

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Landasan Teori

1. Keuangan daerah

a. Pengertian Keuangan Daerah

Keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang, demikian pula segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan kekayaan daerah sepanjang belum dimiliki/ dikuasai oleh negara atau daerah yang lebih tinggi serta pihak-pihak lain sesuai ketentuan/peraturan perundangan yang berlaku (Mamesah dalam Abdul, 2001). Pengertian keuangan daerah tersebut diatas terdapat dua hal yang perlu dijelaskan, yaitu:

- 1) Yang dimaksud dengan semua hak adalah hak untuk memungut sumber-sumber penerimaan daerah yaitu pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah dan lain-lain, dan atau hak untuk menerima sumber-sumber penerimaan lain seperti DAU dan DAK sesuai peraturan yang ditetapkan.
- 2) Yang dimaksud dengan semua kewajiban adalah kewajiban untuk mengeluarkan uang untuk membayar tagihan-tagihan kepada daerah dalam rangka penyelenggaraan fungsi pemerintahan, infrastruktur, pelayanan umum dan pengembangan ekonomi. Kewajiban tersebut akan menurunkan kekayaan daerah.

b. Ruang Lingkup Keuangan Daerah

Keuangan daerah meliputi semua hak dan kewajiban yang dinilai dengan uang dan segala sesuatu yang dapat dinilai dengan uang yang berhubungan dengan hak dan kewajiban. Hak dan kewajiban tersebut mempunyai keterbatasan di dalam ruang geraknya dan juga mengenai kemampuan pemerintah daerah dalam keuangan dibagi menjadi:

- 1) Keuangan daerah yang dipisahkan pengurusannya adalah keuangan daerah yang cara pengelolaannya berdasarkan hukum publik dan hukum perdata. Kekayaan ini tidak dikelola langsung oleh pemerintah tetapi diserahkan kepada lembaga-lembaga atau badan hukum seperti Badan Usaha Milik Negara (BUMN).
- 2) Keuangan daerah yang secara langsung dikelola oleh pemerintah daerah. Keuangan daerah yang dikelola langsung ini meliputi APBD dan barang-barang inventaris milik daerah.

Pemerintah daerah secara aktif menangani segala aspek penerimaan dan pengeluaran daerah. Sebagai kegiatan yang nyata dari kepengurusan langsung ini adalah kegiatan pemerintah dalam bidang APBD serta pengelolaan barang-barang milik daerah. Ruang lingkup keuangan daerah adalah segala unsur-unsur keuangan yang meliputi tanggung jawab pemerintah secara keseluruhan (Kosasih dalam Novi, 2005). Ruang lingkup yang dimaksud adalah:

- 1) Kekayaan daerah yang langsung oleh pemerintah daerah sesuai dengan tingkat otonominya masing-masing serta berhubungan

- (a) Pajak subjektif yaitu pajak yang berpangkal atau berdasarkan pada subyeknya, dalam arti memperhatikan keadaan diri wajib pajak.
- (b) Pajak obyektif yaitu pajak yang berpangkal pada obyeknya, tanpa memperhatikan keadaan diri wajib pajak.

(3) Menurut lembaga pemungutnya

- (a) Pajak pusat yaitu pajak yang dipungut oleh pemerintah pusat dan digunakan untuk membiayai rumah tangga Negara.
- (b) Pajak daerah yaitu pajak yang dipungut oleh pemerintah daerah dan digunakan untuk membiayai rumah tangga daerah.

Sesuai dengan pembagian administrasi daerah, pajak daerah dapat digolongkan menjadi dua macam yaitu:

(1) Pajak Daerah Tingkat I (Provinsi)

- (a) Pajak Kendaraan Bermotor
- (b) Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor

(2) Pajak Daerah Tingkat II (Kotamadya/Kabupaten)

- (a) Pajak Hotel dan Restoran
- (b) Pajak Hiburan
- (c) Pajak Reklame
- (d) Pajak Penerangan Jalan

b) Retribusi daerah

Abdul (2001) retribusi diartikan sebagai pungutan yang dilakukan oleh pemerintah sebagai akibat adanya kontraprestasi yang diberikan

oleh pemerintah daerah atau pembayaran tersebut didasarkan atas prestasi atau pelayanan yang diberikan oleh pemerintah daerah yang langsung dinikmati secara perseorangan oleh warga masyarakat dan pelaksanaannya didasarkan pada peraturan yang berlaku.

Retribusi secara umum dapat diartikan sebagai iuran kepada pemerintah yang dapat dipaksakan dan mendapatkan jasa balik secara langsung dapat dirasakan. Jadi dengan perkataan lain retribusi adalah pungutan yang dikaitkan secara langsung dengan balas jasa yang diberikan oleh pemerintah kepada pembayar retribusi tersebut.

Retribusi terbagi atas tiga jenis yaitu:

- (1) Jasa umum adalah jasa yang disediakan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan.
- (2) Jasa usaha adalah jasa yang diberikan oleh pemerintah daerah dengan menganut prinsip komersial karena pada dasarnya dapat disediakan oleh sektor swasta.
- (3) Perizinan tertentu adalah kegiatan tertentu pemerintah daerah dalam rangka pemberian izin kepada orang pribadi atau badan yang dimaksudkan untuk pembinaan, pengaturan, pengendalian, dan pengawasan atas kegiatan, pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang prasarana, atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan.

- c) Hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan milik daerah yang dipisahkan

Hasil pengelolaan kekayaan daerah dan bagian laba usaha yang dipisahkan adalah penerimaan daerah yang berasal dari pengelolaan kekayaan daerah dan bagian laba usaha daerah yang dipisahkan. Misalnya bagian laba perusahaan milik daerah, bagian laba lembaga keuangan bank, bagian laba atas penyertaan modal/investasi, dll.

- d) Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah

Lain-lain PAD yang sah adalah penerimaan dari PAD yang bukan klasifikasi PAD yang disebutkan sebelumnya. Misalnya penerimaan jasa giro, penerimaan bunga deposito, denda keterlambatan pelaksanaan pekerjaan, dll.

3. Transfer Pemerintah Pusat

Menurut Tumilaar (1997) dalam Senja (2008), transfer pemerintah pusat istilah lain didalam APBD dan APBN adalah sumbangan dan bantuan. Disebut sumbangan dan bantuan karena terdiri dari dua bagian yaitu sumbangan dan bantuan. Sumbangan adalah pendapatan daerah yang berasal dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah tingkat I, serta sumbangan lain yang diatur dengan perundang-undangan.

Sedangkan bantuan (*grant*) dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dibedakan dalam:

- a) Bantuan umum yaitu bantuan kepada pemerintah daerah yang tidak disertai dengan ikatan atau syarat-syarat tertentu dalam arti daerah menggunakan atau mengalokasikan penggunaannya sesuai kemauan atau kehendak daerah yang bersangkutan.
- b) Bantuan khusus yaitu bantuan yang diberikan kepada daerah untuk menyediakan pelayanan jasa-jasa publik yang ditentukan oleh pemerintah pusat.

4. Kemampuan Mobilisasi Daerah

Kemampuan keuangan daerah yang tercermin dalam APBD yang merupakan gambaran kebijaksanaan yang akan dijalankan oleh pemerintah daerah. Mobilisasi adalah tindakan pengerahan dan penggunaan secara serentak sumber daya nasional serta sarana dan prasarana nasional yang telah dibina dan dipersiapkan sebagai komponen pertahanan negara. Peningkatan kapasitas pada dasarnya adalah optimalisasi sumber-sumber penerimaan daerah (Mardiasmo, 2002).

Sistem pemerintahan yang sentralistik yang dialami bangsa Indonesia selama masa orde lama dan orde baru memberikan pelajaran bagi kita bahwa pendekatan yang sentralistik dalam pembangunan telah menimbulkan efek-efek negatif. Efek negatif tersebut misalnya sentralisasi telah memasung kreativitas daerah untuk mengembangkan potensi daerah sesuai dengan keinginan masyarakat daerah. Selain itu, sentralisasi telah menyebabkan pemerintah daerah semakin kuat tingkat ketergantungannya terhadap pemerintah pusat (Mardiasmo, 2002).

Secara teoritik, upaya mobilisasi daerah dapat dilakukan melalui pola intensifikasi dan ekstensifikasi. Pola intensifikasi merupakan peningkatan pendapatan dilakukan dengan lebih menekankan pada penerapan nilai atau prinsip-prinsip perpajakan yang baik, baik itu pada sumber pendapatan yang berupa pajak daerah, retribusi daerah, badan usaha milik daerah dan usaha-usaha lainnya yang sah. Sedangkan pola ekstensifikasi merupakan peningkatan pendapatan pemerintah daerah dilakukan dengan lebih menekankan pada perluasan sumber-sumber pendapatan baru, baik berupa pajak daerah dan retribusi daerah, maupun usaha-usaha lainnya yang sah (Halim, 2001).

Sidik (2002) dalam Wirawan dan Adi (2007) menyatakan bahwa dalam era ini, pemerintah daerah diharapkan mampu menggali dan mengoptimalkan potensi (keuangan lokal), khususnya PAD. Kemampuan daerah untuk memaksimalkan pendapatan daerah merupakan salah satu indikator keberhasilan otonomi daerah, kemampuan tersebut dapat meningkatkan daya keuangan daerah dan nasional sehingga daerah menjadi lebih baik dan mampu mengurangi pembebanan yang berlebihan seperti masa sentralistik. Upaya peningkatan PAD melalui pajak ataupun retribusi daerah akan berhasil bila pemerintah daerah menunjukkan itikad yang sungguh untuk meningkatkan pelayanan publik (Wirawan dan Adi, 2007).

Pemerintah diharapkan dapat meningkatkan PAD untuk dapat mengurangi ketergantungan terhadap pembiayaan dari pusat, sehingga

meningkatkan otonomi dan keleluasaan daerah (*local discretion*). Langkah penting yang harus dilakukan pemerintah daerah untuk meningkatkan penerimaan daerah adalah menghitung potensi pendapatan asli daerah yang riil dimiliki daerah (Mardiasmo, 2002).

5. *Flypaper Effect*

Flypaper effect merupakan kondisi yang terjadi saat pemerintah daerah merespon belanja daerah lebih besar dengan menggunakan dana transfer (*grants*) yang diprosikan dengan DAU daripada menggunakan kemampuan sendiri diprosikan dengan PAD (Mutiara, 2007). Hal ini merupakan fenomena umum yang terjadi disemua negara terlepas dari sistem pemerintahannya yaitu hubungan keuangan antara pusat dan daerah (Fisher dalam Haryo, 2007). Pemerintah daerah seringkali dihadapkan dengan masalah tingginya kebutuhan fiskal (*fiscal need*) daerah sementara kapasitas fiskal (*fiscal capacity*) daerah tidak mencukupi (Mardiasmo, 2002). Dibeberapa daerah peran DAU sangat signifikan karena kebijakan belanja daerah lebih didominasi oleh jumlah DAU daripada PAD (Sidik et al, dalam David dan Adi, 2007).

Tingginya ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat, menyebabkan rendahnya inisiatif daerah dalam meningkatkan pelayanan publiknya (Gideon dan Adi, 2007). Otonomi daerah mengharapkan peningkatan pengelolaan potensi daerah sehingga meningkatkan penerimaan dari daerah yang selanjutnya akan mengurangi transfer dari pemerintah pusat.

Pengelolaan keuangan daerah yang dilakukan pemerintah daerah berorientasi pada masyarakat. Pengelolaan keuangan daerah mengalami dinamika perubahan yang signifikan pasca pelaksanaan otonomi daerah. Optimalisasi PAD diharapkan dilaksanakan oleh pemerintah daerah karena peranan pemerintah daerah yang lebih dominan terhadap pengelolaan keuangan daerah. Beberapa permasalahan timbul dalam perkembangan otonomi daerah salah satunya perbedaan keadaan daerah dan kemampuan daerah. Sumber penerimaan daerah dalam konteks otonomi dan desentralisasi untuk saat ini masih didominasi oleh bantuan dan sumbangan dari pemerintah pusat baik dalam bentuk DAU, DAK dan bagi hasil, sedangkan porsi PAD relatif kecil (Mardiasmo, 2002).

Perbedaan kondisi daerah dan kemampuannya memberikan dampak terhadap pengelolaan keuangan daerah. Pendapatan asli daerah yang menjadi tonggak utama keuangan daerah tidak dapat dimaksimalkan karena perbedaan potensi daerah. Stimulus terhadap pengeluaran daerah yang ditimbulkan oleh transfer atau *grants* tersebut sering lebih besar dibandingkan dengan stimulus dari pendapatan (pajak) daerah sendiri (*flypaper effect*) (Kesit, 2004).

6. Fiscal Stress

Keadaan keuangan daerah mempunyai perbedaan dari daerah satu dengan daerah lainnya. Kemampuan untuk mengoptimalkan daerah juga akan berbeda. Perkembangan daerah yang tidak menentu yang ditentukan berbagai faktor dapat memicu keadaan keuangan yang berbeda-beda. *Fiscal*

stress merupakan ketidakmapuan pemerintah untuk memenuhi anggarannya (Yohannes, 2007).

Dongori (2006) dalam Adi (2007) menyatakan bahwa dampak diberlakukannya undang-undang otonomi daerah dan dikeluarkannya undang-undang No. 34 tahun 2000 yang membatasi pungutan pajak daerah dapat memberikan pengaruh yang cukup besar terhadap penerimaan daerah. Daerah-daerah yang tidak memiliki kesiapan memasuki era otonomi bisa mengalami hal yang sama, tekanan fiskal (*fiscal stress*) menjadi semakin tinggi dikarenakan adanya tuntutan peningkatan kemandirian yang ditunjukkan dengan meningkatnya penerimaan sendiri untuk membiayai berbagai pengeluaran yang ada (Adi, 2008).

Permasalahan klasik dalam keuangan negara adalah kebutuhan pengeluaran yang terus semakin meningkat, sementara pada sisi lain upaya penerimaan Negara tidak mampu mengikuti kebutuhan pengeluaran, baik karena alasan keterbatasan kapasitas administrasi maupun penurunan basis penerimaan (Hamzah, 2007).

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

- a. Menekankan bahwa peran siklus ekonomi dapat menyebabkan *fiscal stress*. Penyebab utama *fiscal stress* adalah kondisi ekonomi yang menurun dan resesi.
- b. Menekankan bahwa ketiadaan perangsang bisnis dan kemunduran industri sebagai penyebab utama timbulnya *fiscal stress*.

c. Menerangkan *fiscal stress* sebagai fungsi politik dan faktor-faktor keuangan yang tidak terkontrol.

Pada saat *fiscal stress* tinggi, pemerintah cenderung menggali potensi penerimaan pajak untuk meningkatkan penerimaan daerahnya Shamsub dan Akoto (2004) dalam Adi (2008). *Fiscal Stress* disebabkan karena keuangan daerah yang mengalami defisit atau kelebihan pengeluaran dibandingkan dengan pemasukan daerah. Daerah yang mengalami *fiscal stress* secara terus menerus akan berdampak pada pengelolaan keuangan daerah karena ketika daerah tidak mampu membiayai pengeluaran akan menumpuk dan menyebabkan pelayanan publik menjadi terhambat.

7. Kinerja Keuangan Daerah

Kinerja keuangan merupakan prestasi atau hasil kerja yang dicapai perusahaan atau organisasi dilihat dari segi keuangannya (Supriono 2000 dalam Gideon dan Adi 2007). Pengelolaan keuangan daerah dilakukan dengan target dan tujuan yang jelas. Proses untuk mencapai target dan tujuan tersebut tidak hanya dilakukan dengan sewajarnya tetapi dengan optimalisasi kinerja pada pemerintah. Optimalisasi kinerja haruslah terukur dan jelas arahnya.

Dengan melihat rasio-rasio keuangan maka pengelolaan keuangan negara yang transparan jujur, demokratis, efektif, efisien dan akuntabel dapat tercipta dan terimplementasikan (Nisak dan Hamzah, 2007). Rasio-rasio yang bermanfaat dapat menunjukkan perubahan-perubahan kondisi keuangan atau kinerja operasional dan membantu menggambarkan

kecenderungan serta pola perubahan tersebut, dimana pola perubahan yang menunjukkan peluang dan resiko suatu perusahaan atau pemerintahan (Helfert, 1997 dalam Nisak dan Hamzah, 2007).

Analisis kinerja keuangan adalah usaha mengidentifikasi ciri-ciri keuangan berdasarkan laporan keuangan yang tersedia (Halim 2001). Kemampuan untuk mengukur kinerja didasarkan pada pencapaian target yang telah direncanakan. Ketika kinerja yang dilakukan belum mencapai target, evaluasi kinerja perlu dilakukan untuk menjadikan kinerja menjadi lebih baik.

Kinerja keuangan diperlukan daerah untuk terus memacu daerah menjadi lebih baik. Kemampuan daerah untuk menerapkan kinerja keuangan yang baik akan memberikan sumbangsih bagi sektor lain dalam keuangan daerah. Pada organisasi pemerintah untuk mengukur kinerja keuangan ada beberapa ukuran kinerja, yaitu rasio kemandirian, rasio efektifitas, rasio efisiensi, rasio pertumbuhan dan rasio keserasian (Ardi, 2008).

Rasio adalah suatu hubungan atau perbandingan antara dua elemen atau lebih. Adapun rasio-rasio yang digunakan antara lain (Halim, 2002):

- a. Rasio kemandirian. Rasio kemandirian menunjukkan kemampuan untuk melakukan kegiatan pemerintah, pembangunan, dan pelayanan pada masyarakat yang diperoleh dari penerimaan.
- b. Rasio efektifitas. Rasio efektifitas menggambarkan kemampuan pemerintah dalam merealisasikan penerimaan atau pengeluaran yang

direncanakan dan dibandingkan dengan target. Dikatakan efektif jika rasio yang dicapai sama dengan satu atau 100%. Semakin tinggi rasio ini maka efektifitas dapat dilihat semakin baik.

- c. Rasio efisiensi. Rasio efisiensi merupakan rasio yang menggambarkan perbandingan antara besarnya biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh pendapatan dengan realisasi pendapatan yang diterima.
- d. Rasio keserasian. Rasio keserasian merupakan salah satu rasio aktivitas yang menggambarkan bagaimana pemerintahan memprioritaskan alokasi dananya pada belanja rutin dan belanja pembangunan secara optimal. Semakin tinggi presentasi dana yang dialokasikan untuk belanja rutin berarti persentase belanja pembangunan (investasi) yang digunakan untuk menyediakan sarana dan prasarana ekonomi rakyat menjadi semakin kecil.
- e. Rasio pertumbuhan. Rasio pertumbuhan mengukur seberapa besar kemampuan pemerintah dalam mempertahankan dan meningkatkan keberhasilan yang dicapainya dari periode ke periode.

B. Hasil Penelitian Terdahulu dan Penurunan Hipotesa

Penelitian yang berkenaan dengan kemampuan mobilisasi keuangan daerah, *flypaper effect*, *fiscal stress* dan kinerja keuangan daerah telah diteliti dalam penelitian-penelitian sebelumnya. Penelitian Abdul (2001) yang melakukan analisis deskriptif anggaran daerah dan *fiscal stress* pada anggaran daerah provinsi di Indonesia secara rata-rata dari seluruh provinsi

di Indonesia tidak (belum) menurunkan peran PAD terhadap total anggaran penerimaan/pendapatan daerah provinsi.

Bambang (2002) meneliti pengaruh *fiscal stress* terhadap kinerja pemerintah daerah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur, hasilnya menunjukkan bahwa *fiscal stress* berpengaruh pada kinerja keuangan daerah yang direpresentasikan oleh tingkat kemampuan pembiayaan dan tingkat desentralisasi fiskal. Budi dan Adi (2008) 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.

Adi (2008) meneliti tentang relevansi transfer pemerintah pusat dengan upaya pajak daerah pada pemerintah kabupaten se-jawa, hasilnya menunjukkan bahwa tidak adanya dampak positif transfer pemerintah pusat terhadap upaya pajak daerah. Kuncoro (2007) meneliti tentang fenomena *flypaper effect* pada kinerja keuangan pemerintah daerah kota dan kabupaten di Indonesia, hasilnya menunjukkan bahwa peningkatan alokasi transfer akan diikuti dengan penggalan PAD yang lebih tinggi.

1. Pengaruh Kemampuan Mobilisasi Daerah Terhadap *Fiscal Stress*

Pemerintah daerah sesuai dengan hakekat otonomi berusaha untuk membangun daerah dengan kebijakan dan kemampuan daerah sendiri. Daerah yang mempunyai potensi besar dapat menjadi daerah yang lebih baik tetapi daerah yang potensi daerah kurang haruslah membangun daerah

sesuai dengan kondisi daerahnya. Hasil penelitian Setiawan dan Adi (2007) tentang peta kemampuan keuangan daerah sesudah otonomi daerah menunjukkan bahwa di era otonomi daerah terjadi peningkatan PAD.

Permasalahan yang dihadapi oleh daerah pada umumnya dalam kaitan penggalian sumber-sumber pajak daerah dan retibusi daerah, yang merupakan salah satu komponen PAD adalah belum memberikan kontribusi yang signifikan terhadap penerimaan daerah secara keseluruhan (Machfud, 2002). Peran PAD yang belum maksimal memberikan dampak bagi keuangan daerah, kontribusi daerah untuk memacu penerimaan dari dalam masih sangat kurang sehingga objek penerimaan yang signifikan dapat mempengaruhi peningkatan keuangan daerah harus ditingkatkan.

Ketergantungan daerah terhadap pemerintah pusat pasca otonomi daerah haruslah dikurangi, sehingga daerah dapat menjadi lebih mandiri. Kemampuan daerah untuk mobilisasi daerah diperlukan agar kondisi daerah semakin baik karena dengan adanya mobilisasi daerah dapat mengembangkan pendapatan serta memberikan dampak positif terhadap keadaan keuangan daerah. Semakin baik pemerintah daerah untuk memobilisasi daerah maka keadaan daerah akan semakin baik sehingga akan berdampak pada kemajuan daerah. Adanya kemajuan daerah akan berdampak pada terpenuhinya keuangan daerah sehingga menurunkan tekanan keuangan (*fiscal stress*). Dengan demikian dapat dirumuskan hipotesis sebagai berikut:

H₁: Terdapat pengaruh kemampuan mobilisasi daerah terhadap *fiscal stress*

2. Pengaruh *Flypaper Effect* Terhadap *Fiscal Stress*

Pendapatan daerah belum dapat dimaksimalkan oleh pemerintah daerah karena potensi yang sebenarnya mampu untuk dikelola tidak dapat dilakukan pengelolaan dengan baik. Perolehan pendapatan oleh pemerintah daerah diupayakan berasal dari pendapatan asli daerah tetapi karena kondisi dan kemampuan daerah yang berbeda maka hal tersebut belum dapat dilakukan. Hasil penelitian Adi (2008) tentang Relevansi transfer pemerintah pusat dengan upaya pajak membuktikan bahwa transfer pemerintah pusat tidak memberikan pengaruh positif terhadap upaya pajak daerah, DAU justru memberikan pengaruh negatif pada upaya pajak daerah.

Penelitian Kesit (2004) tentang analisis pengaruh DAU dan PAD terhadap prediksi belanja daerah membuktikan adanya *flypaper effect*. Setiawan dan Adi (2007) meneliti tentang peta kemampuan keuangan daerah sesudah otonomi daerah memberikan hasil bahwa peranan PAD terhadap belanja daerah mengalami penurunan sehingga terjadi ketergantungan terhadap pemerintah pusat. Transfer daerah secara rasio cukup besar untuk pembiayaan keuangan daerah sehingga daerah lebih tergantung terhadap adanya hal tersebut. Seharusnya pemerintah daerah mengembangkan dana transfer sebagai stimulus pengembangan potensi daerah.

Kondisi daerah pasca otonomi daerah diharapkan lebih mandiri, sehingga proses otonomi daerah diharapkan dapat menjadikan daerah lebih baik. *Flypaper effect* menekankan pada adanya beban yang berlebihan pada

pendapatan daerah karena daerah lebih menggunakan pengeluaran keuangan daerah dari transfer sehingga keadaan daerah akan menjadi tergantung terhadap hal tersebut.

Keadaan daerah yang mempunyai pengeluaran daerah lebih besar memerlukan usaha lain untuk menutup kelebihannya. Transfer daerah dimaksudkan sebagai stimulus untuk membangun potensi daerah tetapi pada kenyataannya alokasi transfer lebih untuk pengeluaran non investasi sehingga keadaan daerah tidak berkembang untuk peningkatan potensi penerimaan daerah. Daerah yang belum mampu memaksimalkan pemanfaatan dana transfer dalam pengelolaannya akan terus menerus bergantung pada transfer sementara dana transfer dari pemerintah tidak diberikan secara terus menerus. Hakekat otonomi daerah adalah adanya maksimalitas potensi masing-masing daerah tetapi jika pengelolaan keuangan daerah menitikberatkan pada dana transfer dapat menimbulkan tekanan keuangan (*fiscal stress*) bagi daerah karena pemerintah daerah akan terus berharap pada transfer untuk membiayai pengeluaran daerah dibandingkan dengan memanfaatkan potensi daerahnya. Oleh sebab itu ketidakmampuan daerah untuk mengelola keuangan daerah terutama menggunakan potensi daerah akan berdampak pada adanya tekanan fiskal (*fiscal stress*). Dengan demikian dapat dirumuskan hipotesis sebagai berikut:

H₂: Terdapat pengaruh *flypaper effect* terhadap *fiscal stress*

3. Pengaruh *Fiscal Stress* Terhadap Kinerja Keuangan

Kinerja keuangan dijadikan salah satu tolok ukur terhadap kinerja pemerintah daerah jika dilihat dari perspektif keuangan daerah. Kemampuan keuangan daerah untuk memaksimalkan potensi daerah diarahkan untuk mencapai program-program yang telah direncanakan. Salah satu alat untuk menganalisis kinerja pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerahnya adalah dengan melakukan analisis rasio keuangan terhadap APBD yang telah ditetapkan dan dilaksanakannya (Halim, 2002).

Keadaan *fiscal stress* memberikan dampak terhadap pemetaan keuangan yang terjadi pada pemerintah daerah. Keadaan daerah yang berbeda-beda dalam beberapa segi menjadikan pemerintah daerah berusaha untuk memaksimalkan potensi daerahnya. Berbagai cara dikembangkan oleh pemerintah daerah untuk mengoptimalkan potensi daerahnya selama proses pelaksanaan otonomi daerah. Potensi daerah yang dioptimalkan tersebut diharapkan dapat mempengaruhi kegiatan keuangan daerah.

Penelitian Halim (2001) tentang analisis deskriptif anggaran daerah dan *fiscal stress* pada anggaran daerah provinsi di Indonesia menunjukkan bahwa *fiscal stress* mempengaruhi APBD suatu daerah. Penelitian Bambang (2002) tentang pengaruh *fiscal stress* terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur menunjukkan *fiscal stress* secara signifikan berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah kabupaten/kota di Jawa Timur sebelum dan sesudah krisis. Penelitian Ardi (2008) tentang pengaruh analisa kinerja keuangan terhadap pertumbuhan

ekonomi, pengangguran, dan kemiskinan: analisis jalur pada 29 kabupaten dan 9 kota di Provinsi Jawa Timur periode 2001-2006 membuktikan bahwa adanya kesenjangan dalam analisis rasio kinerja keuangan dan hubungannya terhadap pertumbuhan ekonomi, pengangguran dan kemiskinan.

Keadaan keuangan daerah yang mengalami tekanan keuangan (*fiscal stress*) diasumsikan dengan adanya kelebihan pengeluaran dibandingkan penerimaan daerah. Daerah yang mengalami *fiscal stress* akan berdampak pada kinerja keuangan daerah karena ketika daerah mengalami tekanan keuangan (*fiscal stress*) maka keuangan daerah akan mengalami penurunan. Penurunan keuangan daerah disebabkan karena adanya *fiscal stress* dapat mempengaruhi kinerja keuangan karena ukuran kinerja keuangan daerah diukur dari aspek peningkatan keuangan daerah sementara daerah yang mengalami *fiscal stress* cenderung mengalami penurunan. Dengan demikian dapat dirumuskan hipotesis sebagai berikut:

H₃: Terdapat pengaruh *fiscal stress* terhadap kinerja keuangan

4. Pengaruh Kemampuan Mobilisasi Daerah Terhadap Kinerja Keuangan

Penelitian Ahmad *et al*, (2002) tentang mobilisasi sumber-sumber pendapatan asli daerah dalam rangka pembangunan daerah studi di Kabupaten Muara Enim memberikan fakta bahwa adanya faktor yang mempengaruhi mobilisasi sumber-sumber PAD, usaha dan dampak terhadap kebijakan mobilisasi sumber-sumber PAD. Hasil penelitian Lely (2002) tentang transfer dana pusat, mobilisasi PAD dan demokrasi lokal menggambarkan bahwa kebijakan desentralisasi akan efektif apabila

didukung adanya pola-pola mobilisasi pada yang lebih bertumpu pada upaya intensifikasi daripada ekstensifikasi sumber-sumber pendapatan daerah.

Maksimalitas kinerja dapat dijadikan ukuran untuk menjadikan keuangan daerah menjadi lebih baik. Kinerja keuangan secara kuantitatif dipengaruhi oleh faktor keuangan yang mendukung hal tersebut. Kemampuan mobilisasi daerah dan *fiscal stress* merupakan dua faktor yang dapat mempengaruhi kinerja keuangan. Secara langsung kemampuan mobilisasi yang dilakukan pemerintah daerah dapat memacu kinerja keuangan yang lebih baik. Ukuran kinerja keuangan secara kuantitatif merupakan peningkatan terhadap penerimaan daerah, kemampuan mobilisasi daerah berperan untuk meningkatkan hal tersebut sehingga ketika daerah mampu meningkatkan mobilisasi daerahnya maka kinerja keuangan juga akan mengalami kenaikan. Secara tidak langsung mobilisasi daerah dilakukan untuk membangun keuangan daerah yang lebih baik sehingga akan berdampak pada kinerja keuangan daerah. Dengan demikian dapat dirumuskan hipotesis sebagai berikut:

H₄: Terdapat pengaruh kemampuan mobilisasi daerah terhadap kinerja keuangan

5. Pengaruh *Flypaper Effect* Terhadap Kinerja Keuangan

Haryo (2004) meneliti tentang pengaruh transfer antar pemerintah pada kinerja fiskal pemerintah daerah kota dan kabupaten di Indonesia membuktikan bahwa adanya transfer akan diikuti oleh penggalan PAD yang lebih tinggi. Bagi pemerintah pusat transfer diharapkan untuk

mendorong agar pemerintah daerah secara intensif menggali sumber-sumber penerimaan sesuai dengan kewenangannya. Di sisi lain peningkatan alokasi transfer juga diikuti dengan pertumbuhan pengeluaran yang lebih tinggi.

Mutiara (2008) meneliti tentang *flypaper effect* pada DAU dan PAD terhadap belanja daerah pada kabupaten/kota di pulau sumatera memberikan beberapa kesimpulan yang salah satunya membuktikan bahwa terjadi *flypaper effect* di daerah Pulau Sumatera. Penelitian Haryo (2007) tentang *flypaper effect* pada kinerja keuangan pemerintah daerah kota dan kabupaten di Indonesia membuktikan adanya peningkatan alokasi transfer akan diikuti oleh penggalan PAD yang lebih tinggi. Dampak adanya *flypaper effect* akan menjadikan daerah mengalami ketergantungan jika alokasi transfer ditujukan untuk pengeluaran daerah dibandingkan jika dialokasikan untuk memacu penerimaan daerah.

Daerah yang mengalami fenomena *flypaper effect* telah banyak terdapat di Indonesia sesuai dengan beberapa penelitian-penelitian sebelumnya. Keadaan daerah yang mempunyai PAD rendah harus mengandalkan transfer untuk membiayai pengeluaran daerahnya. Keadaan keuangan daerah yang mengalami *flypaper effect* akan menjadikan daerah menjadi menurunkan tingkat kinerja keuangannya. Penurunan tersebut dikarenakan ketika transfer lebih besar dan mampu untuk membiayai pengeluaran maka kinerja keuangan yang dilakukan akan statis bahkan turun sebab tanpa peningkatan kinerja daerah telah mampu membiayai

keuangan daerahnya. Dengan demikian dapat dirumuskan hipotesis sebagai berikut:

H₅: Terdapat pengaruh *flypaper effect* terhadap kinerja keuangan

6. Pengaruh Kemampuan Mobilisasi Daerah, *Flypaper Effect* dan *Fiscal Stress* Terhadap Kinerja Keuangan

Penelitian Direktorat Otonomi Daerah BAPPENAS tentang peta kemampuan keuangan provinsi dalam era otonomi daerah: tinjauan atas kinerja PAD dan upaya yang dilakukan daerah menghasilkan bukti bahwa pertama, kemampuan keuangan provinsi di kawasan barat Indonesia lebih baik dibandingkan dengan di provinsi kawasan timur Indonesia dilihat dari indikator kinerja PAD. Kedua provinsi yang memiliki sumber daya alam melimpah tidak serta merta memiliki kinerja PAD yang baik. Ketiga, berbagai upaya telah dilakukan daerah untuk meningkatkan kemampuan keuangan daerah dan mendorong potensi ekonomi lokal, melalui peningkatan PAD dan investasi berdasarkan potensi yang dimilikinya.

Penelitian Haryo (2007) tentang *flypaper effect* pada kinerja keuangan pemerintah daerah kota dan kabupaten di Indonesia membuktikan adanya peningkatan alokasi transfer akan diikuti oleh penggalan pendapatan asli daerah yang lebih tinggi. Penelitian Mutiara (2008) tentang *flypaper effect* pada DAU dan PAD terhadap Belanja Daerah pada kabupaten/ kota di pulau sumatera menghasilkan terjadinya *flypaper effect* dan berpengaruh terhadap belanja daerah.

Adanya kewenangan yang lebih luas ini tentu saja memberikan peluang bagi daerah untuk meningkatkan kinerja keuangan dan mengoptimalkan potensi lokalnya, sehingga pada gilirannya kemampuan keuangan daerah menjadi lebih baik, daerah menjadi lebih mandiri, ketergantungan pada pemerintah pusat menjadi semakin kecil (Gideon dan Adi, 2007). Transfer dana dari pusat justru akan mudah mengundang munculnya intervensi pusat kepada daerah sendiri yang akhirnya justru menimbulkan ketergantungan daerah pada pusat itu sendiri (Davey dalam Lely, 2002).

Penelitian Yohanes (2007) tentang pengaruh *fiscal stress* terhadap hubungan antara desentralisasi fiskal dan kapasitas pelayanan pemerintah daerah membuktikan bahwa penyelenggaraan pelayanan publik berdasarkan asas desentralisasi mendorong daerah untuk menggali sumber-sumber keuangan dari potensi daerah sehingga memicu kondisi *fiscal stress*.

Keuangan daerah dimungkinkan mengalami fluktuasi dikarenakan beberapa faktor yang terus berkembang dalam dinamika keuangan di pusat maupun daerah. Dinamika keuangan terus berkembang harus dihadapi dan dijadikan landasan untuk pengambilan keputusan oleh pemerintah pusat dan daerah. Kemampuan mobilisasi daerah, *flypaper effect* dan *fiscal stress* merupakan beberapa faktor yang terus berkembang dan berperan penting dalam keuangan daerah. Kemampuan mobilisasi daerah yang semakin baik akan mempengaruhi *fiscal stress* yang selanjutnya akan berpengaruh terhadap kinerja keuangan. Kinerja keuangan daerah yang baik adalah

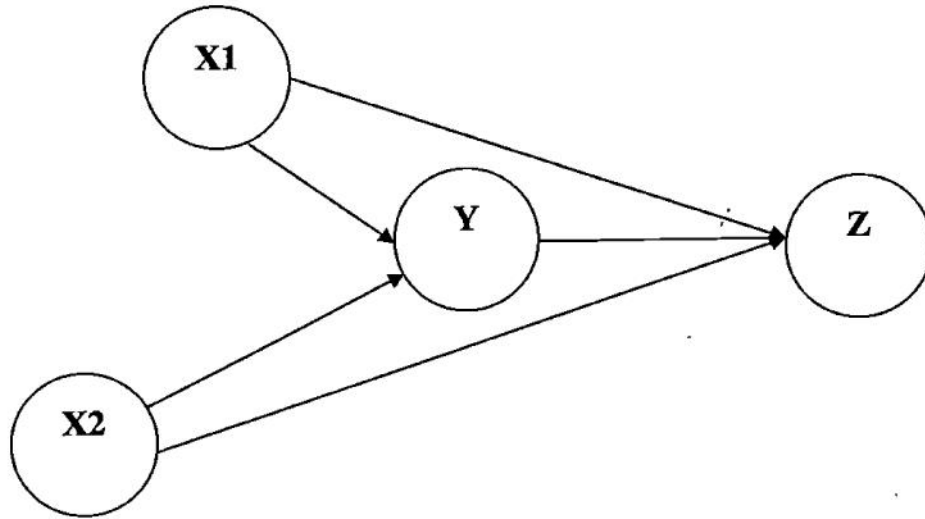
ketika daerah mempunyai kemampuan untuk memobilisasi daerah dengan baik dan penerimaan daerah lebih besar daripada pengeluaran daerah atau tidak adanya tekanan keuangan (*fiscal stress*).

Flypaper effect berkaitan dengan kinerja keuangan karena dengan adanya *flypaper effect* menjadikan keadaan daerah hanya menggantungkan pembiayaan untuk pengeluaran daerah berasal dari transfer. Potensi daerah tidak dapat dimaksimalkan untuk mengembangkan keadaan daerah dan kecukupan atas pengeluaran dari dana transfer 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 *fiscal stress*. *Fiscal stress* yang dipicu adanya keadaan keuangan yang kurang dapat berpengaruh terhadap kinerja keuangan daerah. Dengan demikian dapat dirumuskan hipotesis sebagai berikut:

H₆: Terdapat pengaruh kemampuan mobilisasi daerah terhadap rasio pertumbuhan kinerja keuangan melalui *fiscal stress*

H₇: Terdapat pengaruh *flypaper effect* terhadap kinerja keuangan melalui *fiscal stress*

C. Model Penelitian



Gambar 2.1
Model Penelitian

Keterangan:

- X1 : Kemampuan Mobilisasi Daerah
- X2 : *Flypaper Effect*
- Y : *Fiscal Stress*
- Z : Kinerja Keuangan