

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Berlakunya Undang-Undang (UU) Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, pemerintah daerah diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakatnya melalui pembangunan serta pelayanan publiknya. Hal ini dikarenakan telah terjadi desentralisasi sehingga memberikan kemudahan kontrol bagi pemerintah. Berarti pemerintah daerah telah diberikan tanggung jawab yang mengharuskan untuk lebih berperan aktif dalam mengurus sendiri urusan pemerintah daerahnya.

Seperti yang dikutip dari [cnbcindonesia.com](http://cnbcindonesia.com) (2023) menyatakan bahwa pemerataan pembangunan tersebut harus diupayakan dan diperjuangkan. Salah satunya yaitu dengan penyaluran dana Transfer ke Daerah (TKD). TKD sebagai salah satu sumber pendapatan daerah ditujukan untuk mengurangi ketimpangan fiskal antara pusat dan daerah (vertikal) serta ketimpangan fiskal antar-daerah (horizontal), sekaligus dapat mendorong kinerja daerah dalam mewujudkan pemerataan pelayanan publik di seluruh daerah. TKD terdiri dari Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Otonomi Khusus dan Dana Keistimewaan, serta Dana Desa. Maka pemerintah daerah memiliki kewajiban dalam pembangunan daerah yang menimbulkan banyak biaya dalam pelaksanaannya.

Akan tetapi kebanyakan daerah dalam memenuhi biaya tersebut tidak dengan Pendapatan Asli Daerahnya saja melainkan didominasi dari dana perimbangan. Hal tersebut menandakan bahwa kemandirian keuangan daerah belum optimal karena masih bergantung pada dana transfer dari pemerintah pusat.

Tuntutan terhadap peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) semakin meningkat seiring dengan banyaknya kewenangan yang dilimpahkan pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah. Meskipun dana perimbangan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah dalam mendukung otonomi daerah tersebut dikatakan cukup memadai, namun pemerintah daerah dituntut untuk lebih kreatif dan inovatif dalam meningkatkan PAD. Oleh karena itu, daerah diharapkan mampu menggali potensi sumber-sumber PAD secara maksimal (Susilawati et al., 2018:97). Bagi daerah yang tidak memiliki potensi PAD yang memadai, otonomi daerah akan menimbulkan sebuah masalah karena adanya tuntutan dalam meningkatkan kemandirian keuangan daerah, sehingga beresiko mengalami *fiscal stress*.

*Fiscal stress* merupakan tekanan yang terjadi akibat keterbatasan penerimaan pendapatan anggaran pemerintah daerah untuk membiayai pelaksanaan pembangunan dan meningkatkan kemandirian daerahnya (Sibuea, 2017:4). *Fiscal stress* berpotensi menghambat pertumbuhan pembangunan di daerahnya (Rupilu et al., 2023:48).

Sejalan dengan pendapat menurut Rawung et al., (2018:258) yang mengungkapkan bahwa Peningkatan Pendapatan Asli Daerah sebagai sumber pembiayaan dalam penyelenggaraan otonomi daerah akan menentukan keberhasilan kinerja pembangunan di daerah pada masa yang akan datang. Oleh

karena itu, pemerintah daerah harus berupaya untuk menghindari terjadinya *fiscal stress* dengan cara mengoptimalkan PADnya melalui pajak. Upaya pajak ini jadi solusi untuk menggali PAD agar daerah dapat terhindar dari tekanan fiskal atau *fiscal stress*.

Berikut ini adalah grafik realisasi Pendapatan Asli Daerah tahun 2016-2022 secara nasional (konsolidasi):



Sumber: [www.djpk.kemenkeu.go.id](http://www.djpk.kemenkeu.go.id) (data diolah)

**Gambar 1.1**

### **Realisasi Pendapatan Asli Daerah 2016-2022 secara Nasional (Konsolidasi)**

Berdasarkan Gambar 1.1, dapat diketahui bahwa secara nasional Pendapatan Asli Daerah dari tahun 2016-2022 kebanyakan mengalami kenaikan dan hanya tahun 2018 dan 2020 yang mengalami penurunan. Pada tahun 2016 ke tahun 2017 mengalami kenaikan sebesar 44.692,31 M. Kemudian tahun 2017 ke 2018 mengalami penurunan sedikit sebesar 1.051,61 M. Lalu tahun 2019 mengalami kenaikan lagi yaitu sebesar 20.678,49 M. Akan tetapi, pada tahun 2020 mengalami penurunan lagi dibandingkan tahun 2019 sebesar 29.593,58 M.

Sebaliknya pada tahun 2021 dan 2022 mengalami peningkatan dibandingkan tahun sebelumnya yaitu sebesar 32.943,81 M dan 25.720,63 M. Hal ini menandakan adanya upaya pemerintah daerah untuk meningkatkan PADnya.

Meskipun adanya peningkatan PAD akan tetapi untuk pemanfaatan PAD tersebut belum dikatakan optimal dalam keberhasilan pembangunan daerahnya. Hal tersebut ditunjukkan dengan adanya beberapa pembangunan daerah yang mengalami mangkrak (tidak optimal). Mangkrak bukan hanya sekadar proyek yang tidak berhasil diselesaikan saja, tetapi juga proyek yang berhasil diselesaikan, namun tidak berfungsi secara optimal.

Seperti yang dikutip dari Rukita.co (2022) yang menyatakan bahwa ada beberapa proyek mangkrak yang ada di Indonesia. Diantaranya Bandara Kertajati yang sudah beroperasi tetapi sepi peminat. Bandara Kertajati tersebut dibangun dengan 70% dari APBD Jawa Barat (Tirto.id, 2018).

Ada juga Jembatan Dian Pulau Teoat di Maluku yang mengalami mangkrak. Proyek tersebut bersumber dari APBD Provinsi akan tetapi proyeknya tidak dikerjakan sampai selesai dan diduga adanya dugaan anggaran yang telah dihabiskan tidak digunakan semestinya (Rakyatmaluku, 2023).

Ada pula kasus Sumur Bor yang dibuat menggunakan APBD Provinsi Sulawesi Selatan. Kasus ini mengalami mangkrak karena dinilai tidak memberi manfaat kepada warga sekitar (Kabarselayar.id, 2023).

Selain itu, di Jawa Timur ada tiga blok Rumah Susun Sewa Sederhana (Rusunawa) yang dibangun menggunakan APBD tetapi tidak berpenghuni. Maka proyek tersebut bisa dikategorikan mangkrak (Jurnalterkini, 2022).

Lebih parahnya lagi terjadi pada beberapa proyek mangkrak di Sumatera Barat senilai ratusan miliar rupiah. Proyek tersebut bersumber dari APBD Provinsi. Proyek ini terdiri dari paket pembangunan gedung kebudayaan, stadion utama, dan jembatan Batu Bala. Hal tersebut terjadi dikarenakan adanya realisasi anggaran yang tidak maksimal (jurnalsumbar.com, 2022).

Maka dapat ditarik kesimpulan bahwa peningkatan PAD tersebut tidak dapat dioptimalkan penggunaannya pada pembangunan daerah karena ada beberapa proyeknya yang mangkrak. Akibatnya banyak kerugian pada APBD Provinsi untuk pengeluaran belanja daerah.

Hal ini dapat menunjukkan bahwa semakin tinggi belanja daerah maka dana yang dibutuhkan akan semakin tinggi juga agar nantinya daerah terhindar dari *fiscal stress*. Pemerintah daerah akan terus dituntut untuk meningkatkan pendapatan daerahnya melalui optimalisasi potensi-potensi daerahnya dalam memenuhi kebutuhan daerah tanpa bergantung pada dana transfer dari pemerintah pusat atau pinjaman daerah.

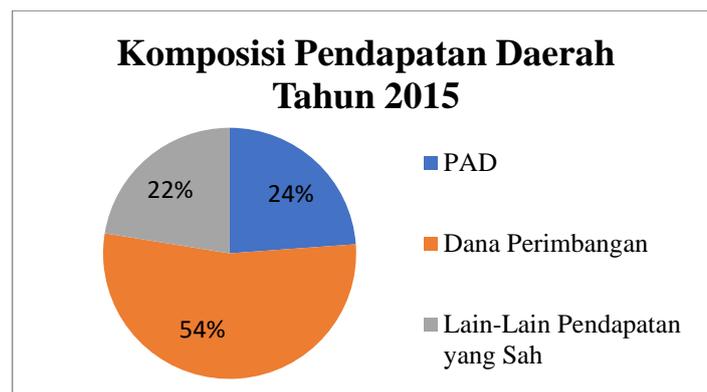
Jika PAD mengalami keterbatasan atau kesulitan dalam menutup pengeluaran daerahnya. Maka hal tersebut mengartikan bahwa adanya perilaku asimetris pemerintah daerah yang cenderung lebih mengandalkan dana perimbangan dari pemerintah pusat untuk memenuhi kebutuhannya dibandingkan dengan melakukan berbagai upaya untuk meningkatkan PAD.

Menurut Direktorat Jenderal Keuangan menyatakan bahwa Dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan atau disalurkan kepada daerah yang bertujuan untuk mendanai

kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi (djpk.kemenkeu.id, 2023). Selain dana perimbangan, pinjaman daerah juga menjadi alternatif bagi daerah akan tetapi nantinya akan menambahkan beban keuangan daerah, sehingga ketergantungan akan dana transfer dari pemerintah menjadi semakin tinggi.

Peningkatan PAD selalu jadi perhatian utama dalam mengelola keuangan daerah. Besarnya PAD yang dihasilkan pemerintah daerah dalam membiayai belanja daerahnya akan mempengaruhi tingkat ketergantungan daerah terhadap dana transfer dari pemerintah pusat dan pinjaman daerah itu akan mengukur kemandirian keuangan suatu daerah. Semakin mandiri suatu daerah maka semakin rendah ketergantungannya terhadap dana transfer dari pemerintah pusat dan pinjaman daerah.

Untuk lebih memperjelas lagi, berikut ini diagram yang menggambarkan hubungan PAD dengan kemandirian keuangan daerah yang menunjukkan komposisi pendapatan daerah secara nasional (konsolidasi) tahun anggaran 2015:



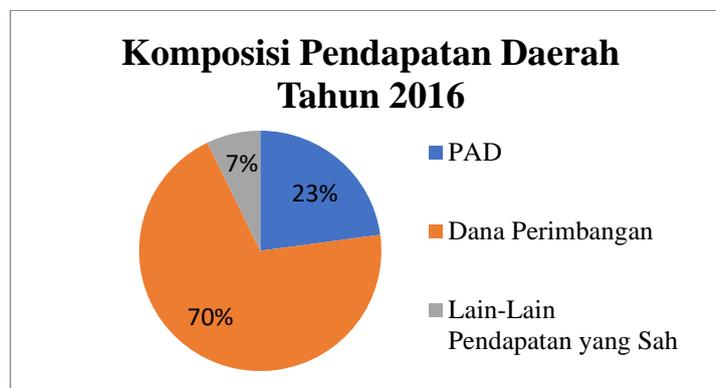
Sumber: [www.djpk.kemenkeu.go.id](http://www.djpk.kemenkeu.go.id) (data diolah)

**Gambar 1.2**

**Komposisi Pendapatan Daerah 2015 secara Nasional (Konsolidasi)**

Berdasarkan Gambar 1.2, komposisi pendapatan daerah secara nasional didominasi oleh dana perimbangan dari pemerintah pusat dengan persentase sebesar 54% sedangkan PAD yang diperoleh lebih kecil yaitu sebesar 24% sementara 22% dari Lain-Lain Pendapatan yang Sah.

Sebagai pembandingan, berikut ini adalah komposisi pendapatan daerah secara nasional (konsolidasi) tahun 2016:



Sumber: [www.djpk.kemenkeu.go.id](http://www.djpk.kemenkeu.go.id) (data diolah)

**Gambar 1.3**

### **Komposisi Pendapatan Daerah 2016 secara Nasional (Konsolidasi)**

Berdasarkan Gambar 1.3, dana perimbangan masih mendominasi pendapatan daerah secara nasional dan justru lebih besar dibandingkan tahun 2015 dengan persentase sebesar 70% sedangkan PAD jauh lebih kecil sebesar 23% sementara 7% dari Lain-Lain Pendapatan yang Sah.

Berdasarkan Gambar 1.2 dan 1.3 dapat ditarik kesimpulan bahwa dana perimbangan mendominasi pendapatan daerah dibandingkan PAD. Hal ini mengidentifikasi bahwa kemandirian keuangan daerah belum optimal karena masih bergantung pada dana transfer.

Ketergantungan pemerintah daerah terhadap suntikan dana atau bantuan dana dari pemerintah pusat masih tinggi. Sebanyak 68 persen dari total pendapatan daerah masih bersumber dari dana TKD. Maka diperlukan opsi pembiayaan alternatif yang kreatif untuk membuka akses pembiayaan serta mendorong kemandirian fiskal daerah. Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan Lucky Alfirman mengatakan, meski Indonesia sudah dua dekade menjalankan sistem desentralisasi, akan tetapi masih banyak tugas yang harus dilakukan untuk mendorong kemandirian fiskal daerahnya (Kompas.id, 2023).

Lebih lanjut lagi dikutip dari Antaranews.com (2023) menjelaskan bahwa dana transfer yang terus meningkat juga dipengaruhi adanya peningkatan upaya pembangunan daerah yang dirancang pemerintah. Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan (Kemenkeu) Luky Alfirman mengatakan dana TKD pada tahun anggaran 2024 dirancang agar memperkuat pemulihan ekonomi di Indonesia. Selain itu, alokasi TKD untuk TA 2024 juga mempertimbangkan agenda nasional seperti pembangunan Ibu Kota Nusantara (IKN) dan Pemilihan Umum yang akan digelar serentak.

Oleh karena itu, dana TKD akan terus ditambahkan sehingga ketergantungan pemerintah daerah terhadap dana transfer dalam pendapatan daerahnya akan semakin tinggi. Maka upaya untuk meningkatkan PAD berpeluang kecil untuk direalisasikan. Selain itu, kemandirian keuangan daerah juga semakin sulit diwujudkan dan tidak menutup kemungkinan akan terjadi *fiscal stress*.

Jika ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat terus berlangsung, maka akan berpengaruh terhadap meningkatnya beban APBN dalam

pembangunan. Oleh karena itu, sistem desentralisasi untuk kemandirian keuangan daerah dengan mengoptimalkan PADnya harus diwujudkan, hal tersebut perlu dilakukan agar pemerintah daerah terhindar dari *fiscal stress*.

Selain itu, hal ini juga didasarkan pada hasil penelitian yang dilakukan oleh Septira et al., (2019:62) yang menyatakan bahwa pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah berpengaruh terhadap *fiscal stress* pada kabupaten dan kota se Sumatera, yang berarti ada kemungkinan di provinsi lainnya juga pertumbuhan PAD tersebut akan berpengaruh terhadap *fiscal stress*. Hampir sama dengan penelitian yang dilakukan oleh Syifa et al., (2021:83) menyatakan bahwa pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah berpengaruh negatif terhadap *fiscal stress*, yang berarti menunjukkan adanya perubahan ke arah yang lebih buruk sehingga tidak baik hasilnya.

Sebaliknya dengan penelitian yang dilakukan Putra et al., (2023:737) yang menyatakan bahwa pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah berpengaruh positif terhadap *fiscal stress*. Penelitian tersebut juga menyimpulkan bahwa meningkatnya pertumbuhan PAD akan menurunkan kemungkinan *fiscal stress* terjadi di Provinsi Kalimantan Barat, yang berarti tidak menutup kemungkinan di provinsi lainnya juga mengalami hal yang sama.

Berbanding terbalik dengan Manafe et al., (2018:132) dan Ulfa et al., (2021:195) yang menyatakan bahwa *fiscal stress* tidak berpengaruh terhadap pertumbuhan PAD. Peningkatan PAD suatu daerah yang diperoleh dari pajak daerah dan retribusi daerah tidak mampu menggambarkan kondisi *fiscal stress*. Pernyataan tersebut menimbulkan pendapat yang berbeda maka perlu untuk diteliti kembali untuk memberikan hasil yang lebih pasti.

Adapun hasil penelitian yang dilakukan oleh Tolosang (2018:91) serta Rivaldi & Anggraini (2022:6837) menyatakan bahwa PAD memiliki pengaruh yang kuat dan signifikan terhadap kemandirian keuangan daerah. Antara *fiscal stress* dan kemandirian keuangan daerah masih berkorelasi rendah. Penelitian tersebut juga menjelaskan bahwa semakin baik *fiscal stress* tidak terjadi maka akan semakin baik juga kemandirian keuangan daerah pada Provinsi Kalimantan Timur dan Kota Tomohon, berarti provinsi lainnya juga memiliki kemungkinan hal tersebut terjadi.

Sejalan dengan yang dikemukakan Andriani & Wahid (2018:35) yang menyatakan bahwa PAD secara simultan berpengaruh signifikan terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah. Semakin besar PAD yang diterima maka akan semakin meningkat kemandirian keuangan daerahnya, yang berarti tidak menutup kemungkinan hal tersebut terjadi juga pada berbagai wilayah di Indonesia.

Begitu juga dengan pendapat Saleh (2020:130) yang menyatakan bahwa tingkat kemandirian keuangan daerah Kabupaten Bogor masih belum mandiri sepenuhnya dan penerimaan PADnya masih belum maksimal. Daerah juga masih bergantung kepada pendapatan transfer dari pusat, artinya pada wilayah lain di Indonesia juga belum tentu mandiri.

Jadi dapat disimpulkan, pada hasil penelitian-penelitian terdahulu di atas hanya menjelaskan pengaruh pertumbuhan PAD terhadap *fiscal stress* dan pengaruh PAD terhadap kemandirian keuangan daerah saja. Tidak menjelaskan hubungan 3 variabel seperti pada penelitian penulis yaitu tingkat Pendapatan Asli Daerah, *fiscal stress*, dan kemandirian keuangan daerah. Penelitian penulis

memiliki perbedaan dengan penelitian terdahulu di atas di mana kemandirian keuangan daerah menjadi variabel intervening yang berarti dapat dipengaruhi oleh tingkat Pendapatan Asli Daerah dan dapat mempengaruhi *fiscal stress*.

Pada populasi penelitian penulis dengan penelitian-penelitian terdahulu di atas juga berbeda di mana di penelitian terdahulu hanya mencakup satu provinsi bahkan satu kota saja, akan tetapi dalam penelitian penulis mencakup seluruh provinsi di Indonesia. Alasan dipilihnya populasi penelitian tersebut dikarenakan kejadian *fiscal stress* dan rendahnya kemandirian keuangan daerah terjadi di sebagian besar wilayah di Indonesia.

Oleh karena itu, penelitian yang bertujuan untuk membuktikan asumsi bahwa peningkatan Pendapatan Asli Daerah tidak serta merta dapat menghindari terjadinya *fiscal stress* melalui kemandirian keuangan daerah perlu dilakukan. Hal ini didasarkan pada fenomena perilaku asimetris pemerintah daerah yang mengindikasikan bahwa *fiscal stress* tidak lagi dilatarbelakangi upaya pemerintah daerah untuk mengoptimalkan Pendapatan Asli Daerahnya.

Berdasarkan uraian di atas, penulis tertarik dan termotivasi untuk melakukan penelitian mengenai hubungan antara Tingkat Pendapatan Asli Daerah, *Fiscal Stress* dan Kemandirian Keuangan Daerah dengan judul **Pengaruh Tingkat Pendapatan Asli Daerah dan Kemandirian Keuangan Daerah terhadap *Fiscal Stress* (Sensus pada Provinsi-Provinsi di Indonesia Tahun 2016-2022)**.

## 1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka identifikasi masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut.

1. Bagaimana Tingkat Pendapatan Asli Daerah, Kemandirian Keuangan Daerah, dan *Fiscal Stress* pada Provinsi-Provinsi di Indonesia tahun 2016-2022?
2. Bagaimana pengaruh Tingkat Pendapatan Asli Daerah terhadap *Fiscal Stress* pada Provinsi-Provinsi di Indonesia tahun 2016-2022?
3. Bagaimana pengaruh Tingkat Pendapatan Asli Daerah terhadap *Fiscal Stress* dengan Kemandirian Keuangan Daerah sebagai variabel intervening pada Provinsi-Provinsi di Indonesia tahun 2016-2022?

## 1.3 Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan dari dilaksanakannya penelitian ini adalah sebagai berikut.

1. Untuk mengetahui Tingkat Pendapatan Asli Daerah, Kemandirian Keuangan Daerah, dan *Fiscal Stress* pada Provinsi-Provinsi di Indonesia tahun 2016-2022.
2. Untuk mengetahui pengaruh Tingkat Pendapatan Asli Daerah terhadap *Fiscal Stress* pada Provinsi-Provinsi di Indonesia tahun 2016-2022.
3. Untuk mengetahui pengaruh Tingkat Pendapatan Asli Daerah terhadap *Fiscal Stress* dengan Kemandirian Keuangan Daerah sebagai Variabel Intervening pada Provinsi-Provinsi di Indonesia tahun 2016-2022.

## **1.4 Kegunaan Penelitian**

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan yang diuraikan yaitu sebagai berikut.

### **1.4.1 Kegunaan Pengembangan Ilmu**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambahkan referensi keilmuan dalam bidang akuntansi sektor publik, khususnya dalam pengkajian keuangan daerah mengenai Tingkat Pendapatan Asli Daerah, Kemandirian Keuangan Daerah dan *Fiscal Stress*.

### **1.4.2 Kegunaan Praktis**

1. Bagi peneliti, penelitian ini diharapkan menjadi sebuah bukti empiris mengenai pengaruh Tingkat Pendapatan Asli Daerah terhadap *Fiscal Stress* melalui Kemandirian Keuangan Daerah sebagai variabel intervening.
2. Bagi pemerintah daerah terkait, penelitian ini nantinya dapat dijadikan bahan rujukan dalam menetapkan suatu kebijakan keuangan pemerintah daerahnya serta dapat membantu dalam pengambilan keputusan terkhusus yang berkaitan dengan Pendapatan Asli Daerah, Kemandirian Keuangan Daerah, dan *Fiscal Stress*.
3. Bagi Pemerintah Pusat, penelitian ini dapat memberikan masukan sebagai bahan pertimbangan untuk pengambilan keputusan dalam menjalankan otonomi daerahnya yang sesuai dengan Undang-Undang yang berlaku untuk menyejahterakan masyarakat ke depannya.
4. Bagi penelitian selanjutnya, penelitian ini dapat menjadi rujukan dalam melanjutkan penelitian selanjutnya serta untuk mengembangkan penelitiannya.

## **1.5 Lokasi dan Waktu Penelitian**

### **1.5.1 Lokasi Penelitian**

Penelitian ini dilakukan pada provinsi-provinsi di Indonesia dari tahun 2016-2022. Adapun data yang digunakan selama penelitian ini diperoleh dari situs resmi Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan ([www.djpk.kemenkeu.go.id](http://www.djpk.kemenkeu.go.id)).

### **1.5.2 Waktu Penelitian**

Demi terlaksanakannya penelitian ini yang secara efektif dan efisien, maka peneliti menyusun waktu penelitian yang dilaksanakan selama 9 bulan dimulai bulan September sampai dengan bulan Mei 2024.