

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Sejak diberlakukannya desentralisasi fiskal semua daerah yang ada di Indonesia terus menerus melakukan pembangunan dan membuat kebijakan agar dapat meningkatkan pembangunan daerahnya. Perubahan sistem pemerintahan di Indonesia dari sentralisasi menjadi desentralisasi dimaksudkan untuk memberikan wewenang kepada pemerintah daerah dalam mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya berdasarkan asas otonomi daerah. (Sriparno dan Sari, 2015:369).

Adapun Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah daerah serta Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintah Daerah, dimana kedua ketentuan ini menjadi landasan utama dalam pelaksanaan otonomi daerah sekaligus menjadi tantangan bagi pemerintah daerah untuk mengelola sumber daya yang ada di daerahnya secara lebih efisien. Daerah yang memiliki potensi sumber daya sendiri akan mendapatkan kebebasan untuk meningkatkan kreativitas dalam mengelola dan mengembangkan potensi sumber daya daerahnya (Firstanto, 2015:2). Selain itu tujuan pemberian otonomi daerah adalah untuk mewujudkan kemandirian pemerintah daerah dalam hal kinerja keuangan, melancarkan pembangunan dan dapat tersebar di seluruh pelosok tanah air, yang pada akhirnya mewujudkan kesejahteraan rakyat secara adil dan merata. Kondisi tersebut merupakan bagian utama dari tujuan nasional (Dwitayanti et al., 2019:68).

Otonomi daerah atau sering disebut desentralisasi fiskal memberikan kewenangan kepada daerah untuk seluruh bidang pemerintahan kecuali politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, kebijakan fiskal dan moneter, agama (Suparmoko, 2002:17). Terdapat beberapa faktor dalam keberhasilan pelaksanaan desentralisasi fiskal atau otonomi daerah. Salah satunya adalah mengelola keuangan daerah dengan baik, dimana dapat menggali sumber pendapatan daerah dan mengelola keuangan sesuai dengan peraturan yang berlaku (Kaho, 2001:60).

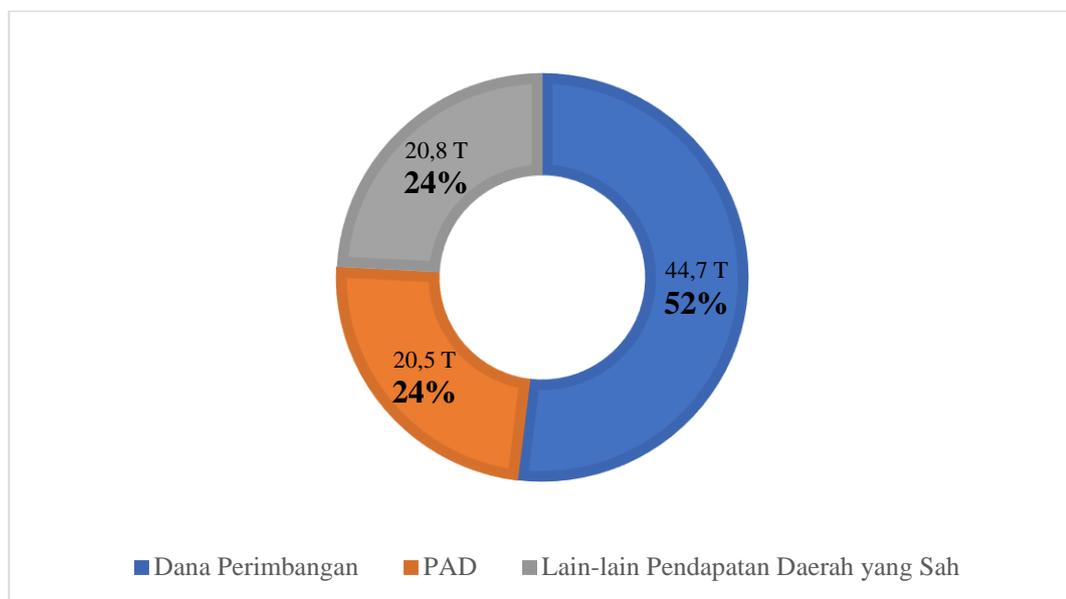
Salah satu pedoman dalam menilai kemampuan kinerja keuangan dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah melalui pendanaan utama. Dalam era otonomi ini, kinerja keuangan pemerintah dapat dilihat melalui peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Pendapatan Asli Daerah menjadi salah satu indikator dalam mengukur tingkat kemandirian suatu daerah otonom dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan dan pembangunan di suatu daerah (Ulfa et al., 2021:190). Peningkatan Pendapatan Asli Daerah sebagai sumber pembiayaan dalam penyelenggaraan otonomi daerah akan menentukan keberhasilan kinerja pembangunan di daerah pada masa yang akan datang (Nugroho dan Rohman, 2012:4).

Dalam rangka pembangunan daerah, pemerintah daerah biasanya bergantung pada penerimaan yang bersumber dari Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, dan Lain-lain Pendapatan yang Sah. Dana perimbangan terdiri atas Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Transfer Pemerintah Pusat Lainnya juga terdiri dari Dana Otonomi Khusus dan Dana Penyesuaian, disamping itu pendapatan daerah juga dapat

diperoleh dari Pinjaman Daerah. Selain bertujuan untuk menambah APBD, dana perimbangan ini bertujuan untuk mengurangi kesenjangan pendapatan antar daerah. Sering kali dalam proporsi Dana Alokasi Umum lebih tinggi dari penerimaan daerah, bahkan di beberapa daerah sangat kekurangan anggaran sehingga diberikan Dana Alokasi Khusus. Hal ini menunjukkan masih tingginya ketergantungan pemerintah daerah terhadap dana dari pemerintah pusat (Irvan dan Karmini, 2016:341). Transfer dana dari pemerintah pusat merupakan bagian dari pendapatan daerah dalam APBD yaitu dana perimbangan yang dapat menggambarkan ketergantungan terhadap sumber dana eksternal juga secara langsung memperlihatkan kemandirian suatu daerah (Halim dan Kusufi, 2012).

Pada tahun 2017 Menteri Keuangan RI menyatakan bahwa dana transfer dari pemerintah pusat ke daerah masih relatif besar (Investor *Daily* Indonesia, 6 Desember 2017). Adapun menurut Badan Pusat Statistik menerangkan bahwa kontribusi PAD terhadap pemerintah Provinsi di Indonesia pada tahun 2018-2020 berkisar 40-50%. Sehingga rata-rata tingkat kemandirian pada tahun-tahun tersebut dikategorikan rendah. Kemudian kontribusi pendapatan yang berasal dari PAD dan dana perimbangan mengalami peningkatan pada tahun 2019 dan mengalami penurunan pada tahun 2020. Penurunan ini disebabkan dampak dari pandemi covid-19. Hal ini menandakan bahwa ketergantungan pemerintah daerah terhadap bantuan pusat masih cukup tinggi, yaitu berkisar 34-37%. 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 ini adalah diagram yang menunjukkan realisasi pendapatan daerah pemerintah kabupaten/kota di provinsi Jawa Barat tahun 2018, sekaligus menggambarkan hubungan Pendapatan Asli Daerah dan *fiscal stress*.

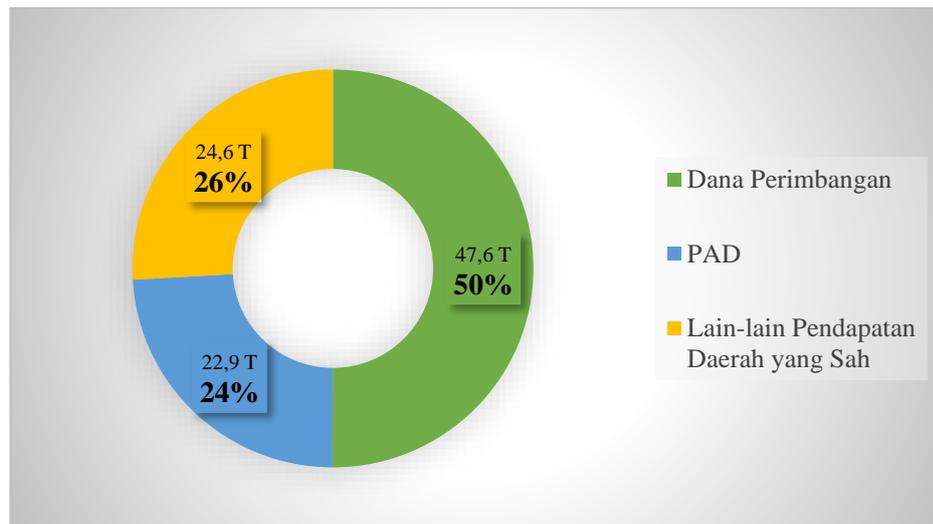


Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (2022, diolah kembali)

### **Gambar 1.1** **Realisasi Pendapatan Daerah Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat Tahun 2018**

Berdasarkan gambar di atas diketahui bahwa kontribusi yang paling besar terhadap pendapatan daerah pada pemerintah kabupaten/kota di provinsi Jawa Barat berasal dari Dana Perimbangan dengan persentase 52% atau 44,7 triliun, sedangkan Pendapatan Asli Daerah memiliki porsi lebih kecil yaitu 24% atau 20,5 triliun, sementara itu pendapatan daerah yang diperoleh dari Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah juga memiliki porsi 24% atau 20,8 triliun.

Sebagai pembandingan, berikut ini adalah realisasi pendapatan daerah pemerintah kabupaten/kota di provinsi Jawa Barat tahun 2019.



Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (2022, diolah kembali)

### **Gambar 1.2** **Realisasi Pendapatan Daerah Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat Tahun 2019**

Gambar di atas menunjukkan bahwa Dana Perimbangan masih menjadi kontribusi yang paling besar untuk pendapatan daerah sebesar 50% atau 47,6 triliun, sedangkan porsi Pendapatan Asli Daerah hanya sebesar 24% atau 22,9 triliun dan sisanya 26% atau 24,6 triliun merupakan porsi Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah.

Berdasarkan Gambar 1.1 dan 1.2 dapat disimpulkan bahwa Dana Perimbangan memberikan kontribusi yang lebih besar dibandingkan Pendapatan Asli Daerah terhadap total pendapatan. Dengan kata lain, peranan PAD hampir di seluruh kabupaten/kota di Jawa Barat relatif kecil dan hal ini mencerminkan tingginya tingkat ketergantungan keuangan pemerintah daerah terhadap dana perimbangan, ini berarti kebutuhan pembiayaan pengeluaran sebagian besar didanai oleh transfer uang dari pemerintah pusat.

Menurut Rinaldi dan Nuryasman (2013:79) daerah yang kaya memiliki sumber penerimaan dari pajak daerah, retribusi daerah dan sumber daya alam yang dapat dijadikan sumber penerimaan daerah. Namun bagi daerah yang tidak memiliki potensi PAD yang memadai, otonomi daerah akan menimbulkan persoalan karena adanya tuntutan untuk meningkatkan kemandirian daerah, sehingga daerah berisiko mengalami *fiscal stress* yang lebih tinggi dibandingkan sebelum otonomi. Menurunnya kegiatan ekonomi di berbagai daerah juga dapat menyebabkan penurunan PAD sehingga daerah akan bergantung pada dana perimbangan yang akan menimbulkan gejala *fiscal stress*.

Maka eksistensi PAD sebagai *input* yang diperoleh daerah serta dana perimbangan sebagai transfer dari pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah diharapkan dapat meningkatkan mutu pelayanan atas kebutuhan publik. Hal ini sesuai dengan pendapat Sidik et al., (dikutip dari Maimunah, 2006:23) bahwa desentralisasi sendiri mempunyai tujuan untuk lebih meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat. Pemerintah daerah pun harus beradaptasi dan berupaya meningkatkan pelayanan publik dan perbaikan dalam berbagai sektor yang potensial untuk dikembangkan menjadi sumber PAD.

Adapun guna menunjang keberlanjutan pelayanan serta meningkatkan kualitas pelayanan publik diperlukan infrastruktur dan sarana prasarana yang memadai. Pengadaan infrastruktur dan sarana prasarana ini merupakan komponen dari belanja modal. Peningkatan pelayanan publik ini diharapkan mampu menarik kesempatan investasi suatu daerah, yang salah satu caranya untuk mendukung peningkatan investasi suatu daerah adalah dengan lebih meningkatkan belanja

modal. Oleh karena itu, tuntutan merubah struktur belanja menjadi kuat, khususnya pada daerah-daerah yang mengalami kapasitas fiskal rendah (Halim, 2001:127).

Dikutip dari Sindonews.com (24 Februari 2020), Menteri Keuangan Sri Mulyani menyoroti penggunaan anggaran pemerintah daerah yang tidak efektif. Dibandingkan jenis belanja kementerian dan lembaga lainnya, pertumbuhan belanja modal merupakan yang terendah. Belanja barang tumbuh rata-rata 14,3% per tahun dalam periode 2014-2019. Belanja pegawai tumbuh rata-rata 9,5% per tahun, sedangkan belanja modal sendiri hanya tumbuh rata-rata 4,1% per tahun.

Setyawan dan Adi (2008:46) berpendapat bahwa pemerintah daerah semestinya dapat mengalokasikan belanja modal lebih tinggi dibandingkan belanja rutin yang relatif kurang produktif, karena jika pemerintah daerah dapat mengoptimalkan alokasi belanja modal hal tersebut dapat memberikan efek timbal balik berupa peningkatan sumber penerimaan. Namun dalam prakteknya masih banyak daerah yang memiliki anggaran belanja modal lebih rendah dibandingkan dengan belanja lainnya, ini terlihat dari Laporan Realisasi Anggaran kabupaten/kota di Jawa Barat dari tahun 2015 sampai tahun 2019 menunjukkan bahwa realisasi belanja mengalami kondisi yang berfluktuatif. Selain itu realisasi belanja modal lebih rendah dibandingkan belanja pegawai dan belanja barang. Padahal dengan meningkatnya pengeluaran belanja modal diharapkan dapat meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik karena hasil dari pengeluaran belanja modal adalah meningkatnya aset tetap daerah yang merupakan prasyarat dalam memberikan pelayanan publik oleh pemerintah

daerah. Hal ini sesuai dengan pendapat Wong (2004:811) bahwa pembangunan infrastruktur sektor industri mempunyai dampak yang nyata terhadap kenaikan pajak daerah (pajak merupakan salah satu komponen terbesar PAD selain retribusi yang sangat terkait dengan kegiatan sektor industri). Tingginya aktivitas investasi ini akan mendorong pertumbuhan ekonomi dan pada gilirannya memberikan pemasukan yang signifikan bagi pemerintah daerah setempat (Saragih, 2014:219). Adapun Mardiasmo (2009:30) juga mengatakan bahwa semakin tinggi tingkat belanja modal diharapkan mampu meningkatkan tingkat partisipasi (kontribusi) publik terhadap pembangunan yang tercermin dari adanya peningkatan PAD.

Menurut Muryawan dan Sukarsa (2014) dalam Sibuea (2017:4) menjelaskan bahwa *fiscal stress* diakibatkan karena keterbatasan penerimaan pendapatan pemerintah daerah untuk membiayai pelaksanaan pembangunan dan meningkatkan kemandirian di daerahnya. Junita dan Abdullah (2016:470) menyebutkan bahwa *fiscal stress* atau tekanan anggaran/fiskal merupakan salah satu masalah yang dapat menghambat proses pembangunan suatu daerah. Penyebabnya adalah dari terbatasnya penerimaan anggaran untuk membiayai pelaksanaan pembangunan dan peningkatan pendapatan daerah. Ahmad Syahrul Huda (2015:164) dalam penelitiannya menjelaskan bahwa pada daerah yang mengalami *fiscal stress* akan meningkatkan alokasi belanja modal dalam upaya meningkatkan pendapatan daerah. Amalia (2013) dalam penelitiannya menempatkan *fiscal stress* sebagai variabel yang mempengaruhi alokasi belanja modal. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa *fiscal stress* memiliki pengaruh positif dan langsung terhadap belanja modal.

Berdasarkan hasil penelitian Mukhibad dan Aji (2020) menunjukkan bahwa PAD berpengaruh positif dan signifikan terhadap belanja modal sebagai variabel intervening. Irvan dan Karmini (2016) juga menunjukkan bahwa PAD memiliki pengaruh positif dan signifikan terhadap belanja modal. Angreany (2021) juga menunjukkan PAD berpengaruh signifikan terhadap belanja modal. Saraswati dan Prami (2016) juga menunjukkan bahwa PAD berpengaruh signifikan terhadap belanja modal. Melgiana et al., (2020) juga menunjukkan bahwa PAD berpengaruh signifikan terhadap belanja modal. Kemudian hasil penelitian Siswiyanti (2015) menunjukkan bahwa belanja modal dapat menjadi variabel intervening antara PAD dan pertumbuhan ekonomi. Rizani dan Syam (2018) juga menunjukkan bahwa PAD berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi melalui belanja modal. Namun berbeda dengan hasil penelitian Lestari Ayu et al., (2019) yang menunjukkan bahwa pertumbuhan PAD tidak berpengaruh terhadap alokasi belanja modal. Adiputra (2015) menunjukkan bahwa PAD tidak berpengaruh langsung kualitas pembangunan manusia melalui alokasi belanja modal.

Adapun hasil penelitian Septira dan Prawira (2019) menunjukkan bahwa pertumbuhan PAD berpengaruh terhadap *fiscal stress*. Lhutfi et al., (2020) juga menunjukkan bahwa PAD memiliki pengaruh yang signifikan terhadap *fiscal stress*. Al-Hadar et al., (2020) juga menunjukkan bahwa PAD berpengaruh signifikan terhadap *fiscal stress*. Adapun hasil penelitian Muda (2012) menunjukkan bahwa pertumbuhan PAD dan pertumbuhan belanja modal secara simultan berpengaruh terhadap *fiscal stress*. Adriana et al., (2017) juga

menunjukkan bahwa secara simultan pertumbuhan PAD dan belanja modal berpengaruh terhadap *fiscal stress*. Syifa et al., (2021) juga menunjukkan bahwa pertumbuhan PAD dan pertumbuhan belanja modal berpengaruh terhadap *fiscal stress*. Sanjaya et al., (2021) juga menunjukkan bahwa pertumbuhan PAD dan pertumbuhan belanja modal berpengaruh terhadap *fiscal stress*.

Berbeda dengan hasil penelitian Dwitayanti et al., (2019) menunjukkan bahwa PAD dan belanja modal tidak berpengaruh terhadap *fiscal stress*. Ulfa et al., (2021) juga menunjukkan bahwa PAD tidak berpengaruh terhadap *fiscal stress*. Ichi et al., (2021) juga menunjukkan bahwa PAD tidak berpengaruh terhadap *fiscal stress*, namun belanja modal berpengaruh terhadap *fiscal stress*. Winda et al., (2020) menunjukkan bahwa pertumbuhan belanja modal tidak berpengaruh terhadap *fiscal stress*, namun pertumbuhan PAD berpengaruh signifikan terhadap *fiscal stress*.

Berdasarkan latar belakang dan hasil penelitian terdahulu yang menunjukkan hasil yang inkonsistensi, maka peneliti termotivasi untuk melakukan penelitian dengan judul **“Pengaruh Pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah Terhadap *Fiscal Stress* dengan Belanja Modal sebagai Variabel Intervening (Sensus Pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Barat Tahun 2020)”**.

## 1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas maka permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini yaitu:

1. Bagaimana Pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah, *Fiscal Stress* dan Belanja Modal pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Barat tahun 2020.
2. Bagaimana pengaruh Pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah terhadap *Fiscal Stress* pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Barat tahun 2020.
3. Bagaimana pengaruh Pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah terhadap *Fiscal Stress* dengan Belanja Modal sebagai Variabel Intervening pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Barat tahun 2020.

## 1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini yaitu:

1. Untuk mengetahui Pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah, *Fiscal Stress* dan Belanja Modal pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Barat tahun 2020.
2. Untuk mengetahui pengaruh Pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah terhadap *Fiscal Stress* pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Barat tahun 2020.
3. Untuk mengetahui pengaruh Pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah terhadap *Fiscal Stress* dengan Belanja Modal sebagai Variabel Intervening pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Barat tahun 2020.

## **1.4 Kegunaan Hasil Penelitian**

Adapun kegunaan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

### 1. Bagi Akademisi

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan referensi dalam penelitian selanjutnya mengenai Pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah, *Fiscal Stress* dan Belanja Modal.

### 2. Bagi Praktisi

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan dalam melakukan kebijakan mengenai Pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah, *Fiscal Stress* dan Belanja Modal.

## **1.5 Lokasi dan Waktu Penelitian**

### **1.5.1 Lokasi Penelitian**

Penelitian ini akan dilakukan pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat Tahun 2020 dengan data yang diperoleh dari situs resmi Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan ([www.djpk.kemenkeu.go.id](http://www.djpk.kemenkeu.go.id)).

### **1.5.2 Waktu Penelitian**

Penelitian ini dilakukan dari bulan Desember 2021 sampai dengan bulan Januari 2023. Adapun rincian kegiatan penelitian ini ditampilkan pada lampiran 1.