaan keuangan, pemerintah membangun ukuran kinerja yang akan ditempuhnya. Prioritas utama dalam melaksanakan kinerja keuangan yaitu daerah pemerintah daerah seharusnya dapat membangun daerah lebih maju dan mandiri, dibandingkan dengan keadaan sebelumnya (Hamzah, 2007).

Keadaan *fiscal stress* memberi dampak pada tingkat kesiapan pemerintah dalam menghadapi otonomi. Keadaan daerah yang memiliki pemetaan keuangan yang berbeda-beda dalam berbagi hal, mengharuskan pemerintah daerah berusaha untuk memaksimalkan potensi daerahnya. Dengan mengoptimalkan potensi daerah diharapkan dapat mempengaruhi kinerja keuangan daerah.

Penelitian Halim (2001) dalam Haryadi (2002) tentang analisis deskriptif pengaruh *fiscal stress* pada APBD pemerintah daerah kabupaten dan kota di Jawa Tengah. Hasil analisisnya menunjukkan bahwa *fiscal stress* benar-benar mempengaruhi APBD daerah tersebut. Penelitian Bambang (2002) tentang pengaruh *fiscal stress* terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kab/kota di Provinsi Jawa Timur menunjukkan *fiscal stress* berpengaruh secara signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah kab/kota di Jawa Timur sebelum dan sesudah krisis.

Haryadi (2002) dalam Yohanes (2007) meneliti pengaruh *fiscal stress*

terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kab/kota di Propinsi Jawa Timur. Hasil pengujian beda rata-rata menunjukkan bahwa *fiscal stress* berpengaruh pada kinerja keuangan daerah yang dipresentasikan oleh tingkat kemampuan pembiayaan dan tingkat desentralisasi fiskal.

Daerah yang mengalami tekanan keuangan (*fiscal stress*) diartikan bahwa kelebihan pengeluaran dibandingkan dengan penerimaan daerah, atau kondisi dimana pemerintah daerah tidak dapat memenuhi anggaran rumah tangganya (Anwar, 2010). Daerah yang mengalami *fiscal stress* akan berdampak pada kinerja keuangan daerah yang diikuti dengan menurunnya keuangan daerah. Penerunan keuangan disebabkan adanya *fiscal stress* yang dapat mempengaruhi kinerja keuangan karena kinerja keuangan daerah dapat diukur dari aspek peningkatan keuangan daerah. Sementara daerah yang mengalami *fiscal stress* cenderung mengalami penurunan.

Berdasarkan analisis dan temuan penelitian terdahulu, maka hipotesis penelitian ini dirumuskan sebagai berikut:

**H<sub>4</sub> : *Fiscal Stress* berpengaruh Negatif terhadap Kinerja Keuangan Daerah**

#### **5. Upaya Pajak Daerah dan Kinerja Keuangan Daerah**

Upaya pajak merupakan aspek relevan bila dikatkan dengan tujuan ekonomi daerah yaitu peningkatan kemandirian daerah. Kemandirian daerah seringkali diukur dengan menggunakan pendapatan asli daerah (PAD), dimana pajak daerah dan retribusi daerah menjadi komponen PAD yang memberikan kontribusi yang sangat besar. *Tax effort*

menunjukkan upaya pemerintah untuk mendapatkan pendapatan bagi daerahnya dengan mempertimbangkan potensi yang dimiliki. Potensi yang dimiliki dalam hal ini adalah seberapa besar target yang ditetapkan pemerintah daerah dapat dicapai dalam tahun anggaran tersebut.

Sedangkan kinerja keuangan daerah merupakan pencapaian tujuan kinerja yang telah direncanakan. Pemerintah daerah sebagai pemegang fungsi untuk pelaksanaan kinerja keuangan dituntut untuk memaksimalkan hal tersebut. Berbagai perencanaan keuangan merupakan asumsi awal pemerintah daerah untuk mendapatkan penerimaan pendapatan. Untuk meningkatkan kinerja keuangan, Pemerintah daerah hendaknya melakukan upaya pajak, salah satunya dengan cara meningkatkan kualitas pelayanan publik.

Penelitian yang dilakukan Wong (2004) dalam Wulandari (2009) menunjukkan bahwa pembangunan infrastruktur industri mempunyai dampak yang nyata terhadap kenaikan pajak daerah. Adi (2006) dalam Adi (2007) dalam konteks tidak langsung alokasi belanja tidak langsung daerah yang ditujukan untuk kepentingan pembangunan infrastruktur yang mendukung perekonomian diyakini lebih efektif untuk meningkatkan kinerja keuangan daerah dari pada belanja-belanja langsung pelayanan publik.

Artinya pemerintah daerah diharapkan dapat meningkatkan keuangan daerah dengan mengupayakan pajak daerah, karena semakin meningkatnya PAD akan meningkatkan pula kemampuan keuangan

daerah untuk membiayai belanja rumah tangganya sendiri dan daerahpun akan semakin mandiri, ketika suatu daerah mandiri maka menunjukkan bahwa kinerja keuangannya baik.

Berdasarkan analisis dan penemuan penelitian terdahulu, maka hipotesis dapat dirumuskan sebagai berikut:

**H<sub>5</sub> : Upaya Pajak Daerah berpengaruh Positif terhadap Kinerja Keuangan Daerah**

#### **6. *Flypaper Effect*, Kinerja Keuangan, dan Upaya Pajak Daerah**

Pendapatan asli daerah (PAD) merupakan sumber pendapatan daerah yang secara bebas dapat digunakan oleh masing-masing daerah untuk menyelenggarakan pemerintah dan pembangunan daerah tapi pada kenyataannya kontribusi pendapatan asli daerah terhadap pendapatan dan belanja daerah masih kecil. Dalam artian pemerintah daerah lebih besar merespon belanja dengan menggunakan dana transfer dari Pemerintah pusat dibandingkan memanfaatkan pendapatan asli daerah salah satunya yaitu Pajak daerah maka suatu kondisi ini disebut *flypaper effect*.

Mardiasmo (2002) dalam Anwar (2010) menyatakan sumber penerimaan daerah dalam konteks otonomi daerah dan desentralisasi untuk saat ini masih didominasi oleh bantuan dan sumbangan dari pemerintah pusat baik dalam bentuk dana alokasi umum (DAU), dana alokasi khusus (DAK), dan bagi hasil, sedangkan porsi PAD sangat kecil. *flypaper effect* merupakan dimana daerah lebih besar merespon transfer dibandingkan dengan pendapatan asli daerah. Sedangkan salah satu

tujuan pelaksanaan otonomi daerah diharapkan menjadi lebih mandiri

dengan memaksimalkan potensi daerah sehingga adanya suatu bantuan/transfer hanya salah satu bentuk untuk membantu daerah yang belum mempunyai pendapatan dalam memenuhi kebutuhan daerahnya.

Penelitian Sidik (2002) tentang optimalisasi pajak daerah dan retribusi daerah dalam rangka meningkatkan kemampuan keuangan daerah mengatakan bahwa penggalan sumber-sumber pajak daerah yang merupakan salah satu komponen dari PAD belum memberikan kontribusi yang signifikan terhadap penerimaan daerah secara keseluruhan. Penelitian Kuncoro (2007) tentang *flypaper effect* pada kinerja keuangan pemerintah daerah kab/kota di Indonesia membuktikan adanya peningkatan alokasi transfer akan diikuti oleh penggalan pendapatan asli daerah yang lebih tinggi.

*Flypaper effect* sangat berkaitan dengan kinerja keuangan dengan adanya *flypaper effect* menjadikan daerah hanya menggantungkan pembiayaan dan pengeluaran daerah dari dana transfer. Kemudian potensi daerah tidak dapat dimaksimalkan untuk mengembangkan daerah tersebut sehingga pemerintah tidak akan berusaha untuk meningkatkan kinerja keuangan untuk membiayai pengeluaran daerahnya. Adanya *flypaper effect* secara tidak langsung juga memberikan pengaruh dengan kaitannya terhadap upaya pajak daerah, yang mana pemerintah daerah lebih merespon dana transfer daripada meningkatkan penerimaan hasil daerahnya.

Berdasarkan analisis dan penemuan penelitian terdahulu, maka hipotesis dirumuskan sebagai berikut:

**H<sub>6</sub> : *Flypaper Effect* berpengaruh Negatif terhadap Kinerja Keuangan Daerah melalui Upaya Pajak Daerah**

#### **7. *Fiscal Stress*, Kinerja Keuangan, dan Upaya Pajak Daerah**

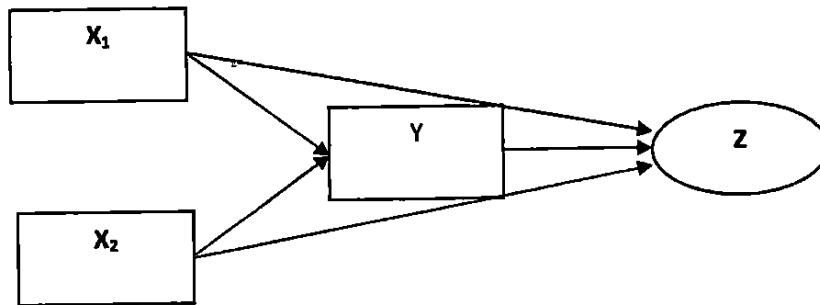
Kebijakan otonomi daerah justru dimulai pada saat daerah sedang melepaskan diri dari belenggu krisis moneter berkepanjangan yang dimulai pertengahan tahun 1997 (Adi, 2003). Selain itu beberapa permasalahan timbul dalam perkembangan otonomi daerah salah satunya perbedaan keadaan daerah dan kemampuan daerah.

Perbedaan kondisi daerah dan kemampuannya memberikan dampak terhadap pengelolaan keuangan daerah. Pendapatan asli daerah yang menjadi penerimaan utama keuangan daerah tidak dapat dimaksimalkan karena perbedaan potensi daerah. *Fiscal stress* merupakan ketidakmampuan pemerintah untuk memenuhi anggarannya (Yohanes, 2007).

Penelitian Haryadi (2002) dalam Adi & Setiyawan (2008) menunjukkan *fiscal stress* secara signifikan berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah kab/kota di Jawa Timur sebelum dan sesudah krisis. Budi dan Adi (2008) dalam Anwar (2010) meneliti tentang pengaruh *fiscal stress* terhadap pertumbuhan pendapatan asli daerah dan belanja modal, hasilnya menunjukkan bahwa *fiscal stress* mempunyai pengaruh yang positif terhadap pertumbuhan APBD dan pertumbuhan belanja modal/pembangunan.

### C. Model Penelitian

Hubungan antar *flypaper effect*, *fiscal stress*, upaya pajak daerah terhadap kinerja keuangan daerah.



Model Penelitian 2.1

*Keterangan:*

$X_1$ : *Flypaper effect*

$X_2$ : *Fiscal stress*

$Y$  : Upaya pajak daerah

$Z$  : Kinerja keuangan daerah