

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Reformasi yang terjadi di negara kita memberikan banyak perubahan di berbagai segi kehidupan bangsa ini. Salah satu dari perubahan tersebut adalah otonomi daerah. Dengan adanya otonomi daerah pengelolaan pemerintah daerah mengalami perubahan yang sangat berarti. Melalui Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, kini pemerintah daerah memiliki kewenangan yang lebih besar dalam mengurus daerahnya tak terkecuali dalam pengelolaan keuangannya. Pada pelaksanaannya UU No. 22 Tahun 1999 mengalami pembaharuan dua kali, yaitu dengan UU No 32 Tahun 2004 dan UU No. 12 tahun 2008.

Sumber-sumber penerimaan suatu negara yang merupakan dana publik yang harus dikelola dengan dengan baik dan bertanggung jawab. Dengan adanya otonomi daerah, pengelolaan keuangan publik pemerintah pusat harus dilakukan dengan melimpahkan kewenangan pengelolaan keuangan kepada daerah. Oleh karena itu, diterbitkanlah Undang-Undang No 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sebagai pedoman pelaksanaannya. Dalam pelaksanaannya UU No. 25 Tahun 1999 tersebut kemudian mengalami pembaharuan dengan dikeluarkannya Undang-Undang No. 33 Tahun 2004.

**Dede Nugraha, 2012**

**Pengaruh *Fiscal Stress* terhadap Pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah dan Belanja Modal**

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu

Kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal ini memberikan peluang sekaligus tantangan bagi daerah. Kebijakan ini menjadi peluang daerah guna memaksimalkan sumber daya yang mereka miliki guna meningkatkan pendapatan daerahnya. Namun di sisi lain, Abdul Halim dan Theresia Damayanti berpendapat bahwa:

Kebijakan ini memberikan tantangan kepada daerah untuk mengelola sumber daya yang dimiliki secara efektif dan efisien sesuai dengan kapasitas kemampuan daerah masing-masing. Akibatnya, kebijakan ini memunculkan kesiapan (fiskal) yang berbeda satu dengan yang lain mengingat sistem pengelolaan pemerintah daerah sebelumnya tersentralisasi. (Abdul Halim dan Theresa Damayanti, 2007: 17).

Kebijakan otonomi daerah pun dinilai beberapa pihak terlalu cepat digulirkan. Krisis ekonomi yang melanda negara kita sekitar tahun 1997 menjadi alasan mengapa kebijakan ini dinilai terlalu cepat digulirkan. Di saat pemerintah termasuk pemerintah daerah sedang berusaha untuk keluar dari krisis ekonomi yang melilit bangsa ini, pemerintah daerah diberikan tanggung jawab yang lebih besar untuk mengelola daerah dan keuangannya yang juga dalam krisis.

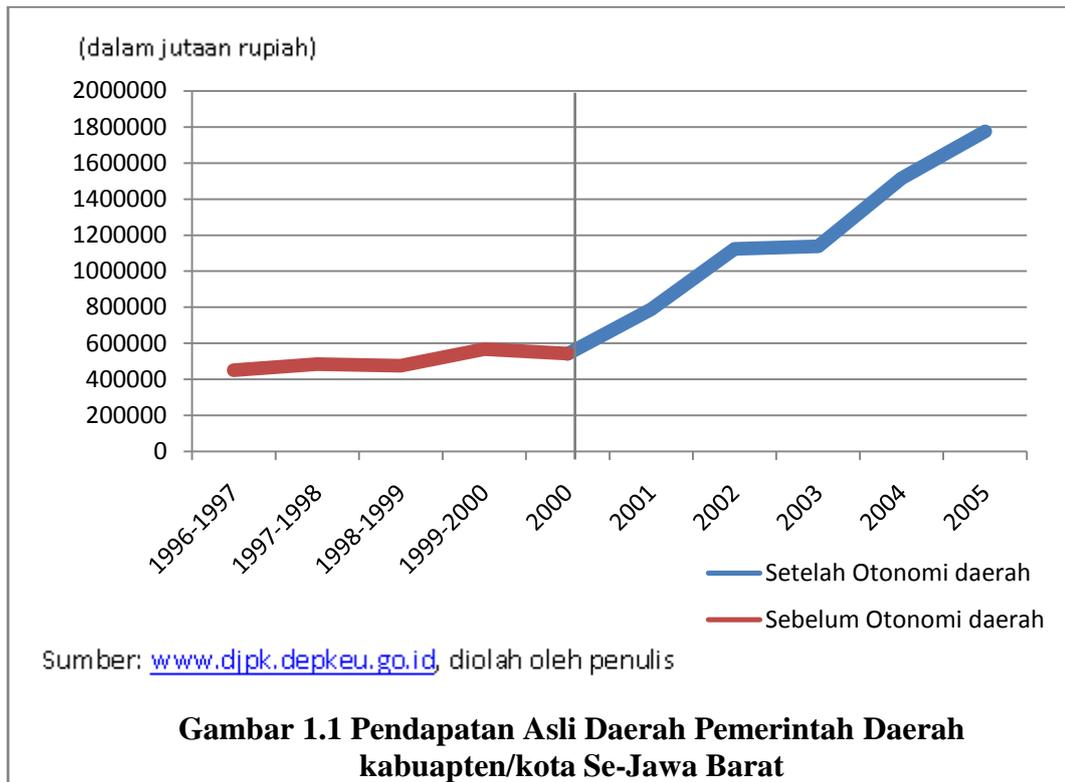
Beberapa daerah tergolong sebagai daerah yang beruntung karena memiliki kapasitas fiskal yang tinggi dengan sumber-sumber penerimaan yang potensial, berasal dari pajak, retribusi dan sumber daya alam yang dapat dijadikan sumber penerimaan daerah. Namun untuk daerah yang memiliki kapasitas fiskal yang rendah, otonomi daerah memberikan persoalan tersendiri mengingat adanya tuntutan kemandirian daerah. Daerah mengalami tekanan fiskal (*fiscal stress*) yang lebih tinggi dari pada masa sebelum otonomi daerah. Daerah dituntut untuk mengoptimalkan setiap potensi maupun kapasitas fiskal yang

mereka miliki dalam rangka mengurangi ketergantungan terhadap pemerintah pusat.

Terjadinya *fiscal stress* dapat dilihat dari tingginya upaya pajak (*tax effort*) yang dilakukan oleh pemerintah daerah. Pada saat *fiscal stress* tinggi, pemerintah cenderung menggali potensi penerimaan pajak untuk meningkatkan penerimaan daerahnya. Dalam penelitian Budi Setyawan dan Priyo Hari Adhi (2008: 8) pada pemerintah daerah Kabupaten/Kota se-Jawa Tengah tentang *fiscal stress*, menunjukkan terjadi adanya tekanan fiskal. Tingginya upaya pajak atau *tax effort* setelah otonomi daerah yang rata-rata sebesar 1.15 dibandingkan sebelum otonomi daerah yang rata-rata sebesar 1.05 membuktikan adanya tekanan fiskal yang lebih tinggi setelah kebijakan otonomi daerah dilaksanakan.

Menurut Hana Prastiwi (2008:17) dalam penelitiannya menyebutkan bahwa rendahnya kapasitas fiskal suatu daerah menunjukkan tingkat kemandirian daerah yang rendah dan cenderung mengalami tekanan fiskal yang lebih kuat. Namun bukan berarti pemerintah daerah dengan kapasitas fiskal yang tinggi tidak mengalami tekanan fiskal. Provinsi Jawa Barat seperti halnya Jawa Tengah berdasarkan profil keuangan daerah yang dikeluarkan oleh Dirjen Perimbangan Keuangan Depkeu, merupakan salah satu penyumbang pendapatan terbesar, tetapi tidak menutup kemungkinan daerah tersebut mengalami *fiscal stress* jika melihat fenomena pertumbuhan pendapatan daerah dan belanja modal yang ada.

Semenjak otonomi daerah pendapatan asli daerah pemerintah daerah Kabupaten/Kota se-Jawa Barat mengalami peningkatan yang cukup drastis. Hal tersebut dapat dilihat dari gambar 1.1.



Pada awal otonomi daerah pendapatan asli daerah Pemda Kabupaten/Kota se-Jawa Barat hanya Rp. 791.669.400.000,00. Namun empat tahun kemudian pendapatan asli daerahnya sudah mencapai Rp. 1.777.232.650.000,00. Sementara sebelum otonomi daerah pendapatan asli daerah Pemda Kabupaten/Kota se-Jawa Barat pada periode tahun 1996-1997 sebesar Rp. 451.002.196.352,97, tetapi dalam waktu empat tahun atau pada tahun 2000 pendapatan asli daerahnya hanya mencapai Rp. 541.991.460.000,00.

Bila dilihat dari laju pertumbuhan PAD, dapat dengan jelas terlihat perbedaan yang sangat mencolok antara pertumbuhan PAD Pemda Kabupaten/Kota se-Jawa Barat sebelum otonomi daerah dan setelah otonomi daerah. Hal tersebut dapat dengan jelas terlihat dalam tabel 1.1 berikut.

**Tabel 1.1 Pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Se-Jawa Barat**

Sebelum Otonomi Daerah			Setelah Otonomi Daerah		
Periode	Pertumbuhan PAD	Rata-rata Pertumbuhan setiap tahunnya	Periode	Pertumbuhan PAD	Rata-rata Pertumbuhan setiap tahunnya
1996-1997	20,53%	8,19%	2001	45,70%	27,92%
1997-1998	7,51%		2002	42,44%	
1998-1999	-2,01%		2003	1,25%	
1999-2000	19,44%		2004	33,04%	
2000	-4,49%		2005	17,16%	

Sumber: [www.djpk.depkeu.go.id](http://www.djpk.depkeu.go.id), diolah oleh penulis

Pertumbuhan PAD Pemda Kabupaten/Kota se-Jawa Barat setelah otonomi daerah setiap tahunnya rata-rata mencapai 27,92%. Pertumbuhan PAD tertinggi terjadi pada awal otonomi daerah atau tahun 2001 yaitu sebesar 45,70% dan pertumbuhan PAD terendah terjadi pada tahun 2003 dengan pertumbuhan sebesar 1,25%. Hal ini merupakan sebuah kemajuan bagi pemerintah daerah karena sebelum otonomi daerah selama lima tahun yaitu tahun 1996-1997 sampai dengan 2000 rata-rata pertumbuhan PAD-nya hanya mencapai 8,19%. Pertumbuhan PAD tertinggi terjadi pada periode 1996-1997 yaitu sebesar 20,53% tetapi tahun selanjutnya mengalami penurunan yaitu pada periode 1997-1998 menjadi 7,51% dan periode 1998-1999 menjadi -2,01%. Pertumbuhan PAD sempat mengalami peningkatan pada periode 1999-2000 walaupun tidak melebihi pertumbuhan pada periode 1996-1997. Peningkatan PAD sebesar 19,44% pada tahun 1999-2000

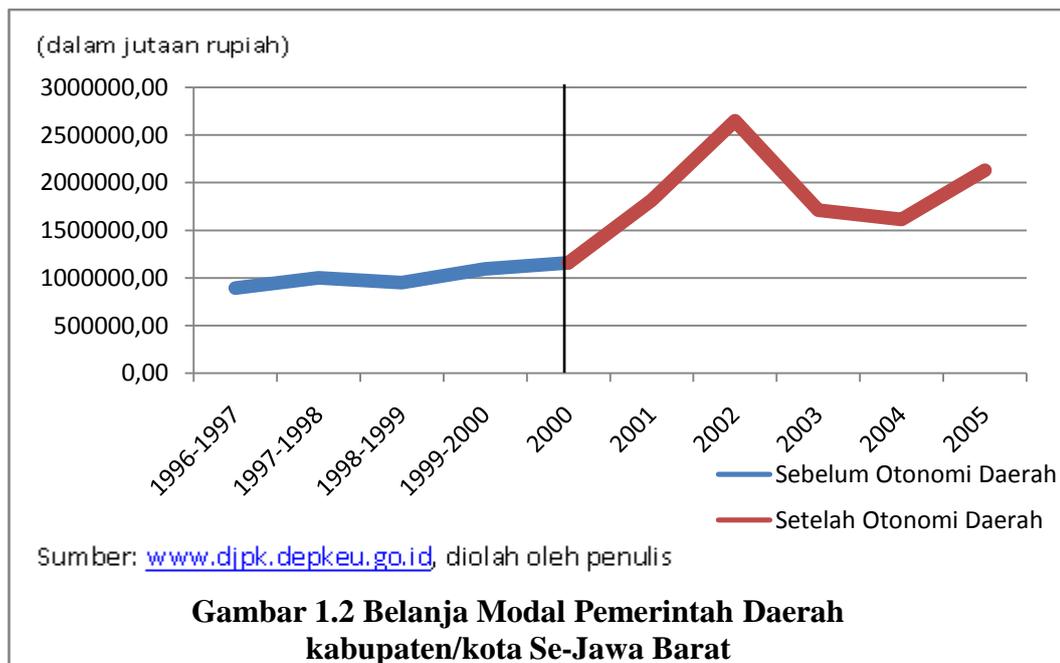
rupanya tidak berlanjut pada tahun selanjutnya, karena mengalami penurunan sebesar -4,49%.

Peningkatan pertumbuhan PAD pada Pemda Kabupaten/Kota se-Jawa Barat merupakan salah satu indikasi adanya tekanan fiskal yang tinggi. Menurut Budi Setyawan dan Priyo Hari Adhi (2008:9) dalam penelitiannya mengatakan bahwa "...adanya pengaruh positif *fiscal stress* terhadap pertumbuhan PAD". Ketika Pemda mengalami kondisi *fiscal stress* yang kuat, daerah lebih termotivasi untuk meningkatkan PAD-nya guna mengurangi tingkat ketergantungan terhadap pemerintah pusat.

Setelah berlakunya otonomi daerah, selain peningkatan pertumbuhan PAD, terjadi pula pergeseran komposisi belanja pada pemerintah daerah. Kebijakan otonomi daerah menuntut pemerintah daerah meningkatkan pelayanan publiknya. Upaya ini akan terus mengalami perbaikan jika didukung oleh pembiayaan daerah yang memadai. Alokasi belanja yang memadai untuk pelayanan publik diharapkan memberikan timbal balik bagi peningkatan pendapatan asli daerah.

Pergeseran komposisi belanja ini juga ditujukan untuk pembangunan berbagai fasilitas modal. Pemerintah perlu memberikan fasilitas untuk berbagai kegiatan peningkatan perekonomian, hal itu dapat dilakukan dengan cara membuka kesempatan investasi. Pembangunan infrastruktur dan pemberian berbagai fasilitas kemudahan dilaksanakan demi mengoptimalkan daya tarik investasi. Pembangunan infrastruktur industri mempunyai dampak yang nyata terhadap kenaikan pajak daerah.

Pergeseran komposisi belanja terjadi juga pada Pemda Kabupaten/Kota se-Jawa Barat. Peningkatan belanja modal pada Pemda Kabupaten/Kota se-Jawa Barat dapat dilihat dari gambar 1.2.



Setelah dilaksanakan otonomi daerah, belanja modal pada pemerintah cenderung mengalami peningkatan walaupun tak setinggi peningkatan PAD. Peningkatan belanja modal yang cukup drastis pada Pemda Kabupaten/Kota se-Jawa Barat terjadi pada dua tahun awal otonomi daerah. Pada tahun pertama otonomi daerah, belanja modal Pemda Kabupaten/Kota se-Jawa Barat sebesar Rp 1.816.588.090.000,00 dengan pertumbuhan sebesar 56,72%. Pertumbuhan belanja modal Pemda Kabupaten/Kota se-Jawa Barat terus meningkat pada tahun 2002 menjadi Rp. 2.605.121.650.000,00 dengan pertumbuhan sebesar 43,41%. Pertumbuhan belanja modal Pemda Kabupaten/Kota se-Jawa Barat kemudian

mengalami penurunan pada tahun 2003 dan 2004 tetapi kembali mengalami peningkatan pada tahun 2005.

Berbeda dengan pertumbuhan belanja modal setelah otonomi yang naik turun secara drastis, pertumbuhan belanja modal selama lima tahun sebelum otonomi daerah tidak mengalami perkembangan yang cukup tinggi. Pada periode 1997-1998 belanja modal sebesar Rp 895.343.036.915,38 dengan pertumbuhan sebesar 9,46%. Kemudian pada tahun selanjutnya mengalami peningkatan walaupun tidak begitu besar yaitu menjadi Rp 1.002.188.080.005,00 dengan pertumbuhan 11,93%, tetapi ditahun berikutnya malah mengalami penurunan. Pertumbuhan belanja modal tertinggi pada lima tahun sebelum otonomi digulirkan terjadi pada periode 1999-2000 dengan pertumbuhan sebesar 15,04%.

Walaupun dilihat dari pertumbuhan selama lima tahun sebelum otonomi daerah yang sebesar 29,46% atau lebih besar dibandingkan dengan pertumbuhan selalama lima tahun setelah otonomi daerah yang hanya sebesar 17,27%. Namun jika dilihat dari rata-rata pertumbuhan belanja modal per-tahun, pertumbuhan belanja modal sebelum otonomi daerah lebih besar dibandingkan sebelum otonomi daerah. Sebelum otonomi daerah, rata-rata pertumbuhannya hanya sebesar 7,50%, sedangkan setelah otonomi daerah mencapai 18,42%. Hal tersebut dapat dilihat dengan jelas pada tabel 1.2 berikut:

**Tabel 1.2 Pertumbuhan Belanja Modal Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Se-Jawa Barat**

Sebelum Otonomi Daerah			Setelah Otonomi Daerah		
Periode	Pertumbuhan Belanja Modal	Rata-rata Pertumbuhan setiap tahunnya	Periode	Pertumbuhan Belanja Modal	Rata-rata Pertumbuhan setiap tahunnya
1996-1997	9,69%	7,50%	2001	56,72%	18,42%
1997-1998	11,93%		2002	43,41%	
1998-1999	-5,04%		2003	-34,32%	
1999-2000	15,04%		2004	-5,60%	
2000	5,87%		2005	31,89%	

Sumber: [www.djpk.depkeu.go.id](http://www.djpk.depkeu.go.id), diolah oleh penulis

Fenomena pertumbuhan belanja modal pada pemerintah daerah kabupaten/kota se-Jawa Barat dan pemerintah daerah lainya bisa dipengaruhi karena tingginya tekanan fiskal. Penelitian Budi Setyawan dan Priyo Hari Adhi (2008:12) menunjukkan adanya hubungan positif antara *fiscal stress* terhadap pertumbuhan belanja modal/pembangunan. Hasil penelitiannya menunjukkan adanya indikasi bahwa *fiscal stress* yang tinggi semakin mendorong daerah semakin meningkatkan belanja daerahnya. Tingkat pembiayaan semakin meningkat pada saat daerah mengalami tekanan *fiscal stress* yang semakin tinggi.

Berdasarkan latar belakang di atas maka penulis bermaksud untuk melakukan penelitian dengan judul “**Pengaruh *Fiscal Stress* terhadap Pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah dan Belanja Modal**” dengan studi kasus pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota se-Jawa Barat.

## 1.2 Rumusan Masalah

Untuk mempermudah penulis dalam mengkaji penelitian ini dan agar tidak menyimpang dari masalah yang akan dikaji, maka penulis membatasi permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini, yaitu sebagai berikut :

1. Apakah *fiscal stress* secara langsung berpengaruh positif terhadap pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota se-Jawa Barat?
2. Apakah *fiscal stress* secara langsung berpengaruh positif terhadap pertumbuhan belanja modal Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota se-Jawa Barat?
3. Apakah *fiscal stress* berpengaruh positif terhadap pertumbuhan belanja modal melalui pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota se-Jawa Barat?

## 1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian

### 1.3.1 Maksud Penelitian

Maksud dilaksanakannya penelitian ini adalah untuk memperoleh pemahaman yang lebih mendalam tentang *fiscal stress*, pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah dan pertumbuhan Belanja Modal.

### 1.3.2 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui pengaruh langsung *fiscal stress* terhadap Pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota se-Jawa Barat.
2. Mengetahui pengaruh langsung *fiscal stress* terhadap pertumbuhan belanja modal Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota se-Jawa Barat.
3. Mengetahui pengaruh *fiscal stress* terhadap pertumbuhan belanja modal melalui pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota se-Jawa Barat.

#### **1.4 Kegunaan Penelitian**

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat berguna secara praktis dan akademis.

##### **1.4.1 Kegunaan Praktis**

Dengan adanya penelitian ini, diharapkan dapat menghimpun informasi sebagai bahan sumbangan pemikiran bagi pemerintah daerah terutama pemerintah daerah Kabupaten/Kota se-jawa Barat untuk dijadikan referensi serta masukan bagi pemerintah daerahnya masing-masing guna meningkatkan kinerjanya.

##### **1.4.2 Kegunaan Akademis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai salah satu sumbangan data empirik dalam ilmu akuntansi sektor publik terutama dalam bahasan tentang *fiscal stress*, Pendapatan Asli Daerah dan Belanja Modal.