

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Sejak Pemerintah menerapkan otonomi daerah pada tahun 2001 terjadi perubahan paradigma dari sentralisasi ke desentralisasi. Undang – Undang (UU) No. 32 Tahun 2004 yang kemudian dilakukan perubahan menjadi Undang – Undang No. 9 Tahun 2015 tentang Pemerintah Daerah dan Undang – Undang No. 25 tahun 1999 yang disempurnakan dengan Undang-Undang No.33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah lah yang menjadi landasan utama dalam pelaksanaan otonomi daerah, pada hakekatnya otonomi daerah memberikan peluang yang sangat besar kepada pemerintah daerah untuk lebih mengoptimalkan potensi yang dimiliki daerah, baik yang menyangkut sumber daya manusia, dana maupun sumber daya yang lainnya yang merupakan salah satu milik kekayaan daerah. Secara eksplisit (Brodjonegoro & Vasques, 2003) menegaskan bahwa pelaksanaan otonomi dinilai sebagai penerapan pendekatan *Big Bang theory* dikarenakan pendeknya waktu persiapan untuk Negara yang besar dengan kondisi geografis yang cukup menyulitkan. Otonomi daerah dilaksanakan pada saat daerah mempunyai tingkat kesiapan yang berbeda.

Seiring dengan pelaksanaan otonomi daerah dan sesuai dengan semangat Undang-Undang No. 9 tahun 2015 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang No.33 tahun 2004 tersebut maka Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah berasal dari Pendapatan Asli Daerah dan penerimaan berupa dana transfer dari pemerintah pusat yang merupakan dana perimbangan yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang memberikan manfaat positif bagi pengembangan daerah.

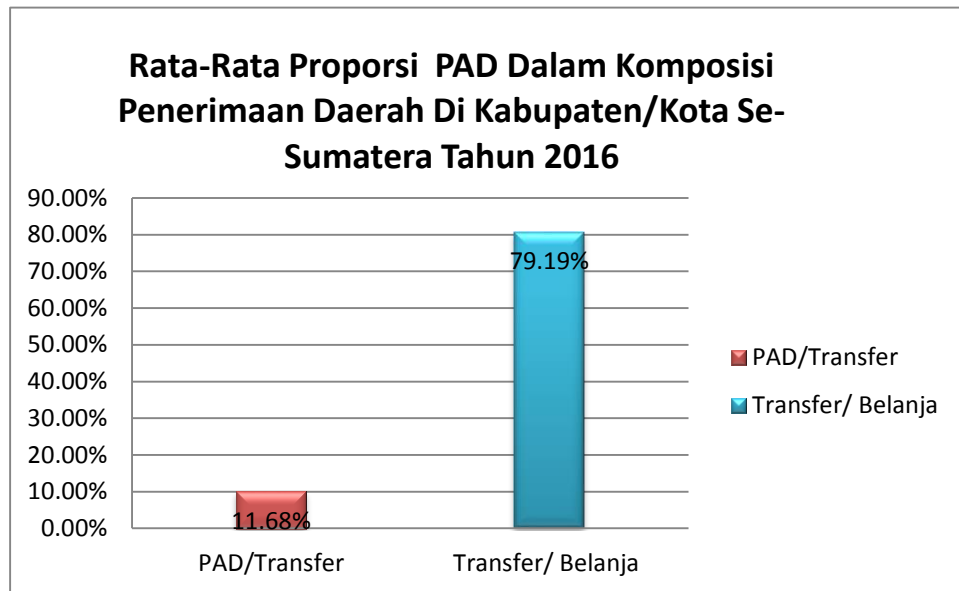
Nanga (2005) menunjukkan adanya disparitas (kapasitas) fiskal yang tinggi antar daerah yang memasuki era otonomi. Beberapa daerah tergolong sebagai daerah yang beruntung karena memiliki sumber-sumber penerimaan yang potensial, yang berasal dari pajak, retribusi daerah, maupun ketersediaan sumber daya alam yang memadai yang dapat dijadikan sumber penerimaan daerah. Namun, disisi lain bagi

beberapa daerah, otonomi bisa jadi menimbulkan persoalan tersendiri mengingat adanya tuntutan untuk meningkatkan kemandirian daerah. Sehingga pada gilirannya memicu suatu daerah mengalami tekanan fiskal (*fiscal stress*) yang lebih tinggi dibandingkan pada masa sebelum era otonomi daerah. Seringkali, penerimaan yang diperoleh pemerintah daerah tidaklah cukup untuk membiayai belanja modal ataupun pembangunan daerahnya. Konsekuensinya tekanan fiskal (*fiscal stress*) yang tinggi akan berdampak pada kinerja keuangan pemerintah dalam mengatur dan mengalokasikan anggarannya dalam pembangunan daerah.

Dalam rangka pembangunan daerah, biasanya pemerintah daerah bergantung pada penerimaan yang sumbernya dari PAD, Dana Perimbangan dan Lain-Lain Pendapatan yang Sah. Daerah dituntut untuk mengoptimalkan setiap potensi maupun kapasitas fiskalnya dalam rangka untuk mengurangi tingkat ketergantungan terhadap pemerintah pusat. Undang-undang menjamin dana transfer dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah sebagai wujud untuk mengurangi disparitas fiskal ketimpangan daerah agar mempunyai kesiapan fiskal yang merata (Ratnawati, 2010).

Transfer dana dari pemerintah pusat merupakan bagian dari pendapatan daerah dalam APBD yaitu dana perimbangan dan menggambarkan ketergantungan terhadap sumber dana ekstern juga secara langsung memperlihatkan kemandirian suatu daerah (Halim, 2012). Adapun Menteri Keuangan RI 2017 menyatakan bahwa dana transfer dari pemerintah pusat ke daerah masih relatif besar (Investor Daily Indonesia, 6 December 2017). Dengan demikian apabila suatu daerah memiliki ketergantungan yang semakin besar terhadap dana perimbangan maka akan menimbulkan gejala *fiscal stress* pada daerah tersebut (Gunara, 2017). Berikut disajikan grafik 1.1 yang menggambarkan rata-rata proporsi PAD dalam komposisi penerimaan daerah di kabupaten/kota se- Sumatera tahun 2016.

Grafik 1. 1 Rata-rata Proporsi PAD dalam Komposisi Penerimaan Daerah di Kabupaten/Kota se-Sumatera tahun 2016 (dalam jutaan rupiah)



Su  
mb  
er:  
djp  
k  
Ke  
me  
nter  
ian  
Keu  
ang  
an(  
diol  
ah)

G

rafik 1.1 diatas menunjukkan bahwa rata-rata kontribusi PAD terhadap penerimaan daerah di kota dan kabupaten se-Sumatera tahun 2016 relatif kecil yaitu sebesar 11.68% sedangkan dana transfer sangat mendominasi kontribusinya terhadap belanja daerah, yaitu 79.19%. dominasi tersebut tentunya akan berpengaruh buruk dalam jangka panjang, mengingat belanja daerah yang akan meningkat setiap tahunnya dalam rangka mendorong penyelenggaraan pembangunan di setiap daerah. Apabila hal ini tidak diikuti dengan peningkatan PAD maka ketergantungan terhadap transfer dana dari pusat akan menimbulkan fenomena yang disebut *fiscal stress*.

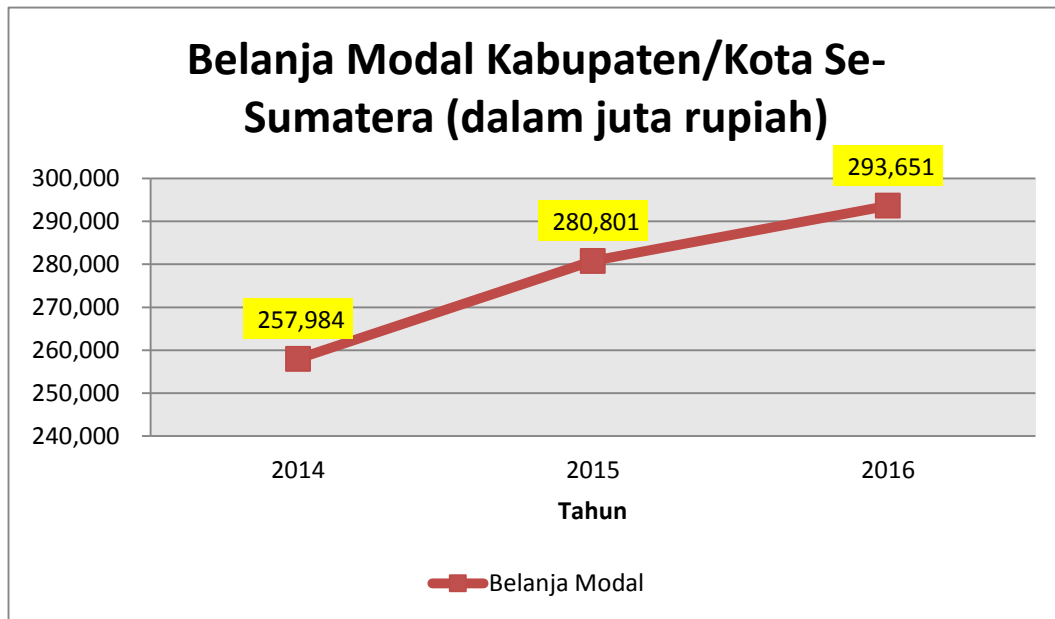
*Fiscal stress* menurut Arnett (2012) yaitu sebagai kondisi dimana pemerintah tidak mampu untuk memenuhi kewajiban finansialnya baik jangka pendek maupun jangka panjang dan pemerintah juga tidak mampu meningkatkan penerimaan daerahnya atau menyediakan barang dan jasa (pelayanan) publik yang dibutuhkan oleh masyarakat.

Kebijakan otonomi daerah menuntut pemerintah daerah untuk meningkatkan pelayanan publiknya. Upaya tersebut akan terus mengalami perbaikan apabila didukung oleh pembiayaan daerah yang memadai. Alokasi belanja yang memadai

untuk pelayanan publik diharapkan dapat memberikan timbal balik bagi peningkatan pendapatan asli daerahnya.

Berikut disajikan grafik 1.2 yang menggambarkan kondisi keuangan peningkatan rata-rata belanja modal dari tahun 2014 sampai 2016 di Kabupaten/Kota se-Sumatera.

Grafik 1. 2  
Peningkatan Rata-Rata Belanja Modal Kabupaten/Kota Se-Sumatera tahun 2014-



2016

Sumber: DJPK Kementerian Keuangan (diolah)

Pada grafik 1.2 terlihat bahwa rata-rata belanja modal di kabupaten/kota se-Sumatera tahun 2014-2016 mengalami peningkatan tiap tahunnya. Hal tersebut dapat menjadi tidak baik jika dalam jangka panjang mengingat belanja daerah yang akan semakin meningkat dari tahun ke tahun dalam rangka mendorong penyelenggaraan pembangunan di setiap daerah. Sedangkan kebutuhan dalam memenuhi belanja daerah yang masih bergantung dari dana perimbangan. Jika hal tersebut tidak diikuti dengan peningkatan PAD, maka ketergantungan pada dana transfer akan memicu terjadinya *fiscal stress*.

Pada saat *fiscal stress* tinggi, pemerintah cenderung menggali potensi penerimaan pajaknya guna meningkatkan penerimaan daerahnya (Shamsub dan

Akoto, 2004). Maka dari itu, tingginya angka upaya pajak dapat diidentikkan dengan kondisi *fiscal stress*. Upaya pajak (*Tax Effort*) merupakan upaya peningkatan pajak daerah yang diukur dengan perbandingan antara hasil penerimaan (realisasi) sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan potensi sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) (Setyawan & Adi, 2008)

Tidak hanya pengaruh Pendapatan Asli Daerah yang dapat mengindikasikan adanya *fiscal stress* tetapi juga dapat dipengaruhi oleh pola/struktur belanja daerah. (Adi, 2007) berargumen bahwa perubahan pola belanja, terutama dengan peningkatan belanja pembangunan menjadi hal yang logis dilakukan dalam rangka peningkatan pendapatan asli daerah. Dengan begitu, diharapkan pemerintah daerah semakin mendekatkan diri dalam berbagai macam kegiatan pelayanan publik dalam rangka meningkatkan kepercayaan publik.

Anggaran belanja daerah selalu meningkat setiap tahunnya seiring dengan pertumbuhan ekonomi yang terus terjadi di daerah tersebut. Oleh karenanya setiap daerah yang melaksanakan otonomi dituntut untuk dapat meningkatkan penerimaan daerah dengan menggali setiap potensi penerimaan baru agar ketersediaan dana untuk membiayai belanja daerah tetap tersedia. Jika tidak adanya penerimaan daerah yang memadai untuk membiayai belanja daerah, maka hal ini akan mempengaruhi terjadinya *fiscal stress*, mengingat perubahan pembiayaan akan lebih banyak disebabkan oleh adanya tuntutan peningkatan pelayanan publik yang ditunjukkan dengan peningkatan alokasi ataupun terjadi pergeseran belanja untuk kepentingan-kepentingan pelayanan publik secara langsung dalam hal ini belanja pembangunan (Muda, 2012)

Peningkatan belanja modal untuk pembangunan secara langsung akan meningkatkan anggaran belanja daerah. Belanja modal tidak hanya ditujukan untuk pengembangan infrastruktur, tetapi juga ditujukan untuk berbagai jasa yang terkait dengan pemberian layanan kepada publik. Dengan begitu *fiscal stress* dapat terjadi karena dipicu oleh defisit anggaran dimana pengeluaran lebih besar daripada pendapatan (Reschovsky, 2003)

Pertumbuhan ekonomi merupakan salah satu faktor penentu tingkat kesejahteraan masyarakat. Meskipun demikian, pertumbuhan ekonomi yang tinggi belum tentu menggambarkan kondisi kemakmuran masyarakatnya, mengingat bahwa pertumbuhan ekonomi hanya mencerminkan bagaimana “kue pembangunan” diperbesar, tapi belum menggambarkan bagaimana “kue pembangunan” tersebut didistribusikan secara merata dalam rangka kesejahteraan masyarakat. (Firstanto, 2015)

Masalah pertumbuhan ekonomi sudah menarik minat para ahli-ahli ekonomi sejak era Adam Smith sampai dengan para ahli ekonomi dewasa ini terutama masalah pertumbuhan ekonomi di negara-negara yang sedang berkembang, salah satunya adalah Indonesia. Pertumbuhan ekonomi Indonesia memang cukup tinggi, akan tetapi efek penyerapan tenaga kerja dalam masyarakat masih cukup rendah. Fakta tersebut didukung oleh studinya Adi (2011) yang menyatakan bahwa setiap 1 persen pertumbuhan ekonomi Indonesia hanya menyerap 250 ribu tenaga kerja baru (Adi, 2011).

Studi tentang *fiscal stress* di tingkat daerah menjadi semakin penting terutama pada era otonomi daerah dimana daerah dituntut untuk mampu menyelenggarakan pemerintahannya, penyediaan barang dan pelayanan publik bagi warga masyarakatnya. Upaya untuk meningkatkan penerimaan daerah dengan menggali penerimaan baru harus terus dilakukan dalam rangka menutupi anggaran belanja daerah yang semakin meningkat setiap tahun (Firstanto, 2015).

Pada penelitian sebelumnya (Haryadi, 2012) menunjukkan bahwa *fiscal stress* secara signifikan berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah Kabupaten/kota di Jawa Timur sebelum dan sesudah krisis. Hasil dari penelitian tersebut adalah tingkat kemampuan pembiayaan daerah sebelum krisis relatif lebih besar dibandingkan sesudah krisis, dari segi kemampuan mobilisasi daerah relatif lebih baik sesudah krisis, dari segi tingkat ketergantungan secara relatif menunjukkan perkembangan yang positif sesudah krisis. Didukung oleh (Andayani, 2004) yang mengungkapkan bahwa terjadi perubahan rata-rata pendapatan dan belanja daerah Kabupaten/Kota sebelum dan sesudah adanya krisis. Pada masa krisis ekonomi, rata-

rata pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota mengalami penurunan yang signifikan. Penerimaan daerah yang tidak stabil selama krisis ekonomi menyebabkan *fiscal stress* (tekanan keuangan), sehingga terjadi penurunan rata-rata pendapatan dan belanja daerah.

Muda (2012) menemukan bahwa secara simultan pertumbuhan PAD, pertumbuhan ekonomi (PDRB) dan pertumbuhan belanja modal berpengaruh signifikan terhadap *fiscal stress*, namun secara parsial hanya variabel pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang berpengaruh signifikan terhadap *fiscal stress* sedangkan variabel pertumbuhan belanja modal dan pertumbuhan ekonomi/PDRB tidak berpengaruh signifikan terhadap *fiscal stress*.

Namun berbeda dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh (Skidmore & Scorsone, 2011) yang menemukan bahwa pengeluaran atau belanja di Pemerintah umum responsif terhadap *fiscal stress*. Didukung oleh (Shamsub & Akoto, 2004) yang menyatakan bahwa pengeluaran yang tinggi dikaitkan dengan *fiscal stress* yang tinggi. Adapun hasil penelitian yang berbeda lainnya yang dilakukan oleh (Gunara, 2017) menemukan bahwa secara simultan pertumbuhan PAD, pertumbuhan ekonomi (PDRB) dan pertumbuhan belanja modal tidak berpengaruh terhadap *fiscal stress* sedangkan secara parsial hanya pertumbuhan PAD yang berpengaruh signifikan terhadap *fiscal stress*.

Penelitian tentang *fiscal stress* di tingkat daerah menjadi semakin penting terutama pada era otonomi daerah dimana daerah dituntut untuk mampu menyelenggarakan pemerintahannya, penyediaan barang dan pelayanan publik bagi warga masyarakatnya. Serta melihat dari beberapa penelitian sebelumnya mengenai variabel-variabel penelitian pertumbuhan pendapatan asli daerah (PAD), pertumbuhan belanja modal dan pertumbuhan ekonomi/ PDRB terhadap *fiscal stress* masih terdapat perbedaan hasil penelitian. Maka peneliti tertarik untuk menguji kembali variabel-variabel yang mempengaruhi *fiscal stress*. Penelitian ini merupakan pengembangan dari penelitian (Muda, 2012). Perbedaan dengan penelitian sebelumnya adalah dari populasi penelitian yaitu kabupaten/kota se-Sumatera, alat ukur yang digunakan untuk mengukur *fiscal stress* dan teori yang dipakai. Penelitian

ini menggunakan data sekunder yaitu Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), Laporan Realisasi Anggaran – APBD dan data statistik daerah yaitu jumlah Produk domestik regional bruto (PDRB). Periode APBD yang menjadi pengamatan penelitian adalah tahun 2014 sampai dengan 2016.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dikemukakan sebelumnya, maka pada penelitian ini dirumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaruh pertumbuhan pendapatan asli daerah terhadap *fiscal stress*?
2. Bagaimana pengaruh pertumbuhan belanja modal terhadap *fiscal stress*?
3. Bagaimana pengaruh pertumbuhan ekonomi terhadap *fiscal stress*?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah diatas maka tujuan dalam penelitian ini adalah untuk:

1. Mengetahui pengaruh pertumbuhan PAD terhadap *fiscal stress*
2. Mengetahui pengaruh pertumbuhan belanja modal terhadap *fiscal stress*
3. Mengetahui pengaruh pertumbuhan ekonomi/PDRB terhadap *fiscal stress*

## **1.4 Manfaat Penelitian**

### **1.4.1 Manfaat Teoritis**

Penelitian ini menguji secara empiris terkait faktor-faktor yang mempengaruhi *fiscal stress* yang hingga saat ini masih ada beberapa perbedaan dengan hasil penelitian – penelitian terdahulu. Serta penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dan literatur dalam bidang akuntansi sektor publik.

### **1.4.2 Manfaat Praktis**

1. Bagi Praktisi pada Sektor Pemerintah Daerah diharapkan dapat dijadikan sumber informasi dalam merumuskan kebijakan untuk mengatasi masalah tekanan anggaran (*fiscal stress*) dengan memperhatikan faktor-faktor yang mempengaruhi terjadinya *fiscal stress* dan mengoptimalkan pelaksanaan



penyerapan anggaran belanja yang telah dianggarkan dari pemerintah pusat untuk menutupi belanja setiap daerahnya.