

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Permasalahan

Pembangunan daerah sebagai bentuk reformasi yang telah dilaksanakan beberapa tahun belakangan ini telah merambah ke berbagai aspek kehidupan. Aspek dominan akibat reformasi ini salah satunya dalam wewenang pemerintahan, terutama dalam pemisahan wewenang pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Dengan diberlakukannya kebijakan ini, Indonesia memulai lembaran baru dalam upaya meningkatkan pembangunan di daerah dengan didasari oleh otonomi daerah. Penetapan Undang-undang Nomor 1 Tahun 2002 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, dan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, maka otonomi daerah resmi berkekuatan hukum dan menjadi dasar pembentukan daerah otonom. Berdasarkan ketiga undang-undang tersebut memberikan wewenang lebih kepada masing-masing daerah secara luas dengan penuh rasa tanggung jawab. Hal ini mengisyaratkan pemberian kebijakan alokasi anggaran yang lebih besar.

Pada dasarnya penetapan Otonomi daerah bertujuan untuk melancarkan pembangunan secara menyeluruh hingga ke pelosok negeri, yang pada akhirnya merupakan bagian integral dari pembangunan nasional. Kondisi demikian juga merupakan tujuan ideal bangsa Indonesia dalam mewujudkan pemerataan pembangunan secara adil. Dalam pelaksanaannya, pemerintah daerah perlu mengakomodasi kewenangan yang diberikan, guna mencapai tujuan daerah yang otonom.

Otonomi daerah memberikan kewenangan seluas-luasnya kepada pemerintah daerah untuk mengelola sumber pendapatannya baik dari alam maupun lainnya. Walaupun demikian, pelimpahan wewenang ini pula akan mendorong terjadinya kesenjangan kapasitas penerimaan dan ketimpangan yang tinggi disetiap daerah. Hal ini dikarenakan penetapan otonomi daerah dilaksanakan pada saat tidak semua daerah memiliki kesiapan yang sama. Daerah

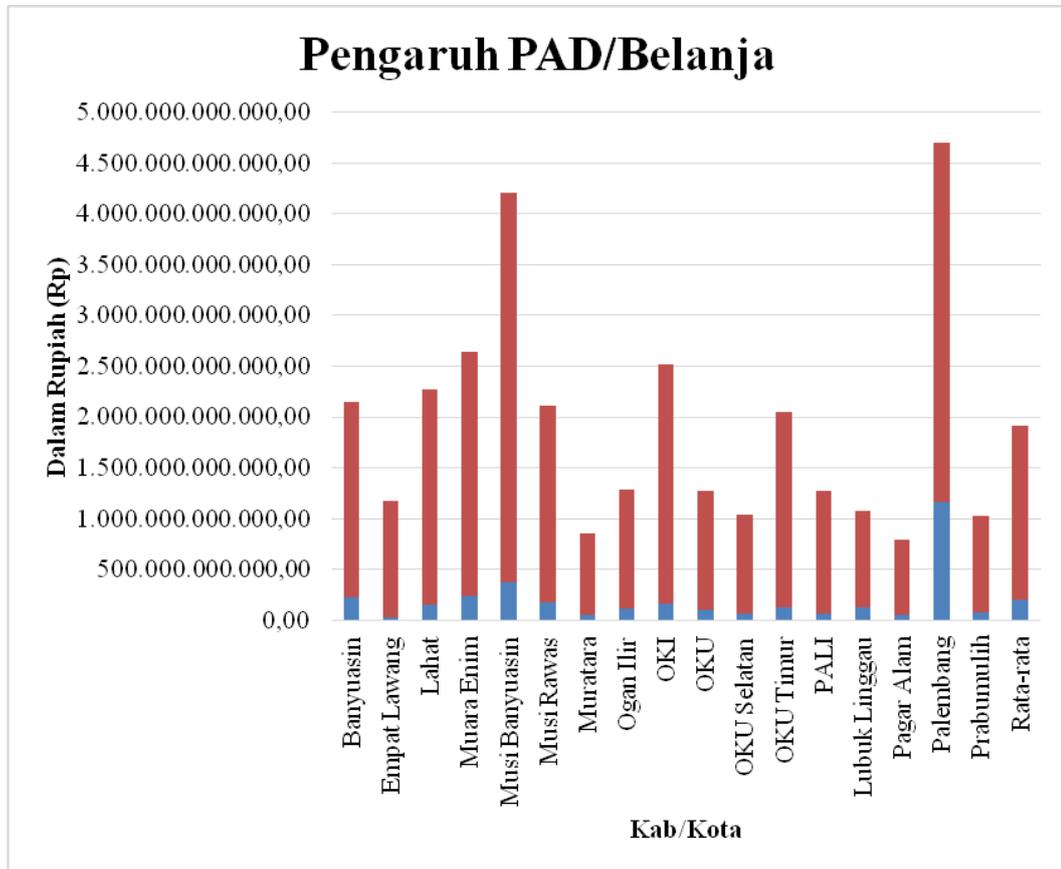
tertentu memiliki sumber-sumber pendapatan yang potensial, seperti pajak, retribusi dan sumber daya alam yang kaya, serta memiliki kemampuan dalam mengelolanya. Berbanding terbalik dengan beberapa daerah yang justru menimbulkan masalah baru akibat kurang dapat menggali potensi daerahnya. Daerah dituntut meningkatkan kemandirian guna mengurangi ketergantungan terhadap pemerintah pusat. Konsekuensinya, beberapa daerah yang belum siap akan mengalami tekanan fiskal (*fiscal stress*) yang tinggi sehingga berdampak terhadap kesejahteraan masyarakatnya serta pembangunan daerahnya.

Memasuki era otonomi ini, kondisi keuangan daerah akan mengalami ketidakstabilan. *Fiscal stress* akan terus meningkat akibat tuntutan untuk membiayai seluruh pengeluaran yang ada, tanpa campur tangan yang dominan dari pemerintah pusat. Hal ini menimbulkan pro dan kontra mengenai eksistensi dari otonomi daerah itu sendiri. Menurut Brodjonegoro (2015) pelaksanaan otonomi daerah dinilai sebagai penerapan pendekatan Big Bang, hal ini dikarenakan sedikitnya waktu persiapan untuk negara yang besar dengan kondisi geografis yang cukup menyulitkan.

Dalam penelitian Ayu, dkk (2019) menyatakan bahwa untuk melihat pencapaian realisasi tujuan otonomi daerah tidak hanya dibutuhkan aspek sumber daya alam dan sumber daya manusia yang dapat diandalkan, tetapi harus didukung penuh pula dengan kemampuan pengelolaan keuangan daerah yang dapat bersaing. Sehingga tujuan daerah untuk menggali kemampuannya dapat ditinjau dengan analisis rasio keuangan pemerintah daerah. Pengukuran ini merupakan salah satu bentuk untuk menilai akuntabilitas dan kemampuan daerah sebagai daerah otonom. Suatu daerah yang memiliki kinerja dalam sektor keuangannya baik, maka daerah tersebut memiliki potensi dalam mengelola keuangan untuk membiayai berbagai kebutuhan dalam pelaksanaan otonomi daerah.

Berikut ini disajikan kondisi keuangan pada 17 Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan pada tahun 2021 dalam Rupiah (Rp) menunjukkan adanya gejala *fiscal stress* yang dilihat dalam perbandingan Pendapatan Asli Daerah dengan Belanja Daerah pada tabel berikut.

Tabel 1.1
Pengaruh PAD terhadap Belanja



Sumber : Badan Pemeriksa Keuangan RI 2021

Tabel tersebut menunjukkan bahwa kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap penerimaan di Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Selatan tahun 2021 relatif kecil dengan rata-rata PAD Rp 193.793.509.367,87. Hal ini berbanding terbalik dengan dominannya pengeluaran pemerintah daerah yakni belanja daerah yang bernilai sangat tinggi yakni rata-rata Belanja Daerah sebesar Rp 1.715.535.599.551,74. Jika di persentasekan, kontribusi Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Daerah hanya sebesar 11,30%. Dengan demikian kontribusi Pendapatan Transfer dan Lain-lain Pendapatan Daerah Yang Sah sangat dominan untuk menunjang belanja daerah yakni sebesar 88,70%. Efeknya daerah dikategorikan tidak mandiri akibat terlalu mengandalkan Dana Transfer serta berpengaruh buruk terhadap pembangunan daerah yang terhambat.

Menurut Havemann dan Hylton (2022), *fiscal stress* adalah suatu kondisi ketidakseimbangan antar pelayanan yang diinginkan oleh publik dengan apa yang pemerintah berikan dengan sumber daya yang tersedia. Menurut Adriana Meta (2017) Tingkat *fiscal stress* dalam suatu daerah menunjukkan bahwa daerah tersebut belum mampu bekerja secara optimal dalam mewujudkan target penerimaan yang berpotensi dalam daerah tersebut dan belum mampu menemukan solusi agar kinerja pengelolaan anggaran sesuai dengan anggaran sehingga pelayanan yang diinginkan masyarakat dapat berjalan baik. Pemerintah daerah dalam memenuhi kebutuhannya sangat bergantung kepada pendapatan transfer terutama dari pemerintah pusat. Ini menunjukkan ketergantungan yang cukup tinggi Pemerintah daerah terhadap Pemerintah pusat dalam upaya pembangunan daerahnya. Ketergantungan ini menunjukkan tujuan otonomi daerah tidak terpenuhi.

Kemampuan Pemerintah daerah dalam penyelenggaraan desentralisasi fiskal juga menjadi tolak ukur kinerja pemerintah untuk mencari solusi mengurangi *fiscal stress* di wilayahnya. Pada dasarnya, desentralisasi fiskal dapat menggambarkan persentase kewenangan dan tanggung jawab daerah dalam melaksanakan upaya pemerataan pembangunan dan kesejahteraan di daerahnya. Desentralisasi fiskal dapat menjadi indikator dalam memberikan gambaran bagaimana pemerintah daerah dalam mengayur sendiri pemerintahnya.

Salah satu pedoman dalam bagian penilaian kemampuan kinerja keuangan dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah melalui sumber pendanaan utamanya. Dalam era ini, kinerja keuangan masing-masing daerah dapat ditinjau dari peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) ditiap tahun anggarannya. Sektor pendapatan ini akan menunjukkan seberapa besar upaya mengumpulkan sumber pendanaan untuk menjalankan otonomi daerah. Tiap potensi Pendapatan Asli Daerah harus dimaksimalkan oleh pemerintah daerah sebagai bagian utama dari APBD. PAD akan memberikan keleluasaan terhadap pemerintah daerah dalam membiayai belanja daerahnya, selain ketergantungan terhadap transfer pemerintah pusat, sehingga dapat mengurangi terjadinya fenomena *fiscal stress*.

Ketergantungan Pemerintah daerah terhadap bantuan pemerintah pusat dapat ditanggulangi salah satunya dengan melakukan diversifikasi Pendapatan daerah. Pemerintah daerah dapat berpaling kepada berbagai sumber Pendapatan Daerah pada masa sekarang untuk mengurangi dominasi ketergantungan daerah pada berbagai bantuan dari luar daerah, Yan (2012). Artinya, guna memaksimalkan pendapatan yang berasal dari aktivitas ekonomi yang berada di daerah, maka pemerintah pusat perlu melakukan diversifikasi terhadap jenis-jenis Pendapatan Daerah. Pendapatan Daerah yang lebih beragam akan menghasilkan pendapatan yang lebih banyak jika dibandingkan dengan satu jenis pendapatan saja.

Oleh sebab itu, Diversifikasi fiskal pendapatan daerah akan mampu mendorong penghasilan untuk daerah itu sendiri, sehingga penghasilan yang meningkat tersebut dapat mendanai berbagai kegiatan di daerah yang menjadi tanggung jawabnya. Pada dasarnya, Diversifikasi fiskal akan mengoptimalkan penerimaan daerah yang berdampak pula untuk mengatasi *fiskal stress*.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 Pasal 53 ayat 1 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah disebutkan bahwa Belanja Modal merupakan pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembelian/ pengadaan atau pembangunan aset tetap berwujud yang mempunyai nilai manfaat lebih dari 12 (dua belas) bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintahan, seperti dalam bentuk tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, jalan, irigasi dan jaringan, dan aset tetap lainnya. Berdasarkan pengertian tersebut maka Belanja Modal menjadi salah satu poin penting karena erat kaitannya terhadap penambahan aset pemerintah yang kelak digunakan dalam upaya pembangunan daerah.

Pengimplementasian undang-undang otonomi daerah harapannya dapat meningkatkan motivasi bagi daerah untuk meningkatkan pendapatan asli daerahnya. Pemerintah dapat melakukan investasi melalui belanja modal untuk membangun berbagai fasilitas publik seperti sekolah, fasilitas kesehatan dan infrastruktur lainnya. Jika kualitas infrastruktur tersebut baik maka akan meningkatkan kualitas kehidupan bermasyarakat. Dengan kondisi demikian,

pertumbuhan ekonomi di daerah tersebut akan meningkat pula. Harapannya peningkatan pendapatan asli daerah dapat terpenuhi sehingga belanja daerah dapat memberikan pengaruh terhadap *fiscal stress*.

Penelitian ini merupakan pengembangan dari penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Widyahastuti (2021) yang berjudul Pengaruh Kemandirian Keuangan, Desentralisasi Fiskal, Pertumbuhan Ekonomi dan Belanja Modal terhadap *Fiscal Stress* di Provinsi Sumatera Selatan. Hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa pada variabel kemandirian keuangan secara parsial memiliki pengaruh negatif terhadap *fiscal stress*, Desentralisasi Fiskal secara parsial memiliki pengaruh positif terhadap *fiscal stress*, pertumbuhan ekonomi secara parsial tidak memiliki pengaruh terhadap *fiscal stress*, dan Belanja Modal secara parsial memiliki pengaruh negatif terhadap *fiscal stress*, serta keempat variabel independen tersebut secara simultan berpengaruh signifikan terhadap *fiscal stress*.

Berbeda dengan penelitian sebelumnya, pada penelitian ini terdapat variabel tambahan yakni variabel diversifikasi pendapatan daerah dan variabel pendapatan asli daerah. Kedua variabel tersebut dapat digunakan dalam menilai keberhasilan daerah otonom dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Indikator tersebut dapat menggambarkan seberapa besar kemampuan daerah untuk tidak bergantung lagi ke pemerintah pusat dengan mengoptimalkan pendapatan daerahnya. Maka dengan demikian diversifikasi pendapatan daerah dan pendapatan asli daerah yang merupakan cerminan kemampuan pengelolaan potensi daerah akan memiliki pengaruh terhadap *fiscal stress*. Selain itu, data yang digunakan pada penelitian kali ini menggunakan data sekunder berupa Laporan Realisasi Anggaran pada Laporan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah 17 Kabupaten/Kota di provinsi Sumatera Selatan pada periode 2017 hingga 2021.

Berdasarkan uraian tersebut, peneliti tertarik melakukan penelitian yang berjudul **“Pengaruh Desentralisasi Fiskal, Pendapatan Asli Daerah, Diversifikasi Pendapatan Daerah, dan Belanja Modal Terhadap *Fiscal Stress* Di Provinsi Sumatera Selatan”**.

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan dari latar belakang yang telah diuraikan, maka peneliti dapat merumuskan beberapa permasalahan dalam pertanyaan berikut:

1. Apakah Desentralisasi Fiskal berpengaruh secara parsial terhadap *fiscal stress* pada pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan?
2. Apakah Pendapatan Asli Daerah berpengaruh secara parsial terhadap *fiscal stress* pada pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan?
3. Apakah Diversifikasi Pendapatan Daerah berpengaruh secara parsial terhadap *fiscal stress* pada pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan?
4. Apakah Belanja Modal berpengaruh secara parsial terhadap *fiscal stress* pada pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan?
5. Apakah Desentralisasi Fiskal, Pendapatan Asli Daerah, Diversifikasi Pendapatan Daerah dan Belanja Modal berpengaruh secara simultan terhadap *fiscal stress* pada pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan?

1.3 Batasan Masalah

Agar dalam pembahasan pada penelitian ini tidak terlalu luas serta menyimpang dari permasalahan, maka penulis membatasi ruang lingkup penelitian hanya pada Desentralisasi Fiskal, Pendapatan Asli Daerah, Diversifikasi Pendapatan Daerah, dan Belanja Modal terhadap *Fiscal Stress* di Provinsi Sumatera Selatan, tahun 2017 sampai 2021 dengan menggunakan alat bantu *Eviews* dan *Microsoft Excel*. Data yang digunakan pada penelitian kali ini adalah data sekunder dalam kuantitatif berupa Laporan Realisasi Anggaran Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Selatan tahun 2017 sampai 2021.

1.4 Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.4.1 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui dan menganalisis pengaruh Desentralisasi Fiskal secara parsial terhadap *fiscal stress*.
2. Mengetahui dan menganalisis pengaruh Pendapatan Asli Daerah secara parsial terhadap *fiscal stress*.
3. Mengetahui dan menganalisis pengaruh Diversifikasi Pendapatan Daerah secara parsial terhadap *fiscal stress*.
4. Mengetahui dan menganalisis pengaruh Belanja Modal secara parsial terhadap *fiscal stress*.
5. Mengetahui dan menganalisis pengaruh Desentralisasi Fiskal, Pendapatan Asli Daerah, Diversifikasi Pendapatan Daerah dan Belanja Modal secara simultan terhadap *fiscal stress*.

1.4.2 Manfaat Penelitian

Dengan keberadaan penelitian ini, diharapkan akan memberikan manfaat yaitu:

1. Penelitian ini merupakan salah satu syarat bagi penulis untuk menyelesaikan perkuliahan di jurusan akuntansi Politeknik Negeri Sriwijaya.
2. Penelitian ini dapat menambah wawasan dan pengetahuan penulis sehubungan dengan pengaruh desentralisasi fiskal, pendapatan asli daerah, diversifikasi pendapatan daerah, dan belanja modal terhadap *fiscal stress*.
3. Bagi para akademisi akan memberi manfaat terhadap pengembangan literatur akuntansi publik dan bahan referensi dalam studi selanjutnya.
4. Penelitian ini memberi masukan kepada pemerintah daerah dalam memahami pengaruh desentralisasi fiskal, pendapatan asli daerah, diversifikasi pendapatan daerah dan belanja modal terhadap *fiscal stress*.
5. Penelitian ini diharapkan menjadi evaluasi dan rekomendasi untuk pemangku kebijakan, sehingga dapat memberikan masukan dalam pembuatan kebijakan yang berkaitan dengan *fiscall stress*, terkhusus di provinsi Sumatera Selatan.