

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar belakang

Berkaitan dengan otonomi daerah yang diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 yang disempurnakan dengan Undang-Undang Republik Indonesia nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah sebagai pembaruan atas undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah. Suatu daerah dikatakan mampu berotonomi bisa dilihat dari kemampuan keuangan dalam pelaksanaan pembangunan. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintahan Daerah dapat diartikan bahwa pemerintah pusat memberikan kewenangan pada pemerintah daerah untuk menggali potensi yang ada pada daerah tersebut untuk membiayai pengeluaran pembangunan daerahnya.

Daerah yang mampu mendapatkan pendapatan yang cukup besar dan independen akan memiliki posisi yang lebih baik daripada yang hanya bergantung pada dana pemerintah pusat. Pemerintah daerah akan lebih fleksibel dalam mengelola keuangan daerah apabila pembiayaan yang didapat lebih banyak dari usaha sendiri. Seiring pelaksanaan otonomi daerah yang sesuai dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah bersumber dari Pendapatan Asli Daerah dan penerimaan dana dari pusat yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Akan tetapi setiap daerah memiliki tingkat kesiapan yang berbeda, daerah yang tidak memiliki potensi yang memadai,

kebijakan tersebut memberatkan jika tidak memiliki sumber daya yang melimpah maka akan kesulitan membiayai belanja daerah sehingga akan memicu kesulitan keuangan, tekanan anggaran (Muryawan & Sukarsa, 2014) berikut disajikan tabel 1.1 yang menggambarkan pendapatan daerah APBD tahun anggaran 2018 (direktorat jenderal perimbangan keuangan, 2018)

Tabel 1.1 Pendapatan daerah tahun anggaran 2018 nasional, provinsi, dan kabupaten/kota

No.	Komponen	Nasional	Provinsi	Kab/Kota
		%	%	%
	Total pendapatan	100,0%	100,0%	100,0%
1.	PAD	24,6%	45,8%	15,5%
2.	DAPER	60,9%	47,2%	66,8%
3.	Lain-lain pendapatan daerah yang sah	14,5%	7,0%	17,7%

Sumber : Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (2018)

Berdasarkan tabel diatas dapat dilihat bahwa dari ketiga sumber pendapatan daerah tersebut secara umum dana perimbangan memiliki porsi paling besar dibandingkan dengan dua sumber lainnya. Pendapatan daerah pada tingkat kabupaten/kota untuk porsi PAD relatif sangat kecil. Berdasarkan yang dikemukakan oleh Muryawan & Sukarsa (2014) bahwa jika kabupaten/kota tidak mempunyai pendapatan asli daerah yang tidak cukup memadai untuk memenuhi belanja daerah tersebut maka dapat menjadi indikasi adanya *fiscal distress*. Menurut data dari APBD tahun anggaran 2018 disebutkan bahwa terjadi peningkatan defisit anggaran ditingkat nasional, provinsi maupun kabupaten/kota dari tahun 2017 dan 2018, ditingkat nasional terjadi peningkatan defisit sebesar 24,4% dari tahun 2017 sebesar Rp. 47.32 T menjadi Rp. 58.88 T, pemda provinsi mengalami peningkatan defisit sebesar 79,7% dari tahun 2017 sebesar Rp. 10.14 T menjadi Rp. 18.22 T pada tahun 2018, demikian pula pemda kabupaten/kota

juga mengalami peningkatan defisit sejumlah 9,3% dari tahun 2017 sebesar Rp. 37.19 T menjadi Rp. 40.66 T pada tahun 2018.

Trussel & Patrick (2009) mendefinisikan kondisi tekanan fiskal (*fiscal distress*) sebagai kondisi pemerintah yang mengalami ketidakseimbangan yang signifikan dan terus-menerus antara penerimaan dan pengeluaran. Menurut Muryawan & Sukarsa (2014) *fiscal distress* merupakan tekanan yang terjadi akibat keterbatasan penerimaan pendapatan anggaran pada pemerintah daerah untuk membiayai melaksanakan pembangunan dan meningkatkan kemandirian di daerahnya. Konsekuensinya, tekanan fiskal yang tinggi akan berdampak pada kinerja keuangan pemerintah dalam mengatur dan mengalokasikan anggarannya (Muda, 2012). *Fiscal distress* menjadi bahasan yang penting untuk dilakukan karena untuk mengetahui potensi kesulitan keuangan atau tekanan anggaran yang biasa disebut *fiscal distress* disuatu daerah. Setiap daerah diharapkan mampu untuk menyelenggarakan pemerintahannya dengan menyediakan barang dan memberikan pelayanan bagi warga daerah tersebut. Upaya yang dilakukan untuk terus meningkatkan penerimaan daerah adalah dengan menggali potensi baru yang ada di daerah tersebut untuk menutupi belanja yang semakin tahun semakin meningkat (Firstanto, 2015).

Pada saat tekanan anggaran tinggi, pemerintah cenderung menggali potensi penerimaan pajak untuk meningkatkan penerimaan daerahnya (Shamsub & Akoto, 2004). Oleh karena itu, tingginya angka upaya pajak dapat diidentikkan dengan kondisi *fiscal distress*. Upaya pajak (*Tax Effort*) adalah upaya peningkatan pajak daerah yang diukur melalui perbandingan antara hasil penerimaan (realisasi) sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan potensi sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah (Setyawan & Adi, 2008). *Tax Effort* menunjukkan suatu

upaya pemerintah untuk mendapatkan pendapatan bagi daerahnya dengan mempertimbangkan potensi yang dimiliki. Potensi ini adalah seberapa besar target yang ditetapkan oleh pemerintah daerah yang dicapai dalam tahun anggaran tersebut. Dalam hal ini dapat menunjukkan bahwa pemerintah harus bekerja keras dalam upaya peningkatan Pendapatan Asli Daerahnya (Sejati, 2013).

Pendapatan yang dimaksud adalah pendapatan yang diperoleh dari daerah itu sendiri yang biasa disebut dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD), pendapatan jenis ini tidak termasuk dari pemerintahan pusat (Munfarida, 2017). PAD selalu dipandang sebagai salah satu indikator atau kriteria untuk mengukur ketergantungan suatu daerah kepada pusat, pada prinsipnya semakin besar sumbangan PAD kepada APBD maka akan menunjukkan semakin kecil ketergantungan daerah kepada pusat. Dengan demikian maka suatu daerah yang kinerja keuangannya dinyatakan baik berarti daerah tersebut memiliki kemandirian keuangan untuk membiayai pelaksanaan otonomi daerah (Nasution et al., 2018).

Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Septira et al. (2019), Sejati (2013), Muda (2012) Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh terhadap *fiscal distress*. Hal tersebut bertolak belakang dengan penelitian yang dilakukan oleh Manafe et al. (2018), Adriana et al. (2017), Dwitayanti et al. (2019) yang memperoleh hasil Pendapatan Asli Daerah (PAD) tidak berpengaruh terhadap *fiscal distress*.

Fiscal distress diindikasikan tidak hanya dipengaruhi dari pendapatan asli daerah (PAD) tapi juga dipengaruhi oleh belanja daerah (Septira et al., 2019). Anggaran belanja daerah selalu meningkat setiap tahunnya seiring dengan pertumbuhan ekonomi yang terus terjadi di daerah tersebut. Oleh karena itu setiap daerah yang melaksanakan otonomi dituntut untuk dapat meningkatkan

penerimaan daerah dengan menggali setiap potensi penerimaan baru untuk membiayai belanja daerah tetap tersedia. Jika tidak adanya penerimaan daerah yang memadai untuk membiayai belanja daerah, maka hal ini yang akan diindikasikan mempengaruhi terjadinya *fiscal distress* (Muda, 2012).

Beberapa penelitian terdahulu menunjukkan hasil yang berbeda-beda tentang hubungan belanja daerah terhadap *fiscal distress*. Penelitian yang dilakukan oleh Sejati (2013) mengatakan bahwa belanja modal berpengaruh terhadap *fiscal distress*. Hasil ini bertolak belakang dengan hasil penelitian yang dilakukan Manafe et al. (2018), Adriana et al. (2017), Septira et al. (2019), Dwitayanti et al. (2019) bahwa belanja modal tidak berpengaruh terhadap *fiscal distress*.

Penelitian ini mengadaptasi metode yang dilakukan oleh Trussel & Patrick (2009) dalam penelitiannya disalah satu negara bagian amerika serikat yaitu Pennsylvania tentang *fiscal distress*. Penelitian itu menggambarkan suatu daerah dikatakan mengalami *fiscal distress* apabila defisit operasional selama tiga tahun lebih dari 5%. Selain mengadaptasi metode yang dilakukan oleh trussel dan patrick penelitian ini juga menggunakan metode perhitungan kapasitas riil yang didasari oleh permendagri no 86 tahun 2017.

Kapasitas riil Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor . 86 Tahun 2017 menerangkan bahwa gambaran umum kondisi daerah dilakukan dengan menelaah hasil evaluasi rencana pembangunan daerah dan kinerja perangkat daerah. Perhitungan kapasitas riil keuangan daerah diperlukan untuk mengetahui kemampuan pendanaan prioritas pembangunan. Dari pernyataan yang ada di Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor. 86 Tahun 2017 dapat dikatakan bahwa untuk menghitung suatu tekanan anggaran atau *fiscal distress* suatu daerah dapat menggunakan kapasitas riil.

sebab kapasitas riil dapat memberikan gambaran keadaan suatu daerah pada tahun berikutnya. Perhitungan kapasitas riil dengan mengurangi total penerimaan daerah dengan pengeluaran pembiayaan dan belanja tidak langsung.

Berbeda dari beberapa penelitian sebelumnya yang hanya dilakukan disalah satu provinsi saja, seperti penelitian Muda (2012) yang meneliti disalah satu provinsi yaitu Sumatra utara dan penelitian yang dilakukan sejati di provinsi Jawa Timur. penelitian ini dilakukan diseluruh daerah Pulau Jawa dengan menggunakan metode yang dikemukakan oleh Trussel & Patrick (2009) serta menggunakan pengukuran metode kapasitas riil yang sudah diatur oleh Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor: 86 (2017), variabel yang digunakan juga berbeda yaitu menggunakan keselarasan belanja bukan hanya salah satu komponen belanja saja.

Pulau Jawa adalah salah satu pulau yang ada di Indonesia dan merupakan pulau ke 5 terbesar di Indonesia (wikipedia). Menurut data dari DJPK APBD tahun anggaran 2018 peningkatan defisit APBD tahun anggaran 2018 dibandingkan tahun anggaran 2017 terbesar berada pada wilayah Jawa dan Sumatera peningkatan terjadi sebesar 7,1% pada wilayah Jawa dari tahun 2017 mengalami defisit sebesar Rp. 21.3 T meningkat pada tahun 2018 mengalami defisit sebesar Rp. 28.4 T dan pada wilayah Sumatera terjadi peningkatan sebesar 2,3%. Struktur perekonomian Indonesia masih didominasi oleh Pulau Jawa, yang memberikan kontribusi sebesar 58,48 persen terhadap Produk Domestik Bruto dan diikuti oleh Sumatra yang memberikan kontribusi sebesar 21,58 persen, lalu Pulau Kalimantan sebesar 8,20 persen dan sisanya sebanyak 5,52 persen dari pulau-pulau lainnya (Badan Pusat Statistik, 2019). Dari data tersebut dapat dikatakan bahwa pulau jawa masih berperan penting dalam perekonomian Indonesia oleh

sebab itu peneliti tertarik untuk melakukan penelitian di pulau jawa. Penelitian ini diharapkan akan dapat memberikan kontribusi kepada pemerintah dan dapat digunakan untuk pengambilan keputusan dalam pemerintahan dan menjadikan pemerintah daerah lebih meningkatkan pendapatan asli daerah guna untuk menghindari *fiscal distress*.

Berdasarkan uraian diatas peneliti tertarik untuk melakukan kembali penelitian tentang pengaruh pendapatan asli daerah (PAD) serta keselarasan belanja terhadap *fiscal distress*.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas maka rumusan masalah yang diangkat dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah pertumbuhan pendapatan asli daerah (PAD) berpengaruh terhadap *fiscal distress*?
2. Apakah keselarasan belanja berpengaruh terhadap *fiscal distress*?
3. Bagaimana perbandingan antara *fiscal distress* menggunakan presentase tertentu dan menggunakan kapasitas riil?

1.3 Batasan Penelitian

Batasan penelitian ini dibuat supaya penelitian tidak melenceng dari pokok pembahasan, peneliti membatasi cakupan penelitian yaitu fokus Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan keselarasan belanja didalam data APBD.

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka dapat disimpulkan bahwa tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis pengaruh pertumbuhan pendapatan asli daerah (PAD) terhadap *fiscal distress*.
2. Untuk menganalisis pengaruh keselarasan belanja terhadap *fiscal distress*.
3. Untuk mengetahui perbandingan antara *fiscal distress* menggunakan presentase tertentu dan menggunakan kapasitas riil

1.5 Manfaat Penelitian

1.5.1 Manfaat Teoritis

Sebagai sarana untuk menambah wawasan dan pengetahuan tentang *fiscal distress* bagi akademik serta sebagai tambahan wawasan untuk pengetahuan diperkuliahan khususnya dibidang akuntansi sektor publik dan sebagai bahan referensi untuk penelitian mendatang.

1.5.2 Manfaat Praktis

Bagi pemerintah daerah sebagai informasi dan masukan dalam merumuskan kebijakan untuk mengatasi masalah tekanan anggaran (*fiscal distress*) serta memperhatikan faktor-faktor yang mempengaruhi *fiscal distress* dan benar-benar mengawasi pelaksanaan penyerapan anggaran belanja yang dikucurkan dari pusat untuk menutupi belanja daerahnya.